

CAPÍTULO  
3Oportunidades, estabilidad  
y solvencia económicas

## INDICE

<b>Hechos relevantes</b>	<b>139</b>
<b>Valoración general</b>	<b>141</b>
<b>Valoración del Duodécimo Informe</b>	<b>142</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>142</b>
<b>Introducción</b>	<b>143</b>
<b>Oportunidades</b>	<b>143</b>
Continúa crecimiento de la demanda externa	144
Se reactiva la demanda interna	147
Agricultura, industria, construcción y transporte impulsan el crecimiento	148
Tema especial: Evolución del sector construcción: impacto en la economía nacional y desafíos	152
Crecimiento del PIB no genera efectos iguales en el empleo en el mediano plazo	153
Mayor crecimiento y mayor ocupación. sin reducción de la pobreza y con mayor desigualdad	156
Financiamiento interno de la producción	157
<b>Estabilidad y solvencia económicas</b>	<b>167</b>
La inflación fue menor de dos dígitos	167
Se mantiene déficit en cuenta corriente, pero mejora la cuenta de capital	168
IED con nuevo récord histórico	169
Política monetaria y cambiaria: después de veinte años se modifica el régimen del tipo de cambio	171
Disminuye déficit del sector público consolidado. por cuarto año consecutivo	176
Una aproximación a las brechas de inversión en infraestructura	182

## HECHOS RELEVANTES

- >> El crecimiento económico del 2006 fue de 8,2%, 2,3 puntos porcentuales más que en 2005. Este crecimiento superó el promedio de América Latina, que fue de 5,3%.
- >> El crecimiento del ingreso nacional disponible (IND) fue de 7,2%, superior en 3,2 puntos porcentuales al de 2005. Sin embargo, persiste la brecha entre el PIB y el IND.
- >> El repunte de la economía costarricense se explica por el comportamiento de los sectores de construcción, agricultura, industria y transporte y comunicaciones, que mostraron crecimientos de 18%, 10,8%, 10,4% y 10,3%, respectivamente.
- >> Se iniciaron conversaciones para trasladar las pérdidas del Banco Central al Gobierno Central, con el objetivo de reducir la inflación; ésta fue de 9,4%, inferior al 14,1% del 2005.
- >> Las exportaciones de bienes alcanzan un nuevo récord, al llegar a 8.199,8 millones de dólares y registrar una tasa de crecimiento de 16,7%.
- >> Las importaciones aumentaron de 9.823,6 a 11.546,7 millones de dólares, con lo que el déficit comercial, de 12,3% del PIB, superó el 10,7% de 2005.
- >> El déficit en cuenta corriente se mantuvo en 5% del PIB, financiado por inversión extranjera directa, que fue de 1.469,1 millones de dólares y experimentó la tasa de crecimiento más alta de los últimos veinte años, 70,6%, muy por encima del 8,5% de 2005.
- >> El Gobierno busca establecer mayores vínculos comerciales con las naciones asiáticas, la Unión Europea y Panamá. Comenzaron las negociaciones para el acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. En agosto del 2007 se firmó un TLC con Panamá.
- >> El régimen cambiario de minidevaluaciones aplicado en los últimos veinte años fue sustituido en octubre del 2006 por un régimen cambiario de bandas. Inicialmente se estableció el valor de las bandas en 514,78 colones para la compra y 530,22 colones para la venta.
- >> La tasa de desempleo y la pobreza permanecieron estancadas alrededor del 6% y el 20%, respectivamente, pese al aumento del empleo en 3% y del índice de salario mínimo en 1,7%.
- >> Las reservas monetarias del Banco Central continúan al alza. En el 2006 superaron por primera vez los 3.000 millones de dólares y representaron 4,7 meses de importaciones.
- >> Los ingresos tributarios (corrientes) crecieron un 24,6% en comparación con el 2005, y fueron equivalentes al 13,9% del PIB. Los gastos totales del Gobierno Central se incrementaron en 16,4%.
- >> El déficit del Gobierno Central fue de 1,1% y el déficit consolidado del Gobierno fue de 0,4%. Ambos indicadores alcanzaron los niveles más bajos de los últimos quince años.
- >> Cuatro grandes conglomerados financieros iniciaron operaciones en el país.

CUADRO 3.1

## Resumen de indicadores económicos. 2002-2006

Indicador	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio 1995-2005
<b>Oportunidades</b>						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	0,8	4,4	2,4	4,0	6,3	2,2
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	1,4	2,1	1,1	2,1	5,4	1,0
Formación bruta de capital/PIB (%)	21,5	21,6	20,7	20,7	20,9	20,9
Crédito al sector privado (% crédito total)	81,5	79,5	74,0	79,9	86,2	70,5
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) <sup>a/</sup>	4,8	15,9	3,3	11,5	13,6	9,3
Tasa de desempleo abierto (%)	6,4	6,4	6,5	6,6	6,0	6,0
Tasa de subutilización total (%)	14,6	15,0	14,4	15,0	15,0	13,6
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) <sup>b/</sup>	107,2	106,8	105,0	105,3	107,0	104,7
Índice de ingreso promedio real mensual (1995=100) <sup>c/</sup>	415,8	418,9	394,8	380,3	395,5	368,2
Índice de terminos de intercambio (1991=100)	97,2	94,6	92,7	89,2	87,6	101,2
<b>Estabilidad</b>						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	9,7	9,9	13,1	14,1	9,4	12,6
Déficit comercial/PIB (%)	7,5	6,2	7,6	10,7	12,3	4,2
Déficit de cuenta corriente/PIB (%)	5,1	5,0	4,3	4,9	5,0	4,0
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) <sup>d/</sup>	99,8	106,0	107,1	107,6	105,7	102,0
Déficit Gobierno Central/PIB (%) <sup>e/</sup>	4,3	2,9	2,7	2,1	1,1	3,0
<b>Solvencia</b>						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	8,7	9,9	10,6	11,2	12,5	8,6
Reservas internacionales netas/importaciones por mes <sup>f/</sup>	3,6	4,0	3,9	4,0	4,6	3,6
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) <sup>g/</sup>	28,6	26,9	27,5	25,1	23,2	25,8
Deuda externa/PIB (%) <sup>h/</sup>	19,5	21,3	20,9	18,2	16,2	21,0
Gasto público en educación/PIB (%)	5,5	5,5	5,4	5,2	5,1	4,7

a/ Exportaciones FOB. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). Incluye ajuste de balanza de pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Índice de ingreso promedio real mensual calculado con el ingreso real mensual deflatado con el IPC (julio 2006=100).

d/ ITCER, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

e/ Los ingresos totales son los de la Tesorería Nacional (incluyendo ingresos sobre pensiones) y el total de gastos son los obtenidos a la fecha de cierre de este Informe.

f/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones no incluyen las compras de materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y de zonas francas.

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

h/ Denominada en moneda nacional. Para 2001, incluye 20,0 millones de certificados de depósitos a plazo en dólares (CERTDSS) adquiridos por el banco BICSA de Panamá y se excluyen 74,9 millones de dólares de títulos de propiedad denominados en dólares (TPS) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. Para 2004 se excluyen 10 millones de dólares de TPS del BCIE. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR.

## VALORACIÓN GENERAL

El análisis del desempeño económico en el 2006 parte de elementos positivos: una tasa de crecimiento del 8,2%, la más alta desde 1998, complementada por la creación de 53.025 empleos, un incremento del 3% que retoma el comportamiento promedio de los últimos años. También es importante constatar la expansión impulsada por la continuada fortaleza de la demanda externa, que nuevamente generó un récord histórico en las exportaciones, acompañada por el crecimiento del turismo y, contrario a años anteriores, por un notable aumento de la demanda interna, debido al incremento de las inversiones en el sector privado, así como al mayor gasto de consumo de los hogares y del Gobierno. El dinamismo de la demanda interna se expresa en un aumento del ingreso nacional disponible (IND) real, con lo que el crecimiento de la brecha entre el PIB y el IND anotado en informes anteriores se desaceleró. No obstante, la mejora en la economía interna está fuertemente asociada al incremento del endeudamiento de los hogares, y no a mayores encadenamientos productivos de la economía interna con la de exportación. Esos resultados contrastan con un leve repunte en el índice de salario mínimo real, el deterioro en la distribución del ingreso, un nivel de pobreza que se mantiene en alrededor del 20% y una modesta reducción del desempleo, pero con un incremento de más de 65.000 personas en el subempleo invisible, que refleja un posible incumplimiento en el pago de salarios mínimos. En los últimos tres años, la economía costarricense viene experimentando tasas de crecimiento cada vez mayores, de 4,3% en el 2004, 5,9% en el 2005 y 8,2% en el 2006, que sin embargo no se han traducido en avances proporcionales con respecto a las aspiraciones de mayores y mejores oportunidades económicas y sociales para la población, y tampoco en el incremento de los ingresos originados en las políticas sociales.

El crecimiento también fue influenciado por una mejora en la estabilidad y la solvencia económicas. La inflación alcanzó un 9,4% en el 2006, inferior en 4,6 puntos porcentuales a la del 2005 y la menor de los últimos trece años. La disminución en el ritmo de crecimiento de los precios de los hidrocarburos contribuyó a esa reducción, y puede decirse que la economía absorbió ya el *shock* externo que este fenómeno representó en años anteriores. La reciente introducción del régimen cambiario de bandas pretende eliminar la inercia inflacionaria creada por las minidevaluaciones, pero sus efectos no pueden verse en el 2006. Por otra parte, el déficit fiscal del sector

público consolidado se redujo a 0,4%, y el del Gobierno Central a 1,1% del PIB. Ambos déficit son los más bajos registrados en los últimos quince años. Ese resultado se debe a un incremento sostenido de la recaudación, que ha situado la carga tributaria en 13,9% del PIB, así como a la continuada contención del gasto, conjuntamente con las bajas tasas de interés, cuya caída también fue alentada por la disminución de la demanda de crédito del Gobierno. En ese contexto destaca la ruptura del ciclo político-electoral de las finanzas públicas en el 2006.

El déficit en cuenta corriente se mantuvo en el 5% del PIB, financiado por ingresos de la inversión extranjera directa, que ascendió a 1.469,1 millones de dólares y mostró un incremento del 70,6% con respecto al 2005, como resultado de las nuevas inversiones en los sectores inmobiliario e industrial, así como en el financiero. Esta situación generó una acumulación de reservas de 1.030,8 millones de dólares, la más alta de los últimos veinticinco años, y reservas internacionales netas por 3.115 millones de dólares, equivalentes al 14% del PIB. Finalmente, la deuda pública se redujo en 3,4%, debido principalmente a la disminución de la deuda del Gobierno Central, por la cancelación de títulos públicos vencidos, y que también contribuyó a la caída de las tasas de interés.

Los balances macroeconómicos del 2006 reflejan un mejoramiento de la estabilidad y la solvencia económicas, pero esconden insuficiencias importantes que limitan el sendero de expansión del crecimiento necesario para no comprometer las oportunidades de las futuras generaciones y cubrir adecuadamente las inversiones requeridas en infraestructura y en el sector social.

La mayor estabilidad interna del 2006 se debe a un incremento sustancial en la recaudación tributaria, que ha disminuido las necesidades de financiamiento del Gobierno Central y reducido la deuda pública. La estimación del monto necesario para financiar las brechas acumuladas en materia de infraestructura -red vial nacional asfaltada- e inversión social evidencia que, aunque se mantenga, el incremento en la recaudación no es suficiente, en ausencia de una reforma tributaria que no solo mejore la solvencia, sino que además contribuya a una mayor equidad. Las brechas en infraestructura e inversión social equivalen al 5,6% del PIB, más un 1,1% del PIB anual para evitar que surjan los rezagos que se han acumulado en el pasado, sin considerar inversiones estratégicas postpuestas y nuevas inversiones. Empero, las inversiones del sector público siguen teniendo tasas de crecimiento negativas. Para superar esas brechas se podría recurrir al endeudamiento; Sin embargo, esta no parece ser la mejor opción

de política pública, ya que un mayor endeudamiento externo puede generar efectos negativos en la calificación de riesgo-país, y un mayor endeudamiento interno puede fomentar la entrada de capitales, precisamente en momentos en que el Banco Central está tratando de contrarrestarla para evitar sus efectos sobre el tipo de cambio. Así, las posibilidades de sentar las bases para un crecimiento sostenido son muy limitadas, si no se impulsa una reforma fiscal orientada a superar las brechas de inversión y de gasto social en el combate a la pobreza. A lo anterior se agregan deficiencias importantes en la calidad del gasto, reflejadas en la gestión institucional, y que se materializan en excesivos tiempos de contratación y formalización de negocios, en duplicación de funciones y en la subejecución de presupuestos, en especial en el Conavi y el Fodesaf. Contar con más recursos es una condición necesaria, mas no suficiente si no se mejora, adicionalmente, la capacidad de gestión institucional.

La mayor estabilidad externa del 2006 se debió a un aumento significativo de la inversión extranjera directa (IED), que financia un alto porcentaje del déficit en cuenta corriente y permite acumular reservas monetarias internacionales, pero que también aumenta la vulnerabilidad. Esta última es determinada por la incertidumbre acerca de la continuidad de la IED, tanto por las condiciones del entorno económico nacional y la falta de inversiones públicas complementarias, como por el nivel de arraigo de estas inversiones en la economía costarricense, caracterizado por débiles encadenamientos productivos.

Los cambios que se darán en el sector financiero, con la irrupción de bancos internacionales en los mercados local y regional, en términos de una probable reducción de los márgenes de intermediación, entre otros, no se traducirá en beneficios para el desarrollo si no se complementan con más inversiones públicas. Al mismo tiempo, preocupa el impacto que el crecimiento del consumo pueda tener sobre la demanda interna y, en consecuencia, sobre la estabilidad, es decir, la inflación y el déficit de la cuenta corriente.

En conclusión, el 2006 presentó buenos resultados macroeconómicos, que deben ser mantenidos en los próximos años para ampliar el sendero de expansión del crecimiento en el mediano y el largo plazo y generar mayores oportunidades para la población. Mejoraron la estabilidad y la solvencia, pero su sostenibilidad requiere más recursos y un uso más eficiente de estos. Para ello se necesita una mejor gestión institucional, que permita superar los rezagos en inversión pública, además de la definición y aplicación de políticas públicas para fomentar los encadenamientos productivos.

## VALORACIÓN DEL DUODÉCIMO INFORME

En el Duodécimo Informe se consignó que en el 2005 la tasa de crecimiento de la economía fue similar a la del año anterior. Se registró más empleo, pero como producto de una mejor captura de la información, que mostró más ocupados y a la vez un mayor desempleo. La desigualdad en la distribución del ingreso se redujo levemente, pero se mantuvo en un nivel superior al de 1997, y la pobreza continuó estancada. La inflación fue mayor, en tanto que el déficit fiscal disminuyó, fundamentalmente por las medidas de contención del gasto y las bajas en las tasas de interés. Siguió pendiente de solución el problema fiscal que apunta a la necesidad de aumentar la carga tributaria, pese a que se incrementó la recaudación. Las exportaciones de bienes y servicios reportaron un nuevo récord, lo mismo que la inversión extranjera directa, mientras el TLC-CA continuaba en trámite en la Asamblea Legislativa.

En suma, en el 2005 Costa Rica mostró una economía con estabilidad en el corto plazo, sin signos de asentamiento de bases para un crecimiento sostenido, con mayores exportaciones y mayor IED, pero con señales cada vez más preocupantes desde el punto de vista de la estabilidad y la solvencia para la generación de capacidades y la ampliación de oportunidades de la población en el mediano y el largo plazos.

## ASPIRACIONES

### » CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIDO

Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos, niveles crecientes de competitividad y en el uso racional de los recursos naturales.

### » INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.

### » ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad en el sector externo, sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien en forma satisfactoria la necesidad de importación.

### » GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.

### » NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Nivel prudente de deuda pública del Gobierno, que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

### » DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS OPORTUNIDADES

Distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

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

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” analiza el comportamiento de la economía costarricense en el año 2006. No es un informe de coyuntura, sino una evaluación del desempeño económico desde el punto de vista del desarrollo humano, en la cual se valoran las oportunidades que creó la economía en términos de acceso de la población a bienes y servicios de calidad, y como consecuencia de la generación de empleo e ingreso en los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país. El análisis se realiza con una perspectiva de mediano plazo, considerando el comportamiento y la evolución de las tendencias de los diversos indicadores económicos en periodos anteriores, a fin de determinar si los resultados del año 2006 representan un avance o un retroceso en el proceso hacia el logro de las aspiraciones de la sociedad costarricense.

El capítulo contiene, además de la descripción y análisis de los principales indicadores económicos con una perspectiva de mediano plazo, indagaciones más profundas sobre temas que afectarán las oportunidades, la estabilidad y la solvencia de la economía costarricense en los próximos años, como la evolución y el estado actual del sector de la construcción; la caracterización y tipología de la inversión extranjera directa; el origen, la ejecución real y la eficiencia en el uso de los recursos públicos; el auge del crédito dirigido a los consumidores y las familias; las

fusiones y adquisiciones en el sector financiero; la pobreza, la desigualdad del ingreso y el empleo, y el cambio en la política cambiaria con la introducción del sistema de bandas. Adicionalmente, el capítulo incluye una serie de contribuciones sobre otros asuntos relevantes del desempeño económico, tales como los objetivos de la negociación de un acuerdo de asociación económica entre Centroamérica y la Unión Europea, la contribución de la firma Intel a la economía nacional, el nuevo proyecto de ley de banca de desarrollo y los esfuerzos de la administración tributaria para incrementar la recaudación, entre otros.

Se incorpora como aporte especial al capítulo una sección que explica las características y el desarrollo diferenciado del turismo en Costa Rica, a partir del análisis de dos microrregiones: Tamarindo y la Fortuna.

**Oportunidades**

La elevada tasa de crecimiento del PIB real, impulsada por la sostenida expansión de las exportaciones de bienes y servicios (turismo), así como por la reactivación de la demanda interna, la reducción de la brecha entre PIB e IND, el importante dinamismo de la inversión del sector privado, los mayores niveles de consumo, las buenas expectativas de consumidores y productores (recuadro 3.1) y la generación de empleo, contrastan con el magro repunte del salario mínimo real, el deterioro en la distribución del ingreso

y el estancamiento de los niveles de pobreza, que no se traducen en mayores oportunidades para la población. En efecto, en el 2006 se crearon 53.025 nuevos puestos de trabajo -un incremento del 3%- y el desempleo bajó en 0,6 puntos porcentuales, para situarse en 6%. El índice de salario mínimo real promedio aumentó solo 1,7%, un crecimiento que se da por primera vez desde 1999, pero que se mantiene estancado desde entonces. Por su parte, la distribución del ingreso se deterioró, luego de que en los últimos tres años venía mostrando una continua, aunque leve, mejoría; y la pobreza, aun habiéndose reducido un punto porcentual con respecto al año anterior, se mantuvo en el rango de 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, situación que prevalece desde 1994.

En el 2006, la economía costarricense experimentó una tasa de crecimiento del PIB de 8,2% en términos reales, la mayor desde 1999. En 2004 y 2005 esa tasa fue de 4,3% y de 5,9%, respectivamente, lo que muestra una tendencia alcista sostenida en los últimos tres años.

El fuerte crecimiento del 2006 se debió al continuado impulso que ha venido generando la demanda externa. Sin embargo, también fue resultado de una importante reactivación de la demanda interna, que creció 7,6%, el valor más alto de los últimos siete años (gráfico 3.2).

El dinamismo de la demanda externa se explica por la continuidad de un

## RECUADRO 3.1

**Mejoran las expectativas de consumidores y productores**

En el 2006 mejoraron las expectativas de los productores y los consumidores. El índice de confianza del consumidor<sup>1</sup> (ICC), calculado en noviembre del 2006, fue el más alto de los últimos cinco años, al alcanzar un valor de 44,6 (gráfico 3.1). Esto refleja el cambio de tendencia de los consumidores hacia expectativas positivas, influenciadas principalmente por el mayor crecimiento económico, la disminución de la inflación, condiciones favorables de endeudamiento y la modificación del régimen cambiario (Madrigal, 2007). El índice empresarial de percepciones (IEP)<sup>2</sup>, que mide la percepción de la situación de las empresas con base en el comportamiento pasado (Uccaep, 2006), también registró el valor más alto de los últimos cinco años (6,8%). Los sectores que mostraron mayor confianza fueron la industria y la construcción.

Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007.

entorno internacional favorable a las exportaciones de bienes, que nuevamente experimentaron un récord en el 2006 (8.199,8 millones de dólares). Al igual que el año anterior, los incrementos se concentraron en el sector agrícola de exportación (piña y banano) y en productos industriales exportados bajo el régimen de zonas francas. Las exportaciones de bienes y servicios (turismo) siguen siendo el principal motor de la economía costarricense.

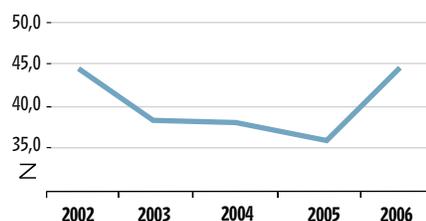
Por su parte, la reactivación de la demanda interna obedeció, fundamentalmente, al crecimiento en la formación bruta de capital fijo, que pasó de 6,0% a 9,6% y que se materializó en el aumento de las inversiones del sector privado en la construcción, alentadas a su vez por una fuerte expansión de la inversión extranjera directa (que acendió a 1.469,1 millones de dólares y registró una tasa de crecimiento 70,6% mayor que la del año previo), además de un incremento en el gasto de consumo final de los hogares y del Gobierno Central.

El crecimiento del PIB real fue acompañado por un incremento menor del ingreso nacional disponible (IND) real; no obstante, el crecimiento de 7,2% obtenido por ese indicador fue mayor

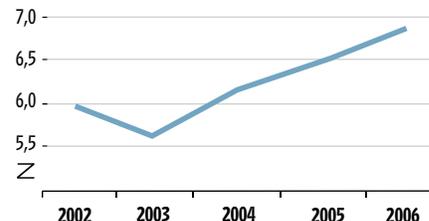
## GRAFICO 3.1

**Índice de confianza del consumidor e Índice empresarial de percepción**

(promedios trimestrales)



Fuente: Madrigal, 2007.

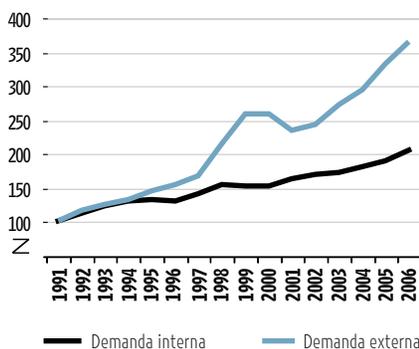


Fuente: Uccaep, 2006.

## GRAFICO 3.2

**Evolución del índice de las demandas interna y externa**

(base 1991=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

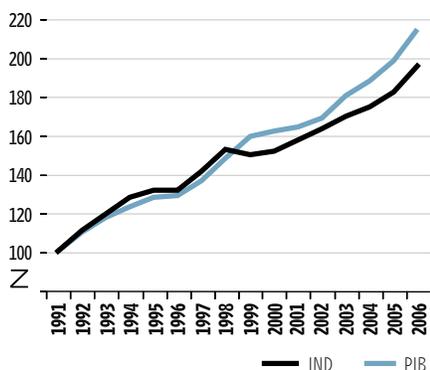
en 3,2 puntos porcentuales con respecto al 2005 (gráfico 3.3). El IND, que es la suma de los ingresos provenientes de la producción luego del pago de impuestos, las transferencias internacionales netas, el pago neto a factores internos y externos y la variación en los términos de intercambio, presenta tasas de crecimiento menores que el PIB desde el año 2003. Esto se debe a la remisión de las utilidades de las empresas extranjeras establecidas en el país, pero también al deterioro de los términos de intercambio proveniente de la factura petrolera; como se documentó en el Duodécimo Informe, esta última pasó de representar el 2,5% del PIB en el 2002 a 5% del PIB en el 2005. En el 2006, la repatriación de utilidades de las empresas extranjeras establecidas en el país fue mayor, los términos de intercambio se deterioraron, aunque mucho menos que el año anterior, y la factura petrolera fue de

1.249,5 millones de dólares, equivalentes a un 5,6% del PIB. Estos resultados ampliaron el saldo entre ingresos y egresos de la economía, pero la reactivación de la demanda interna contribuyó a que la tasa de crecimiento del IND real fuera mayor y se redujera la brecha con respecto al PIB real, de 1,9 a 0,9 puntos porcentuales entre 2005 y 2006.

**Continúa crecimiento de la demanda externa**

En el 2006 la demanda externa mostró un crecimiento superior al promedio de los últimos diez años, más por el comportamiento de las exportaciones de bienes que por las de servicios (turismo). Estas últimas crecieron un 3,4% en tanto que las primeras nuevamente experimentaron un récord (8.199,8 millones de dólares), pese a la incertidumbre en torno a la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA) y el estancamiento de la legislación denominada "agenda complementaria" y/o "de implementación" al TLC-CA en la Asamblea Legislativa (para más información sobre el estado actual de la legislación relacionada con la agenda complementaria, consúltese el capítulo 5). Su expansión fue de 16,7%, superior a la del 2005 y la cifra mayor de los últimos seis años. Los incrementos en el rubro de bienes se concentraron en el sector agrícola de exportación, que creció 19%, casi 16 puntos porcentuales más que en el 2005, y en productos industriales bajo el régimen de zonas francas, cuyo crecimiento fue de 15,9%.

**GRAFICO 3.3**  
**Índice del PIB real y del IND real**  
(base 1991=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

En el sector agrícola, los principales productos exportados fueron piña y banano<sup>3</sup>. El comportamiento de las zonas francas se explica por la exportación de circuitos integrados y microestructuras electrónicas, que aumentaron un 50,8% y representaron el 28,1% de las exportaciones totales de zonas francas, sobre todo por la entrada al mercado del nuevo procesador *Core 2* de la empresa Intel, lanzado en julio del 2006 (recuadro 3.2). Otros productos, como conductores eléctricos, refrigeradores eléctricos, medicamentos, equipo médico, entre otros, también mostraron tasas de crecimiento significativas (Procomer, 2007a).

Las zonas francas siguen concentrando el 52,6% de las exportaciones (4.310,3 millones de dólares), seguidas por el régimen definitivo de exportación<sup>4</sup>, con el 42,2% (3.457 millones de dólares) y el régimen de perfeccionamiento activo<sup>5</sup>, con el restante 5,3% (431 millones de dólares). Además, el 50% de las exportaciones totales de bienes se mantiene concentrado en siete productos y el 66% en veinte rubros, de los 3.796 productos que se exportan actualmente (Procomer, 2007a).

Con respecto a los mercados de destino, Estados Unidos siguió siendo el principal socio comercial, aunque con una participación menor que en años anteriores. En el 2002 las exportaciones hacia ese país representaban el 53,2% del total exportado por Costa Rica; en el 2006 esa proporción descendió a 41,1%.

**RECUADRO 3.2**

**Impacto económico de Intel en Costa Rica**

Un estudio realizado por Cefsa (2006) analiza el impacto económico de la empresa Intel en la economía costarricense. Entre sus hallazgos destaca el hecho de que, entre 1998 y 2005, la contribución promedio de la producción de Intel al PIB fue de 4,5%, cifra que aumentó a 4,9% al considerar el período 2001-2005. Sin embargo, existe una alta variabilidad en este indicador, debido a la naturaleza de la tecnología de la computación, que se manifiesta en oscilaciones de la demanda y de los precios de transferencia, los que a su vez se expresan en cambios en el valor de las exportaciones. El estudio no incorpora una medición del impacto de la firma sobre el ingreso nacional bruto real, por falta de información desagregada, pero una valoración parcial indica que el efecto puede oscilar entre 1% y 1,5%, mucho más bajo que la contribución de su producción al PIB, en razón de los pagos a factores externos, pues se trata de una actividad intensiva en capital y con altos montos de inversión en investigación y desarrollo.

El mayor impacto visible es sobre las exportaciones. Intel se ha posicionado como el mayor exportador del país y representa cerca del 20% de las exportaciones totales. Sus inversiones suman, al 2005, 732 millones de dólares y se concentran anualmente en renovación y ampliación de la capacidad de producción. En promedio, la inversión anual de la empresa fue de alrededor de 75 millones de dólares entre 1997 y 2000, y de 90 millones de dólares entre 2001 y 2005.

En mayo de 2006 Intel generaba 3.492 empleos directos, equivalentes al 1,6% del empleo en el sector manufacturero; de ellos, el 70% correspondía a trabajadores con calificación preuniversitaria (graduados de secundaria académica y técnica). En el 2005, el monto erogado por remuneraciones al personal fue de 14.092 millones de colones, que representan el 0,51% de los pagos totales a trabajadores en el sector

formal. El promedio de salario mensual, incluyendo bonificaciones y otros beneficios, asciende a 836 dólares, muy superior al promedio nacional de 438 dólares y al promedio de la industria manufacturera, de 491 dólares.

Es importante resaltar la evolución de las actividades de Intel en el país. Originalmente la compañía se estableció para desarrollar operaciones de ensamblaje y prueba de microprocesadores, pero ha ampliado su ámbito de acción creando un área de servicios en la cual se diseñan y validan procesadores que saldrán al mercado en los próximos tres a cinco años. Además amplió sus labores hacia centros de servicios financieros y de gestión de compras y contrataciones. En la actualidad el 99% de los procesadores para servidores de Intel se ensambla en Costa Rica.

Los aportes fiscales de Intel por concepto de impuesto sobre la renta son nulos, debido a que está amparada al régimen de zonas francas y, por tanto, está exenta del pago de ese tributo. Sin embargo, la empresa sí es contribuyente de impuestos municipales -sobre bienes inmuebles- y otros pagos, tales como patentes municipales y tasas de recolección de desechos, limpieza de vías, entre otros, que sumaron 307 millones de colones al 2006. La compañía también está sujeta al pago por el uso del régimen de zonas francas, que en el año 2006 ascendió a 135,6 millones de colones, cifra que representó el 3% del ingreso bruto de Procomer. Finalmente, en cargas sociales Intel pagó 5.409,3 millones de colones y realizó aportes patronales a su asociación solidarista por un monto de 922,2 millones de colones.

Como parte de sus programas de responsabilidad social corporativa, Intel desarrolla actividades de proyección comunitaria, como donaciones de equipo industrial y de cómputo, capacitación de educadores, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en Cefsa, 2006, e información de la empresa.

Las exportaciones hacia la Unión Europea fueron del 15,6% del total, 1,9 puntos porcentuales menos que el valor del 2003. Por su parte, las exportaciones hacia Centroamérica se han mantenido relativamente constantes, y en el 2006 representaron el 13,9% del total (Procomer, 2007a).

Una novedad del sector exportador durante los dos últimos años es el aumento de las exportaciones con destino a Asia, que pasaron de representar el 2,6% del total en el 2004, a 6,8% en el 2006. Sin embargo estas exportaciones, que se dirigen principalmente a China, provienen de una sola empresa (Intel) (cuadro 3.2).

CUADRO 3.2

### Exportaciones de Costa Rica con destino a China continental, según productos

(millones de dólares)

Productos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aparatos eléctricos y manufacturas metálicas	6,6	9,7	30,9	84,5	158,1	237,7	551,9
Pescado	3,8	2,1	1,7	1,8	1,1	0,6	0,5
Banano	1,7	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Flores, plantas y follajes	0,2	0,2	0,5	1,2	1,5	1,7	2,1
Otros	0,5	1,1	0,8	1,4	3,2	4,9	3,8
Total	12,8	13,9	33,8	88,9	163,9	244,9	558,3

Fuente: BCCR.

RECUADRO 3.3

### Se plantea la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea

En mayo de 2004 se acordó explorar la posibilidad de establecer un acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (CA-UE), que incluya un tratado de libre comercio y una valoración conjunta del proceso de integración económica centroamericana. Esa valoración concluyó en marzo del 2006, fecha en la cual se dispuso iniciar negociaciones para la suscripción del acuerdo de asociación CA-UE, el cual buscaría el fortalecimiento de las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre ambas regiones. En ese sentido, para que el instrumento propuesto genere beneficios recíprocos su diseño debe reconocer las particularidades, necesidades y niveles de desarrollo concretos existentes en Centroamérica y en la Unión Europea. Se acordó que las naciones del istmo definieran una estructura interna que les permita organizarse y convenir en una posición regional conjunta, que pueda ser presentada a la Unión Europea de un modo eficiente y ordenado. Al mismo tiempo, esa estructura organizativa debe responder adecuadamente a las necesidades que impone la situación económica y política de la región, de manera que, a partir de una posición realista, Centroamérica esté en capacidad de buscar un acuerdo satisfactorio para ambas partes en un plazo razonable.

Fuente: Rodríguez, 2007, con información de Comex.

El acuerdo implica compromisos en tres aspectos, que son los que determinan los grupos de negociación:

- **Diálogo político** para promover el respeto a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y al principio del estado de Derecho que inspira las políticas internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del acuerdo de asociación para la profundización del diálogo político sobre cuestiones bilaterales y regionales de interés común, así como para la adopción de posiciones conjuntas en temas de trascendencia internacional.

- **Fomentar una cooperación** cada vez más estrecha entre las partes, previendo su intensificación en materia política, comercial, económica, social, cultural y en otros ámbitos de interés mutuo, y teniendo en cuenta que la Unión Europea es una de las principales fuentes de cooperación para Centroamérica. El grupo responsable del diálogo político y de cooperación estará conformado por funcionarios de las cancillerías centroamericanas.

- **Libre comercio**, que es fundamental para consolidar, expandir y mejorar el acceso de las exportaciones al mercado europeo; eliminar las barreras no arancelarias y medidas injustificadas que distorsionan el comercio de los productos de las partes; facilitar la circulación de bienes y servicios hacia la Unión Europea; establecer procedimientos efectivos y transparentes para la solución de disputas comerciales; promover la competencia mediante el mejoramiento de la productividad y la competitividad de los bienes y servicios centroamericanos, así como crear un marco jurídico estable y un ambiente propicio para la inversión nacional y extranjera. Este grupo estaría liderado por los ministros de Economía o de Comercio Exterior de los países.

El 13 de abril de 2007, el Ministerio del Comercio Exterior inició el diálogo informativo sobre la negociación del acuerdo de asociación CA-UE. Además anunció que comenzará a elaborar la posición nacional, con el fin de que refleje de la mejor manera los intereses de todos los sectores. Se espera que el proceso de negociación sea lo más participativo posible, tanto en cada país como a nivel regional.

### Se reactiva la demanda interna

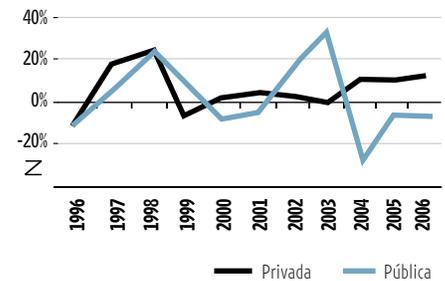
Todos los componentes de la demanda interna mostraron un mayor dinamismo en comparación con el año anterior. La formación bruta de capital fijo fue la que más creció entre 2005 y 2006, de 6,0% a 9,6%; le siguieron el gasto de consumo de los hogares (3,6% a 5,6%) y el gasto de consumo final del Gobierno (0,1% a 2,9%). El comportamiento de la formación bruta de capital fijo se explica por nuevas inversiones del sec-

tor privado, que registraron un alza de 10,4% en el 2006. Las inversiones del sector público, por su parte, mostraron una tasa de crecimiento de 5,7% en el 2006, revirtiendo la tendencia de los últimos dos años (gráfico 3.4).

El mayor gasto de consumo de los hogares obedece al comportamiento de tres factores: el incremento del empleo, el aumento del ingreso promedio de los hogares más ricos y los altos niveles del crédito para consumo. El crecimiento

GRAFICO 3.4

### Formación bruta de capital fijo de los sectores público y privado



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

#### RECUADRO 3.4

### Lineamientos para integrar la economía interna con la economía externa

Autores como Rodrik (2003 y 2005), Ocampo (2004), Lall et al. (2004) y Stiglitz (2004), entre otros, coinciden en que la estrategia de desarrollo en tiempos de globalización requiere políticas activas y explícitas para lograr la integración de la economía externa con la interna y acelerar el desarrollo económico. Se ha demostrado que la política comercial no es suficiente para lograr mayor crecimiento y mejorar el bienestar de la población. Una economía integrada internamente tiene fuertes vínculos insumo-producto entre sectores productivos, un alto nivel de articulación sectorial entre lo rural y lo urbano, entre bienes de consumo y bienes intermedios, y una estructura de demanda que tiene nexos entre salarios, consumo y producción.

Cepal (2006) sugiere los siguientes lineamientos generales para una estrategia de desarrollo dirigida a integrar la economía interna con la economía externa:

1. Realizar un diagnóstico apropiado de la situación de la economía. Es necesario conocer las circunstancias específicas de los países para diseñar la estrategia que se seguirá y el conjunto apropiado de políticas que se aplicará, así como identificar los niveles, sectores y áreas o zonas que permitirán detonar el crecimiento más rápidamente. Esto se extrae de las lecciones aprendidas en los países del este asiático, de las que se concluyó que en materia de política económica no existe una fórmula única y que se deben hacer ajustes de manera constante.

2. Fortalecer la dinámica exportadora y los vínculos con el resto de la economía. Lo más importante es mejorar el desempeño del sector exportador, con el fin de obtener mayores recursos para financiar un crecimiento más acelerado. Esto puede hacerse mediante un tipo de cambio competitivo, la reducción al mínimo de las incongruencias entre políticas y la diversificación de la oferta exportable, ampliando el destino de las exportaciones, desarrollando programas orientados a superar los obstáculos internos para incorporar un valor agregado local, y eliminando las restricciones para el comercio exterior, en particular en infraestructura, telecomunicaciones, transporte de diversos tipos, instalaciones portuarias, almacenaje y procesos administrativos aduaneros. Es decir, la facilitación del funcionamiento de las exportaciones e importaciones contribuye al desarrollo de una oferta exportable competitiva en precio y calidad. En este mismo sentido, se requiere fortalecer las instituciones relacionadas con las exportaciones, tanto públicas como privadas.

3. Reforzar la producción destinada a la demanda interna. Se sugiere un enfoque integral de políticas orientadas a dotar de activos necesarios a la población rural, principalmente educación y conocimientos, que le permitan desempeñarse tanto en el área productiva agropecuaria como en otras actividades productivas

rurales, así como incrementar la generación de valor agregado en el sector manufacturero. Para ello se requiere la construcción de nuevo tejido industrial manufacturero y la reconstrucción de cadenas productivas desarticuladas por las importaciones. Es importante mantener cierto equilibrio en los productos, entre el contenido importado y el componente local. La reconstrucción y el fortalecimiento del tejido productivo pueden lograrse con medidas de apoyo crediticio, educativas, de apoyo técnico, de comercialización, factores productivos complementarios y la creación de infraestructura productiva.

Otros temas por considerar son la coordinación de inversiones y la creación o fortalecimiento de las instituciones, instrumentos y políticas. Además se debe mejorar el margen de maniobra que tienen los gobiernos para poner en práctica las políticas de desarrollo. En un entorno donde existen organismos que dictan reglas para los países, es muy importante mantener políticas macroeconómicas que disminuyan la vulnerabilidad y neutralicen la mayor exposición a factores de riesgo externos (estabilidad de precios, sostenibilidad de las finanzas públicas y externas y solidez de los sistemas financieros). Todo lo anterior coincide con la conformación del "clima de inversión adecuado."

Fuente: Elaboración propia con información de Cepal, 2006.

del empleo fue de 53.025 puestos de trabajo, cifra cercana al promedio de años recientes. Por su parte, el ingreso promedio de los hogares creció en términos reales un 2,4%, menos que el 2,8% del 2005. Sin embargo, este aumento fue desigual en términos del acceso de la población a más oportunidades, ya que solo se presentó en los quintiles de mayores ingresos, mientras los quintiles de menores ingresos experimentaron un decrecimiento. El ingreso de los hogares más ricos se incrementó en 5,7%, en tanto que el promedio de la caída de los ingresos en los tres quintiles más pobres fue de 2,4%. Finalmente, el crédito para consumo ha mostrado tasas de crecimiento superiores al 20% en los últimos años, como resultado de las facilidades y programas de crédito personal que ofrecen las entidades financieras, y que han permitido un mayor acceso a bienes y servicios.

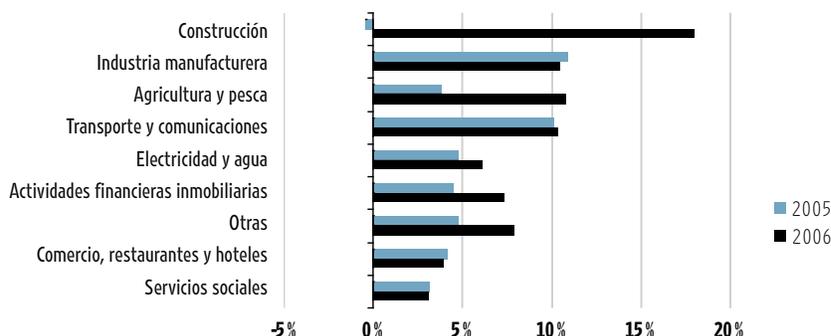
Tanto el aumento de la inversión privada como el gasto de consumo de los hogares en el 2006 superaron el promedio de los últimos diez años (5,7% y 2,1%, respectivamente). Esto denota que se ha ampliado el acceso de la población a bienes y servicios de calidad.

### Agricultura, industria, construcción y transporte impulsan el crecimiento

Los sectores de mayor crecimiento en el 2006 fueron la construcción (18%), la agricultura y pesca (10,8%), la industria manufacturera (10,4%) y transporte y comunicaciones (10,3%). Las razones que explican estos resultados se asocian al comportamiento del sector exportador y a la acrecentada inversión del sector privado. El sector construcción, en particular, mostró una notable recuperación: pasó de una tasa de variación negativa en el 2005 a una tasa positiva y superior a la de todos los sectores en el 2006, de -0,4% a 18% (gráfico 3.5). El sector de comercio, restaurantes y hoteles redujo su dinamismo a una tasa inferior que la del año previo, de 4,1% a 3,9%, en respuesta a la evolución del sector turístico, ya que el ritmo de crecimiento de visitantes a Costa Rica pasó de una tasa promedio de 14,7% en

GRAFICO 3.5

### Crecimiento del PIB según rama de actividad económica



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

los últimos tres años, a 2,2% en el 2006 (un análisis detallado sobre este tema se encuentra en el aporte especial que se incluye al final de este capítulo). Por su parte, los sectores financiero e inmobiliario también mantuvieron su alto dinamismo, sobre todo el inmobiliario, que está generando importantes efectos en la actividad económica debido al auge de las inversiones en la Gran Área Metropolitana y las zonas costeras, en especial las de Guanacaste, relacionadas con el desarrollo del turismo. La principal fuente de inversión de este sector es de origen externo, la cual ha venido aumentando significativamente su participación en la IED. Mientras en el año 2002 la inversión inmobiliaria representaba el 3,2% de la IED total, en el 2006 alcanzó el 25%.

La industria manufacturera creció a una tasa de 10,4%, producto del comportamiento de las empresas extranjeras instaladas en el país. Las zonas francas pasaron de explicar el 11% de ese crecimiento al 73% en los períodos 1992-1996 y 2002-2006 (BCCR, 2007c).

Los sectores que más contribuyeron al crecimiento económico en el 2006 fueron la industria, el transporte, el comercio y el agro. Sin embargo, resalta la disminución en el aporte del sector transporte, que entre 1996 y 2006 fue de 24,2% en promedio, pero cayó a 18,9% en el 2006 (cuadro 3.3). A su vez, los sectores agrícola e industrial aumentaron su contribución entre el período indicado y el año 2006, dejando claro que el dinamismo de

ambos obedece en su totalidad a las empresas dedicadas al mercado internacional. El nuevo Gobierno dirigió la política productiva del Plan Nacional de Desarrollo al crecimiento de estos sectores (recuadro 3.5 y cuadro 3.4). El sector terciario (servicios) redujo su aporte en relación con años anteriores, pero sigue siendo el sector que más contribuye al crecimiento, por lo que tiene, la mayor participación en la generación del PIB (53,2% en el 2006). Finalmente, a pesar del fuerte repunte del sector construcción, su contribución al crecimiento fue de 8,8%, muy por debajo de los sectores antes comentados, pero superior a la cifra reportada para el período 1996-2004 (cuadro 3.3).

### Piña y banano, principales determinantes del crecimiento del sector agrícola

En la sección anterior se documentó el mayor dinamismo que mostró el sector agrícola durante el 2006, al crecer a una tasa del 10,8%. Ese resultado se explica en un 77,2% por el comportamiento del banano y la piña, actividades que presentaron tasas positivas de 21,6% y 29,8%, respectivamente (cuadro 3.5).

En el 2005 el sector bananero había crecido a una tasa negativa, por la caída en la producción ocasionada por las lluvias que afectaron las plantaciones (Programa Estado de la Nación, 2006). Durante el 2006 el sector tuvo un mejor desempeño, pues no sufrió los embates del clima. No obstante, aún le falta recuperar el dinamismo que tuvo

CUADRO 3.3

### Contribución al crecimiento de la economía según sectores económicos (porcentajes)

Sector	1996-2004	2005	2006
PIB a precios básicos	100,0	100,0	100,0
<b>Sector primario</b>	7,0	6,7	14,3
Agricultura, silvicultura y pesca	6,9	6,6	14,0
Extracción de minas y canteras	0,1	0,1	0,3
<b>Sector secundario</b>	27,9	42,7	32,5
Industria manufacturera	27,9	42,7	32,5
<b>Sector terciario</b>	65,1	50,6	53,2
Construcción	2,8	-0,3	8,8
Electricidad y agua	3,7	2,5	2,4
Comercio, restaurantes y hoteles	14,5	12,5	8,8
Transporte, almacenaje y comunicaciones	24,2	23,6	18,9
Servicios financieros y seguros	7,2	4,8	6,4
Actividades inmobiliarias	3,4	2,5	2,5
Otros servicios prestados a empresas	6,3	4,1	5,5
Servicios de administración pública	0,5	0,8	0,3
Servicios comunales, sociales y personales	8,3	5,7	4,0

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

a finales de los noventa. Con respecto al 2005, la producción se incrementó en un 15% y las exportaciones en 139 millones de dólares, lo cual respondió tanto al aumento en el precio (6,72%), como en el volumen exportado (405.000 toneladas métricas más que en el 2005). La productividad del sector, estimada como la razón entre el volumen exportado y la cantidad de hectáreas, es una de las más altas del mundo (2.526 cajas por hectárea) (Corbana, 2007).

Este sector es también una de las principales fuentes de empleo agrícola. Según el INEC (2006), en el año bajo análisis el número de ocupados fue de 32.312 personas, que representan el 13% de los ocupados del sector agrícola. Según estimaciones de Corbana (2007), la industria bananera generó 34.232 empleos directos en el 2006, es decir, 1,3 personas por hectárea cultivada. Esta cifra creció un 4% con respecto

RECUADRO 3.5

### Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Jorge Manuel Dengo Obregón

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 fue presentado al país a inicios del 2007, como resultado de un proceso cuyo primer paso se dio con la firma del decreto ejecutivo 33151, del 8 de mayo de 2006 y sus reformas, que dispuso organizar el Poder Ejecutivo en doce sectores (actualmente dieciséis, después de la publicación del Plan).

Los ejes de la política productiva para la actual Administración son:

- **Acelerar de manera sostenible el crecimiento económico** en el corto plazo y lograr la sostenibilidad de ese desempeño en el largo plazo son requisitos indispensables para la reducción sostenida de la pobreza.
- **Lograr un equilibrio fiscal** basado en la suficiencia de los ingresos y no en la represión del gasto y la inversión pública, tanto en el área social como en la económica.
- **Potenciar a las PYME:** incrementar los niveles de apoyo técnico y financiero a

las PYME, elevar su productividad y su participación, tanto directa como indirecta, en los mercados de exportación.

- **Disminuir la inflación** a niveles competitivos internacionalmente, de manera que se minimice su impacto sobre los sectores de menores ingresos y se genere un entorno positivo para la inversión.
- **Recuperar la infraestructura de transporte,** construir nuevas obras críticas para el desarrollo nacional, elevar la productividad e incrementar la capacidad de los puertos y recuperar el rezago en la construcción de infraestructura aeroportuaria.
- **Reducir de manera gradual y sostenida el desempleo y la pobreza,** mediante la combinación de políticas productivas que generen puestos de trabajo formales bien remunerados, y políticas educativas y de capacitación que permitan a las y los trabajadores desarrollar las habilidades, conocimientos y destrezas necesarios para acceder a esos puestos de trabajo.

■ **Aumentar las capacidades científicas y tecnológicas:** alcanzar mayores niveles de inversión privada en investigación y desarrollo, articular más cercanamente los centros de investigación y las empresas, y mejorar cuantitativa y cualitativamente la formación del recurso humano del país en materia de ciencia, tecnología e innovación.

■ **Profundizar la inserción de Costa Rica en la economía mundial:** consolidar el éxito del sector exportador costarricense y potenciar su capacidad para atraer inversión extranjera directa de la más alta calidad, por medio de la negociación y correcta administración de acuerdos bilaterales de libre comercio con los principales socios comerciales del país, así como de una participación activa en los foros multilaterales de comercio internacional.

Fuente: Vega, 2007 y Mideplan, 2007.

CUADRO 3.4

**Metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010**

Sector	Algunas metas estratégicas por alcanzar al final del período 2007-2010
Financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aumentar los ingresos tributarios al 17,2% del PIB.</li> <li>■ Elevar la inversión pública al menos al 1,5% del PIB anual.</li> <li>■ Mantener la deuda pública total en un porcentaje igual o menor al 56% del PIB.</li> <li>■ Lograr una tasa de crecimiento constante para las colocaciones y captaciones del sistema bancario público.</li> <li>■ Incrementar el porcentaje de cobertura del seguro de pensiones por IVM hasta el 52% y lograr una rentabilidad promedio anual de la cartera de 3,5%.</li> <li>■ Contar con sistemas de información territorial y de registro inmobiliario en 56 municipios del país en 2009.</li> </ul>
Productivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Lograr un crecimiento anual del 5% en el sector agropecuario.</li> <li>■ Aumentar del 4% al 8% las PYME exportadoras.</li> </ul>
Comercio exterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Incrementar las exportaciones a 18.000 millones de dólares anuales y la IED a 1.500 millones de dólares. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr un crecimiento promedio anual de las exportaciones:</li> <li>• <b>Por sector productivo:</b> del 15,1% promedio por año en el sector agrícola; del 15,8% en la industria alimentaria; del 7,9% en el sector textil; del 25,7% en el resto del sector industrial, y del 9,0% en el sector pecuario y de pesca.</li> <li>• <b>Por régimen de exportación:</b> del 21,4% como promedio anual en el régimen de zonas francas; del 33,6% en el régimen de perfeccionamiento activo, y del 20,2% en el régimen definitivo.</li> <li>• <b>Por lugar de destino:</b> del 16,7% en las exportaciones hacia América del Norte; del 17,0% en las dirigidas a Centroamérica; del 22,4% en las correspondientes al Caricom; del 17,5% en las destinadas a la Unión Europea; del 38,7% en las que van a Asia, y del 7,0% promedio por año hacia otros destinos. Además, un crecimiento de un 12% promedio anual en el comercio intrarregional con Centroamérica.</li> </ul> </li> </ul>
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aumentar al menos en: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4% promedio anual la cantidad de turistas y de visitantes de cruceros.</li> <li>• 12% la cantidad de habitaciones turísticas.</li> <li>• 20% los recursos que se invierten en la promoción internacional de Costa Rica como destino turístico.</li> </ul> </li> <li>■ Lograr un incremento del 40% en la cantidad de empresas con Certificación para la Sostenibilidad Turística.</li> </ul>
Infraestructura y transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Incrementar de 20% a 30% la proporción de la red vial nacional asfaltada en buenas condiciones, con un índice de rugosidad (IRI) menor a 3.</li> <li>■ Aumentar la cobertura de atención de la red vial cantonal a nivel de todo el país, de 1.640 kilómetros en el 2005 a 6.595 kilómetros en el 2010.</li> <li>■ Incrementar el número de operaciones aéreas, de 132.318 en 2005 a 145.000 en 2010.</li> <li>■ Reducir la cantidad de buses que ingresan diariamente al centro de San José en horas pico, de 1.050 a 803.</li> <li>■ Disminuir la tasa de mortalidad por accidentes viales hasta una tasa de 12,1 por 100.000 habitantes en el año 2010.</li> <li>■ Para el 2010, incrementar en 250 el número de toneladas por hora en carga a granel descargadas en buque atracado en puerto Caldera, con respecto a la cifra actual, y en 168 toneladas por hora en el caso de puerto Limón.</li> <li>■ Aumentar de 1% del PIB en el 2007 a 2% en el 2010 la inversión en el sector transporte.</li> </ul>
Ciencia y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Contribuir al cumplimiento de las metas de la "Estrategia Siglo XXI: conocimiento e innovación hacia el 2050 en Costa Rica".</li> <li>■ Elevar la inversión nacional en este campo hasta el 1% del PIB.</li> </ul>
Trabajo y seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Reducir el desempleo abierto en 0,8% al finalizar el período de Gobierno.</li> <li>■ Aumentar a un 70% las acciones de fiscalización de oficio en áreas de mayor vulnerabilidad laboral.</li> </ul>

Fuente: Mideplan, 2007.

CUADRO 3.5

**Principales indicadores del dinamismo del banano y la piña.  
Promedio 2000-2004, 2005 y 2006**

Rubro	Promedio 2000-2004	2005	2006	Crecimiento 2005-2006
<b>Banano</b>				
Exportaciones (millones de dólares)	526,6	481,1	620,2	28,9
Volumen exportado (miles de toneladas métricas)	1.988,1	1.674,9	2.053,3	22,6
Valor agregado (en millones de colones de 1991)	27.167,1	23.850,8	29.000,8	21,6
Producción (toneladas métricas)	1.789.064,0	1.608.754,0	1.852.954,0	15,2
Superficie cultivada (hectáreas)	43.738,0	41.147,0	42.700,0	3,8
Precio (dólares por tonelada)		287,3	306,6	6,7
<b>Piña</b>				
Exportaciones (millones de dólares)	175,6	325,6	430,4	32,2
Volumen exportado (toneladas métricas)	484,9	901.425,1	1.173.680,3	32,2
Valor agregado (en millones de colones de 1991)	15.041,6	29.470,6	38.250,7	29,8
Producción (toneladas métricas)	981.412,0	1.605.237,0	1.200.000,0	-25,2
Superficie cultivada (hectáreas)	15.096,0	26.821,0	38.500,0	43,5
Precio (dólares por kilo)	0,35	0,36	0,37	2,80

Fuente: Meneses y Rodríguez, con datos de BCCR; Procomer, 2007a; Sepsa, 2007 y Elizondo, 2007.

al año anterior, pero el total reportado de 1.314 empleos se encuentra muy por debajo de lo que contrataba el sector a mediados de los noventa. Proyecciones realizadas por la misma entidad indican que el 85% de los trabajadores de la zona del Caribe están ligados directa o indirectamente a la producción de banano, con un salario promedio que es casi el doble del mínimo legal establecido por el Gobierno Central.

Por su parte, el valor de la producción de piña continuó por la senda de alto crecimiento iniciada desde principios de la década en curso. En el 2006 su tasa de crecimiento fue de 30%. Sin embargo, esta actividad sigue contribuyendo mayoritariamente a la expansión del sector agrícola (49%), aunque supone un riesgo importante para el ambiente (véase capítulo 4) y reproduce una estructura de relaciones productivas perjudiciales para los pequeños productores, los cuales presentan una alta vulnerabilidad a la variación de los precios y dificultades para aplicar técnicas de producción exigidas por el mercado internacional (Programa Estado de la Nación, 2006).

Las exportaciones de piña ocuparon el sexto lugar entre la totalidad de los productos de exportación y el segundo

RECUADRO 3.6

**Diferencias en la distribución del valor agregado agrícola**

Los motores del crecimiento económico nacional se están concentrando cada vez más en sectores productivos que se caracterizan por presentar condiciones complejas en la distribución del valor agregado, comportamiento que se puede observar cuando se analizan los sectores productivos desde una perspectiva de cadenas. Como se documentó en el Duodécimo Informe, un instrumento valioso para conocer la dinámica de funcionamiento de un sector productivo es la metodología de las cadenas globales de mercancías (CGM), a partir de la cual se puede determinar cuáles son los eslabones que conforman la cadena, cómo se interrelacionan, cuáles son sus participantes y cómo se distribuyen los ingresos entre ellos, así como el papel que juega la producción nacional dentro de la producción media del sector. La identificación de estos factores es importante para plantear acciones que procuren mejorar las condiciones de los segmentos que no logran beneficiarse adecuadamente del mayor dinamismo de las cadenas.

Varios estudios realizados bajo el enfoque de CGM muestran la desventaja de los productores nacionales frente a los comercializadores. Si bien el abastecimiento de grandes comercializadoras se da a través de la compra a pequeños agricultores, los términos de negociación y los precios establecidos para ellos no siempre son los más adecuados. En el caso de la piña, por ejemplo, los productores directos obtienen un margen de ganancia de entre 25% y 30% cuando los precios están bajos, y de 35% a 40% en épocas de precios altos, mientras que las comercializadoras, por su poder de negociación y cercanía con el consumidor final, llegan a manejar márgenes de ganancia de entre 60% y 70% (E<sup>6</sup>: Quesada, 2007). Características similares se observan en las cadenas del melón, el chayote y el café, en las cuales la apropiación de ganancia se concentra en los eslabones finales de la cadena (cuadro 3.6).

Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007 con datos de Cinpe, 2007.

CUADRO 3.6

**Distribución del ingreso en las cadenas productivas de melón y chayote**  
(porcentajes)

Agente	Melón <sup>a/</sup>	Chayote	
		(productor integrado)	(productor independiente)
Detallista	60	57	57
Comercializador	23	31	32
Empacador			9
Productor	17	12	2
Total	100	100	100

a/ La variedad de melón utilizada como referencia corresponde a la denominada "piel de sapo".

Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007 con datos de Cinpe, 2007.

entre las del sector agrícola. Su principal destino es Estados Unidos, con una participación del 50% (Elizondo, 2007), seguido por Holanda (13%) y Bélgica (10%). Del total de piña importada por Estados Unidos, 690.000 toneladas métricas en el 2006, el 83% provino de Costa Rica, lo cual equivale a un aumento del 22% con respecto al año anterior. El precio promedio de la piña costarricense en los mercados estadounidenses fue de 1,3 dólares por kilo durante enero del 2007.

Según estimaciones de la Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña (2007), el cultivo de este producto genera cerca de 16.000 empleos directos, es decir, la mitad de los ocupados de esta categoría, y el 6,5% del total de los ocupados del sector agrícola. Además, la generación de empleo en este sector presenta una relación positiva con las exportaciones. En la región Huetar Norte, esta actividad brinda 7.500 empleos directos, caracterizados por ser bien remunerados, permanentes y con cobertura de las garantías laborales, lo cual redundará en un mayor dinamismo social y económico, al contribuir de manera sostenida a la economía local (Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña, 2007).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**LA PIÑA Y EL BANANO COMO PRINCIPALES DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO EN EL SECTOR AGRÍCOLA**

Véase Meneses y Rodríguez, 2007 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Tema especial: Evolución del sector construcción: impacto en la economía nacional y desafíos**

En el 2006 el sector de la construcción registró un crecimiento del 18%, el mayor observado en los últimos años, halado por el repunte de la inversión privada, que se inició con una acelerada expansión de la construcción habitacional. Según datos del INEC, San José muestra la mayor cantidad de metros cuadrados edificados por año, pero Guanacaste y Puntarenas tienen las más altas tasas de crecimiento anual. Entre 2005 y 2006, el total de metros cuadrados construidos en el país creció en un 31%, en tanto que en Guanacaste lo hizo en 69,5% y en Puntarenas en 44,3% (Román, 2007). Si se observa la información por cantones, Garabito presenta la mayor área total construida (un 6,8%), seguido por Santa Cruz (6,5%) y Escazú (4,9%) (Para más detalle sobre los cantones con mayor concentración de nuevos metros cuadrados de construcción, consúltese el capítulo 4).

Tomando como fuente las estadísticas de permisos de construcción visados por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), también se concluye que el 2006 fue un año particularmente fuerte para el sector construcción. Sin embargo, mientras el Colegio reportó 7.941.702 m<sup>2</sup> visados en el 2006, la Cámara Costarricense de la Construcción (CCC) estimó en 5.949.980 los metros cuadrados tramitados y la cifra oficial del INEC, que muestra el reporte de permisos de

construcción otorgados por las municipalidades, es de 3.997.363 m<sup>2</sup>.

La marcada diferencia entre los datos del CFIA y los del INEC tiene dos causas principales: proyectos que reciben el visado del Colegio y luego no son ejecutados por falta de recursos o de aprobación del permiso municipal, y proyectos que contemplan la construcción de muchas residencias (o grandes centros comerciales) y que son ejecutados a lo largo de varios años; en este caso los proyectos aparecen registrados en el CFIA con el total de metros cuadrados, y en el INEC solo con la parte que se ejecuta en un año y que es la aprobada por la municipalidad respectiva. Aun así, en los últimos dos años la magnitud de la discrepancia entre las fuentes ha crecido tanto que resulta imprescindible estudiar sus causas.

También la CCC reportó un fuerte crecimiento en el número de metros cuadrados durante el 2006, del orden del 64% (CCC, 2007). Esa entidad estima que solo en los diez cantones con mayor cantidad de metros de construcción (Santa Cruz, Garabito, Santa Ana, Escazú, Heredia, Alajuela, Carrillo, San José, San Carlos, Liberia) se edificaron más de 3,2 millones de metros cuadrados, que representan el 54% de la construcción realizada en el país. La mitad de ese porcentaje la aportaron Santa Cruz, Garabito, Santa Ana y Escazú. El 71% del total se dedicó a vivienda y las provincias que mostraron mayor expansión fueron Puntarenas (137%) y Guanacaste (107,1%).

**Impacto del sector construcción en el empleo**

El sector de la construcción representa un 4% del PIB y su aporte al crecimiento en el 2006 fue de 8,8%. El empleo directo que genera se ubica entre 6,5% y 7% del total nacional. Entre los años 2001 y 2004 su participación relativa en el número de puestos de trabajo disminuyó, y alcanzó su punto más bajo en el 2003 (6,5%). No obstante, en los años sucesivos este indicador fue recuperándose gradualmente, hasta representar el 6,9% del empleo total en el 2006. En términos absolutos, la industria de la construcción generó más

de 126.000 empleos directos en el año bajo análisis.

Cabe señalar, sin embargo, que en el sector de la construcción más de un 50% del empleo es informal. Según el INEC, en el 2006 esta actividad generó 126.704 puestos de trabajo; pese a ello, en el tercer trimestre del año solo 47.275 trabajadores estaban reportados a la CCSS, lo que representa el 37,3% del empleo en el sector. En contraste, el número de empresas registradas ante la CCSS se ha venido incrementando: de 2.473 en el tercer trimestre del 2004, a 2.983 para el mismo período del 2006. Las nuevas constructoras son micro y pequeñas empresas, de las cuales se reportaron 126 y 99, respectivamente, en el tercer trimestre del año aquí analizado.

**Limitaciones para el continuado desarrollo del sector construcción**

A raíz del gran auge constructivo que viven las regiones Chorotega y Pacífico Central, la CCC realizó un inventario de nuevos proyectos turísticos y urbanísticos que se encuentran en fase de diseño en esas zonas, para ser desarrollados en los próximos cuatro años. Este inventario tuvo el propósito de determinar la demanda por mano de obra y la necesidad de contar con servicios complementarios, especialmente de agua potable. En la región Chorotega se identificaron 55 nuevos proyectos en un área de 17.013 hectáreas, para la construcción de alrededor de 10.530 habitaciones hoteleras y 16.010 residencias. En el Pacífico Central se identificaron 58 nuevos proyectos en un área de 3.894 hectáreas, para la construcción de 4.855 habitaciones hoteleras y 8.482 residencias. Los requerimientos de mano de obra para el desarrollo de esos proyectos se estiman en 21.009 trabajadores para el 2007. Para el 2008 esa demanda sería de 42.458 empleos adicionales en la región Chorotega y de 17.438 en la Pacífico Central, para un total de 61.904 nuevos puestos de trabajo. Finalmente, para los años 2009 y 2010 se calcula que se requerirán 77.267 trabajadores adicionales, 47.464 en la región Chorotega y 29.803 en la Pacífico Central. Por otra

**CUADRO 3.7**

**Limitaciones para el desarrollo del sector de la construcción**

Factores limitantes	Motivos
Tramitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Excesivos requisitos para obtener permisos.</li> <li>■ Se deben visitar aproximadamente 23 departamentos de distintas instituciones.</li> <li>■ Trámites duplicados en varias instituciones</li> <li>■ En condiciones normales, el tiempo promedio para obtener un permiso es de seis meses; en algunos casos dura varios años.</li> <li>■ Lenta resolución de permisos.</li> </ul>
Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Falta de fiscalización de campo.</li> <li>■ Poco seguimiento y control de cumplimiento de requisitos en obras construidas.</li> </ul>
Discrecionalidad de los funcionarios que otorgan permisos	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Solicitud de requisitos adicionales a los establecidos en la regulación, a pesar de que la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos (nº 8220) indica que solo se podrán solicitar los requisitos que se encuentren publicados en el diario oficial <i>La Gaceta</i>.</li> </ul>
Proceso de visado de planos	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Se deben presentar 31 planos catastrados con 9 copias.</li> <li>■ Lento proceso previo al visado (el tiempo promedio del proceso es de cuatro meses).</li> </ul>
Evaluación de impacto ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Falta de recurso humano y técnico. que hace excesiva la carga de trabajo y satura la capacidad de respuesta de la Setena.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de la CCC, 2007.

parte, se estima que durante el mismo período se necesitarán cerca de 501 litros de agua potable por segundo en la región Chorotega y 254 en la Pacífico Central<sup>7</sup>.

Según las expectativas del sector empresarial, el crecimiento de esta industria, con fines principalmente inmobiliarios y turísticos, se acentuará en los próximos años. No obstante, este desarrollo enfrenta grandes limitaciones en términos de disponibilidad de mano de obra -calificada y no calificada-, infraestructura pública complementaria en servicios públicos y serias

dificultades en materia de regulación en los ámbitos de fiscalización, planificación urbana y protección del medio ambiente. Un resumen de estos aspectos se presenta en el cuadro 3.7.

**Crecimiento del PIB no genera efectos iguales en el empleo en el mediano plazo**

En el 2006 el aumento de los ocupados fue del 3%, 5,2 puntos porcentuales menos que el crecimiento de la economía (8,2%). Se crearon 53.025 nuevos puestos de trabajo, un incremento muy inferior a los 123.000 empleos generados en el 2005, cifra que respondió a la combinación de un conjunto de elementos metodológicos descritos en el *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, pero a la vez muy superior a los 13.000 registrados en el 2004 y ligeramente mayor que el promedio de los últimos años (48.000).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN Y EL ESTADO ACTUAL DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN Véase Cámara Costarricense de la Construcción, 2007 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

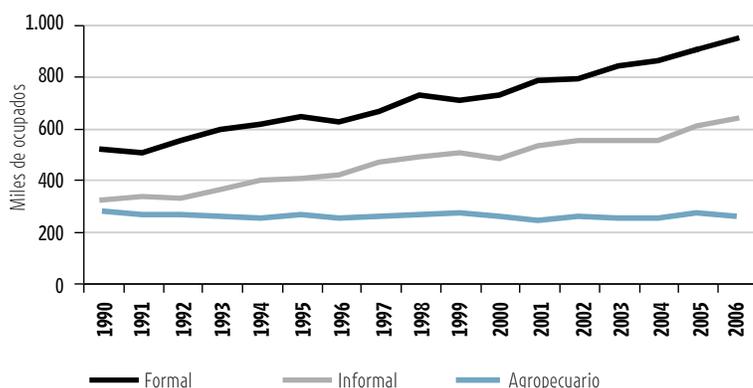
En anteriores ediciones de este Informe, el análisis del empleo ha diferenciado entre el empleo agropecuario y el no agropecuario, y en este último caso, entre sectores de alta y baja productividad<sup>8</sup>. Costa Rica inició la década de los noventa con alrededor de un 46% de los ocupados insertos en el sector formal no agropecuario, un 30% en el informal no agropecuario y un 24% en actividades agropecuarias. Una vez superados los efectos de la recesión económica de 1991, y como resultado de los cambios en el estilo de crecimiento

impulsados luego de la crisis económica de principios de los años ochenta, se dio un proceso de reducción del empleo agropecuario, un incremento en la participación del empleo informal no agropecuario (hasta aproximadamente un 34%) y la estabilización de la participación del empleo formal en alrededor de un 50% del empleo total. De los poco más de 53.000 nuevos empleos creados en el año 2006, cerca de 39.000 correspondieron al sector no agropecuario formal y casi 28.000 al no agropecuario informal, mientras que

en el sector agropecuario se dio una disminución de poco menos de 14.000 empleos (gráfico 3.6).

Por rama de actividad, el sector servicios es el más importante desde el punto de vista del empleo, con un 65,5% del total de ocupados en el 2006. La actividad agropecuaria y la pesca, en conjunto, ocupan el segundo lugar, seguidas muy de cerca por la industria manufacturera. Cuando se analiza la evolución del empleo en un período más amplio (2001-2006), transporte, almacenamiento y comunicaciones aparece como la rama con el mayor incremento (37,7% en el total de ocupados). La intermediación financiera se coloca en la segunda posición, con un aumento de 30,6%, seguida por enseñanza (27,5%), pesca (22,3%) y comercio y reparación (20,2%). Lo anterior sin considerar las ramas de explotación de minas y canteras y de servicio doméstico en los hogares; la primera muestra un mayor crecimiento entre 2001 y 2006, pero al tratarse de un sector muy pequeño dentro del empleo total, su impacto es mínimo. En la segunda muestra también se observa un fuerte incremento, pero, como se destacó en el Duodécimo Informe, ello se debe principalmente a una mejor captura de la información, más que a un cambio general en la prestación de esos servicios (cuadro 3.8).

GRAFICO 3.6

**Evolución del empleo<sup>a/</sup> por sector de productividad**

a/ Para la estimación se ajustaron los factores de expansión 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2007, a partir de las encuestas de hogares del INEC.

CUADRO 3.8

**PIB y población ocupada, por rama de actividad**

(cifras absolutas en miles)

Rama de actividad	PIB			Ocupados				
	2001	2006	Crecimiento (%)	2001	Participación (%)	2006	Participación (%)	Crecimiento (%)
Agricultura, silvicultura y pesca	154,0	185,2	20,3	241,9	15,6	256,2	14,0	5,9
Extracción de minas y canteras	1,4	2,0	45,4	1,8	0,1	4,7	0,3	161,3
Industria manufacturera	312,1	445,2	42,7	232,9	15,0	243,9	13,3	4,7
Construcción	57,9	74,6	28,9	107,9	6,9	126,7	6,9	17,4
Electricidad y agua	41,5	53,5	28,9	19,6	1,3	22,0	1,2	12,7
Comercio, restaurantes y hoteles	258,0	304,5	18,0	378,8	24,4	450,0	24,6	18,8
Transporte, almacenaje y comunicaciones	151,3	262,4	73,4	86,0	5,5	118,5	6,5	37,7
Servicios financieros y seguros	57,4	87,5	52,6	29,2	1,9	38,2	2,1	30,6
Actividades inmobiliarias	72,1	83,2	15,4	92,7	6,0	108,2	5,9	16,7
Servicios de administración pública	35,3	37,9	7,3	73,3	4,7	86,5	4,7	18,0
Otras actividades	198,1	243,7	23,0	288,7	18,6	375,1	20,5	29,9
Total	1.303,4	1.718,3	31,8	1.552,9	100,0	1.829,9	100,0	17,8

Fuente: Sauma, 2007, a partir de las encuestas de hogares del INEC e información del BCCR.

Del cuadro 3.8 también se desprende que, en el mediano plazo, hay una alta correlación entre los aumentos en la producción y el empleo en los sectores más dinámicos (transporte, almacenamiento y comunicaciones, e intermediación financiera), pero la relación no es tan clara en otros sectores (industria, electricidad y agua, construcción y actividades inmobiliarias y servicios) (Sauma, 2007). En este último aspecto inciden factores de productividad del trabajo, pero también de la utilización de capital y tecnología. Además, en el caso de la construcción, el auge de la actividad en zonas costeras y otros lugares alejados en muchos casos obliga a los trabajadores a residir en hogares colectivos, los cuales, al no ser

considerados en la encuesta de hogares, podrían estar siendo subestimados.

Ahora bien, si se realiza un análisis de mediano plazo y se valora cuánto cambia la tasa de crecimiento del empleo si la tasa de crecimiento del PIB aumenta un 1% (elasticidad empleo del PIB), se obtiene que, en promedio, entre 1990 y 2006 el empleo creció un 0,64% por cada 1% de incremento del PIB. Conforme se va acortando el período de estudio, esta elasticidad va aumentando: 0,71 para 1994-2006, 0,74 para 2000-2006, y 0,82 para 2001-2006. La diferencia entre esta última cifra y la anterior se explica porque en el 2000 hubo una reducción en el empleo. El resultado para los años 2001-2006 es satisfactorio, sobre todo cuando se

combina con la composición del empleo por sectores, pues se está generando empleo formal suficiente para mantener su participación dentro del total por encima del 50%. Obviamente, el reto es lograr mayores tasas de crecimiento del PIB, para que, en conjunto con una mayor productividad, contribuyan a un aumento sostenido de la participación del empleo formal dentro del empleo total y el avance hacia la generación de oportunidades y una distribución equitativa de las mismas entre los distintos grupos sociales (Sauma, 2007), como se explica más adelante.

Un tema que debe llamar a reflexión es que los empleos de los sectores que más contribuyen al crecimiento no están cubiertos por la seguridad social (cuadro 3.9). Según datos de la CCSS (2007), en el período 2003-2006, el porcentaje de asegurados en estos sectores fue inferior al 50% de los ocupados. Esa tendencia no varió en el 2006: solo el 62% de los ocupados totales contaba con seguro de salud, resultado que disminuye significativamente si se considera solo al sector de la empresa privada, donde apenas el 42% de los trabajadores está asegurado (CCSS, 2007). La cobertura de la seguridad social en la fuerza de trabajo es un aspecto crítico en la generación de empleos de calidad.

CUADRO 3.9

### Asegurados de la empresa privada y su contribución al crecimiento, según sector. 2003-2006

(porcentajes)

Sector	Asegurados de la empresa privada	Contribución al crecimiento
Industria manufacturera	49,7	31,7
Transporte, almacenaje y comunicaciones	36,4	26,1
Comercio, restaurantes y hoteles	34,5	11,9
Agricultura	41,7	8,6

Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007, con datos de CCSS, INEC y BCCR.

CUADRO 3.10

### Población ocupada por años, según condición de empleo

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total de ocupados (miles)	1.456,7	1.552,9	1.586,5	1.640,4	1.653,9	1.776,9	1.829,9
Ocupados plenos (miles)	1.055,4	1.046,9	1.077,8	1.129,9	1.152,9	1.248,3	1.245,0
Subempleo visible							
Personas (miles)	140,5	157,1	190,6	231,4	221,4	247,6	224,0
Puestos equivalentes (miles)	58,2	71,8	83,5	95,9	93,4	105,3	100,5
Tasa (%)	3,8	4,3	4,9	5,5	5,3	5,5	5,2
Subempleo invisible							
Personas (miles)	148,0	182,2	169,7	156,4	166,4	201,1	266,2
Puestos equivalentes (miles)	46,7	54,6	55,5	48,8	46,5	54,4	73,4
Tasa (%)	3,0	3,3	3,3	2,8	2,6	2,9	3,8
Condición de empleo ignorada <sup>a/</sup> (miles)	111,7	166,8	148,4	122,7	113,2	79,8	94,7
Tasa desempleo abierto (%)	5,2	6,1	6,4	6,7	6,5	6,6	6,0
Tasa subutilización total (%)	12,0	13,7	14,6	15,0	14,4	15,0	15,0

a/ Ocupados que no se pueden clasificar según la condición de empleo, debido a que se desconoce el número de horas trabajadas o el ingreso primario.

Fuente: Sauma, 2007, con datos del INEC.

## RECUADRO 3.7

**La demanda de empleo de los sectores productivos se concentra en técnicos medios**

Existe una notable brecha de conocimiento entre la oferta y demanda en el mercado laboral. En un reciente estudio sobre necesidades de capacitación y formación técnica (Uccaep, 2007) se destaca que la mayor demanda de los sectores productivos del país es la de personal con título de técnico medio que cuente con niveles básicos de inglés. Además, la encuesta trimestral de negocios que realiza la Uccaep (2006), la cual es aplicada en un total de 400 empresas, muestra que la principal dificultad que enfrentan los empleadores para contratar personal es la falta de destrezas y conocimientos técnicos especializados.

En cuanto al tipo de formación técnica, el sector empresarial llama la atención sobre la falta de coordinación entre la formación que se está ofreciendo y las demandas del mercado laboral. Algunas de las debilidades que se mencionan son la falta de inversión en maquinaria y equipo, lo cual limita el desarrollo de las destrezas en nuevas tecnologías de producción (sin necesidad de que estas inversiones sean de alta tecnología) y el rezago en los contenidos de los cursos técnicos impartidos (Uccaep, 2007).

Con respecto al perfil de empleo existente en las empresas ubicadas en zonas francas, se resalta que el 36% de la planilla corresponde a operarios no calificados, el 26% a operarios calificados, el 10% a ingenieros y el restante 27% se distribuye entre administrativos, técnicos y gerentes. Además, el 73% de estas empresas tiene dificultades para conseguir mano de obra; por ejemplo, las empresas manufactureras y de servicios indican que no encuentran gerentes y administrativos con habilidades como capacidad para administrar proyectos, comunicación asertiva, liderazgo y trabajo en equipo (Cinde, 2007).

Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007.

**Aumenta el subempleo invisible**

La tasa de subempleo invisible aumentó 0,9 puntos porcentuales. Entre 2000 y 2006 la tasa de desempleo abierto fue el componente de mayor magnitud dentro de la tasa de subutilización total, seguido por las tasas de subempleo visible y subempleo invisible (cuadro 3.10). La tasa de desempleo abierto se redujo en 0,6 puntos porcentuales en comparación con el 2005. Disminuyó el porcentaje de personas que trabajan menos horas que las deseadas (subempleo visible), de 5,5% en el 2005 a 5,2% en el 2006, y se incrementó la proporción de personas que reciben un salario menor al de ley (subempleo invisible), que pasó 2,9% en el 2005 al 3,8% en el 2006 (INEC, 2006); esto representa más de 60.000 personas. Además, se dio una reducción de 3.287 ocupados plenos.

Como se mencionó anteriormente, el subempleo invisible mostró un fuerte aumento; pasó de 201.133 personas en el 2005 a 266.218 en el 2006, un incremento del 32,4%. Esto se refleja en la tasa equivalente de subempleo invisible, que se ubicó en 3,8%, no solo la cifra mayor del período 2000-2006, sino la más alta registrada por las encuestas de hogares desde 1987.

Este resultado es relevante, pues de mantenerse y agravarse con el tiempo, revelaría un importante deterioro en la calidad del empleo, que debería ser especialmente estudiado y atendido. Sin embargo, cabe adelantar algunas consideraciones. En primer lugar, del total de personas en condición de

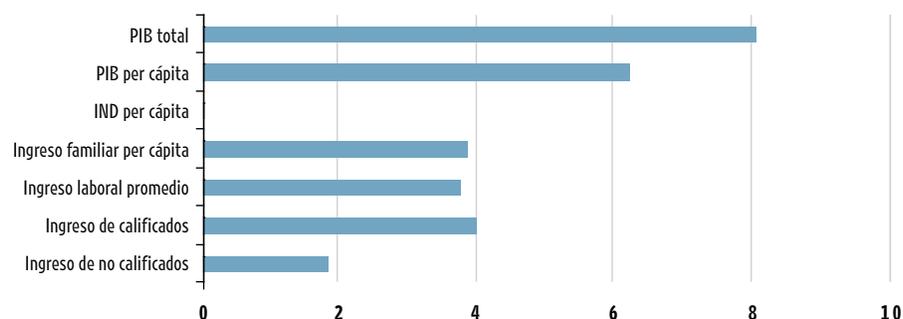
subempleo invisible, los hombres son los más perjudicados (72,2%) y además, cuando se consideran las tasas equivalentes, la tasa para los hombres es mayor que para las mujeres (4,2% y 3,1% respectivamente). En segundo lugar, solo un porcentaje muy bajo de esos mismos ocupados es migrante del exterior, por lo que también debe descartarse un problema con ese origen. Por último, el 66,5% de los afectados por este tipo de desempleo son asalariados del sector privado, lo cual demanda acciones inmediatas del Gobierno en la forma de inspecciones laborales, pues refleja un posible incumplimiento en el pago de salarios mínimos.

Otro dato llamativo del 2006 es que, por primera vez desde el 2001, el número total de ocupados plenos se redujo -aunque ligeramente- con respecto al año anterior, a pesar del fuerte aumento en el empleo total. Este último resultado debe interpretarse a la luz del incremento en el subempleo invisible, e incluso considerando el aumento absoluto, con respecto al año anterior, en el número de ocupados con condición ignorada en el empleo (debido a que no se tiene para ellos información precisa sobre el número de horas laboradas en la ocupación principal o sobre sus ingresos laborales, también en la ocupación principal).

**Mayor crecimiento y mayor ocupación, sin reducción de la pobreza y con mayor desigualdad**

El dinamismo económico del 2006 no tuvo mayores efectos en la reducción

GRAFICO 3.7

**Crecimiento de indicadores de la producción nacional y el ingreso de los ocupados. 2005-2006**

Fuente: Sauma, 2007, con datos del BCCR y el INEC.

de la incidencia de la pobreza, que permanece en niveles muy cercanos al 20% desde 1994, ni en la desigualdad; el coeficiente de Gini fue superior a los resultados de los dos últimos años (0,420). Por otra parte, el índice de salarios mínimos reales aumentó 1,9 puntos porcentajes, pero sigue sin recuperar los niveles que tenía en 1999.

Como muestra el gráfico 3.7, mientras el PIB total creció en 8,2%, la población lo hizo en poco menos de 2%, por lo que la tasa de crecimiento del PIB per cápita fue de 6%. Dado que no todo el PIB se convierte en ingresos para los nacionales (pues se deben restar, entre otros rubros, la repatriación de utilidades de la IED), la tasa de crecimiento del ingreso nacional disponible bruto per cápita, estimada por cuentas nacionales, fue de apenas 5,4%. Estos valores reflejan que, a pesar de la fuerte expansión del PIB total, los ingresos que efectivamente llegan a las personas y los hogares no han crecido de modo tan significativo.

Otro aspecto que conviene resaltar es el comportamiento de los ingresos laborales, que son la principal fuente de ingreso de los hogares. El crecimiento de los ingresos laborales de los ocupados no calificados fue bastante menor que el de los ocupados calificados, lo

cual viene a incidir en el estancamiento de la pobreza, pues las personas del primer grupo pertenecen fundamentalmente a hogares pobres. Para más detalle sobre este tema consúltese el capítulo 2.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EMPLEO, SALARIOS Y POBREZA

Véase Sauma, 2007 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Financiamiento interno de la producción

En el 2006 el crédito interno total creció 8% en términos reales, casi el doble que el año anterior, recuperándose así de la desaceleración que venía experimentando en períodos anteriores. El crédito al sector público mostró una caída por segundo año consecutivo (31,5% en el 2006), sobre todo por la reducción en la demanda de crédito del Gobierno, producto de la continuada disminución del déficit fiscal y, principalmente, de la cancelación de títulos públicos vencidos en poder de los bancos comerciales, por un monto de 35.018 millones de colones (BCCR, 2007c). Por su parte, el crédito al sector privado creció a una tasa real del 16,9%, superior al promedio de los últimos cinco años. El incremento del crédito interno

total, unido a la menor demanda de crédito por parte del Gobierno, hizo que la participación del sector privado alcanzara el 88,4% del crédito total, la proporción más alta del último quinquenio (cuadro 3.11).

La expansión del crédito se benefició por una mayor liquidez, conjuntamente con el alto crecimiento de la economía (BCCR, 2007c). La liquidez total de los bancos comerciales se incrementó en un 21,6%, por el aumento de la captación como fuente de recursos, que pasó de representar el 53% del total de fuentes de ingreso en el 2005, al 67% en el 2006. Otros factores que favorecieron el incremento de la liquidez son el vencimiento y no renovación de certificados de depósito a plazo emitidos por el BCCR en moneda extranjera y el endeudamiento externo, con el cual intermediarios financieros mejoran el calce de plazos que les permite ofrecer a los clientes recursos a largo plazo para financiamiento de vivienda, compra de vehículo o renovación de activos (BCCR, 2007c).

#### Aumenta el crédito dirigido a los consumidores y las familias

El crédito otorgado a los hogares y los consumidores<sup>9</sup> en el período 2000-2006 creció a un ritmo anual promedio de 13,5%, en contraste con el dirigido a

CUADRO 3.11

#### Crédito interno neto total, participación y crecimiento. según sector (año base diciembre 2006=100)

	Promedio 2000-2005	2002	2003	2004	2005	2006
	(miles de millones de colones constantes)					
Total	3.150,6	2.934,1	3.285,0	3.665,4	3.836,3	4.144,7
Público <sup>a/</sup>	640,0	529,7	645,5	912,6	701,4	480,6
Privado <sup>b/</sup>	2.510,6	2.404,4	2.639,5	2.752,9	3.134,9	3.664,1
Participación (porcentajes)						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Público <sup>a/</sup>	20,2	18,1	19,6	24,9	18,3	11,6
Privado <sup>b/</sup>	79,8	81,9	80,4	75,1	81,7	88,4
Crecimiento (porcentajes)						
Total	8,1	16,2	12,0	11,6	4,7	8,0
Público <sup>a/</sup>	5,1	51,0	21,9	41,4	-23,1	-31,5
Privado <sup>b/</sup>	11,3	10,6	9,8	4,3	13,9	16,9

a/ Incluye el crédito al Gobierno y al resto del sector público.

b/ Incluye el crédito al sector privado no financiero y al sector privado financiero no bancario.

Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007, con datos del BCCR.

las actividades productivas primarias (agropecuarias) y secundarias (industria manufacturera) que, en conjunto, se contrajeron a una tasa anual promedio de -1,2%. Este importante crecimiento del saldo de crédito bancario, junto con el desarrollo de otras fuentes de financiamiento para las familias (asociaciones de trabajadores, asociaciones de ahorro y crédito, grupos mutualistas, casas comerciales, casas de préstamo y prestamistas informales) ha significado un aumento muy acelerado del endeudamiento de los hogares y alimentado el gasto de consumo privado, incluso en aquellos períodos en que los ciclos económicos adversos se han traducido en menores tasas de crecimiento del ingreso. Varios factores explican la rápida expansión del crédito otorgado por el sistema bancario a los consumidores y los hogares, entre ellos la mejora en los niveles de ingreso y las condiciones de

vida de la población durante los últimos veinte años, que los hicieron atractivos para los intermediarios financieros; la reducción de los márgenes en las operaciones de la banca corporativa, producto de la intensa competencia local y externa<sup>10</sup>; el desarrollo tecnológico empleado en la provisión de servicios financieros y las economías de escala necesarias para participar con éxito en el segmento de banca de personas. No obstante, las empresas pequeñas y medianas siguen enfrentando problemas para insertarse en el sector productivo local e internacional, y el acceso al crédito, el acompañamiento y la capacitación se mantienen como los principales obstáculos para su competitividad. Ante esa problemática, se presentó a una Comisión Legislativa Especial el proyecto de ley del “Sistema de banca de desarrollo”, en cuya elaboración participaron funcionarios del

MAG, el MEIC y la CGR, así como representantes de entidades financieras, sectores empresariales, cooperativas y organizaciones sociales (recuadro 3.8). El 11 de mayo del 2007 la Comisión emitió un dictamen afirmativo de minoría sobre el proyecto, que actualmente se encuentra en discusión en el Plenario Legislativo.

Por lo general se considera “improductivo” el crédito dirigido a los hogares, dado que no financia de manera directa actividades económicas como la agricultura o la industria manufacturera, o se piensa que es excesivamente costoso, debido a las mayores tasas de interés que se cobran por algunas modalidades de este tipo de crédito. Sin embargo, esta actividad tiene implicaciones positivas, tanto para los núcleos familiares como para la economía. El acceso al financiamiento permite a los hogares, en alguna medida, separar las decisiones

CUADRO 3.12

### Principales contenidos del proyecto de ley “Sistema de banca para el desarrollo”

Objetivos específicos	Integrantes y colaboradores del Sistema	Recursos del Sistema	Fiscalización del Sistema y administración de los recursos
1. Establecer políticas crediticias que promuevan el desarrollo, la productividad y la competitividad de los sectores productivos.	1. Intermediarios financieros públicos fiscalizados por la Sugef.	1. Fideicomiso Nacional para el Desarrollo, administrado por un banco público escogido mediante licitación pública.	1. Consejo asesor mixto.
2. Financiar proyectos viables y factibles técnica, legal, financiera y ambientalmente, mediante la implementación de mecanismos crediticios, avales, garantías y servicios no financieros y de desarrollo empresarial.	2. Infocoop.	2. Fondos de financiamiento para el desarrollo (aporte del 5% de las utilidades de los bancos públicos).	2. CGR.
3. Establecer condiciones financieras de acuerdo con las características de la actividad productiva.	3. Instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalicen recursos públicos.	3. Recursos financieros provenientes del peaje bancario de los bancos privados.	3. Conassif.
4. Promover y facilitar la participación de entes públicos y privados que brinden servicios no financieros y de desarrollo empresarial.	4. Instituciones prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial.		4. Administración de fondos a cargo del banco escogido, supervisado y fiscalizado por normas especiales emitidas por el Conassif, para el cumplimiento de los objetivos de esta ley.

Fuente: Meneses, 2007, con base en Asamblea Legislativa, 2007.

## RECUADRO 3.8

**Sistema de banca para el desarrollo**

El proyecto de ley "Sistema de banca para el desarrollo", expediente legislativo nº 16.480, tiene como objetivo central crear un sistema financiero y de servicios de fomento empresarial para financiar proyectos que tienen dificultad para acceder al Sistema Bancario Nacional, así como programas de formación técnica y empresarial que contribuyan a la adaptación de cooperativas, micro, pequeñas y medianas empresas a los cambios tecnológicos y a la generación de empleo. Las características principales de esta iniciativa se resumen en el cuadro 3.12.

Fuente: Meneses, 2007 con base en Asamblea Legislativa, 2007.

## RECUADRO 3.9

**Algunas precisiones sobre la información crediticia**

La información disponible sobre el crédito dirigido a los hogares presenta una serie de debilidades relacionadas con las diversas fuentes de información, que implican que las cifras tienen un sesgo hacia la subestimación del nivel de endeudamiento de las familias y los consumidores<sup>11</sup>. Entre 1985 y 2006, el crédito otorgado por el sistema bancario regulado a las familias y consumidores mostró un crecimiento acelerado y se constituyó en el rubro más dinámico durante ese período. Debe reconocerse que el lapso considerado es bastante amplio, y que en su transcurso se han dado transformaciones importantes en el sistema bancario -justamente el auge del crédito para las familias es una de ellas- que podrían en alguna medida distorsionar el análisis. Por ejemplo, en la segunda mitad de la década de los ochenta per-

sistían vestigios de la época de represión financiera, tales como algunos controles sobre las tasas de interés y distorsiones a la participación privada en la banca comercial, que contribuían a que el sistema bancario sesgara sus operaciones crediticias hacia las empresas. Sin embargo, desde la perspectiva del tema que se analiza es importante considerar un período amplio, a fin de observar que el creciente interés del sistema bancario en los servicios financieros y el crédito a personas, o *retail*, no es un proceso nuevo y que además en gran medida reconfiguró esa actividad a lo largo de esas dos décadas, paralelamente con las reformas que se han realizado en ese mismo marco temporal.

Fuente: Arce, 2007.

de consumo de su ingreso corriente. Sin acceso al crédito las familias verían supeditadas sus posibilidades de consumo actual y futuro a sus niveles de ingreso corriente. De este modo, muchas de ellas no podrían financiar gastos importantes (vivienda propia, por ejemplo) o invertir en la acumulación de capital humano (educación o salud), lo que limitaría su bienestar en el presente y sus posibilidades de mejores condiciones de vida en el futuro (Arce, 2007). Desde la perspectiva macroeconómica, el papel del ahorro y el crédito es fundamental, ya que a través de ellos las familias generan un mayor gasto en consumo e inversión en la economía y, por esa vía, dinamiza las actividades productivas relacionadas con los bienes y servicios que los consumidores demandan. Además, contribuyen a reducir las fluctuaciones en el gasto de los hogares, principal componente de la demanda agregada de la economía, y de esta forma ayudan a mitigar los efectos de los ciclos económicos.

Ahora bien, un crecimiento desmedido en el nivel de endeudamiento de los hogares podría constituirse en una fuente de riesgos, no solo para las

finanzas de los consumidores, sino también de vulnerabilidades macroeconómicas. Por ejemplo, políticas crediticias muy laxas o con asimetrías de información que impidan al sistema financiero determinar correctamente el riesgo que implican los deudores, podrían conducir a niveles de sobreendeudamiento de los hogares, que los volverían particularmente vulnerables a los aumentos en los tipos de interés. En ese contexto, alzas en las tasas de interés reducirían de manera sustancial el ingreso de los hogares muy endeudados, lo que en casos extremos podría llevar a contracciones severas en el gasto de consumo.

Un análisis de más largo plazo sobre el crédito de consumo y el de vivienda muestra un crecimiento real anual promedio de 22,0% entre 1985 y 2006; esto a pesar de las limitaciones que puede tener la información crediticia (recuadro 3.9). De esta forma, el crédito de consumo y vivienda se constituyó en la categoría de mayor crecimiento durante ese período, superando con creces la expansión del crédito para actividades agropecuarias (-2,8% por año en términos reales), industriales (0,9%) y servicios (14,7%). A nivel global (en el

sistema bancario), el dinamismo del crédito de vivienda y el de consumo resultaron similares durante el período 1985-2006: 21,7% y 22,3% en promedio por año, en términos reales.

Por tipo de entidad bancaria, el crecimiento del crédito de consumo y de vivienda fue mucho mayor en el segmento de banca privada regulada localmente que en los bancos estatales y el BPDC. En el caso de los bancos privados, el crecimiento real anual promedio de la cartera de consumo y vivienda fue de 35,0% entre 1985 y 2006, en contraste con 19% en los bancos públicos. Al igual que en el sistema bancario estatal durante los últimos diez años, en el segmento de banca comercial privada el crecimiento del crédito de vivienda ha sido mayor que el de consumo y ambos constituyen las categorías de mayor crecimiento en las dos últimas décadas.

El auge del crédito dirigido a las familias ha generado cambios sustanciales en la composición de la cartera crediticia de la banca comercial. En 1985, el crédito de vivienda y consumo representaba tan solo el 4% del total; veintiún años después esa participación ascendió al 50%. Este resultado

se observa tanto en los bancos públicos como en los privados; la proporción del crédito total que representaban los préstamos de vivienda y consumo en el caso de los estatales pasó de 5% en 1985 a 51% en el 2006, y de 2% a 49% en los bancos privados (gráfico 3.8). La expansión de las carteras de vivienda, consumo y servicios se da, en ambos segmentos del sistema bancario, a costa del crédito para actividades agropecuarias y para la industria manufacturera<sup>12</sup>.

Hasta mediados de la década de los noventa, el crédito que los bancos comerciales privados otorgaban a los hogares (consumo y vivienda) representaba menos del 10% del crédito total del sistema bancario regulado con ese

destino; sin embargo, a partir de 1995 esa participación se ha incrementado fuertemente, hasta llegar a significar poco más del 40,0% del total en el 2006, cifra que además subestima la verdadera participación del sector, pues hay importantes operaciones de crédito de consumo (especialmente de tarjetas de crédito) que no aparecen consolidadas con la cartera de los intermediarios bancarios y, por lo tanto, no están incluidas en estos datos.

Otros intermediarios financieros muestran una significativa concentración en las operaciones de financiamiento dirigidas a las familias, aunque representan una proporción mucho menor del crédito total del sistema

bancario regulado localmente (cerca del 15% en el 2006). Según datos de la estructura de la cartera por actividad económica recopilados por la Sugef, en el caso de los bancos creados por leyes especiales (fundamentalmente el BPDC), el 63,0% de la cartera corresponde a operaciones de consumo y vivienda; en las cooperativas de ahorro y crédito esta proporción se eleva a 91,0%, y en las mutuales asciende a 99,0% de la cartera total (cuadro 3.13).

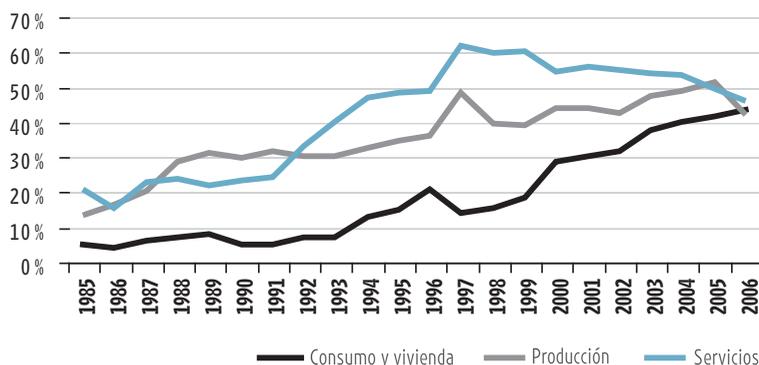
Queda claro, entonces, que tanto el BPDC como las mutuales y las cooperativas de ahorro y crédito concentran sus operaciones crediticias en préstamos de vivienda y de consumo. Esta característica, junto con algunas debilidades en su gestión y factores institucionales particulares (impedimentos legales para entrar en ciertos tipos de negocios u operaciones financieras, por ejemplo), hace que estas entidades sean vulnerables, en un entorno competitivo mucho más agresivo que su mercado tradicional, en el que durante mucho tiempo fueron las únicas participantes.

Desde la perspectiva de las familias, la expansión acelerada del crédito de vivienda y consumo ha significado un aumento importante en el endeudamiento<sup>13</sup>. A inicios de la década de los noventa, el saldo de crédito para vivienda y consumo otorgado por el sistema bancario regulado a los hogares representaba alrededor del 2,0% del ingreso nacional disponible neto; en el 2006 esa proporción se elevó a

GRAFICO 3.8

### Participación de los bancos comerciales privados en el financiamiento de diferentes actividades

(porcentaje del crédito total de cada actividad)



Fuente: Arce, 2007, con datos del BCCR.

CUADRO 3.13

### Estructura de la cartera crediticia del sistema bancario regulado localmente, según actividad económica. 2006

(porcentajes)

	Bancos			Financieras	Cooperativas de ahorro y crédito	Mutuales	Caja de ANDE
	Estatales	Privados	Creados por leyes especiales				
Total	100	100	100	100	100	100	100
Agropecuario	4	2	4	0	2	0	0
Industria	10	5	1	4	0	0	0
Consumo	9	24	33	9	86	20	100
Construcción y compra de inmuebles	22	26	30	11	5	79	0
Comercio	1	22	2	12	2	0	0
Servicios	55	20	29	64	5	1	0

Fuente: Arce, 2007, con datos de la Sugef.

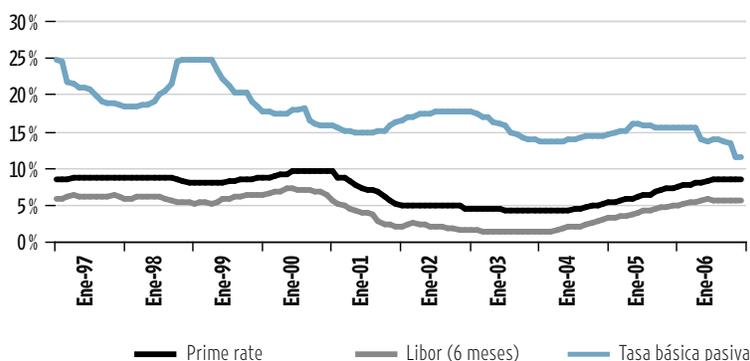
casi 18,0%. No obstante, este indicador resulta moderado si se compara con economías avanzadas y de mayor desarrollo relativo, o con mayores grados de profundidad financiera<sup>14</sup>.

Otro hecho relevante es el aumento del crédito para vivienda y consumo en moneda extranjera. La proporción de este tipo de crédito se ha incrementado a lo largo del tiempo; sin embargo, aunque alto, el grado de dolarización de esta cartera es menor que el de otros tipos de crédito. Según los datos del BCCR, en promedio, entre los años 2004 y 2006, el porcentaje de dolarización de la cartera de crédito para consumo y vivienda en el sistema bancario regulado localmente fue de 43,5%, menor que el estimado para la cartera total, que se ubica por encima del 60,0%. No obstante, hay grandes diferencias entre las operaciones de consumo y las de vivienda, y entre bancos públicos y privados. Esto se debe no solo a factores propios de los intermediarios financieros, sino también a la naturaleza y características del crédito de consumo y el de vivienda y, evidentemente, de los deudores de ambos segmentos de la banca comercial.

La dolarización de la cartera crediticia de vivienda es mayor que la de consumo: 57,0% versus 28,0%, y mucho más cercana a la de la cartera crediticia total de la banca comercial. En la banca privada, la cartera de vivienda y consumo denominada en moneda extranjera representa el 72,0% del total de esas categorías de crédito, en contraste con 23,0% en el caso de los bancos públicos<sup>15</sup>. El alto grado de dolarización en las carteras de vivienda, particularmente en los bancos privados, entraña un importante riesgo asociado a las fluctuaciones del tipo de cambio, sobre todo en el contexto de un régimen cambiario más flexible, como el esquema de bandas vigente desde finales del 2006. La vulnerabilidad se encuentra no en el descalce de moneda en los balances de los bancos comerciales, sino, por el contrario, en el descalce de moneda en el balance y en los ingresos de las familias. Otorgar crédito en dólares a deudores “no generadores de ingresos” en esa moneda, expone a los bancos

GRAFICO 3.9

### Comportamiento de las tasas de interés nacional e internacional Enero 1997-diciembre 2006



Fuente: BCCR y MoneyCafe, 2007.

comerciales a un serio riesgo de incumplimiento, en caso de que se presenten fuertes depreciaciones del valor del colón, que lleguen a comprometer la capacidad de pago de los hogares (Arce, 2007).

#### Las tasas de interés son las más bajas desde hace veinte años

Durante el 2006, las tasas internacionales se mantuvieron relativamente estables y bajas, sobre todo en la segunda mitad del año. La tasa Libor<sup>16</sup> a seis meses fue de 5,3% en promedio, mientras que la tasa *prime*<sup>17</sup> fue de 8%. La tasa básica pasiva<sup>18</sup> llegó al 13,8%, continuando la tendencia a la baja que ha mostrado desde hace más de veinte años (gráfico 3.9).

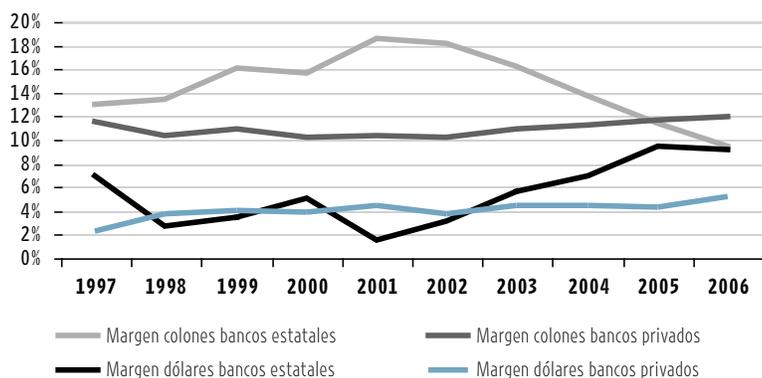
Dos razones que favorecen la baja en las tasas de interés son los altos niveles de liquidez en la economía y la necesidad de los bancos comerciales de colocar esos recursos, debido a la sustantiva reducción de la demanda de crédito del sector público y las bajas tasas de interés de los instrumentos públicos. Según el BCCR (2007c), el Gobierno asignó tasas más bajas a sus títulos valores principalmente porque disminuyó sus requerimientos de captación en la subasta conjunta, mediante las negociaciones directas con las instituciones públicas. Además, el Banco Central bajó la tasa de interés de política monetaria y sus tasas de interés del sistema de inversiones de corto plazo, en respuesta a la menor inflación y la

menor variación del tipo de cambio.

Ahora bien, el comportamiento de los márgenes de intermediación financiera es uno de los principales obstáculos para reducir el costo del crédito en el mercado local. Como se señaló en el *Décimo Informe Estado de la Nación*, pese a que la reforma financiera propició un notable descenso en el diferencial del margen de intermediación entre bancos privados y estatales, hay disparidades importantes en términos de eficiencia financiera, en especial por el contraste entre los mercados en colones y en dólares y según el tipo de entidad bancaria (público o privado) (gráfico 3.10). En primer lugar, la disminución del margen de intermediación fue más significativa para la banca estatal que para la banca privada (Programa Estado de la Nación, 2004). Si se analiza por tipo de moneda, se observan avances sustantivos en la reducción del margen de intermediación en colones por parte de la banca estatal, segmento en el que ésta es dominante y las tasas de interés están condicionadas a los requerimientos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central (Programa Estado de la Nación, 2004). Desde el año 2005 el margen de la banca estatal (9,5 puntos porcentuales en el 2006) se ubica por debajo del correspondiente a la banca privada (12 puntos porcentuales).

En el mercado en dólares la situación es distinta. El costeo de fondos está determinado por las tasas de interés internacionales, más un premio por

GRAFICO 3.10

**Margen de intermediación<sup>a/</sup> de los bancos privados y estatales**

a/ Calculado como la diferencia entre las tasas activa media y pasiva media.

Fuente: BCCR.

invertir en Costa Rica, y las tasas activas se fijan con mayor influencia competitiva. En el 2006 el margen de intermediación en la banca estatal se situó en 9,1 puntos porcentuales, similar al de colones, lo cual refleja un incremento significativo con respecto a los valores registrados en el 2001; en la banca privada fue de 5 puntos porcentuales, levemente superior al valor mostrado desde 1998. Estos aumentos en el margen podrían estar evidenciando los riesgos de la dolarización de algunas operaciones con clientes que no perciben ingresos en esa divisa.

### Retos e implicaciones macroeconómicas y financieras de la expansión del crédito dirigido a las familias

El auge del crédito de consumo y vivienda impone retos al sistema financiero y, en general, a las empresas dedicadas al crédito para las familias. Gestionar una cartera orientada fundamentalmente hacia el financiamiento de personas es una tarea compleja y costosa, pues requiere una infraestructura de gestión de información sobre los clientes actuales y potenciales; además implica costos de administración y financieros más elevados, debido a

las mayores tasas de morosidad, de pérdida esperada y de costos de gestión de cobro. De este modo, las carteras de crédito de consumo y de vivienda<sup>19</sup> presentan una mayor proporción de operaciones atrasadas y en cobro judicial que las dirigidas a otras actividades económicas. En diciembre del 2006, la proporción de la cartera total atrasada y en cobro judicial de los bancos estatales fue de 5,9%, pero en las operaciones de consumo alcanzó un 16,2%, situación similar a la que se observa en los bancos privados, donde el total de la cartera atrasada y en cobro judicial es de 4,5% y en consumo alcanza el 10,1% (cuadro 3.14).

Las mayores tasas de interés que cobran los intermediarios financieros en créditos personales y tarjetas de crédito reflejan, en gran medida, los costos particulares de este tipo de operaciones crediticias; de la misma forma, la aplicación de un mayor margen financiero constituye una retribución por los mayores riesgos implícitos en ellas. La magnitud de los márgenes ha estimulado a los intermediarios financieros a incursionar en esta actividad. No obstante, una vez en el mercado deben hacer frente a dos amenazas complejas. En primer lugar está la necesidad de implementar una política crediticia y de

CUADRO 3.14

### Cartera crediticia con atrasos<sup>a/</sup> y en cobro judicial del sistema bancario regulado localmente. A diciembre de 2006 (porcentajes<sup>b/</sup>)

	Bancos estatales	Banco Popular	Bancos privados	Cooperativas de ahorro y crédito	Mutuales
Cartera total	5,9	24,9	4,5	22,3	25,2
Agricultura y ganadería	12,3	10,7	2,7	9,0	
Industria manufacturera	4,7	12,3	3,7	4,7	
Construcción, compra y reparación de inmuebles	7,3	22,8	4,3	15,4	23,2
Comercio	18,0	9,2	1,4	10,0	
Consumo	16,2	26,9	10,1	23,8	33,0

a/ Se refiere al concepto de "mora legal", según el cual el atraso de un día en el pago de intereses y principal vuelve exigible toda la deuda. Este concepto distorsiona la realidad en cuanto a la morosidad real de las carteras crediticias.

b/ Los porcentajes se refieren a las operaciones con atrasos y en cobro judicial de cada cartera crediticia.

Fuente: Arce, 2007, con datos de la Sugef.

gestión de riesgo efectiva, que permita administrar las operaciones de consumo y vivienda de modo rentable y con una adecuada exposición a los riesgos financieros típicos de estos préstamos. En segundo lugar, se enfrentan a una intensa competencia en el segmento de mercado, que no solo presiona los márgenes financieros a la baja, sino que tiende a que algunos participantes adopten estrategias agresivas, que pueden conducir a guerras de precios que afecten la solvencia de los intermediarios más débiles, pero que sobre todo impliquen que los intermediarios más fuertes se expongan a riesgos no controlados o excesivos en sus operaciones (Arce, 2007). La competencia en el mercado de crédito para las familias ha dado origen a prácticas preocupantes, especialmente en operaciones de vivienda, financiamiento de bienes de consumo duradero como vehículos y en tarjetas de crédito, como son los casos del financiamiento de un porcentaje muy elevado en relación con el valor de los inmuebles, plazos muy largos y primas bajas en el caso de automóviles y ofertas sumamente generosas para la compra de saldos en tarjetas de crédito. Debe además recordarse que, en un contexto de bajas tasas de interés reales y de alta liquidez en el sistema financiero, como el experimentado en los últimos dos años, las entidades financieras deben reforzar sus políticas de gestión crediticia, para evitar que, cuando esas condiciones favorables se reviertan, se deteriore la calidad de sus carteras (Arce, 2007).

Para la estabilidad del sistema financiero es crucial que este comportamiento estratégico sea limitado, por la misma disciplina del mercado o por la regulación y supervisión prudenciales, de manera que se evite la indebida exposición a riesgos. Los supervisores de los intermediarios financieros tienen la tarea fundamental de crear incentivos para que la industria de crédito a las familias (por lo menos la que opera a través de intermediarios financieros) ajuste su comportamiento a las mejores prácticas reconocidas internacionalmente, impidiendo la exposición a riesgos excesivos. El auge del crédito de

consumo se presenta en Costa Rica en medio de un proceso de reforma de la regulación prudencial que, en el ámbito de la gestión de riesgo crediticio, se ha modernizado y endurecido, para llevar a los bancos a adoptar mejores políticas y a constituir estimaciones apropiadas por el riesgo de incumplimiento a que se exponen (este es el caso del Reglamento para la Calificación de Deudores, denominado “Acuerdo Sugef 1-05”, que entró a regir a finales del 2006)<sup>20</sup>. Falta, sin embargo, la aplicación de medidas para lograr una supervisión sobre una base consolidada y, además, para delimitar el ámbito aceptable de operaciones entre entidades integrantes de grupos financieros. Estos dos aspectos son esenciales en un entorno en el que los grupos financieros tienden a realizar sus operaciones de financiamiento de consumo y tarjetas de crédito desde subsidiarias distintas a los bancos comerciales.

Aunque esta forma de organización de los grupos financieros es válida, en particular dada la naturaleza del tipo de operación crediticia que aquí se analiza, es necesario que los reguladores cuenten con herramientas que les permitan obtener información sobre las operaciones de esas subsidiarias (con el fin de poder evaluar el riesgo consolidado del grupo), y que a la vez provean incentivos para que las subsidiarias dedicadas al financiamiento de personas adopten prácticas adecuadas de gestión crediticia y para que los intermediarios financieros pertenecientes al grupo no se expongan a riesgos excesivos, al financiar o realizar operaciones con las subsidiarias especializadas en crédito de consumo.

Otro componente fundamental de la agenda de reformas en el ámbito de la industria de crédito para las familias, es el referente a la reducción de las asimetrías de información existentes en el mercado. Para el buen funcionamiento del mercado es crucial el desarrollo de mecanismos que ayuden a los intermediarios financieros evaluar de mejor manera la capacidad y el comportamiento de pago de sus clientes. Instituciones como los burós de crédito<sup>21</sup> -dedicados a recopilar y ofrecer a

los intermediarios financieros información sobre los deudores: identidad, endeudamiento global y comportamiento de pago- permiten a los intermediarios financieros mejorar su gestión de otorgamiento de crédito y, sobre todo, brindan un servicio a los usuarios al hacer evidentes los buenos antecedentes crediticios, lo que debería derivar en mayor acceso y menores costos del crédito para las familias y deudores que muestren un buen comportamiento y adecuados niveles de capacidad de pago<sup>22</sup>. Ante la deficiencia del mercado en cuanto a la provisión de este tipo de información, recientemente los reguladores del sistema bancario han implementado mecanismos que contribuyen a reducir en alguna medida estas asimetrías de información. Este es el caso del Centro de Información Crediticia administrado por la Sugef, que informa a los intermediarios financieros regulados sobre el comportamiento de pago y el nivel de endeudamiento de las personas y empresas en el sistema financiero.

Adicionalmente, la ausencia de una legislación especializada en el tema de la protección de datos personales, hace que los consumidores y usuarios del sistema financiero sean vulnerables a que su identidad e información privada sean intercambiadas de manera ilegal en el mercado, o incluso a que sea divulgada en forma errónea, en detrimento de sus posibilidades de acceso al financiamiento bancario o comercial.

El auge de las operaciones crediticias dirigidas a las familias plantea también retos en los ámbitos de la protección a los consumidores, las políticas públicas de promoción de la competencia, y la transparencia de la información y la publicidad sobre productos financieros. Dado el evidente sesgo en el poder de negociación entre los intermediarios, las casas comerciales y los usuarios del crédito, es importante que se establezcan reglas claras que promuevan la bilateralidad de los contratos financieros. Esto no debería significar la adopción de normas que fijen toques máximos a las tasas de interés, que distorsionan las decisiones económicas y limitan el acceso al crédito de las

personas con perfiles más riesgosos, sino la aplicación de medidas para evitar que los intermediarios financieros y las empresas que otorgan crédito utilicen su poder de mercado indebidamente en contra de los consumidores, adoptando prácticas anticompetitivas como las “ventas atadas” de productos financieros y seguros, o mecanismos que, mediante el cobro de comisiones, vuelvan poco transparentes los costos de financiamiento para los usuarios. Es necesario, además, establecer reglas claras en la información y publicidad sobre productos financieros, de manera que los consumidores obtengan información oportuna, relevante y sobre todo comparable, acerca de los productos crediticios que se ofrecen en el mercado. En este sentido, la Dirección de Apoyo al Consumidor del MEIC ha hecho esfuerzos importantes en el campo de la información sobre costos financieros y beneficios de las tarjetas de crédito, y en cuanto a la transparencia en la información de créditos en casas comerciales. Más recientemente se logró un avance en el sistema bancario, con la aprobación de normativa que regula la publicidad de productos financieros, cuyo control está a cargo del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. Sin embargo, falta mucho camino por recorrer para garantizar que los usuarios de crédito obtengan información clara y relevante para la toma de decisiones<sup>23</sup>.

Finalmente, en el ámbito macroeconómico, desde la perspectiva de la política y los objetivos de estabilidad macroeconómica, los períodos de rápida expansión crediticia tienden a tener efectos adversos sobre la estabilidad de precios y los desequilibrios externos. En tal sentido, es una preocupación relevante para el Banco Central el impacto que el crecimiento del crédito dirigido a los hogares pueda tener sobre la demanda interna y, en consecuencia, sobre el nivel general de precios y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (Arce, 2007). Además, en la medida en que el crecimiento de crédito sea excesivamente acelerado y esté relacionado con un relajamiento en las políticas crediticias de los

intermediarios financieros, la autoridad monetaria empezaría a mostrar preocupación por que la solvencia y la estabilidad del sistema bancario no resulten afectados en caso de un deterioro abrupto y considerable en la calidad de sus activos crediticios.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**EL AUGE DEL CREDITO DIRIGIDO A LOS  
CONSUMIDORES Y LAS FAMILIAS**

Véase Arce, 2007 en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Fusiones y adquisiciones en el mercado financiero costarricense

En los últimos años iniciaron operaciones en Costa Rica y Centroamérica cuatro grandes conglomerados financieros, mediante la compra de bancos locales ya consolidados. Citibank, HSBC, GE Capital y Scotiabank, grupos financieros con presencia mundial, representan hoy el 31% del total de activos del sistema bancario centroamericano. GE Capital adquirió el 49,9% de las acciones del Grupo BAC, con los que obtuvo presencia en los cinco países de la región; HSBC compró Banistmo (radicado en Panamá y dueño en Costa Rica del banco Banex); Citibank adquirió el banco Cuscatlán y el Grupo Financiero Uno, y Scotiabank compró al banco Interfin y lo fusionó con su banco local. Con estas adquisiciones y fusiones, Citigroup ha pasado a tener presencia en toda el área y a controlar el 11% de los activos de la banca centroamericana (sin considerar Panamá); HSBC se ubica en segundo lugar con 8% de los activos, seguido por Scotiabank y GE Capital, que controlan el 6% de los activos totales.

Los principales atractivos para la venida de estos conglomerados son el bajo nivel de bancarización<sup>24</sup> existente en el ítem, la intensificación de la competencia en las plazas donde compiten los operadores globales, el interés de estos por la banca de consumo -como se explicó en las secciones anteriores-, los mayores flujos de inversión extranjera y la entrada en vigencia

del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos.

El nuevo escenario genera una serie de interrogantes acerca de las implicaciones de estas fusiones y adquisiciones, su impacto en el sector bancario y sus efectos en la agenda de reforma del sistema financiero, temas que se desarrollan en los siguientes apartados.

### El mercado luego de las fusiones y adquisiciones

En Costa Rica, desde la incursión de la banca comercial privada a inicios de la década de los ochenta, la plaza había estado relativamente cerrada, ya que para operar un banco en el país es necesario crear una sociedad costarricense con ese fin, solicitar autorización al ente regulador e invertir capital, de acuerdo con la normativa interna. Con las recientes fusiones y adquisiciones de bancos locales y regionales, los operadores internacionales obviaron esa limitación, adquiriendo posiciones consolidadas en contraposición a la fundación de bancos locales.

Con la llegada de los bancos globales por la vía de las fusiones y adquisiciones, Scotiabank ha pasado a ser el banco privado más grande de Costa Rica, con el 10% de los activos totales de los bancos del país (públicos y privados), 13% de los créditos y 12% de los pasivos con costo. Tal situación lo ubica cerca del BPDC (tercer banco público según tamaño) en términos del nivel de activos, pues este último tiene activos por 1.484 millones de dólares, pero bastante lejos si se considera el patrimonio (126 millones de dólares *versus* 314 millones de dólares del BPDC). A diciembre del 2006, el Banco de Costa Rica poseía activos por 2.809 millones de dólares y el Banco Nacional por 4.257 millones de dólares. En patrimonio, los datos son de 322 y 374 millones de dólares, respectivamente. En préstamos, la cartera del BCR sumó 1.104 millones de dólares y la del Nacional 1.789 millones de dólares. Esto evidencia el enorme peso que continúa teniendo la banca pública.

### Supervisión consolidada y administración del riesgo

Una vez concluidos los procesos de fusión y adquisición, la participación de estos bancos internacionales alcanzará el 28% del total de activos del sistema bancario y un 40% del total de activos de la banca *offshore*, esto es, el 50% de los activos de todo el sistema, sumada la banca *offshore*. Ante esta mayor concentración del negocio financiero, podrían esperarse mejoras significativas en las prácticas consolidadas de administración de riesgos para todo el sistema y, por ende, mayores espacios para una mejor regulación por parte de la Sugef. Al mismo tiempo, podría esperarse la incorporación al mercado de prácticas de gobierno corporativo, capitalización y constitución de reservas conforme a los estándares internacionales, superiores en exigencia a los requerimientos de la regulación local (Galicia y López, 2007). Además podría traer beneficios para el sistema, en términos de mayor competencia, ampliación de la cobertura geográfica e incremento en la variedad y diversidad de productos financieros y costos para los usuarios.

Las entidades adquiridas por los bancos internacionales van a sufrir profundas transformaciones de tipo organizacional y operativo. Al final son los bancos locales los que tendrán que adaptarse a los mayores estándares del grupo internacional y no a la inversa. Uno de los beneficios esperados es la mejora en el perfil de riesgo del sistema financiero costarricense. Según Galicia y López (2007), con las adquisiciones de grupos locales por parte de grupos internacionales con altas calificaciones de riesgo y *expertise* financiero, se prevén mejoras en las prácticas de administración de riesgos, mayores niveles de capitalización y más opciones de servicio al cliente, lo cual actuaría en favor del sistema.

En lo que concierne a las debilidades del sistema financiero centroamericano, el FMI (2005), indica que si bien la formación de conglomerados regionales y los préstamos transfronterizos permiten que las entidades financieras aprovechen las economías de escala

y presten servicios a clientes en diferentes países, en cierta medida también equivalen a un arbitraje reglamentario, dado que los requisitos prudenciales varían entre las distintas naciones. Además, la regionalización de los servicios financieros puede generar brechas en la supervisión y ocasionar nuevas vulnerabilidades, cuya atención requiere un aumento en la cooperación entre los organismos reguladores y supervisores.

La mayor concentración bancaria plantea un desafío en materia de supervisión y regulación de los sistemas financieros de Centroamérica, ya que es evidente (desde hace varios años) no solo un rezago de la normativa con respecto a estándares internacionales, sino también una relativa desventaja de algunos entes reguladores frente a los grupos económicos regulados y, en ocasiones, algunas deficiencias en el marco legal que restan fuerza y rapidez a las decisiones de los entes supervisores. Esta debilidad podría ser superada con regulaciones más modernas y reguladores dotados de recursos suficientes para atender de manera integral sus labores y prevenir la toma de posiciones riesgosas por parte de los regulados (Arteaga y López, 2007).

Otro desafío está en que los supervisores de la región adopten las reglas establecidas por Basilea II<sup>25</sup>, cuyo objetivo es construir una base sólida para la regulación prudente del capital, la supervisión y la disciplina de mercado, así como para perfeccionar la gestión del riesgo y la estabilidad financiera. Basilea II trabaja sobre tres pilares fundamentales: se asignan distintas ponderaciones de riesgo a los diferentes tipos de activos de riesgo (incluyendo riesgos operacionales); se establece una supervisión más minuciosa por parte de las superintendencias, y se da mayor disciplina del mercado a través de más transparencia.

La armonización de las normas prudenciales y la supervisión financiera entre países, junto con el fortalecimiento de la capacidad de llevar a cabo una supervisión consolidada para acompañar el crecimiento de las actividades bancarias transfronterizas, ayudarían a

la región a sacar provecho de las oportunidades que ofrece la integración del sector financiero (FMI, 2005). Ante la llegada de estos cuatro conglomerados financieros a Centroamérica, es más evidente la necesidad de una mejora y una homologación de la normativa de supervisión. Aunque esto es deseable, no necesariamente es posible. Los países tendrían que acordar primero hacia cuál normativa converger y -una vez logrado eso- proponer cambios de ley, que siempre implican procesos lentos. Una solución alterna podría ser que los reguladores nacionales adopten normas de divulgación suficientemente amplias para que quien desee hacer comparaciones entre entidades financieras que operan en diversos países, cuente con los elementos de juicio para identificar las diferencias.

De esta manera, la adopción de mejores prácticas internacionales debería propiciar más confianza en los mercados bancarios domésticos, competencia saludable y una mayor disciplina, producto de niveles de capitalización adecuados, con lo que la presencia de operadores internacionales dominantes en la región simplificaría la labor del regulador y propiciaría la implantación de normativa estandarizada.

### ¿Se reducirán las barreras de entrada?

Las posibilidades que tendrá el público para acceder a una gama amplia de productos financieros, así como la reducción de los costos de intermediación, dependerán del grado de competencia que se establezca en la plaza local. Con el ingreso de la banca privada en la década de los ochenta, ocurrió un cambio importante; sin embargo, siempre se argumentó que el tamaño de la banca estatal frente al de la privada era una de las razones fundamentales para que el país conservara márgenes de intermediación elevados. La presencia de los nuevos competidores podría alterar los balances a lo interno de la banca privada, y entre ésta la banca pública, lo que propiciaría una intensificación de la competencia, mayor oferta de servicios financieros, mejoras en el acceso a

fondeo internacional y, en consecuencia, la posible disminución de los márgenes de intermediación. No obstante, la magnitud de dicha reducción no es solo una decisión de los bancos internacionales -que medirán hasta qué punto explotan su participación local frente a operadores que no han podido ingresar-, sino que dependerá también de las condiciones internas del país, específicamente en materia de política monetaria y encajes, así como del tamaño que logre mantener la banca del Estado y sus niveles de eficiencia.

### ¿Se “nivelará la cancha”?

El ingreso de la banca internacional a Costa Rica por la vía de las fusiones y adquisiciones implica la toma del control de algunos bancos importantes en el ámbito local por parte de nuevos socios. En principio, esta situación nada tiene que ver con regulaciones y normativas locales que otorgan tratos diferenciados a operadores bancarios según su naturaleza. Sin embargo, el ingreso de los operadores internacionales al mercado financiero local debería propiciar una seria evaluación de la conveniencia de que en Costa Rica se continúe operando con reglas diferenciadas para los distintos entes financieros.

Otro tema relacionado con la “nivelación de cancha” es la garantía ilimitada por parte del Estado sobre los depósitos en bancos públicos (seguro de los depósitos), que ha generado situaciones que favorecen a la banca pública respecto de la privada e incluso permiten diferenciales entre las tasas pasivas que debe pagar esta última por los depósitos. Algunos opinan que no tiene sentido continuar aplicando la garantía estatal y asegurar implícitamente los depósitos en bancos propiedad de la banca internacional, y que lo prudente es eliminar ese mecanismo y crear un verdadero seguro para todos los intermediarios, fondeado por ellos mismos. Otros creen que, en competencia con estos bancos globales, que tienen una solidez patrimonial totalmente asimétrica en comparación con el tamaño de los riesgos que pueden estar asumiendo en Costa Rica, y conociendo que son instituciones estrictamente supervisa-

das y apegadas a rigurosas prácticas de administración del riesgo, sí tiene sentido la garantía en los bancos del Estado. En presencia de niveles patrimoniales que superan por mucho el PIB costarricense, el ahorrante local no necesitaría garantía para invertir en los bancos internacionales, pues tendría la certeza de un respaldo financiero de grandes proporciones. No obstante, hay que recordar que en banca los riesgos siempre existen y que los bancos internacionales no están representados por sucursales, sino que actúan como bancos locales, que pueden verse en problemas sin importar quiénes sean sus dueños.

### Posibles cambios en la banca *offshore*

Con las fusiones y adquisiciones, los grupos internacionales hoy en día cuentan con licencias para operar bancos locales, pero también con permisos de operación de bancos *offshore*<sup>26</sup>. Entre las actividades de estos últimos, la crediticia es la que más ha preocupado a los reguladores, especialmente cuando los bancos están instalados en plazas mal supervisadas. Por lo general, los depositantes del banco *offshore* son los mismos que los del banco local, de modo que si la calidad de la cartera crediticia compromete la solvencia del banco *offshore* y pone en peligro los recursos de sus depositantes, ello produciría una pérdida de confianza en el banco local y podría colocar en riesgo la estabilidad del conjunto del sistema financiero. De ahí que un número cada vez mayor de instituciones multilaterales, países y jurisdicciones se encuentren abocados a elevar la calidad de la supervisión y regulación de los centros financieros *offshore*.

Con respecto al tema de los tributos y la banca *offshore*, que también ha preocupado a las autoridades locales y los organismos internacionales, podría pensarse que los bancos globales no van a exponer su nombre y reputación mundial con prácticas poco transparentes, que incluso se ubican cerca de los límites que permite el marco legal, máxime si la operación regional representa una parte muy pequeña de

sus negocios globales. Las estrictas prácticas tributarias a que están acostumbrados estos bancos y el apego a las rigurosas normas regulatorias a que son sometidos en los diferentes países donde operan, más bien podrían conducir al desmantelamiento de las entidades *offshore* relacionadas con los grupos adquiridos. Ello reduciría sensiblemente la preocupación de los entes supervisores locales sobre este tema, a la vez que propiciaría mejoras en la calificación de riesgo-país.

### Y al final: ¿se dará la reforma financiera por esta vía?

La reforma financiera es un proceso continuo que se transforma con el tiempo. La llegada de los bancos globales a la plaza local hará mucho más evidentes y urgentes algunas transformaciones largamente postergadas. Algunas podrían darse en forma automática, como la mejora en la administración de riesgos; otras requerirían modificaciones en la normativa, asociadas a cambios en la legislación, tales como la reducción de barreras de entrada a nuevos competidores, la supervisión consolidada y la homogeneización de la regulación. Asimismo, el ingreso de bancos globales podría estimular una revisión en torno a asuntos fundamentales que por años se han considerado parte de una reforma financiera. Temas como el seguro estatal sobre los depósitos y los elementos de la denominada “nivelación de cancha” sin duda serán objeto de reflexión.

Sin embargo, la incursión de la banca internacional en Costa Rica no significa la solución a todos los problemas. Hay temas de tipo macroeconómico, como los desequilibrios en las finanzas públicas, la capitalización del BCCR y la dolarización de la economía, que no se resuelven con la simple presencia de estos operadores.

Puede ser que se intensifique la competencia, y que ello se traduzca en una reducción del margen de intermediación financiera y en un aumento de la calidad y diversidad de los servicios financieros ofrecidos. También es posible que mejoren las prácticas de gestión de riesgos y se facilite la regulación

consolidada. No obstante, todavía hay temas importantes por abordar, como el papel de la banca estatal, la nueva legislación que requiere la Sugef en materia de potestades de regulación y supervisión, así como la necesidad de incorporar reformas al marco legal e institucional, a fin de mejorar la capacidad para hacer cumplir los contratos (ejecución de garantías, sustitución de colaterales, mecanismos para lograr una gestión no destructiva de las empresas que entran en problemas de pago, entre otros).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**FUSIONES Y ADQUISICIONES EN EL SECTOR FINANCIERO**

Véase Angulo, 2007 en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Estabilidad y solvencia económicas

El 2006 fue un buen año, en materia de estabilidad y solvencia. Los desequilibrios internos disminuyeron: la inflación fue de 9,4%, la menor en los últimos trece años; el déficit fiscal del sector público consolidado se redujo por cuarto año consecutivo y llegó al 0,4% del PIB, el más bajo de los últimos quince años, y el déficit del Gobierno Central descendió a 1,1% del PIB, continuando la tendencia que experimenta desde el 2002 y situándose en el valor más bajo de los últimos veinticinco años. En cuanto a los desequilibrios externos, el déficit en cuenta corriente se mantuvo en 5%, igual que en el 2005, y la cuenta de capitales mostró un superávit mayor que el año anterior, con lo cual se contrarrestó el aumento que registró el déficit en la cuenta de bienes y se generaron reservas monetarias internacionales adicionales por 1.030,8 millones de dólares, para un acumulado neto de 3.115 millones de dólares, equivalentes al 14% del PIB.

La reducción del déficit fiscal del Gobierno Central se debió a la sostenida contención del gasto, alentada por la disminución en el pago de intereses de la deuda, pero sobre todo al incremento real de los ingresos, que fue del 13,3%, muy superior a la expansión promedio de los últimos años (4,6%).

La carga tributaria llegó al 14% y colocó al Gobierno en una situación de mayor solvencia, a pesar de que no se aprobó la reforma fiscal.

### La inflación fue menor de dos dígitos

La inflación del 2006, de 9,4%, fue la menor de los últimos trece años, aunque siguió siendo alta en comparación con el promedio de América Latina (4,8%), solamente superada por Venezuela (15,8%), Haití (11,8%), Trinidad y Tobago y Argentina (10%).

Esta significativa baja responde a los esfuerzos realizados por la autoridad monetaria para mantener la estabilidad económica, al descenso en las expectativas inflacionarias, que logró disminuir el efecto de la cadena inflacionaria, y a la desaceleración del crecimiento de los precios del petróleo y el café, que tienen una ponderación importante dentro del IPC y que explican el 20% de su reducción en el 2006 (BCCR, 2007c). La disciplina fiscal mostrada durante el año también tuvo impactos en la inflación. La mayor recaudación tributaria y la reducción del pago de intereses de la deuda redujeron las presiones sobre la demanda, lo cual, acompañado del crecimiento de la producción nacional, favoreció la disminución de ese indicador.

Otros indicadores de precios también se desaceleraron en comparación con el 2005, pero mantuvieron niveles por encima del IPC. Tal es el caso del índice subyacente de inflación (ISI), el cual se calcula sin considerar los bienes y servicios cuyos precios son más volátiles debido a factores coyunturales y choques de oferta, como sucede con los productos regulados, algunos bienes agrícolas que se ven afectados por problemas climáticos y otros bienes intermedios que tienen un comportamiento estacional. En el 2006 el ISI fue de 10,6%, inferior en cuatro puntos porcentuales al del año anterior, es decir, se diluyeron los *shocks* externos experimentados en el 2005. Durante 2004 y 2005 el ISI sufrió un incremento significativo, como resultado de la recuperación de los precios del café y por el incremento de los precios de

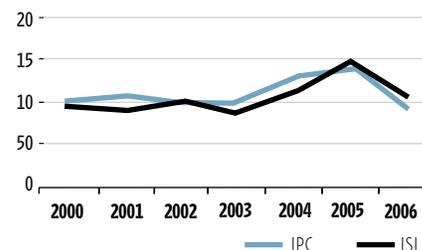
algunos alimentos, en razón del costo de las materias primas. No obstante, en el 2006 la economía internacional fue más favorable para el comportamiento de los indicadores de precios, por lo que puede afirmarse que se diluyeron los efectos del aumento en los precios de los productos antes mencionados.

Igual comportamiento mostró el índice de precios al productor industrial (IPPI), cuyo valor, sin tomar en cuenta los combustibles, fue mayor que el que se obtiene al incluir este componente: 13,7% y 13,4%, respectivamente. La principal causa del mayor nivel es el incremento en los precios de productos primarios que tienen una alta demanda en el mercado internacional, como los materiales de construcción (gráficos 3.11 y 3.12).

En el 2006 el cálculo del IPC fue actualizado, con base en la nueva

GRAFICO 3.11

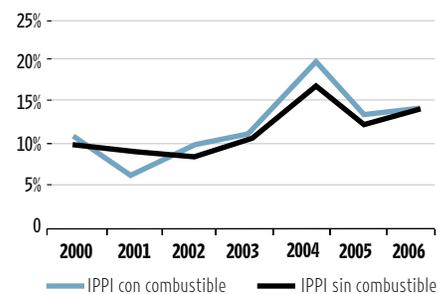
**Índice de precios al consumidor e índice subyacente de inflación**  
(base julio 2006=100)



Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007, con cifras del INEC.

GRAFICO 3.12

**Índice de precios al productor industrial, con y sin combustible**  
(base julio 2006=100)



Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007, con cifras del INEC.

estructura de consumo de la población obtenida de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto (ENIG). Además se incorporaron cambios metodológicos que permiten mejoras en la captura y la calidad de la información, así como en la estimación de los precios<sup>27</sup>.

Debido al nuevo cálculo del IPC, la evolución de los precios entre los grupos no puede compararse con respecto a años anteriores, motivo por el cual solo se realiza una comparación para el último semestre del 2006<sup>28</sup>. El componente de alimentos y bebidas (dentro y fuera del hogar) es el que más aumentó, mientras que la baja en los precios del petróleo influyó notoriamente en la reducción del nivel de precios del transporte, grupo que había experimentado el mayor crecimiento en el 2005.

### Se mantiene déficit en cuenta corriente, pero mejora la cuenta de capital

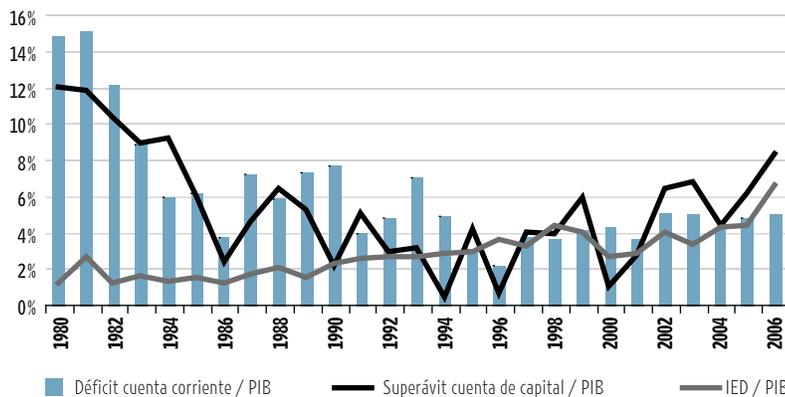
El análisis de balanza de pagos del 2006 evidencia un comportamiento similar al del 2005 en la cuenta corriente y una mejora en la cuenta de capital. El déficit de cuenta corriente fue de 1.118,3 millones de dólares, 5% del PIB, valor similar al mostrado el año anterior. Por su parte, la cuenta de capital fue superavitaria en 1.856,0 millones de dólares, lo que representó un 8,3% del PIB. Esto generó una acumulación de reservas por 1.030,8 millones de dólares, la más alta de los últimos veinticinco años, y un saldo de reservas internacionales netas por 3.115 millones de dólares, equivalente al 14% del PIB.

El cambio reportado en la cuenta de capital fue mayor que el deterioro de la cuenta corriente, comportamiento que ha sido común desde 1980, con excepciones en algunos años (gráfico 3.13). En el 2006, la cuenta de capital creció a una tasa del 53,5%, en tanto que el crecimiento del déficit de cuenta corriente fue del 15,2%. Esto responde fundamentalmente al aumento que ha experimentado la inversión extranjera directa (IED) en años recientes, y que la ha convertido en la principal fuente de financiamiento del déficit de cuenta corriente, tal como se ha documentado en ediciones anteriores de este Informe. En el año en estudio la IED ascendió a 1.469,1 millones de dólares (6,6% del PIB).

El déficit de cuenta corriente (5% del PIB) responde a varios factores que se manifiestan al analizar sus componentes. En primer lugar, persistió el déficit de la balanza de bienes, aunque mostró un ritmo de crecimiento inferior al del 2005 (menor deterioro), especialmente por el buen desempeño de los productos de exportación, que crecieron a una tasa del 13,6% y a que las importaciones de bienes se incrementaron en un 16,9%, menos que el año anterior. Esto se explica sobre todo por la baja en el ritmo de crecimiento de la factura petrolera, cuya tasa pasó de 42,7% a 25,2%; en el 2006 su monto fue de 1.249,5 millones de dólares, equivalentes al 5,6% del PIB (gráfico 3.14). En los últimos dos años las importaciones de bienes se triplicaron con respecto a la tasa promedio anual que tenían en el período 2000-2004 (5,5%). Se mantiene la estructura de bienes importados que tiene el país desde 1995, en la que el principal rubro de importación son las materias primas y los productos intermedios (57,6% del total en el 2006), seguido por los bienes de consumo (16,6%) y los bienes de capital (14,5%), cuya participación ha descendido. Esta estructura se ha consolidado en años recientes. En cuanto a los bienes de consumo, un estudio realizado con datos de la ENIG 2004 indaga, por primera vez, acerca del impacto que tendría sobre el bienestar de las personas una reducción al 10% del arancel promedio

GRAFICO 3.13

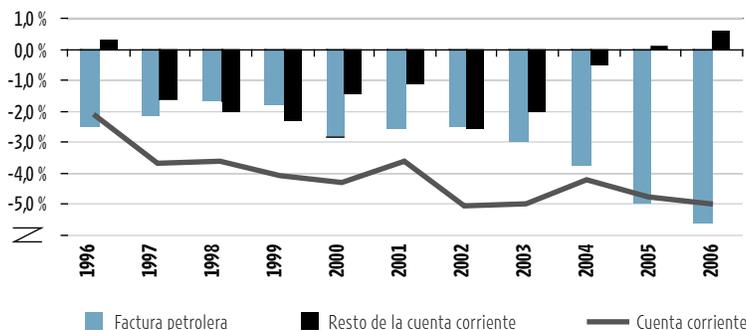
#### Cuenta corriente, cuenta de capital e inversión extranjera directa en relación con el PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.14

#### Saldo de la cuenta corriente y la factura petrolera, en relación con el PIB



Fuente: BCCR.

## RECUADRO 3.10

### ¿Qué sucedería con el bienestar de las personas si se redujera a un 10% el arancel promedio actual para todas las categorías de bienes?

En el marco de la tendencia general de disminución arancelaria, un estudio reciente efectuado por Ulate y Rojas (2007), con datos de la ENIG, indaga sobre el posible impacto que tendría en el bienestar de las personas una reducción de aranceles que implicara una desgravación del 16% para alimentos y bebidas, 4% para ropa y calzado, 4% en equipo para el hogar y 6% para otros bienes transables. Los autores parten de que las ganancias de una liberalización comercial son diferentes, y hasta de signo opuesto, si se analizan desde la perspectiva del efecto en el consumo, en el ingreso o en el inducido mediante los bienes no comerciables; además toman en cuenta que una desgravación arancelaria provoca cambios en las decisiones de asignación del gasto y variaciones en la calificación del trabajo. Entre los principales hallazgos del estudio destacan los siguientes:

#### 1. Efecto consumo de bienes transables.

Tanto en el 2004 como en 1988 el efecto total de la desgravación arancelaria sobre el bienestar de las personas está dominado por el efecto de la categoría de los alimentos y las bebidas, cuya ganancia es bastante superior que la obtenida por la disminución del precio de los otros bienes. La desgravación de todos los bienes transables afecta de manera positiva el bienestar de todas las personas, pero en 1988 es claramente ascendente para las familias del estrato más bajo. No obstante, si se comparan los resultados de la simulación del año 2004 con los de 1988, se observa que en ambos casos el porcentaje de incremento en el bienestar de las personas no excede el 0,4% de su estándar de vida original.

**2. Efecto inducido sobre el precio de los bienes no transables.** En el 2004 solo las personas de los estratos muy

bajos obtienen un efecto positivo; el resto experimenta más bien un efecto negativo conforme aumenta su estándar de vida. En 1988, en cambio, el efecto es pequeño, pero positivo para todas las personas y tiende a crecer en los estratos mayores. Sin duda alguna, estas diferencias reflejan un cambio en los patrones de consumo de las personas entre los años estudiados e indican que estos productos representan una proporción mayor de su gasto total.

**3. Efecto ingreso.** En ambos años el efecto ingreso total está dominado por los efectos que provoca la desgravación de los bienes intensivos en el factor no calificado, a saber, alimentos y bebidas y la categoría de ropa y calzado. La desgravación ocasiona una pérdida de bienestar en las personas con estándares de vida bajos e intermedios, y mejora el de las personas con un estándar de vida alto.

**4. Efecto neto total.** El efecto total de las simulaciones para el año 2004 es que las personas en el estrato más bajo experimentarían un efecto positivo pero pequeño en su nivel de vida, las personas que se encuentran en el medio, entre los estratos bajos y altos, más bien perderían y, finalmente, quienes se ubican en los últimos deciles, y conforme aumente su nivel de ingresos, verían su estándar de vida mejorado hasta en un 1% con respecto a la situación anterior. Si la desgravación se hubiera realizado en 1988, todas las personas habrían obtenido una mejoría en su bienestar, aunque esta habría sido mayor para los estratos en los extremos de la distribución y las personas ubicadas en el medio habrían ganado relativamente menos.

Fuente: Ulate, 2007 con base en Ulate y Rojas, 2007.

actual para todos los bienes. Al simular una misma desgravación arancelaria para los años 2004 y 1988, y a la vez mantener los mismos valores de las elasticidades precio y elasticidad ingreso en ambos casos, la comparación de los resultados refleja algunos efectos de sustitución de bienes en el consumo y de factores en el mercado laboral, que generan variaciones tanto en el precio como en las remuneraciones relativas a lo largo de dieciséis años (recuadro 3.10).

La balanza de servicios mostró una variación importante durante el 2006; se ubicó en 20,4%. Esto obedeció al desempeño del sector servicios, en especial los *call centers*, las actividades de informática e información y el sector turístico, que mantuvieron su dinamismo. La balanza de renta registró un déficit de 68 millones de dólares. Por último, la cuenta de transferencias netas mostró un crecimiento del 29,1%, y representó el 1,6% del PIB, por lo que no reflejó mayores diferencias con respecto a lo documentado en el Duodécimo Informe. No obstante, la cuenta de remesas familiares siguió aumentando; mantuvo su tendencia al alza, aunque a un ritmo menor que en el 2005 y sin alcanzar los niveles de importancia que tiene en otros países de la región. El ingreso por este concepto ascendió a 490 millones de dólares en el 2006 (2,2% del PIB y 0,2 más que el año anterior), mientras que el egreso fue de 233 millones de dólares (10% del PIB), cifra que ha sido relativamente constante.

### IED con nuevo récord histórico

A lo largo de los últimos veinte años, las características de los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia Costa Rica han evolucionado. Pasaron de ser inversiones basadas en el aprovechamiento de recursos naturales y de incentivos a las exportaciones, hacia actividades relacionadas con favorables condiciones de acceso a mercados, para luego avanzar hacia procesos con elevados niveles de eficiencia y productividad y, más recientemente, al uso de activos tecnológicos y conocimientos. Esta evolución en los flujos de IED ha fortalecido las ventajas competitivas del país. En un inicio, una

composición basada en bajos costos y recursos naturales disponibles permitió atraer inversiones hacia actividades agrícolas y de maquila textil. Luego se dio un mayor crecimiento de la industria manufacturera (estimulada por las condiciones de acceso al mercado de los Estados Unidos bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe). Más adelante surgieron actividades de comercio, turismo y algunos servicios. En años recientes, y hasta la actualidad, se ha dado un amplio predominio de procesos industriales de mayor sofisticación tecnológica (productos electrónicos y médicos) y el desarrollo de servicios de apoyo para negocios, ambos estimulados por las características del recurso humano, que propician mayores niveles de eficiencia.

En el 2006, el flujo de IED fue de 1.469,1 millones de dólares, la cifra más alta registrada en el país. Su tasa de crecimiento fue de 70,6% y representó el 6,6% del PIB, lo que colocó a Costa Rica en el noveno lugar como receptor de IED entre las naciones de América Latina (Cepal, 2007). Este tipo de inversión es la principal fuente de financiamiento de la cuenta corriente, dejando atrás el financiamiento basado en las transferencias netas de capitales y en préstamos externos.

Por sectores de destino, se observa una correspondencia entre estos y los determinantes del crecimiento de la economía nacional; el 78% de la IED se dirigió a los sectores industrial, inmobiliario y financiero, que mostraron tasas de participación de 29,6%, 25,4% y 23,4%, respectivamente (cuadro 3.15). La IED canalizada hacia el sector financiero pasó de representar el 4,75% del total de IED recibida en el país en el 2005, a 23,4% en el 2006, lo cual se explica por la llegada de los conglomerados financieros, que se comentó en apartados anteriores.

El comportamiento de la IED en el sector inmobiliario responde al acelerado crecimiento que ha experimentado el sector construcción en los dos últimos años, motivado a su vez por el creciente interés de los inversionistas extranjeros en el mercado inmobiliario, relacionado con el auge de la industria

turística (Román, 2007). Estos elementos explican el lugar preponderante que vienen tomando varios cantones costeros en el total del área construida en el país. Según estimaciones del Chávez y Ocampo (2006), realizadas por primera vez para el 2004, el monto de IED de tipo inmobiliario que ingresó a Costa Rica<sup>29</sup> en ese año fue de 178,4 millones de dólares, considerando los montos de bienes inmuebles adquiridos por extranjeros y el valor estimado para los permisos de construcción de este mismo grupo. Dos años después la cifra aumentó un 109,4%, pues ascendió a 373,5 millones de dólares en el 2006. Las provincias de Guanacaste y Puntarenas capturan buena parte de estas operaciones, muchas de ellas concentradas en playas de gran valor ecológico y turístico, donde se espera que el dinamismo de la inversión continúe en los próximos años. Según Román (2007), una gran cantidad de desarrollos urbanísticos, proyectos hoteleros y actividades comerciales están en construcción actualmente o se anuncian como obras próximas a empezar (de uno a tres años).

En cuanto al esquema de incentivos que ha imperado, debe hacerse especial mención de las zonas francas. Este régimen ha mostrado cambios significativos en términos de las características de las empresas y los sectores de

actividad de mayor importancia, entre los que predominan las manufacturas electrónicas, de productos médicos y los servicios de soporte a empresas. El aporte de estas actividades a la inversión es de aproximadamente un 23%, y la generación de puestos de trabajo asciende a 42.000 empleos directos. La estructura de las empresas es amplia y está concentrada en el conglomerado de establecimientos de dimensiones medianas en cuanto a empleo y exportaciones. Los encadenamientos productivos han aumentado a partir de políticas y programas de apoyo, pero prevalecen procesos de mediana y poca sofisticación y más orientados al desarrollo de proveedores que a mejorar capacidades competitivas. Por otra parte, la contribución fiscal del régimen es deficitaria y existe gran incertidumbre en torno a los incentivos y su vigencia para los próximos años, ya que el Gobierno, aunque apoya las gestiones para lograr una ampliación del plazo acordado en la OMC para su eliminación, anunció un nuevo esquema que aún se desconoce (Matarrita, 2007).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**FLUJOS DE INVERSIÓN EN EL SECTOR  
INMOBILIARIO COSTERO**

Véase Román, 2007 en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

CUADRO 3.15

**IED por sector económico. 1997-2006**  
(porcentajes)

	1997-2000	2001-2004	2005	2006
Agricultura	5,4	-0,3	4,3	4,5
Agroindustria	2,1	0,7	3,4	-0,2
Comercio	4,0	2,0	5,5	3,9
Industria	66,4	62,0	40,1	29,6
Servicios	1,4	9,3	8,5	4,2
Sistema financiero	6,3	3,8	4,8	23,4
Sector turístico	13,9	14,1	6,2	9,0
Sector inmobiliario <sup>a/</sup>		7,8	27,3	25,4
Otros	0,4	0,5	-0,1	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

a/ La inversión de ese sector se empezó a contabilizar a partir del año 2004.

Fuente: Elaboración propia con datos de BCCR, 2007b.

Con respecto a la ubicación geográfica de la IED, se observa una elevada concentración en Heredia y San José, en actividades manufactureras y servicios de soporte de negocios. También destaca el crecimiento de las provincias de Guanacaste y Puntarenas, donde las actividades que más se han expandido son la producción agroindustrial y los desarrollos inmobiliarios relacionados con el turismo, como se comentó anteriormente.

En resumen, la IED que llega a Costa Rica está relacionada con la búsqueda de eficiencia, activos tecnológicos y conocimiento. Además, es liderada por el régimen de zonas francas, que ha logrado hacer un aporte significativo en términos de exportaciones y empleos, pero con una base mínima de encadenamientos productivos y una alta concentración en las zonas urbanas. Esto señala la necesidad de plantear una propuesta de políticas activas que fortalezcan las inversiones en zonas de menor desarrollo relativo y se enmarquen dentro de una política integral de desarrollo (Matarrita, 2007). Las características actuales de la IED en Costa Rica sugieren la existencia de una economía dependiente, en la que buena parte de las empresas locales tiene escasa autonomía para reconfigurar subsistemas productivos a su favor, en presencia del poder de grandes compañías extranjeras. Para avanzar hacia una economía autosustentable, que quiebre este patrón, deben promoverse condiciones favorables para un desarrollo científico y tecnológico<sup>30</sup> que incluya la creación de estructura en ese ámbito.

Un aspecto importante que se debe resaltar es que la IED no está anclada irreversiblemente en el país, y que ello puede afectar la sostenibilidad del déficit en cuenta corriente, por lo que es necesario incrementar su nivel de arraigo (recuadro 3.11). Es conveniente definir políticas públicas orientadas al fortalecimiento de los encadenamientos productivos estratégicos y la mejora permanente del recurso humano, a fin de incrementar el nivel de arraigo de la inversión extranjera directa. Un esfuerzo en este sentido debe complementar el

diseño del nuevo esquema de incentivos para las empresas exportadoras desde zonas francas y las acciones tendientes a generar un ambiente de mayor certidumbre en materia comercial.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**CARACTERIZACIÓN DE LA IED EN COSTA RICA**  
Véase Matarrita, 2007 en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Política monetaria y cambiaria: después de veinte años se modifica el régimen del tipo de cambio

Los ejes de la política monetaria en el 2006 fueron la reducción de las expectativas inflacionarias, la modificación del régimen cambiario y el control de la tasa de interés de política, en procura de no incentivar movimientos bruscos en la entrada de capitales. Esto tuvo el propósito de contrarrestar las presiones que implica tener una cuenta de capitales abierta y un régimen cambiario semifijo, que obligan a una mayor intervención del Banco Central para disminuir las presiones sobre la demanda interna y su efecto en el incremento de precios. Los resultados de estas políticas lograron impactar el comportamiento de la inflación, pero además fueron efectivas gracias a que el aumento del déficit de cuenta corriente fue cubierto con la entrada de IED, la cual se mantiene como su principal fuente de financiamiento, como ya se comentó.

Para mantener la estabilidad económica (bajos niveles de inflación), la política monetaria utilizó sus objetivos intermedios de control de los agregados monetarios: las operaciones de mercado abierto (OMA) y el encaje mínimo legal (EML). Aun así, la liquidez en la economía creció un punto porcentual más que el año anterior (21,6%), en tanto que la emisión monetaria sobrepasó en cuatro puntos porcentuales el crecimiento del 2005. Este comportamiento no se tradujo en presiones inflacionarias debido a que fue contrarrestado con la participación activa del BCCR a través de las OMA, y el aumento de la

demanda interna se cubrió con bienes de consumo importados, todo lo cual frenó el impacto en la inflación.

Por otra parte, los agregados monetarios redujeron sus niveles de dolarización; la participación en moneda extranjera disminuyó en 2,5 puntos porcentuales y registró un crecimiento menor al del 2005, mientras que los agregados monetarios en moneda nacional aumentaron un 29,1% (23,3% en el 2005).

Tal como se explicó en el *Duodécimo Informe Estado de la Nación*, para establecer un sistema de metas de inflación, el cual consiste en fijar objetivos de inflación a largo plazo utilizando como ancla las expectativas sobre su crecimiento a futuro, la política monetaria debe contar con una alta credibilidad en sus acciones. Para ello es necesario que dirija sus políticas a crear las condiciones macroeconómicas requeridas, empezando por la modificación del régimen cambiario, y que tenga un manejo efectivo de las tasas de interés como principal instrumento de política. Además debe acompañarse con altos niveles de reservas y disciplina fiscal. En el 2006 las reservas del BCCR acumularon 802 millones de dólares más que en el 2005 y alcanzaron un saldo neto de 3.115 millones de dólares. Esto representa el financiamiento de 4,7 meses de importaciones, 2,2 veces la base monetaria y 1,6 veces los pasivos del BCCR, lo cual otorga al país un nivel de solvencia aceptable para enfrentar los cambios de política realizados. Sin embargo, la alta dependencia de la entrada de inversión extranjera puede ser un riesgo para la sostenibilidad de la solvencia en las cuentas externas.

### De un tipo de cambio fijo a las minidevaluaciones

Hasta finales de 1980 prevaleció en Costa Rica un régimen de tipo de cambio fijo, caracterizado por esporádicas devaluaciones. Bajo este esquema los gobiernos eran reticentes a efectuar ajustes cambiarios, pues las devaluaciones se asociaban con el fracaso de las políticas vigentes. En los años de la crisis económica coexistieron

## RECUADRO 3.11

**Consideraciones generales sobre el nivel de arraigo de empresas de IED en Costa Rica**

Una entrevista realizada por Matarrita (2007) a varias empresas extranjeras instaladas bajo el régimen de zonas francas, representativas de varios sectores productivos, arroja interesantes hallazgos en relación con su nivel de arraigo en el país. La entrevista abarcó, entre otros, los siguientes aspectos: consideraciones que determinaron la escogencia de Costa Rica como sitio de inversión, años de operación, factores que justifican su permanencia, importancia relativa de la operación en Costa Rica en el contexto global de la corporación, mercados actuales y potenciales, planes de expansión o reinversiones en el país, grado de sofisticación de los procesos de producción, características del empleo en cuanto a calificación y especialización, así como naturaleza y profundidad de los encadenamientos productivos. La información obtenida se resume a continuación:

- **Incentivos fiscales para la operación nacional:** este hecho indujo a las empresas a seleccionar Costa Rica como destino para su inversión. Sin embargo, reconocen que los incentivos actuales no son su principal motivo de arraigo, ya que la importancia de este factor tiende a reducirse una vez que la firma se instala y transcurre el tiempo de operación.
- **Entorno competitivo:** es el factor más relevante para la permanencia en el país (costos relativos y capacidad de innovación, aprendizaje y creatividad de la mano de obra nacional).
- **Condiciones comerciales:** afectan negativamente el arraigo en Costa Rica, dada la orientación de los negocios a los mercados internacionales. Algunas

empresas manifiestan que esta es la principal razón para posponer nuevos proyectos de inversión, lo que además eleva las probabilidades de una reversión de sus inversiones en el país. En algunos casos el tiempo de reversión podría ser de seis meses, ya que hay procesos que no pueden detenerse y que deberían ser sincronizados con cuidado para evitar problemas de abastecimiento a los clientes potenciales; otras compañías señalan que un retiro de operaciones requeriría más tiempo, dado que sería necesario invertir en la formación de la mano de obra en una nueva locación. De todas formas, el tiempo de operación y las inversiones realizadas en capital humano no se consideran sinónimos de arraigo, como sí lo son el entorno competitivo y la claridad de las reglas de juego en materia comercial.

- **Concepto y proceso de redundancia:** consiste en asegurar que ciertos procesos de producción puedan ser rápidamente asumidos por plantas propias en otros países, ante situaciones imprevistas. Surge por diferentes motivos; en ocasiones obedece a una estrategia deliberada de la empresa, destinada a contar con respaldos productivos en casos de eventos naturales o políticos, o bien surge a raíz de una estrategia empresarial de tipo regional, la cual consiste en que diferentes unidades productivas realicen un mismo producto o servicio en distintas áreas geográficas, de manera que cada una establezca la zona respectiva. La redundancia de los procesos de producción permite que la operación de una empresa pueda ser fácilmente sustituida por alguna de sus plantas ubicada en otro país. De esta forma, aun cuando se trate de procesos importantes, el nivel de arraigo de la empresa no aumentará.

La redundancia se presenta tanto en empresas grandes como pequeñas, pero es el primero de estos casos el que genera más vulnerabilidad para un país con un entorno comercial indeterminado, ya que la mayor disponibilidad de procesos similares en el exterior permitiría un más rápido abandono de la operación local.

- **Grado de sofisticación:** los procesos productivos de las empresas están más orientados al aprovechamiento de las características observadas en la mano de obra costarricense, en particular su capacidad de absorción de conocimiento y su nivel de sofisticación. Queda claro, entonces, que el recurso humano sigue siendo uno de los principales factores de arraigo para los inversionistas. Pese a ello, en algunos de los casos consultados, las multinacionales empiezan a considerar la mano de obra centroamericana desde una perspectiva de mayor homogeneidad, por lo que la ventaja relativa de Costa Rica tendería a reducirse en el tanto las empresas estén dispuestas a invertir en procesos de capacitación en otros países, donde los mayores costos de aprendizaje podrían ser compensados por un entorno de negocios con mayor definición.
- **Encadenamientos productivos de tipo estratégico:** son bajos y muestran niveles variados de relaciones con suplidores básicos. Su ausencia podría acelerar el proceso de reversión de las inversiones, ante una persistente incertidumbre en el entorno competitivo y comercial.

Fuente: Matarrita, 2007.

un sistema de tipos de cambio múltiples y un mercado informal de moneda extranjera que, en algunos períodos, mantuvo un margen considerable en relación con el tipo de cambio oficial. El

programa de estabilización económica implementado para superar la crisis conllevó a la adopción, en 1984, de una política cambiaria menos rígida, con la que el tipo de cambio comenzó a variarse

periódicamente y por montos pequeños, lo que marcó el inicio del esquema cambiario de minidevaluaciones, basado principalmente en el criterio de paridad del poder adquisitivo (PPA)<sup>31</sup>.

Ese régimen tuvo ventajas y desventajas. Entre los elementos positivos destacan la reducción de la incertidumbre en torno al valor del tipo de cambio futuro, el impulso al proceso de estabilización posterior a la crisis de la deuda, la posibilidad de aproximar, bajo un proceso gradual, el tipo de cambio observado al nivel de equilibrio y, por último, el mantenimiento de la competitividad internacional del país, al evitarse que la moneda nacional se apreciara en términos reales. En cuanto a las desventajas pueden señalarse la inercia inflacionaria generada por el hecho de que los agentes económicos incorporen las devaluaciones esperadas en los ajustes de precios de los bienes transables, el ingreso de capitales de corto plazo inducido por la mayor certidumbre cambiaria, la intervención esterilizada derivada de las operaciones cambiarias del Banco Central, que genera elevados costos financieros para la institución y, por tanto, reduce la efectividad de mediano y largo plazo de la política monetaria; el estímulo a la dolarización de los depósitos y del crédito, la cual aumenta la vulnerabilidad del sector financiero ante los riesgos cambiarios y la restricción para el Banco Central de llevar a cabo una política monetaria independiente<sup>32</sup> sobre todo en presencia de una apertura significativa de la cuenta de capitales de la balanza de pagos.

### Un régimen monetario centrado en la estabilidad supone flexibilidad cambiaria

La Ley Orgánica del Banco Central, de 1995, señala la estabilidad de precios como objetivo fundamental de la política monetaria, la cual tiene, entre sus metas específicas, la estabilidad interna y externa de la moneda nacional. Si bien hasta el 2003 hubo progresos importantes en cuanto al control de la inflación, estos no fueron suficientes para llevar el crecimiento de los precios hacia niveles más cercanos a los estándares internacionales. Por tal motivo, el BCCR comenzó a valorar la posibilidad de migrar hacia una estrategia de meta explícita de inflación (*inflation targeting*)<sup>33</sup>.

Esta estrategia consiste en reconocer expresamente que el propósito esencial de la política monetaria de largo plazo es el logro de niveles de inflación bajos y estables. El Banco Central anuncia oficialmente al público las metas cuantitativas para la tasa de inflación con un horizonte de dos o más años, de manera que queden supeditados a estas cualesquiera otros objetivos. De esta forma, la decisión de flexibilizar el régimen cambiario debe visualizarse en todo momento en el marco del proyecto estratégico institucional orientado a implementar en el mediano plazo un régimen monetario de metas de inflación. En este sentido, cuanto mayor efectividad se le quiera conferir a la política monetaria para controlar la inflación, mayor debe ser el grado de flexibilidad en la determinación del tipo de cambio. Con ese propósito, la estrategia diseñada por el Banco Central parte, como guía esencial, de tres premisas básicas: flexibilidad, gradualidad y transparencia<sup>34</sup>.

### El régimen de banda cambiaria

Durante los últimos años, el Banco Central llevó a la práctica sus planes de migrar hacia un régimen monetario de metas de inflación y hacia un sistema de banda cambiaria, como transición para implementar un esquema de flotación administrada en el mediano plazo.

El esquema de banda cambiaria corresponde a un régimen de política cambiaria en que el Banco Central se compromete a mantener el tipo de cambio entre ciertos límites preestablecidos, dentro de los cuales se permite que la cotización de la moneda extranjera en el mercado mayorista fluctúe libremente (recuadro 3.12). Así, el Banco establece un límite superior (techo) y uno inferior (piso); cuando el precio del dólar alcanza alguno de esos valores, la autoridad monetaria interviene, ya sea vendiendo dólares si el tipo de cambio ha llegado al “techo”, o comprándolos si se ubica en el “piso” de la banda (gráfico 3.15).

Entre las ventajas que se le reconocen a este esquema cambiario están las siguientes:

- Otorga cierta autonomía a la política monetaria, siempre y cuando el precio de la divisa se sitúe dentro de la banda, pues el Banco Central dispone de algún grado de libertad para aplicar medidas que afecten la demanda agregada<sup>35</sup>.
  - Confiere al tipo de cambio un poco más de flexibilidad para responder a choques internos y externos.
  - Brinda estabilidad y ancla las expectativas cambiarias de mediano plazo, ya que la intervención de la banca central para mantener el valor de la divisa dentro de ciertos límites permite una menor variabilidad del tipo de cambio nominal, lo que da estabilidad al tipo de cambio real y a los precios internos.
  - Desestimula los movimientos especulativos de capital, al generar mayor volatilidad del tipo de cambio (con respecto al régimen de fijación puro o deslizante) e introducir un mayor riesgo a las inversiones financieras externas de corto plazo.
- Ahora bien, una banda estrecha reduce las posibilidades de variación del tipo de cambio, pero obliga a la autoridad monetaria a intervenir más activamente en el mercado cambiario, lo que contribuye, cuando este es superavitario, a expandir los medios de pago en la economía, y a que se tenga que intervenir para evitar esa expansión -esterilización de la monetización-, con los consecuentes costos financieros que ello implica, o bien, ante la presencia de faltantes de moneda extranjera, contraer la cantidad de dinero. En la medida en que la amplitud de la banda sea cada vez mayor, la autoridad monetaria incrementará el control monetario a fin de obtener mayor posibilidad de fluctuación cambiaria. En ese sentido, cuando se inicia con una amplitud reducida, es previsible que existan pocas diferencias en la gestión del Banco y en el modo de operación del mercado cambiario con respecto a la situación que prevaleció durante el período de aplicación de las minidevaluaciones.

## RECUADRO 3.12

**Avances en el proceso de recaudación tributaria**

En el 2006 los ingresos tributarios corrientes crecieron significativamente: 24,6% en comparación con 19,6% en el 2005. Las dos principales razones que explican este logro son el alto crecimiento de la economía y las mejoras realizadas en el proceso de recaudación tributaria. Sin embargo, no es posible identificar cuánto del aumento de los ingresos responde a cada una de estas causas.

Para el mejoramiento del proceso de recaudación tributaria, el Ministerio de Hacienda ha fortalecido la capacidad de gestión de la Dirección de Tributación e introdujo el sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA). Además, está en proceso de aprobación el proyecto de tributación digital.

**Mejoramiento de la capacidad de gestión**

La administración tributaria fue fortalecida con la contratación de quinientos nuevos funcionarios a partir del año 2006, lo que implicó un aumento de más de un 30% del personal de Tributación, Aduanas y la Policía Fiscal, todos orientados a labores de control tributario y lucha contra el fraude y la evasión. Complementariamente, se está desarrollando un programa de capacitación que abarca desde la inducción hasta la especialización, en las diferentes ramas del control tributario. La inversión en capacitación sustantiva se duplicó en el 2006 con respecto a años anteriores, e incluye temas de gran complejidad, como Derecho Tributario, gestión del riesgo tributario y aduanero, técnicas de selección de casos por fiscalizar, control de precios de transferencia, control de origen de las mercancías, estudios de valor y manejo de nuevos sistemas de control tributario masivo, entre otros, fundamentales para descubrir, regularizar y sancionar el incumplimiento, así como para promover una mejor gestión en la recaudación de impuestos.

**El TICA**

El TICA es una herramienta informática de apoyo a un modelo que moderniza la

gestión aduanera, mediante el uso intensivo de tecnología. Su aplicación ha sido gradual; se inició en junio del 2005 y en mayo del 2007 ya se estaba utilizando en siete de las ocho aduanas del país, en los siguientes regímenes aduaneros: ingreso de mercancías, depósito aduanero, tránsito interaduanal e importación en todas sus modalidades. Las tareas pendientes para completar el proceso son introducir el TICA en la aduana de La Anexión, mejorar los módulos implementados y aplicar el sistema a los regímenes especiales de exportación (perfeccionamiento activo y zonas francas).

Los objetivos estratégicos del TICA son: disminuir costos; estandarizar y automatizar los procesos aduaneros; incorporar todos los regímenes aduaneros en un solo sistema informático; desconcentrar la actividad aduanera, manteniendo el control sobre cada recinto donde hay operaciones aduaneras; mejorar la eficacia fiscalizadora, mediante un solo sistema centralizado apoyado en inteligencia de negocios, análisis de riesgo y mayor presencia de la autoridad aduanera en el lugar donde se realizan las operaciones, y generar mayor transparencia en el control aduanero, reduciendo la discrecionalidad del funcionario y aplicando procedimientos únicos y estandarizados.

Los primeros resultados de la aplicación del sistema han sido notorios y congruentes con los objetivos buscados: disminución del tiempo de retiro de mercancías por parte de usuarios e intermediarios; reducción de los costos de operación en pago de comisiones (desde la aplicación del TICA se han ahorrado más de 1.000 millones de colones en comisiones bancarias, equivalentes al 0,01% del PIB del 2006); efectividad en el control centralizado, teniendo una mejor orientación del control por medio de la inteligencia y el análisis de riesgo, y mayor información para las acciones de control posterior, mediante la realización de operativos apoyados por la Dirección de Policía de Control Fiscal y actividades de fiscalización.

**El proyecto de tributación digital**

El fortalecimiento en la gestión de recaudación tributaria y la implementación total

del sistema TICA serán complementados con la "tributación digital". Este proyecto pretende desarrollar y aplicar un nuevo modelo integral de gestión tributaria, enfocado en la innovación y el mejoramiento de todos los procesos que se realizan en este ámbito, con apoyo de una solución tecnológica que responda a las necesidades que impone la operación bajo estrategias de gobierno digital, en un entorno sumamente complejo y dinámico, con un alto tráfico de transacciones en tiempo real. El proyecto está en proceso de aprobación por parte de la Contraloría General de la República, para ser ejecutado a finales del 2007.

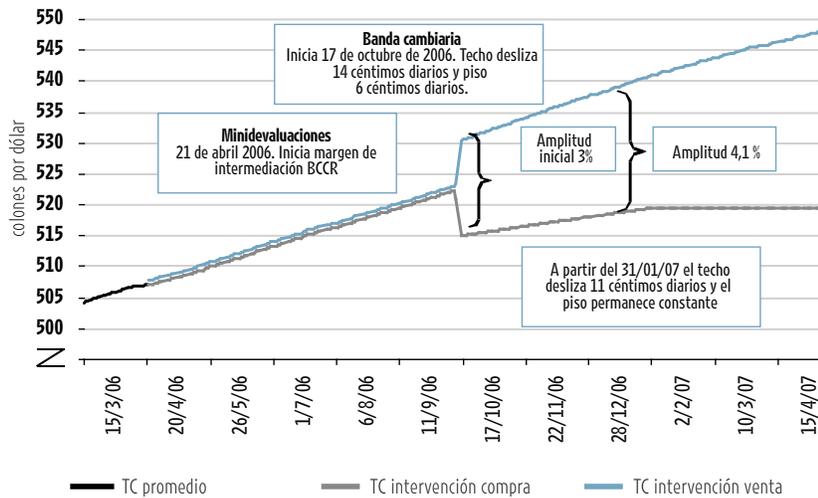
Con esta iniciativa se espera obtener información por medios electrónicos; reducir inconsistencias, cuya corrección actualmente consume gran cantidad de recursos; facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes; simplificar y estandarizar trámites y formularios; estructurar datos con base en la inteligencia del negocio (insumos de apoyo al control fiscal integrado); mejorar la cultura tributaria y generar mayor transparencia y rendición de cuentas.

Para la propuesta y aplicación del TICA y del proyecto de tributación digital se consultaron y analizaron los sistemas de Uruguay, Chile, España, Estados Unidos, Canadá, Francia y Argentina, y mediante programas de cooperación de estos países y de organismos relacionados con los temas tributarios y aduaneros, se ha tenido un amplio acceso a las mejores prácticas mundiales en materia tributaria y aduanera. Ejemplo de ello son las acciones desarrolladas con el apoyo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT), la cooperación de la Unión Europea y el programa Eurosocial Fiscalidad, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con información de las Direcciones del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.15

## Características de la banda cambiaria de Costa Rica



Fuente: Mora y Prado, 2007, con datos del BCCR, 2007.

Al principio, debido a la existencia de una banda angosta, el tipo de cambio se igualará ya sea al límite inferior, en caso de una situación superavitaria (como sucede actualmente en el mercado cambiario costarricense), o al límite superior, en caso de que fuera deficitaria.

Cuando se alcance una mayor amplitud de la banda, el riesgo que generará la incertidumbre derivada de la mayor variabilidad de los precios de la divisa podría estimular el desarrollo de instrumentos financieros de cobertura cambiaria; tenderá a disminuir la dolarización financiera de la economía, al forzar a los agentes económicos a internalizar esos riesgos en la toma de decisiones en cuanto a sus activos y pasivos en moneda extranjera, y a reducir los ingresos de capitales especulativos, al ser menor la certeza en cuanto los rendimientos de tales inversiones.

### Los primeros resultados del nuevo régimen cambiario

En sus primeros cuatro días de vigencia, el nuevo régimen de banda cambiaria llevó a una apreciación nominal del colón de alrededor del 1,2% para la cotización de compra y de cerca de 0,5% para la de venta. Esto ocasionó que el tipo de cambio, tanto en el mercado minorista como en el mayorista<sup>36</sup>, bajara aproximadamente siete colones por cada dólar. Desde entonces, el tipo

de cambio se ha mantenido en el piso de la banda y relativamente estable, en un monto cercano al inicial.

En los primeros ocho meses de operación del nuevo régimen, es posible observar evidencias de mayor competencia entre las entidades y más acceso a información por parte del público, sobre la negociación de divisas en el mercado cambiario; los tipos de cambio son bastante similares entre las entidades y los márgenes de intermediación son relativamente bajos<sup>37</sup>.

La adopción del nuevo régimen cambiario coincidió con el período en que el mercado privado de cambios mostraba mayores superávits, los cuales no solo permitían cubrir la demanda de divisas del sistema público no bancario (SPNB), sino que inducían una intervención del Banco Central, comprando al límite inferior de la banda cambiaria. Esta intervención se acentuó con las acciones de algunos intermediarios, que empezaron a reducir su posición autorizada en divisas, principalmente porque estimaron que sus activos netos en dólares estaban por encima de los niveles que consideraban adecuados.

Esta situación continuó en los primeros cinco meses del 2007, y dio como resultado un superávit de 1.133,3 millones de dólares entre el 17 de octubre de 2006 y el 31 de mayo de 2007, que fue adquirido por el Banco Central al tipo

de cambio de intervención de compra de la banda. Estas adquisiciones de divisas por intervención contribuyeron de manera importante al incremento registrado en las reservas monetarias internacionales de la institución y a la expansión de los medios de pago en la economía, la cual fue esterilizada en su mayor parte para contrarrestar las presiones inflacionarias.

Según Mora y Prado (2007), aun considerando el corto lapso transcurrido desde que se decidió establecer una banda cambiaria en sustitución de las minidevaluaciones, puede decirse que la transición ocurrió de manera ordenada; luego de los ajustes de los primeros días, el mercado reaccionó en la forma prevista por la mayor parte de los agentes económicos. Además, hay indicios de que varios de los efectos esperados se comienzan a notar: la percepción de riesgo cambiario provocada por la incertidumbre en el comportamiento futuro del tipo de cambio parece estar promoviendo, incluso antes de acordarse el cambio, una reducción en la tendencia a la dolarización financiera, reflejada en una mayor preferencia por títulos en moneda nacional, así como en la disminución de las posiciones en divisas de las entidades financieras. Aunado a lo anterior se aprecian expectativas de menores tasas de inflación y devaluación, según detectan las últimas encuestas realizadas por el BCCR.

Debe reconocerse, sin embargo, que no es posible documentar otros efectos deseados de la medida, a pesar de que la banda cambiaria definida por el Banco Central se ha ido ampliando gradualmente. Esta estrategia de cambio paulatino no ha permitido que la autoridad monetaria deje de intervenir como comprador neto de divisas en el mercado mayorista, ni que se desarrollen instrumentos de cobertura de riesgo cambiario, pues la cotización del dólar no ha mostrado la volatilidad necesaria para animar la oferta de esos productos financieros. Por otra parte, las intervenciones le significan costos y pérdidas al Banco Central, y aunque la inflación ha tendido a disminuir con respecto a años anteriores, es fácil notar que la inercia generada por el régimen de minidevaluaciones en la inflación no era

el factor principal de su explicación, dado que ésta persiste.

Recientemente, Lizano (2007) presentó algunas valoraciones sobre el impacto del nuevo régimen cambiario. Su apreciación básica es que no se ha logrado lo que se deseaba: la fluctuación del tipo de cambio nominal dentro de los límites de la banda y detener la acumulación de reservas monetarias internacionales en manos del Banco Central, para ayudar a disminuir sus pérdidas. Expresa, además, oposición a que se reduzca el “piso”, en el tanto lo considera una señal “se les estaría haciendo el juego” a los especuladores para que traigan más dólares al país, motivados por una posible ganancia de capital originada en esa disminución. Argumenta que, aun cuando la estabilidad de precios sea el objetivo principal de algunos bancos centrales, como en los casos de Chile y de Suiza, al diseñar su política estos también toman en cuenta la evolución de la parte real de la economía. En particular preocupa el efecto que pueda tener la apreciación real del colón sobre los exportadores, pues recibirían menos colones por sus exportaciones, mientras que sus costos locales aumentarían.

### Disminuye déficit del sector público consolidado, por cuarto año consecutivo

El comportamiento de las finanzas públicas dice mucho acerca de la evolución de la solvencia económica del país. En este sentido el 2006 fue un buen año, ya que hubo una mejora en las finanzas del sector público consolidado. Por cuarto año consecutivo su déficit decreció; pasó de representar el 2,23% del PIB en el 2005 a 0,4% (44.691 millones de colones) en el 2006, el más bajo de los últimos quince años. Este resultado responde a la disminución del déficit del BCCR, del sector público no financiero y del Gobierno Central.

El Gobierno Central aumentó su superávit primario (ingresos corrientes

menos gastos corrientes) en casi un punto porcentual, al pasar de 2% del PIB en el 2005 a 2,8%. El déficit financiero (superávit primario menos el pago de intereses de la deuda) disminuyó a 1,1% del PIB. Este último indicador ha venido mostrando una reducción progresiva desde el 2003, año en que se comenzó a aplicar una activa política de contención del gasto público, luego de que en el 2002 los resultados fiscales presentaron un severo deterioro (cuadro 3.16). Entre el 2003 y el 2006 el déficit fiscal disminuyó anualmente, en promedio, 0,8 puntos del PIB. El 65% de esta mejora ha sido producto de la contención del gasto aplicada en ese período, y el restante 35% se explica por una mayor recaudación tributaria. En contraste, para 2005 y 2006 los ingresos fiscales aumentaron 0,62 puntos porcentuales del PIB, de modo que

su aporte a la reducción del déficit se duplicó (38,5% en el 2005 y 60,5% en el 2006).

El resultado del 2006 evidencia una ruptura del ciclo político-electoral de las finanzas públicas, el cual se relaciona con aumentos en el gasto con el fin de mejorar, en el corto plazo, la percepción del electorado sobre su nivel de bienestar y, por consiguiente, obtener resultados más favorables en los procesos electorales (Programa Estado de la Nación, 2003). El gráfico 3.16 muestra el ciclo político-electoral del déficit del Gobierno Central.

### Mejora la recaudación tributaria

Los ingresos tributarios mostraron un crecimiento real de 13,3% en el 2006, muy por encima de la expansión promedio (4,2%) de los cuatro años previos. El mayor impulso provino

CUADRO 3.16

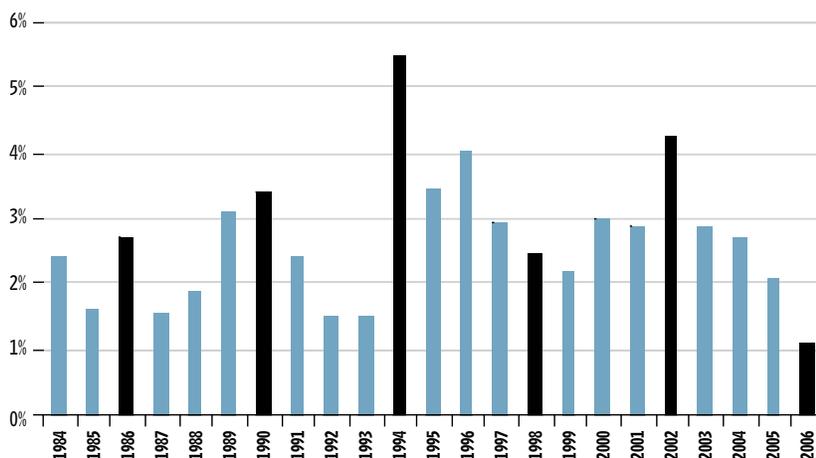
#### Resultado primario y financiero del Gobierno Central (en relación con el PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006
Déficit financiero	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1	-1,1
Ingresos totales	13,3	13,9	13,6	13,8	14,4
Gastos totales	17,6	16,8	16,3	15,9	15,5
Intereses de la deuda	4,3	4,3	4,1	4,1	3,8
Gastos sin intereses	13,3	12,5	12,2	11,8	11,6
Superávit primario	0,0	1,4	1,4	2,0	2,8

Fuente: Rosales, 2007, con datos de la STAP y el BCCR.

GRAFICO 3.16

#### Déficit del Gobierno Central como porcentaje del PIB



Fuente: Meneses y Rodríguez, 2007, con datos del BCCR.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL NUEVO REGIMEN CAMBIARIO

Véase Mora y Prado (BCCR), 2007 en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

del impuesto de ventas, con una participación en los ingresos totales del 38,2% y un incremento del 18%; este tributo aportó el 50% del crecimiento de los ingresos. Por su parte, el impuesto sobre la renta contribuyó con un 24,1% del aumento y una participación del 23,1% de los ingresos totales. El impuesto a la propiedad fue el que más creció (33,5%), pero representó solo el 3,8%, con lo cual su aporte fue bajo (8,2%), similar al de los impuestos de aduanas y de consumo (cuadro 3.17).

La finalidad de un sistema impositivo es captar recursos para redistribuir el bienestar de una manera más “justa”. Sin embargo, también es importante analizar si estos recursos son captados de una forma justa. En un estudio preparado para el simposio “Costa Rica a la luz de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares”, Zúñiga y Rojas (2007) señalan que el

tema debe verse desde el punto de vista de la equidad vertical, es decir, que cada quien contribuya de acuerdo con su capacidad de pago (recuadro 3.13).

### Crece el número de contribuyentes

Los esfuerzos de mejora en la recaudación también se reflejan en un más acelerado crecimiento en el número de contribuyentes, específicamente a partir del 2003 (gráfico 3.17). El total de contribuyentes en renta, ventas y consumo creció como promedio anual un 12,1% entre el 2003 y el 2006. Este aumento sostenido provino en mayor medida del impuesto sobre la renta, que en el 2006 aportó el 77,6% del crecimiento registrado (382.211); el resto correspondió al impuesto de ventas (85.024). No obstante, en el mismo período la recaudación real en esos tres tributos se expandió a una tasa menor (6,8%). Como resultado, el monto

promedio recaudado por contribuyente ha tendido a descender. Ello se explica porque el aumento en los contribuyentes se relaciona con pequeñas y medianas unidades tributarias, mientras que la cantidad de grandes contribuyentes no ha crecido significativamente. Entre 2003 y 2006 el número de estos últimos se incrementó como promedio anual un 1,1%, en tanto que los contribuyentes de menor tamaño aumentaron un 12,1%.

En el 2006, sin embargo, se dio un repunte en el monto promedio recaudado por contribuyente, que pasó de 2,27 millones de colones constantes en el 2005, a 2,33 millones, gracias a que la recaudación en términos reales creció un 13,1%, mientras el número de contribuyentes lo hizo en 10,4%. Analizando el monto recaudado, los recursos aportados por los grandes contribuyentes crecieron en términos reales y como promedio anual un 12,3% entre 2003 y

#### RECUADRO 3.13

### ¿Hay equidad en el financiamiento de los impuestos directos e indirectos?

Existe una opinión generalizada de que los impuestos directos tienden a aumentar la progresividad del sistema, mientras que los indirectos tienden a ser regresivos. Cuando se combinan impuestos directos e indirectos con sus exenciones, la progresividad o regresividad del sistema ya no es tan clara. Es por ello que a veces los gobiernos excluyen o imponen tasas menores a ciertos bienes que representan una proporción importante del gasto de los más pobres, para combatir la regresividad de los impuestos indirectos.

Con el objetivo de analizar la equidad en el financiamiento de los impuestos -a partir de la información suministrada por la ENIG 2004- Zúñiga y Rojas (2007) estudiaron por separado los impuestos de ventas, selectivo de consumo, a los combustibles y a las bebidas no alcohólicas, que son los impuestos indirectos más importantes en la carga tributaria. Los resultados del estudio se resumen a continuación.

- Los impuestos selectivo de consumo y específico a los combustibles y bebidas alcohólicas son progresivos redistributivos, contrario a lo que suele pensarse. Esto quiere decir que la proporción acumulada de pagos en estos impuestos es menor que la proporción de gasto e ingreso que mantiene cada decil de la población.

- El impuesto de ventas es progresivo cuando se usa el gasto como capacidad de pago, pero no cuando se utiliza el ingreso, es decir, la regresividad o progresividad dependen del denominador que se emplee. Una explicación tentativa es el reordenamiento en los deciles de las familias cuando se pasa de gasto a ingreso como medida de capacidad de pago. La población con gasto más bajo no necesariamente es la misma que la de ingreso menor. Lo anterior ocasiona que la proporción de las contribuciones acumuladas sea diferente entre medidas.

- El impuesto sobre la renta es muy progresivo, ya sea el calculado por los autores o el reportado en la encuesta, pero sus resultados son una aproximación de la alta evasión que existe en el país. El cálculo supone que en la encuesta las personas reportan lo que efectivamente pagaron. Además, con los datos disponibles en la encuesta no es fácil determinar quién paga impuestos.

Estos hallazgos, además de evaluar la equidad en algunos gastos de las familias costarricenses, buscan generar una reflexión sobre las diferentes formas de medirla, sobre las variables que se utilizan en esa medición y sobre la sensibilidad de los resultados a las diferencias metodológicas.

Fuente: Ulate, 2007, con base en Zúñiga y Rojas, 2007.

CUADRO 3.17

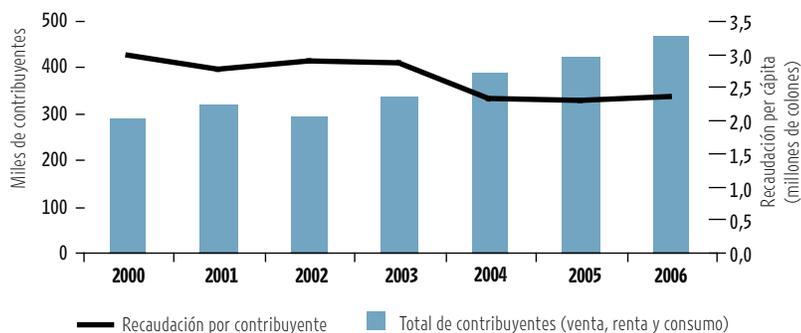
### Comportamiento de los ingresos del Gobierno Central (porcentajes)

	Crecimiento real					Relación con el PIB				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Total	2,2	7,9	2,0	4,6	13,3	13,4	13,7	13,6	13,9	14,5
Tributarios	2,5	6,1	3,1	4,9	13,9	12,8	13,0	13,0	13,3	13,9
Renta	7,7	7,5	1,5	7,2	13,9	3,0	3,1	3,1	3,2	3,3
Impuesto a la propiedad	14,4	4,0	4,4	3,0	33,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6
Ventas	1,9	1,4	6,0	7,0	18,0	4,9	4,7	4,9	5,1	5,5
Consumo	-37,7	-8,0	-2,3	9,0	12,1	1,1	0,9	0,9	1,0	1,0
Comercio exterior	1,6	8,3	14,0	6,3	13,2	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2
Otros tributarios	32,1	19,5	-2,1	-3,4	2,8	2,4	2,8	2,6	2,5	2,4
No tributarios	-6,5	53,8	-16,8	-1,9	-1,0	0,5	0,8	0,6	0,6	0,5

Fuente: Rosales, 2007, con datos de la Contraloría General de la República..

GRAFICO 3.17

### Contribuyentes tributarios y recaudación por contribuyente<sup>a/</sup>



a/ Se refiere al total de contribuyentes en renta, ventas y consumo.

Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda.

2006, en tanto que la recaudación proveniente del grupo de contribuyentes de menor tamaño lo hizo a una tasa del 5%. Aunque en el 2006 la recaudación originada en los pequeños y medianos contribuyentes se incrementó en casi el doble en relación con los grandes (19,1% versus 9,9%), la alta participación de estos últimos en el total recaudado (cerca del 70%), llevó a que el 57,3% del aumento reportado en los ingresos tributarios se explicara por los grandes contribuyentes.

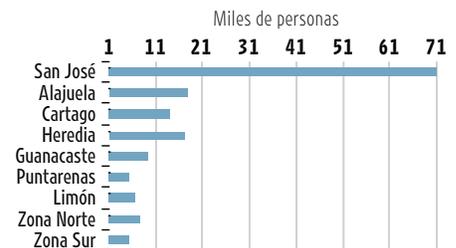
Desde el punto de vista geográfico, entre 2003 y 2006 el mayor aporte de nuevos contribuyentes correspondió a la provincia de San José. De acuerdo con el tamaño de la población, le siguieron Alajuela, Heredia y Cartago (gráfico 3.18). Aunque en el período

estudiado Guanacaste registró el mayor crecimiento porcentual en el número de contribuyentes (18,7%), la estructura de estos no ha sufrido cambios importantes. La participación de esta provincia dentro del total nacional de contribuyentes pasó del 3,5% en el 2002 al 4,5% en el 2006, una variación pequeña en contraste con el auge inmobiliario que viene experimentando Guanacaste, que tampoco se refleja en un incremento de la recaudación. Un sistema tributario poco progresivo y equitativo podría resultar en una limitada captura del dinamismo de las actividades; por ejemplo, el impuesto a los bienes inmuebles se puede diluir con la creación de sociedades anónimas. Asimismo, la recaudación podría estar enfrentando dificultades en tér-

GRAFICO 3.18

### Nuevos contribuyentes<sup>a/</sup> tributarios, por región

(variación absoluta 2002-2006)



a/ No se incluyen los grandes contribuyentes.

Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda.

minos de la capacidad de gestión de las municipalidades, particularmente en patentes y en el impuesto a la propiedad inmueble.

La recaudación por actividades es otra forma de identificar las fuentes de la mejoría que han mostrado los ingresos fiscales en los últimos años. En los sectores de la construcción, telecomunicaciones, inmobiliario y de servicios financieros, la recaudación presenta un alto crecimiento real, consistente con el auge de inversiones que se vive en las zonas costeras, así como con el dinamismo que se observa en los últimos años en telefonía celular. En el comercio y el turismo la recaudación se incrementa a una tasa más baja, pero superior al crecimiento de su producción. Por el contrario, en los sectores de

agricultura e industria la recaudación ha aumentado a un ritmo menor que el registrado por las respectivas actividades económicas (gráfico 3.19). En el caso de la industria, la explicación de esa diferencia radica en que, durante los años analizados, buena parte del crecimiento del sector se origina en las zonas francas, un régimen en el cual las empresas disfrutaban de exoneraciones de impuestos (recuadro 3.14).

En los últimos tres años la recaudación en términos del PIB disminuyó en la agricultura y en la industria, mientras se incrementó en los demás

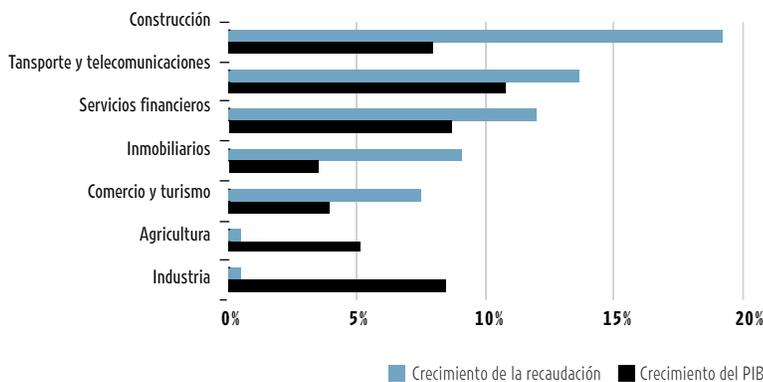
sectores, con mayor notoriedad en los sectores inmobiliario y de servicios financieros (gráfico 3.20).

Como resultado de lo anterior, se observa una pequeña recomposición en la estructura de los ingresos tributarios, a favor de los sectores que muestran un mayor crecimiento en la recaudación, aunque la industria y el comercio siguen siendo los que más contribuyen al fisco (gráfico 3.21). Pese al menor dinamismo que registran en recaudación, la importante participación de estos sectores dentro de los ingresos tributarios les permite

aportar casi el 45% del crecimiento real experimentado por los ingresos totales entre 2003 y 2006. Por su parte, las actividades asociadas a los sectores de transporte y telecomunicaciones, inmobiliario, de servicios financieros y de la construcción explican en conjunto un 26,4% de ese indicador (9,9%, 9,0%, 4,6% y 2,9%, respectivamente). El resto proviene de otros sectores<sup>38</sup>. Estos resultados ayudan a visualizar la tendencia en el aporte tributario de cada sector en los últimos años, pero no permiten determinar si uno de ellos en particular se encuentra libre de evasión, toda vez que para hacerlo habría que suponer que en el 2003, año que se usa como base para hacer estos cálculos, los sectores estaban libres de evasión.

GRAFICO 3.19

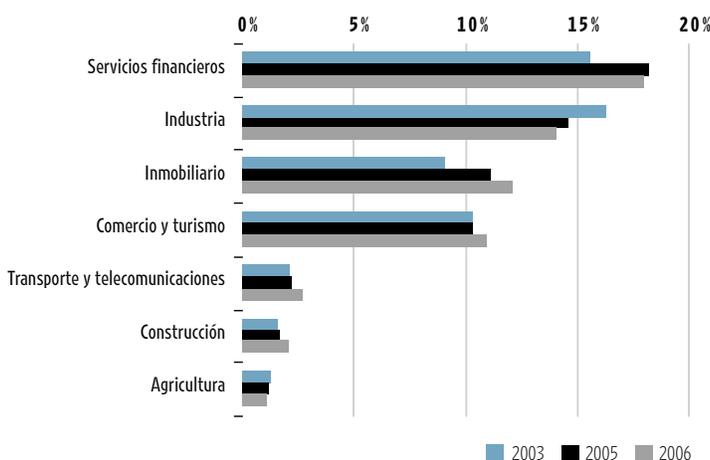
**Crecimiento real del PIB y de la recaudación tributaria, por sectores. 2004-2006**  
(año base diciembre 1991)



Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

GRAFICO 3.20

**Recaudación tributaria por sectores, como porcentaje del PIB**



Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

**Incidencia tributaria: importancia, relación con el consumo de los hogares y aproximaciones a su estimación en Costa Rica**

No existe información actualizada y completa sobre la incidencia tributaria en el país. Sin embargo, en años recientes se han realizado algunas aproximaciones parciales al tema de la incidencia de algunos impuestos, en especial el impuesto de ventas, por lo general basadas en la información de las ENIG (1988 y 2004). Al enfocarse estos estudios en los impuestos asociados al consumo de los hogares, han quedado por fuera las estimaciones de la incidencia tributaria de un conjunto importante de impuestos, como los que gravan la renta de las empresas y de las personas, la propiedad y el comercio exterior, entre otros.

Bajo este marco de desconocimiento, las decisiones sobre la estructura tributaria, las tasas impositivas y el alcance de las exenciones, se toman sin disponer de estimaciones realistas sobre su impacto en la equidad; tampoco se calculan de manera fundamentada los respectivos potenciales recaudadores.

**Algunos antecedentes de la incidencia tributaria en Costa Rica<sup>39</sup>**

El desarrollo social equitativo se ha encontrado una limitación en la preferencia por la estabilidad económica (principalmente en términos de

## RECUADRO 3.14

**Consideraciones tributarias en torno a las empresas bajo el régimen de zonas francas**

La exoneración fiscal es uno de los principales argumentos que estimulan la inversión en zonas francas, ya que reduce directamente los costos de operación. El régimen ofrece de entrada exención total del impuesto sobre la renta, que al cabo del octavo año pasa a ser del 50% por un período de cuatro años; a partir de los doce años de operación las compañías deben pagar la totalidad del tributo. En cuanto a los impuestos municipales, la exoneración sobre los activos se da por un plazo de diez años, en tanto que todos los demás incentivos se mantienen vigentes mientras las empresas estén amparadas al régimen<sup>40</sup>.

En un estudio reciente Procomer determinó que, para el año 2005, el monto de impuesto de renta exonerado ascendió a 194,3 millones de dólares, el correspondiente a los impuestos de importación a 51,96 millones y el del impuesto sobre la renta a 12,1 millones, para un total de 258 millones de dólares (Procomer, 2007b). Por su parte, los beneficios directos obtenidos de las empresas de zonas francas se atribuyen a los pagos por salarios, cargas sociales y otros, por un monto de 365 millones de dólares, así como al gasto en bienes y servicios nacionales (368,32 millones), al impuesto de ventas pagado (9,3 millones) y al canon por el uso del régimen que se paga a Procomer (3,26 millones). Como parte de los beneficios directos se contabilizan también 249 millones de dólares de cambio en la inversión acumulada.

De la suma de estos beneficios por un valor de 995,04 millones de dólares, se descuentan los 258,69 millones de dólares de las exenciones, y se obtiene un monto de 736,35 millones de dólares, definido como beneficio neto para el país de las inversiones en zonas francas. No obstante, este cálculo supone que el total de los salarios pagados, así como las variaciones de inversión acumulada, son en su totalidad beneficios directos, lo que constituye un supuesto extremo en los cálculos realizados<sup>41</sup>.

Costa Rica es firmante del Acta Final de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, en la que las naciones en desarrollo se comprometían a abstenerse de otorgar subsidios a las exportaciones a partir de enero del 2003<sup>42</sup>, considerando un plazo de ocho años a partir de 1995. Sin embargo, durante las negociaciones de la Ronda de Doha, en noviembre de 2001, los países renegociaron este compromiso y lograron extenderlo por cinco años, más una prórroga adicional de dos años, hasta finales del 2009.

En el 2001, cuando era inminente la expiración de los incentivos de las zonas francas, el Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS, por su sigla en inglés) sugirió tres aspectos básicos como componentes de una nueva propuesta en esta materia: 1) Una tasa de renta fija, en el entendido de que la estructura básica del impuesto debe ser neutral entre los principales sectores, cumpliendo así con los requisitos del artículo 27 del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias. 2) Tomar en cuenta en la definición de los

tipos impositivos y clases de impuestos el propósito de buscar un balance eficiente entre las metas de recaudación y el mantenimiento de la competitividad. 3) Proponer un impuesto corporativo que minimice las posibilidades de evasión y mejore la recaudación. Estas sugerencias, planteadas en el 2001, siguen vigentes en el escenario actual.

En el 2006 el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) anunció su intención de apoyar la solicitud presentada por el grupo de países denominado "Pequeñas Economías" ante el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, para que los programas de incentivos pudieran seguir siendo utilizados por varias naciones en desarrollo hasta el año 2018 (Comex, 2006). Esta solicitud fue aprobada por el Consejo General de la OMC en julio del 2007. Sin embargo, Comex también señaló que seguirá adelante con sus reformas internas, porque al final de cualquier plazo Costa Rica deberá presentar un modelo de cómo va a cambiar su régimen. A la fecha de edición de este Informe, Comex no había dado a conocer la nueva propuesta de incentivos, que se supone contemplará una rebaja gradual del impuesto de renta a todas las empresas nacionales, que actualmente se encuentra en un máximo de 30%, así como la imposición de pago de impuesto sobre la renta a las compañías establecidas bajo el régimen de zonas francas.

Fuente: Matarrita, 2007.

déficit fiscal e inflación) y la selección de medios e instrumentos fiscales de reducción del gasto, favorecida por el argumento central de la imposibilidad de contar con una administración tributaria eficiente en países en vías de desarrollo, debido a la existencia de estructuras de impuestos complejas y diferenciadas. Este razonamiento conduce a gestionar las finanzas públicas por el lado de los gastos, y no por el de los ingresos, además de considerar que

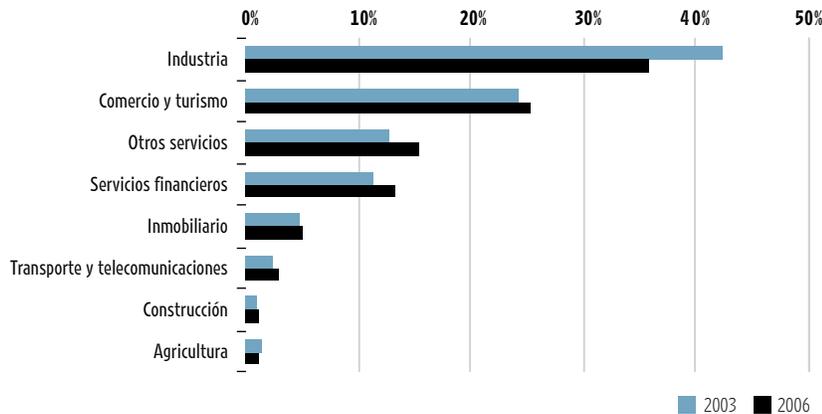
el gasto público es el instrumento que por excelencia mejora la distribución del ingreso, mientras que la política tributaria tiene un efecto muy limitado<sup>43</sup>.

Para Costa Rica la afirmación anterior es pertinente cuando se compara la incidencia de la estructura tributaria entre 1988 y el 2000, pues se comprueba que la distribución del ingreso de los hogares no varía significativamente cuando se analiza la participación de los diferentes grupos de ingresos

(por deciles) en la recaudación total antes y después de la incorporación de los impuestos (Bolaños, 2002). No obstante, la necesidad de incorporar reformas fiscales que aumenten la carga tributaria y mejoren la eficiencia de la recaudación se ha convertido en una preocupación general. Para finales de los noventa, la disminución del gasto era considerada como un freno para el crecimiento y una medida insuficiente para contribuir a las aspiraciones

GRAFICO 3.21

### Composición porcentual de los ingresos tributarios por sectores



Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda.

de equidad. Además se advirtió que los “disparadores del gasto” generarían presiones que reducirían el margen de maniobra política, motivo por el cual el incremento de la carga tributaria resultaba imprescindible. Para el 2006 esta situación se profundizó; pese a que el déficit consolidado cayó al 0,4% del PIB, las demandas en inversión social y de capital se han hecho cada vez más urgentes, tal como se analiza más adelante en este capítulo.

En el país se han realizado varios esfuerzos por analizar la estructura tributaria en términos de su eficiencia e incidencia. En relación con esta última, se ha buscado determinar cómo se distribuye el pago de los impuestos entre los diferentes grupos de la sociedad, es decir, determinar el efecto de los impuestos sobre el ingreso real de los hogares (Bolaños, 2002). Las recomendaciones se han inclinado hacia una estructura tributaria simplificada, compuesta por una mayoría de impuestos indirectos, combinados con tasas impositivas moderadamente progresivas de los ingresos y la riqueza, para compensar los efectos regresivos de los primeros. Sin embargo, el tratamiento de los impuestos indirectos también tiene efectos en la incidencia y la equidad. La hipótesis manejada en el estudio de Gutiérrez y Mora (1993) plantea que, existiendo la posibilidad de hacer una selección de los bienes consumidos

por los hogares de menores y mayores ingresos, y que sean significativos en su consumo, es posible transformar el impuesto de ventas en un instrumento de amplia cobertura y fácil recaudación, además de convertirlo en un impuesto que contribuya a la progresividad de la carga tributaria, aplicando tasas diferenciadas a aquellos bienes y servicios propios de cada grupo de población.

Esa misma hipótesis fue abordada en el estudio de Conejo et al. (1995), en el cual se midieron los efectos redistributivos del impuesto de ventas según el nivel de ingreso de los hogares. Para 1994 se encontró que, si bien la canasta de bienes y servicios exentos tenía un mayor grado de progresividad<sup>44</sup> que la de 1988, es posible redefinir su composición con el objetivo de buscar simultáneamente mayor equidad y mejor recaudación, estableciendo criterios de exclusión e inclusión de artículos para conformar canastas de bienes exentos y no exentos con propósitos redistributivos (Conejo et al., 1995). Así, al excluir aquellos bienes consumidos por los niveles de mayores ingresos se obtendría un efecto redistributivo y de aumento de la recaudación superior al que se lograría excluyendo un gran número de artículos, indiferentemente de la propensión a consumirlos de cada grupo de la población. Si por ejemplo se establece una canasta que represente la simplificación de bienes exentos,

su impacto equivaldría a aumentar el impuesto a un 12% para los niveles de mayores ingresos y a un 16% para los de menores ingresos (regresivo); si por el contrario se grava con tasas mayores el consumo de bienes y servicios (electricidad, 20% a consumo superior a los 250 kW), el decil de menores ingresos pagaría un 26,8% de su gasto, frente al 60,4% del gasto que pagarían los de mayores ingresos<sup>45</sup> (progresivo).

La conclusión más general a la que se llega cuando se analiza la estructura tributaria de los últimos veinte años, es que existe una tendencia a depender cada vez menos de los impuestos al comercio exterior (efecto coherente con el estilo de desarrollo aperturista que caracteriza a Costa Rica) y a depender cada vez más de la recaudación de los impuestos al consumo y a los salarios. En este último caso, los efectos de los impuestos son poco equitativos para los trabajadores y en ocasiones tienden a propiciar el traslado de algunas actividades a los sectores informales de la economía. Como alternativa se ha planteado sustituir estos mecanismos de financiamiento de los programas de seguridad social con impuestos al ingreso personal y al valor agregado. Sin embargo, estas propuestas no se han podido concretar.

### Incidencia del impuesto de ventas según la ENIG 2004

Una aproximación a la incidencia del impuesto de ventas con información de la ENIG 2004 (Cardoza, 2006) fue preparada para el simposio “Costa Rica a la Luz de la ENIG 2004”, celebrado en el 2006. Los resultados fueron expuestos utilizando indicadores de concentración y desigualdad, específicamente el coeficiente de Gini, la curva de Lorenz, la curva de concentración de impuestos y el coeficiente Kakwani. El estudio plantea que, una vez realizados los ajustes de bienes que están exentos de acuerdo con la Ley del Impuesto sobre las Ventas, se obtuvieron índices levemente regresivos. El coeficiente de Gini antes de impuestos era 0,455, y una vez incluido el efecto por el pago de impuestos ese valor aumentó a 0,457. Esto significa que el impuesto de ventas

no tiene un impacto relevante sobre la distribución del ingreso. Para corroborar este primer hallazgo se procedió a suponer que no existían exenciones en la canasta de bienes de consumo y se tasaron por igual todos los productos, con un 13%. Aun cuando el nuevo coeficiente de Gini no mostró cambios significativos, los resultados indican que al usar el gasto corriente se pasó de un impuesto neutral o progresivo, a uno levemente regresivo. Resultados similares arrojó el estudio de Bolaños para el año 2002.

Una indagación actualizada sobre este tema, elaborada por Gutiérrez y Oviedo (2006) en un trabajo inédito, empleó datos de la ENIG 2004 para agrupar por deciles los pagos correspondientes a los impuestos de ventas y selectivo de consumo. Se encontró que existen importantes diferencias en cuanto a tamaño, distribución del ingreso total y del ingreso per cápita de los hogares por decil, que se revelan en el consumo y en el pago de impuestos asociados al consumo, así como en los impuestos asociados a la renta y los salarios, aunque el efecto de estos últimos no puede ser estimado con la información de la ENIG. Los dos primeros deciles consumen más de lo que perciben como ingresos (147% el primero y 108% el segundo). Los últimos cinco deciles gastan el 79% de su ingreso y el décimo decil tan solo el 56%. Es obvio, pero conviene recordarlo, que sobre la proporción no gastada no se paga impuesto sobre las ventas o selectivo de consumo. Las estructuras de consumo son muy disímiles por decil. Del análisis de las exenciones por decil resalta que el primero tiene un 63% de su gasto exento, mientras que los tres deciles de mayor ingreso disfrutaban de exenciones de alrededor de un 45%. Por rubros, sobresale la exención del 88% en los alimentos y bebidas no alcohólicas en el primer decil y 64% en el décimo. Este cálculo es central para estimar las contribuciones tributarias. Los nueve primeros deciles tienen una carga tributaria, por concepto de impuesto de ventas y consumo, superior a su apropiación de ingreso; es decir, pagan más que proporcionalmente. La desproporción es menor conforme mayor es el nivel

de ingreso. Solo el décimo decil contribuye, por concepto de impuesto de ventas y selectivo de consumo, con una proporción sustancialmente inferior a su ingreso. Esto se debe a que las exenciones (más favorables para los grupos de menores ingresos) son compensadas por las proporciones decrecientes de gasto.

### Aumentan los gastos del Gobierno Central

Si bien el nuevo Gobierno que asumió funciones en mayo del 2006 decidió revertir la política de contención que se venía aplicando desde el 2003, el gasto se redujo en 0,5 puntos del PIB en relación con el 2005. Las cifras anuales del 2006 no reflejan la decisión de la Administración entrante, de dedicar más recursos a infraestructura, vivienda y educación, entre otros, pero el análisis semestral de los datos sí la confirma. Los gastos sin intereses crecieron en términos reales un 8,5% durante el segundo semestre del 2006, en tanto que un año antes, en ese mismo período, habían caído un 2,5%. El mayor crecimiento se explica en buena parte por el aumento de los gastos clasificados como “otros gastos”, de acuerdo a la metodología del flujo de caja, en la que se contabilizan las transferencias asociadas con instituciones como Fodesaf y Conavi, el régimen de pensiones de la CCSS y la educación. Esta agrupación de gastos se incrementó en 16,9% en términos reales en los últimos seis meses del 2006, mientras que en el mismo lapso del 2005 había experimentado una disminución de 9,4%. Puesto que representa cerca del 30% del total de gastos sin intereses, su aporte a la expansión registrada en estos últimos fue de cerca del 60%.

Por otra parte, los egresos indican que en el 2006 se dio una importante expansión en las transferencias corrientes (recursos para Fodedef, educación y otros gastos sociales), pero también una notable reducción en los gastos de capital (que incluyen las transferencias al Conavi). Es posible que la intención del nuevo Gobierno, de aumentar la inversión en la red vial, se haya visto afectada por la existencia de un presupuesto aprobado con anterioridad

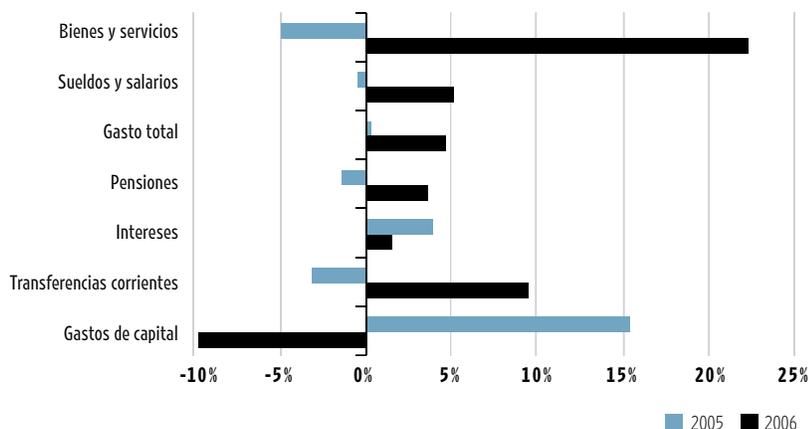
y por la falta de capacidad de gestión institucional para incrementar el gasto en poco tiempo. Por su parte, el gasto en sueldos y salarios creció por encima de la tasa de expansión de los gastos totales, poniendo de manifiesto su característica de “disparador” de los egresos públicos. Finalmente, los gastos clasificados por función muestran que la Administración Arias aumentó el gasto, en términos de variaciones con respecto al PIB (gráfico 3.22), en los rubros de educación, seguridad y vivienda.

En el análisis de los “disparadores del gasto” destaca la contracción en el pago de intereses sobre la deuda pública, que si bien se mantuvo como el segundo componente de los gastos totales, disminuyó su tasa de expansión en casi 8 puntos porcentuales frente al valor mostrado en el 2005, pues pasó de 18,2% a 10,9%. Este crecimiento es uno de los menores de los últimos años (en el 2000 fue de 7%) y representa cerca del 3,8% del PIB; se puede asociar al manejo de la caja única por parte del Ministerio de Hacienda y a las menores tasas de interés vigentes en el mercado, que redujeron el pago de intereses de la deuda. Según el BCCR (2007c), el Ministerio de Hacienda logró gestionar más eficientemente los recursos públicos, gracias a que aumentó los fondos de la caja única y, de esta forma, evitó que el Gobierno acudiera a préstamos y le ahorró en intereses cerca de 25.000 millones de colones en el 2006. Durante ese año, el Ministerio mantuvo en la caja única un monto promedio cercano a 150.000 millones de colones mensuales, 63 millones más que en el 2005. La tasa de interés interna promedio pagada en los primeros nueve meses del 2006 fue de 15,7%, mientras que para ese mismo período del 2005 los intereses de la deuda se calculaban sobre un 17,1% (BCCR, 2007a). El Gobierno atendió sus obligaciones financieras básicamente mediante la colocación neta de bonos internos.

### Una aproximación a las brechas de inversión en infraestructura

En el Duodécimo Informe se estableció con claridad que las medidas

GRAFICO 3.22

**Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central**

Fuente: Rosales, 2007, con datos de la Contraloría General de la República.

de contención del gasto público aplicadas desde el año 2003 recayeron principalmente sobre la inversión en infraestructura y en el área social. Este resultado se evidencia en la disminución que en ese período registraron las transferencias del Gobierno Central a instituciones ligadas con esos sectores, tales como el Conavi y el Fodesaf. Otro de los puntos señalados en el Informe anterior es que las políticas fiscales expansivas por lo general han beneficiado en mayor grado los egresos denominados “disparadores del gasto público” (los salarios y las pensiones, por ejemplo), a costa de la inversión en infraestructura y en el sector social, factor que limita las posibilidades de crecimiento y desarrollo futuros (Programa Estado de la Nación, 2006).

En atención a la necesidad de incrementar las inversiones en infraestructura, el Lanamme/UCR elaboró una estimación de la brecha que enfrenta el país en esta materia, como resultado de los escasos recursos que por años se han destinado a ese sector. La conclusión es que la inversión requerida para llevar la red vial nacional asfaltada a un estado de buenas condiciones, según el parámetro de medición del FWD<sup>46</sup>, equivale al 4,4% de la producción nacional<sup>47</sup> (Lanamme-UCR, 2006a). Una vez que las carreteras asfaltadas alcancen un buen estado,

sería necesaria una inversión anual del 0,7% del PIB para mantenerlas en ese nivel. Esta cifra supera en un 75% el promedio anual de las transferencias realizadas por el Gobierno al Conavi en los años de contención del gasto (2003-2006), e incluso es un poco mayor que el promedio anual del período 2000-2002 (0,6% del PIB). En lo que concierne a la inversión social, las cifras disponibles y la naturaleza misma de este sector hacen difícil cuantificar la brecha existente; sin embargo, en el capítulo 2 de este Informe se presenta una estimación que ubica en 1,2% del PIB las transferencias del Gobierno al Fodesaf, y en 0,4% del PIB la preservación del nivel histórico del gasto social. Es decir, en total, se requieren 1.275 millones de dólares para cerrar las brechas señaladas (5,6% del PIB) y una inversión del 1,1% del PIB (250 millones de dólares) por año, para evitar que se vuelvan a presentar rezagos. Estas cifras comprenden únicamente las inversiones necesarias para mejorar lo existente, y no contemplan nuevas inversiones estratégicas en infraestructura, alcantarillado, tratamiento de aguas negras, entre otros, que debieron realizarse durante los últimos veinte años. En infraestructura, la falta de inversión se manifiesta en la ausencia de nuevos kilómetros de carreteras y en el fuerte congestionamiento vial que experimenta el país.

Surge entonces la pregunta de cómo financiar el cierre de las brechas mencionadas. En primera instancia, lo deseable es que los recursos provengan de ingresos tributarios frescos. Esto sería posible con la ampliación de la base imponible, la creación de nuevos impuestos, cambios en las tasas de los impuestos existentes y/o la mejora recaudatoria. Estos temas se analizan en la siguiente sección.

### ¿Cómo financiar el cierre de las brechas de inversión?

El proyecto de reforma fiscal impulsado por la Administración anterior y retomado por el actual Gobierno con algunos cambios, se centra en la ampliación de la base imponible (impuesto sobre el valor agregado a los servicios e introducción del concepto de renta global) y la creación de nuevos impuestos (por ejemplo, el impuesto a las casas de lujo). De acuerdo con estimaciones de las autoridades hacendarias, la reforma fiscal planteada permitiría al Gobierno obtener recursos frescos por un monto cercano al 4% del PIB. Esa cifra sería insuficiente para cerrar las brechas existentes según las estimaciones antes presentadas, aunque, de lograrse, representaría un avance importante con respecto a otras reformas tributarias efectuadas en el pasado. Cálculos basados en el cambio experimentado por la recaudación entre el año en que se implementó una reforma fiscal y el período siguiente, muestran que las cuatro reformas aplicadas al impuesto de ventas en los últimos veinte años tan solo aportaron un 1,8% del PIB cada una. La que más ingresos generó (1,4% del PIB) fue la que se hizo a mediados de los años noventa, cuando se aumentó la tasa de ese impuesto en dos puntos. Por su parte, el impuesto sobre la renta sufrió cinco reformas en el mismo período, que en total produjeron un 0,7% del PIB (cuadro 3.18). Los recursos frescos obtenidos de las nueve reformas realizadas en estos dos impuestos suman un 2,5% del PIB. Sin embargo, esta cifra no se refleja en el agregado de los ingresos, que se incrementaron en 1,7% del PIB en el transcurso de los años analizados. La

CUADRO 3.18

**Efectos en la recaudación, según años de reformas tributarias**  
(variaciones en términos del PIB)

Años	Variación de la recaudación de renta	Variación de la recaudación de ventas	Variación ingresos tributarios totales
1987-1988		-0,1	-0,6
1991-1993		0,1	0,3
1992-1993	0,3		-0,3
1995-1996	-0,1	1,4	0,5
1999-2000	-0,2		0,4
2000-2002	0,6	0,4	0,9
2002-2003	0,1		0,1
Total	0,7	1,8	1,6

Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

diferencia podría ser parte del efecto de la evasión y su crecimiento, que el cambio de un impuesto puede generar sobre otro.

Una fuente adicional para generar recursos frescos es una recaudación más eficiente. Buena parte del dinamismo de los ingresos tributarios en el 2006 surge precisamente de una mejor gestión recaudatoria, asociada a mayores controles cruzados, automatización de sistemas y capacitación del recurso humano, entre otros. Se registran avances importantes en esta materia, pero aún falta camino por recorrer. En un estudio reciente del Banco Mundial, López (2004) estima que la sub-recaudación en Costa Rica equivale al 3,3% del PIB. Además, la Contraloría General de la República (CGR, 2002) calcula que, en promedio, el país requiere incrementar su carga tributaria en 2,6% del PIB, a fin de que sea consistente con su nivel de ingreso per cápita, su índice de desarrollo humano y su coeficiente de Gini. Dos estudios elaborados por la CGR identifican importantes tasas de evasión en los impuestos sobre la renta y ventas, especialmente en el grupo de grandes contribuyentes. Señala que en este grupo existe una limitada recaudación en lo referente al impuesto sobre las utilidades (CGR, 2006a), y que entre 2000 y 2005 estos contribuyentes pagaron impuestos en menor proporción que lo que reportan sus activos y utilidades brutas; así por ejemplo, en el sector de intermediación financiera se registró

un aumento real en los activos, pero disminuyeron las rentas brutas y el pago del impuesto asociado<sup>48</sup>. El estudio también identifica una significativa concentración en el pago del impuesto a nivel de sectores. Un caso es el de la actividad de generación eléctrica, donde siete contribuyentes que acumulan cerca del 90% de los activos y casi el 75% de la renta bruta, declararon en el año 2005 “cero pago” del impuesto sobre la renta. En construcción y actividades inmobiliarias, contribuyentes que participan del 21% de los activos y el 15% de la renta bruta, representan menos del 1% del total declarado por este grupo. Algo similar sucede en turismo, donde seis empresas no declararon el pago del impuesto en mención, a pesar de que en el período analizado representaron una buena parte de los activos y la renta bruta del sector como un todo. Una de las recomendaciones formuladas por la Contraloría es que el Ministerio de Hacienda debe profundizar en los datos de la contribución del impuesto sobre la renta por actividades económicas, considerando el potencial tributario de las empresas y analizando los sectores en los que se declaran pérdidas.

La mejora recaudatoria permitiría la generación de recursos frescos, pero toma tiempo y tiene límites. Según las autoridades tributarias, en los próximos tres a cuatro años la recaudación podría aumentar hasta en un 1,5% del PIB los ingresos del Gobierno, toda vez que la estructura y características del

sistema actual reducen el margen de acción de la gestión administrativa (E. Fonseca: 2007).

La concesión de obra pública es otra alternativa que podría ayudar a cerrar la brecha en infraestructura, al tiempo que se alivia el rezago en el sector social por la vía de los recursos públicos que se liberan gracias a la participación del sector privado en la construcción de carreteras. Sin embargo, luego de muchos años de intentar poner en marcha esta figura, los resultados son pobres y existen pocas perspectivas de que lo avanzado ayude a resolver en el corto plazo las urgentes necesidades de infraestructura.

Finalmente, otra alternativa para financiar las inversiones requeridas es aumentar la deuda pública. No obstante, este mecanismo pocas veces es visto como viable, especialmente en América Latina, donde la mayoría de los países contabilizan elevados niveles de deuda pública respecto al PIB, tienen a su haber varias crisis de deuda externa y sus economías son muy vulnerables a *shocks* externos. De acuerdo con Easterly et al. (2003), la inversión en infraestructura tiene un efecto virtuoso sobre el crecimiento. Por su parte, Canning y Bennathan (2000) señalan que la tasa de retorno social de la inversión en infraestructura es más alta en las naciones donde existen mayores rezagos en este campo. Para el caso particular de Costa Rica, estos autores estiman que la tasa de retorno de la inversión en carreteras pavimentadas es 5,2 veces más alta que la correspondiente a la inversión en el capital físico. Estos resultados podrían justificar un mayor endeudamiento orientado a cerrar las dos brechas que aquí se comentan, toda vez que la inversión social en áreas como la educación también se asocia a un círculo virtuoso. Sin embargo, esta opción de financiamiento tiene que ser abordada con cautela, ya que puede generar efectos negativos en la calificación de riesgo-país. Además, si se van a extraer recursos del mercado interno, hay que tener cuidado con las tasas de interés, sobre todo en momentos en que el Banco Central procura contrarrestar los efectos de las entradas de capitales sobre

el tipo de cambio. Presionar las tasas de interés con colocaciones de deuda en el mercado doméstico, sin duda pondría en aprietos al ente emisor. También se debe considerar que la decisión de adquirir más deuda pública en el presente tiene una fuerte implicación moral, puesto que son las generaciones futuras las que tendrán que pagarla. De ahí que esta alternativa deba considerarse solo en la medida en que garantice que los recursos que se usen impactarán el crecimiento de mediano y largo plazo. Los proyectos por financiar deben seleccionarse por su alta rentabilidad y ejecutarse con eficiencia. Un elemento favorable en el caso de Costa Rica es que la deuda pública total como porcentaje del PIB viene en descenso. En el 2006 se redujo en un 3,6%, como resultado de la disminución de 3,5 puntos porcentuales del PIB en la deuda del Gobierno Central. Entre tanto, la deuda del Banco Central bajó 0,2 puntos del PIB y la del resto del sector público disminuyó en 0,04 puntos del PIB. Un 51,9% de la caída en la deuda del Gobierno Central se debe a una menor deuda externa. En términos de monedas, el 52,4% corresponde a la deuda en dólares.

Tomando los valores de mediano plazo de estas variables (promedio 2000-2006), así como de la tasa de interés real (también clave en la determinación de la tendencia de la deuda), y con base en la desviación del valor registrado en el 2006 con respecto a los límites de sostenibilidad del indicador de Blanchard<sup>49</sup>, la reducción de la deuda en ese año se explica en un 41,8% por el crecimiento del PIB, el 45,7% proviene del superávit primario, y el 12,5% restante se asocia a la tasa de interés real. Por su parte, el indicador de intolerancia de la deuda externa muestra que el país ha venido mejorando, hasta ubicarse en una posición ventajosa en la actualidad (gráfico 3.23).

Un estudio de Reinhart et al. (2003) descubrió que más del 50% de los países con al menos una crisis o reestructuración de deuda tenía una razón de deuda externa/PIB mayor al 35%. Por su parte, Patillo et al. (2004) encontraron umbrales de deuda de entre 35% y

40% con respecto a la producción. En el caso de Costa Rica, la deuda externa de todo el sector público asciende actualmente a un 16,2% del PIB. Este resultado es positivo, pero se debe tener presente que no está garantizado a futuro, toda vez que existen problemas en espera de solución, tales como los “disparadores” del gasto público y las dificultades para aprobar una reforma fiscal. Estos elementos constituyen una amenaza para el resultado primario del Gobierno.

En resumen, la posibilidad de contar en un plazo cercano con los fondos necesarios para superar los rezagos comentados es un reto importante para las autoridades, que deberán considerar acciones en todas las alternativas señaladas, con sus particularidades. El objetivo es cerrar las brechas existentes en inversión social y en infraestructura, de modo tal que se mejore tanto la calidad como la cantidad del gasto, y se

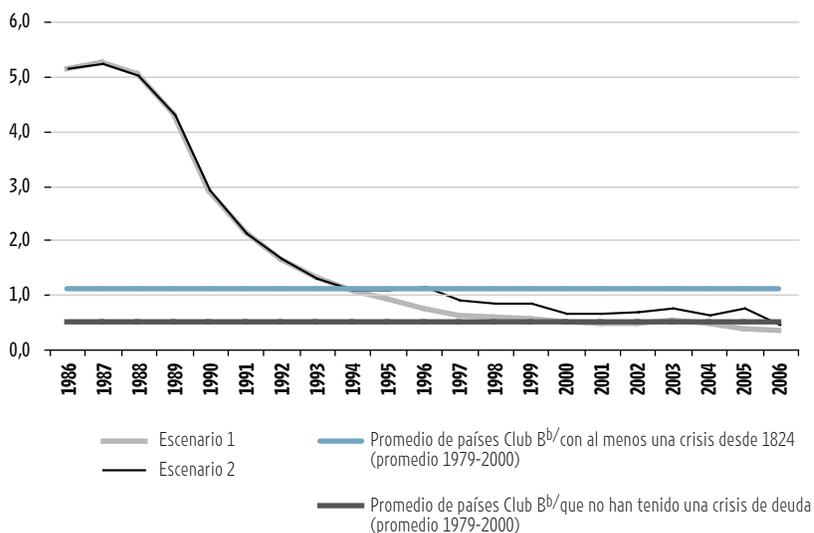
logre una más equitativa distribución de la riqueza. Los espacios políticos para la aprobación de la reforma fiscal son reducidos en el corto plazo; la generación de recursos frescos por la vía de la mejora en la recaudación toma tiempo y tiene sus límites; la concesión de obra pública no termina de ponerse en marcha y un mayor endeudamiento no parece ser la opción de política más conveniente.

### Problemas en la capacidad de gestión de las instituciones

El financiamiento de las brechas existentes en infraestructura e inversión social no es el único problema que enfrentan las autoridades; también hay una dificultad, no menor, asociada a la capacidad de gestión institucional y a la calidad del gasto público. Contar con más recursos y poder gastarlos, en áreas que son claves para la competitividad y el desarrollo económico del país, son

GRAFICO 3.23

### Índice de intolerancia de la deuda externa del Gobierno Central<sup>a/</sup>



a/ El escenario 1 considera la deuda externa, en tanto que el escenario 2 considera la deuda externa más la interna en moneda extranjera.

b/ Incluye los países con un nivel promedio de calificación de riesgo-país (publicado por el Institutional Investor Ratings, IIR) de entre 24,2 y 67,7. Los miembros de este club ocupan la zona de “indeterminación” de intolerancia de deuda, ya que el riesgo de crisis o reestructuración de deuda no es tan alto. Costa Rica forma parte de este grupo porque su IIR promedio es de 28,3 y su razón de deuda externa total a ingreso nacional bruto (DX\_GNI) es de 75,6%.

Fuente: Rosales, 2007, con base en Rojas, 2004.

condiciones necesarias pero no suficientes. El último *Reporte Mundial de Competitividad* (WEF, 2007) que contiene un índice de percepción acerca de la calidad del gasto público -entendida como el grado de desperdicio en la ejecución del gasto- en 125 países, ubica a Costa Rica en una posición desventajosa en cuanto la calidad del gasto público si se compara con naciones que tienen un PIB per cápita similar (gráfico 3.24).

Los problemas de gestión de las instituciones públicas se reflejan, entre otras cosas, en el tiempo que tardan los procesos de contratación. Un estudio reciente de la CGR determinó que la duración promedio de las licitaciones públicas en la CCSS, el ICE y Recope alcanza 444, 416 y 313 días, respectivamente. Casi una tercera parte de estos tiempos es consumida por la fase de planificación, que es el plazo transcurre entre la solicitud y la emisión del cartel. Evidentemente esta situación es contraproducente en el entorno de oportunidades e innovaciones que prevalece en los mercados en la actualidad, además del costo que genera a la población en términos de necesidades insatisfechas.

Otros indicadores refuerzan estos resultados. Según el Banco Mundial (World Bank, 2006), en Costa Rica se requieren 77 días para formalizar un

negocio, lo que implica llevar a cabo once procedimientos. Estas cifras son de las más altas en la región y colocan al país en una posición desventajosa entre las naciones que tienen o están por firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

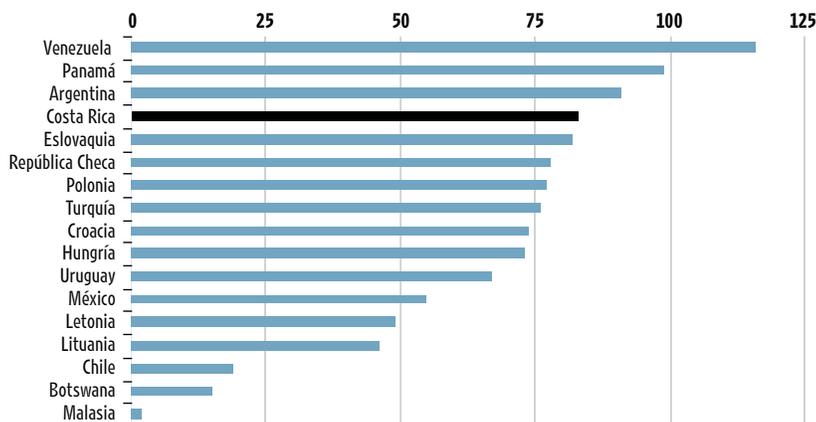
Por otra parte, se identifican serios problemas de gestión y duplicación de funciones en las entidades del sector social y el Conavi (recuadro 3.15). Otro estudio de la CGR (2007a) concluye que en el área social existe una importante dispersión de esfuerzos, que lleva a varias instituciones y programas de asistencia y promoción a brindar beneficios a la misma población (duplicación), lo que encarece la acción del Gobierno (baja eficiencia) y reduce el logro de resultados (baja efectividad). Un detalle más amplio de este tema se presenta en el capítulo 2.

Buena parte de los problemas citados se traducen en una alta subejecución de los presupuestos institucionales. En promedio, el porcentaje de subejecución entre el 2000 y el 2006 fue del 26% en Conavi y del 24% en Fodesaf. Esto se debe a que, durante el período de contención del gasto, el Ministerio de Hacienda realizó transferencias hacia el final del año, lo que dificultó la ejecución de los recursos. Sin embargo, esta explicación se debilita cuando se

compara la subejecución de los tres años más importantes de contención del gasto (2003-2005) con los tres años previos (2000-2002), cuando se dieron tendencias expansivas del gasto público. En el Conavi el promedio de subejecución durante el primer período alcanzó el 36%, mientras en Fodesaf fue del 35%; en el lapso de contención del gasto, el promedio registrado fue menor, 22% y 20% respectivamente. Tomando estos niveles de subejecución como un reflejo de los problemas de gestión institucional existentes en el país, cerrar las brechas en infraestructura e inversión social, estimadas en 1.275 millones de dólares, supone una inefectividad en la ejecución de recursos equivalente a 325 millones de dólares. Con este panorama, la decisión de las actuales autoridades, de asignar más gasto al sector social y a infraestructura, es necesaria pero parece insuficiente para superar el rezago en estos campos. La intención de aumentar la inversión en áreas relevantes para el desarrollo nacional es acertada, pero en ausencia de mecanismos de ejecución eficientes, la efectividad disminuye y se genera un desperdicio de recursos, con un costo superior si el financiamiento se obtiene por endeudamiento público (Rosales, 2007).

GRAFICO 3.24

### Calidad de la asignación del gasto público<sup>a/</sup>. 2006



>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
INGRESOS FISCALES: ORIGEN. EJECUCIÓN  
REAL Y EFICIENCIA EN EL USO DE LOS  
RECURSOS

Véase Rosales, 2007 en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

a/ A mayor calificación del país, peor es la asignación del gasto público.

## RECUADRO 3.15

**Principales limitaciones en la gestión del Conavi**

En el 2006, el nuevo Gobierno asumió el compromiso de transferir al Conavi y a las municipalidades la totalidad de los recursos provenientes del impuesto a los combustibles. En este ámbito, pese a algunas mejoras en la gestión, tanto de la conservación vial como de la totalidad de la contratación de obras, se mantienen algunas limitaciones que dificultan el avance, aun cuando se cuente con los fondos previstos para ello.

En materia de conservación vial destacan los siguientes problemas:

- **Políticas de intervención:** a partir del 2006 el Conavi implementó un “índice de priorización” de labores de conservación vial, que tiene como elementos de mayor peso relativo el tránsito vehicular (30%) y los daños superficiales del pavimento (45%). De este modo, las rutas prioritarias son las más deterioradas en su superficie y sobre las que transita la mayor cantidad de vehículos. Este tipo de políticas, conocidas como “atender lo malo primero”, han sido desechadas en los sistemas internacionales modernos de administración de carreteras, porque concentran el gasto en rutas que necesitan rehabilitación y reconstrucción más que bacheo superficial, mientras que las rutas en buen estado son relegadas, con lo cual se acelera la pérdida del patrimonio. Otro aspecto fundamental es poner en funcionamiento las estaciones de control de pesaje de los camiones que circulan por las carreteras nacionales, para preservar las vías en buen estado y ahorrar recursos a futuro.
- **Tipo de contratación:** en el 2006, y por un plazo de tres años, el Conavi

inició un nuevo período de ejecución de “contratos integrales de conservación vial”, cuyo uso se inició en el 2002. Este esquema mantiene algunas deficiencias de planeamiento y diseño de labores, aunque define cantidades y montos específicos para cada una de las actividades de conservación contratadas, con el objetivo de hacer un uso eficiente de los recursos, acatando las recomendaciones del Lanamme-UCR y de la CGR.

- **Tipo de intervención:** en la mayoría de las intervenciones no existe un diseño formal del pavimento que se requiere, sino que se trabaja exclusivamente en cerrar huecos y deformaciones. Según Lanamme-UCR (2006b), la ejecución de estas actividades de conservación no ha contribuido a mejorar la condición estructural y superficial de la red vial nacional pavimentada. Además, en los contratos recientes nuevamente se observa la concentración de recursos en estas mismas actividades.
- **Control de calidad:** el Conavi no cuenta con un laboratorio propio para verificar la calidad de las obras y varios laboratorios privados, que son los que utilizan los contratistas, no cuentan con sistemas de gestión de calidad y ensayos acreditados que garanticen la confiabilidad de sus resultados. Asimismo, los requisitos establecidos en los carteles de licitación son poco estrictos en esta materia. Sin embargo, en el 2006 algunos laboratorios privados realizaron esfuerzos para certificar sus sistemas de gestión de calidad y aumentar el número de ensayos acreditados, cumpliendo así con lo establecido en la Ley 8279. Conavi tiene el reto de garantizar que los laboratorios que contrata para verificar la calidad,

no presten sus servicios también a los contratistas para su autocontrol, pues ello representaría un conflicto de intereses de estas entidades y pondría en duda toda la verificación.

- **Supervisión:** el Conavi recurre a la contratación de profesionales e inspectores independientes para la verificación del cumplimiento de los contratos de conservación, así como las políticas y directrices dictadas. Para fortalecer este modelo de supervisión, se deben simplificar los procedimientos de sanción o penalización que pueda establecer la Administración para asegurar el cumplimiento de los contratos, pues en muchas ocasiones la lentitud del proceso sancionatorio o el entramamiento legal del trámite, debilitan la actividad de supervisión y la limitan a la simple presencia en el sitio de la obra.

En materia de construcción de nuevas obras se llama la atención sobre los siguientes aspectos:

- **Supervisión:** la dirección de obras muestra rezago en materia de supervisión y verificación, por la falta de capacidad técnica o de recursos para ejecutar ensayos y pruebas de forma completa.
- **Diseño y planificación:** en estos procesos existen deficiencias que se manifiestan en planos de obra y estudios preliminares básicos incompletos, omisos o inexistentes.

Fuente: Lanamme-UCR, 2007.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Eduardo Alonso.

Se prepararon los siguientes insumos: "Balance general de la economía en el 2006", de Karla Meneses y Susan Rodríguez; "Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y algunos escenarios prospectivos", de Pablo Sauma; "Fusiones y adquisiciones en el sector financiero: ¿se dará la reforma financiera por esta vía?", de José Eduardo Angulo; "El auge del crédito dirigido a los consumidores y las familias: principales implicaciones económicas y financieras", de José Luis Arce; "Ingresos fiscales: origen, ejecución real y eficiencia en el uso de los recursos", de Julio Rosales; "Caracterización y tipología de la inversión extranjera directa en Costa Rica: encadenamientos y capacidad de generación versus absorción de la riqueza", de Ricardo

Matarrita; "El sistema de bandas cambiarias: hacia la flexibilidad cambiaria y el control de la inflación", de Eduardo Prado y Mariela Mora (BCCR). Se adicionó a estos trabajos una serie de contribuciones especiales: "Incidencia tributaria: importancia, relación con el consumo de los hogares y aproximaciones a su estimación en Costa Rica", de Miguel Gutiérrez; "Situación de la gestión de vías nacionales y municipales" de LANAMME-UCR y "Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Jorge Manuel Dengo Obregón", de Hania Vega.

La edición técnica fue realizada por Miguel Gutiérrez, Karla Meneses, Leda Muñoz y Susan Rodríguez. Se agradecen los comentarios y observaciones de Marcela Román, Natalia Morales y Alberto Mora.

La revisión de cifras la efectuaron Karla Meneses y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta se llevaron a cabo los días 5 de febrero, 4 y 19 de junio y 24 de julio de 2007, con la asistencia de: Ernesto Alfaro, Eduardo Alonso, Esteban Álvarez, José Eduardo Angulo, José Luis Arce, Marianela Arce, Geovanny Barboza, Juan Ernesto Campos, María del Pilar Cartín, Jorge Arturo Chaves, Carlos Conejo, Helio Fallas, Francisco Fonseca, Miguel Gómez, María Elena González, Jorge Guardia, Francisco de Paula Gutiérrez, Miguel Gutiérrez, Juan Carlos Leiva, Tania López, Ricardo Matarrita, Antonella Mazzei, Eduardo Méndez, Karla Meneses, Guido Miranda, Jaime Molina, Mariela Mora, María del Mar Munguía, Leda Muñoz, Randall Murillo, Sandra Píszk, Eduardo Prado, Susan Rodríguez, Isabel Román, Marcela Román, Fernando Sánchez, Julissa Sáenz, José Fulvio Sandoval, Daniel Soley, Henry Vargas y Leiner Vargas.

## NOTAS

**1** El ICC se elabora con base en las respuestas a cinco preguntas, dos referentes a las condiciones económicas actuales y tres relacionadas con las expectativas económicas. Se asigna el valor 100 si las respuestas son positivas o favorables, 50 a las respuestas neutras o "no sabe" y 0 a las negativas o desfavorables. Luego se calcula un promedio con los cinco puntajes. El rango alcanza un mínimo en cero, el valor más bajo del ICC, que representa el pesimismo más acentuado que puede encontrarse. Este se produciría si todos los consumidores contestan desfavorablemente las cinco preguntas. El máximo se alcanza en 100, el mayor grado de optimismo, que se produciría si todos los consumidores responden las preguntas favorablemente. La posición intermedia (ni pesimista ni optimista, neutral, indecisa o de incertidumbre) se alcanza cuando el valor es de 50 (Madrigal, 2007).

**2** IEP muestra cómo percibió el empresario o empresaria la actividad en el trimestre recién finalizado, en comparación con el mismo período del año anterior. El índice se calcula sobre la base de una agregación (promedio ponderado) de las respuestas en torno a los siete sectores productivos (agropecuario, servicios, turismo, comercio, construcción, industria y financiero) y en relación con las cinco variables investigadas, a saber: producción, ventas internas, exportaciones, empleo y situación general de la empresa. Para cada variable, la persona elige entre cinco respuestas: 1) Mayor/mejor, 2) Se mantiene igual de bien, 3) Se mantiene normal, 4) Se mantiene igual de mal y 5) Menor/peor. El valor final de los subíndices (por variable y por sector) y del índice general se ubicará entre 0 y 10. Un 10 (o un valor cercano a él) representa que la mayoría de las y los entrevistados opina que la(s) variable(s) en cuestión está(n) mejor en relación con igual trimestre del año anterior. Un 0 es justamente lo contrario, mientras que un valor cercano a 5 refleja que la situación planteada se mantiene igual o invariable con respecto al año anterior (Uccea, 2006).

**3** La actividad bananera superó los problemas climáticos del año anterior, logró mayor productividad y aumentó su cuota de mercado, debido a la menor oferta de los países competidores que también sufrieron factores climáticos adversos.

**4** Se refiere a la salida de mercancías de procedencia nacional o extranjera que cumplen con las formalidades y los requisitos legales, reglamentarios y administrativos para el uso o consumo definitivo dentro o fuera del territorio nacional (Procomer, 2007).

**5** Es el régimen aduanero, regulado por la Ley General de Aduanas, n° 7557, artículos 163 a 166 y su Reglamento, que permite introducir mercancías al territorio aduanero nacional, con suspensión de toda clase de tributos y bajo rendición de garantía. Estas mercancías deben ser sometidas a procesos de transformación, reparación, reconstrucción, montaje, ensamblaje, o incorporadas en conjuntos, maquinaria, equipo de transporte en general o aparatos de mayores complejidades tecnológicas y funcionales, o utilizadas para otros fines análogos, en

las condiciones establecidas reglamentariamente y en las disposiciones que, al efecto, emita el órgano administrativo competente (Procomer, 2007).

**6** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la bibliografía de este capítulo.

**7** Las proyecciones de demanda laboral y de servicios únicamente toman en cuenta los 113 proyectos inventariados por la CCC en las regiones Chorotega y Pacífico Central. El parámetro utilizado para estimar la demanda de mano de obra fue de 3 trabajadores por cada 100 metros cuadrados de construcción. Para estimar los requerimientos de agua potable se usó como parámetro 1,6 litros de agua por segundo por cada 100 habitaciones de hotel y 2,0 litros de agua por segundo por cada 100 unidades habitacionales de residencia.

**8** Se denomina "sector informal" al conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la baja dotación de capital (humano y físico) con que se realizan -es decir, una reducida relación capital/trabajo-, lo cual se traduce en bajos ingresos, por lo que generalmente se trata de actividades de subsistencia. Se incluyen dentro del sector informal los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores en microempresas (asalariados y patronos en establecimientos de cinco empleados o menos, excluyendo los profesionales y técnicos) y se suele agregar el servicio doméstico. Los demás empleos no agropecuarios se consideran formales, y con fines analíticos se diferencia entre estos y el sector agropecuario.

**9** Préstamos para adquisición de vivienda, compra de bienes de consumo duradero y no duradero y tarjetas de crédito.

**10** Antes de 2005, los bancos extranjeros no podían participar en la banca de consumo local con la estructura operativa de una oficina de representación, o atendiendo a las empresas locales desde sus casas matrices, que eran los mecanismos utilizados en el caso de la banca corporativa y de empresas. Sin embargo, con la llegada al país de importantes bancos extranjeros, este comportamiento se modificó.

**11** Algunas debilidades y precisiones metodológicas de la información disponible sobre consumo se relacionan con el hecho que la principal fuente de información estadística son los datos de crédito del sistema bancario, recopilados y divulgados por el BCCR, lo cual sugiere variaciones en la metodología de recopilación y en la cobertura de estos datos (segmentos del sistema bancario que cubren) que en algunas ocasiones impiden la comparación directa entre períodos, tal como sucedió con la incorporación, a mediados de los noventa, de la información crediticia del BPDC. Se utilizan los saldos de las operaciones crediticias de los bancos comerciales. Para más detalle sobre este tema consúltese Arce, 2007.

**12** Como muestran los datos de crecimiento del crédito bancario por actividad, así como los cambios en la composición

de la cartera crediticia de la banca regulada localmente, en los últimos quince años el saldo de préstamos para actividades agropecuarias e industriales se ha reducido en términos reales y como proporción de la cartera total. Este resultado, sin embargo, debe analizarse con cuidado, pues no necesariamente implica que las empresas de estos sectores no se hayan endeudado durante ese período, en virtud de los requerimientos propios de sus actividades y negocios. Lo que muy probablemente ha sucedido -en especial en el segmento de empresas medianas y grandes- es que lograron financiarse a través de fuentes distintas al sistema bancario local, como los préstamos de bancos extranjeros y de las subsidiarias *offshore* de los grupos financieros locales o, en menor medida, dado el escaso desarrollo del mercado de capitales, a través de la emisión de acciones o instrumentos de deuda en mercados organizados. Estas fuentes alternativas tienen, por lo general, el incentivo de un menor costo de financiamiento para las empresas locales, debido a los menores costos de fondos de la banca foránea, y en ocasiones también mayor agilidad, pues los intermediarios que los ofrecen están sometidos a una regulación y supervisión prudencial mucho más laxa que la que deben cumplir los intermediarios financieros domiciliados formalmente en el país.

**13** La información sobre el endeudamiento total de las familias es muy limitada y parcial, lo que impide medir con certeza el tamaño de la deuda de los hogares.

**14** Una medición más precisa del endeudamiento de los hogares debería hacer referencia a su deuda neta con el sistema financiero, es decir, al saldo de crédito debería deducirse la riqueza financiera que poseen las familias -esto es, los pasivos del sistema bancario (depósitos y dinero)- así como sus tenencias directas o indirectas de deuda gubernamental. La reciente expansión del crédito ha sido acompañada por un aumento en la riqueza financiera del sector privado; sin embargo, desde la perspectiva metodológica no es posible determinar qué parte de esa riqueza corresponde directamente a los hogares, pues el total incluye la tenencia de pasivos del sistema bancario y de deuda gubernamental por parte de las empresas y los residentes en el exterior. En forma similar, cuando el crédito está dirigido a la adquisición de un bien de consumo duradero, como una vivienda, ese bien inmueble se convierte en parte de la riqueza no financiera de las familias y, desde una perspectiva amplia, debería deducirse a la deuda que posean con el sistema financiero o con otros agentes económicos.

**15** La cartera de los bancos privados, en general, es mucho más dolarizada que la de los estatales. Esto se debe no solo a la inestabilidad macroeconómica -inflación y devaluación de la moneda- que ha caracterizado al país desde la crisis de los años ochenta y que llevó a un alto grado de dolarización financiera, sino que también está determinado por las distorsiones que encarecen el costo de fondos en moneda local para la banca privada, como es el caso de la garantía gubernamental sobre los depósitos en los bancos estatales, que reduce la posibilidad de que la banca privada logre intermediar en moneda local competitivamente y además mantener un descalce de moneda aceptable entre el activo y el pasivo.

**16** London Inter-bank Offer Rate, por su sigla en inglés. Es la tasa promedio de las operaciones realizadas diariamente por los más importantes bancos de Europa en el mercado de Londres. Refleja el costo de los bancos para financiar sus recursos en dólares en el "euromercado".

**17** *Prime rate* es la tasa de interés que cobran los bancos comerciales de Estados Unidos por los créditos a corto plazo concedidos a los clientes preferenciales.

**18** Es el promedio ponderado de las tasas de interés que rigen en los bancos comerciales del Sistema Bancario Nacional y en las empresas financieras no bancarias, para las operaciones pasivas en moneda nacional a seis meses plazo, o bien la tasa equivalente a 180 días de la tasa promedio ponderada de los títulos colocado a seis meses.

**19** Incluye construcción, compra y reparación de inmuebles según la nomenclatura de la Sugef.

**20** Entre los cambios más importantes adoptados en esta normativa destacan el tratamiento de las garantías como mitigadores directos del riesgo crediticio, la incorporación del comportamiento histórico de pago de obligaciones con el sistema financiero a la hora de determinar la clasificación y el porcentaje de estimaciones de un deudor, y el acotamiento de los mecanismos que usualmente utilizaban los bancos comerciales para ocultar el deterioro de la calidad de sus carteras crediticias.

**21** A pesar de que esta figura ya existe en el país, su operación es incipiente, debido a los grandes vacíos legales, en especial, en torno al carácter de interés público que tiene -o debería tener- la información sobre el comportamiento de pago y el endeudamiento de las personas (Arce, 2007).

**22** Con asimetrías de información que impidan a los intermediarios financieros separar a los buenos deudores de los malos, las familias con buen comportamiento y capacidad de pago subsidian, por medio de una mayor tasa de interés por sus operaciones, a los malos receptores de crédito. Al no poder identificar adecuadamente ambos tipos de clientes, los bancos deben cargar mayores tasas promedio sobre sus préstamos, con el fin de cubrir las pérdidas imprevistas, generadas por los errores en la selección de los deudores.

**23** Incluso en presencia de normas de divulgación de información como las del costo de financiamiento en el caso de casas comerciales, en el mercado se presentan prácticas que tienden a inducir a error a los usuarios de crédito. Una de las más comunes consiste en la fijación de un precio de contado (o de pago en efectivo) y un precio con financiamiento (generalmente mayor que anterior). Con esta práctica las casas comerciales procuran reducir la tasa efectiva de interés que cobran en sus operaciones de crédito, pues el precio con financiamiento, al ser más elevado, se traduce en una tasa de interés menor para el usuario. Sin embargo, la comparación válida para el consumidor debería ser el costo financiero comparado con el precio de contado, lo que evidentemente elevaría la tasa cobrada en la operación.

**24** La bancarización alude al uso masivo del sistema financiero formal por parte de los individuos, para la realización de transacciones financieras o económicas. Incluye no solo los tradicionales servicios de ahorro y crédito, sino también la transferencia de recursos y los pagos efectuados a través de la red bancaria formal. El indicador de profundización financiera más usado es la relación crédito/PIB, que busca

cuantificar el tamaño relativo del crédito bancario con respecto al tamaño de la economía. En Costa Rica este indicador es del 32%, en El Salvador ronda el 40%, en Guatemala no llega al 20% y en Nicaragua se encuentra estancado alrededor del 25%, mientras en Panamá ronda el 90%. Según cálculos de Morales y Yáñez (2006), en los países de bajos ingresos la relación crédito/PIB es cercana al 14%, para los de ingresos medios es del 39% y para los de altos ingresos es prácticamente del 100%.

**25** Se denomina Basilea II a un conjunto de normas emitidas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, dirigidas a fomentar la mejora en la gestión de los riesgos en las entidades de crédito, promover la estabilidad del sistema financiero a escala internacional, adecuar el nivel de recursos propios de las entidades de crédito de acuerdo con el riesgo asumido, reforzar la regulación bancaria en temas como gestión de riesgos, transparencia, contabilidad, auditoría y actuación de la banca electrónica, mejorar la supervisión de la banca transfronteriza y prevenir la utilización del sistema financiero internacional con fines ilegales.

**26** Es importante señalar que Costa Rica la banca *offshore* surgió a principios de la década de los ochenta, como una respuesta de grupos bancarios locales para hacer frente a la regulación local que prohibía establecer contratos en moneda extranjera (Ley de la Moneda) y fijaba un encaje del 100% para captación en moneda extranjera, entre otras restricciones de una legislación que no había sido pensada para una situación de crisis cambiaría como la que atravesaba el país en esos años. Inicialmente se optó por abrir bancos domiciliados en plazas sometidas a regulaciones más laxas, sobre todo en materia monetaria y tributaria. El arbitraje en esos campos ha transformado algunas plazas en lo que se denomina "centros financieros *offshore*", lo cual significa que la mayoría de las transacciones realizadas por instituciones financieras domiciliadas en ellas corresponde a clientes que residen en otras jurisdicciones (Rivera y Rodríguez, 2007).

**27** En el país se han realizado cinco series del IPC a partir de su primer cálculo en 1936, en los años 1952, 1964, 1975, 1995 y 2006. El período recomendado por los organismos internacionales para realizar actualizaciones del IPC es de cinco años.

**28** Para conocer las características y diferencias del cálculo del actual IPC en comparación con el de 1995, véase el Anexo Metodológico, al final de este Informe.

**29** Chávez y Ocampo (2006) del Banco Central utilizó información de cuatro fuentes: Registro Nacional (traspasos de bienes mayores o iguales a 500.000 dólares durante el período 2004-2005 realizados por extranjeros no residentes), Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda (valoración de terrenos según una lista de precios de zonas homogéneas y tipologías constructivas para las construcciones), expertos del sector de bienes raíces (información más confiable acerca de los precios de los bienes inmuebles que se ubican en los sectores más dinámicos del país, específicamente Guanacaste y Puntarenas), e INEC, donde se revisaron los permisos de construcción solicitados por los extranjeros no residentes (Román, 2007).

**30** En el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* se presentó un resumen de la Estrategia Siglo XXI, en la cual se formula una amplia serie de propuestas en materia de desarrollo científico y tecnológico.

**31** El cálculo de PPA permite que los países comparen sus agregados macroeconómicos con los de las naciones vecinas, sin que esas comparaciones resulten distorsionadas por las fluctuaciones de los tipos de cambio.

**32** La independencia monetaria la alcanza un banco central cuando puede encauzar todos sus esfuerzos a procurar la estabilidad de precios, sin que interfiera ningún otro objetivo, como podría ser la estabilidad del tipo de cambio.

**33** Los siguientes países tienen de facto un esquema de política monetaria de metas de inflación: Hungría, Eslovaquia, Colombia, República Checa, Guatemala, Perú, Rumania, Tailandia, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Islandia, Israel, Corea, México, Nueva Zelanda, Noruega, Filipinas, Polonia, Sudáfrica, Suecia, Turquía y Reino Unido (FMI, 2006).

**34** Según la autoridad monetaria, la flexibilidad cambiaria se busca por ser el medio que permitirá que el Banco aumente el control monetario, con el fin de lograr una menor inflación. La gradualidad daría la oportunidad a las familias, las empresas, los bancos y el Gobierno, de ir adaptando la toma de decisiones de inversión y de endeudamiento en un ambiente en que el precio del dólar puede aumentar o disminuir en plazos cortos. Finalmente, la transparencia procura estrechar la comunicación del Banco con el público, a fin de enterarlo de los propósitos de las acciones que realiza como preámbulo del esquema de metas de inflación.

**35** Puede decirse que mientras el tipo de cambio observado fluctúa dentro de la banda sin alcanzar ninguno de sus límites, éste se estaría comportando como si se estuviera en un régimen flexible; por lo tanto, en estas circunstancias el Banco Central podría controlar la oferta de dinero.

**36** El mercado minorista corresponde a todas aquellas negociaciones de moneda extranjera que realizan las entidades autorizadas para operar en el mercado cambiario con el público en general. Por su parte, el mercado mayorista corresponde a las negociaciones de moneda extranjera que efectúan los intermediarios cambiarios entre sí, y las que ejecutan estos con el BCCR.

**37** Si bien al inicio el margen de intermediación (diferencia entre tipo de cambio de compra y venta) fue bastante alto, superior a los cinco colones por dólar, poco a poco fue reduciéndose, hasta ubicarse en niveles similares a los prevalecientes antes de la puesta en operación de la banda cambiaria, pese a que ahora incluye cargos por comisiones y costos de intermediación que no se hacían explícitos en el precio de la moneda extranjera bajo la normativa anterior.

**38** Cabe señalar que estos porcentajes son estimados a partir de los datos que reporta el Ministerio de Hacienda por actividad económica, cuya suma difiere del total de ingresos tributarios registrados en la clasificación tradicional. Es este sentido las cifras presentadas a nivel sectorial deben analizarse con cautela.

**39** Esta sección se basa en los estudios de Gutiérrez y Mora, 1993; Conejo et al., 1995 y Bolaños, 2002.

**40** " ...algunas municipalidades cobran los impuestos sin importar si han pasado el período de exoneración o no, pues realizaron reformas a sus leyes de impuestos posteriores a la última reforma de la Ley de Zonas Francas en 1998" (Procomer, 2007).

**41** Si se hiciera una aproximación simple para identificar únicamente el efecto sobre el saldo fiscal, solo deberían considerarse las cargas sociales, los impuestos sobre la renta y el *cánon* a Procomer, como réditos de impacto fiscal directo. Desde esta perspectiva, en términos fiscales el costo de la exoneración excede la recaudación relacionada con la actividad de zonas francas en ese período. Suponiendo que de los salarios pagados un 35% corresponde a cargas sociales, el efecto fiscal neto sería un déficit de alrededor de 118 millones de dólares en el 2005.

**42** Artículo 27 del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

**43** Dada esta característica de bajo impacto de la política tributaria sobre la distribución del ingreso, lo que se propone es una distribución equitativa de la carga tributaria (Harberger, 1974).

**44** Es decir, conforme aumenta el nivel de ingresos, se incrementa el consumo de bienes y servicios gravados con el impuesto de ventas.

**45** En esta opción la equidad se observa al comparar que, manteniendo la canasta de bienes exentos de 1994, el pago del impuesto de ventas para el primer decil es del 27,7% de su gasto, mientras que para el último decil es del 55,7%. Es decir, aplicar el mayor impuesto a la electricidad genera que los grupos de mayores ingresos paguen un 4,6% más de su gastos en consumo, mientras los de bajos ingresos se mantienen relativamente igual (Conejo et al., 1995).

**46** El FWD o estudio por deflectometría de impacto se relaciona con la capacidad estructural del pavimento para soportar las cargas de los vehículos. Evalúa lo que se hunde o "deflexiona" el pavimento al aplicarle una carga; si evidencia "deflexiones" altas, significa que tiene poca capacidad para resistir el paso de los vehículos y en consecuencia, la carretera se destruirá en poco tiempo (grietas y huecos), por lo que se debe intervenir preventivamente y de inmediato para "reforzar" el pavimento. En el otro extremo, si las "deflexiones" son bajas, el pavimento tiene buena capacidad para resistir el paso de vehículos sin sufrir daños importantes (el deterioro es notoriamente más lento); por lo tanto, la carretera está en buenas condiciones.

**47** Empleando una metodología diferente, la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT estimó que para el 2006 la rehabilitación, reconstrucción, mejoramiento y mantenimiento de las carreteras asfaltadas requería una inversión de 3,0% del PIB

**48** De casi cuarenta operadores existentes en esta actividad, alrededor de la mitad declaró "cero impuestos", aunque en conjunto contabilizan dentro del sector casi el 70% de los activos y el 65% de la renta bruta.

**49** Para más detalle consúltese el Anexo Metodológico, al final del Informe.

