

B A L A N C E 2 0 1 9



Estado de la Nación

2019

# Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas



**FRÁGIL**

330.9

J-61-b Jiménez Fontana, Pamela

Balance de Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económicas 2019 / [ et..al ].— Datos Electrónicos ( 1-Archivo Electrónico ; 626 KB, PDF. – San José C.R. : PEN 2019

ISBN: 978-9930-540-25-1-digital

1 BALANCE ECONÓMICO. 2. CRECIMIENTO. 3. REFORMA FISCAL. 4. INFLACIÓN. 5. SECTOR EXPORTADOR. 6. ECONOMÍA. 7. REACTIVACION ECONÓMICA. 8 DEUDA PÚBLICA. 9. INGRESOS TRIBUTARIOS. 10. GASTOS DEL GOBIERNO. 11. COSTA RICA. I. Título.

CAT MMR

Primera edición: Octubre, 2019.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/ Insignia | ng.

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## BALANCE 2019

## Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>3</b>
<b>Valoración general</b>	<b>5</b>
<b>Valoración del balance económico 2018</b>	<b>6</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>6</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>Convergencia de factores coyunturales y estructurales limitan la generación de oportunidades</b>	<b>7</b>
Desaceleración económica afecta la mayor parte de los sectores económicos	8
Entorno internacional adverso reduce dinamismo del sector exportador	10
Reducción en la generación de oportunidades para grupos más vulnerables	12
Desbalance fiscal presiona endeudamiento	14
Debilidades en la gestión de la deuda pública encarecen el costo del financiamiento	18
<b>Respuestas del sistema político ante un entorno económico adverso</b>	<b>21</b>
Reforma fiscal proporciona nuevas herramientas para sanear las finanzas públicas en el mediano plazo	22
Reformas al empleo público reducen incentivos, pero la aplicación difiere entre instituciones	24
Autoridad monetaria mantiene la estabilidad monetaria y cambiaria	27
Falta de reactivación económica reduce proyecciones de crecimiento	29
<b>Confianza se erosiona y reduce aún más las perspectivas económicas</b>	<b>31</b>

## HALLAZGOS RELEVANTES

- En el 2018, el PIB creció en términos reales un 2,6%, el nivel más bajo de los últimos cinco años, con una desaceleración en la mayor parte de actividades económicas. Esa reducción se asocia con la baja confianza de los consumidores y las menores expectativas empresariales observadas en el 2018; esto ocurrió en un contexto convulso debido a la discusión de la reforma fiscal, la huelga de empleados públicos más larga de la historia del país y una coyuntura internacional adversa.
- La generación de oportunidades laborales es insuficiente para reducir la tasa de desempleo, en especial para las personas con baja calificación educativa, jóvenes, y en la vieja economía.
- El ingreso principal de los ocupados decreció un 0,9% en 2018, lo cual refuerza aún más las brechas sociales.
- A pesar de que el país aprobó una reforma fiscal, los efectos en la sostenibilidad se reflejarán en el mediano plazo. En 2018, el déficit fiscal se mantuvo en un 5,9% del PIB y la deuda pública representó el 54%.
- El Ministerio de Hacienda ha incumplido gran parte de las recomendaciones y buenas prácticas internacionales en materia de gestión de la deuda. En los últimos años ha incrementado rápidamente los tipos de deuda, la cantidad de subastas y la emisión en el corto plazo, factores que aumentan los riesgos y el costo del endeudamiento.
- En 2018, la inflación se mantuvo en un 2%, dentro del rango meta del BCCR. El fuerte aumento en los precios del transporte, que afectó sobre todo a hogares de ingreso alto, fue en gran medida compensado por disminuciones en el costo de los alimentos y bebidas no alcohólicas.
- El tipo de cambio se depreció de 564 a 613 colones por dólar entre agosto y noviembre del 2018. Con el fin de evitar fluctuaciones violentas en el precio de la divisa, el BCCR respondió con aumentos en la tasa de política monetaria, aunque en el primer semestre del 2019 el BCCR revirtió esta medida con una reducción del 5,25% al 4,5% en este indicador
- El endeudamiento privado mantuvo la desaceleración observada en los últimos años, en particular en moneda nacional. Entre el 2017 y 2018, la tasa de crecimiento del crédito en colones se redujo del 12% al 6%.
- A partir del *Catálogo Nacional de Trámites*, se determina que el plazo promedio de resolución de un trámite en las instituciones públicas es de 25 días hábiles.
- La confianza de los consumidores y la expectativa de los empresarios se deterioró significativamente a finales del 2018, durante el proceso de discusión de la reforma fiscal, junto con una mayor conflictividad social.

## Cuadro 3.1

Resumen de indicadores económicos<sup>a/</sup>. 2013-2018

Indicador	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio 2008-2018
<b>Oportunidades</b>							
Crecimiento del PIB real por persona (%)	1,0	2,2	2,4	3,0	2,2	1,5	2,1
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	0,3	2,3	4,0	4,1	0,8	0,2	2,0
Formación bruta de capital/PIB (%)	20,1	20,0	19,9	20,0	18,7	18,8	20,0
Crédito al sector privado (% PIB)	40,4	43,1	44,5	46,9	47,5	47,7	42,0
Crecimiento de las exportaciones de bienes (dólares corrientes) <sup>b/</sup>	-1,1	5,6	0,7	7,9	6,9	6,1	5,2
Tasa de desempleo abierto (% <sup>c/</sup> )	8,3	9,7	9,6	9,5	9,3	10,3	9,5
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) <sup>d/</sup>	118,7	121,4	125,7	127,5	127,2	127,5	119,3
Ingreso promedio real mensual de los ocupados <sup>e/</sup>	496	480	481	490	495	491	471
Índice de términos de intercambio (2012=100)	100,6	102,1	109,1	112,6	110,0	107,1	102,3
<b>Estabilidad</b>							
Inflación (IPC 2015=100) (%)	3,7	5,1	-0,8	0,8	2,6	2,0	4,2
Déficit comercial/PIB (%) <sup>f/</sup>	12,9	12,7	10,1	9,3	9,1	8,8	10,6
Déficit de cuenta corriente/PIB (%) <sup>g/</sup>	4,9	4,9	3,5	2,2	3,0	3,1	4,1
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) <sup>h/</sup>	80,4	83,9	78,8	79,9	83,8	85,9	86,7
Resultado financiero del Gobierno central/PIB (%) <sup>i/</sup>	-5,4	-5,6	-5,7	-5,2	-6,1	-5,9	-4,6
<b>Solvencia</b>							
Ahorro nacional neto/PIB (%)	7,7	7,6	8,8	10,0	9,5	9,5	9,1
Reservas internacionales netas como porcentaje del PIB	14,7	14,3	14,3	13,3	12,3	12,5	13,2
Deuda interna del Gobierno central/PIB (%) <sup>j/</sup>	28,8	29,8	30,9	34,7	38,4	42,8	29,0
Deuda pública externa/PIB (%) <sup>k/</sup>	7,1	8,7	10,1	10,4	10,2	10,8	7,9
Gasto público en educación/PIB (%)	7,3	7,3	7,4	7,5	7,7	7,4	7,0

**Notas:**

a/ Estimaciones con datos de Cuentas Nacionales del 22 de julio de 2019.

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

c/ Los datos de empleo corresponden a la cifra para el cuarto trimestre de la Encuesta Continua de empleo.

d/ Promedio del año.

e/ Miles de colones. Deflactado con el promedio IPC 2018.

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

g/ Utiliza Manual de Balanza de Pagos 6.

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

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

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

k/ Denominada en moneda nacional. La información sobre deuda pública externa fue proporcionada por la Dirección de Crédito Público, del Ministerio de Hacienda, por lo cual las cifras pueden diferir de las publicadas en informes anteriores.

## Valoración general

Durante el 2018 y los dos primeros trimestres del 2019, la evolución de la economía costarricense fue negativa debido a la convergencia de factores estructurales y coyunturales. Esto desgastó la confianza de los consumidores y empresarios con respecto a la capacidad del país de retomar, a corto plazo, una senda de alto crecimiento y progreso social. Ante este panorama, aumentó el riesgo de experimentar retrocesos súbitos e importantes en las oportunidades de desarrollo humano de amplios sectores de la población y del país en su conjunto.

La confluencia de factores negativos ha creado un círculo vicioso que urge quebrar lo más pronto posible: la desaceleración económica coexiste con una desconexión estructural entre producción y empleo. A su vez, la débil generación de puestos de trabajo deteriora los ingresos de la población y de las regiones, en especial fuera del Valle Central. Por esto, es preciso que el país desarrolle una política de fomento productivo dirigida a fortalecer las actividades tradicionales dedicadas al mercado interno con enfoque territorial y sectorial, por cuanto las capacidades y necesidades en materia productiva de las regiones difieren de manera considerable.

A estas difíciles condiciones internas se suma el enfriamiento del “motor externo” de la economía originado por un entorno internacional adverso. Las tensiones comerciales y políticas entre las principales economías mundiales, y la crisis sociopolítica de Nicaragua deterioran el dinamismo del sector exportador costarricense. En este contexto, el espacio del Gobierno para estimular la producción mediante una expansión de la inversión pública y el gasto es mínimo por mantener fuertes desbalances fiscales a lo largo de una década.

Debido a la convergencia y el efecto acumulado de estos factores, la situación económica de Costa Rica se torna inédita, pues el problema que se debe resolver es más complejo que simplemente reactivar la economía: debe actuarse de manera simultánea sobre el crecimiento, los encadenamientos productivos y el mercado laboral, sin disponibilidad de recursos públicos y con un entorno externo desfavorable.

En un momento de insolvencia crítico para el país, la respuesta del sistema político costarricense fue impedir una crisis económica con la aprobación, a finales del 2018, de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Esta reforma fiscal, que incluyó modificaciones en la estructura tributaria, el gasto del Gobierno central y la gobernanza fiscal, tendrá resultados en la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Por ello, en junio de 2019 el Poder Legislativo le autorizó al Gobierno una emisión de 1.500 millones de dólares en eurobonos, con el propósito de satisfacer los requerimientos de corto plazo y reducir las presiones que puede provocar la deuda pública sobre el mercado local.

A pesar del contexto internacional adverso y la desaceleración económica, el Banco Central ha podido mantener la estabilidad monetaria y cambiaría. Asimismo, con la finalidad de crear mejores condiciones para la reactivación económica, redujo el encaje mínimo legal y disminuyó la tasa de política monetaria, para fomentar el crédito como motor de crecimiento. El impacto de estas políticas, si logran tenerlo, sería en el mediano plazo; además, otros factores, como el aumento en la morosidad, podrían limitar el aumento del crédito de los hogares y empresas.

En síntesis, el país goza de estabilidad económica. Evitó un escenario recesivo, pero su producción tiene un magro crecimiento, muy por debajo de su senda natural. Sigue enfren-

tando un severo desbalance en sus finanzas públicas, aunque ahora las autoridades políticas y hacendarias cuentan con herramientas de política no disponibles un año atrás. Esta es, por definición, una situación inestable —la desaceleración económica falsea los esfuerzos realizados para reequilibrar las finanzas públicas—, y solo se podrá resolver favorablemente si, a corto plazo, la economía vuelve a crecer con mayor dinamismo, en el supuesto de que se aplique la reforma fiscal aprobada.

La secuencia entre la aprobación de la reforma fiscal, que concentró los esfuerzos del Ejecutivo y el Legislativo durante el primer año, y la reactivación económica no se dio. El círculo vicioso descrito en párrafos anteriores explica una buena parte de este resultado. Sin embargo, otra parte tiene un origen político: los fuertes conflictos desencadenados durante el proceso de aprobación de la reforma fiscal redujeron el crecimiento económico; más recientemente, los conflictos alrededor de la implementación de esa reforma, tanto dentro como fuera del Estado, han mantenido la incertidumbre sobre la posibilidad del país de llevar a cabo un ajuste fiscal ordenado. Estos conflictos tienen, también, como telón de fondo la falta de oportunidades de empleo y la disminución de los ingresos reales, que han erosionado aún más la confianza de consumidores e inversionistas y han abonado la desconfianza ciudadana en las instituciones y el rumbo del país.

Por todo lo anterior, las perspectivas para el 2020 son negativas, y la posibilidad de alcanzar mejoras no dependerá solo de la respuesta del sistema político, sino también de si esta consigue mejorar la confianza de los actores económicos.

## Valoración del balance económico 2018

La evolución de la economía costarricense a lo largo de 2017 y primeros meses del 2018 fue adversa y, a corto plazo, las perspectivas en materia de oportunidades, solvencia y estabilidad económica son negativas.

Se observó un enfriamiento de la mayor parte de los motores de crecimiento, lo cual provocó una creciente desaceleración de la economía y una reducción en los puestos de trabajo. Se profundizó el deterioro fiscal, ya que el déficit alcanzó a representar un 6,2% del PIB, el nivel más alto de los últimos diez años. Aunado a esto, leves movimientos al alza en los macroprecios ejercieron efectos negativos en los hogares más pobres y en la solvencia del Gobierno. Además, la depreciación cambiaria y el aumento en las tasas de interés causaron presiones adicionales sobre el endeudamiento público y privado.

Existe un vínculo directo y recíproco

entre el crecimiento económico, el empleo y el deterioro fiscal: la desaceleración de la economía afectó la recaudación fiscal e incrementó el peso de la deuda respecto a la producción. A la vez, una mayor insolvencia de las finanzas públicas limitó el dinamismo de la economía y la generación de puestos de trabajo, pues frenó el crédito y la inversión pública. Asimismo, el aumento en las tasas de interés y la menor disponibilidad de recursos enfriaron el consumo y la inversión privada. En esta situación, los pequeños aumentos en la inflación, las tasas de interés y la depreciación del tipo de cambio, como los ocurridos en 2017, que en otros momentos podrían haber pasado mayormente inadvertidos, incidieron de manera negativa en las finanzas públicas y en el sector real. Lo contrario es también cierto: un nuevo deterioro de la situación fiscal impactará de modo negativo los macroprecios y el crecimiento económico.

En el 2017 se presentó una desaceleración en todos los componentes de la demanda

interna y externa, excepto el del Gobierno general. Estos resultados muestran las débiles bases del crecimiento, dado que, con el déficit actual, mejoras para el 2018 y 2019 difícilmente pueden depender de expansiones del gasto público.

Las limitaciones estructurales en materia de encadenamientos productivos y empleo dificultan poder desarrollar una política de reactivación con resultados inmediatos. Además, herramientas tradicionales, como el incremento del gasto público, serían contraproducentes para la solvencia fiscal. Por lo tanto, el Gobierno tiene un limitado margen de acción para aumentar la producción y reducir los efectos recesivos de una reforma. En este contexto, es fundamental enviar señales que mejoren las expectativas para fomentar el consumo y el gasto de las empresas, entre ellas la simplificación de trámites, que podrían acelerar la economía y proyectos privados de inversión.

## Aspiraciones

### Crecimiento económico sostenible

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”<sup>1</sup>, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, niveles crecientes de competitividad “auténtica”<sup>2</sup> y el uso racional de los recursos naturales.

### Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado<sup>3</sup>, aunque no a costa de inversiones básicas en servicios sociales y en infraestructura.

### Estabilidad del sector externo

Estabilidad del sector externo, sobre la base de un déficit “razonable” de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país<sup>4</sup>.

### •Generación de ahorro nacional sostenido

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

### Nivel prudente de deuda pública

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

### Distribución equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos

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

### Políticas económicas articuladas, sustentables y efectivas

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

### Estrategias de desarrollo incluyentes

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

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

# Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

## Introducción

El balance económico sobre las “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” valora el desempeño de la economía costarricense durante el año 2018 y los primeros meses del 2019, con una visión de mediano y largo plazo y desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Para ello, se analizan diversos indicadores de tipo económico, social e institucional, con el fin de determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones nacionales en esta materia.

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

La estabilidad consiste en mantener reducidos desequilibrios internos —déficit fiscal e inflación— y externos —balanza de pagos—, que hagan posible el crecimiento sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto se logra con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de cubrir adecuadamente sus gastos

y realizar inversiones físicas y sociales. Los ejes de análisis para valorar todos estos aspectos son el crecimiento económico, la economía interna, el mercado laboral, el sector externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria.

En este balance de la economía, se da seguimiento a los principales indicadores en materia de oportunidad, estabilidad y solvencia: inflación, tipo de cambio, tasas de interés, evolución del PIB y sus componentes, empleo, ingresos, exportaciones, déficit fiscal, exoneraciones y deuda pública. Sumado al seguimiento de los principales indicadores económicos, este Informe incluye dos contribuciones especiales: un primer análisis exploratorio sobre los trámites en Costa Rica, y los avances y desafíos de la recién aprobada reforma fiscal.

## Convergencia de factores coyunturales y estructurales limitan la generación de oportunidades

En los últimos tres años, la economía costarricense ha experimentado una fuerte desaceleración en su dinamismo económico. Entre el 2016 y 2018, la tasa de crecimiento del PIB real pasó del 4,2% al 2,6%, y alcanzó el tercer nivel más bajo de las últimas dos décadas (gráfico 1).

Esta desaceleración de la economía coexiste con una desconexión entre la estructura productiva y el mercado

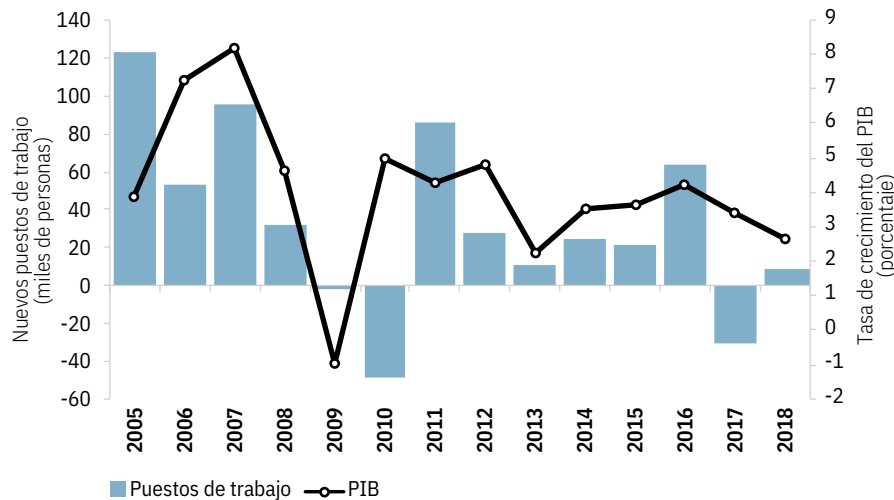
laboral, como lo ha documentado este Informe en ediciones anteriores. Los sectores más dinámicos proveen pocas oportunidades laborales, y estas son insuficientes para obtener reducciones significativas en la tasa de desempleo. En el 2018 se registró una modesta creación de puestos de trabajo, muy por debajo de los niveles logrados en la década de los noventa y en la primera década del siglo XXI. Los nuevos puestos de trabajo del 2018 no cubren las pérdidas de empleo neto del año anterior: en efecto, en el 2018 se generaron 8.807 puestos de trabajo, mientras en el año anterior se habían perdido más de 30.000.

El vínculo entre el ciclo<sup>5</sup> económico y el empleo se ha deteriorado en los últimos años. A partir de las bases de datos de la CCSS, Meneses y Córdoba (2019) identifican que el empleo formal en Costa Rica es procíclico de forma rezagada con la producción, pero que después de la crisis 2008-2009 la generación de oportunidades laborales se ha mantenido por debajo de la tendencia, lo cual se refleja en el gráfico 2 como aquellos puntos por debajo de 0.

Lo anterior evidencia las debilidades estructurales del mercado laboral formal para responder a impactos en la dinámica de la producción, y que el impulso de la economía no ha sido lo suficientemente fuerte para arrastrar la reactivación del mercado laboral formal. De acuerdo con Meneses y Córdoba (2017), el impacto del crecimiento del PIB sobre el mercado laboral es bajo y responde con un rezago

Gráfico 1

### Tasa de crecimiento real del PIB y generación de puestos de trabajo



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del BCCR y de las encuestas de hogares del INEC.

de tres trimestres. Por cada aumento de un 1% en la producción (PIB), el empleo solo aumenta en un 0,2%.

### Desaceleración económica afecta la mayor parte de los sectores económicos

La desaceleración económica que experimenta la economía en los últimos años se observa casi en todos los sectores. En el 2018, diez de las trece principales ramas del PIB<sup>6</sup> reportaron un crecimiento menor al año anterior. Solo el sector de la construcción, los servicios inmobiliarios, y alojamiento y servicios de comida tuvieron una mejora en su dinamismo (gráfico 3).

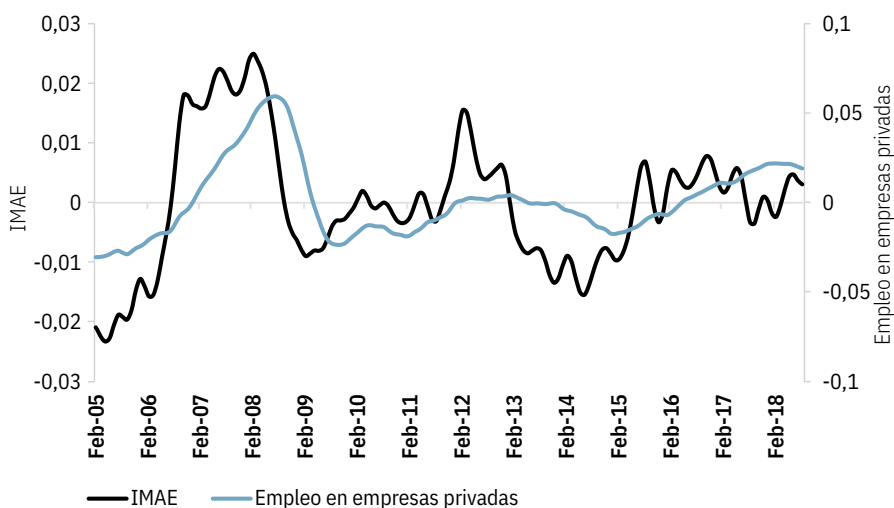
El sector alojamiento, en mucho asociado al turismo, muestra una recuperación después de sufrir una fuerte desaceleración en el año 2017, aunque mantiene un nivel muy por debajo del promedio del experimentado entre el 2013 y el 2017. Por su parte, la fuerte aceleración de las actividades inmobiliarias coloca su nivel de crecimiento incluso por encima del promedio del quinquenio. El crecimiento de la construcción (8,2%) fue resultado de una fuerte recuperación, tras dos años consecutivos de decrecimiento; de acuerdo con el Banco Central, este repunte obedece al aumento en la construcción de edificaciones comerciales e industriales del sector privado (BCCR, 2019).

Según componentes de la demanda del PIB, solo la inversión privada muestra una mejora, pero después de una fuerte contracción en su crecimiento. Entre el 2017 y el 2018, la tasa de crecimiento de este sector pasó de un -5% a un 5%, respectivamente. Por otra parte, la continua desaceleración en el consumo de los hogares es preocupante, por representar este un 48% de la demanda total; entre el 2015 y 2018, el crecimiento del gasto de los hogares se redujo del 4,6% al 1,9% (gráfico 4), y se prevé que esta tendencia se mantenga en el 2019. Respecto al Gobierno general, se observa una fuerte contracción del gasto, de un 3,1% a un 0,5% entre el 2017 y el 2018, y un decrecimiento del 4,4% al -3,2% en la inversión pública en el mismo período.

La desaceleración de la actividad productiva, junto con la incertidumbre de

Gráfico 2

### Ciclo<sup>a/</sup> del IMAE y trabajadores asegurados en la CCSS



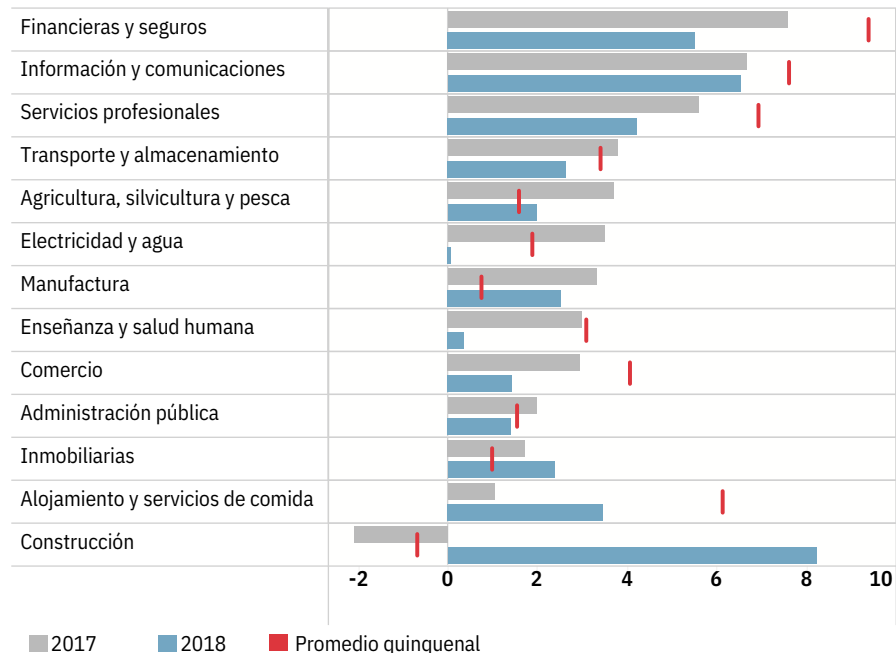
a/ De la serie de tiempo de empleo y producción se extraen los componentes de tendencia y ciclo. La media de ciclo es 0 por construcción, y los valores muestran la desviación porcentual con respecto a su tendencia (Córdova, 2015). Para obtener el ciclo se utilizó el filtro Hodrick-Prescott, y las series están en logaritmos naturales.

Fuente: Meneses y Córdova, 2019, con datos del BCCR y la CCSS.



Gráfico 3

**Tasa de crecimiento del PIB, según rama de actividad**  
(porcentajes)

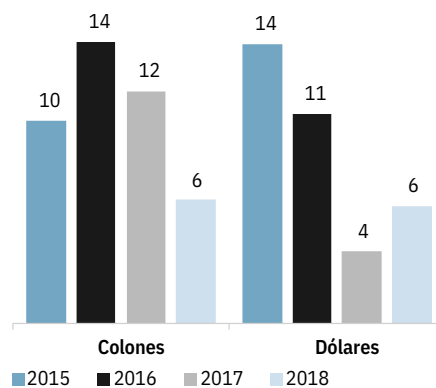


Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del Banco Central.

la situación fiscal y el alza en las tasas de interés internacionales, han ocasionado una fuerte desaceleración del crédito desde el 2015 (gráfico 5). En años anteriores, los préstamos funcionaron

Gráfico 5

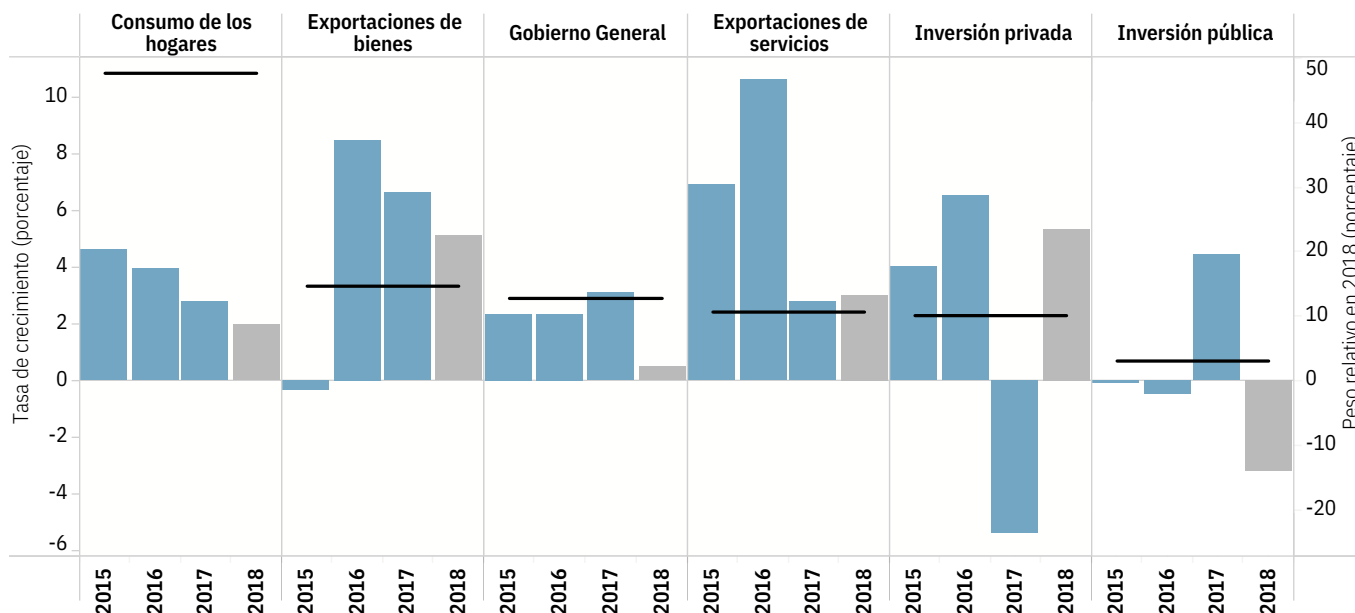
**Tasa de variación interanual del crédito, según moneda**  
(porcentajes)



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del Banco Central.

Gráfico 4

**Variación interanual real y peso relativo de los componentes de la demanda del PIB**



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del Banco Central.

como un motor para la economía por el aumento en el consumo de los hogares y el desarrollo de planes de inversión de las empresas; sin embargo, recientemente los hogares y las empresas han limitado sus planes de endeudamiento. Entre el 2016 y el 2018, el crecimiento del crédito en moneda nacional se redujo del 14% al 6%, mientras en dólares esta variación pasó del 11% al 6%. Aunque en el último año la tasa de crecimiento del crédito en moneda extranjera aumentó, este indicador aún se mantiene bajo respecto al promedio de los últimos cinco años.

Uno de los factores que podría estar limitando el dinamismo del crédito es la morosidad, la cual aumentó fuertemente en el 2018. Entre junio del 2016 y el 2018, la proporción de créditos en condición de morosidad mayor de noventa días y en cobro judicial en bancos comerciales del Estado aumentó de un 2,2% a un 4,2% (gráfico 6). De acuerdo con el registro de la Sugef, este indicador de retraso en los pagos se redujo levemente en el 2019, pero aún se mantiene por encima del promedio de los últimos cinco años. En el caso de los bancos privados y comerciales, entre el 2016 y el 2019 la morosidad más que se duplicó.

Estos resultados evidencian las dificultades que están teniendo los hogares y las empresas para cumplir sus compromisos de endeudamiento, en especial en un contexto de altas tasas de desempleo. Un aspecto relevante es que en este análisis no se incluyen los créditos que las entidades financieras nunca pudieron cobrar, clasificados como pérdidas<sup>7</sup>, por lo cual, en la realidad, los desafíos de la morosidad podrían ser mayores.

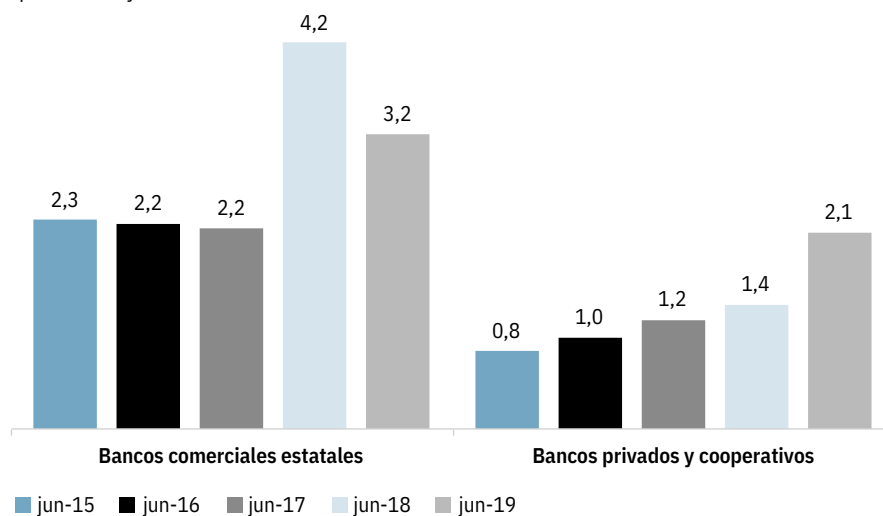
### Entorno internacional adverso reduce dinamismo del sector exportador

Una parte del bajo dinamismo de la producción costarricense se explica por un entorno internacional adverso que ha provocado un enfriamiento en la demanda del sector exportador.

El aumento de las tensiones comerciales —en especial entre Estados Unidos y China—, la reducción de la confianza empresarial, el empeoramiento de las condiciones financieras y la incertidum-

Gráfico 6

### Morosidad de los créditos de los bancos comerciales estatales y privados<sup>a/</sup> (porcentajes)



a/ Se estima como la proporción de la cartera directa en condición de morosidad mayor de noventa días y cobro judicial.

Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos de la Sugef.

bre política en varios países han generado una disminución en el dinamismo de la economía mundial<sup>8</sup> (FMI, 2019; Meneses y Córdova, 2019). En consonancia con este entorno, el crecimiento de las exportaciones de bienes se redujo del 8,5% al 5,1% entre el 2016 y el 2018, mientras que, en el caso de las ventas externas de servicios, este indicador disminuyó del 10,6% al 3% (BCCR, 2019).

El menor dinamismo económico de los principales socios comerciales reduce el crecimiento del sector exportador. De acuerdo con Procomer, Estados Unidos es el principal destino de las ventas externas costarricenses, dado que representa el 39% del total; no obstante, en los últimos años se ha reducido la tasa de crecimiento de las exportaciones costarricenses en ese país, la cual pasó del 11,4% al 5,6% entre 2016 y 2018 (gráfico 7).

La desaceleración de varios países centroamericanos también afecta a la economía costarricense, por cuanto a esta región se dirige el 21% del total de las exportaciones del país. En 2018, las economías de Honduras y Panamá se desace-

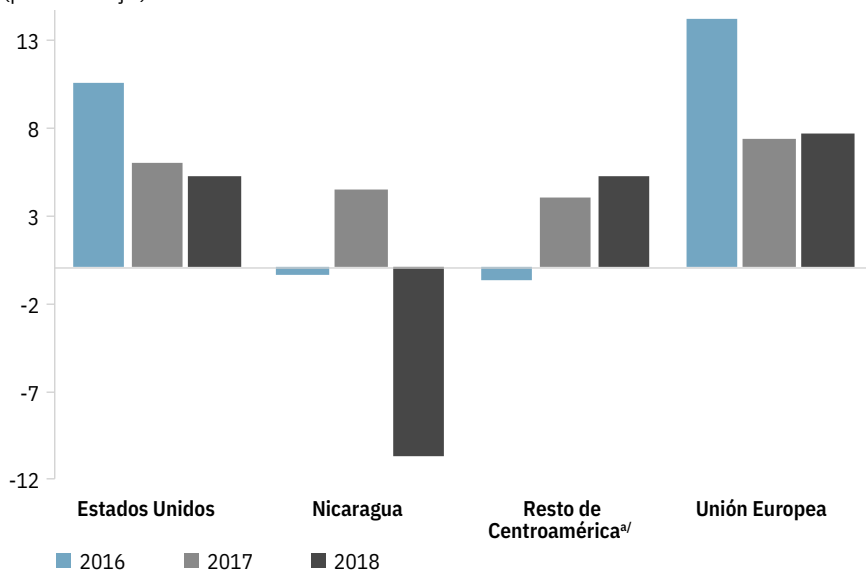
leraron, lo cual no pudo ser compensado por las ligeras mejoras en El Salvador y Guatemala (Cepal, 2019a). Entre los principales factores que han perjudicado el crecimiento de la región se encuentran, al igual que en el caso costarricense, las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, y la incertidumbre por las negociaciones del nuevo tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (Cepal, 2019a).

Uno de los factores que más ha incidido en el dinamismo de Centroamérica, especialmente en Costa Rica, es la crisis económica y sociopolítica que enfrenta Nicaragua. En el 2018, ese país experimentó una contracción del PIB del -4%, lo cual ocasionó que las exportaciones hacia esa nación se redujeran un -10%. La crisis que experimenta Nicaragua se ha intensificado en los últimos años: entre el 2014 y el 2018, las ventas externas hacia ese país pasaron de representar un 5,8% a un 4,5% del total, por lo que Nicaragua pasó de ser el tercero al sexto principal socio comercial de Costa Rica. Esta situación ha afectado, sobre todo,

Gráfico 7

### Tasa de crecimiento de las exportaciones costarricenses, según destino

(porcentaje)



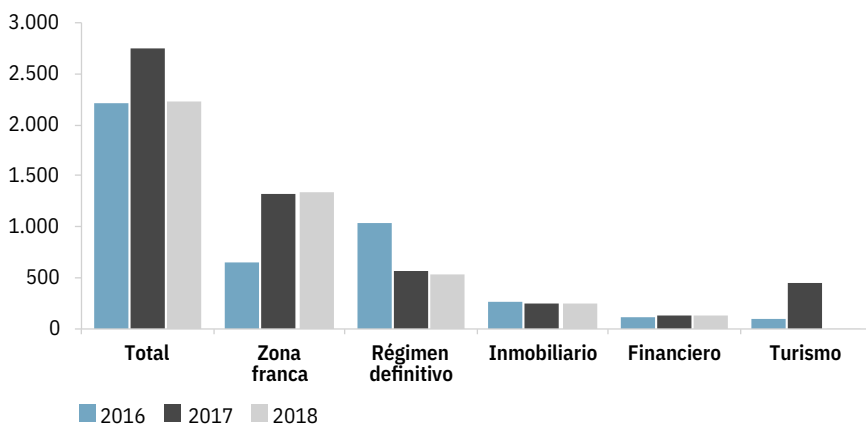
a/ Excluye Nicaragua.

Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos de Procomer.

Gráfico 8

### Evolución de la IED, según régimen<sup>a/</sup>

(millones de dólares)



a/ Excluye la IED del régimen de perfeccionamiento activo.

Fuente: Meneses y Córdova, 2019, con datos del BCCR.

a sectores tradicionales de Costa Rica que no forman parte de los regímenes especiales. En el 2018, las contracciones más importantes se observaron en la venta de cemento, medicamentos, panadería, alimento para animales, artículos de plástico para el envasado, salsas

y preparaciones, y huevos de aves. De acuerdo con estimaciones del BCCR, la crisis económica de Nicaragua redujo el crecimiento de Costa Rica en 0,2 puntos porcentuales en el 2018.

Un aspecto relevante es que, aunque el entorno internacional limita el dinamismo

de las exportaciones, la baja competitividad de los productos costarricenses en el mercado internacional también repercute en el desempeño del sector. Esta es la situación de los bienes de bajo valor agregado que experimentan un aumento de competidores en el mercado internacional, lo cual incide sobre las ventas externas. En el caso de la piña, el BCCR plantea que la sobreproducción mundial ha presionado a la baja los precios. Al respecto, el *Informe Estado de la Nación* ha señalado, en diversas ediciones, la importancia de implementar acciones que permitan aumentar la competitividad de las exportaciones, en particular las agrícolas y la industria tradicional, con la búsqueda de nuevos nichos y la diferenciación con productos de mayor valor agregado y con certificaciones.

La desaceleración de las exportaciones no originó un desbalance en la economía con el sector externo, debido a que la demanda de divisas también se redujo como resultado, a su vez, de una disminución en el crecimiento de las importaciones. Además, los flujos de inversión extranjera directa (IED), que también se han reducido, todavía posibilitan financiar gran parte del déficit de cuenta corriente.

En el 2018, la IED significó la entrada al país de 2.237 millones de dólares, con una reducción del 18% respecto al año anterior, y la inversión en el régimen de zonas francas, que concentra el 60% del total, fue 8,6 millones de dólares menor comparada con la del 2017. Por su parte, en las empresas de régimen definitivo, que concentran el 24% de la inversión extranjera, el decrecimiento fue de 36 millones de dólares, mientras en el turismo se reportó el monto más bajo de la última década (gráfico 8). Como lo indica Cinde (2019), la IED en empresas en zona franca tiende a ser más móvil que fuera del régimen, y por ello estos flujos son más sensibles al clima de inversión del país. De acuerdo con las proyecciones de Cinde, se espera una lenta recuperación con flujos de IED de 2.426 y 2.284 millones de dólares en el 2019 y 2020, respectivamente, aunque estos niveles se encuentran por debajo del promedio entre el 2012 y el 2017.

A partir de la crisis financiera del 2008-2009, la IED mantiene una tendencia volátil, y en el período reciente, con una clara tendencia mundial de mayor repatriación de utilidades como resultado de la reforma fiscal implementada en Estados Unidos en el año 2018. Este aumento en la salida de capitales como pago a factores externos ha causado una reducción en el ingreso nacional disponible (IND), el cual descuenta del PIB la producción que efectivamente permanece en el país.

Desde finales de la década de los noventa, el IND se ubica por debajo del PIB, y en los últimos tres años esta brecha ha aumentado, lo cual se traduce en un aumento en la salida de recursos del país hacia el extranjero (gráfico 9). Estos resultados evidencian la importancia de implementar políticas que generen mayores encadenamientos productivos entre la industria local y las empresas extranjeras.

### Reducción en la generación de oportunidades para grupos más vulnerables

Una de las consecuencias directas de la desaceleración económica es el deterioro

del mercado laboral. Si bien en el 2018 se crearon nuevas plazas, este aumento fue insuficiente para cubrir la cantidad de personas que buscaban empleo, lo cual ocasionó un aumento en el desempleo (Morales et al., 2019). Los resultados de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, correspondientes al segundo trimestre de 2019, confirman el mal desempeño del mercado laboral.

El bajo crecimiento de puestos de trabajo afectó en gran medida a los grupos más vulnerables. Mientras el empleo para personas con calificación educativa y mayores de 35 años aumentó en un 3,5% y un 2,1%, respectivamente, las oportunidades laborales para personas con baja calificación educativa y jóvenes disminuyeron (gráfico 10). La falta de oportunidades para las personas con secundaria incompleta o menos es preocupante, por cuanto este grupo representa el 54% de la fuerza laboral.

Un aspecto relevante del 2018 es que, en un contexto en el cual la mayor parte de las ramas de actividad muestran un deterioro en las oportunidades laborales, la actividad “Administración pública” presenta la mayor generación

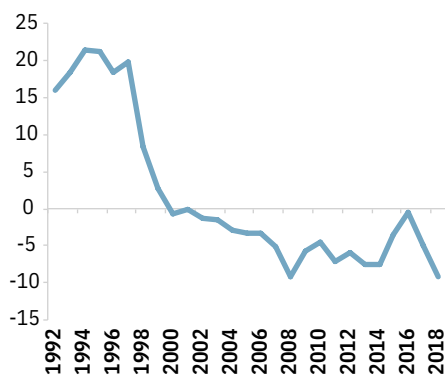
de puestos de trabajo y el aumento más alto del quinquenio (gráfico 11). De acuerdo con la Encuesta de Hogares del INEC, entre los meses de julio del 2017 y el 2018 el aumento en el empleo en la Administración pública fue superior al proporcionado por el comercio y prácticamente compensó las pérdidas laborales experimentadas en el sector de la construcción. Según las estadísticas de la CCSS, este acelerado aumento del empleo público se observa tanto en el Gobierno como en instituciones públicas, principalmente en febrero, marzo y abril del 2018.

Desde hace diez años, el Informe *Estado de la Nación* analiza el desempeño del mercado laboral según la estructura productiva, a partir del enfoque metodológico denominado “tipos de economía”: a) “vieja economía”, compuesto por el sector agrícola y la industria tradicional, b) “nueva economía”, el cual incluye la producción en zonas francas, la exportación de productos no tradicionales y los nuevos servicios, y c) “servicios de apoyo”, constituido por aquellas actividades que dan soporte al resto de la economía.

Mediante este enfoque, se identifica

Gráfico 9

### Brecha entre el IND real y el PIB real<sup>a/</sup> (porcentaje)

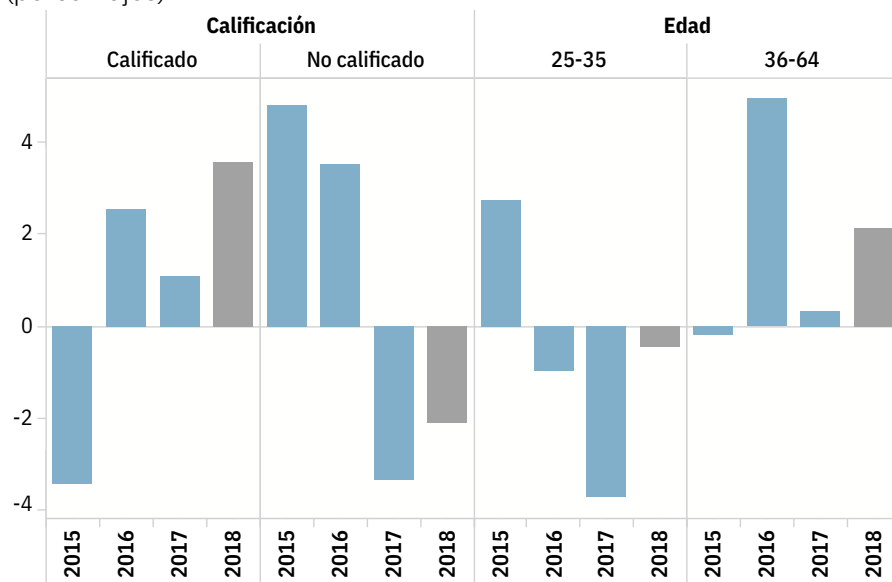


a/ Si el indicador es negativo, significa que el PIB es mayor que el IND.

Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del BCCR.

Gráfico 10

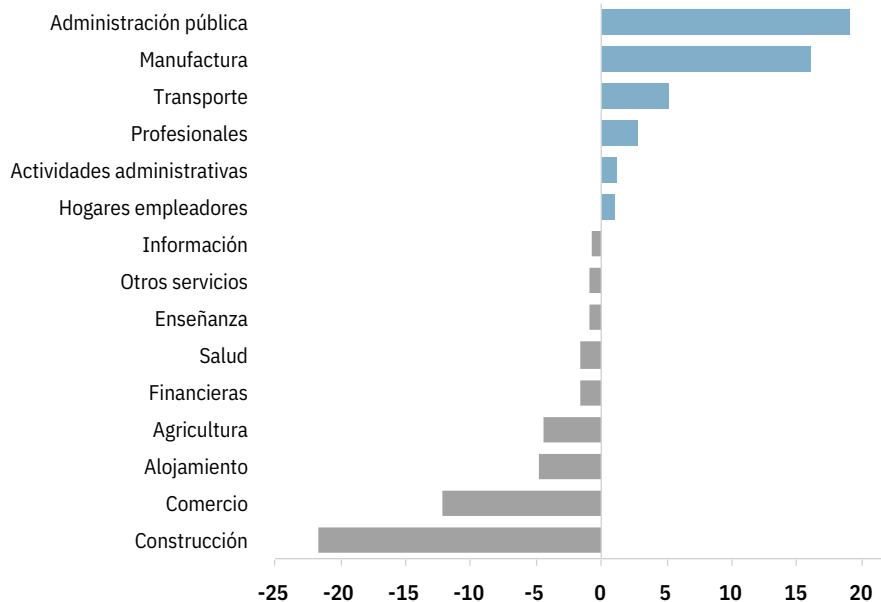
### Tasa de variación de las personas ocupadas, según calificación y grupos de edad (porcentajes)



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos de las Enaho del INEC.

Gráfico 11

**Variación interanual en las personas ocupadas, según rama de actividad. 2017-2018**  
(miles)



Fuente: Meneses y Córdova, 2019, con datos de las Enaho, del INEC.

que en el 2018 la vieja economía experimentó un fuerte deterioro en el empleo, lo cual está relacionado con la contracción de las exportaciones tradicionales hacia Nicaragua. En cambio, en la nueva economía surgieron nuevas oportunidades laborales en las zonas francas y el sector agroexportador no tradicional (gráfico 12). Por su parte, con excepción del comercio, los servicios de apoyo fueron el sector con las tasas de crecimiento en el empleo más altas.

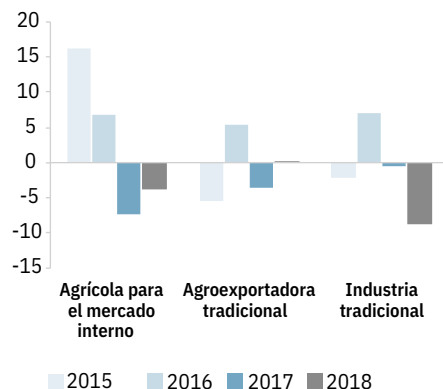
Además del estancamiento en la generación de oportunidades, el ingreso principal de los ocupados decreció (0,9% en términos reales) casi en todas las categorías laborales, en especial en sectores tradicionales de la economía y para personas con bajos niveles de calificación (gráfico 13). El ingreso aumentó únicamente en las actividades inmobiliarias, de entretenimiento, de información, financieras y en la Administración Pública.

De manera reiterada, los informes anteriores del Estado de la Nación han señalado que, para lograr suplir las necesidades de empleo del mercado laboral, es necesario alcanzar tasas de crecimiento

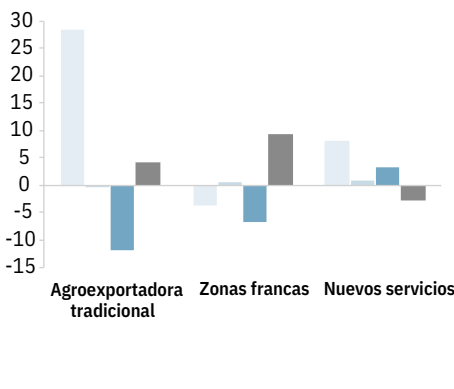
Gráfico 12

**Tasa de crecimiento del empleo según tipos de economía. 2015-2018**

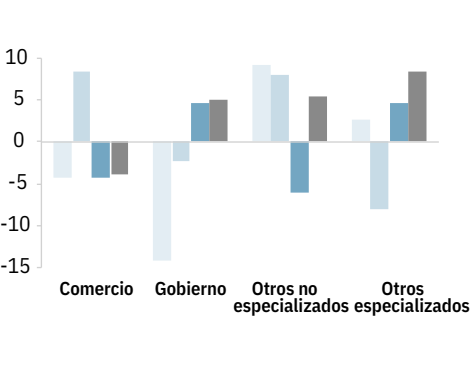
**Vieja economía**



**Nueva economía**



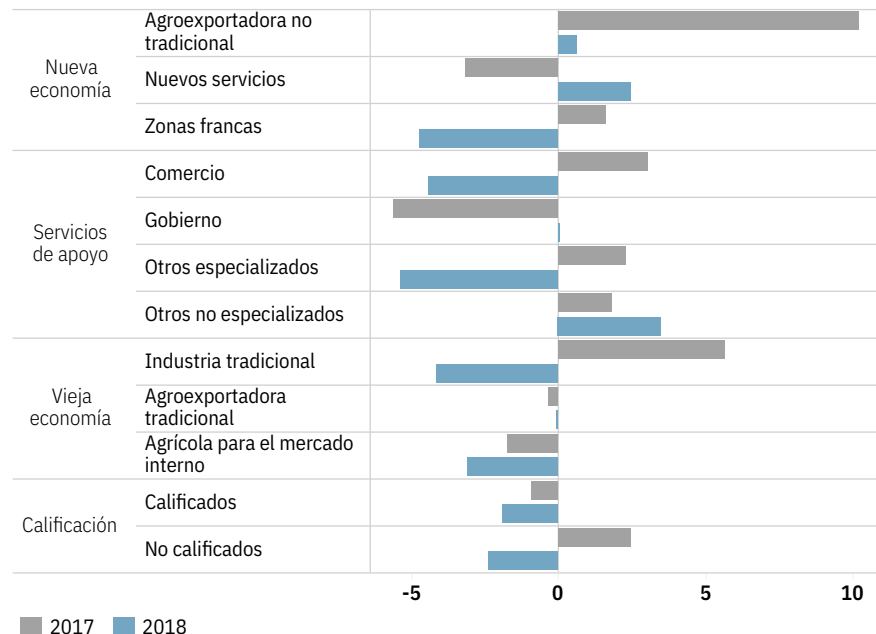
**Servicios de apoyo**



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos de las Enaho, del INEC.

Gráfico 13

**Variación del ingreso real de las personas ocupadas, según calificación y tipos de economía**

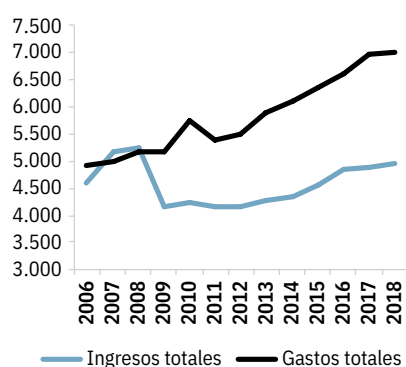


Fuente: Meneses y Córdova, 2019, con datos de las Enaho, del INEC.

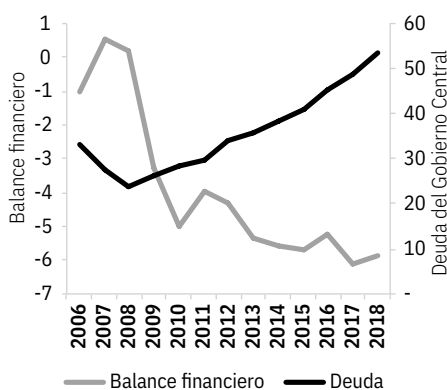
Gráfico 14

**Balance fiscal del Gobierno Central**

**Ingreso y gasto real del Gobierno Central**  
(miles de millones de colones del 2018)



**Balance financiero y deuda del Gobierno Central**  
(porcentaje del PIB)



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

altas y sostenidas. Los efectos negativos de esta desconexión entre producción y empleo aumentan con la desaceleración económica del país. Este deterioro en las oportunidades es un factor determinante de la creciente desigualdad de ingreso; según Meneses et al. (2018), la estructura productiva explica la mitad de la desigualdad de los ingresos, indicador que para el 2018 continuó entre los niveles más altos de los últimos treinta años.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CRECIMIENTO, EMPLEO E INGRESOS** véase Meneses y Córdova, 2019, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Desbalance fiscal presiona endeudamiento**

Desde el 2009, el Gobierno Central presenta un deterioro sistemático en la sostenibilidad de las finanzas públicas. La implementación de una política fiscal expansiva posterior a la crisis del 2008-2009, que aumentó la remuneración de empleados del sector público e incrementó las transferencias corrientes, disparó de forma acelerada el gasto público. Entre el 2009 y el 2018, el gasto total del Gobierno creció en términos reales de 5,2 a 7 billones de colones, mientras los ingresos solo aumentaron de 4,2 a 5 billones de colones en el mismo período (gráfico 14). Lo anterior explica el desbalance financiero (ingresos menos gastos totales) del Gobierno Central, el cual pasó de un superávit del 0,2% del PIB en el 2008 a un déficit del -5,9% del PIB en 2018. Estos resultados reflejan que no solo los ingresos son insuficientes, sino que también la insolvencia se ha incrementado con el tiempo.

Dada la ausencia de recursos frescos, desde el 2008 el Ministerio de Hacienda recurre al endeudamiento como estrategia ante las presiones en el gasto. Como resultado, la deuda del Gobierno Central más que se duplicó entre el 2008 y el 2018, al pasar del 24% al 54% del PIB. El nivel de deuda actual del Gobierno Central, así como el proyectado para el 2019, es insostenible y riesgoso en tér-

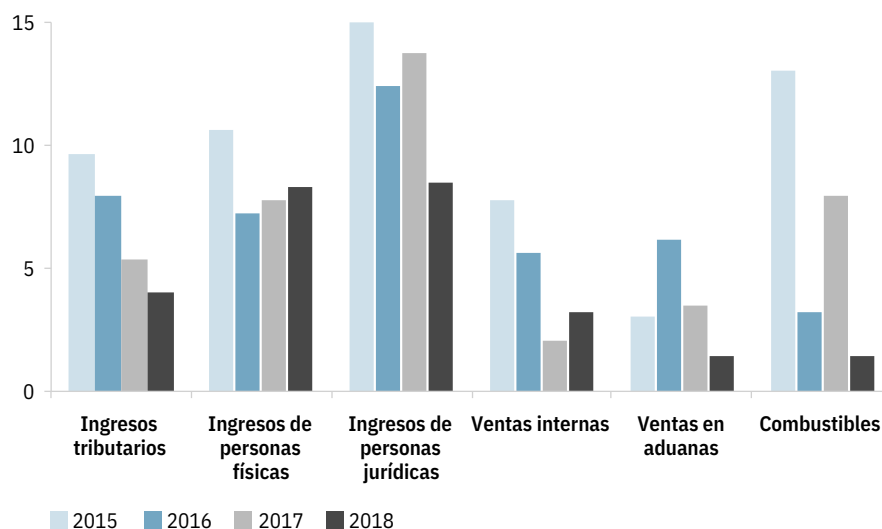
minos de la solvencia de corto plazo. La OCDE (2018) sugiere que el límite para que la deuda empiece a producir efectos negativos sobre la economía podría ubicarse entre el 30% y el 50% del PIB en las economías emergentes (OCDE, 2018). Una forma de aproximar un umbral de riesgo de endeudamiento es mediante el indicador denominado “límite natural de deuda”, que señala el límite en el cual se incrementa considerablemente el riesgo de que el Estado no pague sus obligaciones de endeudamiento. De acuerdo con Chaverri (2017) y la Academia de Centroamérica (2015), para el caso costarricense este indicador es de 48,6% y 47,6%, respectivamente.

Uno de los factores que presiona al alza el déficit fiscal es el lento y cada vez menor crecimiento de los ingresos fiscales, el cual se redujo del 9,6% al 4% entre el 2015 y el 2018 (gráfico 15). Esta disminución en el dinamismo de la recaudación se explica por dos factores, uno estructural y otro coyuntural. Respecto al primero, existe una desconexión entre el crecimiento económico y los ingresos fiscales. En teoría, si la producción aumenta, esto se debería traducir en mejoras en la recaudación de impuestos; sin embargo, como hasta el 2018 gran parte de los servicios se encontraban exonerados, el dinamismo de este sector no se reflejaba como aumento en los tributos. Entre el 2017 y 2018, el crecimiento promedio de la economía fue de un 3%, mientras la recaudación aumentó en términos reales apenas en un 1%.

El segundo factor obedece a la propia coyuntura de desaceleración económica, la baja en el consumo y la inversión, que también ocasionan pérdidas de dinamismo en la recaudación. Un ejemplo de esto es que, con la reducción en las ventas de vehículos importados, la recaudación por este concepto se redujo un 16% entre el 2017 y el 2018<sup>9</sup>. Estos resultados muestran que la pérdida de dinamismo de la producción no solo afecta a los hogares, sino que también erosiona la sostenibilidad del Gobierno. El desgaste en la recaudación se observa de forma generalizada en las principales categorías impositivas. Entre el 2017 y el 2018, el impuesto sobre la renta a personas jurídicas redujo su

Gráfico 15

### Tasa de crecimiento del ingreso tributario total y en las principales categorías, del Gobierno Central (porcentajes)



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del Ministerio de Hacienda.

crecimiento de un 13,7% a un 8,5%; el dinamismo en la recaudación por ventas en aduanas pasó de un 3,5% a un 1,4%, mientras para el impuesto único sobre los combustibles este indicador disminuyó de un 8% a un 1,5%.

Como se indicó arriba, parte del bajo crecimiento de la recaudación se explica porque, hasta finales del 2018, no todos los bienes y servicios se encontraban gravados. Aunque las exoneraciones fiscales representan una pérdida para el fisco en términos de recaudación, en teoría son un instrumento de política pública que se puede utilizar para el fomento de sectores productivos específicos o para favorecer a poblaciones vulnerables.

El *Informe Estado de la Nación*, junto con el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, ha creado un inventario de las exoneraciones fiscales<sup>10</sup> en Costa Rica aprobadas desde 1953. Esta base de datos muestra que en el país esta herramienta de política se usa de forma frecuente sin cumplir requerimientos básicos establecidos en el Código de Normas y Procedimientos Parlamentarios, lo cual refleja una mala práctica política en la creación de leyes. A marzo del 2019 se

registraron 1.365 exoneraciones, de las cuales el 46% no especifican el impuesto afectado (indefinidas), el 77% carece de plazo de vigencia definido y el 61% no tiene mecanismos de control.

Después del 2009, cuando el país empezó un proceso acelerado de desgaste de la sostenibilidad fiscal, se observó, durante la Administración Chinchilla Miranda, la menor cantidad de exoneraciones aprobadas desde 1963. Aunque el desbalance financiero se mantuvo después de este Gobierno, la Administración Solís Rivera aprobó 79 exoneraciones fiscales, con la mayor proporción de indefinidas (70%) desde 1953 (gráfico 16). En el primer año de la Administración Alvarado Quesada se aprobaron 25 exoneraciones, de las cuales un 40% eran indefinidas. Llama la atención que esta cifra constituye la mayor cantidad de exoneraciones aprobadas en primera legislatura desde el 2006, incluyendo las aprobadas con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, tema que se tratará más adelante. Estos resultados revelan que, aunque el nivel de endeudamiento del país ha alcanzado niveles críticos, la aprobación de exoneraciones no se ha reducido en los últimos años.

**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXONERACIONES FISCALES EN COSTA RICA**

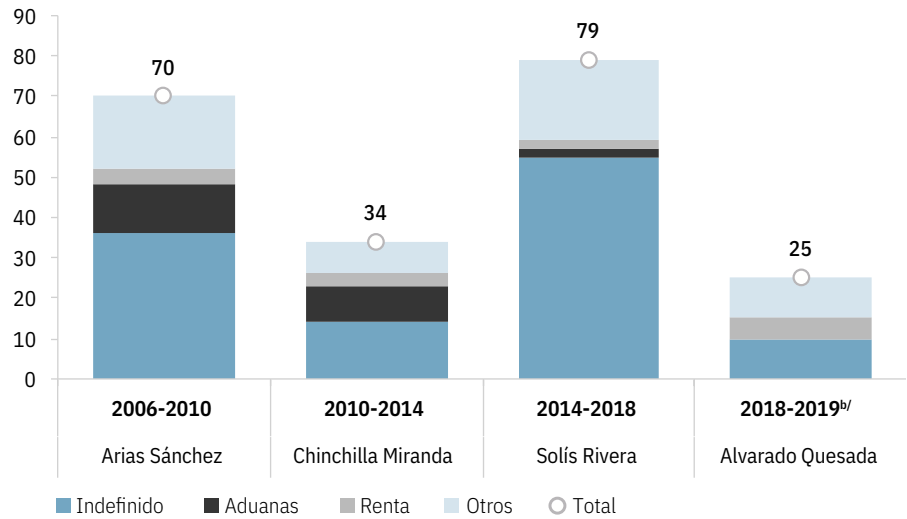
véase Achoy y Jiménez Fontana, 2019, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Una de las principales dificultades para lograr reducciones efectivas en el déficit fiscal ha sido que la estructura del gasto (gráfico 17), concentrada un 72% en remuneraciones y transferencias, se encuentra respaldada por compromisos estatales y constitucionales. Entre las transferencias obligatorias más importantes está el mandato constitucional de asignar el 8% del PIB a la educación pública, el 6% de los ingresos ordinarios al Poder Judicial, el 7% de la recaudación del impuesto sobre la renta al PANI, y el mandato de transferir a Fodesaf el equivalente a 593.000 salarios base.

Si a lo anterior se le suma que el pago de intereses de la deuda emitida por el país en el pasado representa casi una quinta parte del gasto total, el margen de acción para las autoridades hacendarias es muy limitado. Una contracción en el gasto de

**Gráfico 16**

**Cantidad de exoneraciones fiscales aprobadas, según tipo de impuesto<sup>a/</sup> y período administrativo**

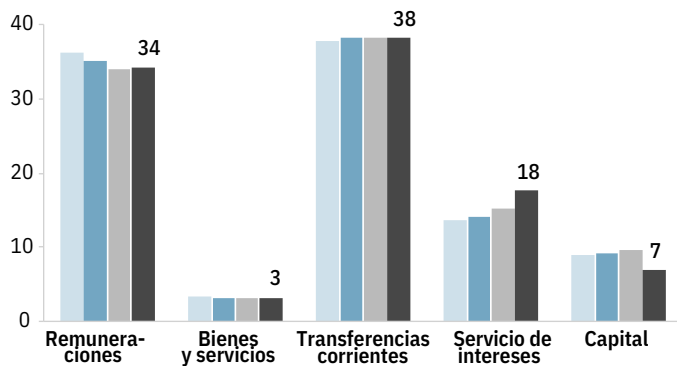


a/ La categoría "indefinido" incluye las exoneraciones que no establecen claramente el impuesto afectado. La categoría "otros" agrupa el resto de tributos: ventas, timbres, consumo, entre otros.  
 b/ Considera solo el primer año de la Administración Alvarado Quesada.  
 Fuente: Achoy y Jiménez Fontana, 2019, con información de la base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el PEN.

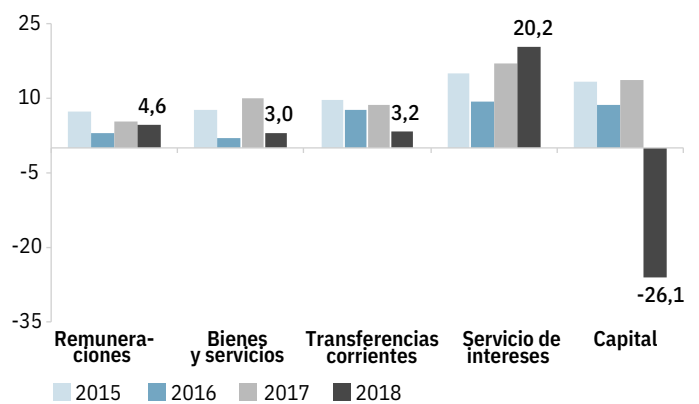
**Gráfico 17**

**Composición y tasa de crecimiento de los principales rubros del gasto del Gobierno Central**

**Proporción del gasto total (porcentaje)**



**Tasa de crecimiento de los rubros del gasto (porcentaje)**



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del Ministerio de Hacienda.



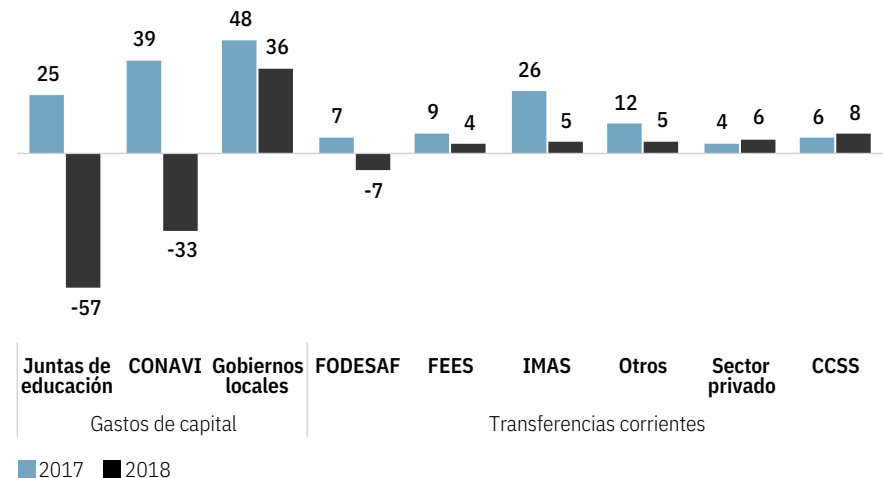
remuneraciones implicaría realizar drásticos recortes de personal; disminuir las transferencias requiere de modificaciones legales o constitucionales; y no efectuar el pago de intereses generaría una situación de crisis similar a la ocurrida en los años ochenta, además de que afectaría a los ahorrantes y a los fondos de pensiones. Por otra parte, la inversión pública en capital es baja (7% del total), y se encuentra por debajo respecto a las necesidades del país en infraestructura (Cepal, 2014).

Aunque las disposiciones legales imposibilitan disminuir el monto destinado a salarios y transferencias a otras instituciones públicas, diferentes medidas administrativas, como el congelamiento de plazas<sup>11</sup> y la indexación de los aumentos salariales a la inflación, han logrado que el crecimiento de estos rubros sea bajo. Entre el 2016 y el 2018, las remuneraciones crecieron menos del 5,5% y las transferencias menos del 9%, muy por debajo del promedio registrado entre el 2008 y el 2010 (24% y 30%, respectivamente).

Un segundo elemento del gasto que ha provocado crecientes presiones sobre el déficit fiscal es su ritmo de crecimiento. Entre el 2008 y el 2013, los gastos aumentaron a una tasa promedio anual del 16%. A partir del 2014, con el aumento en la insostenibilidad fiscal, el gasto mostró una tendencia hacia la desaceleración hasta llegar, en el 2018, al aumento más bajo desde el 2000 (3%). Esta reducción en el crecimiento del gasto obedece, en gran medida, a una contracción en la inversión en capital. Entre el 2013 y el 2017, el crecimiento anual promedio en la inversión en capital fue del 14%, mientras en el 2018 decreció un 26%. La contracción en el 2018 fue tan fuerte que más que compensó por el aumento en remuneraciones. De acuerdo con Jiménez Fontana (2019), si el dinamismo del gasto en capital hubiera sido igual al promedio de los últimos cinco años, el crecimiento del gasto total hubiera sido cuatro puntos porcentuales superior al experimentado, y el déficit fiscal hubiera sido de un 6,6% y no de un 5,9% del PIB en el 2018. La contracción del gasto de capital es uno de los principales factores que explica la razón por la cual el déficit

Gráfico 18

### Variación anual de los principales rubros de transferencias corrientes



Fuente: Esquivel y Lankester, 2019, con datos del Ministerio de Hacienda.

fiscal del 2018 fue inferior al proyectado por el Ministerio de Hacienda (2018).

La fuerte contracción en el gasto de capital fue posible por ser uno de los rubros más flexibles del presupuesto, en el que el Poder Ejecutivo tiene mayor margen de decisión. Esta política afectó principalmente al Conavi, las juntas de educación del MEP y a los Gobiernos locales (gráfico 18). En el caso de las transferencias corrientes, las medidas procuraron desacelerar en promedio su crecimiento, a tal punto que en el 2018 se registró una disminución de casi seis puntos porcentuales. La mayor afectación correspondió a una contracción de los recursos que se transfieren a Fodesaf, mientras en los casos del IMAS y el FEES se presentó una desaceleración significativa.

Otras medidas que también causaron menores presiones sobre el déficit fiscal fueron: los rendimientos obtenidos de la amnistía tributaria; el aumento en los ingresos de capital por la liquidación del Banco Crédito Agrícola de Cartago, equivalente a un monto de cincuenta millones de dólares; el aumento en el traspaso de dividendos correspondiente al 25% de utilidades del Instituto

Nacional de Seguros; y la implementación de la factura electrónica, que podría estar generando reducciones en la evasión fiscal. Estos resultados evidencian que la reducción del déficit fiscal en el 2018 obedece a medidas puntuales difíciles de sostener en el tiempo.

El único componente del gasto que se incrementó la tasa de crecimiento en el 2018 fue el pago de intereses por el servicio de la deuda. Este concepto se ha incrementado de forma acelerada en los últimos años: entre el 2016 y el 2018, la tasa de crecimiento pasó del 9% al 20%. El Ministerio de Hacienda ha apostado en los últimos años por una gestión de la deuda de mayor costo y vulnerable a riesgos cambiarios con la emisión de bonos a tasa variable y en moneda extranjera, tema que se abordará en la siguiente sección.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SITUACIÓN FISCAL EN COSTA RICA

véase Esquivel y Lankester, 2019, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Debilidades en la gestión de la deuda pública encarecen el costo del financiamiento

Dada la falta de solvencia fiscal, el Gobierno ha recurrido al endeudamiento interno y externo como fuente de financiamiento para cubrir el desbalance entre el ingreso y el gasto públicos. La falta de planificación de las necesidades de financiamiento y debilidades en la colocación de deuda han generado mayores costos en el endeudamiento para el Gobierno en los últimos años, lo cual también puede aumentar el costo del crédito para los hogares y las empresas.

Según Esquivel y Lankester (2019), el Gobierno se encuentra inmerso en un círculo vicioso que perjudica aún más las finanzas públicas, por cuanto tiene urgencia de captar recursos, pero lo debe hacer en un mercado poco líquido con dificultades para transar los títulos de deuda; esto encarece más el financiamiento del Gobierno, aumenta las pre-

siones del servicio de la deuda y deteriora más el déficit fiscal. Asimismo, el Ministerio de Hacienda debe negociar desde una posición de vulnerabilidad ante los agentes económicos que tienen ahorros disponibles para el crédito (demandantes de deuda), lo cual limita aún más poder implementar una adecuada gestión de la deuda.

El Banco Mundial (2012), el FMI (Oliva et al., 2015) y la OCDE (2018) han documentado en distintas ocasiones las oportunidades de mejora de la gestión de la deuda en Costa Rica. Esquivel y Lankester (2019) señalan la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas en la estrategia de endeudamiento del Ministerio de Hacienda y la falta de transparencia para acceder a información sobre todas las colocaciones que se realizan. El cuadro 2 resume las principales recomendaciones en materia de gestión de la deuda pública efectuadas por distintos organismos internacionales,

las cuales en su mayoría no se han implementado.

Una de las recomendaciones no implementadas es la de mejorar el acceso de los diferentes agentes económicos a las plataformas de negociación. La legislación no impide a los inversionistas de naturaleza financiera acceder al mercado primario de deuda soberana; sin embargo, este se ha reservado para puestos de bolsa, públicos y privados, que operan a través de la Bolsa Nacional de Valores (BNV). Al respecto, la BNV ha habilitado para algunas instituciones el acceso directo sin intermediarios, aunque no se ha generalizado (Esquivel y Lankester, 2019). Una mayor apertura para inversionistas podría aumentar el número de ofertas en los eventos de colocación y mejoraría la formación de precios. Otras de las recomendaciones no cumplidas son: eliminar las colocaciones directas por subastas más competitivas, disminuir la frecuencia de las subastas y concentrar las emi-

## Cuadro 2

### Resumen de las principales recomendaciones para la buena gestión de la deuda pública

Recomendación	Justificación	Grado de implementación
Implementar una política de emisión de deuda a plazos de referencia previamente establecidos.	Concentra la demanda y reduce el costo por deuda, aumenta el tamaño de las emisiones, mejora la liquidez del mercado secundario y la formación de precios.	Ninguno
Sustituir las colocaciones directas por subastas competitivas.	Se concentra la demanda por deuda, mejora las condiciones de tasas de interés del emisor y favorece la liquidez del mercado secundario.	Ninguno
Eliminar las restricciones que impiden la participación de instituciones en subastas y canje.	Concentra la demanda por emisiones y reduce el costo de la deuda.	Parcial. Se desarrolló un sistema digital que permite el acceso, pero no se ha implementado.
Ampliar el tipo de inversionistas que accede directamente al mercado primario de deuda pública.	Concentra la demanda por emisiones y reduce el costo de la deuda.	Parcial <sup>a/</sup>
Ministerio de Hacienda y BCCR coordinan la emisión de su deuda.	Evita la competencia entre emisores soberanos, reduce el costo de la deuda y minimiza distorsiones en la formación de precios.	Parcial. Aunque el BCCR ha cumplido los compromisos de cada acuerdo, el Ministerio de Hacienda no los ha cumplido.
Contar en el mediano plazo con la figura de creadores de mercado.	Permite mejorar la liquidez y la formación de precios en el mercado secundario.	Ninguno

a/ La implementación de esta recomendación no depende del Ministerio de Hacienda.

Fuente: Esquivel y Lankester, 2019, con datos del Banco Mundial, el FMI y la OCDE.

siones en plazos específicos, temas que se desarrollarán en las siguientes secciones.

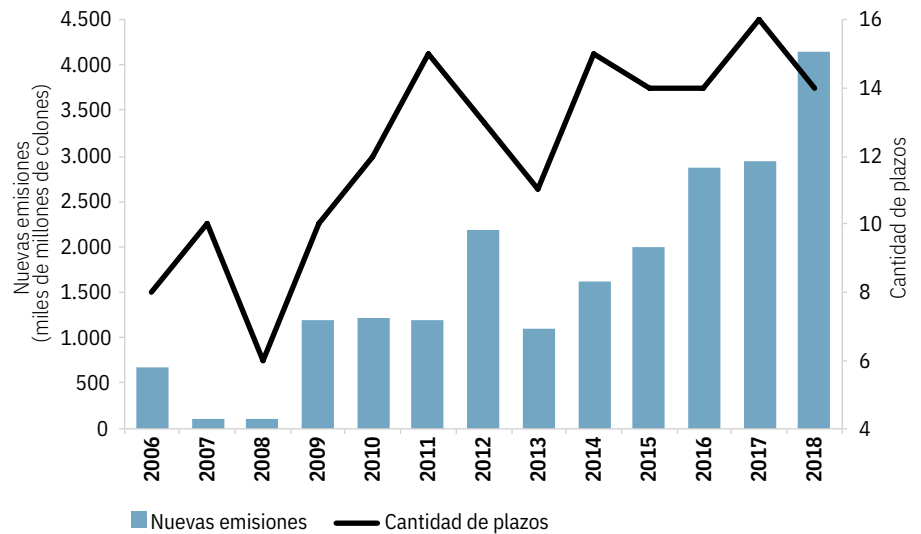
Desde 2009, con la implementación de la política fiscal expansiva, el Ministerio de Hacienda incrementó de forma acelerada la emisión de deuda. El monto de las nuevas colocaciones en el 2018 fue 41 veces superior al del 2008 (gráfico 19). Sumado a lo anterior, el Gobierno también aumentó la variedad de plazos de las emisiones. En el 2008, emitió deuda a seis tipos distintos, mientras para el año 2018 esta cifra fue de catorce.

Las buenas prácticas internacionales y las recomendaciones de organismos especializados consideran importante concentrar el volumen de las emisiones en pocos plazos de referencia que no sean de muy corto plazo, con el fin de mejorar la liquidez en los mercados secundarios y, eventualmente, reducir el costo del endeudamiento. El Banco Mundial (2012) y el Oliva et al. (2015) han recomendado concentrar la deuda en vencimientos a 3, 5, 7 y 10 años. A pesar de lo anterior, entre 2008-2018 la proporción de deuda colocada en estos plazos de referencia disminuyó del 42% al 36%.

Una correcta gestión de la deuda evita que aumenten los riesgos de refinanciamiento, el cual ocurre cuando al Gobierno se le acumulan vencimientos de una parte importante de sus deudas en períodos cortos. Esto aumenta la urgencia de recursos y reduce su poder para negociar mejores tasas de interés. Las necesidades de financiamiento y la falta de una estrategia de colocación de deuda han generado que, en los momentos más críticos para las finanzas públicas, el Gobierno aumente la emisión de deuda a muy corto plazo. Entre el 2010 y el 2012, cuando el país no contaba con los recursos de los eurobonos, los títulos colocados en subastas con vencimientos a muy corto plazo superaban el 50% (gráfico 20). Entre el 2016 y el 2018, cuando el país había agotado los recursos del financiamiento externo, la emisión de deuda colocada en subastas a muy corto plazo pasó de significar un 3% a un 45%. Esto refleja la falta de una estrategia de colocación por parte del Ministerio de Hacienda, por cuanto el agotamiento de los eurobonos y las presiones del gasto eran previsibles.

Gráfico 19

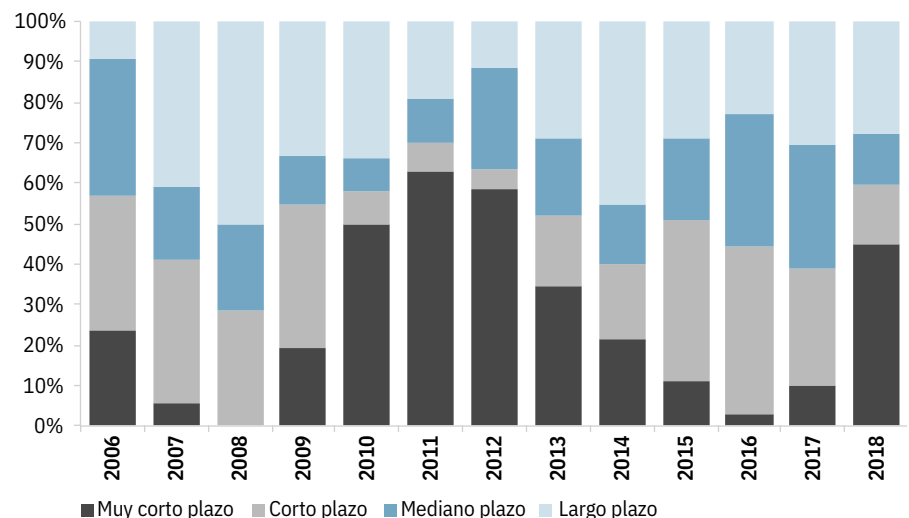
### Evolución de las nuevas emisiones y cantidad de plazos diferentes emitidos



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos de Esquivel y Lankester, 2019, y del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 20

### Distribución de títulos colocados en subastas nacionales del Ministerio de Hacienda según plazo al vencimiento<sup>a/</sup>



a/ "Muy corto plazo" se define como un año o menos, "corto plazo" de dos a tres años, "mediano plazo" de cuatro a cinco años y "largo plazo" más de cinco años.

Fuente: Esquivel y Lankester, 2019, con datos de la Bolsa Nacional de Valores.

La acumulación de títulos con vencimientos en el muy corto plazo aumenta la urgencia por recursos nuevos. Al no tener espacio para una apropiada negociación, se podría estar accediendo no solo a vencimientos poco favorables, sino también a tasas de interés más elevadas. Después de la emisión de los eurobonos a finales del 2012 durante la Administración Chinchilla Miranda, en el 2016 se evidencia cómo el agotamiento del financiamiento externo provocó mayores presiones para que el Gobierno emitiera a tasas de interés más elevadas. Entre el 2016 y el 2018, la tasa promedio de asignación de las colocaciones de deuda con vencimientos entre uno y cuatro años aumentaron más del 50%, lo cual significó un aumento mayor de tres puntos porcentuales (gráfico 21). Estas presiones también se observan en las emisiones en dólares, en las cuales la diferencia en la tasa fue superior a cuatro puntos porcentuales para plazos de cuatro y ocho años.

En los últimos años, el Gobierno ha incrementado el endeudamiento en moneda extranjera dentro del territorio nacional, estrategia que aumenta el riesgo cambiario ante variaciones en el tipo de cambio. Entre el 2014 y el 2017, el endeudamiento interno en dólares, que utiliza como referencia las tasas de interés internacionales, se disparó hasta alcanzar un crecimiento del 56% (gráfico 22). Inicialmente estas tasas eran bajas, pero han aumentado debido a que el contexto internacional se ha vuelto más adverso. A lo anterior se suma la política de flexibilización cambiaria del Banco Central, por lo cual el riesgo cambiario es alto, pues una cuarta parte de la cartera de deuda bonificada se encuentra en moneda extranjera.

Las estrategias de colocación y el manejo de las subastas del Ministerio de Hacienda han tendido a alejarse de las buenas prácticas internacionales. De acuerdo con Briceño et al. (2013), es recomendable realizar pocos eventos

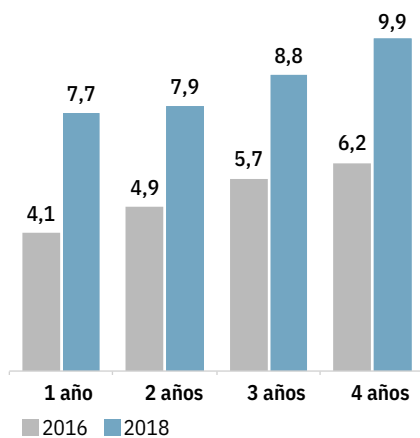
de colocación y ofrecer en cada uno de esos una baja variedad de emisiones. Esto favorece que el Gobierno logre mejores condiciones de tasas de interés<sup>12</sup>. Desde el 2006, la cantidad de subastas efectuadas por el Ministerio de Hacienda ha crecido de manera considerable: entre el 2015 y el 2018, pasó de 55 a 136 (gráfico 23), el mayor número realizado en la historia del país<sup>13</sup>. Este aumento en la cantidad de subastas se ha acompañado de un incremento sostenido en la variedad de títulos ofrecidos. Mientras en 2008 el Ministerio de Hacienda subastó solo 25 títulos diferentes, en 2018 colocó 427 variedades.

El rápido aumento en las emisiones y subastas, en especial de corto plazo, sirve como indicador de las presiones que tiene el Ministerio de Hacienda por presentar emisiones atractivas para los agentes económicos, dada la necesidad de captar recursos.

Una de las razones por las cuales el Ministerio de Hacienda realiza tantas emisiones es porque en una gran parte de

Gráfico 21

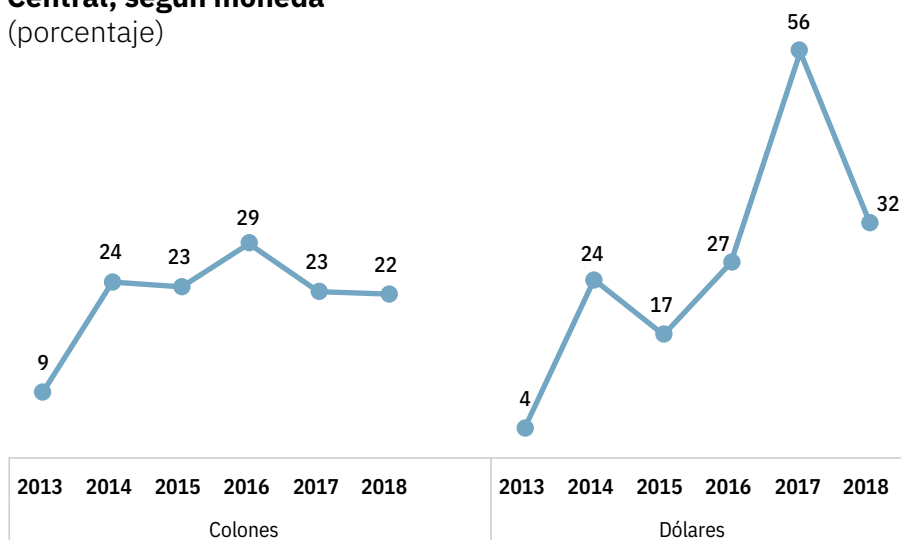
### Tasa promedio de asignación de la deuda en colones en el mercado primario



Fuente: Esquivel y Lankester, 2019, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 22

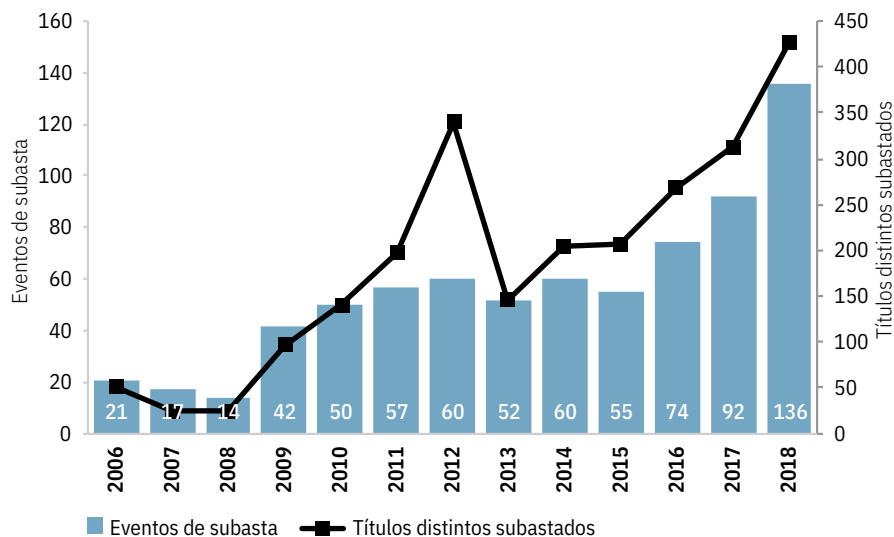
### Tasa de crecimiento de la deuda bonificada total del Gobierno Central, según moneda (porcentaje)



Fuente: Esquivel y Lankester, 2019, con datos de la Bolsa Nacional de Valores.

Gráfico 23

## Número de títulos subastados y eventos de subasta



Fuente: Esquivel y Lankester, 2019, con datos de la Bolsa Nacional de Valores.

ellas no recibe una contraoferta. Como los agentes económicos conocen la urgencia del Ministerio de Hacienda, podrían estar posponiendo la compra de la deuda soberana, lo cual presiona aún más al Gobierno para que se ofrezcan tasas más elevadas u otras condiciones más favorecedoras. En el gráfico 24, se evidencia que la cantidad de títulos sin una contraoferta se incrementó de forma acelerada entre el 2016 y el 2018, lo cual coincide con el agotamiento de la financiación recibida con los eurobonos.

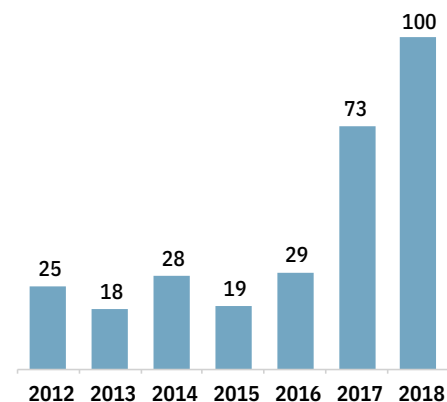
Una debilidad importante de la estructura de financiamiento del Gobierno es la “colocación directa”, la cual consiste en que el Ministerio de Hacienda negocia la emisión de financiamiento directamente con algunas instituciones públicas. Por lo general, este tipo de instrumentos se diseña a la medida según los requerimientos de la institución, en términos del monto, fecha de colocación y plazo de vencimiento. Dado que estos títulos fueron personalizados, se consideran “únicos” y casi no tienen posibilidad de ser negociados o vendidos después en el mercado secundario, lo cual reduce aún más la liquidez. Además, la tasa de interés negociada de las “colocaciones directas” no mantiene necesariamente

una relación con la tasa de los bonos de similar plazo que circulan en el mercado secundario, y eso crea distorsiones de precios.

Esquivel y Lankester (2019) plantean que la urgencia de financiamiento del Gobierno central pareciera ser el factor determinante en la estrategia de colocación, mantenido por encima de criterios de sostenibilidad. Esto se evidencia en la gran cantidad de subastas, las presiones sobre las tasas de interés, el aumento en las colocaciones en el corto plazo y el aumento en las emisiones individualizadas poco líquidas. Otro elemento que podría estar generando un efecto perverso lo constituyen los roles institucionales dentro del Ministerio de Hacienda: al departamento de Crédito Público le corresponde definir la estrategia de gestión de la deuda, y a Tesorería la ejecución. Sin embargo, Tesorería también debe manejar el flujo de caja del Gobierno, por lo que, probablemente, la buena gestión de la deuda queda supeitada al manejo de flujo de caja. Por lo anterior, Esquivel y Lankester (2019) recomiendan revisar y definir con claridad la distribución de funciones, con base en las mejores prácticas de gobierno corporativo.

Gráfico 24

## Número de títulos ofrecidos en subastas sin una contraoferta por año



Fuente: Esquivel y Lankester, 2019, con datos del Ministerio de Hacienda.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

véase Esquivel y Lankester, 2019, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Respuestas del sistema político ante un entorno económico adverso

Esta sección analiza las respuestas del sistema político ante el negativo panorama actual de la economía. Estas abarcaron tres ámbitos de la política pública. El primero es la aprobación de la reforma fiscal, que permitió evitar un ajuste fiscal desordenado que indujera una crisis económica y, además, creó nuevos instrumentos para mejorar la sostenibilidad; sin embargo, las mejoras de esta política se podrán observar en el mediano plazo. La segunda área de acción se refiere a las políticas implementadas por la autoridad monetaria para mantener la estabilidad monetaria y cambiaria. Finalmente, el tercer ámbito comprende los resultados que se observan de las políticas para dinamizar la economía.

En el último aspecto se plantea que esta reactivación no se ha logrado implementar, y que la desaceleración económica se prolonga durante el primer semestre del 2019. En este contexto, las facilidades que tengan las empresas podrían mejorar o acelerar proyectos de inversión, por lo cual se incluye un análisis exploratorio en materia de trámites.

### Reforma fiscal proporciona nuevas herramientas para sanear las finanzas públicas en el mediano plazo

El acelerado deterioro en la sostenibilidad fiscal del Gobierno Central originó una aguda insolvencia en las finanzas públicas, como se analizó al inicio del capítulo. El *Informe Estado de la Nación* reiteró en diversas ediciones la importancia de que el país aprobara una reforma fiscal de amplio espectro (PEN, 2018), y así evitar un rescate de organismos internacionales que hubiera implicado recortes drásticos en programas fundamentales en el desarrollo humano, tal y como ocurrió con la crisis de los años ochenta.

Durante la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014), los congresistas aprobaron una reforma fiscal que luego fue rechazada por la Sala IV por errores en el trámite legislativo. Posteriormente, el presidente Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018) prometió, durante su campaña presidencial, implementar medidas administrativas y no impulsar una reforma fiscal durante los dos primeros años de gobierno. Con ello desaprovechó una coyuntura nacional e internacional más favorable, y un contexto de mayor dinamismo económico y menores tasas de interés que las actuales.

Ante el serio agravamiento de la situación fiscal a finales de 2017 e inicios de 2018, los diputados aprobaron discutir, con un trámite legislativo de vía rápida, el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en el último día de labores del período constitucional 2014-2018. Eso permitió que los nuevos congresistas durante la Administración Alvarado Quesada pudieran discutir el proyecto de reforma fiscal con un mecanismo más expedito. Tardaron alrededor

de ocho meses en discutir y, finalmente, aprobar el proyecto, después de veintitrés años de haberse realizado la última reforma fiscal en el país. La reforma fiscal considera modificaciones en cuatro grandes áreas: impuesto de ventas, impuesto de renta, regla fiscal y empleo público. Este último tema se ampliará en la siguiente sección.

Con la aprobación de la reforma fiscal, se pudieron atender varias de las debilidades del sistema tributario costarricense documentadas en la literatura (Ortiz y Carvajal 2019). Para el caso del impuesto al valor agregado (IVA), se identifican dos mejoras sustanciales con la reforma fiscal. La primera es la ampliación de la base imponible a uno de los sectores más grandes y dinámicos de la economía: los servicios (cuadro 3), con lo cual se espera mejorar la trazabilidad de las cadenas productivas, y eventualmente se podría reducir la evasión fiscal. La segunda mejora consiste en la reducción de exoneraciones fiscales, con lo que se reduce el gasto tributario. De acuerdo con Ortiz y Carvajal (2019), a pesar de estas mejoras, la tasa impositiva del 13% se mantiene con tarifas reducidas para servicios y sectores específicos, y esto puede provocar distorsiones en la recaudación.

Respecto a las reformas al impuesto sobre la renta, los dos cambios principales a la Ley 9635 fueron la reducción en la cantidad de exoneraciones asociadas al impuesto y la ampliación del concepto de renta, lo cual permitiría aumentar la recaudación. Además, con la ampliación de la base imponible a los servicios del IVA y la implementación de la declaración mensual del impuesto, se espera reducir la informalidad y evasión, en especial de profesionales liberales.

El carácter cédular y la territorialidad del impuesto sobre la renta no se modifican con la reforma, por lo que se mantienen dos de las principales debilidades del tributo. Lo anterior posibilita establecer diferentes tasas impositivas según los tipos de renta (asalariados, personas jurídicas, profesionales liberales) y fraccionar una empresa “madre” en varias pequeñas, cada una con utilidades anuales que no sobrepasen la escala de renta (PEN, 2014). La Ley 9635 mantuvo la estructura del impuesto sobre la renta e introdujo

una nueva cédula que grava las rentas y las ganancias de capital.

En materia de gastos asociados a transferencias, la reforma fiscal incorpora el cambio en la regla fiscal. Así, se puede ajustar el tema del crecimiento del gasto para adecuarlo a las condiciones del país y a su disponibilidad de recursos. Este cambio involucra a las instituciones del Poder Ejecutivo, a las instituciones del sector público no financiero, al TSE, entre otras entidades. Entre los cambios más importantes se encuentran: reducción en las rigideces presupuestarias asociadas a las transferencias por mandatos legales o constitucionales, y asociación entre el crecimiento del gasto y el dinamismo de la economía.

La regla fiscal establece un límite al crecimiento del gasto corriente, de manera que esté determinado por dos factores: i) el crecimiento promedio del PIB nominal de los últimos cuatro años anteriores y ii) la relación de la deuda del Gobierno Central respecto al PIB. La reforma fiscal establece cuatro rangos de deuda que se deben considerar para determinar el crecimiento del gasto, los cuales se detallan en el cuadro 4. Estos rangos indican que, conforme mayor sea la deuda, menor será la autorización para el crecimiento del gasto corriente.

Además, la reforma fiscal establece que, cuando la deuda pública del Gobierno Central sea superior al 50% del PIB (como se encuentra en la actualidad), el Gobierno tiene la facilidad de presupuestar y girar los recursos para los destinos específicos según sea su disponibilidad; es decir, no está obligado a girarlos como anteriormente lo establecía la ley.

Un aspecto relevante es que el crecimiento del gasto no está determinado por un rango específico en dos escenarios: el primero si la economía se encuentra en recesión o en estado de emergencia (cláusula de escape) y el segundo cuando la producción crezca en términos reales más de 6% por dos años consecutivos (BCCR, 2019). De acuerdo con el BCCR, como la deuda pública es del 54% del PIB, el Gobierno se ubica en el tercer escenario de la regla fiscal, por lo cual el crecimiento del gasto corriente en el 2020 deberá ser de un 4,7%<sup>14</sup>. Si el

## Cuadro 3

## Resumen de las principales reformas al impuesto de ventas, sobre renta y regla fiscal de la Ley 9635

Tema	Reformas
Impuesto de ventas	Se sustituye el impuesto general sobre las ventas con uno sobre el valor agregado, en el cual el productor puede deducir el impuesto pagado en cada una de las etapas donde se agregue valor al bien o servicio que se comercialice.
	Se redefinió el concepto de mercancía sustituyéndolo por el de bien, y se incorporaron todos los servicios ampliando la base imponible.
	La tasa del impuesto se mantuvo en un 13% con ciertas tarifas reducidas para servicios como salud, compras de bienes y servicios realizadas por entes estatales, seguros, medicamentos, importaciones de algunas mercancías, entre otros.
	Se establece la obligatoriedad de emitir facturas y rendir declaraciones todos los meses. Con la ley anterior, la declaración se efectuaba anual o trimestralmente.
Impuesto sobre la renta	Mantiene carácter cedular, que permite minimizar el pago del impuesto fraccionando una empresa en varias de menor tamaño.
	Incorpora el cobro de impuestos sobre las ganancias de capital.
	Establece como nuevo período fiscal de enero a diciembre de cada año; anteriormente era de octubre a setiembre.
	Se incorporaron nuevos participantes dentro del cobro del tributo, como las asociaciones solidaristas, y se mantienen exentas las cooperativas y zonas francas.
	Se definió el tipo de cambio de venta publicado por el BCCR como el oficial a la hora de convertir montos de dólares a colones para el pago del impuesto, indicador que no se encontraba definido anteriormente.
	Se aumentó la tasa impositiva de las rentas de capital de un 8% a un 15%, con lo cual se gravan los intereses obtenidos por inversiones y se unifican con respecto a los excedentes o dividendos obtenidos por empresas y cooperativas.
Se incorporan, además, las rentas de capital inmobiliario y mobiliario.	
Regla fiscal	Define los criterios para el crecimiento del gasto corriente del Gobierno Central, el cual estará sujeto a una proporción promedio del crecimiento del PIB nominal para los últimos cuatro años y a la relación de deuda del Gobierno Central respecto al PIB. Se establecen, también, los rangos de deuda que se deben considerar para determinar el crecimiento del gasto, así como los casos en que se aplicarán medidas extraordinarias.
	Se aplica a los presupuestos de los entes y órganos del sector público no financiero.
	No se aplica al régimen del IVM, el régimen de pensiones no contributivas, las empresas públicas en competencia ni a la factura petrolera de Recope.
	Se incorporan herramientas adicionales, y se faculta al Gobierno para girar y presupuestar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de recursos.
	Las instituciones que generen excedentes y cuenten con pasivos deberán utilizar estos para pagar sus propias deudas y realizar obra pública.

Fuente: Ortiz y Carvajal, 2019.

## Cuadro 4

## Rangos de la regla fiscal que determinan el crecimiento del gasto

Condición de la regla <sup>a/</sup>	Límite al crecimiento interanual del gasto corriente <sup>b/</sup>
a) Deuda menor a 30% o gasto corriente sea igual al 17% del PIB	Promedio de crecimiento del PIB nominal
b) 30% <= Deuda <45%	85% del crecimiento promedio del PIB nominal
c) 45% <= Deuda <60%	75% del crecimiento promedio del PIB nominal
d) Deuda >=60%	65% del crecimiento promedio del PIB nominal

a/ La condición se basa en el nivel de deuda como porcentaje del PIB al cierre del ejercicio presupuestario.

b/ Se utiliza como referencia el crecimiento promedio del PIB de los últimos cuatro años.

Fuente: Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y BCCR.

Gobierno cumple la regla fiscal, el tamaño de la deuda pública se comenzará a reducir en el 2024 (BCCR, 2019). El *Informe Estado de la Nación* ha planteado, en ediciones anteriores, que uno de los aspectos claves de las reglas fiscales es su cumplimiento, pues, en caso contrario, la norma se volvería ilegítima.

La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas estableció, en sus transitorios, una amnistía para que los contribuyentes pudieran regularizar su situación con la autoridad tributaria. Así, entre diciembre del 2018 y marzo del 2019 permitió la exoneración del pago de intereses en las deudas que tenían personas o empresas con la Administración

tributaria. En otras palabras, este beneficio posibilita a los contribuyentes regularizar su situación fiscal y reducir las sanciones. La utilidad para el Gobierno es que, con el incentivo, capta recursos rápidamente sin tener que agotar las vías legales y administrativas. La amnistía incluyó los tributos administrados por la Dirección General de Tributación, la Dirección General de Aduanas, el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y el Instituto Mixto y de Ayuda Social (IMAS).

De acuerdo con datos oficiales del Ministerio de Hacienda, durante este período se recaudaron 232.193 millones de colones (0,7% del PIB del 2018). Esta cifra superó la expectativa que se tenía (0,5% del PIB). En total, 223.000 contribuyentes cumplían las condiciones para acogerse a este beneficio. Al analizar el monto recaudado por tipo de impuesto, un 88% estuvo asociado al impuesto sobre la renta y un 7% al rubro de sanciones. Por concepto de impuesto general sobre las ventas, se recaudó una suma cercana al 3%, y el restante estuvo distribuido en trece impuestos.

Aunque la amnistía permitió un leve aumento en la recaudación, esta es insuficiente para mejorar la sostenibilidad fiscal. El Gobierno también ha implementado algunas medidas administrativas que podrían ayudar a contener el crecimiento del déficit fiscal (recuadro 1). Las mejoras en materia de recaudación, gasto y gobernanza como resultado de la reforma fiscal se podrán observar en el mediano plazo. Con el fin de solventar los compromisos en remuneraciones, transferencias y servicio de la deuda, el Gobierno solicitó, después de la entrada en vigencia de la Ley 9635, la autorización para emitir 6.000 millones de dólares en operaciones de financiamiento en el exterior; sin embargo, los congresistas finalmente aprobaron solo 1.500.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE REFORMA FISCAL EN COSTA RICA

véase Ortiz y Carvajal, 2019, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Recuadro 1

#### Gobierno implementa mayores medidas administrativas para contener el déficit fiscal

La Administración Alvarado Quesada ha implementado medidas para contener el crecimiento de los salarios y las transferencias a instituciones descentralizadas. Por el lado de los ingresos, se trabajaron medidas para mejorar la recaudación de impuestos, tales como la factura electrónica para grandes contribuyentes, el endurecimiento de los criterios para penalizar el contrabando, el incremento en la cantidad de empresas que pagan impuesto sobre la renta para cubrir a todas las inscritas en el Registro Nacional, y la facilitación del acceso de la Administración tributaria a información de los contribuyentes almacenada por instituciones financieras (OECD, 2018).

Otra de las medidas administrativas fue la modificación del régimen de pensiones, en el cual se eliminaron los ajustes automáticos y se sustituyeron por aumentos indexados a la inflación. Además, se incrementaron las tasas de contribución para regímenes especiales de pensiones, se introdujo un impuesto a las pensiones

que excedan los diez salarios mínimos y se redujo la posibilidad de heredar la pensión en algunos regímenes.

Por otra parte, la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, conocida como Ley de Caja Única, aprobada por la Asamblea Legislativa en agosto del 2016, le permitió al Gobierno actual recuperar transferencias obligatorias a instituciones autónomas que no fueron ejecutadas.

En mayo del 2018, el Gobierno anunció la propuesta denominada “Sostenibilidad fiscal por el bienestar de Costa Rica”<sup>15</sup>, enfocada en la disminución de las remuneraciones, el empleo y la compra de bienes y servicios en el sector público. Las medidas administrativas implementadas, aunque necesarias, fueron insuficientes para mejorar la sostenibilidad fiscal en el corto plazo.

Fuente: Esquivel y Lankester, 2019, con datos del Ministerio de Hacienda.

#### Reformas al empleo público reducen incentivos, pero la aplicación difiere entre instituciones

Una de las principales reformas de La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas es la modificación al régimen de empleo público, específicamente con respecto a los incentivos salariales que reciben los funcionarios y a la forma de cálculo de esos incentivos. La Ley modifica cinco componentes: a) dedicación exclusiva, b) prohibición, c) anualidad, d) cesantía y e) sobresueldos (cuadro 5).

La Ley indica, de manera expresa, que el ámbito de aplicación abarca al sector centralizado, descentralizado, autónomo y empresas públicas<sup>16</sup>. Todas las entidades públicas dentro del Servicio Civil asumieron el nuevo régimen de empleo. Aunque la Ley no distingue la

aplicación entre instituciones públicas, algunas entidades iniciaron mecanismos para llevar a cabo un trabajo de interpretación de la Ley (Achoy, 2019). La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la Universidad de Costa Rica (UCR), el Poder Judicial (PJ) y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) expresaron formalmente una aplicación diferenciada de la Ley 9635 en sus regímenes salariales. Las posiciones de estas instituciones varían desde su aplicación en el tiempo (retroactividad), la forma en que se calcula el incentivo (nominal o porcentual) y los funcionarios susceptibles de afectación (de nuevo ingreso o activos; cuadro 6).

En el caso de la CCSS, al cierre de edición de este Informe, su Junta Directiva aún no había acordado disposiciones específicas en cuanto a la implementación de la Ley para el Fortalecimiento de



las Finanzas Públicas, por encontrarse en un proceso de negociación que involucra al Poder Ejecutivo y a los gremios sindicales de esa institución. Hasta el momento está en proceso de elabora-

ción una propuesta encomendada a la Dirección Jurídica y a la Dirección de Recursos Humanos. La CCSS procedió a realizar la debida consulta ante las instancias competentes y a analizar en

sus dependencias internas la necesidad de excepcionar a la institución del pago mensual con adelanto quincenal establecido en el artículo 52 adicionado a la Ley de Salarios de la Administración Pública.

Lo anterior se debe a que en la CCSS existe un régimen de remuneración bajo la modalidad de pago bisemanal; esto es así en virtud de las particularidades de jornada que se aplican a diferentes estratos de los empleados de la institución. Otro aspecto relevante es que la CCSS inició un proceso de estudio para determinar “puestos esenciales” a los que no les aplica el congelamiento de plazas. La justificación de esta medida es que el congelamiento de ciertos puestos podría afectar de manera directa la prestación de servicios esenciales y, consecuentemente, lesionar el acceso a la salud como derecho fundamental.

Por otra parte, el TSE se acogió a la recomendación de efectuar las consultas a la Procuraduría General de la República (PGR) y al Mideplán, a fin de analizar la implementación de las medidas que podrían afectar la condición de sus empleados. Asimismo, la institución

## Cuadro 5

### Principales modificaciones al empleo público establecidas en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

Rubro	Modificación
Dedicación exclusiva	Se reconoce un 10% sobre el salario base para los profesionales con el nivel de bachiller universitario, y 25% en el caso de tener licenciatura u otro grado superior.
Prohibición	Para funcionarios con bachillerato universitario, se reconoce un 15% sobre el salario base, y un 30% para grados superiores.
Cesantía	Fija un tope de ocho años para todos los funcionarios.
Otros incentivos	Cualquier incentivo fijado en montos porcentuales será reconocido sobre cálculo nominal con referencia en el salario base del funcionario al 2018.
Anualidad	Deberá ser reconocida en términos nominales invariables. No procederá el pago por bienio, quinquenios o cualquier otra remuneración por años de servicio.
Carrera profesional	Los puntos solo serán reconocidos y remunerados durante cinco años desde el otorgamiento. No procederá el reconocimiento de capacitación recibida en instituciones públicas y tampoco aquellos méritos académicos que son requisitos del puesto.

Fuente: Achoy, 2019.

## Cuadro 6

### Cumplimiento de la reforma al empleo público según instituciones

Rubro	TSE	Poder Judicial	CCSS	UCR
Instancia	Pleno de Magistrados	Corte Plena	Junta Directiva	Rectoría
Estado de cumplimiento	Parcialmente. En proceso de consulta ante la PGR y Mideplán	Parcialmente	En proceso de consulta ante las dependencias administrativas internas	Parcialmente
<b>Adopción de reformas por componente</b>				
Dedicación exclusiva	Aplica para nuevos funcionarios	Aplica para nuevos contratos	Aplica para nuevos contratos	Suspendió las suscripciones de nuevos contratos
Prohibición	Aplica para nuevos funcionarios	Aplica para nuevos funcionarios	Aplica para nuevos funcionarios	No aplica
Anualidad	Aplica para nuevos funcionarios	No aplica debido a Ley de Salarios del Poder Judicial	Aplica para nuevos funcionarios	No aplica por Convención Colectiva
Carrera Profesional	Aplica para nuevas solicitudes de valoración	No aplica debido al Estatuto de Servicio Judicial	Aplica para nuevas solicitudes de valoración	Suspendió el reconocimiento de nuevas solicitudes
Cesantía	Se mantiene en 8 años	Aplica para nuevos funcionarios	Aplica para nuevos funcionarios	En proceso judicial ante Tribunal Contencioso Administrativo
Otros incentivos	Monto nominal para todos los funcionarios	Aplica para nuevos funcionarios	En estudio	No se ha pronunciado

Fuente: Ortiz y Carvajal, 2019.

consultó a la PGR si, en el caso de que las nuevas reglas se apliquen a los funcionarios actuales, con respecto a los movimientos de personal (por ascenso, traslado, permuta, reclasificación y recargo, entre otros), esa aplicación implicaría la posibilidad de que perciban un salario bruto inferior al que se venía disfrutando. Al cierre de edición de este Informe, el TSE únicamente había recibido el dictamen de la PGR, en el cual se estableció lo siguiente: i) Los incentivos salariales de la institución sí se podrán otorgar a nuevos funcionarios, siempre y cuando no se trate de reconocimiento de tiempo diferente a la anualidad, ii) los incentivos deben calcularse en monto nominal, y iii) Los nuevos incentivos solo podrán crearse por ley específica y no por reglamento interno.

Respecto al Poder Judicial, esta institución cuenta con normas especiales de rango legal para sus componentes salariales. Si bien en otras instituciones también existe este tipo de regulación, usualmente se efectúa a través de reglamentos, mientras en el PJ este tema ha sido promulgado por medio de leyes específicas y, según la jerarquía de las normas, estas disposiciones pueden prevalecer sobre reglas generales. El dictamen requerido a la Dirección Jurídica (acogido por Corte Plena<sup>17</sup>) indica que algunas disposiciones de la Ley 9635 no resultan aplicables al régimen salarial del PJ.

En el caso de la Universidad de Costa Rica, meses anteriores a la aprobación

de la Ley 9635 se había emitido una resolución para la contención del gasto. La Rectoría de la UCR estableció<sup>18</sup> nuevas reglas aplicables sobre el régimen de empleo, y con la aprobación de la Ley 9635 se restringieron aún más las medidas adoptadas previamente. En cuanto a la implementación concreta de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, el criterio<sup>19</sup> de la Oficina Jurídica de la UCR es que esta no incluye a las universidades públicas, por no pertenecer ni a la Administración Descentralizada ni a la Administración Central.

Las universidades públicas han sido las únicas instituciones que han judicializado la implementación de la Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Específicamente, la UCR, UNA, UTN, UNED y el TEC interpusieron una gestión ante el Tribunal Contencioso Administrativo para impugnar el reglamento dictado por el Poder Ejecutivo en cuanto a la implementación de la reforma fiscal. Uno de los argumentos de estas instituciones es que no puede aplicarse a las universidades públicas una ley que modifica un cuerpo legal que desde su origen no se elaboró para estas entidades. Además, han alegado su “autonomía constitucional” (Achoy, 2019). Al cierre de edición de este Informe, no consta que se haya efectuado una implementación en sentido estricto de la Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, ni una resolución por parte del Tribunal donde se disputa el tema.

Los componentes de retribución económica para los empleados públicos, conocidos como “pluses salariales”, no son los únicos componentes que reciben los funcionarios en las instituciones. La Ley 9635 señala que, para cualquier otra compensación expresada como porcentaje del salario, su cálculo a partir de la aprobación de la Ley será un monto nominal fijo. Sin embargo, la mayoría de estos componentes de retribución económica continúan siendo reconocidos y remunerados según las reglas con que se establecieron originalmente (cuadro 7), sin cumplir lo indicado en la reforma fiscal. Las instituciones públicas que los otorgan no se han pronunciado sobre la procedencia o inaplicación del artículo 54 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, adicionado por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Sobre este aspecto, la reforma fiscal no fijó ningún mecanismo o autoridad de control para la implementación en los regímenes de empleo público de las instituciones. La norma omite un mecanismo de fiscalización en cuanto al desarrollo de sus alcances, y no dispone de un régimen sancionatorio en torno al eventual incumplimiento por parte de las instituciones involucradas.

Con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas se adicionó el artículo 46 a la Ley de Salarios de la Administración Pública, en el cual se le otorga al Ministerio de Planificación Nacional y Política

## Cuadro 7

### Incentivos salariales estimados como porcentaje del salario base en el PJ, la UCR y la CCSS no contemplados en la Ley 9635

Institución	Componente salarial	Cálculo
PJ	Clase gerencial	Hasta del 97,2% sobre salario base
	Regionalización	Definido por el Consejo Superior para cada caso
UCR	Sueldo de dirección superior	Desde el 20% hasta el 40% sobre el salario base, según sea el puesto
	Pasos por méritos académicos <sup>a/</sup>	4% por paso sobre salario base
CCSS	Disponibilidad médica	Desde el 29,1% hasta el 36,1% sobre salario base, según el día de disponibilidad
	Asignación para vivienda	10% sobre salario base a funcionarios en zonas alejadas de la GAM

a/ En el caso de los administrativos, existe el incentivo por carrera profesional, pero fue suspendido por las resoluciones R-5254-2018 y R-55-2019. En todo caso, sí estaría contemplado en la reforma fiscal.

Fuente: Achoy, 2019.

Económica (Mideplán) la rectoría sobre todo lo correspondiente a la materia y regulación de empleo público (políticas, remuneración, reglamentación y planificación). A pesar de lo anterior, la Ley no incluye mecanismos específicos de control, fiscalización y cumplimiento para implementar las medidas de empleo público señaladas en la norma. Asimismo, se debe considerar que Mideplán pertenece al Poder Ejecutivo y, consecuentemente, uno de los conflictos jurídico-políticos generados a partir de la reforma fiscal es la discusión sobre el alcance de ese Ministerio en instituciones autónomas, descentralizadas y otros poderes de la República.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE REFORMAS AL EMPLEO PÚBLICO EN COSTA RICA

véase Achoy, 2019, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

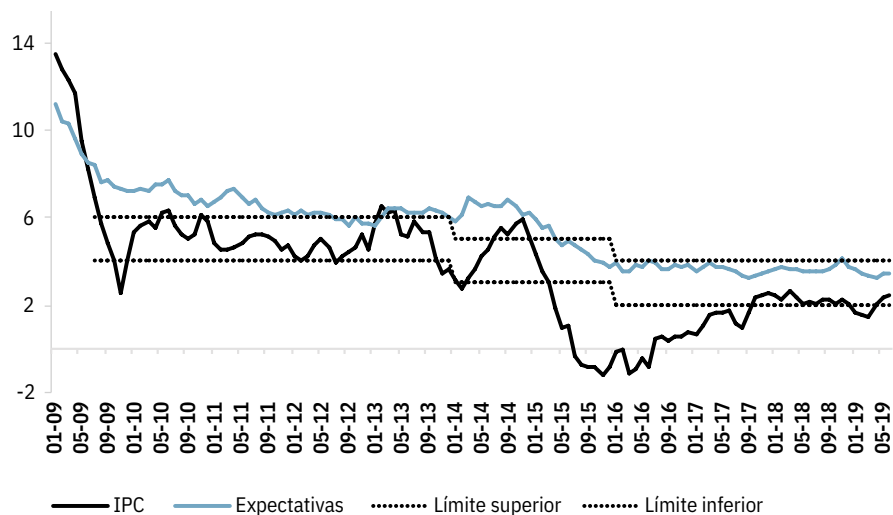
#### Autoridad Monetaria mantiene la estabilidad monetaria y cambiaria

A pesar del contexto internacional adverso, la desaceleración de la economía y la insostenibilidad fiscal, el Banco Central ha podido mantener la estabilidad monetaria y cambiaria. Tal y como se ha expuesto en ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación*, esta estabilidad es una condición necesaria pero insuficiente para reactivar la actividad productiva y la generación de empleo. En el 2018, la inflación estuvo dentro del rango meta con un nivel del 2%, muy cercano al experimentado el año anterior (2,6%) (gráfico 25). Desde el 2016, las expectativas inflacionarias también se han mantenido relativamente estables, lo cual sugiere que los agentes económicos no esperan mayores presiones en los precios en el mediano plazo. Comparativamente con América Latina, Costa Rica es el sexto país con la inflación más baja, superado por Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Ecuador y Panamá (INEC, 2019).

Aunque la inflación se ha mantenido

Gráfico 25

#### Tasa de inflación, expectativas inflacionarias y rango meta (porcentaje)



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del BCCR.

relativamente estable, según grupos de bienes y servicios se observa mayor volatilidad. Entre el 2017 y el 2018, los precios del transporte, que comprenden un 15% de la canasta de consumo promedio, registraron la tasa de crecimiento más elevada (6,18%) y constituyeron el mayor aporte a la inflación (0,91 puntos porcentuales; gráfico 26). Esto se explica por el aumento en el precio internacional del combustible, y denota cuán vulnerable es la estabilidad monetaria ante el entorno internacional. Por otra parte, el precio de los alimentos y bebidas no alcohólicas, que representa una quinta parte del consumo promedio, prácticamente no aumentó, lo cual favoreció las menores presiones inflacionarias (INEC, 2019).

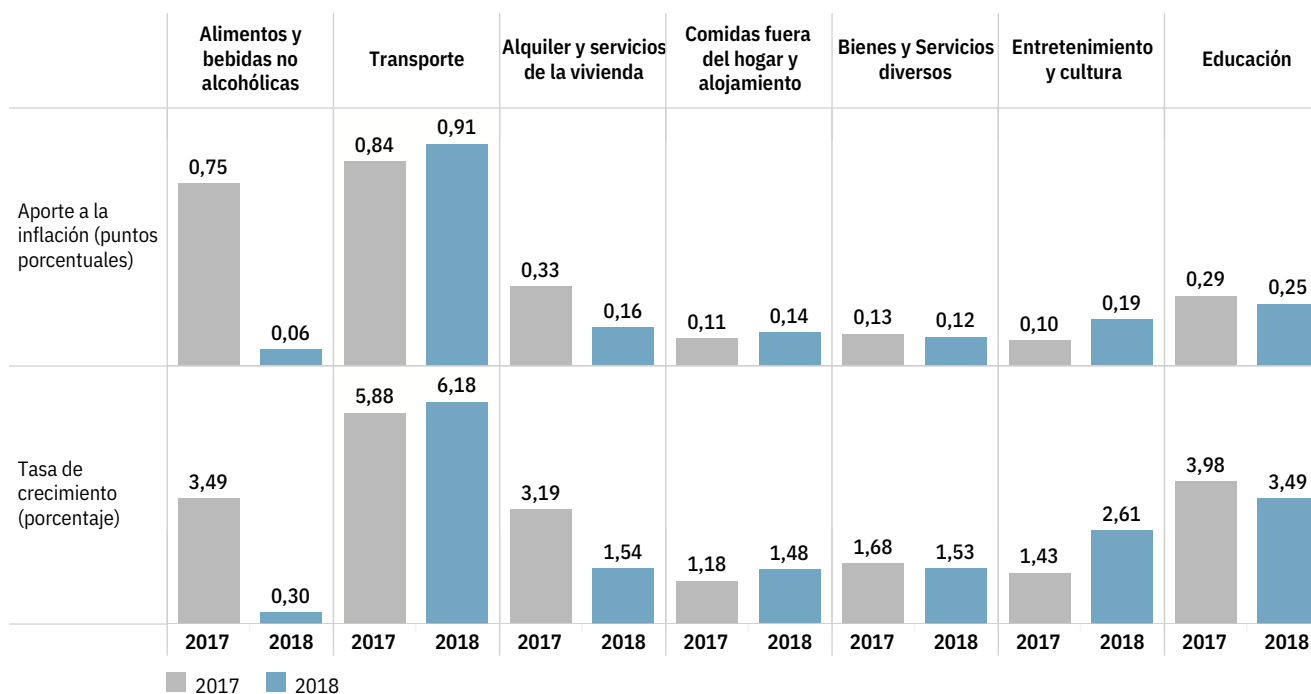
Los precios de los principales bienes y servicios no solo tienen un comportamiento diferente en el mercado, sino que también su impacto varía según el tipo de hogar. El INEC estima los cambios en los precios de las canastas de bienes y servicio promedio según el nivel de ingreso de las familias: bajo, medio y alto<sup>20</sup>. Desde mayo 2018, se observa una tendencia creciente en los precios de los bienes y servicios que consumen los hogares de ingreso alto, mientras que para el estrato medio y bajo disminuyó (gráfico 27). Esto se explica por las diferencias en los patrones

de consumo: los hogares de ingreso alto dedican el 21% del consumo al transporte y el 13% a los alimentos y bebidas no alcohólicas, mientras para los hogares de ingreso bajo estos indicadores son del 9% y el 34%, respectivamente. Como en 2018 los bienes y servicios asociados al transporte experimentaron el crecimiento más alto, mientras los alimentos y bebidas no alcohólicas prácticamente no aumentaron, entonces las variaciones en los precios en el último año afectaron sobre todo a los hogares de estrato alto. Se debe considerar que los aumentos en los precios de la gasolina tienen un efecto rezagado sobre el costo de los alimentos, por lo cual en el 2019 se podrían esperar mayores presiones sobre los precios para los hogares de menores ingresos.

Otro factor determinante en la estabilidad es el tipo de cambio, el cual ha experimentado mayor volatilidad en los últimos meses. Entre agosto y noviembre del 2018, el precio de la divisa aumentó de 564 a 613 colones por dólar (gráfico 28). De acuerdo con el BCCR (2019f), las mayores presiones en el tipo de cambio observadas entre julio y noviembre del 2019 se explican, en el lado de la oferta, por una menor disponibilidad de divisas en el mercado privado; y en el lado de la demanda, por las necesidades

Gráfico 26

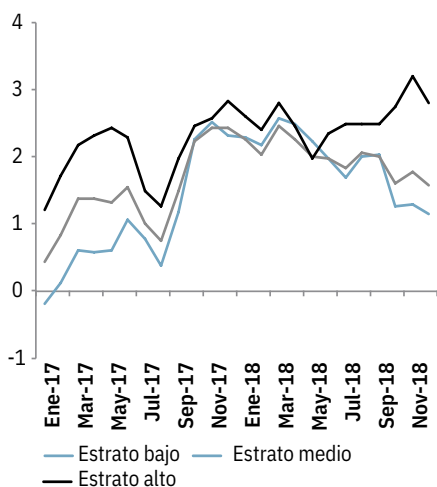
Tasa de crecimiento y aporte de los principales grupos de bienes y servicios a la inflación



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del INEC.

Gráfico 27

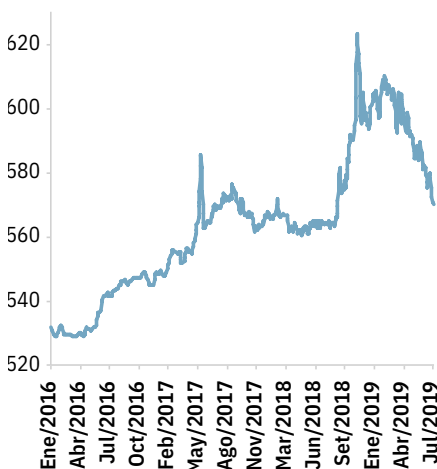
Variación interanual de precios, según estructuras de consumo por estrato de ingreso<sup>a/</sup> (porcentajes)



a/ Este indicador no se construye con la misma metodología del IPC. El INEC estima las canastas de consumo según estrato de ingreso y, a partir de ellas, calcula los ponderadores de cada producto. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC. Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del BCCR.

Gráfico 28

Tipo de cambio nominal (colones por dólar)



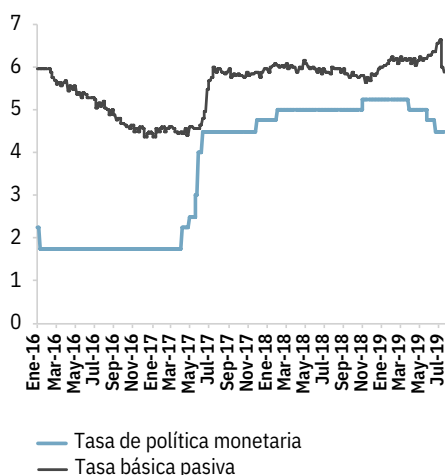
Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del BCCR.

de dólares del Gobierno, el aumento en los precios del petróleo y la incertidumbre por la situación fiscal (incentiva el endeudamiento en colones y el ahorro en dólares). Estos factores no solo provocan presiones al alza en el tipo de cambio, sino que también aumentan las expectativas cambiarias.

Con el fin de mantener la estabilidad y evitar fluctuaciones violentas en el tipo de cambio, el BCCR realizó intervenciones en el mercado de divisas y aumentó en 0,5 puntos porcentuales la tasa de política monetaria<sup>21</sup> (TPM; gráfico 29). Durante el primer semestre del 2019, la Autoridad Monetaria efectuó un cambio en la política monetaria al establecer una serie de reducciones en la TPM: entre enero y julio del 2019, este indicador pasó del 5,25% al 4,5%. Aunque el aumento en los precios internacionales de materias primas y la ampliación de la base imponible con la reforma fiscal generan presiones al alza sobre la inflación, de acuerdo con la Autoridad Monetaria existen otros factores de mayor peso que ejercen un efecto deflacionario, tales como la desaceleración de la actividad económica,

Gráfico 29

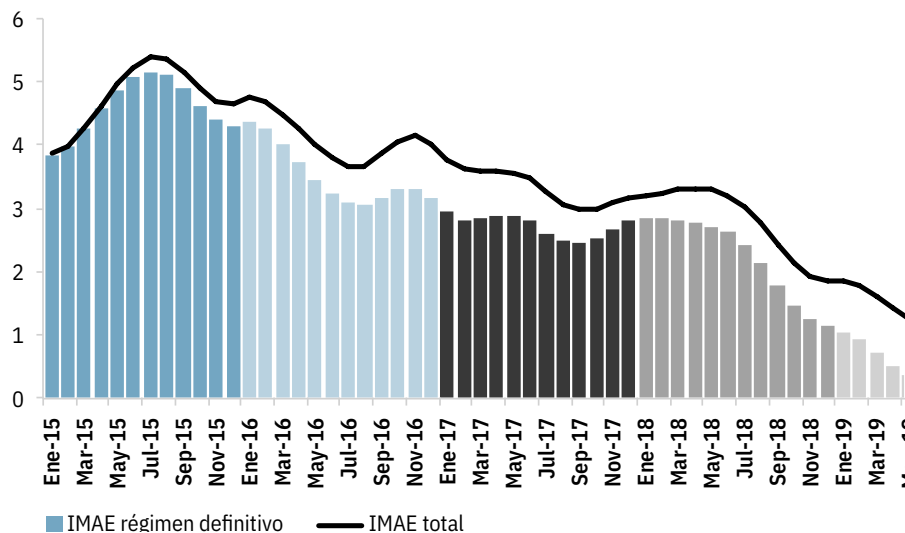
### Tasa de política monetaria y tasa básica pasiva (porcentaje)



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del BCCR.

Gráfico 30

### Variación interanual del índice mensual de actividad económica total y del régimen definitivo<sup>a/</sup> (porcentaje)



a/ IMAE tendencia ciclo, con año base 2012.

Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos del BCCR.

los altos niveles de desempleo y el bajo crecimiento del crédito (BCCR, 2019a; BCCR, 2019b; BCCR, 2019c; BCCR, 2019e).

Otra de las medidas del BCCR dirigidas a crear mejores condiciones para la reactivación económica fue reducir el encaje mínimo legal (EML) del 15% al 12% en junio del 2019 (BCCR, 2019d). El EML es una proporción de los depósitos que deben reservar las entidades financieras supervisadas, por lo que una reducción del indicador implica una mayor disponibilidad de recursos para créditos. Con esta medida, el BCCR espera incentivar el crédito y, eventualmente, la economía en general. Después del anuncio de la Autoridad Monetaria sobre el EML, varios bancos estatales anunciaron la reducción en las tasas de interés, lo cual podría facilitar aún más el endeudamiento. Lo anterior podría explicar la reducción, en julio del 2019, en la tasa básica pasiva, la cual estima el promedio de las tasas del mercado. Las políticas implementadas por el BCCR para fomentar la reactivación económi-

ca podrían favorecer el crédito, aunque, si tienen impacto, sería en el mediano plazo.

### Falta de reactivación económica reduce proyecciones de crecimiento

La consolidación de la desaceleración económica dificulta aún más poder reactivar la producción, en un entorno internacional adverso, con una estructura productiva con bajos encadenamientos, y poco margen fiscal para implementar herramientas de política pública. De acuerdo con el índice mensual de actividad económica (IMAE), la tendencia de la desaceleración se intensificó en el segundo semestre del 2018, especialmente en el régimen definitivo, lo cual coincide con el proceso de discusión de la reforma fiscal; sin embargo, desde 2015 la economía ya mostraba un deterioro en su dinamismo (gráfico 30).

La reducción en el crecimiento del IMAE se explica en parte por la caída en la actividad agropecuaria, en particular por la afectación climatológica sobre la

producción de banano y la baja en el precio internacional de la piña debido a la sobreproducción mundial (BCCR, 2019 IMCE).

La economía también se vio afectada por una contracción en el sector de la construcción. Según consultas realizadas por el BCCR a empresarios, la incertidumbre ante la implementación de la reforma fiscal redujo los proyectos de inversión. Respecto al sector comercio, la baja continua en la demanda de vehículos desencadenó una baja en el dinamismo de este sector. Con este panorama, el BCCR proyecta que la tendencia de menor crecimiento se mantendrá, y que en el 2019 la economía crecerá un 2,2% (0,4 puntos porcentuales menos que en el 2018).

Dada la insostenibilidad de las finanzas públicas, el margen de acción del Gobierno es limitado para reactivar la economía. De acuerdo con el índice *Doing Business* del Banco Mundial, que mide las facilidades para hacer negocios, Costa Rica se encuentra en la posición 67 de 190 países, superado en América

Latina por México y Colombia. En este contexto, la simplificación de trámites se ha discutido como una alternativa para fomentar el desarrollo de inversión privada. Las facilidades para hacer negocios son determinantes en el crecimiento económico de las empresas y en la competitividad.

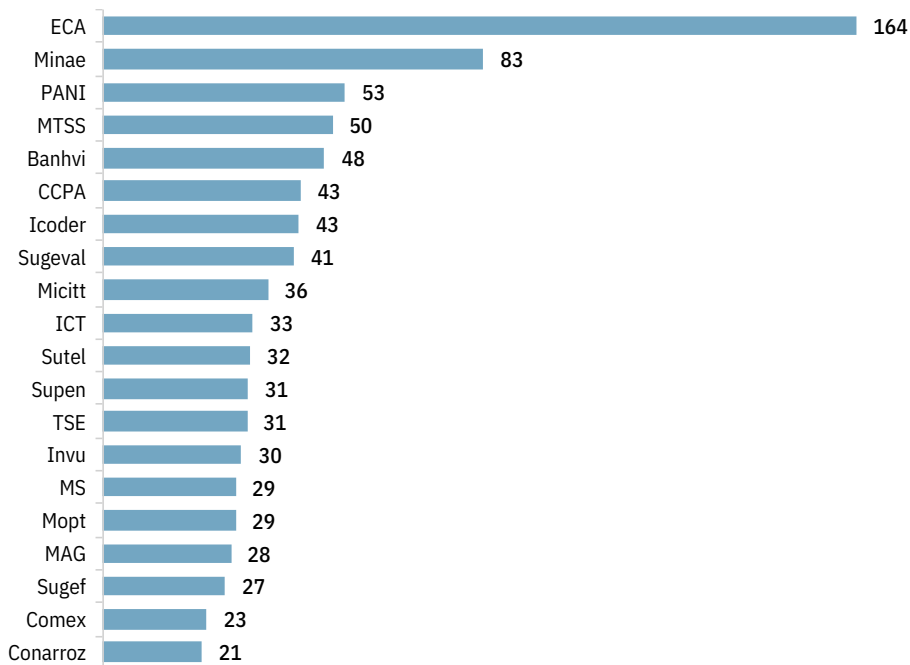
Los trámites son un instrumento de política que, por lo general, corresponde a un interés nacional en diferentes áreas, como la protección a la salud, medio ambiente, seguridad nacional, y ordenamiento jurídico. En el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*, se identificó que los avances en materia de mejora regulatoria y simplificación de trámites son limitados, y que en su mayoría no atienden las necesidades de las empresas y la población (Alonso, 2017; PEN, 2016). Con el fin de profundizar en este tema, para esta edición del Informe se analizó el Catálogo Nacional de Trámites, del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), a partir del estudio de Pastrana et al. (2019).

Desde el 2010 el MEIC actualiza el Catálogo Nacional de Trámites (CNT), cuyo objetivo es registrar los trámites<sup>22</sup>, requisitos y procedimientos vigentes y exigibles a los ciudadanos, aunque solo las instituciones de la Administración Central tienen obligatoriedad de estar inscritas en esta plataforma. El resto de entidades públicas pueden inscribirse, pero no están obligadas por ley. A marzo del 2019<sup>23</sup>, el CNT tenía registrado un total de 941 trámites de 48 entidades públicas, que significaban un 17,4% del total de instituciones de Costa Rica (PEN, 2013). Dado lo anterior, se puede considerar que el CNT corresponde a una muestra pequeña del universo de trámites del país.

El CNT cubre el 83% del total de ministerios del país. A pesar de que el MEP es una de las instituciones públicas más grandes del país, no forma parte del registro. Respecto a entidades financieras, todas las superintendencias están cubiertas en el CNT, mientras del sector bancario solo el BCCR y el Banhvi están incluidos (Pastrana et al., 2019). Al cierre de edición de este Informe, de las 81 municipalidades existentes en Costa

Gráfico 31

**Promedio del plazo de resolución por trámite, según institución<sup>a/</sup>**  
(días hábiles)



a/ En el gráfico se incluyen las veinte instituciones con los mayores plazos de resolución promedio por trámite. ECA corresponde al Ente Costarricense de Acreditación, y el CCPA al Colegio de Contadores Públicos.

Fuente: Pastrana et al., 2019, con datos del CNT del MEIC.

Rica, solo seis (Cartago, Escazú, Liberia, Parrita, Montes de Oca y San José) estaban registradas en el Catálogo.

En promedio, el plazo de resolución de un trámite es de 25 días hábiles, aunque existe una importante dispersión entre entidades (gráfico 31). El Ente Costarricense de Acreditación (ECA) y el Ministerio de Ambiente y Energía tienen los plazos de resolución promedio más altos, de 164 y 65 días hábiles, respectivamente. Un aspecto no incluido en este análisis es que a esos plazos de las instituciones se debe sumar el tiempo que tardan los ciudadanos en reunir los requisitos solicitados para empezar la gestión.

Llama la atención que solo cuatro instituciones permiten realizar los trámites en línea, y corresponden al 8,33% del total de entidades en el CNT. Destaca el Ministerio de Comercio Exterior con la totalidad de los trámites digitalizados.

Para el AyA este indicador es del 29%, el Ministerio de Cultura y Juventud el 25% y el Minae el 14%.

Los resultados de este estudio evidencian parte de las dificultades que tienen las empresas y los ciudadanos para desarrollar negocios en el país. Es fundamental digitalizar una mayor cantidad de trámites y reducir su plazo resolutivo, lo cual favorecería el clima de inversión en el país.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**CATÁLOGO NACIONAL DE TRÁMITES**  
véase Pastrana et al., 2019, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Confianza se erosiona y reduce aún más las perspectivas económicas

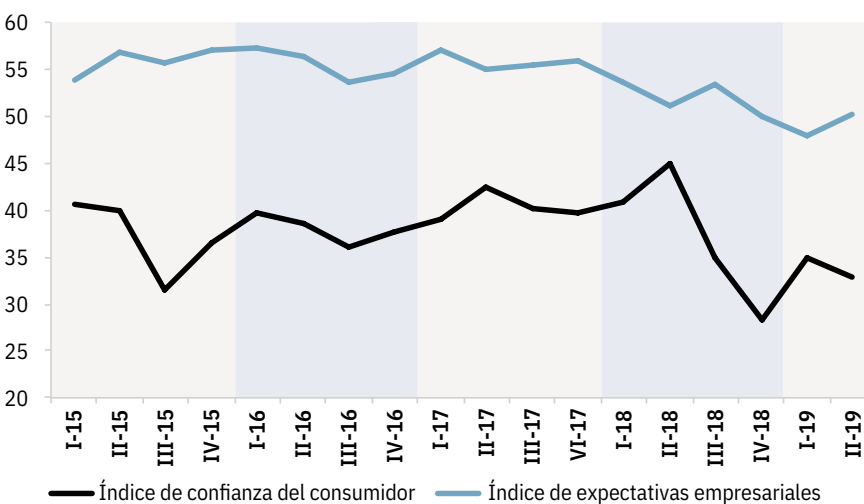
La falta de oportunidades de empleo y la reducción en el ingreso laboral no solo disminuyen el consumo de los hogares, sino que también pueden deteriorar la confianza de los agentes económicos (Jiménez Fontana, 2019). Esta situación puede crear un círculo perverso: como gran parte de la desconfianza obedece a una desaceleración de la economía y al alto desempleo, los hogares reducen su consumo, lo cual refuerza aún más la pérdida de dinamismo de la producción.

A finales del 2018, el índice de confianza del consumidor (UCR, 2019) se posicionó en los niveles más bajos desde que se tienen registros (gráfico 32). Este deterioro también se observa como una baja en las expectativas de los empresarios, según el índice de expectativas empresariales de la Universidad de Costa Rica y la encuesta Pulso Empresarial de la UCCAEP (UCR, 2019; Uccaep, 2019).

La caída en el ICC en el 2018 también se vincula con la discusión de la reforma

Gráfico 32

### Índice de confianza de los consumidores/ (ICC) e índice de expectativas empresariales (IEE)<sup>b/</sup>



a/ El índice de confianza del consumidor es un indicador trimestral (febrero, mayo, agosto y noviembre) que registra el grado de confianza de los consumidores hacia la economía. Este indicador varía en una escala entre 0 y 100 puntos, en la cual 100 indica el mayor grado de optimismo (UCR, 2019).

Fuente: Jiménez Fontana, 2019, con datos de la Escuela de Estadística y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR.

## Recuadro 2

### Huelga del sector público afectó negativamente la economía

Entre setiembre y diciembre del 2018, el país vivió una de las huelgas del sector público más largas en la historia, que afectó escuelas y colegios públicos, además de algunos servicios médicos. El BCCR estimó la afectación que tuvo esta huelga en la producción del país. De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas (2008), el valor de la producción de servicios públicos que se contabilizan en el PIB se determina a partir de los costos de producción, lo cual incluye las remuneraciones a docentes y empleados públicos. Aunque en el caso de la huelga el Gobierno no dejó de pagar los sueldos de los funcionarios, muchos servicios de educación y salud no fueron provistos, por lo que se considera que en estos casos la

actividad productiva no se realizó. El Banco Central efectuó un ajuste en la producción del Gobierno General tomando en cuenta la cantidad de empleados que se mantuvieron en huelga y la cantidad de días en que lo hicieron. Básicamente, se parte de que en el tiempo señalado no se brindaron los servicios y, por lo tanto, no se generó la producción respectiva ni tampoco el valor agregado a la actividad económica. Por lo anterior, según el Programa Macroeconómico del BCCR 2019f, la producción del Gobierno General en 2018 fue de 0,5%, 1,6 puntos porcentuales por debajo de lo que se había calculado. Esta disminución en la producción del Gobierno explica una reducción de cerca de 0,3 puntos porcentuales en la estimación de crecimiento del PIB de ese año (BCCR, 2019f).

La huelga también afectó la producción de otras actividades económicas, en particular en los sectores de comercio, transporte, hoteles y turismo en general (BCCR, 2019f). Con base en la matriz de insumo producto de 2012, el BCCR determinó que estos efectos indirectos de la huelga redujeron el crecimiento del PIB en 0,1 puntos porcentuales adicionales. Se estima que, si el país no hubiera vivido la huelga en el 2018, el crecimiento económico hubiera sido del 3,1%, 0,5 puntos porcentuales por encima del realmente experimentado.

Fuente: BCCR.

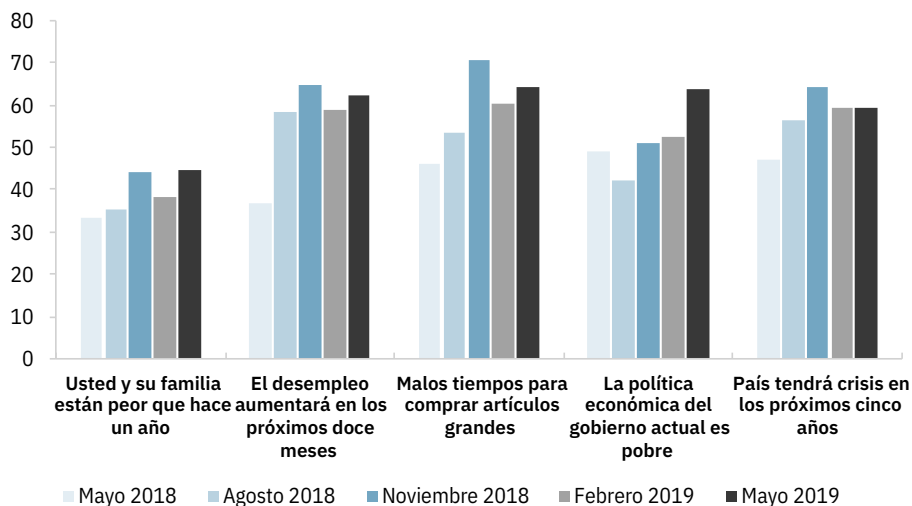
fiscal. Probablemente, los agentes económicos anticipaban el encarecimiento en el costo de vida debido a los nuevos impuestos y experimentaron un aumento en la incertidumbre ante la implementación de la reforma. Además, durante la discusión de la Ley 9635 se realizó en el país una de las huelgas de empleados públicos más largas desde que se tienen registros, durante la cual se paralizaron varios servicios de educación y salud. De acuerdo con estimaciones del BCCR, la huelga explica más del 50% de la desaceleración económica del año 2018 (recuadro 2).

La discusión del proyecto provocó pérdidas significativas en materia productiva debido a la huelga de empleados públicos, al mismo tiempo que aumentó la desconfianza de los consumidores. Sin embargo, el proceso de ajuste fiscal no finalizó en el 2018, dado que la implementación de nuevos impuestos y trámites tributarios provocó incertidumbre en los agentes económicos, especialmente por el rezago en la publicación de normativa. Por ejemplo, el reglamento de Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado se publicó el 11 de junio del 2019, menos de tres semanas antes de que comenzara a regir el nuevo impuesto.

La conflictividad social, la falta de oportunidades laborales y la incertidumbre con la implementación de la reforma fiscal causaron un desgaste en la confianza de los consumidores durante el 2018, que no empeoró en el 2019. Entre mayo y noviembre del 2018, el porcentaje de hogares que indicó que su situación

Gráfico 33

### Indicadores de confianza de los consumidores (porcentaje)



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2019, con datos de la Escuela de Estadística de la UCR.

económica estaba peor que el año anterior aumentó del 33% al 44%, y la proporción que consideró que el país tendrá crisis en cinco años aumentó del 47% al 64% (gráfico 33). En este período, también aumentó el porcentaje de hogares que manifestó que el desempleo aumentaría y que no era un buen momento para la compra de artículos grandes.

De acuerdo con el ICC, en el 2019 el deterioro en la confianza no se exacerba y se mantienen los niveles similares a los de finales del año anterior. Según señala

Madrigal (2019), existe una valoración más negativa de la situación económica actual con respecto a la que experimentará el país en el futuro. Sin embargo, un elemento importante es que en el 2019 se incrementó significativamente la proporción de costarricenses que opina que la política económica del Gobierno no funciona, lo cual denota que los esfuerzos en materia de reactivación están resultando insuficientes.



**Investigadores principales:** Pamela Jiménez Fontana, Karla Meneses Bucheli, Gabriela Córdova Montero, Manfred Esquivel Monge, y Valerie Lankester Campos.

**Insumos:** *Crecimiento, empleo y sector externo en Costa Rica*, de Karla Meneses Bucheli (UDLA-Ecuador) y Gabriela Córdova Montero (UDLA-Ecuador); y *Seguimiento de las finanzas públicas y gestión de la deuda*, de Manfred Esquivel Monge y Valerie Lankester Campos.

**Contribuciones especiales:** *Reforma del empleo público en la Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas: discusión y conflictos de interpretación*, de José Mario Achoy Sánchez; *Balance de las exoneraciones fiscales aprobadas en Costa Rica al 2019*, de José Mario Achoy Sánchez y Pamela Jiménez Fontana; *Reforma fiscal: Cambios efectivos y propuestas de la reforma*, de Daniel Ortiz Álvarez y Natalia Carvajal Sancho; y *Análisis del Catálogo Nacional de Trámites en Costa Rica: una primera aproximación*, de Guillermo Pastrana Torres, Pamela Jiménez Fontana y Rafael Segura Carmona.

**Borrador del capítulo:**  
Pamela Jiménez Fontana.

**Coordinación:**  
Pamela Jiménez Fontana.

**Edición técnica:**  
Pamela Jiménez Fontana y Jorge Vargas Cullell.

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

**Asesoría metodológica:**  
Pamela Jiménez Fontana asesoró en la construcción de la base de datos de exoneraciones fiscales y realizó el abordaje metodológico para el análisis del catálogo nacional de trámites.

**Actualización y procesamientos de datos:**  
Pamela Jiménez Fontana, Rafael Segura Carmona, Guillermo Pastrana Torres, y José Mario Achoy.

**Preparación de gráficos:** Pamela Jiménez Fontana y Guillermo Pastrana Torres.

**Lectores críticos:** Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, José Luis Arce, Vladimir González, Jennyfer León, Karla Meneses, Leonardo Merino, Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, María Santos, Jorge Vargas Cullell y Pablo Villamichel.

**Revisión y corrección de cifras:** Pamela Jiménez Fontana.

**Corrección de estilo:** Mireya González

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar/Insignia/ng.

**Un agradecimiento especial a:** la Bolsa Nacional de Valores, el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, el INEC, el BCCR, el MEIC, el Ministerio de Hacienda, la Sugef, Procomer, la Escuela de Estadística de la UCR y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, por el acceso a sus bases de datos.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 4 de junio, 23 y 30 de julio, con la participación de Rocío Aguilar, Alfonso Alfaro, Eduardo Alonso, José Luis Arce, Rafael Arias, Mauricio Arroyo, María Leonela Artavia, Shirley Benavides, Margarita Bolaños, Leonardo Chacón, Wendy Fallas, Wendy Flores, Velia Govaere, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Pamela Jiménez Fontana, Valerie Lankester, Leonardo Merino, Luis Mesalles, Francisco Meza, Ricardo Monge, Roxana Morales, Jorge Muñoz, José Francisco Pacheco, Guillermo Pastrana, Adolfo Rodríguez, Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell, Pablo Villamichel, Jacqueline Zamora, Sandro Zolezzi y Norberto Zúñiga.

## Notas

- 1 Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).
- 2 La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unida a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).
- 3 También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4 Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual, a su vez, constituye un círculo virtuoso de ahorro.
- 5 El ciclo refleja las fluctuaciones de las variables de interés alrededor de su tendencia, que es la que muestra la evolución de largo plazo (Córdova, 2015). El componente cíclico muestra la desviación porcentual con respecto a su tendencia de largo plazo, su media, por construcción en 0 (Meneses y Córdova, 2019).
- 6 Se excluyen las ramas de minas y canteras, y otras actividades para efectos del análisis. Estas actividades representan un 3% del PIB.
- 7 Algunas entidades venden a empresas “hermanas” carteras con las pérdidas de los créditos, lo cual se encuentra fuera del ámbito y regulación de la Sugef. Al respecto, la OCDE recomienda que el país apruebe legislación para una supervisión consolidada, lo cual evita que se disperse la morosidad de una entidad “madre” en varias pequeñas.
- 8 Entre el 2017 y el 2018, el crecimiento de la economía mundial pasó del 3,8% al 3,6%.
- 9 Esta información se basa en el análisis que hace la División Fiscal del Ministerio de Hacienda sobre el comportamiento de la importación de automóviles, con información desde agosto del 2017 hasta agosto del 2018. Encontrado en: [https://www.hacienda.go.cr/docs/5be1f77613d04\\_carros.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5be1f77613d04_carros.pdf)
- 10 Excluye las exoneraciones fiscales incluidas en el Presupuesto Nacional, conocidas como disposiciones atípicas.
- 11 El congelamiento de plazas se aplicó en el Gobierno Central, con excepción de los servicios esenciales en educación y salud.
- 12 Si se concentran las colocaciones en pocos momentos específicos, esto favorece que el precio se forme reflejando la verdadera escasez relativa de recursos, lo cual permite lograr mejores condiciones de tasa de interés para el emisor.
- 13 Se estima que el 2018 tuvo 250 días hábiles, lo cual excluye feriados.
- 14 Entre el 2015 y 2018, el crecimiento promedio del PIB nominal fue de 6,2%. El tercer escenario de la regla fiscal establece un límite al crecimiento del 75% de este indicador.
- 15 Los respectivos decretos ejecutivos son: 41157-H, 41161-H y 41162-H, y las directrices son: 003-H, 007-H, 008-H, 009-H, 011-H, 012-H y 013-H. Se publicaron en La Gaceta del 6 de junio de 2018.
- 16 Esto se llevó a cabo por medio de la inclusión de un artículo específico en la Ley de Salarios de la Administración Pública, relacionado con su ámbito de aplicación.
- 17 Voto 19511-2018 de la Sala Constitucional.
- 18 Resoluciones R-5254-2018 (31 de julio de 2018) y R-55-2019 (1 de marzo de 2019).
- 19 OJ-58-2019.
- 20 Este indicador no se construye con la misma metodología del IPC. El INEC estima las canastas de consumo según estratos de ingreso y, a partir de ellas, calcula los ponderadores de cada producto. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC.
- 21 Con el aumento de la TPM, se espera que la moneda nacional sea más atractiva que la extranjera, con lo cual se busca reducir las presiones del tipo de cambio.
- 22 El MEIC define un trámite como “cualquier gestión que realice el administrado ante la administración, en razón de una norma que lo establezca a fin de obtener un derecho, eliminar una restricción, consolidar una situación jurídica u obtener un permiso o subsidio”. El trámite debe estar publicado en una ley, decreto o reglamento.
- 23 En agosto del 2018, el Gobierno emitió una directriz que ordenaba a la Administración Central e instruí a los jefes de la Administración descentralizada incluir en el CNT todos los trámites, requisitos y procedimientos vigentes y que sean exigibles por parte de los ciudadanos. En la directriz se indica que el tiempo que tenían las entidades era de seis meses para realizar la actualización e inclusión de trámites. Por lo anterior, se utiliza la base del CNT a marzo del 2019.

# Referencias bibliográfica

- Academia de Centroamérica. 2015. *Límite natural de deuda (LND)*. San José: Academia de Centroamérica.
- Achoy, J.M. 2019. *Reforma del empleo público en la Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas: discusión y conflictos de interpretación*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Achoy, J.M. y Jiménez Fontana, P. 2019. *Balance de las exoneraciones fiscales aprobadas en Costa Rica al 2019*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Alonso, E. 2017. *Mejora regulatoria y simplificación de trámites en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- Banco Mundial. 2012. *Asistencia técnica: elaboración de un plan de ruta estratégico para el mercado de valores de Costa Rica*. Washington D.C.: World Bank Securities Markets Group.
- BCCR. 2019a. 2019a. *Comunicado de Política Monetaria N° 1-2019*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- 2019b. *Comunicado de Política Monetaria N° 3-2019*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- 2019c. *Comunicado de Política Monetaria No 4-2019*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- 2019d. *Comunicado de Política Monetaria No 5-2019*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- 2019e. *Comunicado de Política Monetaria No 6-2019*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- 2019f. *Programa Macroeconómico 2019-2020*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Briceño, R. et al. 2013. *Liquidez del mercado secundario de deuda: diagnóstico y propuesta de mejora*. San José: Sugeval.
- Cepal. 2014. *La inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe. Base de datos de inversiones en infraestructura económica en América Latina y el Caribe, 1980-2012*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- 2019. *Balance Preliminar de las Economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2018 y perspectivas para 2019*. México: Comisión Económica para América Latina.
- Chaverri, C. 2017. "Límite natural de deuda para la economía costarricense", en *Economía y Sociedad* 22 (51).
- Cinde. 2019. *Proyección de IED en Costa Rica para 2019-2020*. San José: Departamento de Investigación, Agencia de Promoción de Inversiones en Costa Rica.
- Córdova, G. 2015. "La inversión en Ecuador: período 2000-2014", en *Revista Valor Agregado*.
- Esquivel, M. y Lankester, V. 2019. *Seguimiento de las finanzas públicas y gestión de la deuda*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- FMI. 2019. *World Economic Outlook, April 2019: Growth Slowdown, Precarious Recovery*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- INEC. Varios años. *Encuesta Nacional de Hogares*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- 2019. *Índice de Precios al Consumidor junio 2019: base junio 2015*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Jiménez Fontana, P. 2019. *Estimación de distintos escenarios de gasto de capital y balance financiero en 2018*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Jiménez Fontana, P. y Pastrana, G. 2019. *Gráficos del capítulo*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Madrigal, J. 2019. *La confianza de los consumidores*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Meneses, K., et al. 2018. *Determinantes de la estructura productiva que impactan la desigualdad de ingresos*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: PEN.

- Meneses, K. y Córdova, G. 2017. *Crecimiento económico y encadenamientos de empleo*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN.
- . 2019. *Crecimiento, empleo y sector externo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Ministerio de Hacienda. 2018. "Breve análisis del comportamiento de la importación de vehículos (automóviles, Jeeps y Pick-up) de las partidas arancelarias 8703 y 8704, gravados con el Impuesto Selectivo de Consumo y sin Derechos Arancelarios a las importaciones". En: <[https://www.hacienda.go.cr/docs/5be1f77613d04\\_carros.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5be1f77613d04_carros.pdf)>.
- Morales, N. et al. 2019. "Balance de la Equidad e Integración Social del Informe Estado de la Nación 2019". En: <<https://www.estadonacion.or.cr>>
- OCDE. 2018. *Estudios Económicos OCDE: Costa Rica*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Ortiz, D. y Carvajal, N. 2019. *Reforma fiscal: Cambios efectivos y propuestas de reforma*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Pastrana, G., et al. 2019. *Análisis del Catálogo Nacional de Trámites en Costa Rica: una primera aproximación*. Contribución especial realizada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- PEN. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- . 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- . 2016. *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- . 2018. *Informe Estado de la Nación 2018 en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Uccaep. 2019. *Encuesta Trimestral de Negocios "Pulso Empresarial"*. San José: Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial.