

1 Perspectivas de las principales políticas

El progreso de Costa Rica ha sido notable. El compromiso con la apertura comercial ha sido clave para atraer inversión directa y progresar en la cadena de valor. El esfuerzo para dar servicios de salud y pensiones prácticamente universales se ha traducido en indicadores de bienestar comparables con la OCDE en varias dimensiones. Costa Rica también tiene un firme compromiso con la conservación de los recursos naturales. Los desafíos para mantener estos éxitos y continuar progresando son importantes. La situación fiscal continúa siendo una vulnerabilidad crítica. El impulso de la reforma ha sido extraordinario, al completarse un gran número de iniciativas legales relacionadas con la adhesión a la OCDE. Estas reformas también facilitarían la recuperación. A corto plazo, atender el brote de coronavirus es la prioridad principal. Una vez la recuperación esté establecida, la implementación plena de la reforma fiscal es crítica para restaurar la sostenibilidad fiscal a mediano plazo. Fortalecer el crecimiento requiere aumentar la productividad mediante mejoras en las regulaciones y mantener los compromisos con el comercio, la inversión directa y la conservación de los recursos naturales. Extender los beneficios del crecimiento a todos los costarricenses requerirá mejorar la eficiencia del gasto público, reducir la informalidad y aumentar la participación femenina en el mercado laboral.

El progreso social y económico de Costa Rica (centrado en la apertura comercial, el bienestar y el uso sostenible de los recursos naturales) ha sido notable. En los últimos 30 años el crecimiento ha sido constante y el PIB per cápita se triplicó. Un profundo compromiso con la apertura comercial ha sido clave para atraer inversión extranjera directa y lograr que Costa Rica progrese en la cadena de valor global y mejorar sus exportaciones.

El esfuerzo para proporcionar servicios de salud y pensiones prácticamente universales se ha traducido en indicadores de bienestar comparables con los estándares de la OCDE en varias dimensiones (Gráfico 1.1). Costa Rica tiene la mayor esperanza de vida al nacer en América Latina y la percepción de bienestar indicada por los costarricenses está por encima del promedio de la OCDE. En otras dimensiones, como la calidad de la educación o la participación femenina en el mercado laboral, persisten las brechas (Cuadro 1.1).

Costa Rica también ha demostrado que tiene un firme compromiso con la conservación de los recursos naturales. Es uno de los pocos países que ha logrado revertir la deforestación (Gráfico 1.2). El área cubierta por bosques aumentó del 26% a principios de la década de 1980 a más del 55% en la actualidad. Costa Rica también se destaca internacionalmente por haber sido uno de los primeros países en establecer el ambicioso objetivo de lograr cero emisiones netas de CO₂ antes de 2050.

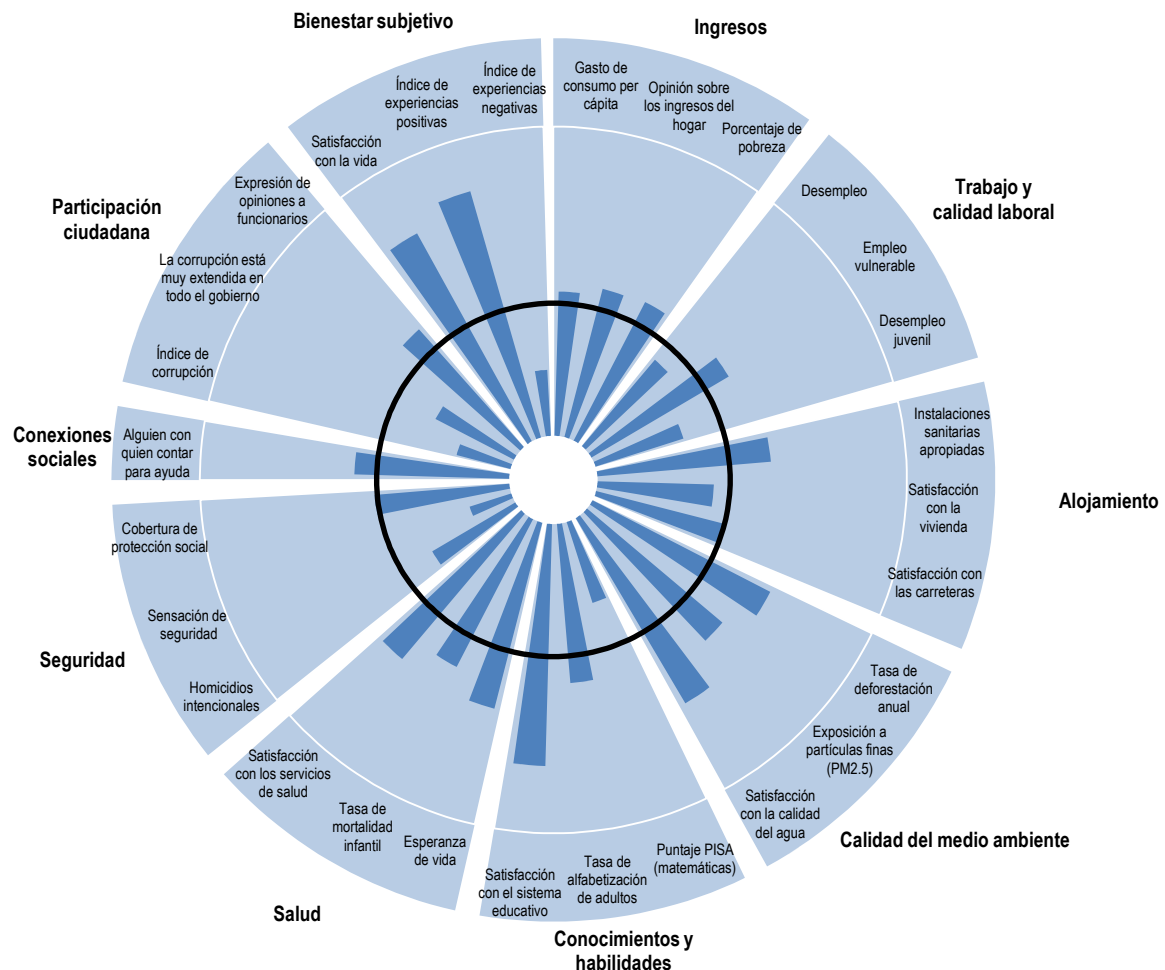
Costa Rica enfrenta desafíos importantes para mantener los éxitos logrados y continuar la transición hacia niveles de vida más altos, incluyendo la respuesta a la crisis del coronavirus. La situación fiscal continúa siendo una vulnerabilidad crítica. Los grandes déficits y el rápido aumento de la deuda pública amenazan los logros notables de Costa Rica. La reforma fiscal aprobada en diciembre de 2018 fue un paso histórico para restablecer la sostenibilidad fiscal. Impulsar el crecimiento también es una prioridad clave, ya que la brecha en el PIB per cápita con las economías avanzadas sigue siendo grande (Gráfico 1.3). El desempleo, la informalidad y la desigualdad continúan siendo altos (Gráfico 1.4). La pandemia de COVID-19 ha impactado significativamente a Costa Rica, pues la desaceleración económica mundial y las medidas de contención necesarias obstaculizan las perspectivas de crecimiento y la mejora en las cuentas fiscales.

Responder con éxito a estos grandes desafíos dependerá de que se logre reforzar el marco fiscal e implementar reformas para fomentar el crecimiento inclusivo. A pesar de que existe un entorno político complejo, se ha logrado un consenso importante entre los partidos políticos en el Congreso con respecto a la agenda de reformas relacionada con el proceso de adhesión a la OCDE. El impulso de la reforma en los últimos 18 meses ha sido extraordinario, ya que se ha completado una cantidad significativa de iniciativas legales relacionadas con la adhesión a la OCDE (Recuadro 1.1). La implementación plena de este amplio esfuerzo para mejorar los marcos legales y hacer que coincidan más con los mejores estándares será clave para impulsar el crecimiento y el bienestar. Las estimaciones de la OCDE sugieren que el PIB per cápita podría aumentar un 15% en 10 años (Cuadro 1.2). Los mayores beneficios provienen de la mejora del marco de competencia. Mantener el impulso de la reforma y emprender otras reformas esenciales, como se identifica en este Estudio Económico, podría contribuir a aumentar el PIB per cápita en 13 puntos porcentuales adicionales (Cuadro 1.3). Las reformas también contribuirían a reducir significativamente la desigualdad de ingresos (Cuadro 1.4). Estas reformas también facilitarían la recuperación del impacto causado por la COVID-19 y mejorarían la resistencia a posibles impactos futuros. Comunicar con claridad que las reformas ayudarían a compartir los beneficios del crecimiento más ampliamente entre los costarricenses ayudaría a superar las barreras de la economía política para su implementación. La Comisión especial que analiza el ingreso de Costa Rica a la OCDE en la Asamblea Legislativa, que fue clave para facilitar las reformas recientes, puede desempeñar un papel fundamental para mantener el impulso de la reforma.

En este contexto, los principales mensajes de este Estudio son:

- A corto plazo, atender el brote de coronavirus es la prioridad principal. El gasto adicional en salud y el suministro temporal de efectivo y liquidez a hogares y empresas ayudan a mitigar el impacto económico y social de la pandemia y los daños a largo plazo.
- La implementación plena y oportuna de la reforma fiscal es crítica para restaurar la sostenibilidad fiscal a mediano plazo, asegurar la estabilidad macroeconómica y establecer las bases para mayores ingresos y mejoras más amplias en los niveles de vida.
- Extender los beneficios del crecimiento a todos los costarricenses requerirá mejorar la eficiencia del gasto público para maximizar el impacto de políticas clave como la educación, reducir la informalidad y aumentar la participación femenina en el mercado laboral.
- Poner a Costa Rica en la ruta hacia un mayor crecimiento requiere aumentar la productividad mediante la adopción de reformas estructurales para mejorar las regulaciones y mantener los compromisos con el comercio, la inversión extranjera directa y la conservación de los recursos naturales.

Gráfico 1.1. Antes de la pandemia, Costa Rica tenía una calificación alta en muchas dimensiones de bienestar



Nota: Los datos de todos los indicadores son de 2018 o del último año disponible. Las barras representan los valores de bienestar observados en Costa Rica y el círculo negro muestra los valores esperados con base en el nivel del PIB per cápita de Costa Rica. Los valores observados dentro del círculo negro indican áreas donde Costa Rica tiene un desempeño deficiente en términos de lo que podría esperarse de un país con un nivel similar del PIB per cápita.

Fuente: OCDE.

Cuadro 1.1. Costa Rica: indicadores seleccionados en comparación con la OCDE

Indicador	Clasificación	Medida	Costa Rica	Promedio de países ALC de la OCDE	Promedio de la OCDE
Satisfacción de vida	13	Satisfacción indicada por los individuos	7,1	6,3	6,7
Esperanza de vida	26	Esperanza de vida al nacer, población total	80,4	76,6	80,7
Servicios básicos de saneamiento	27	Personas que utilizan al menos servicios básicos de saneamiento, %	98,4	93,6	98,3
Mortalidad infantil	35	Total, defunciones / 1000 nacidos vivos	7,9	12,0	3,8
Tasa de participación femenina en la fuerza laboral	36	Tasa de participación femenina en la fuerza laboral, % de 15 a 64 años	53,9	56,0	64,6
Puntaje en PISA	37	Promedio no ponderado de puntaje promedio en lectura, matemáticas y ciencias	414,8	419,8	490,6

Nota: Los datos de todos los indicadores son de 2018 o del último año disponible.

1. Clasificado entre 38 países: 36 países de la OCDE, Colombia y Costa Rica.

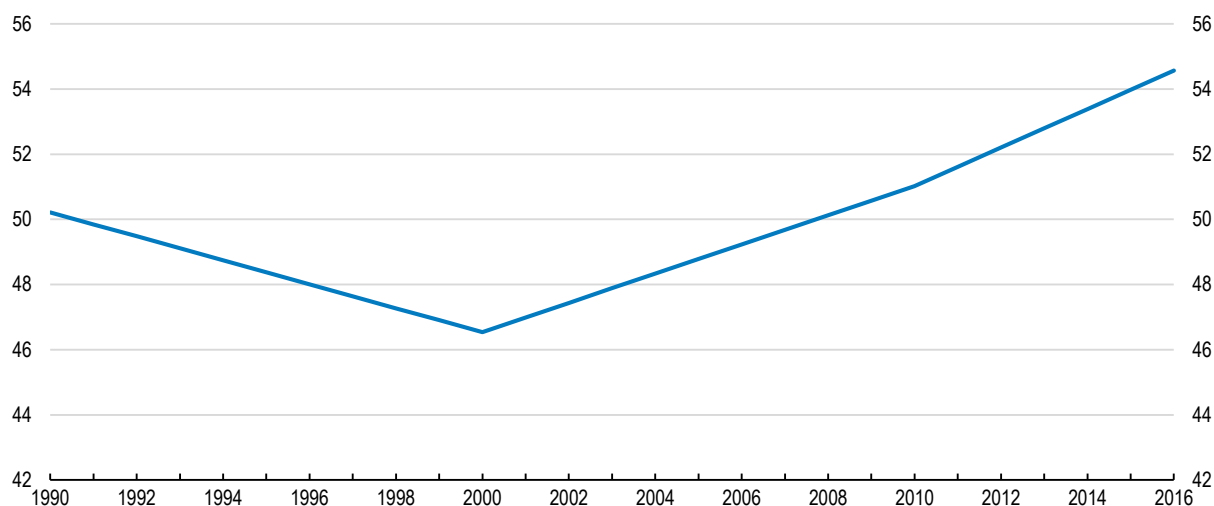
2. ALC se refiere al promedio no ponderado de Chile, Colombia y México.

3. El promedio de la OCDE se refiere a un promedio no ponderado.

Fuente: OCDE.

Gráfico 1.2. La cobertura forestal se ha recuperado desde 2000

Territorio cubierto por bosque, % del área total del territorio

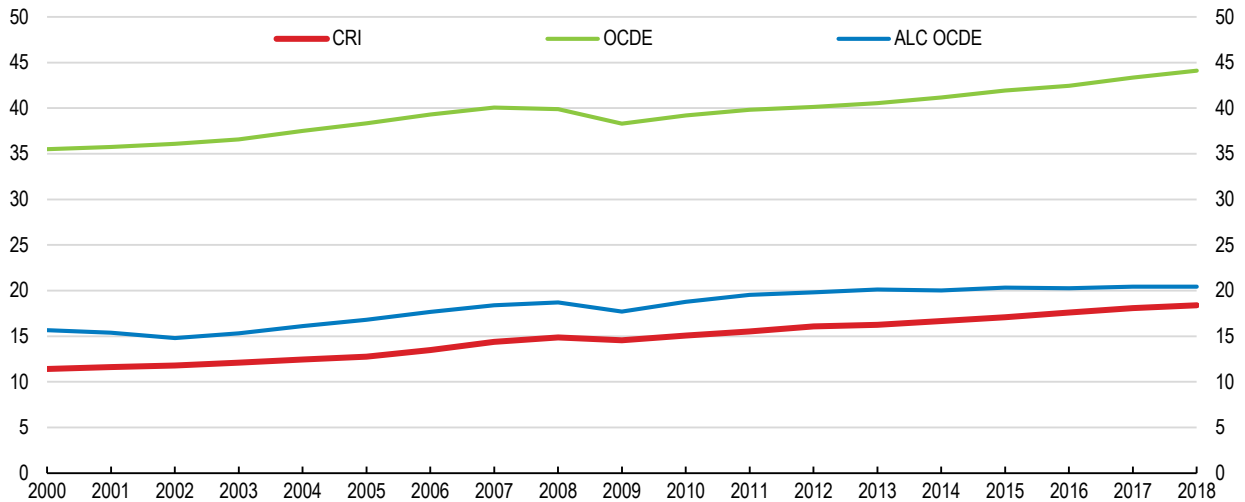


Fuente: Base de Datos de la OCDE sobre el Medio Ambiente.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148239>

Gráfico 1.3. La brecha con las economías avanzadas continúa siendo grande

Miles de USD 2015 ajustados por PPA per cápita



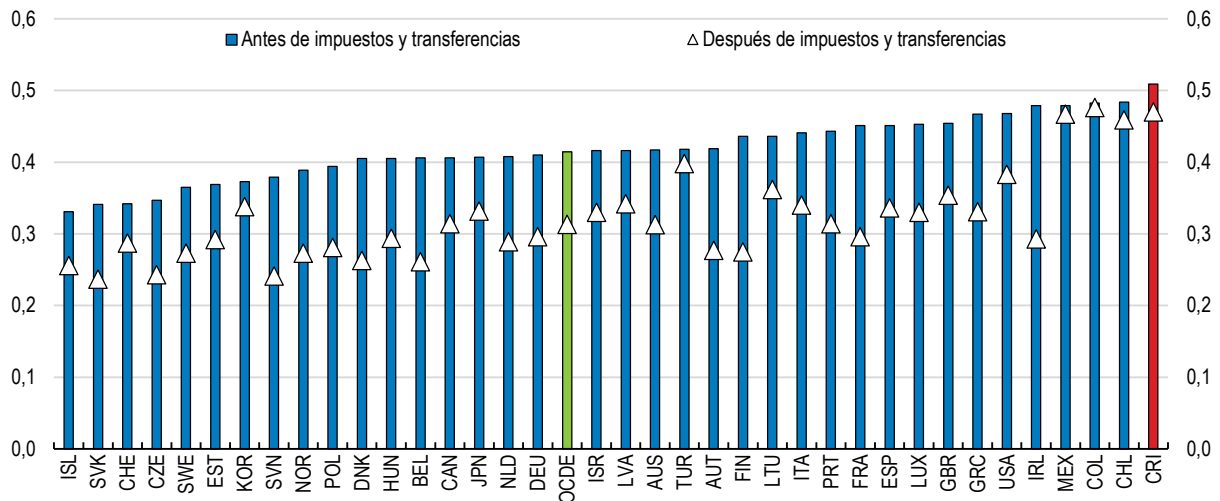
Nota: ALC OCDE se refiere al promedio simple de Chile, Colombia y México.

Fuente: Base de Datos Analítica de la OCDE; Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148258>

Gráfico 1.4. La desigualdad continúa siendo alta

Coefficiente de Gini, población en edad laboral, 2018 o año disponible más reciente



Fuente: Base de Datos de Distribución de Ingresos de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148277>

Recuadro 1.1. Reformas económicas recientes

Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas: Introduce una regla fiscal, crea un IVA y dos nuevos tramos de ingresos en el régimen del impuesto sobre la renta personal y reduce la asignación de fondos (Recuadro 1.4 Cuadro 1.4).

Reforma a la Ley Orgánica del Banco Central: Fortalece la independencia del Banco Central (Cuadro 1.8).

Reforma a la Ley del Régimen de Zonas Francas: Elimina la restricción de las ventas locales de servicios, para cumplir con el Plan de Acción de la OCDE contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS).

Ley del Sistema Nacional de Estadística: El marco regulatorio se actualizó para lograr las mejores prácticas internacionales en la generación de estadísticas.

Ley de Responsabilidad de las Personas Jurídicas sobre Cohechos Domésticos, Soborno Transnacional y Otros Delitos: La ley establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas por actos de sobornos nacionales y transnacionales, y otros delitos relacionados con la corrupción.

Reforma Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente, Energía, "Impedimento del Consejo de Gobierno para nombrar Ministros o Viceministros en la Junta Directiva de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE): Fortalece la gestión corporativa de la empresa estatal.

Sucursales de bancos extranjeros: Esta reforma a la legislación financiera permite a los bancos extranjeros elegir cómo establecerse en Costa Rica (ya sea a través de una filial o una sucursal) con los mismos derechos y obligaciones.

Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia: Fortalece el marco de competencia del país, otorga más independencia y recursos a una de las autoridades de competencia (COPROCOM) y reduce el alcance de las exenciones a la legislación de competencia (Capítulo 2).

Reforma de la Ley Reguladora del Mercado de Valores: Esta ley permite el intercambio de información entre las autoridades financieras y con los organismos de supervisión de otros países, el acceso de la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) a información sobre beneficiarios reales, fortalece las regulaciones contables y crea un régimen de protección legal para los funcionarios que llevan a cabo el trabajo de supervisión.

Supervisión consolidada: Esta ley tiene como objetivo fortalecer las capacidades legales del supervisor, permitiendo la emisión de reglamentación prudencial monitoreando las exposiciones al riesgo de las entidades y compañías que crean conjuntamente un grupo financiero costarricense, independientemente del territorio en el cual desarrollan la actividad.

Ley de Creación del Fondo de Garantía de Depósito y de Mecanismos de Resolución de los Intermediarios Financieros: Establece un régimen de seguro de depósitos que cubre a todos los bancos y un régimen de resolución integral.

Cuadro 1.2. Las reformas estructurales en curso impulsarán el crecimiento

Impacto potencial de las reformas estructurales en el PIB per cápita en diferentes horizontes

Política estructural	Cambio en el indicador		Efectos sobre el nivel de ingresos per cápita [%]		
	Datos más recientes	Después de la reforma	2 años	5 años	10 años
Mejorar el marco de competencia	2,5	2,1	2,5	5,9	7,5
Mejorar la gestión de las empresas estatales	2,5	2,3	1,4	3,4	4,3
Reducir el tiempo de trámites de insolvencia	3,0	2,4	0,2	0,7	1,1
Aumentar el gasto en políticas activas del mercado laboral (por desempleado, % del PIB / cápita)	4,5	11,2	1,0	1,3	1,9
<i>Todas las anteriores</i>			5,1	11,3	14,8

Nota: Estas estimaciones se obtuvieron con base en indicadores numéricos de la posición de política de Costa Rica en cada área de políticas. Los escenarios sobre la competencia y la gestión de las empresas públicas se basan en el indicador sobre Regulación del Mercado de Productos (RMP) y reflejan posibles cambios en el indicador luego de las reformas en curso. Otros escenarios asumen que la brecha con el promedio de la OCDE se reduce a la mitad. Las cuantificaciones son ilustrativas, ya que están sujetas a la incertidumbre sobre su magnitud y el horizonte temporal de su materialización.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Égert y Gal (2016^[11]) y Égert (2017^[21]).

Cuadro 1.3. Esfuerzos adicionales de reforma tendrían resultados positivos

Impacto potencial de las reformas estructurales sobre el PIB per cápita en diferentes

Política estructural	Cambio en el indicador		Efectos sobre el nivel de ingreso per cápita [%]		
	Datos más recientes	Después de la reforma	2 años	5 años	10 años
Reducir las barreras de entrada (RMP)	2,1	1,3	2,6	6,1	7,5
Mejorar el transporte público (RMP)	2,1	1,8	1,1	2,6	3,2
Aumentar la edad efectiva de jubilación	61,0	62,7	0,4	1,3	2,1
<i>Todas las anteriores</i>			4,1	10	12,8

Nota: Estas estimaciones se obtuvieron con base en indicadores numéricos de la posición de política de Costa Rica en cada área de políticas. Los escenarios sobre barreras de entrada, contratación pública y transporte público se basan en el indicador de la Regulación del Mercado de Productos (RMP) y reflejan posibles cambios en el indicador si se implementan las recomendaciones. La reforma relacionada con el aumento de la edad efectiva de jubilación implica reducir a la mitad la brecha con el promedio de la OCDE. Las cuantificaciones son ilustrativas, ya que están sujetas a la incertidumbre sobre su magnitud y el horizonte temporal de su materialización.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Égert y Gal (2016^[11]) y Égert (2017^[21]).

Cuadro 1.4. Las reformas también ayudarían a reducir la desigualdad

Impacto potencial de reformas seleccionadas sobre el coeficiente de Gini

	Impacto sobre Gini
Reforma de la remuneración en el sector público	-0,019
Reducción de la informalidad.	-0,067
Mejora de la focalización de las políticas sociales.	-0,003
Mejora de los resultados educativos	-0,009
<i>Reducción general de Gini (unidades)</i>	-0,1
<i>Reducción general de Gini (porcentaje)</i>	20,0

Nota: El escenario de mejorar la focalización de las políticas sociales asume que las transferencias sociales compartidas que reciben esos hogares en los quintiles tercero a quinto se reasignan a los hogares en los quintiles primero y segundo. El escenario de informalidad asume que el ingreso de los trabajadores no calificados aumenta en un 20% cuando se convierten en formales. El escenario educativo asume que debido a mejores resultados educativos el premio salarial asociado con mejores competencias cae en un 20%. El escenario de remuneración del sector público asume que, como consecuencia de una racionalización de salarios e incentivos, la remuneración de los trabajadores calificados se reduce en un 20%. Las cuantificaciones son ilustrativas.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en González Pandiella y Gabriel (2017^[3]).

La economía se está contrayendo debido al brote de coronavirus

La COVID-19 está teniendo un impacto significativo en Costa Rica, aunque este es menos severo que en otros países de la región. Las autoridades han tomado medidas oportunas y bien dirigidas. Las medidas de contención rápidas ayudaron a aplanar la curva de infección, mientras que las medidas económicas bien focalizadas están ayudando a mitigar el impacto económico y social de la crisis (Recuadro 1.2). La propagación del virus comenzó a principios de marzo y se aceleró en abril. Después de una desaceleración a principios de mayo, la cantidad de casos se incrementó marcadamente desde finales de mayo. A mediados de mayo las autoridades anunciaron una estrategia de salida que apunta a eliminar gradualmente las medidas de confinamiento, dependiendo de la evolución de la pandemia. Mirando hacia el futuro, impulsar la capacidad de realizar pruebas y rastreo y preparar el sistema de salud para aumentos en la demanda de atención médica son prioridades importantes.

Antes de la pandemia, las condiciones macroeconómicas eran estables y se esperaba que la economía creciera ligeramente por encima del 2% en 2020. La recesión económica mundial desencadenada por la pandemia, junto con las medidas de contención necesarias, están afectando la economía de manera significativa (Gráfico 1.5). La pérdida inicial de producción estimada de las medidas de confinamiento en la primera mitad del año podría alcanzar el 22%. Las exportaciones de turismo han colapsado tras los cierres de fronteras y las restricciones de viaje en los países de origen. Por el contrario, los servicios en el sector de la información y las telecomunicaciones continúan siendo relativamente dinámicos. La tasa de desempleo está aumentando, erosionando la confianza del consumidor. Alrededor de 7100 empresas, que emplean a más del 8% de todos los trabajadores, han solicitado ser incluidos en el régimen temporal de trabajo introducido por el Gobierno, que permite a las empresas en dificultades reducir proporcionalmente las horas de trabajo y los salarios. Antes del impacto del COVID-19, la confianza empresarial, obstaculizada por la incertidumbre que rodeaba la situación fiscal, y el crecimiento del crédito eran moderados. La inversión se ha debilitado aún más, impactada por interrupciones en las cadenas globales de valor.

Recuadro 1.2. Resumen de medidas para responder a la crisis del coronavirus

Medidas de contención

- El lunes 16 de marzo se declaró estado de emergencia nacional.
- Se han cerrado áreas recreativas, centros educativos y universidades (se mantienen transferencias monetarias condicionadas).
- A partir del 18 de marzo, solo los costarricenses y los residentes en Costa Rica podrán ingresar al país, pero serán puestos en cuarentena durante dos semanas. Se imponen restricciones a los residentes extranjeros cuando salgan del país.
- El teletrabajo se ha promovido con insistencia y se ha restringido el tráfico de vehículos privados.
- Se pide a las personas en riesgo que implementen medidas de distanciamiento social.
- Los restaurantes, bares y cines deben operar al 50% de su capacidad.
- Las actividades de la Semana Santa fueron canceladas.
- A mediados de mayo se anunció una estrategia de salida de cuatro etapas con el objetivo de eliminar gradualmente las medidas de confinamiento hasta agosto, suponiendo que la pandemia disminuirá para entonces.

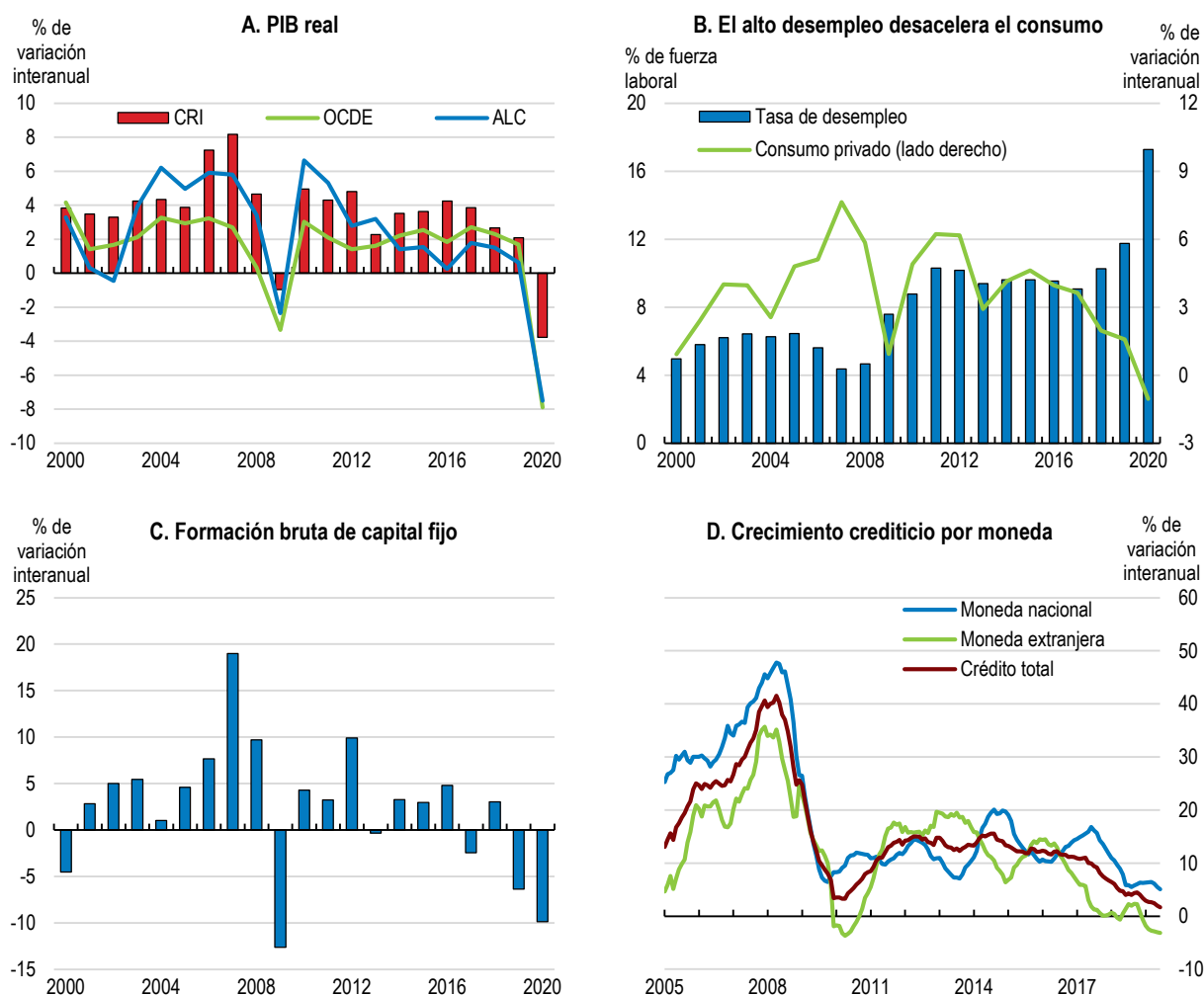
Medidas económicas

Se han implementado las siguientes medidas:

- El Banco Central redujo la tasa de política monetaria en 150 puntos básicos a 0,75%.
- Ajustes temporales a las regulaciones prudenciales para crear espacio para la reorganización de amortizaciones de los créditos. En particular, es posible renegociar dos veces en un período de 24 meses las condiciones acordadas de los préstamos, sin que estas se consideren una operación especial y tengan efectos negativos en la calificación de riesgo de los deudores.
- Reducción temporal de las provisiones contracíclicas por parte de los bancos.
- Cambio en las regulaciones del encaje mínimo legal con el fin de brindar mayor flexibilidad a los intermediarios financieros para administrar su liquidez.
- Moratoria de tres meses para el pago del impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la renta y los aranceles aduaneros, todo para empresas constituidas formalmente.
- Recaudación de contribuciones a la seguridad social por el tiempo trabajado efectivamente, además de diferir el pago de las contribuciones a la seguridad social.
- Se solicitará a los bancos públicos que reprogramen las amortizaciones de los préstamos, incluyendo una posible moratoria en el pago del principal y / o intereses por tres meses prorrogables, particularmente para los sectores más afectados.
- Una tarifa preferencial para el seguro de riesgos laborales de empresas con menos de 30 trabajadores.
- Autorizar un nuevo producto de seguro para turistas que ingresan a Costa Rica.
- Moratoria de cuatro meses del Instituto Costarricense de Turismo a las empresas que deben impuestos a la institución.
- Programa de transferencias directas de efectivo (Bono Proteger), dirigido a quienes perdieron su trabajo o enfrentaron un horario reducido, incluyendo lo del sector informal.
- Régimen de retención de empleos a corto plazo, que permite reducir las horas de trabajo (hasta en un 50%) a las empresas que declaran pérdidas de ingresos anuales entre 60% y 75%. El régimen se aplicó durante el segundo trimestre de 2020 y se puede extender por tres meses más.
- Entrega de alimentos y atención domiciliaria para 15 mil personas mayores.

El déficit de cuenta corriente de Costa Rica se ha mantenido financiado cómodamente por la inversión extranjera directa (Gráfico 1.6). La deuda externa total ha aumentado (Gráfico 1.7), llegando al 49% del PIB y se espera que continúe aumentando en el mediano plazo debido a las emisiones planificadas de deuda externa pública. Esto sugiere que la exposición de Costa Rica a las condiciones financieras mundiales, las reversiones del flujo de capital y los riesgos cambiarios están aumentando. Por otro lado, las reservas internacionales habían aumentado al 14% del PIB, cubriendo 8 meses de importaciones antes del impacto de la COVID-19. La caída de los ingresos por turismo y otras exportaciones desencadenadas por el impacto, junto con una desaceleración esperada de las entradas de inversión extranjera, implicará una brecha de financiación significativa en la balanza de pagos, que se estima alcanzará el 2,5% del PIB (IMF, 2020^[4]). Las autoridades han reaccionado rápidamente y obtenido asistencia financiera de emergencia del FMI y otras organizaciones multilaterales para llenar este vacío, lo cual también permite mantener las reservas en niveles adecuados.

Gráfico 1.5. La economía está en recesión



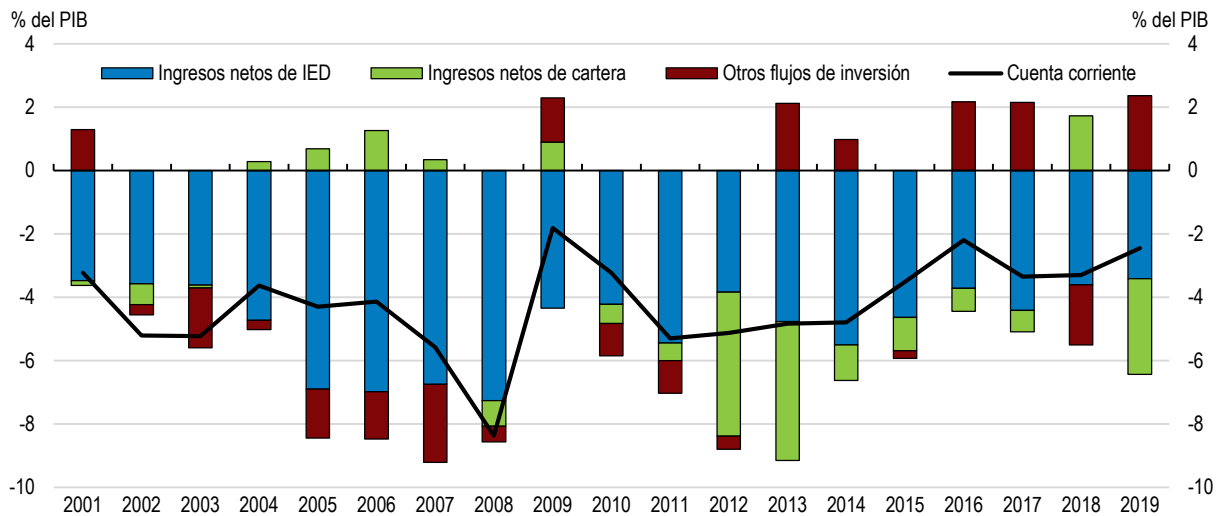
Nota: ALC es el promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Los datos de 2020 se refieren a un promedio del T1 y T2, que se pronostican. En el Panel D, la moneda extranjera se refiere a USD.

Fuente: Base de datos del OECD Economic Outlook; y Banco Central de Costa Rica.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148296>

Por ser una economía pequeña abierta, Costa Rica está sumamente expuesta a los efectos económicos globales del coronavirus. Los principales canales de transmisión son el comercio y el turismo. La economía costarricense se ve afectada por demoras logísticas en la obtención de suministros, menor demanda extranjera de bienes y servicios y una caída en el turismo. La caída del turismo afectará particularmente a Costa Rica, ya que la contribución directa de esa actividad al PIB asciende al 6%. La demanda interna también se debilitará, ya que las medidas de contención implementadas en Costa Rica impactan el consumo y la inversión. Los factores atenuantes y positivos son la caída significativa de los precios del petróleo y la diversificación de la economía. El impacto en las perspectivas de crecimiento dependerá del grado de propagación del virus en Costa Rica y la gravedad de la recesión de la economía mundial.

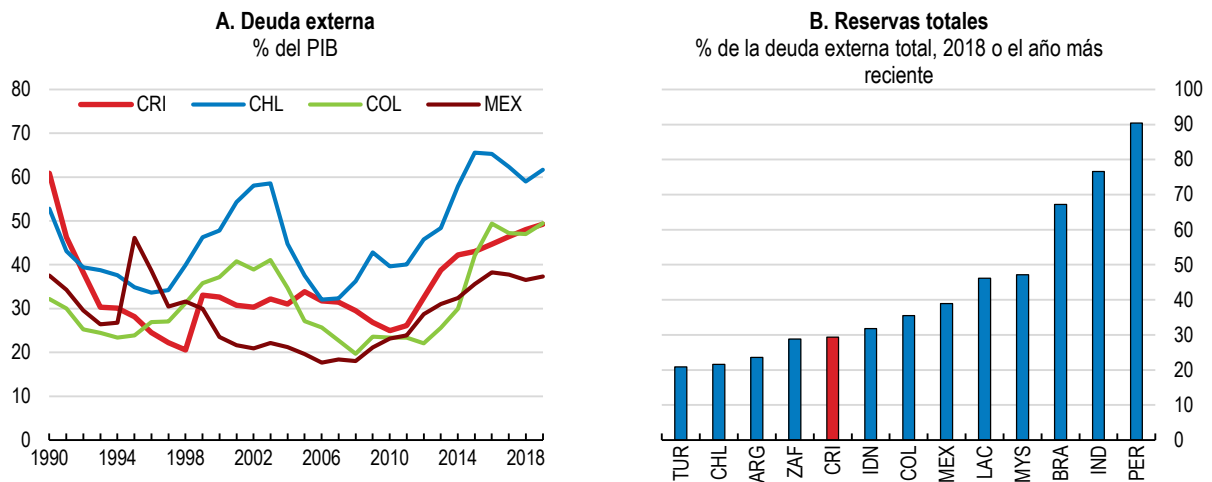
Gráfico 1.6. El déficit de cuenta corriente se financia con grandes flujos de inversión extranjera directa



Fuente: Base de Datos sobre Balanza de Pagos del FMI; Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, octubre de 2019.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934148315>

Gráfico 1.7. La deuda externa ha aumentado



Nota: Panel B: ALC se refiere a la agrupación de 25 países del Banco Mundial para América Latina y el Caribe (excluyendo los de altos ingresos). Los datos de Costa Rica son de 2019.

Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, octubre de 2019; Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial; Banco Central de Chile; y Banco Central de Costa Rica.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934148334>

En un escenario de la pandemia en el que esta desaparecería después del primer brote, Costa Rica experimentaría una recesión en 2020, al igual que la economía global (Cuadro 1.5). Una reanudación gradual del turismo y otras exportaciones contribuiría a una recuperación gradual en 2021, aunque durante algún tiempo permanecerían por debajo de los niveles previos a la pandemia.

Cuadro 1.5. Proyecciones macroeconómicas y financieras

A. Escenario de un solo brote						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Precios corrientes CRC billones	Cambios porcentuales, volumen (Precios 2012)				
PIB a precios de mercado	31,1	3,9	2,7	2,1	-4,1	2,7
Consumo privado	20,0	3,6	2,0	1,6	-1,3	2,6
Consumo del Gobierno	5,4	3,1	0,5	4,9	1,0	0,4
Formación bruta de capital fijo	5,7	-2,5	3,0	-6,4	-9,2	4,8
Demanda interna final	31,0	2,4	1,9	0,7	-2,2	2,5
Variación de existencias	0,0	1,5	-0,7	0,6	-0,4	0,0
Demanda interna total	31,1	3,8	1,1	1,2	-2,7	2,4
Exportaciones de bienes y servicios	10,0	4,0	4,7	2,7	-10,4	1,6
Importaciones de bienes y servicios	9,9	3,7	0,1	0,2	-6,3	0,9
Exportaciones netas ¹	0,1	0,0	1,6	0,9	-1,3	0,2
<i>Ítems de memorando</i>						
Deflactor del PIB	–	2,6	2,5	1,7	1,4	1,9
Índice de precios al consumidor	–	1,6	2,2	2,1	1,3	2,0
Índice de inflación subyacente ²	–	1,2	2,1	2,4	1,4	1,9
Resultado financiero del Gobierno (% del PIB)	–	-6,1	-5,8	-7,0	-8,9	-7,1
Resultado primario del Gobierno (% del PIB)	–	-3,0	-2,3	-2,8	-3,9	-1,7
Deuda bruta del Gobierno (% del PIB)	–	48,6	53,2	58,5	67,9	70,6
Tasa de desempleo (% de la fuerza laboral)	–	9,1	10,3	11,8	15,9	13,9
Saldo en cuenta corriente (% del PIB)	–	-3,3	-3,3	-2,5	-4,4	-3,8
B. Escenario con segundo brote						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Precios corrientes CRC billones	Porcentaje de cambios, volumen (Precios 2012)				
PIB a precios de mercado	31,1	3,9	2,7	2,1	-4,9	1,5
Consumo privado	20,0	3,6	2,0	1,6	-2,0	1,3
Consumo del Gobierno	5,4	3,1	0,5	4,9	1,4	0,3
Formación bruta de capital fijo	5,7	-2,5	3,0	-6,4	-11,2	3,0
Demanda interna final	31,0	2,4	1,9	0,7	-2,9	1,4
Variación de existencias	0,0	1,5	-0,7	0,6	-0,4	0,0
Demanda interna total	31,1	3,8	1,1	1,2	-3,4	1,4
Exportaciones de bienes y servicios.	10,0	4,0	4,7	2,7	-12,2	0,8
Importaciones de bienes y servicios.	9,9	3,7	0,1	0,2	-7,6	0,6
Exportaciones netas ¹	0,1	0,0	1,6	0,9	-1,5	0,0
<i>Ítems de memorando</i>						
Deflactor del PIB	–	2,6	2,5	1,7	1,2	1,6
Índice de precios al consumidor	–	1,6	2,2	2,1	1,0	1,7
Índice de inflación subyacente ²	–	1,2	2,1	2,4	1,2	1,5
Resultado financiero del Gobierno (% del PIB)	–	-6,1	-5,8	-7,0	-9,1	-7,7
Resultado primario del Gobierno (% del PIB)	–	-3,0	-2,3	-2,8	-4,0	-2,1
Deuda bruta del Gobierno (% del PIB)	–	48,6	53,2	58,5	68,8	73,1
Tasa de desempleo (% de la fuerza laboral)	–	9,1	10,3	11,8	17,0	15,5
Saldo en cuenta corriente (% del PIB)	–	-3,3	-3,3	-2,5	-4,8	-4,1

Nota: El cuadro muestra los saldos financieros y la deuda del gobierno central.

1. Contribuciones a los cambios en el PIB real.

2. Índice de precios al consumidor excluyendo alimentos y energía.

Fuente: Base de datos OECD Economic Outlook 107.

Ante un escenario de un segundo brote del virus en la última parte del año, las medidas de contención tendrían que implementadas otra vez y el impacto sobre la demanda interna sería más prolongado. Las empresas de turismo continuarían operando por debajo de su capacidad y la recuperación en 2021 sería más moderada. Pueden surgir otras necesidades de gasto, como en salud. El acceso al apoyo financiero de las organizaciones financieras internacionales podría ayudar a proporcionar el apoyo necesario a los más afectados y facilitar una recuperación ordenada.

El principal riesgo a la baja de estas proyecciones es un fracaso o retraso en la implementación de la reforma fiscal y en la reducción del déficit presupuestario una vez la economía se recupere, lo cual frenaría la confianza de los inversionistas y ejercería presión sobre la estabilidad fiscal y financiera. Una recuperación global más débil de lo esperado también es un riesgo a la baja para las perspectivas de las exportaciones. Los efectos secundarios de la volatilidad financiera en las economías emergentes también presentan riesgos. Por el lado positivo, los efectos de las reformas estructurales ya implementadas en la inversión y el crecimiento podrían ser mayores de lo previsto. La economía también puede enfrentar otros impactos impredecibles, cuyos efectos son difíciles de tomar en cuenta en las proyecciones (Cuadro 1.6).

Cuadro 1.6. Posibles impactos en la economía costarricense

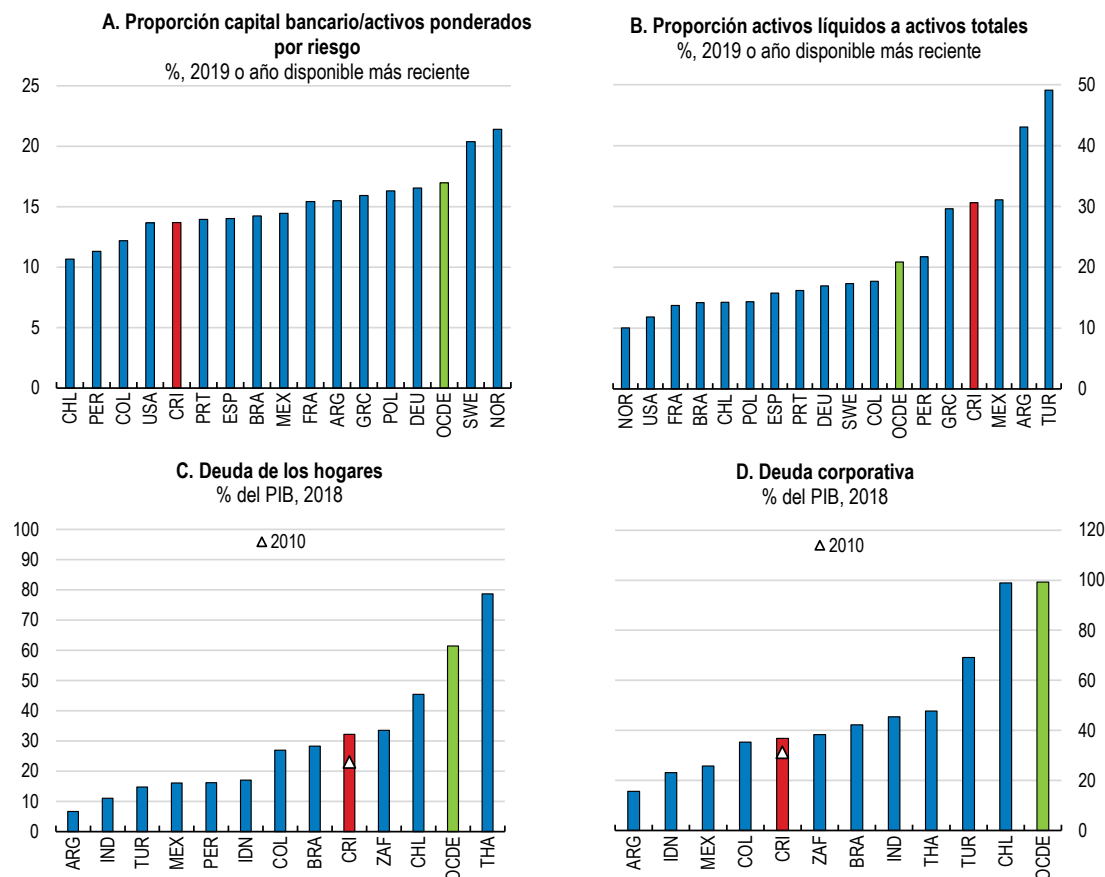
Vulnerabilidad	Resultado posible	Posible acción política
Contagio de la volatilidad financiera de los mercados emergentes	Depreciación significativa del tipo de cambio y mayores costos de financiamiento del déficit fiscal y el servicio de la deuda.	Ajustar la política monetaria y tomar medidas fiscales adicionales para reducir el déficit fiscal
Profundización de la crisis en Nicaragua	Entrada importante de migrantes con grandes necesidades de asistencia humanitaria.	Brindar asistencia fronteriza a los inmigrantes y permisos de residencia flexibles
Aumento de tensiones sociales	Problemas políticos que podrían dificultar la implementación de reformas en curso.	Comunicar que las reformas ayudarán a compartir los beneficios del crecimiento más ampliamente. Continuar los esfuerzos para reducir las desigualdades
Riesgos ambientales	Las condiciones climáticas extremas estacionales e impredecibles, como El Niño o La Niña que obstaculizan el sector agrícola. Terremotos o erupciones volcánicas que dañan la infraestructura.	Fortalecer la gestión del riesgo de desastres y fomentar estrategias de adaptación al cambio climático
La pandemia mundial continúa en 2021	Una recesión global prolongada.	Buscar ayuda de las instituciones multilaterales

Mejora de la capacidad de recuperación financiera

Las autoridades han implementado adecuadamente una serie de acciones regulatorias (Recuadro 1.2) con el objetivo de relajar las condiciones de crédito y liquidez para los hogares y las empresas y evitar que las interrupciones económicas asociadas con la pandemia dañen la estabilidad financiera. Las autoridades consideran que los bancos tienen liquidez y están bien capitalizados de acuerdo con las métricas estándar (Gráfico 1.8). La calidad de los activos ha sido resiliente hasta 2019 (Fitch, 2019^[5]). La actividad económica más débil se ha traducido en un aumento de los préstamos morosos, llegando a 3% a fines de 2018, una tasa baja desde la perspectiva internacional. Es probable que la recesión en curso desencadene aumentos adicionales en los préstamos morosos, en particular en los sectores más afectados. Las pruebas de tensión más recientes realizadas por el FMI antes del brote de la pandemia, sugieren que los bancos permanecerían bien capitalizados incluso en el escenario adverso de un impacto combinado que consiste en un gran aumento de los préstamos morosos, un aumento de las tasas de interés y una depreciación cambiaria significativa. Los niveles de endeudamiento de los hogares y las empresas han aumentado, pero aún son comparables con otros países de la región. El aumento en el endeudamiento de los hogares ha sido particularmente pronunciado en la última década, con un aumento de los préstamos en moneda local de 8% del PIB y de préstamos en dólares de 3% (IMF, 2019^[6]). Es probable que el endeudamiento real sea mayor, ya que los préstamos de acreedores no supervisados no se incluyen en las estadísticas oficiales. Para reducir el endeudamiento excesivo de los hogares en

octubre de 2019 el Gobierno emprendió un programa de intercambio de deuda (Crédito de Salvamento) para trabajadores altamente endeudados, que requiere que los bancos estatales amplíen los vencimientos de los préstamos y reduzcan las tasas de interés (Capítulo 3). Es probable que esta iniciativa perjudique el desempeño de los bancos estatales y su rentabilidad, que ya es baja, y debe ser monitoreada y evaluada cuidadosamente, ya que puede generar pasivos contingentes adicionales. La introducción de un régimen de bancarrota personal, como se hizo en muchos países de la OCDE, sería una mejor solución para dar un alivio y nuevas oportunidades de inicio. El fortalecimiento de la oficina de registro de créditos y la educación financiera pueden ayudar a contener de entrada los préstamos excesivos.

Gráfico 1.8. Las autoridades consideran que los bancos están bien capitalizados



Nota: El panel A se refiere a la proporción de capital de primer orden (tier 1) a los activos ponderados por riesgo. El panel B se refiere a los activos líquidos como un porcentaje del total de activos.

Fuente: Indicadores de Solidez Financiera del FMI; y Base de Datos de la Deuda Mundial del FMI

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148353>

El sector bancario costarricense continúa estando sumamente concentrado (OECD, 2018^[7]). Tres bancos públicos controlan alrededor del 60% de los activos, mientras que el resto está controlado por nueve bancos privados extranjeros y dos bancos privados nacionales. Las cooperativas de crédito representan alrededor del 10% de los activos del sector financiero. La rentabilidad bancaria sigue siendo baja (OECD, 2018^[7]); (IMF, 2019^[6]). Como se describió en Estudios Económicos de la OCDE previos, una serie de distorsiones y asimetrías reglamentarias obstruyen el funcionamiento tanto de los bancos públicos como de los privados, (OECD, 2018^[7]).

Una distorsión clave se refiere al seguro de depósitos. Hasta ahora, solo los depósitos en bancos estatales cuentan con una garantía. De acuerdo con las recomendaciones anteriores (Cuadro 1.7), y con la práctica

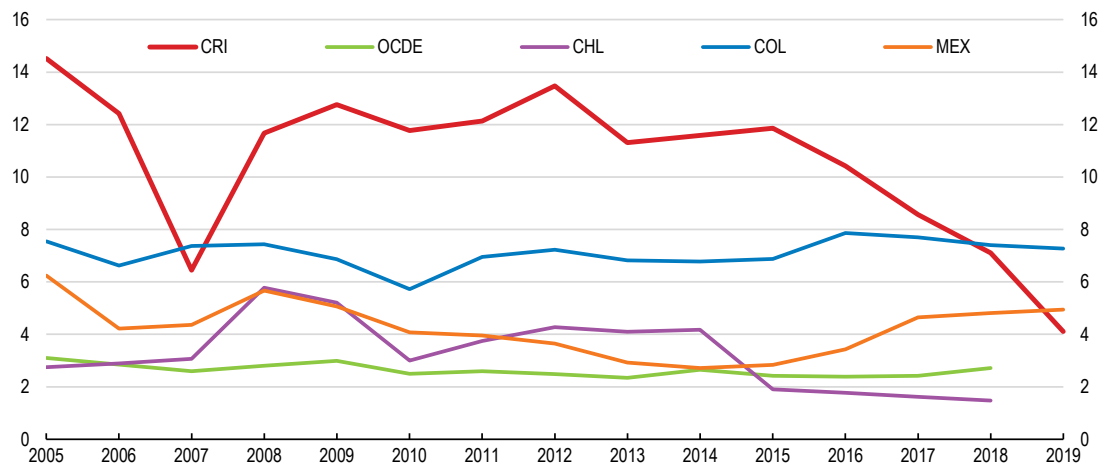
en casi todos los países de la OCDE, en febrero de 2020 la Asamblea Legislativa aprobó un proyecto de ley que establece un régimen de seguro de depósitos que abarca tanto bancos estatales como privados. El régimen garantizaría depósitos de hasta USD 10 000 (que cubren el 96% de los depósitos, según las estimaciones del Banco Central) y racionalizaría los procesos de resolución bancaria. Según el proyecto de ley, tanto los bancos estatales como los privados contribuirán al fondo de seguros. Inicialmente las contribuciones de los bancos públicos y privados irían a diferentes compartimentos, pero el proyecto de ley permite hacer cambios en su diseño sin la necesidad de otros cambios legislativos. Esto es importante ya que la agrupación eventual de los compartimentos aumentaría el riesgo compartido y la estabilidad financiera (Schoenmaker, 2018^[8]).

Incluso con el seguro de depósitos que cubre a los bancos públicos, Costa Rica continúa estando sujeta a grandes riesgos sistémicos de círculos viciosos, ya que los activos de los bancos estatales están sumamente expuestos al mercado de deuda soberana y a las empresas estatales, y la garantía general bancaria existente cubre no solo los depósitos, sino también todos los instrumentos financieros, con la excepción de la deuda subordinada. A nivel internacional, las garantías generales para el sistema bancario tienden a activarse en momentos de crisis financiera sistémica, pero no están vigentes de manera permanente, ya que implican la existencia de pasivos contingentes considerables, disminuyen los incentivos de monitoreo para los inversionistas y fomentan que los bancos asuman mayores riesgos (fenómeno llamado riesgo moral). Una vez que el régimen de seguro de depósitos entre en vigencia, Costa Rica también debería planear eliminar gradualmente la garantía general existente.

Más allá del seguro de depósitos, otras distorsiones clave son la obligación de los bancos privados de prestar el 17% de sus depósitos a un fondo de crédito para el desarrollo, administrado por bancos estatales, y las contribuciones obligatorias impuestas a las empresas estatales, que representan el 63% de las ganancias estatales. Por el contrario, los bancos públicos se benefician de la obligación de las instituciones públicas de depositar sus fondos en moneda local en bancos estatales. Todas estas regulaciones asimétricas fragmentan el mercado bancario costarricense, obstaculizan la eficiencia de los bancos públicos y privados, limitan la competencia y se traducen en uno de los márgenes de tasas de interés más altos de América Latina (Gráfico 1.9). En última instancia, la eliminación gradual de estas asimetrías contribuiría a que las empresas y hogares costarricenses puedan acceder a más crédito y en mejores condiciones.

Gráfico 1.9. Los márgenes de las tasas de interés son relativamente altos

Puntos porcentuales



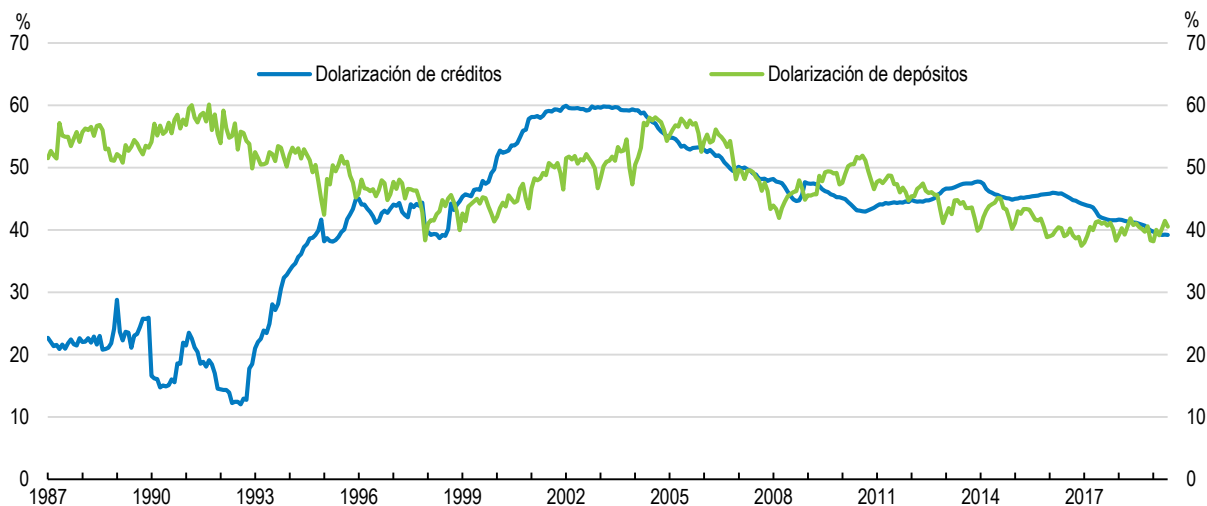
Nota: El margen de la tasa de interés es la tasa de préstamos menos la tasa de depósitos en moneda nacional. La OCDE se refiere a un promedio no ponderado.

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148372>

La dolarización financiera ha bajado pero sigue siendo alta (Gráfico 1.10). Tanto la dolarización de créditos como la de depósitos son de alrededor del 40%. Según las estimaciones de las autoridades, dos terceras partes de la deuda dolarizada en Costa Rica no tienen cobertura contra riesgos. En junio de 2018 se redujeron las provisiones para otorgar préstamos en moneda extranjera a personas que no ganan dólares (IMF, 2019^[6]). Es necesario revertir esta medida para evitar la acumulación de vulnerabilidades aún mayores en forma de posiciones de préstamos denominados en moneda extranjera sin cobertura. Recientemente el Banco Central introdujo un encaje más bajo para los pasivos en moneda local, que tiene el potencial de reducir la dolarización con el tiempo.

Gráfico 1.10. La dolarización financiera sigue siendo grande



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148391>

Las quiebras bancarias anteriores, incluyendo dos bancos estatales, sugieren la necesidad de un control atento. En concordancia con las recomendaciones de la OCDE, recientemente se ha fortalecido la supervisión. La Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), obtuvo poderes sancionadores más fuertes y se amplió su ámbito de supervisión. Según el Banco Central y la SUGEF, las pruebas de tensión indican que el sistema bancario está suficientemente bien capitalizado para absorber impactos considerables. Al contrario de las prácticas en la mayoría de los países de la OCDE (Recuadro 1.3) y las recomendaciones basadas en los Estudios Económicos de la OCDE de 2016 y 2018 (Cuadro 1.7), las pruebas de tensión individuales no se publican. Esto limita la efectividad y la utilidad del ejercicio, especialmente cuando los bancos individuales tienen conocimiento privado de su suficiencia de capital (Goldstein and Leitner, 2018^[9]). Una implementación más rápida de la hoja de ruta para hacer el cambio hacia el marco regulador internacional para los bancos (Basilea III), como se recomendó en Estudios Económicos anteriores y, en concordancia con otros países de la región, reforzaría aún más la estabilidad financiera.

Cuadro 1.7. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre estabilidad financiera

Recomendaciones anteriores	Acciones tomadas desde el Estudio Económico de 2018
Crear un mecanismo de resolución bancaria y un régimen de garantía de depósitos para todos los bancos.	En febrero de 2020 se aprobó un proyecto de ley para crear un régimen que cubra a bancos privados y públicos
Acelerar la adopción de los principios de Basilea III	Está listo el proyecto de reglamento para adoptar las definiciones de Basilea III de capital, índice de apalancamiento y absorción de pérdidas de los bancos nacionales y sistémicamente importantes. Se prevé que las definiciones de capital regulatorio e índice de apalancamiento estén en concordancia con Basilea III en la segunda mitad de 2021. El proyecto de reglamento para adoptar las definiciones de Basilea III sobre requisitos mínimos de capital para riesgos crediticios, operativos y de mercado también está listo. Se prevé que los requisitos de capital mínimo para créditos y riesgos operativos cumplan con Basilea III en enero de 2022; y para el riesgo de mercado en enero de 2023. Se planea que las prácticas de gestión y supervisión de riesgos cumplan con Basilea III antes de la segunda mitad de 2021. A partir de la segunda mitad de 2021 se desarrollará un proyecto de reglamento sobre el índice de financiación estable neta. No existe un plan para actualizar el índice de cobertura de liquidez
Considerar la divulgación pública de los resultados de las pruebas de tensión de los bancos.	La publicación de los resultados de las pruebas agregadas de tensión está prevista para 2020 en el Informe de Estabilidad Financiera. Las autoridades están evaluando la viabilidad legal de la divulgación de los resultados de las pruebas de resistencia sobre entidades financieras individuales

Recuadro 1.3. Prácticas de la OCDE sobre divulgación de pruebas de estrés individuales

Divulgar los resultados de la prueba de estrés es óptimo desde el punto de vista del bienestar cuando existe opacidad bancaria (Goldstein and Leitner, 2018^[10]). La experiencia reciente muestra que los mercados no han logrado anticipar los resultados de las pruebas de tensión debido a la existencia de información privada en los bancos (Petrella and Resti, 2013^[11]). Tomando en cuenta esto, 24 países miembros de la OCDE divulgan los resultados de las pruebas de tensión bancarias individuales. En Europa, las pruebas de tensión son evaluadas y divulgadas simultáneamente por el Banco Central Europeo y la Asociación Bancaria Europea. Las autoridades de supervisión o los bancos centrales de otros 8 países miembros, como Chile y México, brindan información sobre resultados detallados de las pruebas de estrés a nivel agregado. En algunos países, se introduce una desagregación dividiendo el sistema en grupos de diferentes regiones o tamaños de bancos (por ejemplo, Japón). En dos países (Suiza y Turquía) solo se resumen los resultados agregados y en otros dos países no se divulga la información.

Fuentes: Banco Central Europeo, Autoridad Bancaria Europea y fuentes de países, incluyendo las instituciones de supervisión financiera y los bancos centrales.

Ha habido mejoras en las políticas macroeconómicas, pero es necesario reforzar el marco fiscal

Se han implementado medidas monetarias y fiscales oportunas, con el objetivo de apoyar el crédito y la liquidez, así como proporcionar los recursos necesarios al sistema de salud y apoyar a los afectados por la pandemia (Recuadro 1.2). Antes del brote de COVID-19, Costa Rica había tomado medidas significativas para mejorar el marco macroeconómico fortaleciendo la independencia del Banco Central y

mejorando su marco fiscal (Cuadro 1.8). Mirando hacia el futuro, Costa Rica se beneficiaría si cumple plenamente con los compromisos fiscales establecidos y si toma medidas adicionales para reforzar el marco fiscal. Las experiencias en otros países de la región, como México (OECD, 2019^[12]), Chile (OECD, 2018^[13]) o Colombia (OECD, 2019^[14]), confirman que mantener políticas macroeconómicas prudentes de forma continuada en el tiempo es fundamental para fortalecer la reputación y aumentar la confianza, protegiendo al país en caso de turbulencias financieras y que en última instancia se traduzcan en mejores condiciones financieras en los mercados globales.

La política monetaria ha mejorado

En Costa Rica se ha mejorado su esquema de metas de inflación, en concordancia con las recomendaciones de Estudios Económicos anteriores (Cuadro 1.8); (OECD, 2018^[7]). El Banco Central también ha demostrado que tiene un mayor compromiso con la flexibilidad del tipo de cambio (IMF, 2019^[6]); (Gráfico 1.10). Las intervenciones cambiarias se han vuelto más limitadas y tienen como objetivo abordar episodios de gran volatilidad cambiaria. Recientemente el Banco Central comenzó a anunciar anticipadamente el calendario anual de reuniones de política monetaria, de acuerdo con las prácticas en la mayoría de los países de la OCDE. El Banco Central se unió a la Red de Supervisores y Bancos Centrales para la Ecologización del Sistema Financiero, con el fin de mejorar la gestión del riesgo ambiental y climático en el sector financiero y movilizar recursos para apoyar la transición hacia una economía sostenible.

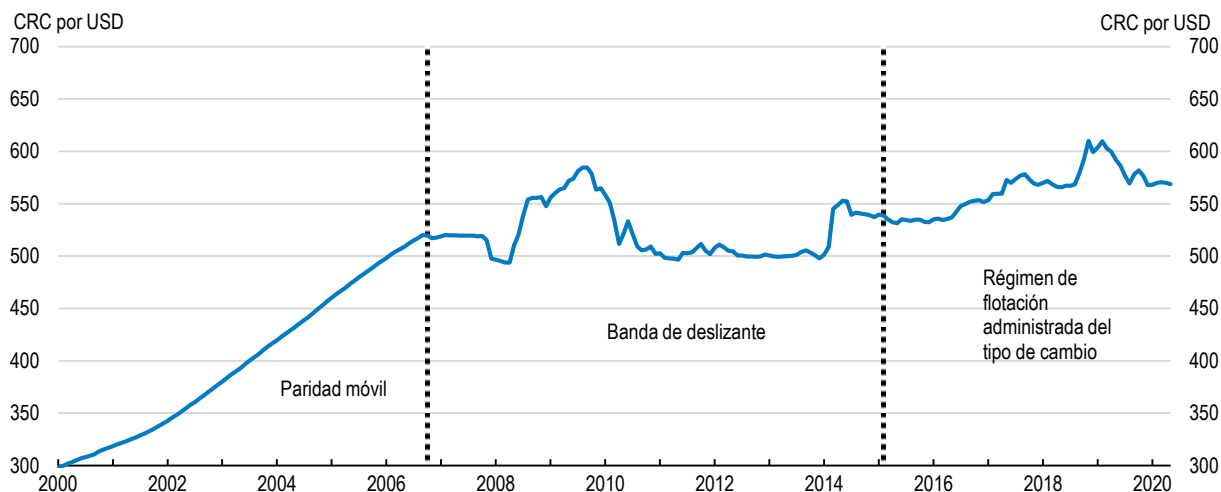
Cuadro 1.8. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre políticas macroeconómicas

Recomendaciones anteriores	Acciones que se han tomado desde el Estudio de 2018
Adoptar el proyecto de ley que reforma las disposiciones para nombrar al Presidente del Banco Central; eliminar la posibilidad de que los ministros o sus representantes voten en las decisiones de la Junta Directiva.	El nombramiento del presidente del Banco Central se desvinculó del ciclo político y se definieron las reglas para su despido. Se eliminó el voto del Ministro de Hacienda en las decisiones de política monetaria.
Reducir gradualmente las intervenciones en el mercado de divisas.	Las intervenciones cambiarias se limitan a lidiar con episodios de gran volatilidad cambiaria.
Poner en marcha medidas inmediatas para reducir el déficit presupuestario en 3 puntos porcentuales del PIB durante 2018-2020 para estabilizar la relación deuda / PIB, a través de un paquete integral de medidas para aumentar los ingresos, reducir el gasto y fortalecer la regla fiscal. En el mediano plazo, tome medidas para reducir la relación deuda / PIB a niveles prudentes mientras crea espacio fiscal para abordar posibles shocks. Reducir las rigideces presupuestarias derivadas de los gastos obligatorios por ley y la asignación obligatoria de ingresos del Gobierno. Racionalizar el empleo del sector público para controlar mejor los costos de la planilla.	La reforma fiscal aprobada en diciembre de 2018 incluye medidas para aumentar los ingresos e introducir una regla fiscal, con el fin de contener el crecimiento del gasto corriente nominal, reducir la asignación obligatoria de fondos y racionalizar algunos incentivos de remuneración (Recuadro 1.4). El 10 de febrero de 2020 las autoridades anunciaron un paquete fiscal complementario para consolidar aún más la posición fiscal, incluyendo acciones en cuatro áreas: i) lucha contra la evasión y reducción del gasto fiscal; ii) reorganización de las instituciones del sector público y promulgación de una ley de empleo público, iii) mejora de la gestión de la deuda y (d) venta de activos de propiedad estatal.
Evaluar los pasivos contingentes.	Se evaluaron algunos pasivos contingentes (deuda, municipalidades, sistema de pensiones, alianzas público-privadas o demandas contra el Estado) mientras que otros (empresas públicas, desastres naturales, riesgos financieros) están en proceso.
Crear un consejo de política fiscal e introducir un marco de gastos multianual.	Se nombró a los tres miembros de la junta del Consejo Fiscal. Trabajarán a tiempo parcial y contarán con el apoyo del Ministerio de Hacienda.
Modernizar la gestión de la deuda reduciendo el número de valores de referencia y mejorando la comunicación con los mercados.	El número de valores de referencia se redujo a 8. Desde enero de 2019, se publica el calendario de subastas trimestrales. Los planes de gestión de la deuda ahora se presentan a los mercados dos veces al año.

La inflación medida con el Índice de Precios al Consumidor se mantuvo dentro del rango meta oficial de 2-4% durante 2018 (Gráfico 1.12), y comenzó a desacelerarse en 2019, cayendo por debajo del piso meta de 2%, a medida que la economía se debilitó. En respuesta, el Banco Central redujo gradual y

apropiadamente la tasa de política monetaria durante 2019. El nuevo impuesto al valor agregado, introducido en julio de 2019, indujo un repunte de la inflación, que se espera que sea transitorio. El Banco Central ha reducido las tasas de interés en 150 puntos base como respuesta al brote de coronavirus. En el futuro, la política monetaria debería estar preparada para dar más apoyo a la economía durante el brote de coronavirus y mantener las condiciones de liquidez, según sea necesario.

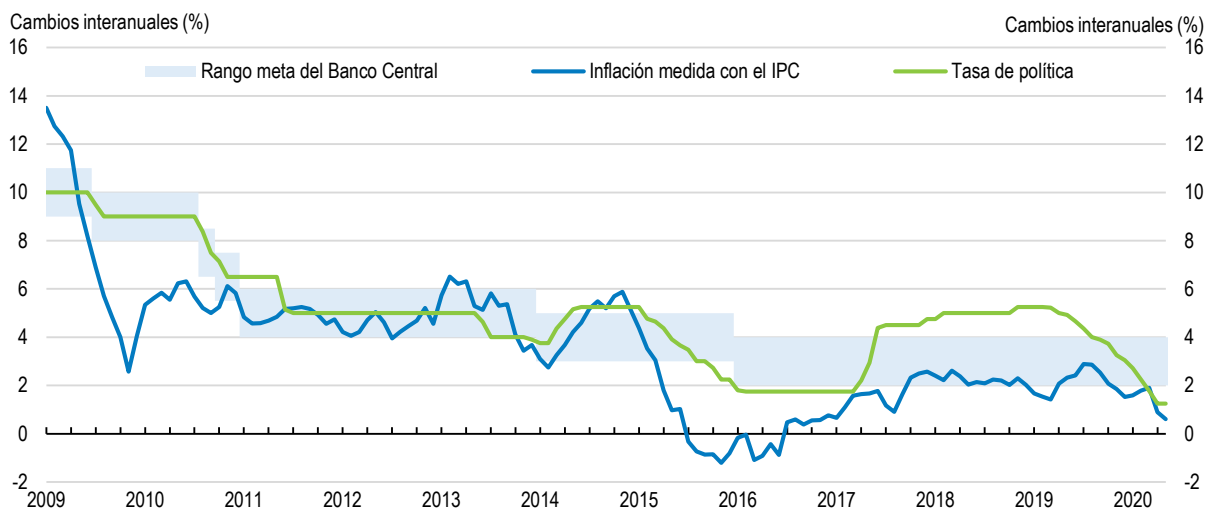
Gráfico 1.11. El tipo de cambio se ha vuelto más flexible con el tiempo



Fuente: Base de Datos Analítica de la OCDE.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934148410>

Gráfico 1.12. La política monetaria es apropiadamente acomodaticia



Nota: El área sombreada representa el rango meta del Banco Central. Los datos se basan en promedios mensuales. El último valor se refiere a mayo de 2020.

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

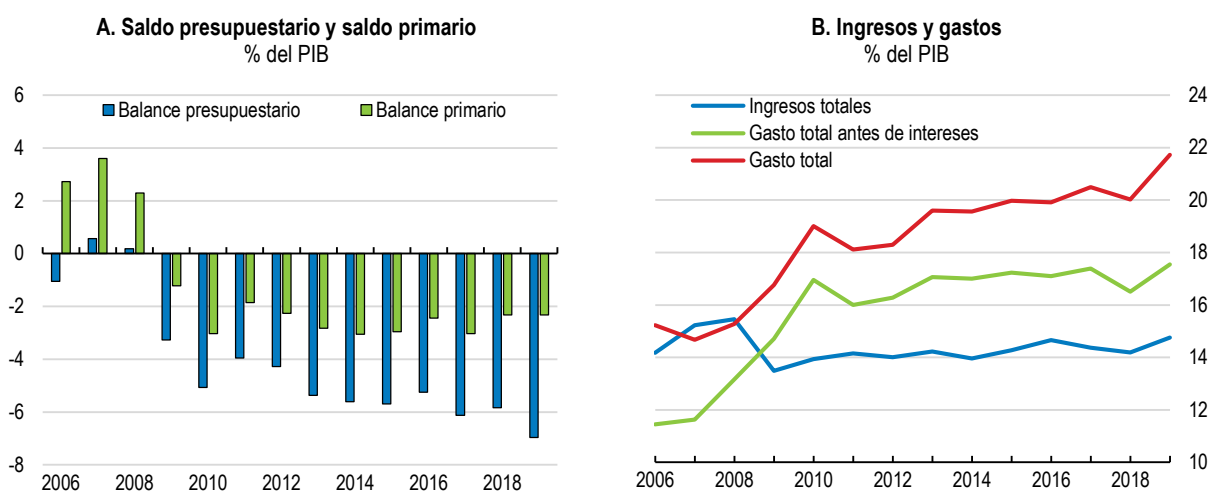
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934148429>

Las mejoras recientes en el marco de metas de inflación se ven obstaculizadas por una transmisión deficiente de cambios en las tasas de política monetaria a las condiciones de financiamiento de la economía real. Las autoridades estiman que la transmisión de la tasa de interés de la política a las tasas de mercado es de alrededor del 70%. La transmisión de la política monetaria se ve obstaculizada por la falta de competencia en el sector bancario y por la alta dolarización financiera. La experiencia internacional muestra que grandes descalces de moneda pueden hacer que la política monetaria esté más atenta a las fluctuaciones del tipo de cambio y obstaculice la política monetaria contracíclica (Mimir and Sunel, 2019^[15]). En este sentido, los esfuerzos de política para desdolarizar el sistema financiero, por ejemplo, ajustando la regulación prudencial para los prestatarios no cubiertos, permitirían un tipo de cambio más variable sin acumular riesgos cambiarios no cubiertos. A su vez, aumentar la flexibilidad del tipo de cambio favorecería que los agentes económicos interioricen las fluctuaciones del tipo de cambio, ayudando a frenar la dolarización.

El déficit fiscal y la deuda pública eran altos y aumentaban incluso antes del impacto causado por la COVID-19

La situación fiscal de Costa Rica se deterioró significativamente en la última década, con un resultado financiero que pasó de un superávit de 0,6% en 2007 a un déficit de 7% en 2019 (Gráfico 1.13). Al mismo tiempo, la deuda pública se ha más que duplicado, pasando del 28% del PIB en 2008 a casi el 60% del PIB en 2019. El Gobierno de Costa Rica ha tomado medidas fundamentales para abordar los crecientes desequilibrios fiscales. En diciembre de 2018 se aprobó una ley histórica de reforma fiscal (Recuadro 1.4), después de dos décadas en trámite, y en una situación social compleja, incluyendo una huelga del sector público de tres meses. Un elemento crítico de la reforma es la introducción de una regla fiscal que limita gradualmente el crecimiento del gasto corriente.

Gráfico 1.13. Los déficits fiscales siguen siendo grandes



Nota: Los datos se refieren solo al gobierno central. Los ingresos totales no incluyen las contribuciones a la seguridad social.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148448>

Recuadro 1.4. La reforma fiscal

Los elementos principales por el lado de los ingresos son:

- El impuesto a las ventas se transforma en un impuesto al valor agregado, que ahora cubre servicios gravados anteriormente no gravados. La tarifa estándar es del 13%. Hay tres tarifas reducidas:
 - 4% en tarifas aéreas y servicios privados de atención médica (si se paga con tarjeta de crédito o débito, la atención médica está exenta).
 - 2% en educación privada, medicamentos y primas de seguros.
 - 1% en productos domésticos básicos esenciales.
- Dos nuevos tramos de impuestos sobre la renta personal para los que ganan más, al 20% y al 25%.
- Las ganancias de capital comienzan a gravarse al 15%.
- Amnistía fiscal que terminó tres meses después de la aprobación de la ley.

Por el lado del gasto, la reforma fiscal se centra en el empleo público en el gobierno central y las instituciones públicas descentralizadas:

- Se establecen límites para los salarios de funcionarios públicos.
- Se establece que algunos incentivos se definirán en términos nominales fijos y no como proporción del salario.
- Se fortalecen los criterios de elegibilidad de algunos incentivos para los funcionarios públicos.
- El Ministerio de Planificación se convierte en el órgano directivo para los asuntos de empleo público.

La ley también redujo el alcance del gasto obligatorio. Cuando la deuda del gobierno central supera el 50% del PIB, el Ministerio de Hacienda tiene derecho a reasignar el gasto de destinos legales específicos, tomando en cuenta los ingresos y el nivel de ejecución presupuestaria, así como el balance fiscal de las entidades beneficiarias.

La reforma también introdujo una regla fiscal que limita el crecimiento del gasto nominal según el nivel de deuda pública, como sigue:

- Cuando la deuda al final del año fiscal anterior es inferior al 30% del PIB o la relación gasto corriente a PIB es inferior al 17%, el crecimiento anual del gasto corriente no debe exceder el crecimiento nominal promedio del PIB en los últimos cuatro años.
- Cuando la deuda al final del año fiscal anterior se encuentre entre 30% y 45% del PIB, el crecimiento anual del gasto corriente no debe exceder el 85% del crecimiento nominal promedio del PIB en los últimos cuatro años.
- Cuando la deuda al final del año fiscal anterior esté entre 45% y 60% del PIB, el crecimiento anual del gasto corriente no debe exceder el 75% del crecimiento nominal promedio del PIB en los últimos cuatro años.
- Cuando la deuda al final del año fiscal anterior es superior al 60% del PIB, el crecimiento anual del gasto total no debe exceder el 65% del crecimiento nominal promedio del PIB en los últimos cuatro años.

La ley establece que los gastos de todas las entidades no financieras del sector público están sujetos a la regla. Esto incluye el gobierno central, todos los órganos desconcentrados, la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, los gobiernos locales o las empresas públicas no financieras. Las excepciones son la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en relación con los recursos del

régimen de pensiones contributivas (Régimen IVM) y el régimen no contributivo, la Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE), en relación con la factura petrolera y las empresas estatales, con respecto a la parte de sus actividades sujetas a la competencia.

El Ministerio de Hacienda está a cargo de garantizar que la formulación del presupuesto del gobierno central y los órganos desconcentrados cumpla con la regla fiscal. Para el gobierno central, la Contraloría General verificará que el presupuesto esté en concordancia con la ley durante la fase de aprobación del presupuesto. Una vez que termine el año fiscal, la Contraloría General también verificará si se ha cumplido con la regla fiscal. El consejo fiscal independiente también hará una evaluación al respecto. En abril del año siguiente se entregará un informe final sobre el cumplimiento a la Contraloría General y se publicará en el sitio web del Ministerio de Hacienda. La Contraloría General verificará que el presupuesto de las empresas estatales cumpla con la ley.

El Gobierno estima que el impacto fiscal total de la reforma fiscal es del 4% del PIB (Cuadro 1.9). Las medidas por el lado del gasto representan alrededor del 65% del ajuste fiscal. Esto limitaría el impacto de la reforma sobre el crecimiento, ya que los ajustes del gasto tienden a tener un impacto menor sobre el crecimiento, particularmente en Costa Rica (World Bank, 2019^[16]). Una parte significativa del ajuste implica reducir los incentivos salariales de los trabajadores públicos, lo que reducirá la desigualdad de ingresos, ya que estos trabajadores se encuentran en los percentiles más altos de la distribución del ingreso en Costa Rica. Al reducir la necesidad de ahorro interno para financiar el déficit público, la reforma también tendrá un efecto positivo en la inversión privada, ya que reducirá el efecto desplazamiento (*crowding out*).

Cuadro 1.9. Impacto fiscal de la reforma fiscal

% del PIB

	2019	2020	2021	2022	2023
Ingresos (aumento)	1,0	0,7	1,3	1,4	1,4
IVA	0,3	0,3	0,7	0,7	0,7
Ingresos (personales y corporativos)	0,3	0,4	0,7	0,7	0,7
Amnistía	0,4				
Gasto (disminución)	0	0,9	1,3	1,8	2,5
Gasto salarial	0,1	0,4	0,6	0,8	1
Transferencias corrientes	-0,1	0,5	0,7	1	1,5
Impacto acumulado	1,0	1,6	2,6	3,2	3,9
<i>Impacto fiscal anual</i>	1	0,6	1,0	0,5	0,7

Nota: Las transferencias corrientes incluyen transferencias al sector de instituciones descentralizadas.

Fuente: Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo. 2019-2023.

Los principales elementos de la reforma ya entraron en vigencia. A partir de julio de 2019 el impuesto a las ventas existente se transformó en un impuesto al valor agregado y el Presupuesto 2020 es el primero sujeto a la regla fiscal. Los datos preliminares de 2019 muestran que los ingresos aumentaron en 0,6 puntos porcentuales en 2019, gracias al nuevo IVA y a las medidas de una sola vez, como la amnistía fiscal (Cuadro 1.10). Sin embargo, estos ingresos excepcionales no fueron suficientes para compensar los aumentos en la factura de intereses, gastos de capital y transferencias. Se esperaba que estos últimos permanecieran constantes, según el Presupuesto 2020, pero finalmente aumentaron en 0,3 puntos porcentuales. Por lo tanto, el déficit general se amplió al 7% del PIB en 2019, desde un 5,8% en 2018. Este es el déficit más alto en los últimos 30 años y 0,6 puntos porcentuales más de lo previsto por el Gobierno cuando se publicó el Presupuesto 2020. El déficit primario también aumentó, contrariamente a lo esperado en el Presupuesto 2020, debido a un gasto de capital superior al previsto. El 10 de febrero las autoridades anunciaron un paquete fiscal complementario. El paquete incluía un conjunto de medidas

para reducir la deuda pública, como la venta de dos empresas estatales, una de las cuales era la filial en el extranjero de un banco público y los superávits financieros de instituciones públicas descentralizadas. Se espera que esto reduzca la deuda pública en 2% del PIB. También incluye otras medidas para aumentar los ingresos y reducir el gasto, como modernizar la recaudación de impuestos, eliminar exenciones de impuestos y fusionar algunas instituciones públicas.

Cuadro 1.10. Principales categorías de ingresos y gastos

% del PIB

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ingresos totales	14,6	14,4	14,2	14,8	14,6	16,5	16,9	17,3	17,6	17,7
Ingresos tributarios	13,4	13,3	13,1	13,5	13,9	15,1	15,5	15,9	16,2	16,3
Impuestos personales	1,3	1,4	1,4	1,5						
Impuestos corporativos	2,4	2,6	2,6	2,9						
Impuestos al valor agregado	4,5	4,4	4,3	4,5						
Otro	5,1	5,0	4,8	4,6						
Otros ingresos	1,3	1,1	1,1	1,3	0,7	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Gastos totales	19,9	20,5	20,0	21,7	23,3	23,2	22,1	21,2	20,4	19,7
Gastos corrientes	18,0	18,5	18,7	19,7	21,4	21,3	20,1	19,2	18,4	17,7
Salario	7,0	6,9	6,9	6,8	7,0	7,3	6,8	6,4	6,2	6,0
Bienes y servicios	0,6	0,7	0,6	0,6	1,2	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7
Intereses	2,8	3,1	3,5	4,2	5,0	5,4	5,2	5,1	5,0	4,2
Transferencias	7,6	7,8	7,7	8,0	8,3	7,8	7,4	7,0	6,5	6,8
Gastos de capital	1,8	2,0	1,4	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
Resultado primario del gobierno central	-2,4	-3,0	-2,3	-2,8	-3,7	-1,4	0,0	1,2	2,2	2,2
Resultado financiero del gobierno central	-5,2	-6,1	-5,8	-7,0	-8,7	-6,7	-5,2	-4,0	-2,8	-2,0
Resultado financiero del sector público consolidado	-3,8	-4,3	-3,9							
<i>Necesidades financieras del Gobierno</i>	10,4	10,4	12,2	12,1	12,5	14,9	12,4	10,7		
<i>Flujos no presupuestarios que reducen la deuda</i>					1,2	1,3	0,6	-0,2	-0,2	-0,2
<i>Deuda del gobierno central</i>	45,0	48,6	53,2	58,5	67,2	69,1	69,9	70,0	68,9	67,0

Nota: Los datos de 2020-2025 son proyecciones. Otros ingresos incluyen contribuciones a la seguridad social; ingresos no tributarios y transferencias. Los ingresos totales en 2019 incluyen varias medidas de una sola vez, como la amnistía fiscal, que aumentó los ingresos en un 0,4% del PIB, o la recuperación por parte del Ministerio de Hacienda de los recursos para que un banco público en quiebra (Banco Crédito Agrícola de Cartago) fuera absorbido por otro banco público (Banco de Costa Rica). Los flujos de reducción de la deuda no presupuestaria reflejan el impacto neto de las ventas de activos y otras medidas puntuales que reducen el valor total de la deuda del gobierno central.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En 2020 el déficit continuará aumentando impulsado por las medidas fiscales que se han adoptado para mitigar el impacto de la pandemia y la disminución de los ingresos debido a la recesión. Mirando hacia el futuro, el Gobierno espera que el déficit disminuya gradualmente a partir de 2021, a medida que el ajuste gradual en el gasto corriente primario implicado por la regla fiscal más que compensa los aumentos en los intereses y gastos de capital, y que los ingresos aumenten significativamente a partir de 2021. Las autoridades esperan que el déficit primario llegue a cero en 2022. La venta de activos también contribuiría significativamente a reducir el valor total de la deuda hasta 2023. Las medidas subyacentes al aumento de los ingresos, la contención del gasto y la reducción de la deuda pública están sujetas a incertidumbre en cuanto a su tamaño, composición y horizonte temporal, ya que la mayoría de estas medidas requieren la aprobación de la Asamblea Legislativa.

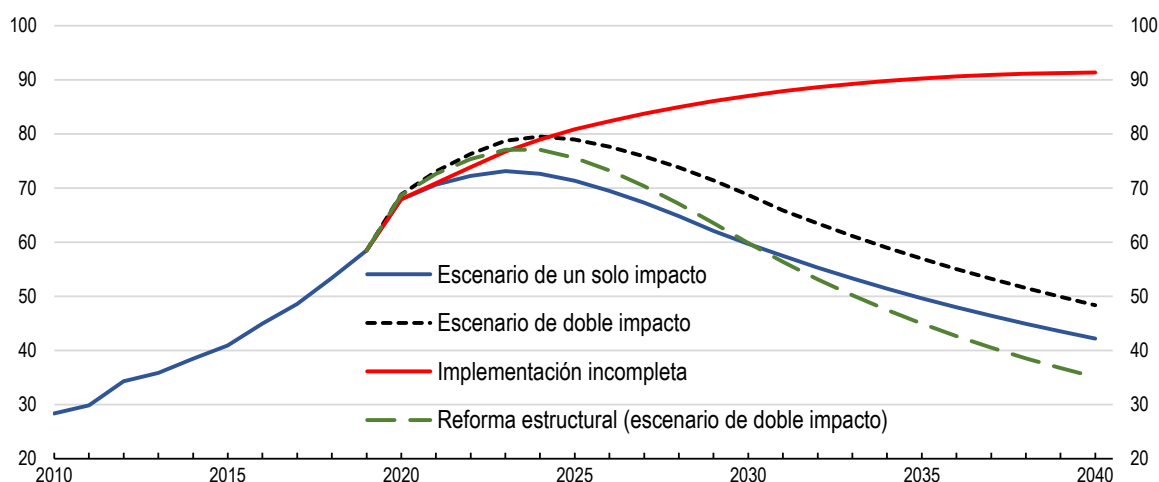
Los planes fiscales del Gobierno buscan lograr un delicado equilibrio entre la necesidad crítica de mejorar la sostenibilidad de la deuda en un entorno de crecimiento económico débil y la necesidad de proteger el

gasto en áreas sociales clave. Las simulaciones de deuda sugieren que los planes actuales del Gobierno frenarían el aumento de la deuda pública, que alcanzaría un pico de alrededor del 73% del PIB en 2023 si la pandemia sigue bajo control después del primer brote (Gráfico 1.14). Si hay una segunda ola, la deuda alcanzaría un pico de alrededor del 80% del PIB en 2024. Estas simulaciones asumen que se cumple el plan fiscal del Ministerio de Hacienda hasta 2025 y que a partir de entonces la norma fiscal se cumplirá plenamente. Sin embargo, la trayectoria depende mucho de la implementación de la reforma fiscal. En un escenario donde el gasto crece por encima de los límites establecidos por la regla fiscal, el índice de deuda continuará aumentando sin límites. Un escenario de reforma ambicioso, que impulse el producto potencial como se describe en el Cuadro 1.2 y el Cuadro 1.3, pondría la deuda por debajo del 50% antes, incluso en el escenario con segundo brote.

Estas simulaciones de deuda sugieren que la situación fiscal de Costa Rica sigue siendo desafiante, lo cual hace que el país sea vulnerable a posibles impactos, como una mayor contracción de las condiciones financieras mundiales o una mayor volatilidad en los mercados emergentes. La posibilidad de que Costa Rica aumente el gasto de capital también sigue siendo limitada. La implementación de las medidas adicionales previstas de ingresos y gastos, junto con la venta de activos, sería fundamental para que la deuda empiece a reducirse. Continuar con la agenda de reformas en curso también es fundamental para mejorar la situación fiscal en el entorno actual incierto y complejo.

Gráfico 1.14. Las políticas fiscales actuales detendrían el aumento de la deuda pública en el mediano plazo

Deuda pública del Gobierno Central, % del PIB



Nota: Los escenarios de “un solo impacto” y de “impacto doble” suponen que el crecimiento real del PIB, la inflación y el deflactor del PIB serán como en los paneles A y B del Cuadro 1.5 hasta 2021, y que se dará una transición gradual hacia el crecimiento potencial y una inflación del 3%. Durante 2020-2025, se supone que los ingresos y gastos evolucionarán según lo previsto por el Ministerio de Hacienda. Todos los escenarios, excepto el de “Implementación incompleta”, suponen el pleno cumplimiento de la regla fiscal después de 2021. La “Implementación incompleta” supone un crecimiento del gasto total promedio 1% mayor en relación con el “Escenario de un solo impacto”. La “Reforma estructural” supone que el crecimiento real del producto potencial se fortalecerá gradualmente como se muestra en el Cuadro 1.2 y el Cuadro 1.3 en relación con el “Escenario de doble impacto”. Este análisis de sostenibilidad de la deuda se centra en evaluar la dinámica de la deuda pública a corto y mediano plazo y toma en cuenta el impacto de las recientes medidas de ingresos y gastos no presupuestarios, así como los préstamos adicionales de organismos multilaterales. Las presiones de gasto relacionadas con el envejecimiento no están incluidas. En un análisis más detallado de sostenibilidad de la deuda, que se presenta en el Gráfico 1.32, se evalúa el impacto del envejecimiento sobre la dinámica de la deuda a largo plazo, incluyendo un horizonte temporal más largo.

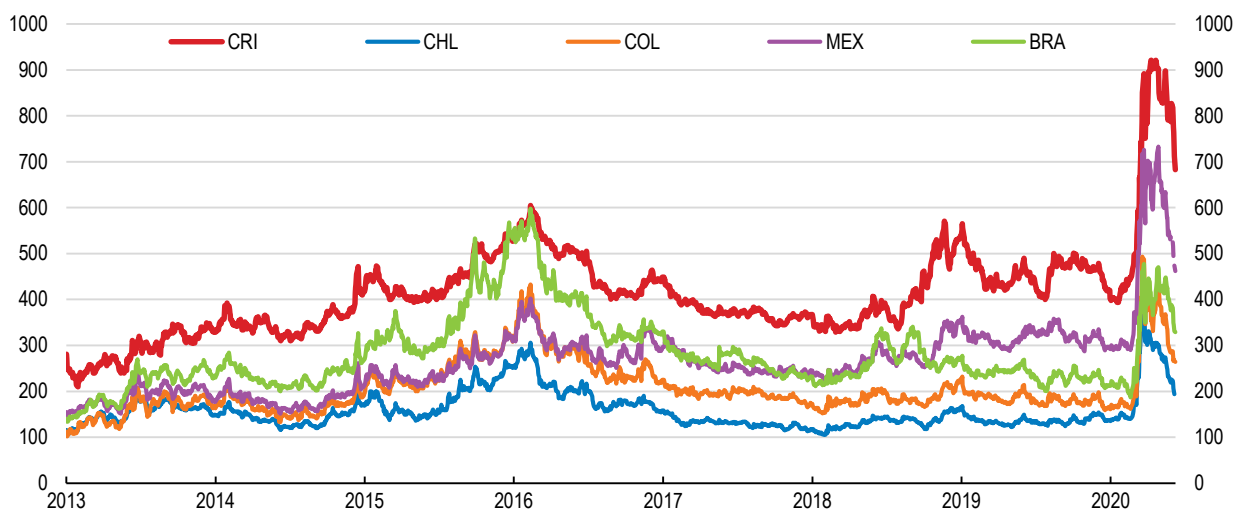
Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en datos del Ministerio de Hacienda.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148467>

Las simulaciones de deuda también destacan que el cumplimiento pleno con la regla fiscal es fundamental. Las autoridades han activado apropiada y temporalmente la cláusula de escape de emergencia en la regla fiscal para las instituciones relacionadas con la salud. Mantener los pagos de apoyo a los ingresos mientras las medidas de confinamiento afecten los empleos y los ingresos de los hogares ayudaría a mitigar el impacto social de la pandemia. Sin embargo, es vital asegurar que las respuestas fiscales al impacto de la COVID19 sean temporales y estén bien focalizadas. Una vez que la recuperación esté en marcha, seguirá siendo especialmente crítico que el crecimiento del gasto nominal siga una trayectoria firme de reducción, como lo recomienda la regla fiscal. La implementación de la regla fiscal ha enfrentado importantes desafíos legales y de oposición de diferentes segmentos del sector público, como las municipalidades, el Poder Judicial y el sector universitario. También ha habido diferentes interpretaciones sobre si los cálculos de la regla fiscal deberían basarse en el gasto presupuestado o en el gasto ejecutado (CGR, 2019^[17]). Es fundamental que todas las incertidumbres existentes sobre la forma de aplicar la regla y su alcance se resuelvan de manera unívoca lo antes posible y sin crear excepciones, lo cual socavaría la credibilidad y el sentido de apropiación de la regla fiscal entre las instituciones del sector público y los ciudadanos. Costa Rica también podría considerar consagrar la regla fiscal en la Constitución, como lo han hecho varios países de la OCDE, ya que esto puede fomentar el cumplimiento y proporcionar un contrapeso útil a otros puntos que aparecen en la Constitución y tienen implicaciones fiscales, como la obligatoriedad del gasto en algunas áreas. En Costa Rica las primas de riesgo soberano continúan siendo más altas que en otros países latinoamericanos (Gráfico 1.15). La experiencia internacional muestra que la confianza en las finanzas públicas solo aumenta mediante del cumplimiento continuo e inequívoco de la regla, lo cual fomenta la confianza en general y, en última instancia, reduce las primas de riesgo soberano y los costos financieros. Como en otros países latinoamericanos, las primas de riesgo aumentaron alrededor de 500 puntos base en marzo pasado. Si permanecen en el nivel actual, sería un desafío satisfacer las necesidades financieras considerables en 2021, que alcanzarán el 15% del PIB. Costa Rica ha iniciado conversaciones con instituciones financieras multilaterales para acceder a sus líneas de crédito, lo que permitiría complementar el financiamiento multilateral ya garantizado para 2020.

Gráfico 1.15. Las primas por riesgo soberano siguen siendo altas

Primas por riesgo de bonos soberanos, puntos base



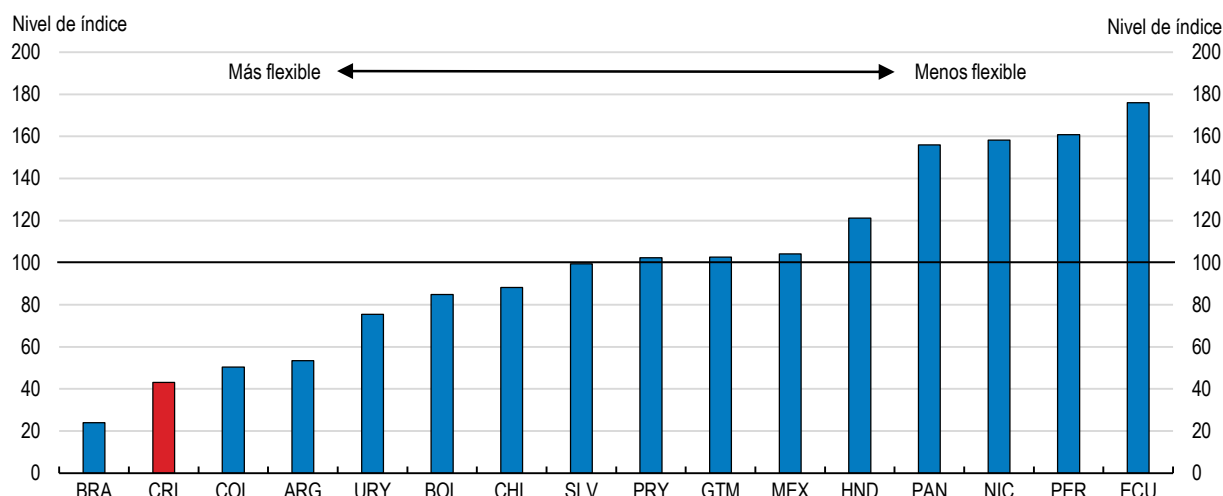
Fuente: Refinitiv.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148486>

La reforma fiscal eliminó disposiciones importantes de asignación obligatoria de fondos introducidas a lo largo de los años. Ahora el Ministerio de Hacienda puede reasignar el gasto hacia destinos diferentes de los obligatorios legalmente cuando la deuda pública excede el 50% del PIB, con la excepción de las áreas estipuladas en la Constitución, como la educación pública y el Poder Judicial. Siguiendo las recomendaciones de Estudios Económicos anteriores, la reforma fiscal amplió la definición del sector de educación pública, incluyendo centros de educación temprana y educación vocacional, con lo cual se debería mitigar su efecto en el presupuesto. En 2020 el gasto total en educación, incluyendo las pensiones de los docentes, ascenderá al 9% del PIB (MFPMP, 2019^[18]), que estaría por encima del 8% dispuesto en la Constitución. En general, la capacidad del Gobierno para asignar el gasto presupuestario a las necesidades cambiantes sigue siendo limitada (Gráfico 1.16). Además de la restante asignación obligatoria de fondos, las transferencias actuales que no están asignadas de manera obligatoria no pueden reducirse por debajo del nivel nominal del año fiscal anterior, y la creciente factura de tasas de interés también restringe cada vez más la capacidad del Gobierno para administrar el gasto. Se justifica hacer mayores esfuerzos para aumentar la flexibilidad del gasto. Permitir que todas las categorías de gasto puedan ajustarse cuando la deuda pública excede el 50% del PIB, haría posible que las autoridades respondan más rápidamente a los desafíos fiscales actuales y futuros.

Gráfico 1.16. El gasto público continúa siendo inflexible

Índice de flexibilidad de gastos, 100 = promedio de América Latina



Nota: El índice de flexibilidad del gasto da seguimiento a los gastos del gobierno central de 2010 a 2016 y clasifica los desembolsos como gastos operativos (salarios y otros), transferencias, inversiones o pagos de intereses. Las transferencias incluyen pensiones y pagos a autoridades subnacionales. Para el índice, el gasto en intereses, salarios y transferencias se considera obligatorio y la proporción de desembolsos obligatorios en el gasto total se calcula para cada país. El índice se reescala utilizando el promedio regional del gasto obligatorio como parte del gasto total, creando una clasificación relativa.

Fuente: Moody's Investors Service.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148505>

La necesidad de cumplir con la regla fiscal, junto con la necesidad de reducir la desigualdad e impulsar el crecimiento, hace que mejorar la eficiencia del gasto público sea un desafío fundamental y social. El gasto público está en una tendencia creciente desde 2008, pero estos aumentos no han venido acompañados por una mejora en el desempeño o los resultados.

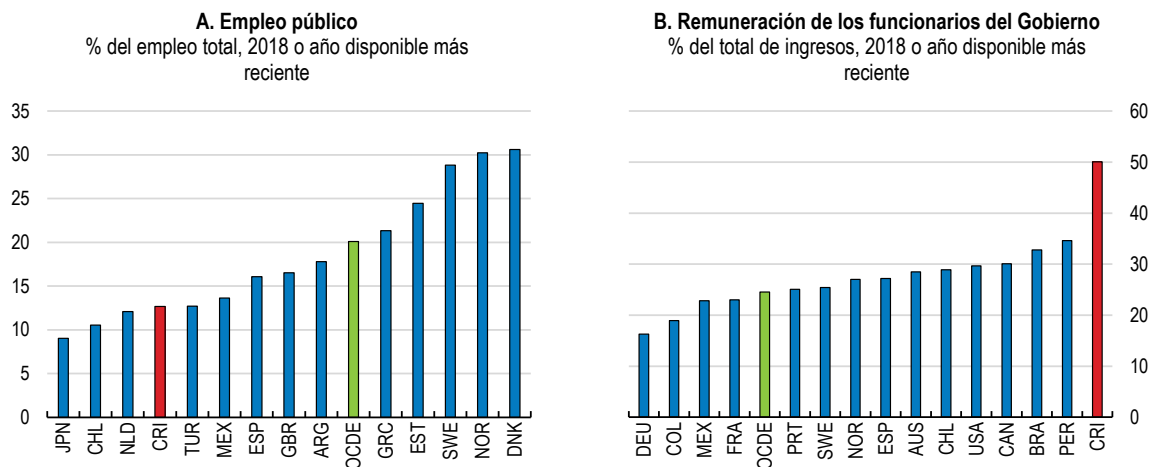
Un área de primera prioridad para la reforma es el empleo en el sector público, ya que la remuneración de los funcionarios del Gobierno representa más de la mitad de los ingresos totales (Gráfico 1.17), la mayor proporción entre los países de la OCDE y más del doble del promedio de la OCDE. Los salarios

del sector público también son casi un 50% más altos que en el sector privado, después de tomar en cuenta las características de los empleados (World Bank, 2019^[16]).

La alta remuneración del sector público se origina en un régimen salarial sumamente fragmentado. Este es el resultado de una combinación de numerosas asignaciones e incentivos, que varían de un empleado a otro, y de una multiplicidad de convenios colectivos y legislaciones interrelacionadas, que vinculan los aumentos en el salario de un grupo a otro (OECD, 2015^[19])(OCDE, 2015 [19]) Por ejemplo, el salario base de los empleados en el régimen del Servicio Civil puede complementarse con más de 20 incentivos diferentes, que incluyen pagos por antigüedad y pluses (OECD, 2017^[20]).

Las entidades desconcentradas, como la Caja Costarricense de Seguro Social de Costa Rica, disfrutan de un alto grado de autonomía sobre la política salarial y tienen la mayor parte de los pluses salariales, que asciende al 46%. También existen grandes diferencias en los componentes salariales adicionales dentro de la misma categoría institucional. En total, hay hasta 260 pluses salariales en todas las instituciones, según el inventario de la Contraloría General. Esto da lugar a grandes diferencias dentro de la misma categoría de trabajo, que en algunos casos puede alcanzar más del 600% (OECD, 2017^[20]).

Gráfico 1.17. El empleo público representa una gran parte de los ingresos públicos



Fuente: ILOSTAT; Base de Datos Analítica de la OCDE y Global Finance Statistics del FMI.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148524>

Esto hace que la remuneración de los empleados públicos sea demasiado compleja, poco clara y sumamente difícil de controlar. También supone la mayor contribución a la desigualdad de ingresos (González Pandiella and Gabriel, 2017^[31]) y perjudica la moral del personal y el desempeño del sector público. Las medidas incluidas en la reforma fiscal son un primer paso para racionalizar la remuneración del empleo público. El Gobierno ha expresado un fuerte compromiso con una reforma más integral del sector público y en la Asamblea Legislativa se está discutiendo un proyecto de reforma. La introducción de un régimen de salario único, con escalas salariales iguales para las mismas funciones en todo el sector público, mejoraría la transparencia. Racionalizar los incentivos y los pluses salariales y hacer que se otorguen con base en el desempeño resultaría en un régimen de remuneración más equitativo. También facilitaría la gestión y el control del gasto en salarios, al tiempo que mantendría regímenes de remuneración competitivos, como lo ejemplificaron el Banco Central y la Contraloría General, quienes implementaron un régimen de salario único en 1998 y 2007, respectivamente. La implementación completa del decreto aprobado recientemente sobre desempeño general, que establece pautas más claras para la evaluación del desempeño, sentaría las bases para un régimen de remuneración más justo y más eficiente.

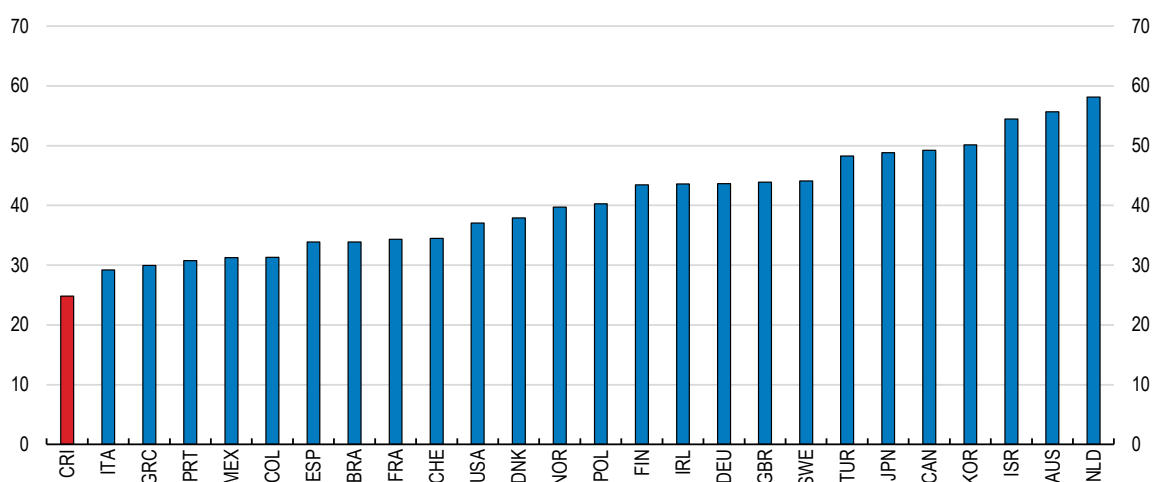
Una segunda área prioritaria para mejorar la eficiencia es la reforma del sector público. La administración pública de Costa Rica está sumamente fragmentada en una gran cantidad de entidades descentralizadas y empresas públicas, con más de 100 nuevas instituciones públicas creadas desde la década de 1990 (OECD, 2017^[20]). Esta alta fragmentación se combina con una coordinación, dirección y responsabilidad limitadas, lo que resulta en duplicaciones, asignación de responsabilidades poco clara y falta de liderazgo en algunas áreas de política (OECD, 2018^[7]).

Es necesario llevar a cabo una revisión exhaustiva del sector público para aumentar la eficiencia del sector público y la capacidad del gobierno central para reasignar fondos a áreas prioritarias. Estudios anteriores ya identificaron que una gran cantidad de instituciones públicas no son funcionales (OECD, 2018^[7]). Las autoridades están en el proceso de delinear una estrategia para reducir las duplicaciones y aumentar la eficiencia del sector público, lo que dará como resultado una ley que se presentará a la Asamblea Legislativa. Los esfuerzos para identificar las responsabilidades de cada entidad gubernamental y eliminar las duplicaciones y las entidades no funcionales establecerían las bases para un sector público más eficiente. Se han dado los primeros pasos en esta dirección, incluyendo la decisión de cerrar una entidad y reestructurar otra. También es necesario desarrollar mecanismos de dirección y control más claros para aumentar la rendición de cuentas al gobierno central y los ciudadanos.

Una tercera prioridad para mejorar la eficiencia del gasto es la contratación pública. La proporción del gasto público sujeto a la contratación pública en Costa Rica es baja (Gráfico 1.18). Aumentar la contratación pública puede generar importantes ahorros fiscales (World Bank, 2019^[16]); (OECD, 2020^[21]). La contratación electrónica y las compras centralizadas son herramientas valiosas para mejorar la eficiencia del gasto público. La contratación electrónica disminuye la carga administrativa tanto para las autoridades contratantes como para los licitadores y mejora el acceso de las empresas a las oportunidades de contratación. En 2016 Costa Rica implementó el sistema electrónico de contratación pública (SICOP) y su uso se convirtió en obligatorio. Sin embargo, la aceptación del SICOP todavía es relativamente limitada, ya que hasta mayo de 2019 alrededor del 20% de las entidades públicas todavía no lo utilizan (Radiográfica Costarricense, 2019^[22]), lo que sugiere que es posible mejorar la eficiencia del sector público si se continúa con la adopción de la contratación electrónica.

Gráfico 1.18 La proporción del gasto público sujeto a contratación pública es baja

% del gasto del gobierno general menos salarios y pagos de intereses, 2018 o año disponible más reciente



Nota: Los datos de Costa Rica se refieren a 2017.

Fuente: Estimaciones basadas en la base de datos Government at a Glance de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148543>

Las compras centralizadas han sido un importante impulsor del desempeño de los sistemas de contratación pública en muchos países de la OCDE, como Finlandia (OECD, 2019^[23]) o Corea (OECD, 2016^[24]). De hecho, los beneficios de las actividades de compras centralizadas, como obtener mejores precios a través de economías de escala, menores costos de transacción y una mayor capacidad y experiencia son reconocidos ampliamente. En Costa Rica, el Ministerio de Hacienda es responsable de centralizar la contratación pública, pero solo de la administración central, que representa menos del 10% del volumen total de adquisiciones del país. De hecho, la demanda del sector público de bienes, obras y servicios específicos se encuentra dispersa en una gran cantidad de entidades gubernamentales. Esto da como resultado una multiplicidad de procesos de licitación para comprar artículos similares. Un enfoque más estratégico de las adquisiciones, que incorpore las compras de las entidades gubernamentales a los procedimientos centralizados de adquisiciones públicas, podría generar importantes ahorros. Es especialmente importante llevar las adquisiciones de instituciones autónomas, como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la universidad más grande (Universidad Nacional) (CGR, 2019^[25]) al sistema centralizado.

Es posible obtener ahorros adicionales aumentando la competencia por los contratos del Gobierno. Los procedimientos abiertos y competitivos han dejado de ser la norma y la contratación directa es el procedimiento más utilizado (World Bank, 2019^[16]). Esto se debe a las disposiciones del marco regulatorio sobre exenciones (entidades que están fuera del ámbito del marco regulatorio de contratación pública), excepciones a las licitaciones competitivas y el sistema vigente de umbrales (OECD, 2019^[26]). En Costa Rica, las entidades públicas recurren excesivamente a las exenciones otorgadas por ley con el fin de permitir a las entidades públicas una mayor flexibilidad para contratar con otras entidades públicas sin un proceso de licitación pública. También utilizan varias excepciones a los procedimientos ordinarios. En 2017 el uso de excepciones a los procedimientos ordinarios representó casi el 50% del volumen total de contrataciones y el 80% de la cantidad total de procedimientos. La excepción más utilizada para la licitación abierta y competitiva fue la relacionada con el “volumen de contrataciones por debajo del umbral”. En Costa Rica, los umbrales dependen de: i) la categoría de la contratación; ii) el presupuesto asignado a cada entidad (diez categorías diferentes); y iii) el alcance de la ley. Por lo tanto, cuanto mayor sea el presupuesto que recibe una entidad, mayor será el umbral para la licitación abierta (OECD, 2019^[26]). Algunas empresas estatales tienen sus propias exenciones específicas, lo que hace que el trato sea desigual no solo entre los sectores público y privado, sino también entre las empresas públicas (OECD, 2020^[21]). Todo esto impide que el sector privado compita en condiciones de igualdad para las contrataciones públicas, lo que también implica costos excesivos para el Estado y una prestación de servicios deficiente. Actualmente, las autoridades están llevando a cabo una reforma completa de la Ley de Contrataciones, racionalizando el sistema de umbrales y reduciendo el alcance de las excepciones. Esto promete una solución a mediano plazo, pero a corto plazo las exenciones otorgadas a las entidades públicas también deberían eliminarse gradualmente.

Ampliación de las bases impositivas y mejorar la combinación de impuestos

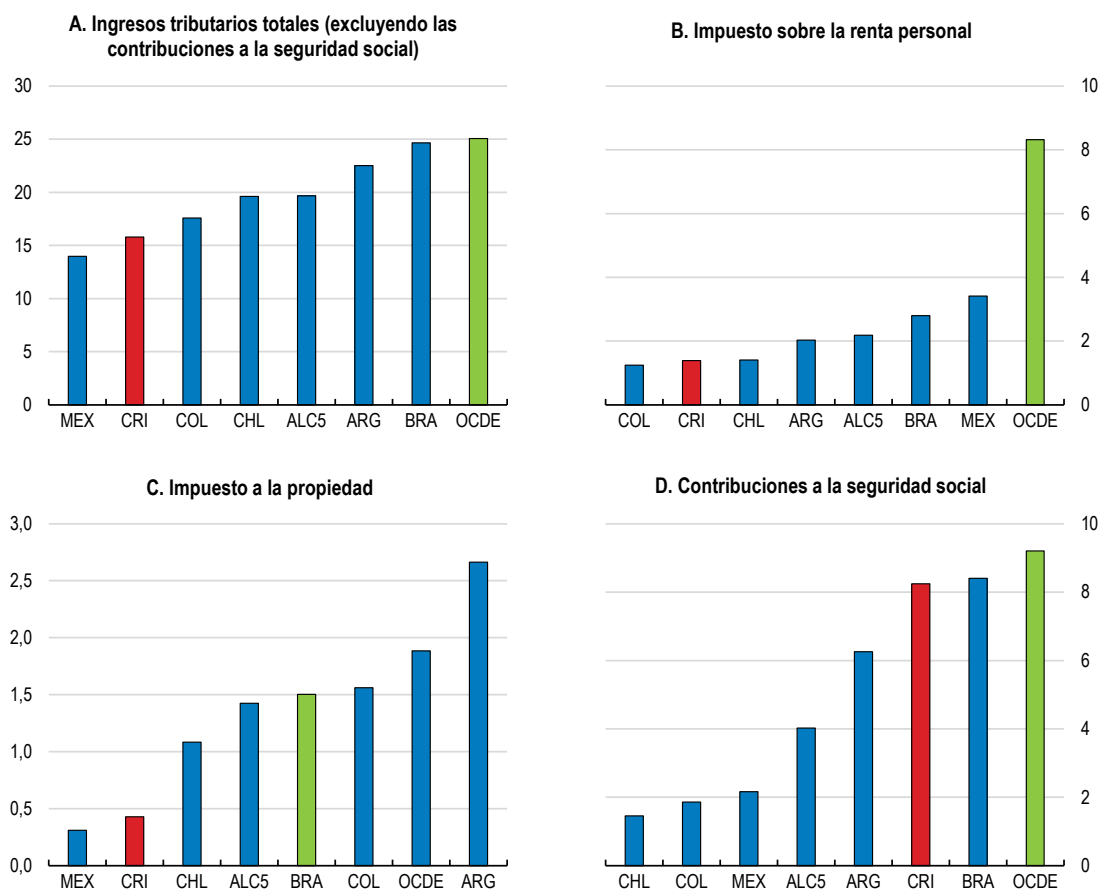
La reforma fiscal fue un nuevo avance para aumentar los ingresos fiscales y mejorar la eficiencia y la equidad. La economía política de aumentar los impuestos nuevamente es un desafío, pero Costa Rica tiene mucho espacio para ampliar las bases impositivas sin aumentar las tasas. Este espacio debe usarse en caso de que la reforma fiscal no logre el aumento planificado de los ingresos, que es clave para reducir los desequilibrios fiscales. Es necesario dar prioridad a los cambios impositivos que aumentan los ingresos y reducen la desigualdad de ingresos. Esto incluye comenzar a gravar los ingresos de las cooperativas, que siguen estando exentas a pesar de que algunas de estas disfrutaban de condiciones monopólicas en mercados clave y se benefician de la protección comercial. También debe darse prioridad a la eliminación de exenciones fiscales que benefician a los hogares de altos ingresos. Esto incluye gravar el salario adicional que se paga a fin de año (el llamado 13º salario o aguinaldo), que actualmente está exento del impuesto sobre la renta personal a pesar de beneficiar particularmente a contribuyentes con más recursos.

También es posible optimizar las tarifas reducidas del IVA, en particular con respecto a su impacto en la equidad. Gravar el gasto en educación privada y salud a tasas reducidas del IVA es particularmente regresivo, ya que beneficia desproporcionadamente a hogares de altos ingresos.

Además, hay lugar para mejorar la combinación de impuestos, ya que la estructura tributaria actual depende excesivamente de las contribuciones a la seguridad social (Gráfico 1.19), que representan una tercera parte de los ingresos totales. Las contribuciones de los empleadores a la seguridad social son relativamente altas (Gráfico 1.20); (OECD, 2017^[27]), lo cual desalienta la formalidad. Por el contrario, Costa Rica recauda relativamente pocos ingresos de los impuestos a la propiedad. Trasladar gradualmente carga impositiva desde las contribuciones a la seguridad social hacia el impuesto a la propiedad ayudaría a reducir la informalidad y la desigualdad. Los esfuerzos recientes de Colombia para mejorar y actualizar el catastro, que se espera que rindan 0,3% del PIB de ingresos adicionales, son un ejemplo de que esta puede ser una fuente importante de ingresos adicionales en los países latinoamericanos. Establecer diferentes tasas de impuestos a la propiedad puede ser útil para garantizar la progresividad, como lo demuestran varios países de la OCDE como Irlanda. Estos cambios fiscales ayudarían a aumentar los ingresos (Cuadro 1.11) de manera eficiente y progresiva, lo que podría ayudar a cerrar el desequilibrio fiscal. En Costa Rica también se está fortaleciendo la lucha contra la evasión fiscal. La facturación electrónica se convirtió en obligatoria en 2019, lo que puede ayudar a aumentar los ingresos, como lo demuestra la experiencia en países vecinos como Chile.

Gráfico 1.19. Es posible mejorar la combinación de impuestos

% del PIB, 2018 o año disponible más reciente



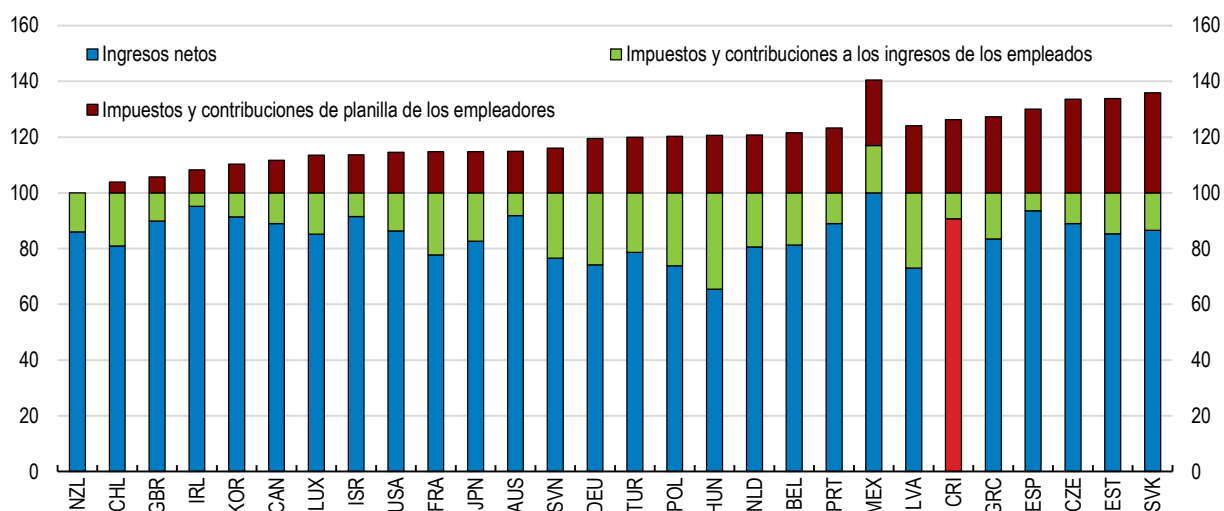
Nota: ALC5 se refiere al promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Fuente: Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148562>

Gráfico 1.20. Las cargas sociales de los empleadores se encuentran entre las más altas de la OCDE

% de ingresos brutos, 2013



Nota: Las cargas impositivas se calculan para un trabajador a tiempo completo en un hogar unipersonal que gana un salario mínimo a la tarifa estándar (para adultos). Tiempo completo se refiere a las horas habituales de tiempo completo en cada país. Las contribuciones sociales del empleador y del empleado también incluyen cualquier pago obligatorio al seguro privado de salud, pensiones de jubilación, etc.

Fuente: Estudios de la OCDE sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales: Costa Rica.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148581>

Cuadro 1.11. Cuantificación fiscal de algunas recomendaciones

% del PIB

Medida	Cambio en el balance fiscal
Eliminar algunas exenciones de impuestos en el impuesto personal (salario 13 y gastos escolares)	0,35
Eliminar algunas exenciones fiscales en el impuesto a las sociedades (cooperativas)	0,15
Fortalecimiento del impuesto a la propiedad	0,6
Aumento de las compras electrónicas y compras centralizadas	1,55

Nota: Las estimaciones son efectos contables de las medidas sobre el balance fiscal.

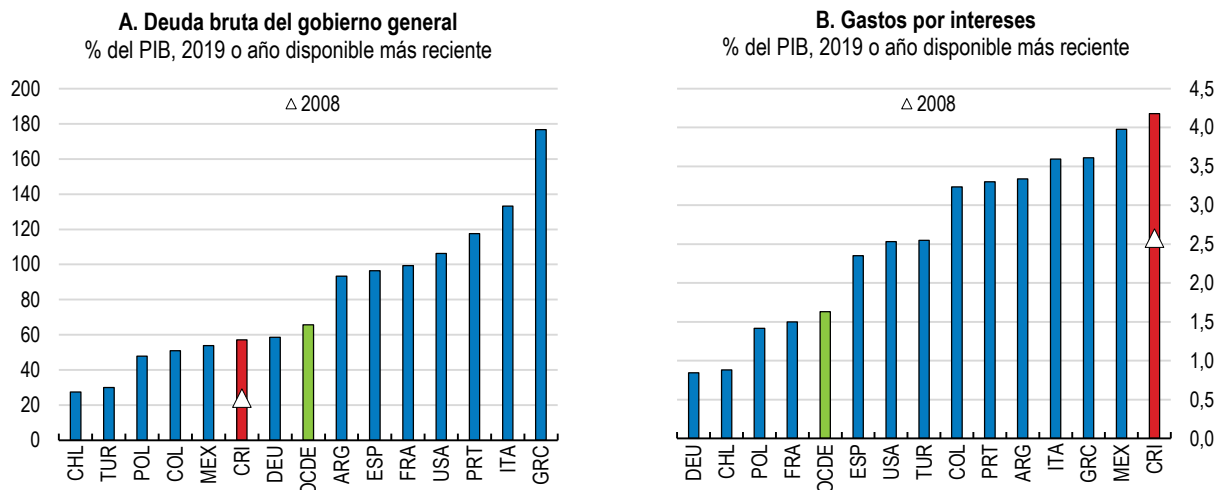
Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en el Banco Mundial (2019_[16]) y (CGR, 2019_[25]).

Mejora de la gestión de la deuda

El gasto por intereses está aumentando rápidamente (Gráfico 1.21), y llegó a más del 4% del PIB a fines de 2019. Esto hace que mejorar la gestión de la deuda, una recomendación de larga data de la OCDE, sea una prioridad fundamental para reducir los riesgos y contener el costo del servicio de la deuda. La gestión de la deuda se ha visto afectada por la fragmentación institucional, ya que diferentes dependencias están a cargo de la deuda local y externa, creando duplicaciones e ineficiencias (OECD, 2018_[71]). El Gobierno depende en gran medida de los inversionistas locales, lo que convierte a Costa Rica en una de las economías emergentes con la menor proporción de inversionistas extranjeros. Ampliar la base de inversionistas extranjeros ayudaría a disminuir los costos de financiamiento. Reducir la dependencia en el pequeño mercado local de capitales también reduciría la presión al alza existente sobre las tasas de interés. Las autoridades están emitiendo bonos en el exterior, lo que puede aliviar las presiones financieras a corto plazo y proporcionar algunos ahorros, en comparación con la colocación de la deuda en los mercados locales a los inversionistas locales. Sin embargo, también conllevan riesgos de moneda

extranjera y es probable que los ahorros sean limitados. Durante la emisión del pasado noviembre, Costa Rica pagó un interés más alto que en su colocación anterior en 2012 (Gráfico 1.22), a pesar del entorno de amplia liquidez y búsqueda global de rentabilidad que existía.

Gráfico 1.21. El gasto por intereses es alto

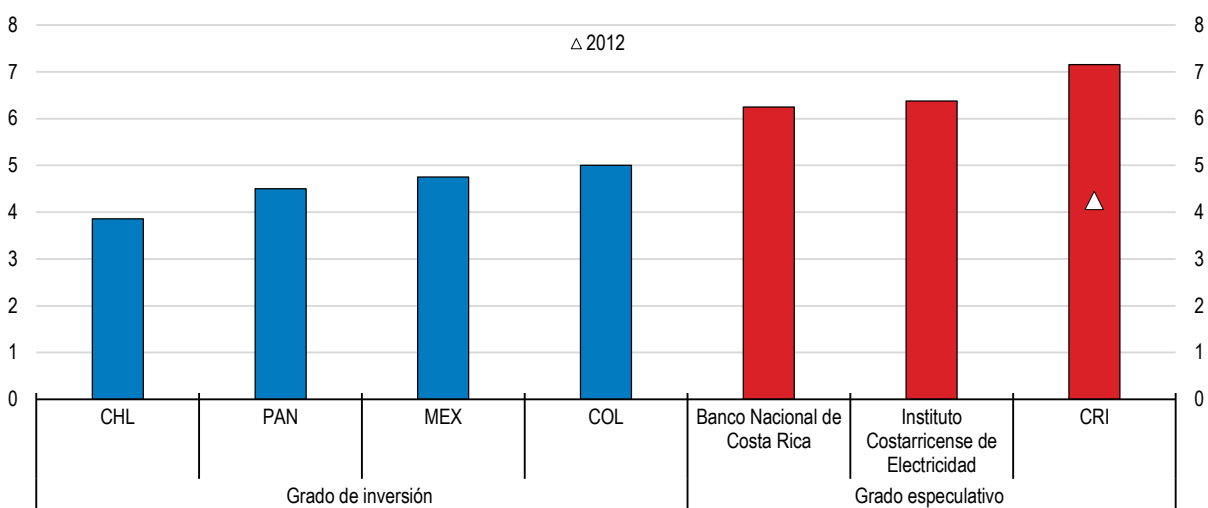


Nota: La definición del FMI de deuda del gobierno general se refiere a todos los pasivos que requieren el pago de intereses.
Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, octubre de 2019. Los datos sobre gastos por intereses de Costa Rica son del Ministerio de Hacienda.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934148600>

Gráfico 1.22. El costo del financiamiento externo es alto en comparación con otros países

Tasas de los cupones (%) de emisiones de eurobonos en 2019



Nota: Tasas anualizadas de los cupones denominadas en USD. Todas las emisiones de bonos se cotizaron en la Bolsa de Valores de Luxemburgo con vencimientos comparables, excepto la del Banco Nacional de Costa Rica. El triángulo indica la tasa de los cupones de la emisión de eurobonos por parte de Costa Rica en 2012. Las agrupaciones de calificación especulativa y de inversión reflejan las definiciones de calificación de Fitch Ratings Inc. para cada emisión de bonos calificados.
Fuente: Fitch Ratings Inc.

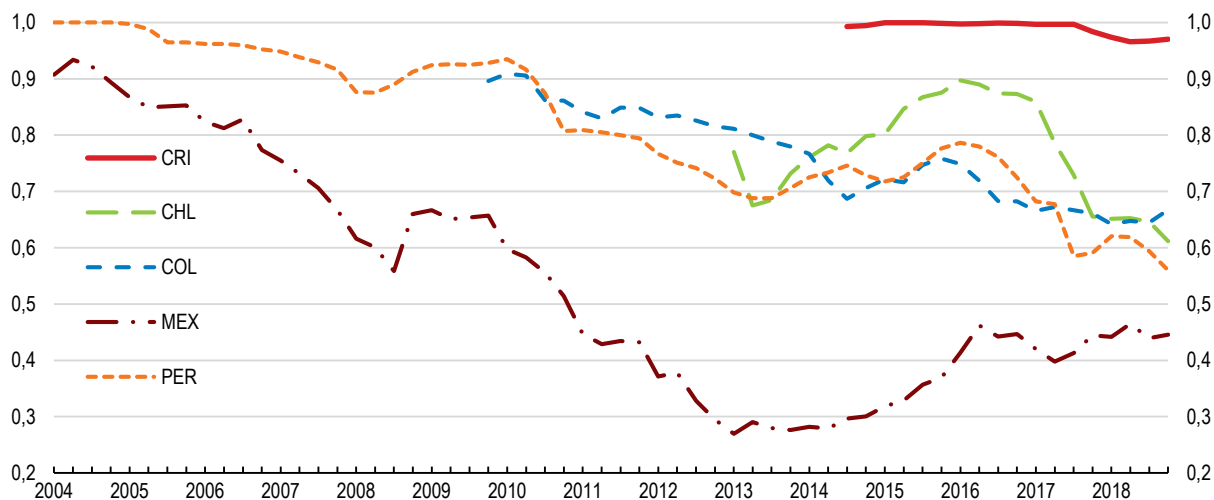
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934148619>

La emisión de deuda en moneda extranjera puede ayudar a reducir los costos de intereses a corto plazo, pero también aumenta los riesgos cambiarios, como se demostró en Argentina. Casi toda la deuda externa del Gobierno de Costa Rica ya está denominada en moneda extranjera. Otros países de América Latina han podido atraer cada vez más inversionistas internacionales a la deuda denominada en moneda local (Gráfico 1.23), (Ottonello and Perez, 2019^[28]), reduciendo tanto la carga de intereses como los riesgos cambiarios. La búsqueda global de rentabilidad y la mejora de los compromisos con la estabilidad de precios en las economías de mercados emergentes pueden explicar el apetito por la deuda pública en moneda nacional en la última década (Engel and Park, 2019^[29]). Debido a las mejoras continuas en los marcos de política monetaria y fiscal, Costa Rica tiene el potencial de seguir el ejemplo y comenzar a atraer inversionistas extranjeros a la deuda denominada en colones. Para hacerlo, es necesario mejorar la comunicación con los mercados. Las experiencias en otros países muestran que tener todas las funciones de la deuda en una sola dependencia o entidad, la llamada oficina de gestión de la deuda, mejora la comunicación con los inversionistas, las agencias de calificación crediticia, los prestamistas, las instituciones financieras internacionales y los reguladores del mercado, que también requieren transparencia a través de informes confiables y oportunos. Reduciendo las asimetrías de información, las oficinas de gestión de la deuda pueden aumentar la demanda, reducir los costos de emisión y promover bases más sólidas para las calificaciones crediticias.

Los costos del servicio de la deuda también disminuirían al acceder al financiamiento de las instituciones financieras multilaterales, que tienden a ir acompañadas de asistencia técnica. Costa Rica espera acceder a importantes fondos multilaterales en 2020, con cuatro líneas de crédito que representan más del 2% del PIB que ayudarán a cubrir una parte significativa de las necesidades de financiamiento a tasas de interés por debajo del mercado.

Gráfico 1.23. Costa Rica no puede endeudarse internacionalmente en moneda nacional

Índice de Pecado Original (0-1)



Nota: El Índice de Pecado Original muestra en qué medida los países pueden colocar deuda pública con inversionistas extranjeros en su moneda nacional. Se define como uno menos la participación en moneda local de la deuda del gobierno general en manos extranjeras. Un valor cercano a 1 indica que el país no puede colocar deuda pública con inversionistas extranjeros en moneda nacional.

Fuente: Superintendencia General de Entidades Financieras; Sistema de Anotación en Cuentas (SAC); Bloomberg; base de datos Sovereign Debt Investor Base for Emerging Markets del FMI.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148638>

A futuro, Costa Rica tiene un potencial no aprovechado para utilizar nuevas áreas de finanzas, como los bonos verdes. Los bonos verdes implican un compromiso de utilizar los fondos recaudados exclusivamente para financiar o refinanciar proyectos, activos o actividades comerciales verdes y son utilizados cada vez más por las economías avanzadas y emergentes (Recuadro 1.5). Los compromisos mantenidos a lo largo del tiempo con la conservación de los recursos naturales, el ecoturismo y las energías limpias colocan a Costa Rica en una situación ventajosa para acceder a oportunidades internacionales de financiamiento verde. Los objetivos ambiciosos de descarbonización de Costa Rica también requieren una transformación económica profunda, lo que implica una inversión a gran escala. Los bonos verdes, cuyos márgenes tienden a ser bajos en relación con los bonos convencionales (Daubanes, Rochet and Steffen, 2019^[30]), ayudarían a Costa Rica a alcanzar estos objetivos y, al mismo tiempo, acceder a las finanzas internacionales en términos más convenientes. Una emisión exitosa de bonos verdes por parte de un banco estatal costarricense en 2016 ilustra que esta es una fuente viable de financiamiento para la deuda soberana.

Recuadro 1.5. Bonos soberanos verdes: experiencia en economías avanzadas y emergentes

Los instrumentos soberanos de bonos verdes comenzaron a emitirse hace cuatro años y son utilizados cada vez más por varias economías avanzadas y emergentes, ya que permiten una movilización directa de la inversión de capital hacia actividades verdes y sostenibles. Polonia, Francia, Bélgica, Lituania, Irlanda, los Países Bajos y Corea del Sur han recaudado con éxito capital internacional para financiar inversiones verdes a tasas relativamente bajas. Los bonos verdes soberanos también representan una oportunidad interesante para las economías emergentes. Chile fue el pionero entre los países latinoamericanos y emitió su primer bono verde soberano en 2019, con el objetivo de financiar infraestructura para el transporte público electrificado (trenes y autobuses), proyectos solares, energías renovables o gestión del agua. Chile atrajo una tasa de interés de 3,53%, el interés más bajo que el país haya pagado por un instrumento de plazo similar, y un margen de 95 puntos básicos sobre la tasa del Tesoro de los Estados Unidos. La demanda de los inversionistas fue alta, 13 veces la oferta. México también anunció su intención de colocar el primer bono verde durante 2020. Alemania, España y Perú también buscan recaudar financiamiento verde durante 2020.

Continuar reforzando el marco fiscal

Para reforzar su compromiso con la prudencia fiscal y la estabilidad macroeconómica, Costa Rica está estableciendo un consejo fiscal independiente y planea introducir un marco de gastos a mediano plazo. El consejo fiscal planeado estará compuesto por tres miembros, no tendrá personal y depende del personal del Ministerio de Hacienda para el análisis técnico. Los tres miembros del consejo fueron nombrados el 17 de marzo. El consejo celebró su primera sesión a principios de abril y se reunirá cada cuatro meses. La creación del consejo es un primer paso valioso para mejorar la supervisión fiscal y lograr un mayor acercamiento a los estándares de la OCDE (Recuadro 1.6). Sin embargo, la composición actual del consejo limita su independencia efectiva y sus beneficios potenciales. Para fortalecer la independencia del consejo, Costa Rica podría considerar situarlo bajo los auspicios del Banco Central, que proporcionaría el análisis técnico requerido, en lugar del Ministerio de Hacienda. En algunos países de la OCDE, como Estonia, se ha demostrado que este es un acuerdo efectivo para proporcionar independencia al consejo.

Se ha demostrado que los marcos de gastos plurianuales son una herramienta eficaz para controlar el gasto público y garantizar el apoyo a las prioridades estratégicas del Gobierno, como lo ilustran las experiencias en los países de la OCDE, como los Países Bajos o Suecia en la década de 1990. En la actualidad casi todos los miembros de la OCDE han establecido un marco multianual (OECD, 2018^[7]). Costa Rica, con base en un marco de mediano plazo que fue mejorado recientemente, también debe proceder con los planes para establecer un marco de gastos plurianual completamente desarrollado.

También se justifica hacer mayores esfuerzos para continuar registrando y presentando informes sobre los pasivos contingentes. Se han logrado avances en la presentación de informes de los pasivos contingentes explícitos, como los relacionados con préstamos obtenidos por instituciones del sector público con una garantía estatal. Mejorar el registro de pasivos contingentes implícitos es la siguiente prioridad. Esto incluye los pasivos contingentes derivados de los planes de pensiones, los desastres naturales y los relacionados con las alianzas público-privadas, las empresas estatales, el sector financiero y las municipalidades (CGR, 2019^[31]).

Recuadro 1.6. Impulso de la independencia de los consejos fiscales: el caso de Chile

En las últimas décadas Chile ha venido fortaleciendo gradualmente su marco fiscal. Esto ha contribuido a sustentar el crecimiento económico y mantener la deuda pública relativamente baja. La regla fiscal ayudó a proteger el gasto público del auge del cobre, generando ahorros que resultaron cruciales cuando el país se enfrentó a impactos negativos, como la crisis financiera mundial. Otro paso más importante para impulsar el marco fiscal fue la creación de un consejo fiscal autónomo en 2019. El consejo está compuesto por cinco miembros nombrados por el Presidente y aprobados por el Senado. El nuevo consejo tiene recursos propios y para fomentar la independencia, el mandato de los miembros no coincide con el mandato del Gobierno. Entre otras cosas, tiene la tarea de realizar análisis, evaluar el cálculo de los ingresos estructurales, monitorear el cumplimiento de los objetivos de equilibrio estructural, proponer medidas de mitigación y evaluar y proponer cambios a la regla fiscal. El marco institucional del consejo está en concordancia con las buenas prácticas de la OCDE para el diseño y operación efectiva de instituciones fiscales independientes.

Los indicadores sociales han mejorado, pero Costa Rica continúa siendo un país muy desigual

La atención médica, las pensiones y la educación primaria prácticamente universales han llevado a resultados sociales notables, como una esperanza de vida relativamente larga (cerca de 80 años) y una baja mortalidad infantil. Sin embargo, la desigualdad sigue siendo muy alta y la pobreza se ha mantenido prácticamente sin cambios en alrededor del 20% (según la definición nacional) en los últimos 25 años (Gráfico 1.24). Las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad se verán afectadas particularmente por la pandemia. Las autoridades han reaccionado rápidamente para mitigar el impacto, implementando nuevos programas sociales, como el Bono Proteger (Recuadro 1.7).

El gasto en políticas sociales ha aumentado con los años, pero el mayor gasto no se ha traducido en mejores servicios públicos. Por el contrario, la calidad de algunos servicios públicos se ha deteriorado en la última década. Por ejemplo, el acceso deficiente a la atención primaria en salud ha ocasionado congestión en las salas de emergencia de los hospitales; la cobertura de la asistencia social sigue siendo relativamente baja (Estado de la Nación, 2019^[32]); (World Bank, 2019^[16]) y los resultados de los estudiantes en evaluaciones internacionales, como PISA, se ha deteriorado desde 2009. A la luz de la situación fiscal, para que el crecimiento sea más inclusivo es fundamental que el gasto social conduzca a mejoras tangibles y soluciones de las ineficiencias existentes. Lograr que el crecimiento sea más inclusivo dependerá de mejorar las oportunidades para todos los costarricenses en educación y trabajo, mejorando sus posibilidades de encontrar oportunidades de generación de ingresos sostenibles. También es necesario garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y salud. Cerrar las brechas existentes en la inclusión financiera también contribuiría a que el crecimiento sea más inclusivo (Capítulo 3).

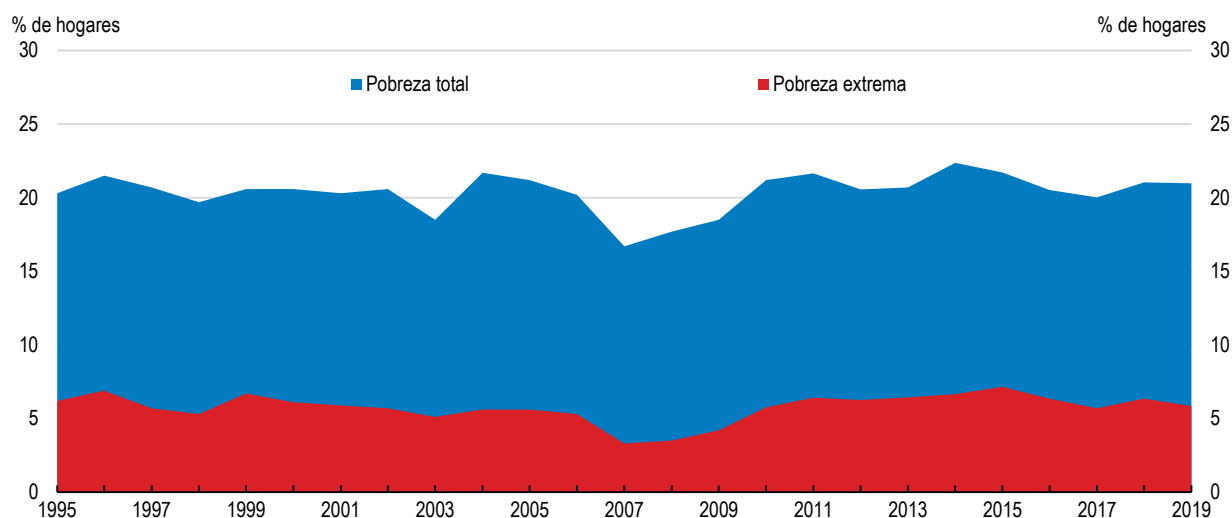
Recuadro 1.7. Bono Proteger: Complemento de los regímenes de retención de empleos con transferencias de ingresos

En abril de 2020, el Gobierno anunció el programa *Bono Proteger*, que implica transferencias directas de efectivo durante tres meses a las personas que perdieron su empleo o tuvieron que trabajar con un horario reducido debido a la pandemia. Para los trabajadores que perdieron el empleo, el desembolso es de CRC 125 000 (USD 217). Para los empleados cuyas horas de trabajo se redujeron en un 50% según el nuevo régimen de retención dispuesto en la Ley N° 9832, el pago también se reduce a la mitad. El presupuesto total del programa es de CRC 296 mil millones (alrededor del 0,8% del PIB de 2020). Tres cuartas partes de este presupuesto ya fueron aprobadas en la Asamblea Legislativa.

El Programa está bien dirigido y es inclusivo: estar económicamente afectado por la COVID-19 es un requisito para recibir ayuda y los trabajadores del sector informal también pueden recibir la transferencia. Los trabajadores del sector público, los pensionados de cualquier régimen, los ciudadanos menores de 15 años, las personas privadas de libertad y las familias que actualmente reciben otras transferencias de efectivo del Estado están excluidos del programa. Los solicitantes deben completar un formulario en línea, firmar una declaración jurada como un certificado de buena fe y proporcionar un documento de identificación nacional o extranjero válido, así como un número IBAN vinculado a una cuenta bancaria en colones en el sistema financiero nacional. Las personas que no tienen una cuenta bancaria pueden solicitar una utilizando el mismo formulario de solicitud. A principios de junio, 533 000 solicitantes habían recibido la transferencia.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Gráfico 1.24. Las tasas de pobreza no han disminuido constantemente en los últimos 25 años



Fuente: INEC Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG) y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148657>

Mejora de la focalización de las políticas sociales

El Gobierno ha realizado esfuerzos importantes para mejorar la implementación de las políticas sociales. Puentes al Desarrollo, una estrategia para combatir la pobreza extrema, se puso en marcha en 2015, ayudando a detener la tendencia creciente de la pobreza extrema observada desde 2007. Queda un desafío clave pendiente que consiste en reducir la fragmentación y mejorar la coordinación y la focalización. Costa Rica ha avanzado en mejoras de la coordinación en algunas áreas clave, como la educación y la atención de la primera infancia (Cuadro 1.12), pero hay un amplio margen para reducir la fragmentación en otras áreas.

Cuadro 1.12. Recomendaciones anteriores de la OCDE para lograr que el crecimiento sea más inclusivo

Recomendaciones anteriores de la OCDE	Acciones que se han tomado desde el Estudio Económico de 2018
Continuar el cambio hacia una menor cantidad de salarios mínimos.	La cantidad de salarios mínimos se ha reducido de 26 a 16, con el objetivo de reducirlo aún más a 11 a mediano plazo.
Implementar un plan integral para reducir la informalidad.	Recientemente se han implementado algunas acciones, como la menor contribución a la seguridad social del empleador y del empleado de las empresas informales que se vuelven formales (temporales y solo para pequeñas empresas). Se han implementado programas piloto sectoriales para reducir la informalidad entre los trabajadores domésticos y algunas actividades agrícolas (café) y hay planes para el sector pesquero, los vendedores ambulantes y los trabajadores a tiempo parcial.
Aumentar la oferta de servicios de atención infantil financiados con fondos públicos. Incluir todos los gastos en educación y atención de la primera infancia dentro de los gastos de educación establecidos por mandato constitucional.	Las tasas de matrícula de niños de 5 años han aumentado. El gasto relacionado con la educación temprana se clasificó como parte del gasto total obligatorio en educación en el Presupuesto 2020.
Establecer mejores resultados educativos como el objetivo principal de la política, en lugar de centrarse en el gasto, y desarrollar indicadores de desempeño.	Hay planes para pasar a un sistema basado en los resultados, incluyendo las pruebas de rendimiento de los estudiantes y las evaluaciones de los maestros.
Volver a ajustar el gasto en educación reorientándolo hacia la primera infancia y la educación secundaria. Fortalecer el apoyo específico para estudiantes en riesgo y la capacitación de docentes.	No se tomaron medidas con respecto al reequilibrio del gasto. Se han introducido nuevos programas de capacitación para docentes. Se ha creado una unidad especial para brindar apoyo a quienes abandonan la educación.
Desarrollar un sistema de aprendizaje que involucre estrechamente a los empleadores.	Se aprobó la Ley de Educación y Formación Técnica Dual.

Con la pobreza prácticamente sin cambios en los últimos 25 años, a pesar del aumento de los programas sociales, mejorar la focalización de los programas sociales es una prioridad. El 24% de los beneficiarios de programas sociales destinados a reducir la pobreza son hogares de ingresos altos y medios (OECD, 2016_[33]). El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), ha avanzado notablemente en la integración de todos los registros de los programas sociales en una base de datos común, SINIRUBE. Esta base de datos promete maximizar el impacto de las políticas sociales en Costa Rica, permite que haya una mejor focalización y una evaluación exhaustiva de los programas sociales, y elimina las duplicidades. También puede contribuir a aumentar la cobertura, ya que permite identificar posibles beneficiarios elegibles que aún no están cubiertos por los programas. La herramienta ya empezó a usarse para mejorar la focalización de algunos programas sociales, como becas o pensiones no contributivas. Recientemente el Gobierno desembolsó transferencias de efectivo adicionales a unas 24 000 familias registradas en SINIRUBE para mitigar el impacto de COVID-19 en la pobreza. Usar la base de datos también para mejorar la entrega de los programas sociales más grandes, como Avancemos, el régimen de transferencias monetarias condicionales o un subsidio de vivienda, sería un avance importante. Este último ofrece el mayor potencial de ahorro que podría reasignarse a otros programas sociales, ya que casi la mitad de los beneficiarios del subsidio de vivienda son hogares de ingresos altos y medios (OECD, 2016_[33]). El *Bono Proteger* que se

implementó recientemente es un buen ejemplo de un programa bien dirigido, ya que se centra en proporcionar apoyo directo a quienes experimentan pérdidas de ingresos durante la pandemia.

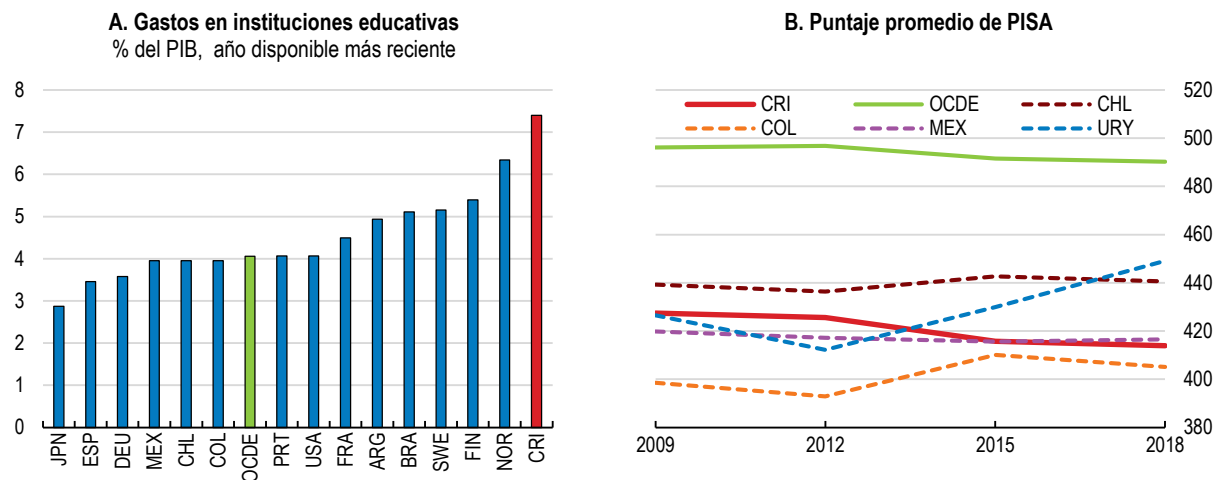
Hacer que las políticas educativas sean más propicias para el crecimiento y la equidad

Los resultados educativos en Costa Rica siguen siendo bajos, a pesar de que gasta más que en los países de la OCDE (Gráfico 1.25). Costa Rica ha logrado una matrícula casi completa en la educación primaria, pero está rezagada en los resultados educativos clave. La mitad de la población de Costa Rica de entre 25 y 34 años ha completado la educación secundaria superior, lejos del promedio de la OCDE (85%) y otros países latinoamericanos, como Chile (85%), Colombia (70%), Argentina (72%) o Brasil (66%). Según las pruebas PISA 2019, los estudiantes en Costa Rica obtienen 76 puntos menos que los estudiantes de la OCDE, lo que equivale a dos años de escolaridad. Las empresas también enfrentan dificultades crecientes en la contratación de trabajadores con las habilidades adecuadas. Asegurar que todos los costarricenses tengan acceso a educación y capacitación de alta calidad y que el sistema educativo brinde las habilidades que necesita el mercado laboral es fundamental para establecer una economía más inclusiva y productiva.

Las políticas educativas están cada vez más focalizadas, con una unidad especial que brinda apoyo adicional a los centros educativos y estudiantes menos favorecidos (UPRE). El Ministerio de Educación, en colaboración con el Ministerio de Hacienda, también está preparando la transición hacia un sistema de planificación basado en resultados. Además, se ha avanzado en el aumento de la educación y la atención de la primera infancia, aunque el aumento de la calidad es un desafío pendiente, ya que hay un retraso significativo en la implementación de los estándares diseñados por el Ministerio de Educación (Estado de la Educación, 2019^[34]). Es fundamental subir los estándares, ya que comenzar con una buena educación es clave para disminuir las desigualdades. Retener a los estudiantes en la educación secundaria también sigue siendo un desafío clave pendiente, ya que casi una tercera parte de los jóvenes de 15 años abandonaron los estudios. Las evaluaciones de Avancemos, un programa de transferencias monetarias condicionales, sugieren que este ha ayudado a retener a los estudiantes. La unidad especial destinada a brindar apoyo a los estudiantes menos favorecidos también ayudó a aumentar las tasas de retención en las escuelas priorizadas menos favorecidas. Dado que la tasa de deserción continúa siendo alta, se justifican más esfuerzos de política, incluyendo la ampliación del alcance de la unidad. Las medidas para alentar a los docentes más capaces a trabajar en los centros educativos con mayores necesidades han resultado útiles para reducir las tasas de deserción en varios países de la OCDE, como Finlandia.

La digitalización, la globalización, los cambios demográficos y otros cambios en la organización del trabajo cambian constantemente los requerimientos de habilidades. A pesar de los esfuerzos importantes realizados por Costa Rica en materia de educación y el nivel relativamente alto de desempleo, los empleadores enfrentan dificultades para cubrir vacantes (Manpower, 2019^[35]), particularmente en los campos técnicos y científicos (Monge-Gonzalez et al., 2015^[36]). El desajuste entre la demanda y la oferta de habilidades se traduce en personas que adquieren habilidades obsoletas y en una persistente escasez y desajustes de habilidades. Esto es costoso para los individuos, las empresas y la sociedad en términos de menor empleabilidad, salarios, productividad y, en consecuencia, crecimiento. Las autoridades planean realizar pruebas regulares de rendimiento de los estudiantes, para ayudar a detectar brechas de aprendizaje desde el principio. Sería particularmente importante que las brechas en las habilidades digitales también se evalúen y atiendan. Además, las autoridades aprobaron recientemente una ley de formación profesional dual. Se ha demostrado que los regímenes duales son valiosos para reducir los desajustes en las habilidades en varios países de la OCDE, como Alemania, Austria o Suiza.

Gráfico 1.25. El gasto en educación es alto y los resultados de las pruebas PISA están disminuyendo



Nota: Los datos de Costa Rica se basan en el presupuesto de 2020 del Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Incluyendo las pensiones de los docentes, el gasto en Costa Rica alcanza el 9% del PIB. Los datos de todos los demás países son de 2017. Fuente: Estimación de la OCDE; base de datos Education at a Glance de la OCDE; y la base de datos PISA de la OCDE.

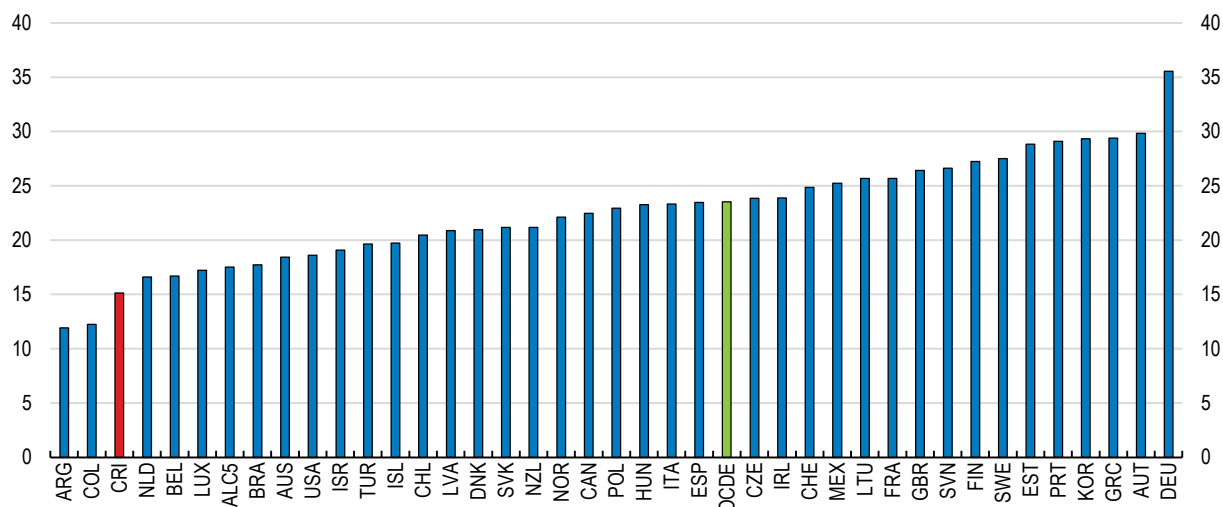
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148676>

La actualización periódica de los planes de estudio es, por tanto, fundamental. El Ministerio de Educación ha avanzado mucho en la adaptación y mejora de los planes de estudio en educación primaria y secundaria, pero existen retrasos significativos en la implementación de los nuevos planes de estudio en las aulas (Estado de la Educación, 2019^[34]). La experiencia en algunos países de la OCDE, como Noruega o los Países Bajos, sugiere que el desarrollo de materiales de orientación puede ayudar a los maestros a llevar los nuevos planes de estudio a las aulas. Continuar ofreciendo a los docentes capacitación adicional también ayudaría. Las evaluaciones planificadas de los nuevos docentes son clave, ya que ayudan a detectar en qué áreas se debe priorizar su capacitación y desarrollo profesional.

Una preocupación particular es la inercia excesiva en las universidades costarricenses, que continúan estando muy sesgadas hacia las ciencias sociales y las humanidades, produciendo pocos graduados en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) (Gráfico 1.26). Solo el 15% de los graduados siguen carreras de STEM, la misma proporción que en 2005 (Estado de la Educación, 2019^[34]). La reducción de los desajustes en las competencias requiere acciones paralelas de oferta y demanda. Por el lado de la oferta, es necesario mejorar la gestión de las universidades para que respondan más por sus decisiones, se basen en el rendimiento y respondan a las necesidades de habilidades que hay en Costa Rica. Esto requiere un cambio en el modelo de financiación, ya que el existente crea incentivos para aumentar los lugares en campos que son menos costosos de impartir, como las humanidades y las ciencias sociales, en detrimento de aquellos que son más costosos de ofrecer, como la ingeniería, que requiere inversión en equipos costosos. Los aumentos recientes en los presupuestos universitarios se han canalizado principalmente a aumentar los salarios y la cantidad de personal administrativo, que es grande en relación con la cantidad de personal académico (Delgado Benavides, 2018^[37]). La introducción de mejores incentivos en la fórmula de financiamiento de las universidades, al vincular el financiamiento con la respuesta a las necesidades del mercado laboral, ayudaría a garantizar una mejor adecuación de los planes de estudio con la demanda de habilidades, como se ilustra en Irlanda, donde se introdujo este tipo de régimen en 2018. Los estudiantes también deben recibir información al principio de su vida educativa, sobre las opciones de empleo, los salarios y las perspectivas del mercado laboral por título y universidad.

Gráfico 1.26. Graduados de STEM como proporción del total de graduados de educación terciaria

% del total de graduados de educación terciaria



Nota: STEM incluye a todos los graduados (educación terciaria de ciclo corto, licenciatura, maestría y doctorado) con un título en ciencias naturales, matemáticas y estadística; tecnologías de información y comunicación; e ingeniería, fabricación y construcción. ALC5 se refiere al promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

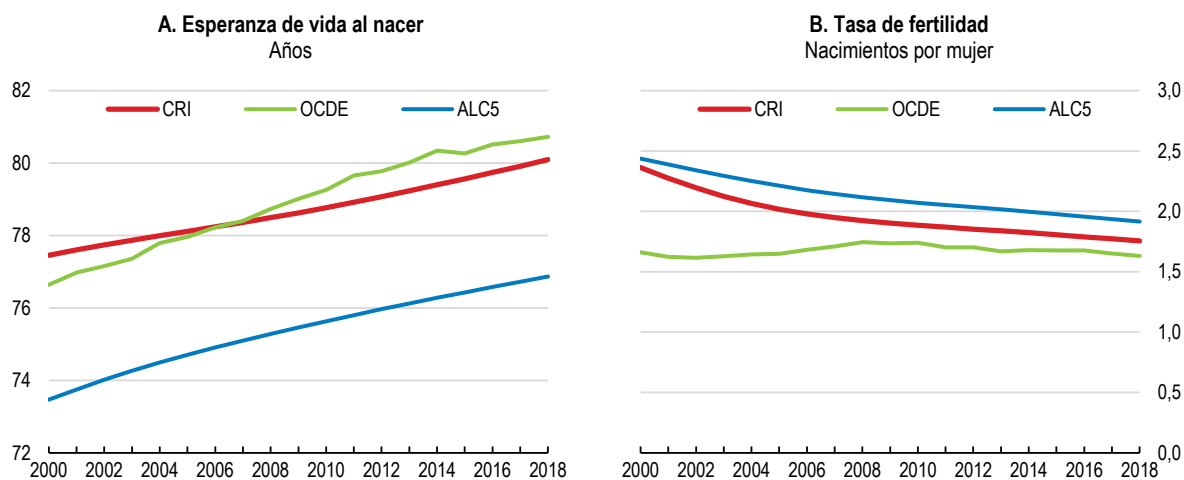
Fuente: Base de datos Education at a Glance de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148695>

El bono demográfico está terminando

Hasta ahora, Costa Rica ha estado cosechando los beneficios de un dividendo demográfico significativo, pero las tendencias están cambiando. Las mejoras en la salud y el desarrollo económico han resultado en un fuerte aumento en la esperanza de vida y una disminución en las tasas de fertilidad (Gráfico 1.27). Según las proyecciones de las Naciones Unidas, la proporción de la población mayor de 65 años se triplicará en los próximos 50 años, del 10% en 2020 al 30% en 2070. En consecuencia, el bono demográfico está llegando a su fin (Gráfico 1.28). Esta tendencia demográfica puede tener un impacto significativo en el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal, al ejercer presión adicional sobre las pensiones públicas y los sistemas de atención médica. Promover la participación de la mujer en la fuerza laboral, fomentar la formalización y reformar gradualmente los sistemas de pensiones y atención médica puede ayudar a moderar el impacto del envejecimiento en el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal, manteniendo a la vez el acceso equitativo a los servicios de salud y los beneficios de pensión adecuados.

Gráfico 1.27. La esperanza de vida es más alta y la tasa de fertilidad más baja



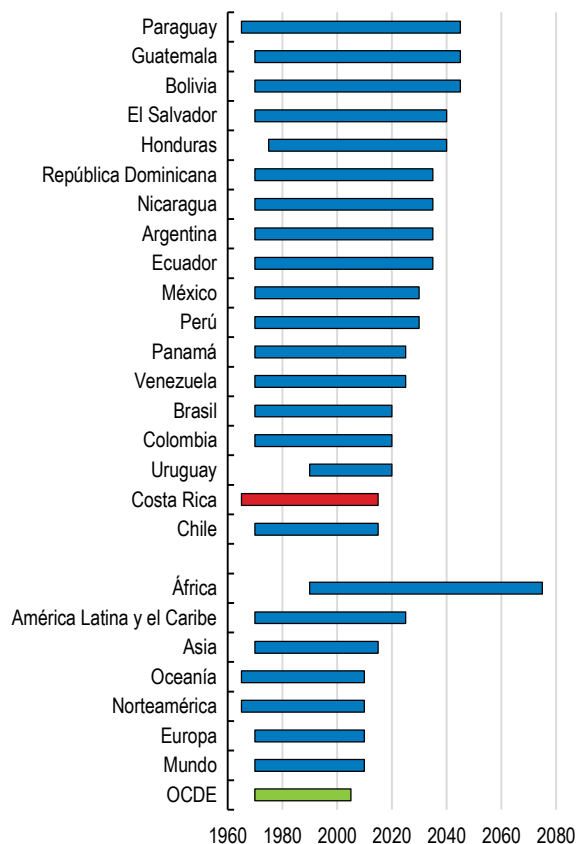
Nota: La OCDE se refiere al promedio no ponderado de sus países miembros. ALC5 se refiere al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y México.

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148714>

Gráfico 1.28. El dividendo demográfico está llegando a su fin

Duración del dividendo demográfico, razón de dependencia total



Nota: Razón de dependencia = (población <15 y >65) / (población >15 y <65).

Fuente: División de Población de las Naciones Unidas.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148733>

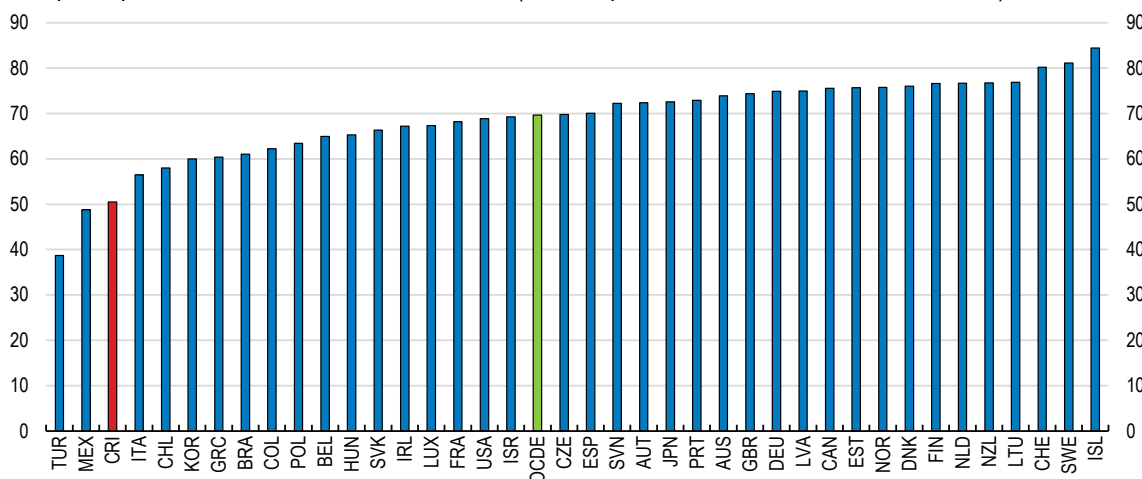
Impulso a la participación femenina en el mercado laboral

La participación femenina en la fuerza laboral continúa rezagada con respecto al promedio de la OCDE y otros países latinoamericanos (Gráfico 1.29). Las mujeres que asumen responsabilidades de cuidado familiar enfrentan dificultades para completar la educación o continuar en la fuerza laboral. Alrededor de la mitad de todas las mujeres en edad laboral que están inactivas informan que las responsabilidades de cuidado familiar son la principal causa de no buscar o aceptar un trabajo. Las mujeres migrantes en particular tienen dificultades para establecerse en el mercado laboral formal y tienden a quedar atrapadas en trabajos informales. La baja participación femenina en el mercado laboral, junto con la mayor tasa de informalidad, dificulta el acceso de las mujeres al derecho a una pensión. Más de una tercera parte de las mujeres mayores inactivas no reciben una pensión propia, más del doble que los hombres mayores inactivos (OECD, 2017^[27]).

El avance reciente en la ampliación de la cobertura de la educación y la atención de la primera infancia para niños de 5 años y la introducción de convenios laborales flexibles ayudan, pero es necesario que haya más acciones. El acceso a la educación de la primera infancia también debería ampliarse para los niños menores de 4 años. También sería útil promover convenios de horario laboral más flexibles e introducir el mecanismo de licencia de paternidad. En promedio los países de la OCDE tienen 8 semanas de vacaciones pagas reservadas para los padres. En Costa Rica los padres no tienen licencia de paternidad, excepto en el caso de los trabajadores del sector público, que tienen derecho a una semana de licencia. La introducción de un derecho de licencia remunerada reservado a los padres, como se hace en la mayoría de los países de la OCDE, ayudaría a reducir la discriminación en la contratación de mujeres en el lugar de trabajo y cambiar las percepciones y actitudes de género hacia el cuidado familiar.

Gráfico 1.29. La participación femenina en el mercado laboral es baja

Tasa de participación femenina en la fuerza laboral (% de la población femenina de 15 a 65 años), 2018



Fuente: Labour Force Statistics de la OCDE. Los datos de Costa Rica son del INEC y se refieren a 2019.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934148752>

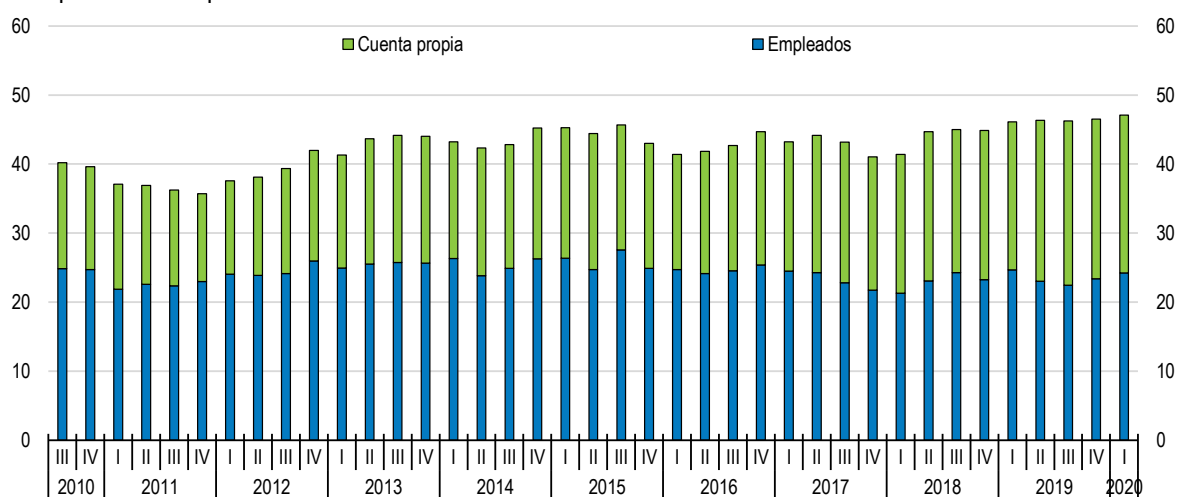
Reducción de la informalidad

En más del 45% de los trabajadores (Gráfico 1.30), la informalidad es alta y es probable que aumente aún más después del impacto de la COVID-19. Afecta particularmente a mujeres y trabajadores poco calificados. Los migrantes, las personas con discapacidad y la población indígena también enfrentan dificultades particulares para acceder al mercado laboral formal (OECD, 2017^[38]). Los trabajadores informales se verán afectados particularmente por la pandemia. La respuesta de las autoridades,

incluyéndolos como beneficiarios del nuevo mecanismo de transferencias de efectivo, ayudará a mitigar el impacto y es un primer paso valioso para ayudar a estos trabajadores en la transición hacia programas de apoyo del Gobierno que podrían ayudarlos a acceder al empleo formal. No hay una solución mágica para reducir la informalidad. Se requiere una estrategia integral, como se recomienda en Estudios Económicos anteriores de la OCDE (OECD, 2016^[33]); (OECD, 2018^[7]). Dicha estrategia debería cubrir diferentes áreas de política, incluyendo las regulaciones laborales y comerciales, los impuestos o las habilidades. Las autoridades establecieron una serie de mesas redondas para mantener conversaciones con todas las partes interesadas relevantes sobre la forma de impulsar la formalización.

Gráfico 1.30. La informalidad es alta

% de la población ocupada total



Nota: La informalidad se define como el porcentaje de trabajadores que tienen un empleo 1) que no contribuyen al sistema de seguridad social, 2) trabajadores no remunerados o 3) trabajadores independientes y empleadores que tienen empresas que no están registradas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos: Encuesta Continua de Empleo.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148771>

Por el lado de los impuestos, las autoridades están intensificando los esfuerzos para reducir la informalidad y recientemente introdujeron contribuciones de seguridad social más bajas para empleadores y empleados para las empresas informales que se formalizan. La reducción de las tasas de contribución es una medida temporal (4 años) y está dirigida a pequeñas empresas (de 1 a 5 trabajadores) para limitar las pérdidas de ingresos fiscales. La experiencia en otros países de América Latina, especialmente en Colombia (OECD, 2019^[14]), muestra que reducir las contribuciones a la seguridad social puede ayudar a reducir la informalidad. Las autoridades también emprendieron una iniciativa ambiciosa para reformar la oficina de servicios de empleo, pasando a un régimen de ventanilla única e introduciendo mecanismos de creación de perfiles. Esta es una iniciativa deseable, ya que hasta ahora los servicios de empleo se han mantenido poco desarrollados y fragmentados (OECD, 2017^[38]). Una vez que se implementen plenamente, estos procedimientos nuevos ayudarían a conectar a las personas con los trabajos y podrían tener un impacto material para reducir la informalidad, ya que ayudarían a los trabajadores a obtener el apoyo y las habilidades necesarias para acceder a trabajos formales.

Adaptar las regulaciones para facilitar el cumplimiento es otra forma de promover la formalización del trabajo. Siguiendo las recomendaciones anteriores de la OCDE, la cantidad de salarios mínimos se redujo de 26 a 16, a través del diálogo social con empleadores y sindicatos, y hay planes adicionales para reducir esta cantidad a 11. Esta cantidad sigue siendo alta, lo cual sugiere que todavía es posible hacer que el

sistema de salario mínimo sea más favorable para la creación de empleo. También es posible reducir las barreras regulatorias para la formalización de las empresas (Capítulo 2), en particular mediante la reducción del costo y la carga administrativa para registrar empresas.

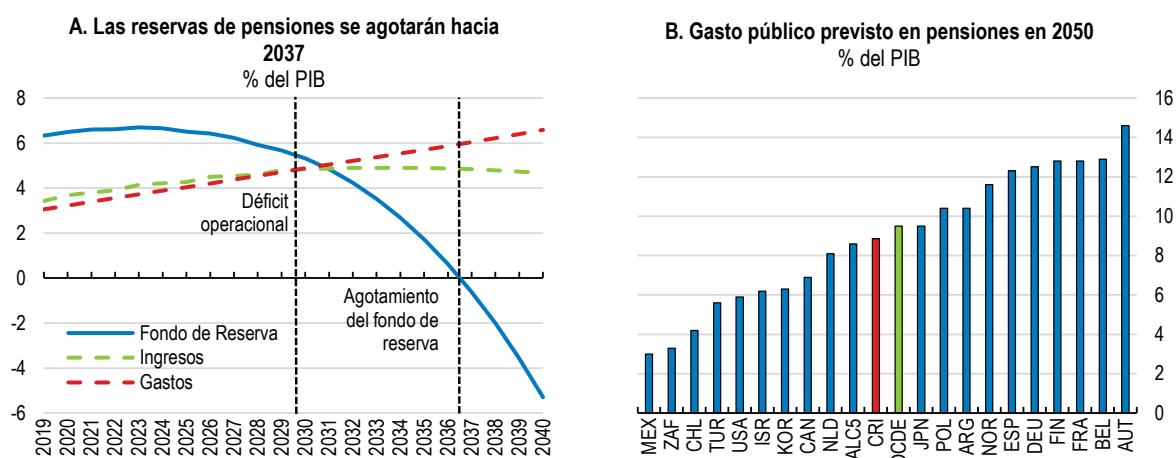
Mejora de la sostenibilidad del sistema de pensiones

El envejecimiento de la población implicará presiones significativas para los sistemas de pensiones y atención médica, cuyo financiamiento depende en gran medida de las contribuciones ligadas al empleo y también se ve obstaculizado por el aumento de la informalidad en el mercado laboral. Los esfuerzos recientes para mejorar la eficiencia en el sistema de salud están dando sus frutos, y los tiempos de espera para las cirugías y la cantidad de casos en listas de espera han disminuido. También es necesario hacer esfuerzos de políticas para mejorar la sostenibilidad del sistema de pensiones.

El sistema de pensiones de Costa Rica se destaca en la región por su alta cobertura, convirtiéndolo en un pilar clave para la inclusión. El sistema de pensiones de Costa Rica comprende cuatro pilares: 1) un régimen contributivo de beneficios definidos; 2) un régimen no contributivo que paga una pensión mínima (por debajo del umbral de pobreza), que se financia con cargo al presupuesto del Gobierno; 3) un régimen contributivo obligatorio de contribución definida; y 4) un régimen voluntario de contribución definida. Además, existen regímenes especiales para algunos empleados públicos, como los del Poder Judicial.

El sistema contributivo no genera suficientes recursos para ser sostenible en el mediano plazo. Dadas las tendencias demográficas actuales, un estudio actuarial reciente muestra que el sistema experimentará déficits operativos en unos 10 años y las reservas se agotarán en 15 a 20 años (Carranza and Jiménez, 2019^[39]). Se proyecta que el gasto público en pensiones alcanzará el 9% del PIB para 2050, colocando a Costa Rica cerca del promedio de la OCDE (Gráfico 1.31). La brecha entre los gastos e ingresos por pensiones tendrá que ser financiada por el fondo de reserva a partir de 2030 y, una vez que el fondo de reserva se agote en 2037, mediante el presupuesto del gobierno central.

Gráfico 1.31. El sistema de pensiones no genera suficientes recursos



Nota: El Panel A refleja el escenario de evolución de los ingresos, gastos y fondos de pensiones de Caja Costarricense del Seguro Social basado en el estudio actuarial realizado por Carranza and Jiménez, 2019^[38]. En este escenario se asume que las contribuciones de pensiones aumentan en dos puntos porcentuales antes de 2029, una tasa de inflación anual del 4%, una tasa meta de cobertura contributiva del 70% a partir de 2050 y tasas reales anuales promedio de crecimiento salarial y retorno de la inversión de fondos de pensiones del 1,8% y 3%, respectivamente. Las proporciones del PIB se obtienen utilizando los supuestos de crecimiento del PIB nominal a largo plazo en el escenario de referencia del análisis de sostenibilidad de la deuda en este Estudio. El dato de CRI en el Panel B refleja la proyección para 2050 de la Caja Costarricense del Seguro Social. Las proyecciones de los otros países se toman de la base de datos Pensions at a Glance de la OCDE. Fuente: Carranza and Jiménez, 2019^[38]; Caja Costarricense de Seguro Social; Base de datos OECD Pensions at a Glance; y cálculos de la OCDE.

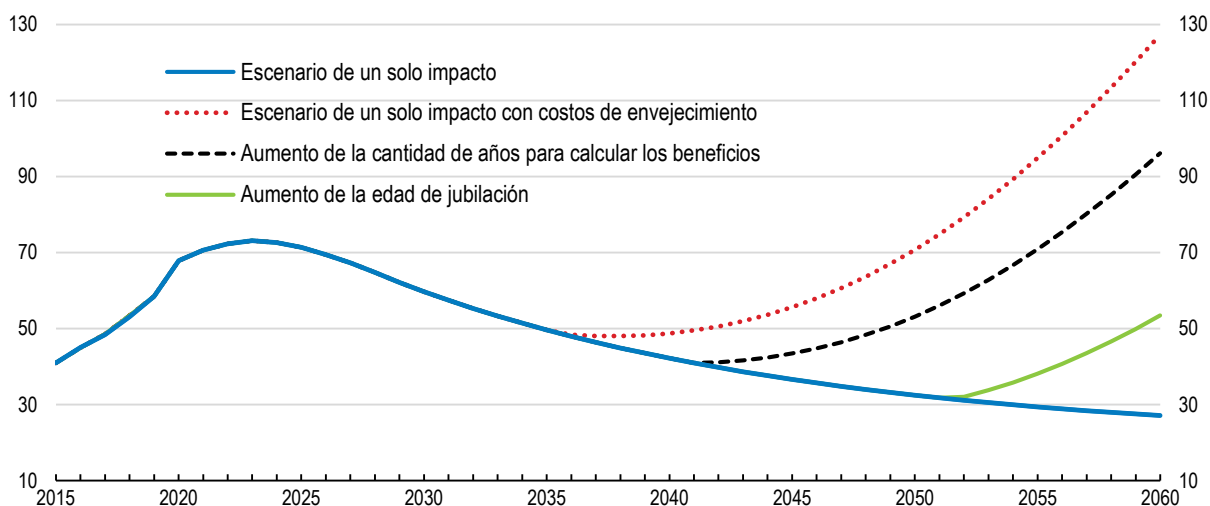
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148790>

Las acciones recientes de las autoridades incluyen cambios en los parámetros en el segmento judicial del régimen de pensiones. Sin embargo, la proporción pensión / salario es de alrededor del 85% en Costa Rica, considerablemente mayor que el promedio de la OCDE, que es de 59% (OECD, 2017^[38]). Además, aunque la edad legal de jubilación es de 65 años, las mujeres pueden optar por la jubilación anticipada a los 60 años y los hombres a los 62 años, con pensión completa si se alcanza una cantidad mínima de años contributivos.

Para garantizar la sostenibilidad a mediano y largo plazo, es necesario realizar más cambios paramétricos. Es necesario evitar aumentos en las contribuciones, debido a que las contribuciones de seguridad social de los empleadores ya son las más altas entre los países de la OCDE (OECD, 2017^[38]). Es probable que aumentos adicionales desencadenen una mayor informalidad. En cambio, todos los cargos de seguridad social, una parte de los cuales se utilizan actualmente para financiar programas contra la pobreza o un banco público, deberían utilizarse para financiar los sistemas de pensiones y salud, utilizando el presupuesto general para financiar otros programas. El uso del salario promedio de por vida para calcular los beneficios de pensión, en lugar de los últimos veinte años de salarios, fortalecería el vínculo entre las contribuciones y las pensiones y mejoraría la sostenibilidad del sistema. Desligar el cálculo de las bases de beneficios de pensión del salario mínimo evitaría aumentos significativos en los costos de pensión, como lo ilustra el caso de Brasil. Vincular la edad legal de jubilación a los aumentos en la esperanza de vida o reducir las posibilidades de optar por la jubilación anticipada también ayudaría a mantener proporciones de contribuyente a beneficiario que sean consistentes con la sostenibilidad de las pensiones. El análisis de sostenibilidad de la deuda que muestra el impacto de diferentes reformas sugiere que, incluso con reformas significativas, el envejecimiento aumentará la deuda pública a largo plazo (Gráfico 1.32). Esto puede considerarse como estimaciones de límite inferior, ya que el envejecimiento también implicará costos adicionales de atención médica y cuidados de larga duración.

Gráfico 1.32. Financiar el déficit de las pensiones puede perjudicar la dinámica de la deuda pública

Deuda pública del gobierno central, % del PIB



Nota: "Escenario de un solo impacto" se refiere al escenario presentado en el Gráfico 1.14. En el "escenario de un solo impacto con costos de envejecimiento", los ingresos del sistema de pensiones comienzan a ser inferiores a sus gastos en 2030 y el fondo de pensiones se agotará para 2037 como se muestra en el Gráfico 1.31. Una vez que se agota el fondo de pensiones, se supone que la brecha entre los gastos e ingresos de pensiones se financiará con el presupuesto del gobierno central. El escenario "Aumento en la cantidad de años para calcular los beneficios" supone que los salarios de pensión de referencia se calculan utilizando los 300 salarios mensuales más altos en lugar de los últimos 240 salarios mensuales. El escenario de "Aumento de la edad de jubilación" supone que la edad efectiva de jubilación aumenta a 65 años.

Fuente: Carranza and Jiménez, 2019^[38]; Cálculos de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148809>

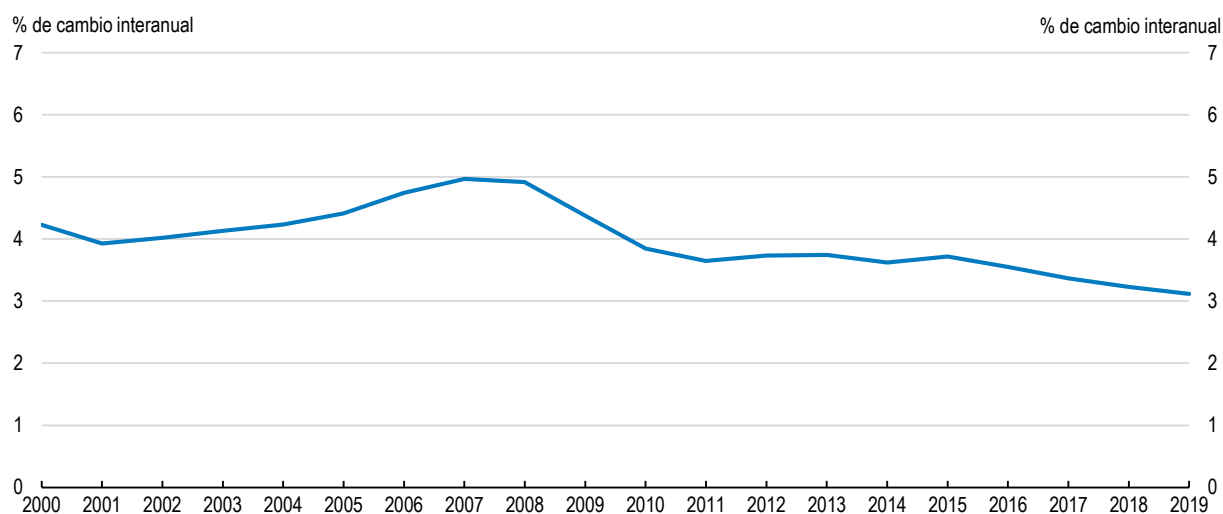
El sistema de pensiones de Costa Rica tiene una cartera de activos sumamente concentrada, ya que el 95% de los activos del pilar de beneficios de contribución definida se invierten en deuda del gobierno general y el 87% en deuda del gobierno central (SUPEN, 2019). El tercer pilar tiene una cartera más diversificada, pero la deuda del gobierno general representa el 74% de sus activos. Por lo tanto, una rebaja en la clasificación crediticia de Costa Rica tendría un impacto severo en la sostenibilidad del sistema. Como el propio Gobierno garantiza los servicios de la CCSS, los riesgos de un círculo vicioso son significativos. Una estrategia de financiación más diversificada, disminuyendo la inversión en valores del Estado es clave para reducir los riesgos.

Ampliación de las fuentes de crecimiento y aumento de la productividad

Las perspectivas de crecimiento a mediano plazo se han debilitado

Durante la última década, el potencial de crecimiento de la economía, que mide cuanto puede crecer el PIB de manera sostenible, ha disminuido sustancialmente de alrededor del 5% en 2009 a menos del 3% actualmente (Gráfico 1.33), ya que la productividad es débil. Consistentemente, la brecha de ingresos con los países de la OCDE sigue siendo grande debido a que la productividad es comparativamente baja (Gráfico 1.33 y Gráfico 1.34). Por lo tanto, una mayor convergencia hacia niveles de vida más altos dependerá que logre impulsarse el crecimiento de la productividad.

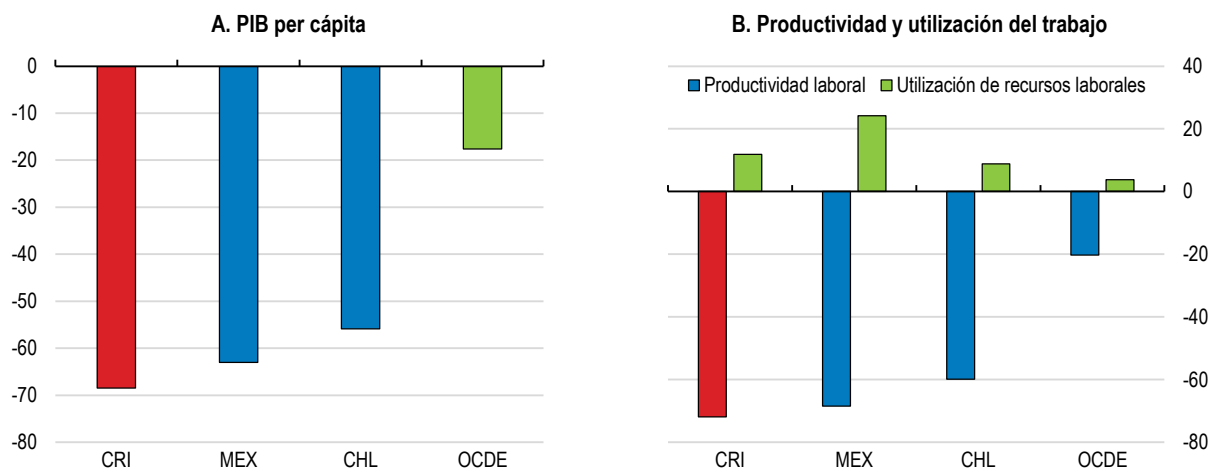
Gráfico 1.33. El potencial de crecimiento de la economía ha disminuido



Fuente: Base de datos del OECD Economic Outlook.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148828>

Gráfico 1.34. Las brechas de ingresos con la OCDE son grandes debido a la baja productividad

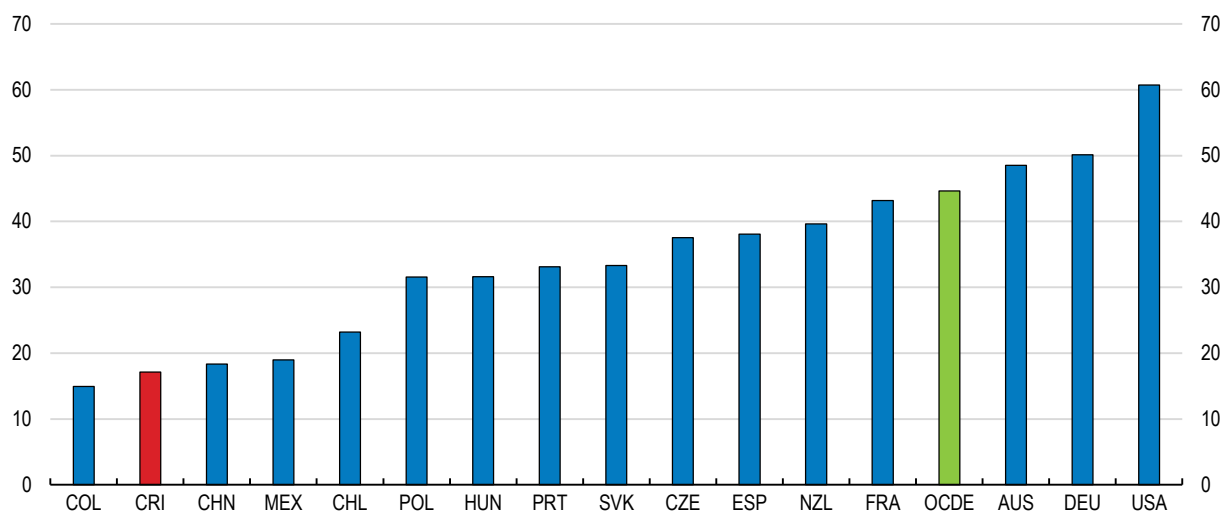


Nota: En comparación con el promedio ponderado utilizando los pesos de la población de los 18 países de la OCDE con el PIB per cápita más alto en 2018 en función de las paridades de poder adquisitivo (PPAs) de 2018. La suma de la diferencia porcentual en la utilización de los recursos laborales y la productividad laboral no suma exactamente la diferencia del PIB per cápita, ya que la descomposición es multiplicativa. Fuente: Base de datos de Cuentas Nacionales de la OCDE, base de datos de productividad de la OCDE y base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148847>

Gráfico 1.35. La productividad laboral es relativamente baja

Miles de USD per cápita ajustados por PPA, 2018 o el año disponible más reciente



Nota: El promedio de la OCDE se calcula como el promedio simple en los países de la OCDE con datos disponibles.

Fuente: Base de datos sobre productividad de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148866>

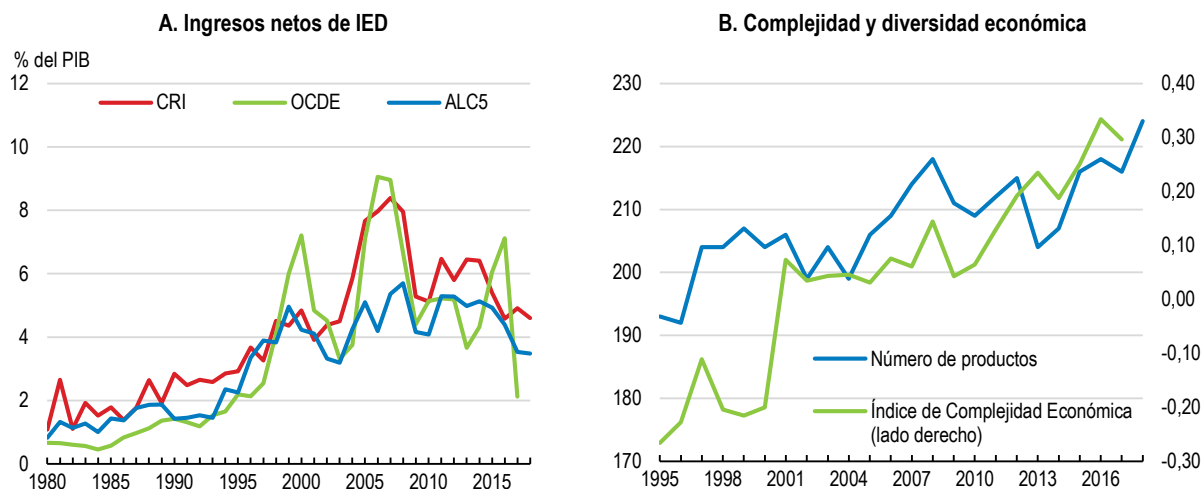
Aumento de la productividad de las empresas locales

Costa Rica continúa siendo una economía dual, que combina un sector exportador innovador y dinámico con otro sector compuesto principalmente por PyMEs locales que no se benefician de las oportunidades que brinda la integración a la economía global. Para aumentar la productividad será necesario establecer las condiciones adecuadas para que las empresas nacionales prosperen y, al mismo tiempo, mantener y reforzar un compromiso de larga data con el comercio y la inversión extranjera directa.

La estrategia de apertura de Costa Rica ha sido exitosa en la atracción de flujos importantes de inversión extranjera directa, que han pasado de sectores de bajo valor agregado, como la agroindustria, a sectores de valor mediano y alto, como manufactura avanzada, dispositivos médicos y servicios de TICs. Esto ha resultado en una canasta de exportaciones cada vez más diversificada y sofisticada (Gráfico 1.36 y Gráfico 1.37), que ayudará durante la recuperación. Se están realizando más esfuerzos de políticas para promover la diversificación, con un enfoque particular en el sector agrícola y las áreas rurales (Descubre, 2019^[40]).

Las zonas de libre comercio desempeñan un papel central en esta estrategia exitosa de diversificación y existen muchas pruebas de efectos indirectos positivos entre las empresas de propiedad extranjera y las empresas nacionales (OECD, 2018^[7]); (Alfaro-Urena et al., 2019^[41]); (Sandoval et al., 2018^[42]). Aumentar la productividad y la competitividad de las empresas locales para ayudarlas a alcanzar su máximo potencial fortalecería el potencial para efectos positivos aún más significativos. Es particularmente importante mejorar el marco regulatorio. Costa Rica ha logrado un avance significativo en el fortalecimiento del marco de competencia y en la mejora de la gestión de las empresas estatales, pero hay más lugar para mejorar las regulaciones (Capítulo 2). También es posible impulsar la competitividad de las empresas costarricenses mejorando el desempeño en el área de la innovación y cerrando las brechas de infraestructura.

Gráfico 1.36. La IED ha aumentado y la canasta de exportación se ha diversificado cada vez más

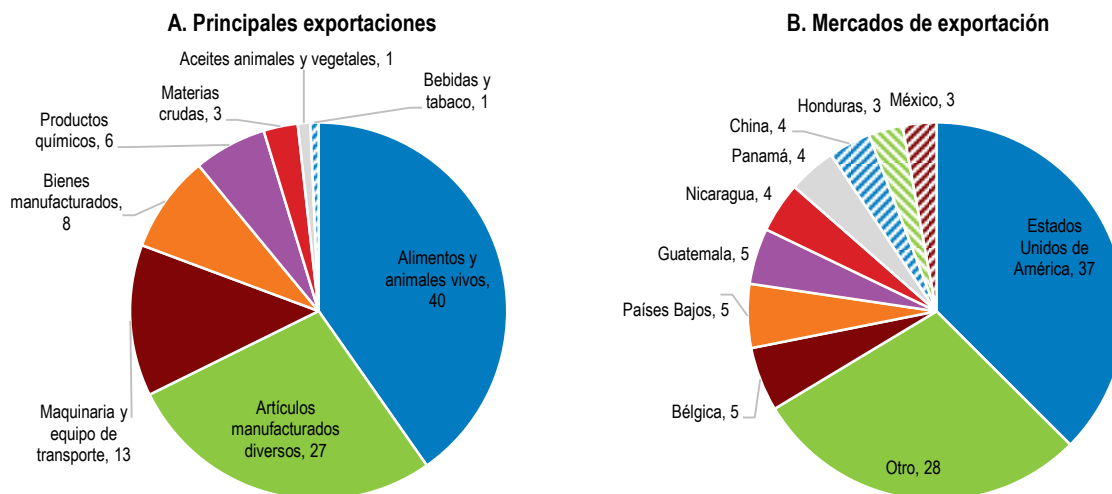


Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial; UNCTAD; y Harvard University Center for International Development Atlas of Economic Complexity.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148885>

Gráfico 1.37. Estados Unidos es el principal mercado de exportación

Total de bienes, % del total, 2018



Fuente: UNCTAD.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148904>

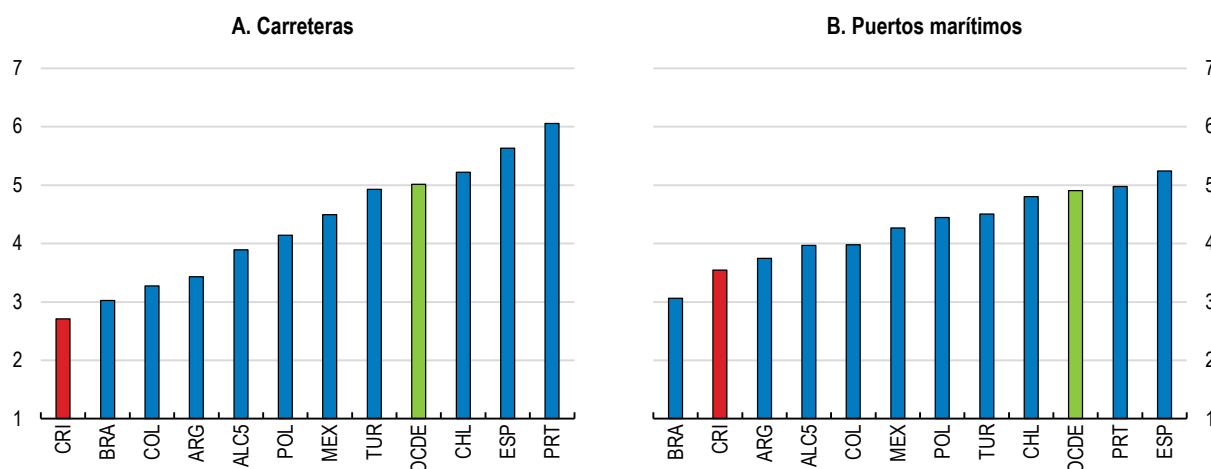
Impulsar el desempeño innovador de las PyMEs sería clave para reducir sus brechas de productividad. En todos los países de la OCDE, las universidades asumen un papel determinante para estimular las actividades de innovación de las PyMEs, ya que es a través de una estrecha colaboración entre universidades y empresas que estas últimas, especialmente las pequeñas, pueden acceder a conocimientos avanzados, laboratorios y habilidades. En Costa Rica, las interacciones entre las universidades públicas y el sector empresarial son débiles (OECD, 2016^[33]). Para impulsar interacciones más fuertes, Costa Rica podría considerar cambiar la forma en que se financia la investigación pública. Actualmente, la mayoría de los fondos se asignan directamente a las universidades y, a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE, la financiación competitiva basada en criterios de desempeño sigue siendo limitada (OECD, 2017^[38]). Además, también en contra de las prácticas de la OCDE, no existen mecanismos de evaluación externa centralizados e independientes. Pasar a una financiación competitiva basada en el desempeño y en el establecimiento de interacciones con el sector empresarial como uno de los criterios de elegibilidad aumentará los incentivos para que las universidades mejoren la calidad y relevancia de sus iniciativas de investigación e innovación.

Los cuellos de botella en la infraestructura son grandes (Gráfico 1.38), particularmente en el transporte por carretera. Esto no solo obstaculiza la productividad sino que también tiene un impacto negativo en el medio ambiente y el desarrollo regional. La red de carreteras es extensa, pero la calidad es deficiente, ya que sufre años de gastos insuficientes debido a una gestión, planificación y ejecución deficientes (Pisu and Villalobos, 2016^[43]). En Estudios Económicos de la OCDE anteriores (OECD, 2016^[33]); (OECD, 2018^[7]) se recomendó implementar reformas institucionales para favorecer una planificación más eficiente y una rendición de cuentas más clara (Cuadro 1.13), pero el entorno institucional complejo continúa obstaculizando el desarrollo de la infraestructura. Se han definido estándares para usar el análisis de costo-beneficio pero en la práctica se ha avanzado poco para que los organismos a cargo de obras públicas los apliquen. Para lograr avances debería existir un organismo coordinador que asuma la responsabilidad de ejecutar el análisis de costo-beneficio para todos los proyectos. Debido a la situación fiscal, cada vez se reconoce más que se necesita la participación privada en proyectos de infraestructura. Se creó una unidad de alianzas público-privadas (APPs) en el Ministerio de Hacienda, y desde su creación

se han celebrado dos contratos mediante APP. La experiencia en los países de la OCDE proporciona una valiosa orientación sobre cómo diseñar contratos de APP (Cuadro 1.8).

Gráfico 1.38. La infraestructura de Costa Rica está rezagada

Índice 1 a 7 (mejor), 2018



Nota: ALC5 se refiere al promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Fuente: Indicadores de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934148923>

Cuadro 1.13. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre el aumento de la productividad

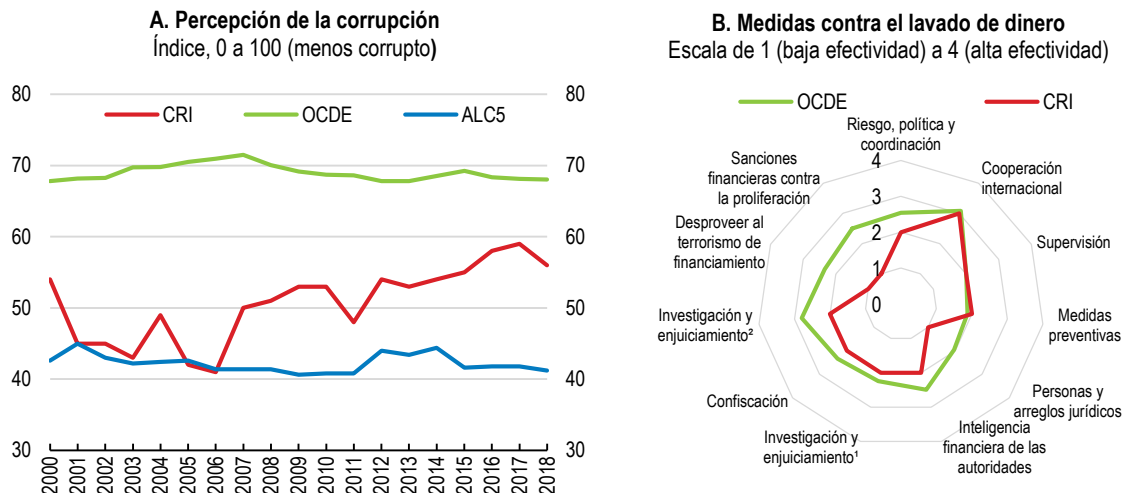
Recomendaciones anteriores	Acciones tomadas desde el Estudio Económico de 2018
Adoptar e implementar el proyecto de ley que fortalece los poderes, la independencia y el financiamiento de la comisión de competencia.	Se aprobó un proyecto de ley que brinda a las autoridades de competencia más independencia, mayor presupuesto y la capacidad de concentrarse más en investigar conductas anticompetitivas (Capítulo 2).
Continuar la implementación del plan de acción para aumentar la coherencia con las Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas.	Los ministros y funcionarios gubernamentales de alto nivel fueron removidos de las juntas directivas. Se fortaleció la selección de los miembros de las juntas directivas. La Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado elaboró una política de propiedad (Capítulo 2).
Continuar con los 25 estudios sectoriales planeados para evaluar exenciones de la competencia y eliminar las exenciones injustificadas.	La nueva reforma a la legislación de competencia redujo las exenciones a algunas leyes en 5 sectores. Las autoridades de competencia realizarán estudios para evaluar estas exenciones (Capítulo 2).
Abrir entrada para las nuevas empresas fintech, con la regulación adecuada.	Seis empresas fintech de 65 solicitantes tuvieron acceso al sistema de pagos para operar en las áreas definidas por la nueva regulación. El Banco Central estableció un grupo de trabajo para analizar cambios adicionales a las regulaciones (Capítulo 3).
Establecer una ventanilla única para el registro y licencia de empresas. Introducir objetivos de desempeño. Continuar mejorando el régimen de insolvencia y la facilitación del comercio.	Los mecanismos de ventanilla única se están implementando gradualmente. La nueva ley de insolvencia se está discutiendo en la Asamblea Legislativa. Costa Rica está estableciendo instalaciones aduaneras conjuntas con Panamá, y está aumentando el intercambio de información y la coordinación para las actividades de control fronterizo con Nicaragua. Se creó el Comité Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC), compuesto por actores públicos y privados, con el fin de mejorar las condiciones en las fronteras, puertos y aeropuertos y agilizar los trámites.
Mejorar la coordinación entre los diferentes organismos de obras públicas aclarando las competencias y otorgando el control general a un solo organismo coordinador. Priorizar proyectos con base en análisis de costo-beneficio.	Las autoridades están identificando una cartera de proyectos prioritarios en infraestructura ferroviaria, portuaria, de saneamiento y de salud e implementando metodologías nuevas para identificar brechas en la infraestructura y mejores tiempos de control y costos en los que se incurre cuando se desarrolla infraestructura pública.

Recuadro 1.8. APPs: Maximizar el valor recibido por el dinero y evitar pasivos contingentes.

Tanto las concesiones como las alianzas público-privadas (APPs) pueden ser modelos útiles para atraer la participación privada en el financiamiento y la ejecución de proyectos de infraestructura. En el caso de las APPs, es necesario elegir proyectos que representen una buena relación calidad-precio. La literatura y la experiencia internacional sugieren una serie de factores que pueden garantizar que una APP sea el modelo correcto y maximice la relación calidad-precio. Estos incluyen la especificación de contratos en términos de resultados en lugar de insumos para maximizar los beneficios de la experiencia técnica del sector privado y las habilidades de gestión; una evaluación ex ante de las APPs versus comparadores del sector público para identificar la mejor manera de contratar proyectos; y una contabilidad fiscal adecuada de las APPs, incluyendo registrarlas como pasivos contingentes en el presupuesto. Esto último es particularmente importante para evitar la acumulación de pasivos fuera del balance general, que pueden terminar poniendo en peligro las finanzas públicas, como se ha experimentado en varios países de la OCDE. En ese sentido, es crucial que la evaluación y la contabilidad de las implicaciones presupuestarias de las APPs sean oportunas y transparentes y cubran todo su periodo de duración.

La corrupción socava la confianza en las instituciones y la competencia leal, obstaculizando la productividad. También afecta los ingresos fiscales y la capacidad del Gobierno para ofrecer servicios públicos de calidad. La corrupción también erosiona la confianza en el Gobierno y puede conducir a la inestabilidad social y política. Las percepciones de corrupción en Costa Rica son más bajas que en otros países de América Latina (Gráfico 1.39), pero recientemente han aumentado y son más altas que en los países de la OCDE. Por lo tanto, se justifican los esfuerzos de política para reducir y prevenir la corrupción.

Gráfico 1.39. Las percepciones de corrupción son relativamente bajas



Nota: En el Panel A ALC5 se refiere a un promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. El Panel B muestra las calificaciones de las revisiones por pares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) de cada miembro para evaluar los niveles de implementación de las Recomendaciones del GAFI. Las calificaciones reflejan el grado en que las medidas de un país son efectivas contra 11 resultados inmediatos. "Investigación y enjuiciamiento¹" se refiere al lavado de dinero. "Investigación y enjuiciamiento²" se refiere al financiamiento del terrorismo.

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional; y cálculos de la OCDE basados en datos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148942>

La protección de quienes denuncian irregularidades es una herramienta esencial para resguardar el interés público y promover la rendición de cuentas y la integridad en las instituciones públicas y privadas. Los países de la OCDE están adoptando cada vez más la legislación de protección de los denunciantes. Costa Rica cuenta con una serie de mecanismos de protección para denunciantes, víctimas y testigos de actos de corrupción que se aplican a nivel penal y administrativo. Sin embargo, actualmente no existe una ley específica que brinde protección a los empleados del sector público contra acciones discriminatorias o disciplinarias una vez que hayan dado a conocer las irregularidades (OECD, 2017^[20]). La promulgación de una ley de protección de los denunciantes de irregularidades, o una disposición legal relacionada específicamente con la presentación de denuncias o la prevención de represalias contra los denunciantes de irregularidades sería un paso eficaz para promover la prevención de la corrupción. En el sector privado, la protección de los denunciantes puede ayudar a las empresas a prevenir y detectar sobornos. En el sector público, puede facilitar la detección del mal uso de los fondos públicos, el despilfarro y el fraude.

La transparencia y el intercambio efectivo de información son cruciales para contrarrestar y prevenir la corrupción. Costa Rica ha fortalecido su cumplimiento con las normas internacionales sobre transparencia e intercambio de información para ayudar en la lucha global contra los delitos fiscales y financieros (OECD, 2019^[44]). En particular, Costa Rica promulgó recientemente una nueva ley que procura implementar un registro centralizado para recopilar información de la identidad y titularidad de beneficiarios de todas las entidades y acuerdos legales. Las siguientes prioridades son garantizar la aplicación plena de la ley y mejorar la oportunidad al proporcionar la información solicitada a los socios.

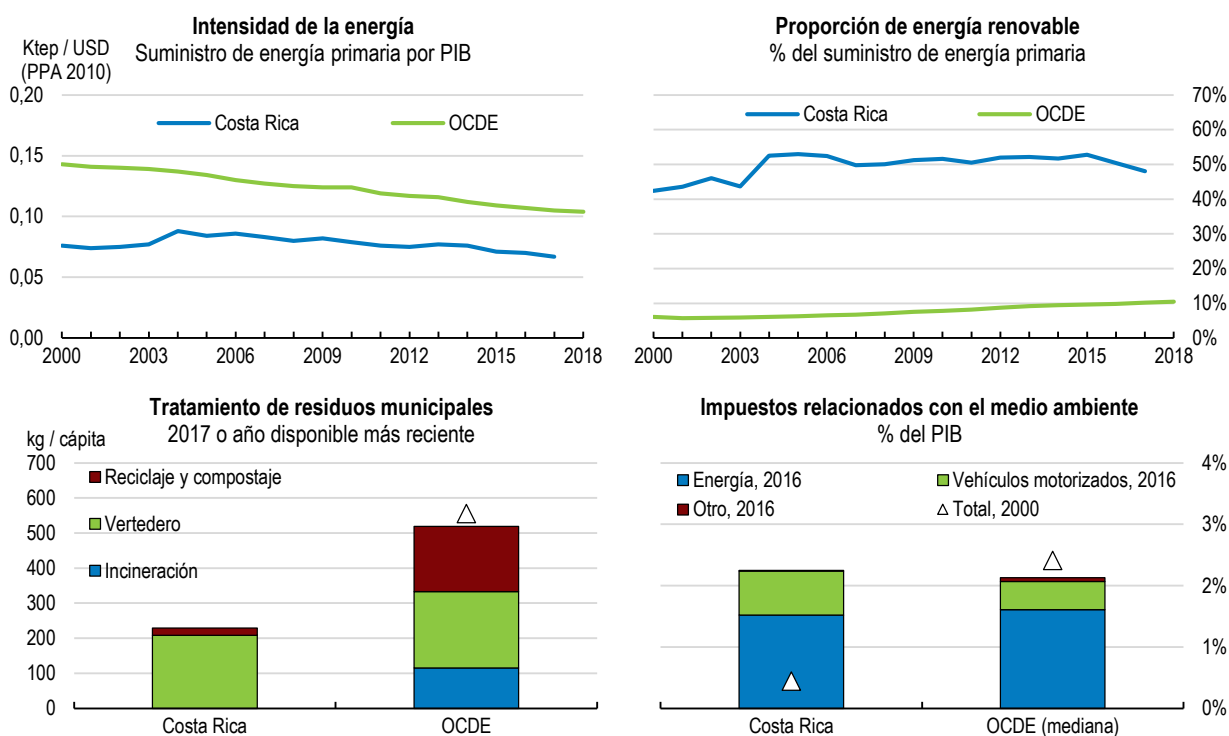
Recientemente, Costa Rica fortaleció las leyes contra el soborno al introducir la responsabilidad penal corporativa. La legislación reciente sobre responsabilidad corporativa aborda de manera integral asuntos como el estándar de la responsabilidad, las sanciones y los procedimientos. Las sanciones disponibles contra personas físicas y jurídicas han aumentado y la prestación de asistencia judicial recíproca a países extranjeros ha sido rápida y efectiva. A pesar de estos logros, las brechas en la definición del delito de soborno extranjero y su aplicación generan inquietudes importantes (OECD, 2020^[45]). El delito de soborno extranjero de Costa Rica no aborda algunos de los medios más comunes para cometer este delito. El requisito de intención gravosa de la infracción podría dejar impune a la mayoría de los casos de soborno extranjero cometidos a través de intermediarios. Un sobornador puede escapar de la responsabilidad si fue un funcionario extranjero quien solicitó el soborno. La observancia de las disposiciones contra sobornos en el extranjero no ha recibido suficientes recursos y prioridad. El Ministerio Público y la Procuraduría General de la República participan en acciones relacionadas con la observancia de las disposiciones contra sobornos en el extranjero, con lo cual es posible que se dupliquen los esfuerzos, poniendo en peligro los casos. Costa Rica también debe asegurarse de que factores como el interés económico nacional no influyan en la sanción de los casos de soborno en el extranjero. También sería necesario mejorar la orientación y la transparencia para las resoluciones extrajudiciales y los acuerdos de colaboración.

Crecimiento verde

Costa Rica ha construido una marca verde de renombre mundial, centrada en la conservación, la reforestación y los parques nacionales. Este ha sido un motor importante de crecimiento económico y bienestar para los costarricenses. El país también es conocido por su biodiversidad, ya que posee casi el 4% de las especies del mundo. Las áreas protegidas, que cubren el 26% del país, han contribuido a reducir la pobreza en las comunidades locales, principalmente a través de nuevas oportunidades de trabajo que ofrece el turismo (Ferraro and Merlin, 2014^[46]); (Robalino and Villalobos, 2015^[47]). Costa Rica es un ejemplo de que proteger los recursos nacionales vale la pena y puede ser una fuente adicional de crecimiento y empleo.

Recientemente Costa Rica adoptó un plan ambicioso para convertirse en una economía de emisiones netas cero antes de 2050, en concordancia con los objetivos del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. Con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, el plan incluye medidas significativas en transporte público y privado, energía, industria, agricultura, gestión de residuos y gestión rural, urbana y forestal. Costa Rica está bien posicionada para lograr este objetivo, ya que su economía es menos intensiva en energía que la economía promedio de la OCDE (Gráfico 1.40), y la mitad de la energía primaria que suministra es renovable, principalmente hidroeléctrica, geotérmica y eólica. Sin embargo, se requiere una acción política adicional significativa, particularmente en el sector del transporte. El sector del transporte es la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero, representa el 54% de todas las emisiones de CO₂ y también es responsable del uso creciente de combustibles fósiles. El nivel de congestión del tráfico en el área metropolitana de San José es muy alto y se estima que su costo alcanzará el 4% del PIB (Estado de la Nación, 2018^[48]).

Gráfico 1.40. Indicadores de crecimiento verde (seleccionados)



Fuente: Indicadores de Crecimiento Verde de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148961>

Las autoridades esperan que a que antes de 2035 el 30% de la flota de transporte público será eléctrica, con la meta de que antes de 2050 se haya logrado un 85% de electrificación y un cambio del 95% de los automóviles privados a vehículos de cero emisiones. Las autoridades consideran que la matriz eléctrica actual, que tiene una participación del 99% de las energías renovables, permitiría ese cambio. Sin embargo, esto requerirá una inversión sustancial, que puede financiarse con bonos verdes (ver también la sección fiscal).

Los ingresos provenientes de impuestos relacionados con el medio ambiente han aumentado considerablemente, reflejando en cierta medida el aumento en el uso de vehículos. Hay margen para mejorar los incentivos con el fin de reducir la contaminación y las emisiones de manera más rentable. El

diésel, el fuelóleo para el procesamiento y la calefacción, el gas natural y el carbón están sujetos a impuestos a tasas bajas o tasa cero (OECD, 2017^[49]). Alinear las tasas del impuesto al combustible con el contenido de carbono de los combustibles subyacentes sería un gran avance para desarrollar el mercado de carbono de Costa Rica. Los automóviles eléctricos e híbridos se benefician de tarifas reducidas y exenciones de los impuestos de compra y propiedad. Aunque Costa Rica está en una etapa temprana del despliegue de la movilidad eléctrica, con el tiempo también podría seguir el ejemplo de Chile o Israel, donde los impuestos se ajustan de acuerdo con la contaminación o el rendimiento de las emisiones, lo que ayuda a limitar la contaminación del aire. En términos más generales, los vehículos que usan gasolina podrían estar sujetos a impuestos dependiendo de su peso y emisiones, como en Noruega, para minimizar los impactos ambientales y los efectos distributivos regresivos.

A medida que el uso de los vehículos de cero emisiones se generalice, Costa Rica eventualmente tendrá que pasar al cobro integral por el uso de las carreteras para internalizar los costos del uso de vehículos y sustituir los ingresos por impuestos al combustible de transporte. Las políticas bien diseñadas para el uso de los ingresos provenientes de mayores impuestos a la energía son clave para el apoyo ciudadano. Investigaciones en algunos países de la OCDE sugieren que puede ser suficiente usar una tercera parte de los ingresos para transferencias a hogares de bajos ingresos para evitar pérdidas de ingresos reales (Flues and van Dender, 2017^[50]). Costa Rica también podría beneficiarse de establecer medidores inteligentes y fijación de precios de alta resolución para fomentar el uso de energía cuando es barata.

Costa Rica ha mejorado ligeramente el tratamiento de aguas residuales de acuerdo con recomendaciones anteriores (Cuadro 1.14), aunque todavía existe la necesidad primordial de avanzar más, ya que solo se trata el 14% de las aguas residuales, mientras que el promedio mundial es del 60% (Estado de la Nación, 2018^[48]). También existe la necesidad de mejorar el tratamiento de residuos municipales, ya que se depositan casi en su totalidad en vertederos, a pesar de durante la última década ha habido una mayor promoción de la recuperación de residuos. También podrían ayudar mejores programas de responsabilidad de los productores, que fomenten la prevención y el reciclaje de residuos. Costa Rica implementa estos programas para 15 flujos de residuos (OECD, 2020^[51]). Sin embargo, los productores e importadores no están obligados a cumplir con las metas de recolección, recuperación o reciclaje. Además, las municipalidades podrían requerir la recolección selectiva de residuos o introducir regímenes de “pagar por lo que se tira”. Estos asocian las tarifas de gestión de residuos a la cantidad de residuos generados, cobrando más cuando los residuos no son reciclados. La recolección selectiva por municipalidades estaba prevista en la Estrategia Nacional de Separación, Recuperación y Valorización de Residuos de 2016.

Cuadro 1.14. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre crecimiento verde

Recomendaciones anteriores	Acciones tomadas desde el Estudio Económico de 2018
Mejorar el transporte público urbano y las instalaciones de manejo de aguas residuales.	Ninguna mejora significativa en el transporte público urbano. Hay planes ambiciosos para pasar al transporte eléctrico como parte del proyecto de neutralidad de carbono. El tratamiento de aguas residuales ha aumentado ligeramente al 14%. Se espera que alcance el 35,5% en 2023.
Continuar haciendo esfuerzos para desarrollar el mercado de carbono y otros regímenes de mitigación del cambio climático.	No se han tomado medidas importantes en el mercado del carbono. En 2019, Costa Rica lanzó el Plan Nacional de Descarbonización, cuyo objetivo es convertir al país en uno de los primeros países descarbonizados del mundo.

HALLAZGOS PRINCIPALES	RECOMENDACIONES
Mejoras adicionales a las políticas macroeconómicas	
El déficit fiscal sigue siendo alto y continúa aumentando, El espacio fiscal sigue siendo limitado, haciendo que Costa Rica sea vulnerable a los <i>shocks</i> , Si la reforma fiscal no se implementa plenamente, la deuda pública crecerá sin límites, Atender el brote de coronavirus es la prioridad más importante a corto plazo.	<p>Cualquier apoyo a empresas y hogares durante la crisis del coronavirus debe ser temporal y dirigido a los sectores más afectados. Prepararse para aumentos en la demanda de atención médica, incluso aumentando la capacidad de realizar pruebas.</p> <p>Asegurarse de que la reforma fiscal se implemente plenamente sin excepciones.</p> <p>Establecer pautas claras para la implementación de la regla fiscal.</p> <p>Eliminar las exenciones fiscales que benefician a los contribuyentes más ricos.</p> <p>Permitir que todas las categorías de gastos puedan ajustarse cuando la deuda pública exceda el 50% del PIB.</p>
El crecimiento se ha desacelerado, la holgura económica se ha ampliado y la inflación está por debajo del 3%, Como respuesta al brote de coronavirus, el Banco Central redujo las tasas de interés en 150 puntos base, y las tasas de depósitos han caído a un nivel históricamente bajo. La regulación prudencial se adaptó para que los bancos puedan cambiar el perfil de amortización de préstamos de los prestatarios que enfrentan dificultades.	<p>Estar preparados para relajar aún más la política monetaria para apoyar la economía durante el brote de coronavirus.</p> <p>Continuar proporcionando liquidez al sistema bancario para proteger su integridad y respaldar la confianza y continuar ajustando la regulación prudencial según sea necesario durante el brote de coronavirus.</p>
La proporción del gasto público sujeto a la contratación pública es baja. Empresas estatales realizan una gran parte de las compras del Gobierno.	Hacer que todas las compras de todas las entidades públicas se hagan mediante el sistema integrado de compras públicas (SICOP) y limitar el uso de excepciones para la contratación directa.
La remuneración de los empleados públicos es compleja, contribuye a la desigualdad de ingresos y representa la mitad de los ingresos totales.	Adoptar una escala salarial única, racionalizar los sistemas de incentivos y hacer que se basen en el desempeño.
Costa Rica depende en gran medida de los inversionistas locales para colocar su deuda pública, lo cual ejerce una presión al alza sobre las tasas de interés. Los instrumentos en moneda extranjera pueden proporcionar algunos ahorros a corto plazo, pero conllevan riesgos cambiarios.	<p>Crear una agencia para la gestión de la deuda pública.</p> <p>Procurar atraer inversionistas extranjeros a instrumentos emitidos en moneda local.</p>
Las distorsiones regulatorias fragmentan el mercado bancario, obstaculizan la competencia y la eficiencia y se traducen en márgenes altos en las tasas de interés.	<p>Mejorar la transparencia sobre la salud de los bancos, incluso mediante la publicación de los resultados de pruebas de estrés individuales.</p> <p>Reducir gradualmente las distorsiones regulatorias existentes que afectan a los bancos públicos y privados, incluyendo, a su debido tiempo, la eliminación gradual de la garantía pública de los pasivos de los bancos estatales.</p>
Pension system assets are highly concentrated in government debt. This creates risk of adverse feedback loops.	Adoptar una estrategia de inversión más diversificada, reduciendo la participación de los valores del Gobierno.
Mejora de la igualdad de oportunidades	
La pobreza sigue siendo alta a pesar del aumento de los programas sociales.	Mejorar la focalización de los programas de gasto social, centrándolos en personas de bajos ingresos.
La participación laboral femenina es muy baja.	<p>Continuar aumentando la oferta de cobertura de atención infantil asequible.</p> <p>Introducir un derecho de licencia remunerado reservado para los padres.</p>
La informalidad es alta, afectando a más del 45% de los trabajadores. Las tasas de contribución a la seguridad social son altas desde una perspectiva internacional.	<p>Establecer una estrategia integral para reducir la informalidad, que incluya trasladar parte de la carga tributaria de las contribuciones de la seguridad social a los impuestos a la propiedad y fortalecer los mecanismos para garantizar su observancia.</p> <p>Simplificar aún más el sistema de salario mínimo.</p>
Existen grandes desajustes de habilidades, Los aumentos recientes en el presupuesto de las universidades se han canalizado principalmente para aumentar los salarios del personal administrativo. Los resultados de las pruebas PISA son deficientes y están disminuyendo.	Vincular parte del financiamiento de las universidades de modo que respondan a las necesidades actuales y futuras del mercado laboral Fortalecer el reclutamiento, selección y capacitación de docentes con base en evaluaciones regulares.
El bono demográfico está terminando y el sistema de pensiones tendrá déficits operativos en 10 años.	Dedicar todos los cargos de contribución a la seguridad social para financiar el sistema de seguridad social.

	Usar el salario promedio de por vida para calcular los beneficios de pensión. Vincular la edad de jubilación con el aumento de la esperanza de vida.
Aumento de la productividad	
Los resultados de la innovación fuera de las zonas de libre comercio son deficientes. Las interacciones entre las universidades y el sector empresarial son escasas.	Financiar la investigación pública basada en criterios competitivos y en el desempeño y establecer mecanismos de evaluación independientes.
Las percepciones de corrupción han aumentado recientemente.	Promulgar una ley o disposición legal relacionada específicamente para proteger a los denunciantes o prevenir represalias contra los denunciantes en el sector público.
Fortalecimiento del crecimiento verde	
El sector del transporte es la principal fuente de emisiones. La electrificación total prevista del transporte público requiere una inversión sustancial.	Emitir bonos verdes.
A medida que el uso de vehículos de cero emisiones se hace más frecuente, Costa Rica eventualmente necesitará sustituir los ingresos que recibe por concepto de impuestos al combustible para el transporte.	Ajustar los impuestos a los vehículos de acuerdo con el rendimiento en términos de contaminación o emisión. Introducir cargos por uso de carreteras.
Los residuos son una fuente importante de emisiones. Costa Rica ha mejorado ligeramente el tratamiento de aguas residuales, pero solo se trata el 14% de las aguas residuales, mientras que el promedio mundial es del 60%.	Requerir la recolección separada de residuos por parte de las municipalidades y mejorar el tratamiento de las aguas residuales.

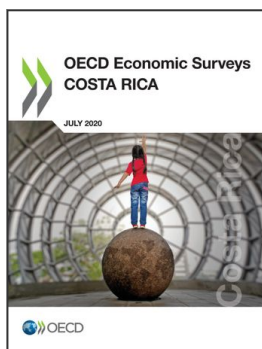
Referencias

- Alfaro-Urena et al. (2019), "The Effects of Joining Multinational Supply Chains: New Evidence from Firm-to-Firm Linkages", *Available at SSRN*, <https://ssrn.com/abstract=3376129> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3376129>. [41]
- Carranza, R. and C. Jiménez (2019), *Valuación Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, al 31 de diciembre del 2018*, Caja Costarricense de Seguro Social, https://cajacr-my.sharepoint.com/:b:g/personal/djprado_ccss_sa_cr/EbBWffUALi9BnqCgOltmj6AB6g5nR7TgwuiG71DJmQCjOA?e=eUHzfo. [39]
- CGR (2019), "Informe de auditoría de carácter especial sobre endeudamientos no registrados del sector público no financiero", *INFORME N°DFOE-SAF-IF-00007-2019*. [31]
- CGR (2019), *Rumbo a la sostenibilidad: Consideraciones para el cumplimiento de la Regla Fiscal*, Comptroller General of the Republic. Comisión de Asuntos Hacendarios 30 de julio de 2019. [17]
- CGR (2019), "Transformación hacia una mayor eficiencia de las compras públicas electrónicas: beneficios y ahorros de la unificación", <https://cgfiles.cgr.go.cr/publico/docswweb/documentos/publicaciones-cgr/otras-publicaciones/informe-compras-publicas.pdf>. [25]
- Daubanes, J., J. Rochet and T. Steffen (2019), "Green Finance and climate policy", <https://faere2019.sciencesconf.org/266553/document>. [30]
- Delgado Benavides, Y. (2018), *Estado del financiamiento de educación superior estatal*, Informe Estado de la Educación 2019. [37]

- Descubre (2019), *Programa Descubre: productividad y oportunidades para la agricultura y la pesca*, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) and Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). [40]
- Égert, B. (2017), “The quantification of structural reforms: Extending the framework to emerging market economies”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1442, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f0a6fdcb-en>. [2]
- Égert, B. and P. Gal (2016), “The Quantification of Structural reforms in OECD countries: A new framework”, *OECD Economics Department Working Papers 1354*, <http://www.oecd.org/eco/workingpapers>. [1]
- Engel, C. and J. Park (2019), “Debauchery and Original Sin: The Currency Composition of Sovereign Deb”, *mimeo*, <https://www.ssc.wisc.edu/~cengel/WorkingPapers/EngelPark.pdf>. [29]
- Estado de la Educación (2019), *Estado de la Educación*, Estado de la Nación, San José. [34]
- Estado de la Nación (2019), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Estado de la Nación, San José, <http://estadonacion.or.cr/2019/>. [32]
- Estado de la Nación (2018), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, <http://estadonacion.or.cr/2018>. [48]
- Ferraro, P. and H. Merlin (2014), “Quantifying Causal Mechanisms to Determine How Protected Areas Affect Poverty Through Changes in Ecosystem Services and Infrastructure”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*. [46]
- Fitch (2019), *Fitch Affirms Costa Rica at 'B+'; Outlook Negative*, Fitch Press Release. October 2019, <https://www.fitchratings.com/site/pr/10099907>. [5]
- Flues, F. and K. van Dender (2017), “The impact of energy taxes on the affordability of domestic energy”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 30, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/08705547-en>. [50]
- Goldstein, I. and Y. Leitner (2018), “Stress tests and information disclosure”, *Journal of Economic Theory*, Vol. 177, pp. 34-69, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jet.2018.05.013>. [9]
- Goldstein, I. and Y. Leitner (2018), “Stress tests and information disclosure”, *Journal of Economic Theory*, Vol. 177, pp. 34-69, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jet.2018.05.013>. [10]
- González Pandiella, A. and M. Gabriel (2017), “Deconstructing income inequality in Costa Rica: An income source decomposition approach”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1377, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/77759015-en>. [3]
- IMF (2020), “Costa Rica Request for Purchase Under the Rapid Financing Instrument - Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Costa Rica”, *IMF Country Report*, No. 20/145, International Monetary Fund, <http://www.imf.org>. [4]
- IMF (2019), *Costa Rica: 2019 Article IV. IMF Country Report No. 19/101; March 12, 2019*, <http://www.imf.org>. [6]
- Manpower (2019), *Talent Shortage Survey*, <http://www.manpowergroup.com>. [35]
- MFPMP (2019), *Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo. 2019-2023*. [18]

- Mimir, Y. and E. Sunel (2019), "External Shocks, Banks, and Optimal Monetary Policy: A Recipe for Emerging Market Central Banks", *International Journal of Central Banking*, Vol. 15/2, pp. 235–299.. [15]
- Monge-Gonzalez et al. (2015), "Do Multinationals Help or Hinder Local Firms? Evidence from the Costa Rican ICT Sector", *Comisión Asesora en Alta Tecnología Working Paper*, <http://caatec.org/sitio1/index.php/en/publications/others>. [36]
- OECD (2020), *Corporate Governance Accession Review of Costa Rica*, mimeo. [21]
- OECD (2020), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention-Phase 2 Report Costa Rica*, OECD, <https://www.oecd.org/corruption/Costa%20Rica-Phase-2-Report-ENG.pdf>. [45]
- OECD (2020), *OECD Accession Review of Costa Rica in the Fields of Environment and Waste - Summary report*. [51]
- OECD (2019), "A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement", <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/productivity-public-procurement.pdf>. [23]
- OECD (2019), *Enhancing the Use of Competitive Tendering in Costa Rica's Public Procurement System - Streamlining the Exceptions and Redesigning the Threshold System*, https://www.google.com/search?q=Enhancing+the+use+of+competitive+tendering+in+Costa+Rica%C2%B4s+public+procurement+system&rlz=1C1GCEA_enFR826FR826&oq=Enhancing+the+use+of+competitive+tendering+in+Costa+Rica%C2%B4s+public+procurement+system&aqs=chrome..69j (accessed on 8 November 2019). [26]
- OECD (2019), *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Costa Rica 2019 (Second Round): Peer Review Report on the Exchange of Information on Request*, Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4d74d8a2-en>. [44]
- OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Colombia 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e4c64889-en>. [14]
- OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Mexico 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a536d00e-en>. [12]
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Chile 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2018-en. [13]
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2018-en. [7]
- OECD (2017), *OECD Reviews of Innovation Policy: Costa Rica 2017*, OECD Reviews of Innovation Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264271654-en>. [38]
- OECD (2017), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica*, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264282773-en>. [27]
- OECD (2017), *OECD Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264277724-en>. [49]

- OECD (2017), *Public Governance Committee accession assessment report: Costa Rica, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD internal report prepared for the OECD accession review of Costa Rica.* [20]
- OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en. [33]
- OECD (2016), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>. [24]
- OECD (2015), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en>. [19]
- Ottonello, P. and D. Perez (2019), "The Currency Composition of Sovereign Debt", *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 11/3, pp. 174-208, <http://dx.doi.org/10.1257/mac.20180019>. [28]
- Petrella, G. and A. Resti (2013), "Supervisors as information producers: Do stress tests reduce bank opaqueness?", *Journal of Banking & Finance*, Vol. 37/12, pp. 5406-5420, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbankfin.2013.01.005>. [11]
- Pisu, M. and F. Villalobos (2016), "A bird-eye view of Costa Rica's transport infrastructure", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1323, <https://doi.org/10.1787/5jlswbwvwqjf-en>. [43]
- Radiográfica Costarricense, S. (2019), *Informe de avance No. 38 Plan de implementación Instituciones Administración Central*, <https://www.mendeley.com/research-funding/> (accessed on 7 November 2019). [22]
- Robalino, J. and L. Villalobos (2015), "Protected areas and economic welfare: an impact evaluation of national parks on local workers' wages in Costa Rica", *Environment and Development Economics*, Vol. 20/3, pp. 283-310, <http://dx.doi.org/10.1017/S1355770X14000461>. [47]
- Sandoval, C. et al. (2018), "FDI spillovers in Costa Rica: boosting local productivity through backward linkages", *OECD Economic Survey of Costa Rica: Research Findings on Productivity*. [42]
- Schoenmaker, D. (2018), "Building a Stable European Deposit Insurance Scheme", *Journal of Financial Regulation*, <http://dx.doi.org/10.1093/jfr/fjy004>. [8]
- World Bank (2019), *Costa Rica Public Finance Review*. [16]



From:
OECD Economic Surveys: Costa Rica 2020

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/2e0fea6c-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2020), "Perspectivas de las principales políticas", in *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2020*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/19d4d2a3-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.