



Estudios Económicos de la OCDE COSTA RICA

JULIO 2020



Costa Rica

Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2020

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Nota al pie de página de Turquía

La información del presente documento en relación con “Chipre” se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al “tema de Chipre”.

Nota al pie de página de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea

Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2020), *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/84cbb575-es>.

ISBN 978-92-64-64645-2 (impresa)

ISBN 978-92-64-35076-2 (pdf)

Imágenes: Fotografías de portada: Esencial Costa Rica/COMEX/© Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2020

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Índice

Resumen ejecutivo	9
1 Perspectivas de las principales políticas	16
La economía se está contrayendo debido al brote de coronavirus	23
Ha habido mejoras en las políticas macroeconómicas, pero es necesario reforzar el marco fiscal	32
Los indicadores sociales han mejorado, pero Costa Rica continúa siendo un país muy desigual	50
El bono demográfico está terminando	55
Ampliación de las fuentes de crecimiento y aumento de la productividad	61
Crecimiento verde	68
2 Mejorar el dinamismo empresarial y el bienestar del consumidor mediante una reforma regulatoria	76
Las regulaciones son onerosas	77
Costa Rica es una economía dual	80
Los hogares de bajos ingresos podrían beneficiarse más de la mejora en las regulaciones y la competencia	84
Reducción de las barreras administrativas para la entrada de empresas	88
Fortalecimiento de la competencia	93
Mejora en la participación del Estado	97
Mejora de las regulaciones en sectores clave	103
Referencias	109
3 Impulso del acceso al crédito y garantía de la inclusión financiera para todos	114
Panorama regional e iniciativas recientes de políticas	115
¿Dónde se encuentra Costa Rica?	115
Impulso de la inclusión financiera de las PYME	133
Adopción de empresas <i>fintech</i> para impulsar la inclusión financiera	138
Referencias	143

GRÁFICOS

Gráfico 1. Existe un gran déficit presupuestario	11
Gráfico 2. Existe una gran desigualdad	12
Gráfico 3. Las regulaciones son onerosas	13
Gráfico 1.1. Antes de la pandemia, Costa Rica tenía una calificación alta en muchas dimensiones de bienestar	18
Gráfico 1.2. La cobertura forestal se ha recuperado desde 2000	19
Gráfico 1.3. La brecha con las economías avanzadas continúa siendo grande	20

Gráfico 1.4. La desigualdad continúa siendo alta	20
Gráfico 1.5. La economía está en recesión	25
Gráfico 1.6. El déficit de cuenta corriente se financia con grandes flujos de inversión extranjera directa	26
Gráfico 1.7. La deuda externa ha aumentado	26
Gráfico 1.8. Las autoridades consideran que los bancos están bien capitalizados	29
Gráfico 1.9. Los márgenes de las tasas de interés son relativamente altos	30
Gráfico 1.10. La dolarización financiera sigue siendo grande	31
Gráfico 1.11. El tipo de cambio se ha vuelto más flexible con el tiempo	34
Gráfico 1.12. La política monetaria es apropiadamente acomodaticia	34
Gráfico 1.13. Los déficits fiscales siguen siendo grandes	35
Gráfico 1.14. Las políticas fiscales actuales detendrían el aumento de la deuda pública en el mediano plazo	39
Gráfico 1.15. Las primas por riesgo soberano siguen siendo altas	40
Gráfico 1.16. El gasto público continúa siendo inflexible	41
Gráfico 1.17. El empleo público representa una gran parte de los ingresos públicos	42
Gráfico 1.18. La proporción del gasto público sujeto a contratación pública es baja	43
Gráfico 1.19. Es posible mejorar la combinación de impuestos	45
Gráfico 1.20. Las cargas sociales de los empleadores se encuentran entre las más altas de la OCDE	46
Gráfico 1.21. El gasto por intereses es alto	47
Gráfico 1.22. El costo del financiamiento externo es alto en comparación con otros países	47
Gráfico 1.23. Costa Rica no puede endeudarse internacionalmente en moneda nacional	48
Gráfico 1.24. Las tasas de pobreza no han disminuido constantemente en los últimos 25 años	51
Gráfico 1.25. El gasto en educación es alto y los resultados de las pruebas PISA están disminuyendo	54
Gráfico 1.26. Graduados de STEM como proporción del total de graduados de educación terciaria	55
Gráfico 1.27. La esperanza de vida es más alta y la tasa de fertilidad más baja	56
Gráfico 1.28. El dividendo demográfico está llegando a su fin	56
Gráfico 1.29. La participación femenina en el mercado laboral es baja	57
Gráfico 1.30. La informalidad es alta	58
Gráfico 1.31. El sistema de pensiones no genera suficientes recursos	59
Gráfico 1.32. Financiar el déficit de las pensiones puede perjudicar la dinámica de la deuda pública	60
Gráfico 1.33. El potencial de crecimiento de la economía ha disminuido	61
Gráfico 1.34. Las brechas de ingresos con la OCDE son grandes debido a la baja productividad	62
Gráfico 1.35. La productividad laboral es relativamente baja	62
Gráfico 1.36. La IED ha aumentado y la canasta de exportación se ha diversificado cada vez más	63
Gráfico 1.37. Estados Unidos es el principal mercado de exportación	64
Gráfico 1.38. La infraestructura de Costa Rica está rezagada	65
Gráfico 1.39. Las percepciones de corrupción son relativamente bajas	67
Gráfico 1.40. Indicadores de crecimiento verde (seleccionados)	69
Gráfico 2.1. Costa Rica tiene regulaciones más estrictas que cualquier país de la OCDE	77
Gráfico 2.2. La carga regulatoria se percibe como muy alta	78
Gráfico 2.3. Las cargas administrativas en las empresas nuevas (start-ups) son altas	79
Gráfico 2.4. Las distorsiones inducidas por la participación del estado son grandes	79
Gráfico 2.5. Las barreras al comercio y la inversión están más cerca del promedio de la OCDE	80
Gráfico 2.6. Las empresas fuera de zonas de libre comercio van rezagadas	80
Gráfico 2.7. Unas pocas empresas dominan los mercados	81
Gráfico 2.8. Los precios son altos	82
Gráfico 2.9. El margen de comercialización promedio a nivel sectorial es relativamente alto	83
Gráfico 2.10. La mayoría de los sectores tienen mayores márgenes de comercialización que el promedio de la OCDE	83
Gráfico 2.11. La apertura a la competencia del sector de las telecomunicaciones móviles benefició especialmente a los hogares de bajos ingresos	85
Gráfico 2.12. La penetración móvil ha aumentado	86
Gráfico 2.13. La apertura del mercado móvil contribuyó a cerrar las brechas de conectividad	86
Gráfico 2.14. La promoción de la competencia en el sector arrocero beneficiaría a los hogares de bajos ingresos	87
Gráfico 2.15. Los complejos requisitos administrativos / reglamentarios obstaculizan la creación de empresas	88
Gráfico 2.16. Abrir una empresa es relativamente costoso	89
Gráfico 2.17. Pocos países de la OCDE requieren un abogado o notario para registrar una empresa	89
Gráfico 2.18. Establecer una empresa es oneroso	90
Gráfico 2.19. Costa Rica se queda atrás en el gobierno digital	91
Gráfico 2.20. Pocos trámites administrativos con el gobierno pueden completarse en línea	92

Gráfico 2.21. Es posible agilizar los tribunales	96
Gráfico 2.22. Los honorarios legales son relativamente altos	97
Gráfico 2.23. Hay espacio para mejorar la gobernanza de las empresas estatales	98
Gráfico 2.24. El ICE es la empresa pública que tiene peor desempeño	100
Gráfico 2.25. Los precios de la electricidad son altos	102
Gráfico 2.26. Es posible mejorar las regulaciones en los sectores de redes	104
Gráfico 2.27. Las operaciones logísticas en Costa Rica son percibidas como mediocres	105
Gráfico 2.28. El tiempo para importar es prolongado	105
Gráfico 2.29. Las restricciones comerciales en servicios son relativamente más altas, en particular en servicios logísticos	106
Gráfico 2.30. El desempeño logístico se ha deteriorado	107
Gráfico 2.31. Exportaciones reales de Costa Rica vs exportaciones sintéticas de Costa Rica	107
Gráfico 2.32. Indicadores sobre la gestión de los reguladores del sector	108
Gráfico 3.1. La inclusión financiera en Costa Rica está rezagada con respecto a la OCDE	116
Gráfico 3.2. La penetración de los seguros es baja	117
Gráfico 3.3. Los servicios financieros móviles o basados en Internet se usan con más frecuencia que en los países pares	117
Gráfico 3.4. Los márgenes de intermediación han sido históricamente altos	118
Gráfico 3.5. Las empresas Fintech de Costa Rica están rezagadas con respecto a sus pares	119
Gráfico 3.6. Existen grandes disparidades regionales en la inclusión financiera	119
Gráfico 3.7. Los cantones pobres y menos desarrollados tienen menor inclusión financiera	121
Gráfico 3.8. Los consumidores costarricenses consideran que los servicios financieros son costosos	122
Gráfico 3.9. La distribución del crédito entre los hogares muestra una gran desigualdad	123
Gráfico 3.10. Las pequeñas y medianas empresas tienen dificultades para acceder a los servicios financieros	123
Gráfico 3.11. El recargo que pagan las PyMEs más pequeñas por intereses es mayor que en los países pares	124
Gráfico 3.12. Existen grandes brechas de género en la inclusión financiera	126
Gráfico 3.13. Los grupos prioritarios dependen principalmente de cuentas de ahorro	127
Gráfico 3.14. Las poblaciones indígenas sufren una grave exclusión financiera	127
Gráfico 3.15. El endeudamiento de los hogares ha aumentado rápidamente	129
Gráfico 3.16. Los niveles de la educación financiera son bajos	131
Gráfico 3.17. La inclusión financiera de las PyMEs agrícolas es baja	134
Gráfico 3.18. Los microempresarios están desanimados a solicitar préstamos	135
Gráfico 3.19. A las PyMEs más pequeñas les cuesta solicitar préstamos a bancos privados	136
Gráfico 3.20. Es posible aumentar el crédito de la banca para el desarrollo y aliviar las condiciones financieras de las PyMEs	138
Gráfico 3.21. El sistema de pagos permite realizar una cantidad creciente de transacciones digitales y móviles	139

CUADROS

Cuadro 1. La recuperación será muy gradual	10
Cuadro 1.1. Costa Rica: indicadores seleccionados en comparación con la OCDE	19
Cuadro 1.2. Las reformas estructurales en curso impulsarán el crecimiento	22
Cuadro 1.3. Esfuerzos adicionales de reforma tendrían resultados positivos	22
Cuadro 1.4. Las reformas también ayudarían a reducir la desigualdad	22
Cuadro 1.5. Proyecciones macroeconómicas y financieras	27
Cuadro 1.6. Posibles impactos en la economía costarricense	28
Cuadro 1.7. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre estabilidad financiera	32
Cuadro 1.8. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre políticas macroeconómicas	33
Cuadro 1.9. Impacto fiscal de la reforma fiscal	37
Cuadro 1.10. Principales categorías de ingresos y gastos	38
Cuadro 1.11. Cuantificación fiscal de algunas recomendaciones	46
Cuadro 1.12. Recomendaciones anteriores de la OCDE para lograr que el crecimiento sea más inclusivo	52
Cuadro 1.13. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre el aumento de la productividad	66
Cuadro 1.14. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre crecimiento verde	70
Cuadro 2.1. Sectores exentos de la competencia	96

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/ocdilibrary>




<http://www.oecd.org/ocddirect/>

Este libro contiene...

StatLinks 

¡Un servicio que transfiere ficheros Excel®
utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo **StatLinks**  en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, sólo tiene que introducir el enlace en la barra de direcciones de su navegador incluyendo primero el prefijo <https://doi.org> o bien haga clic en el enlace de la versión electrónica.

Este estudio fue preparado para el Comité por Alberto González Pandiella y Enes Sunel bajo la supervisión de Patrick Lenain. La asistencia en la investigación estadística fue proporcionada por Roland Tusz y la coordinación editorial por Carolina González. El estudio también se benefició de las contribuciones de Gloriana Lang Clachar y Marnix Dek. El estudio se discutió en una reunión del Comité de Revisión Económica y de Desarrollo (EDRC) el 19 de marzo de 2020 y se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE.

Estadísticas básicas de Costa Rica, 2018

(Las cifras en paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)¹

TERRITORIO, PERSONAS Y CICLO ELECTORAL				
Población (millones)	5,0		Densidad poblacional por km ²	97,9 (37,8)
Menores de 15 (%)	21,3	(17,8)	Esperanza de vida al nacer (años, 2017)	79,9 (80,1)
Mayores de 65 (%)	9,5	(17,1)	Hombres (2017)	77,4 (77,5)
Migrantes internacionales (% de la población)	8,8	(12,6)	Mujeres (2017)	82,6 (82,9)
Crecimiento promedio, 5 años más recientes (%)	1,1	(0,6)	Últimas elecciones generales	Febrero-2018
ECONOMÍA				
Producto interno bruto (PIB)			Valor agregado (%)	
En precios corrientes (miles de millones de dólares)	60,6		Agricultura, silvicultura y pesca	5,0 (2,4)
En precios corrientes (billones de CRC)	34 937,9		Industria incluyendo construcción	21,1 (27,3)
Crecimiento real promedio, 5 años más recientes (%)	3,6	(2,3)	Servicios	74,0 (70,4)
Per cápita (000 USD PPA)	17,8	(47,3)		
GOBIERNO GENERAL				
Porcentaje del PIB				
Gasto	29,0	(40,3)	Deuda financiera bruta (OCDE: 2017)	53,5 (109,4)
Ingresos	24,7	(37,4)	Deuda financiera neta (2019, OCDE: 2017)	(69,2)
CUENTAS EXTERNAS				
Tipo de cambio (CRC por USD)	576,9		Principales exportaciones (% del total de exportaciones de mercancías)	
Tipo de cambio PPP (EE.UU. = 1)	393,3		Comida y animales vivos	39,3
En porcentaje del PIB			Artículos manufacturados diversos	30,6
Exportaciones de bienes y servicios	33,5	(55,5)	Bienes manufacturados	9,9
Importaciones de bienes y servicios	33,2	(51,3)	Importaciones principales (% del total de las importaciones de mercancías)	
Saldo de la cuenta corriente	-3,3	(0,3)	Maquinaria y equipo de transporte,	26,6
Posición de inversión internacional neta	-53,5		Productos químicos y productos relacionados, n.c.p.	18,1
			Bienes manufacturados	17,7
MERCADO LABORAL, HABILIDADES E INNOVACIÓN				
Tasa de empleo (mayores de 15 años, %)	54,4	(57,1)	Tasa de desempleo, Encuesta de población activa (mayores de 15 años, %, 2011, OCDE: 2018)	10,1 (5,3)
Hombres	68,0	(65,3)	Jóvenes (de 15 a 24 años, %, 2011, OCDE: 2018)	22,2 (11,1)
Mujeres	40,7	(49,4)	Desempleados de larga duración (1 año y más, %)	1,3 (1,5)
Tasa de participación (mayores de 15 años, %)	60,7	(60,5)	Nivel educativo terciario (25-64 años, %)	22,6 (36,9)
Promedio de horas trabajadas por año	2 121	(1734)	Gasto interno bruto en I + D (% del PIB, 2016, OCDE: 2017)	0,5 (2,6)
AMBIENTE				
Suministro total de energía primaria per cápita (toneladas de petróleo equivalente, 2017, OCDE: 2018)	1,0	(4,1)	Emissiones de CO ₂ de la quema de combustible per cápita (toneladas, 2017, OCDE: 2018)	1,5 (8,9)
Renovables (% , 2017, OCDE: 2018)	48,0	(10,5)	Extracciones de agua per cápita (1 000 m ³ , 2017)	0,6
Exposición a la contaminación del aire (más de 10 µg / m ³ de PM 2,5, % de la población, 2017)	99,6	(58,7)	Residuos municipales per cápita (toneladas, 2017)	0,3 (0,5)
SOCIEDAD				
Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini, 2019, OCDE: último disponible)	47,8	(33,1)	Resultados educativos (puntaje PISA, 2018)	
Tasa de pobreza relativa (% , 2019, OCDE: 2016)	19,9	(11,6)	Lectura	426 (489)
Ingreso familiar mediano disponible (000 USD PPA, OCDE: 2016)	9,6	(23,9)	Matemáticas	402 (492)
Gasto público y privado (% del PIB)			Ciencias	416 (491)
Atención de la salud (2016, OCDE: 2018)	7,5	(8,8)	Porcentaje de mujeres en el parlamento (%)	45,6 (29,7)
Pensiones (2016, OCDE: 2015)	5,8	(8,5)	Asistencia oficial neta para el desarrollo nacional bruto (INB), OCDE: 2017)	(0,4)
Educación (% de la RNB, 2017)	7,5	(4,5)		

1. El año se indica entre paréntesis si no es del título principal de este cuadro. Cuando el agregado de la OCDE no se proporciona en la base de datos fuente, se calcula un promedio simple de la OCDE de los últimos datos disponibles cuando existen datos de al menos el 80% de los países miembros

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, IAE, OIT, FMI, Banco Mundial

Resumen ejecutivo

El impulso de reforma ha aumentado

Atender el brote de coronavirus es la prioridad general a corto plazo. Las medidas de confinamiento oportunas y las acciones económicas bien dirigidas están ayudando a contener la pandemia y apoyar a los más afectados. Mirando hacia el futuro, impulsar la capacidad para realizar pruebas y actividades de rastreo y continuar preparándose para los aumentos en la demanda de atención médica son prioridades importantes.

El progreso social y económico de Costa Rica, centrado en el comercio, el bienestar y el uso sostenible de los recursos naturales ha sido notable. Un compromiso firme con la apertura comercial ha sido clave para atraer inversión extranjera directa y ascender en la cadena de valor. Los indicadores de bienestar son comparables con los estándares de la OCDE, e incluso más altos en algunas dimensiones. Sin embargo, Costa Rica enfrenta desafíos sustanciales para retener los éxitos alcanzados y continuar dirigiéndose hacia niveles de vida más altos. La situación fiscal continúa siendo una vulnerabilidad crítica. Grandes déficits amenazan la sostenibilidad de logros económicos, sociales y ambientales significativos. La brecha con las economías avanzadas continúa siendo grande debido a la baja productividad, y sigue existiendo una gran desigualdad. La reducción de las emisiones del sector del transporte es el principal desafío para cumplir el objetivo de ser una economía descarbonizada antes de 2050.

La implementación plena del reciente esfuerzo de reforma para lograr que las políticas clave se asemejen más a los mejores estándares es esencial. A pesar de un entorno político complejo, se ha alcanzado un consenso importante entre los partidos sobre la agenda de reformas relacionada con el proceso de adhesión a la OCDE. En los últimos 18 meses el impulso a la reforma ha sido impresionante, ya que se ha completado una cantidad significativa de iniciativas relacionadas con la adhesión a la OCDE. La implementación oportuna es crítica para revitalizar la recuperación, impulsar el crecimiento inclusivo y la sostenibilidad fiscal.

Las perspectivas de crecimiento se ven afectadas gravemente por la pandemia mundial de coronavirus. Siendo una pequeña economía abierta, Costa Rica está muy expuesta a la recesión económica mundial. Los principales canales de transmisión son el comercio y el turismo. La demanda interna también se ha debilitado, ya que las medidas de contención necesarias 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. La tasa de desempleo aumentará significativamente.

Cuadro 1. La recuperación será muy gradual

Escenario con segundo brote	2018	2019	2020	2021
Producto Interno Bruto	2,7	2,1	-4,9	1,5
Tasa de desempleo	10,3	11,8	17,0	15,5
Balance fiscal ¹	-5,8	-7,0	-9,1	-7,7
Balance fiscal primario ¹	-2,3	-2,8	-4,0	-2,1
Deuda pública bruta ¹	53,2	58,5	68,8	73,1
Escenario de un solo brote	2018	2019	2020	2021
Producto Interno Bruto	2,7	2,1	-4,1	2,7
Tasa de desempleo	10,3	11,8	15,9	13,9
Balance fiscal ¹	-5,8	-7,0	-8,9	-7,1
Balance fiscal primario ¹	-2,3	-2,8	-3,9	-1,7
Deuda pública bruta ¹	53,2	58,5	67,9	70,6

Nota: El PIB se refiere al crecimiento porcentual anual. La tasa de desempleo es un porcentaje de la fuerza laboral. Los saldos fiscales y la deuda que aparecen son del Gobierno Central y se expresan como % del PIB.

1. Porcentaje del PIB.

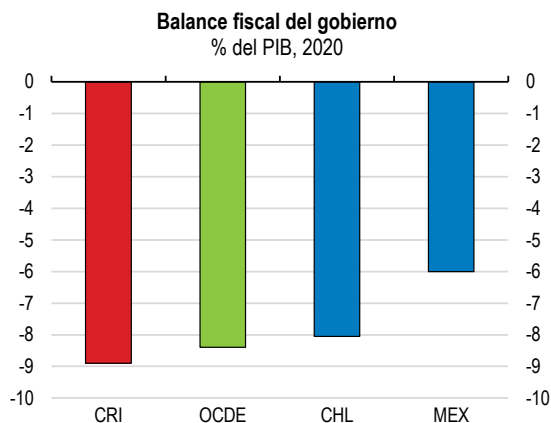
Fuente: Base de datos de OECD Economic Outlook 107.

Es importante continuar haciendo esfuerzos para fortalecer las finanzas públicas

Recientemente Costa Rica ha tomado medidas importantes para fortalecer el marco macroeconómico. La política monetaria se ha mejorado y también se han tomado medidas clave para mejorar el marco fiscal. Cumplir con los compromisos establecidos y mantener políticas macroeconómicas prudentes a lo largo del tiempo es fundamental para aumentar la confianza.

La implementación plena y oportuna de la reforma fiscal aprobada en diciembre de 2018 es vital. La situación fiscal se deterioró significativamente en la última década, y el saldo presupuestario general pasó de un superávit en 2007 a un déficit del 7% del PIB en 2019 (Gráfico 1). Las autoridades han aumentado adecuadamente el gasto en salud y protección social para enfrentar la pandemia y el déficit aumentará aún más este año. Mirando hacia el futuro, una vez que la recuperación económica esté en marcha es vital volver a una senda de reducción del déficit. Un elemento crítico de la reforma es una regla fiscal que limita gradualmente el crecimiento actual del gasto. Las simulaciones de deuda sugieren que adherirse continuamente a la regla fiscal detendría con el tiempo el aumento de la deuda pública. Sin embargo, la trayectoria depende mucho de la implementación de la reforma fiscal y los desvíos del ajuste planeado harían que la razón de deuda aumente.

Gráfico 1. Existe un gran déficit presupuestario



Nota: Los datos para Costa Rica y Chile se refieren al gobierno central. Los resultados corresponden al escenario de un solo brote del OECD Economic Outlook. OCDE es un promedio simple. Fuente: Base de datos del OECD Economic Outlook 107.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934148163>

Crear espacio fiscal adicional ayudaría a Costa Rica a responder a posibles shocks inesperados. La adopción de medidas adicionales, como las anunciadas recientemente, también crearía más espacio para el gasto de capital y para responder al

envejecimiento de la población. La economía política de aumentar los impuestos nuevamente es un desafío, pero en Costa Rica todavía es posible ampliar las bases impositivas sin aumentar las tasas. También es posible mejorar la combinación de impuestos.

Mejorar la eficiencia del gasto público constituye un desafío social. Los aumentos en el gasto público desde 2008 no han conllevado a una mejora en el desempeño. Un área prioritaria para la reforma es el empleo en el sector público, ya que la remuneración de los empleados del gobierno representa la mitad de los ingresos totales. Una reforma del sector público para eliminar duplicaciones y entidades no funcionales, y de la contratación pública para cubrir más compras de entidades gubernamentales fuera del Gobierno Central, ayudaría a aumentar la eficiencia.

Es vital mejorar la gestión de la deuda. A medida que aumenta el costo del pago de intereses, es vital contener el costo del servicio de la deuda y reducir los riesgos. Atraer inversionistas internacionales a la deuda denominada en moneda local puede reducir tanto la carga de intereses como los riesgos cambiarios.

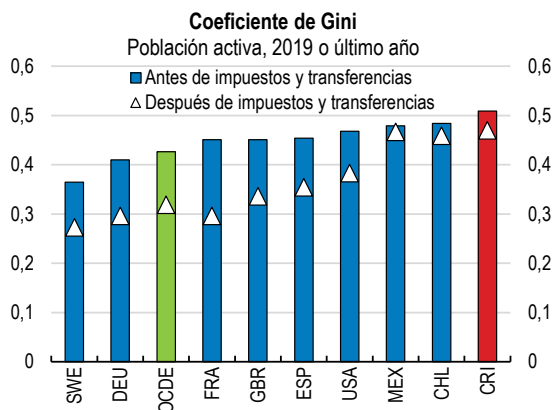
Existen grandes pasivos contingentes. La garantía pública general explícita sobre depósitos en los bancos estatales y otras deudas implica pasivos contingentes considerables y riesgos sistémicos de círculos viciosos, ya que la exposición de los bancos a la deuda soberana y empresas estatales es considerable. El sistema de pensiones no genera suficientes recursos para que sea sostenible. Es necesario hacer una reforma de los parámetros, evitando aumentos mayores en las tasas de contribución al sistema del seguro social. Una estrategia de inversión más diversificada de los activos de pensiones que están fuertemente concentrados en la deuda soberana de Costa Rica, reduciría los riesgos.

Impulso a la inclusión

La atención médica universal y las pensiones han tenido resultados sociales notables, pero la desigualdad continúa siendo alta (Gráfico 2). El gasto social ha aumentado, pero

esto no ha reducido la desigualdad de manera significativa. Ante la situación fiscal, los esfuerzos políticos para garantizar que el gasto social conduzca a mejoras tangibles, y la solución de las ineficiencias existentes son claves para fomentar el crecimiento inclusivo.

Gráfico 2. Existe una gran desigualdad



Fuente: Base de datos de distribución de ingresos de la OCDE.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934148182>

Existe un compromiso firme con la educación, pero los resultados continúan siendo deficientes. A pesar del alto gasto en educación, los resultados de las pruebas PISA son malos. Garantizar que todos los costarricenses tengan acceso a una buena educación y relevante es fundamental para construir una economía más inclusiva y productiva. Las evaluaciones a los docentes permitirían adaptar otras oportunidades de capacitación. Es importante implementar planes de estudio actualizados en las aulas y que el sistema universitario sea más responsable, basado en el rendimiento y receptivo.

Se ha fortalecido la educación de la primera infancia para impulsar la participación femenina en el mercado laboral. Las mujeres que asumen responsabilidades de cuidado familiar enfrentan dificultades para completar la educación o continuar en la fuerza laboral después de la maternidad. El acceso a la educación de la primera infancia también debe ampliarse para los niños menores de 4 años. También es clave introducir el derecho de

permisos por paternidad, pagados e intransferibles para los padres.

A pesar de las mejoras recientes, los resultados de inclusión financiera aún presentan disparidades regionales y brechas de género importantes. La educación financiera es deficiente. Complementar el acceso a productos financieros con la matrícula en oportunidades de educación financiera puede contribuir a evitar el endeudamiento excesivo de los hogares. Un sistema de pagos electrónicos de vanguardia ofrece a Costa Rica un potencial que no ha sido explotado para que las empresas fintech sean un catalizador de peso para la inclusión financiera. Otorgar a las empresas fintech acceso total al sistema de pagos electrónicos, a la vez que se vela por la seguridad y la protección del consumidor, fomentaría el desarrollo de este sector.

La alta informalidad contribuye a la desigualdad y obstaculiza la sostenibilidad de las pensiones. No existe una solución mágica para reducir la informalidad. Se requiere una estrategia integral que cubra múltiples áreas de política, lo cual incluye la adopción de las regulaciones para facilitar el cumplimiento. El sistema de salario mínimo se ha simplificado, pero todavía es posible lograr que el sistema sea aún más favorable al trabajo.

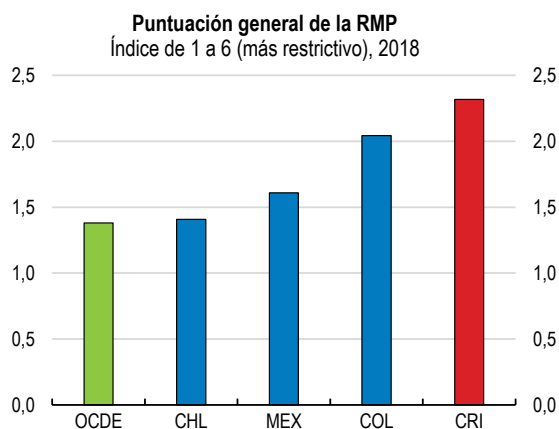
Impulso a la productividad

El potencial de crecimiento ha disminuido debido a la baja productividad. Los mayores avances en el nivel de vida dependerán del aumento en la productividad al establecer las condiciones adecuadas para que las empresas nacionales prosperen y, al mismo tiempo, de mantener y reforzar el compromiso con el comercio y la inversión extranjera directa que ha sido clave para diversificar cada vez más la canasta de exportación. Mantener el compromiso de conservar los recursos naturales y la biodiversidad, y continuar ejerciendo presión para avanzar con el plan de descarbonización también valdrá la pena en términos de crecimiento y empleo.

Mejorar las regulaciones aumentaría la productividad y la creación de empleo. En

Costa Rica las regulaciones se encuentran entre las más onerosas en las economías avanzadas y emergentes (Gráfico 3). Las barreras de entrada son particularmente altas. También es posible mejorar aún más el desempeño de las empresas estatales y la metodología para establecer precios controlados.

Gráfico 3. Las regulaciones son onerosas



Fuente: OCDE, base de datos sobre Regulación del Mercado de Productos.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148201>

Fortalecer la competencia impulsaría el crecimiento significativamente. Muchas de las debilidades en el marco de la competencia, como la falta de independencia y recursos de las autoridades de competencia, se abordaron en una nueva ley de competencia. Es vital cumplir estrictamente con la hoja de ruta de implementación. Las exenciones existentes a las normas de competencia, como las otorgadas al arroz, el azúcar, el café, el transporte marítimo y los servicios profesionales, son regresivas e ineficientes y deberían ser eliminadas gradualmente.

HALLAZGOS PRINCIPALES	RECOMENDACIONES PRINCIPALES ESTUDIO ECONÓMICO 2020
Mayores mejoras 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.	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 las posibilidades para realizar pruebas. Asegurarse de que la reforma fiscal se implemente plenamente sin excepciones. Establecer pautas claras para la implementación de la regla fiscal. Eliminar las exenciones fiscales que benefician a los contribuyentes más ricos. Permitir que todas las categorías de gastos puedan ajustarse cuando la deuda pública exceda el 50% del PIB.
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.	Estar preparados para relajar aún más la política monetaria para apoyar la economía durante el brote de coronavirus. 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.
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.	Crear una oficina para la gestión de la deuda pública. Procurar atraer inversionistas extranjeros a instrumentos emitidos en moneda local.
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.
Las distorsiones regulatorias fragmentan el mercado bancario, obstaculizan la competencia y la eficiencia y se traducen en márgenes altos en las tasas de interés.	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 bancarios estatales.
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.	Continuar aumentando la oferta de cobertura de cuidado infantil asequible. Introducir un derecho de licencia remunerado reservado para los padres.
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.	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 de observancia.
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 para responder a las necesidades actuales y futuras del mercado laboral. Fortalecer el reclutamiento, selección y capacitación de educadores con base en evaluaciones regulares.
El bono demográfico está finalizando 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. Vincular la edad de jubilación con el aumento de la esperanza de vida.
Los altos márgenes y tarifas de intermediación en el sector bancario crean dificultades tanto para las PyMEs como para los hogares en el acceso a la financiación.	Otorgar a las empresas fintech acceso total y directo al sistema nacional de pagos preservando a la vez el cumplimiento con las normas, la seguridad y la protección del consumidor.
Aumento de la productividad	
Las barreras de entrada son altas. Establecer una empresa es costoso y oneroso. La carga regulatoria es alta. Pocos procedimientos pueden resolverse en línea.	Introducir mecanismos de ventanilla única en línea y asegurarse de que las ventanillas físicas atiendan trámites de todas las licencias y permisos y estén presentes en todas las ciudades principales.
El marco de la competencia adolece de una serie de limitaciones, que se espera que sean solucionadas mediante la implementación de la reforma a la Ley de Competencia aprobada recientemente.	Asegurar una implementación completa y oportuna de la hoja de ruta de la reforma a la nueva ley de competencia.
El resto de las exenciones a la ley de competencia son regresivas e ineficientes.	Eliminar gradualmente el resto de las exenciones a la regulación sobre competencia en arroz, azúcar, café, servicios marítimos y servicios profesionales.

Las percepciones sobre la corrupción han aumentado recientemente.	Promulgar una ley o disposición legal relacionada específicamente con la protección en casos de denuncias o prevenir represalias contra los denunciantes en el sector público.
Fortalecimiento del crecimiento verde	
<p>El sector del transporte es la principal fuente de emisiones. La electrificación total planeada del transporte público requiere una inversión sustancial.</p> <p>A medida que se hace más frecuente el uso de vehículos de cero emisiones, eventualmente en Costa Rica se hará necesario encontrar otra fuente para sustituir los ingresos por impuestos al combustible para el transporte.</p> <p>Los residuos son una fuente importante de emisiones. Costa Rica ha mejorado un poco en cuanto al tratamiento de aguas residuales, pero solo se trata el 14% de estas, mientras que el promedio mundial es del 60%.</p>	<p>Emitir bonos verdes.</p> <p>Ajustar los impuestos a los vehículos de acuerdo con el desempeño en cuanto a contaminación o emisión.</p> <p>Introducir cargos por uso de carreteras.</p> <p>Requerir la recolección diferenciada de residuos por parte de las municipalidades y mejorar el tratamiento de las aguas residuales.</p>

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.

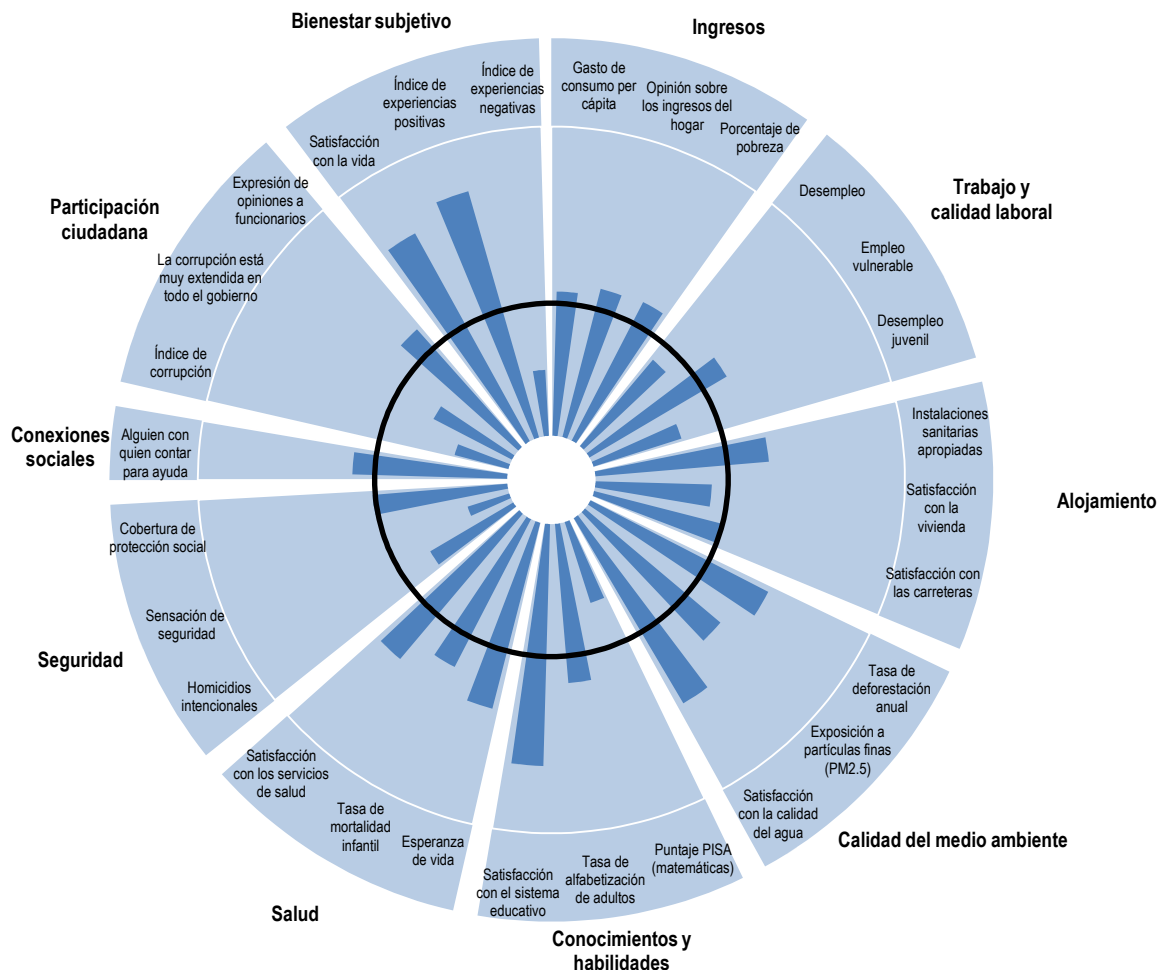
Costa Rica enfrenta desafíos importantes para mantener los éxitos logrados y continuar la transición hacia niveles de vida más altos, incluyendo la respuesta a la crisis del coronavirus. La situación fiscal continúa siendo una vulnerabilidad crítica. Los grandes déficits y el rápido aumento de la deuda 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.

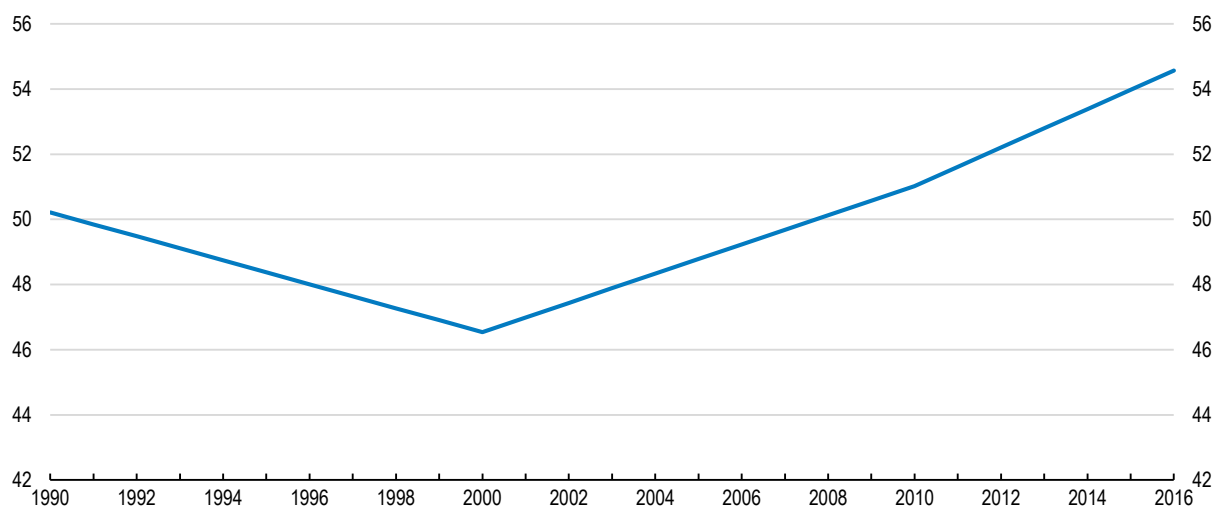
2. ALC se refiere al promedio no ponderado de Chile, Colombia y México.

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

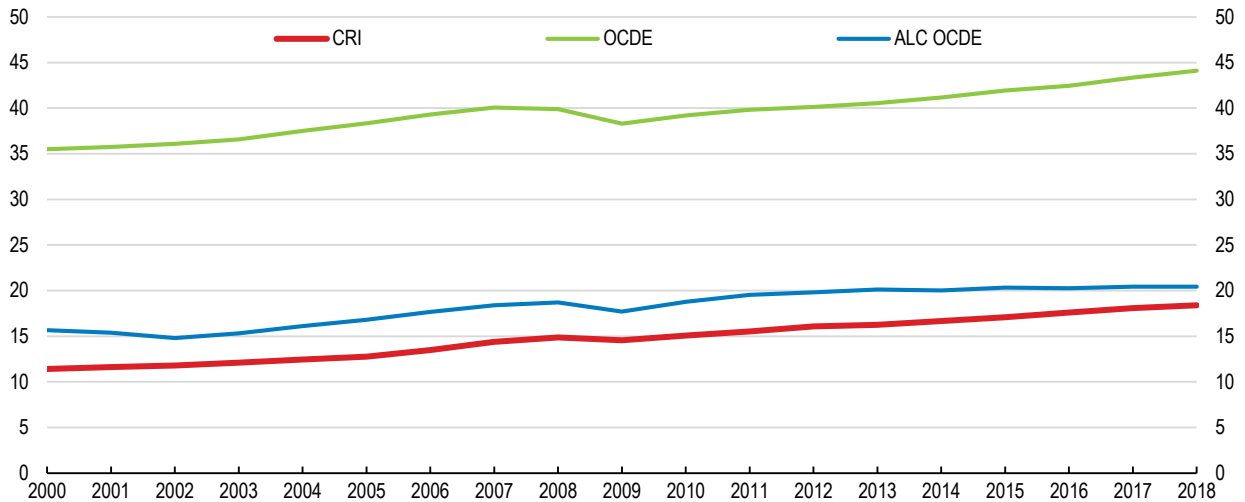


Fuente: Base de Datos de la OCDE sobre el Medio Ambiente.

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



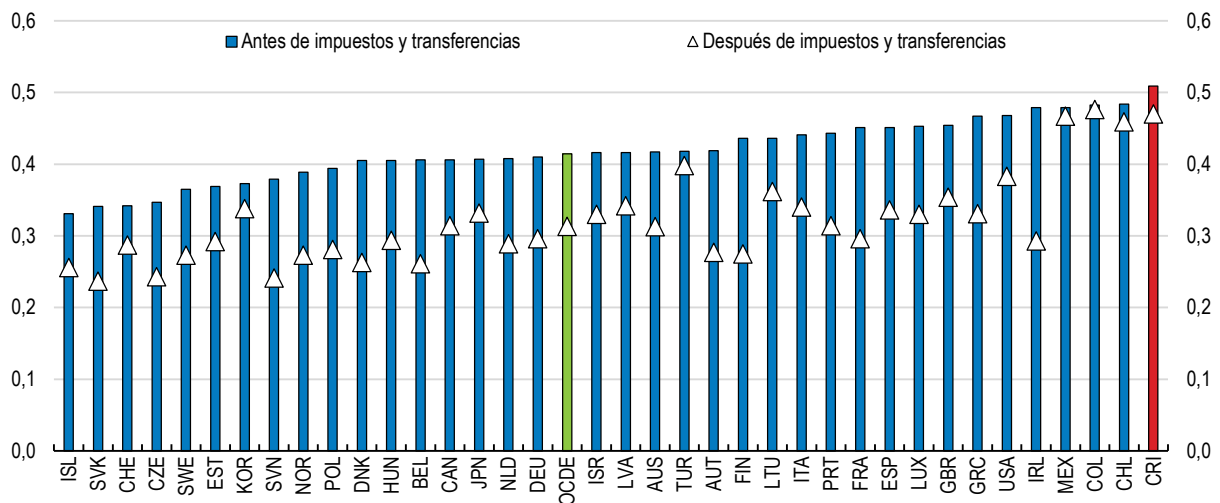
Nota: ALC OCDE se refiere al promedio simple de Chile, Colombia y México.

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.

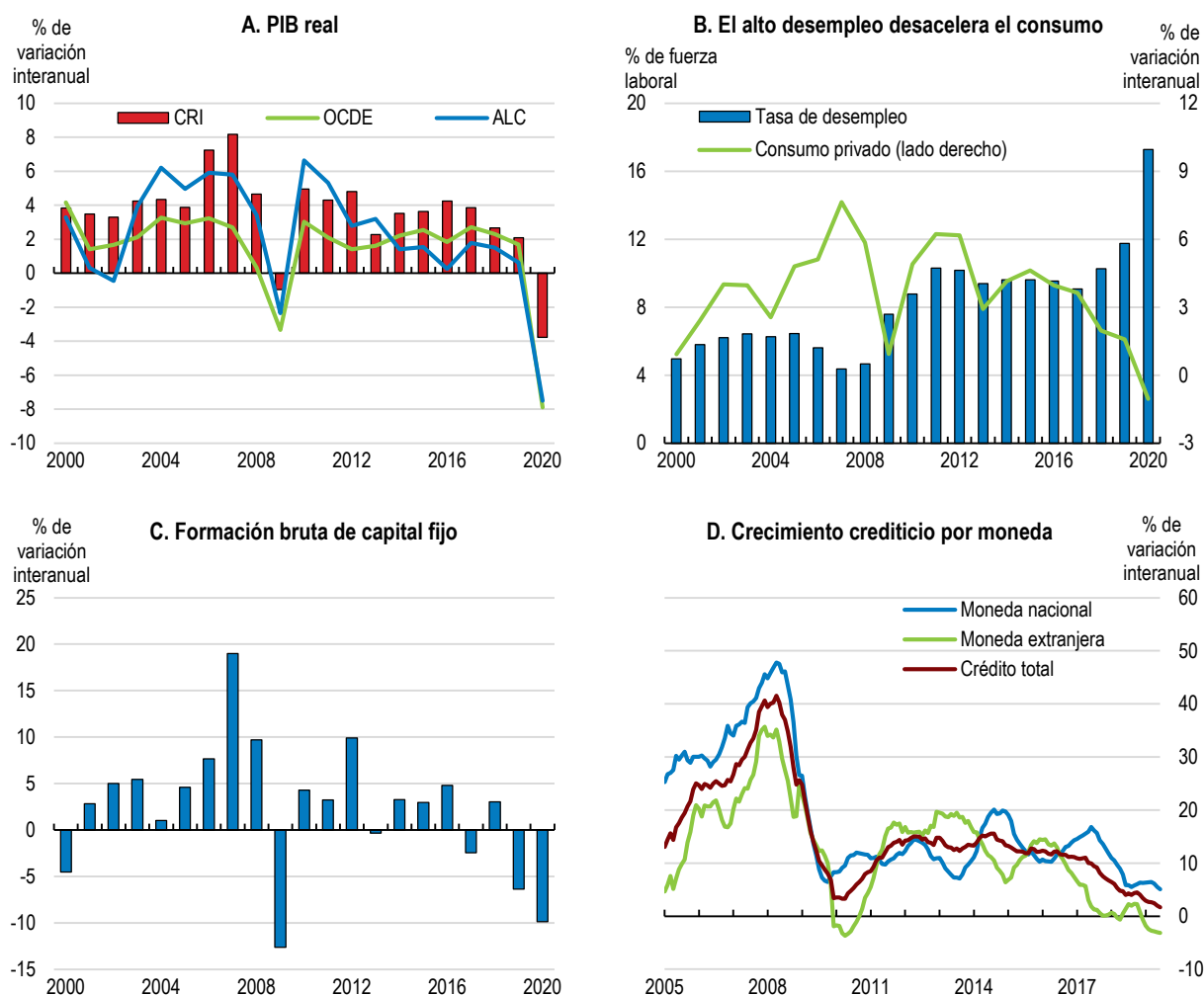
Medidas económicas

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



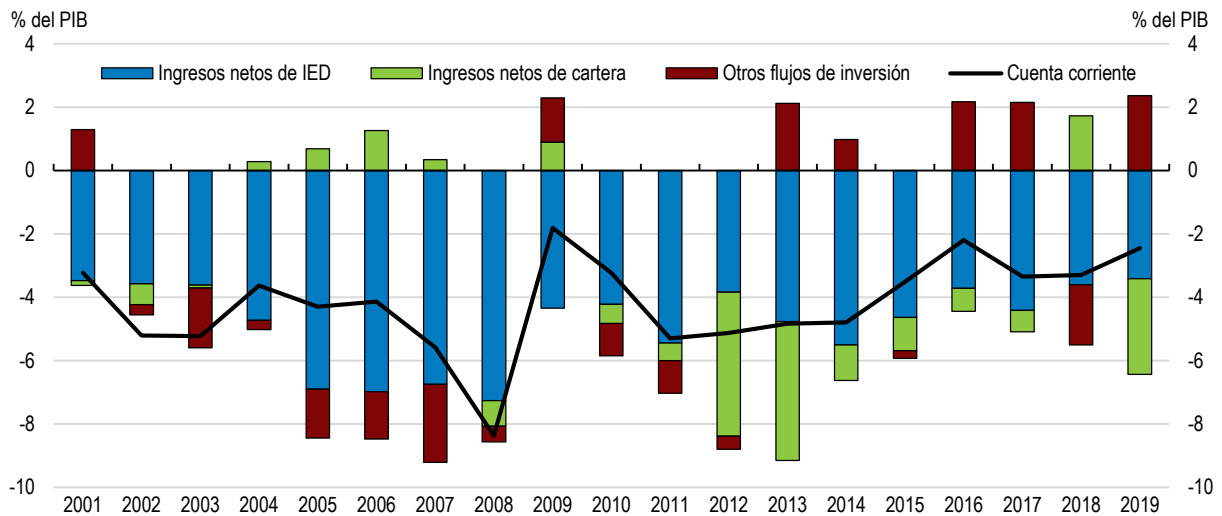
Nota: ALC es el promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Los datos de 2020 se refieren a un promedio del T1 y T2, que se pronostican. En el Panel D, la moneda extranjera se refiere a USD.

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.

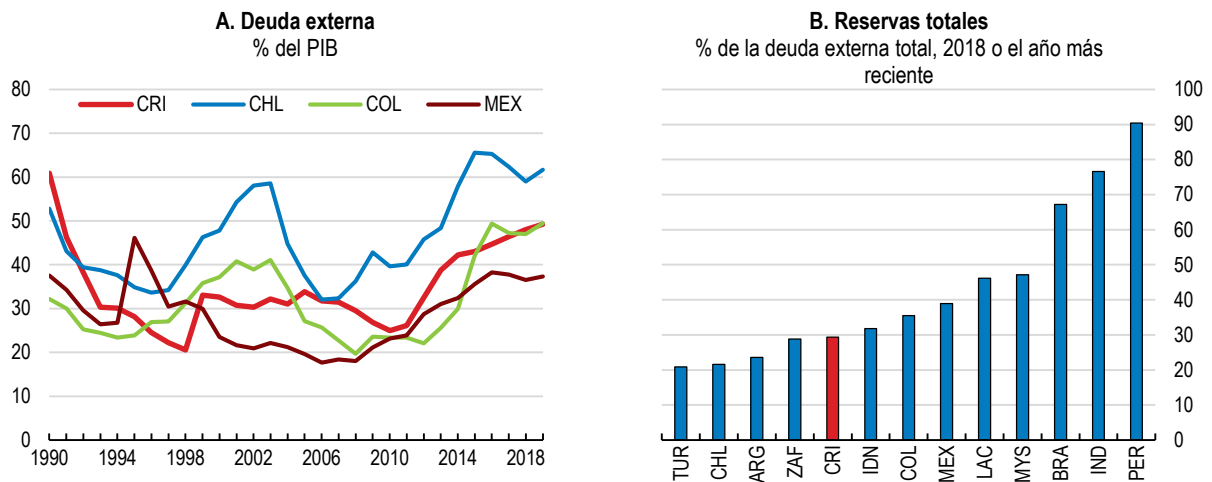
Gráfico 1.6. El déficit de cuenta corriente se financia con grandes flujos de inversión extranjera directa



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

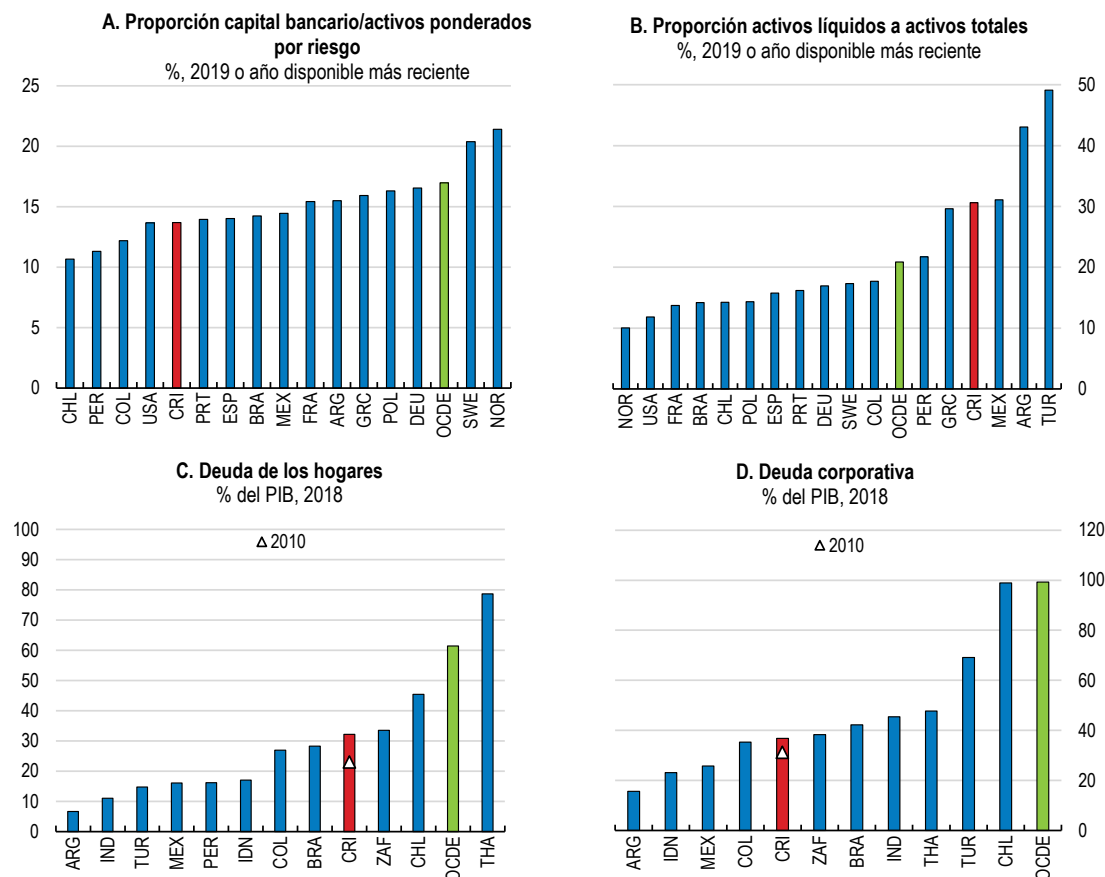
Vulnerabilidad	Resultado posible	Posible acción política
Contagio de la volatilidad financiera de los mercados emergentes	Depreciación significativa del tipo de cambio y mayores costos de financiamiento del déficit fiscal y el servicio de la deuda.	Ajustar la política monetaria y tomar medidas fiscales 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

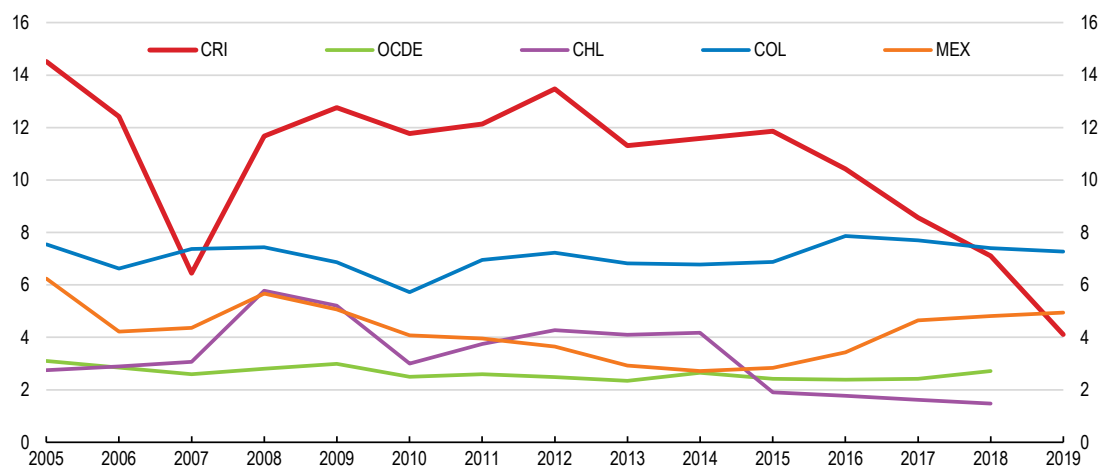
en casi todos los países de la OCDE, en febrero de 2020 la Asamblea Legislativa aprobó un proyecto de ley que establece un régimen de seguro de depósitos que abarca tanto bancos estatales como privados. El régimen garantizaría depósitos de hasta USD 10 000 (que cubren el 96% de los depósitos, según las 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



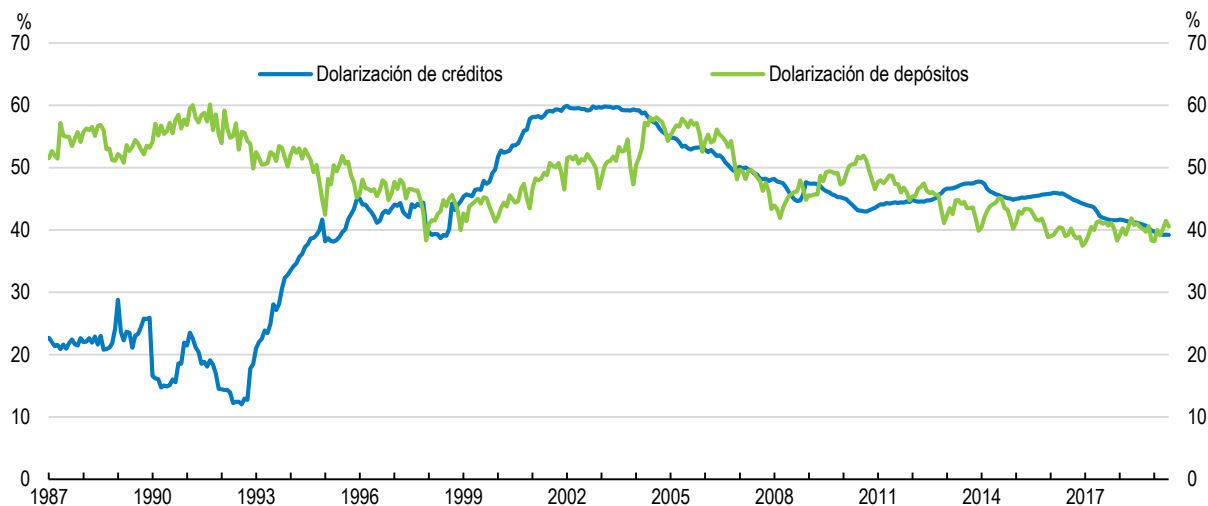
Nota: El margen de la tasa de interés es la tasa de préstamos menos la tasa de depósitos en moneda nacional. La OCDE se refiere a un promedio no ponderado.

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.

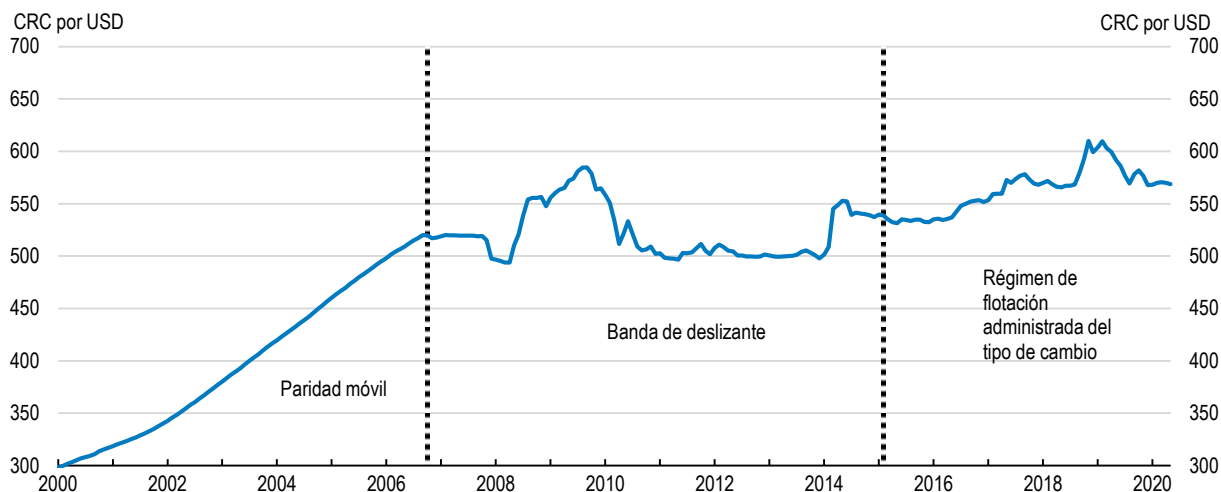
Cuadro 1.8. Recomendaciones anteriores de la OCDE sobre políticas macroeconómicas

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.

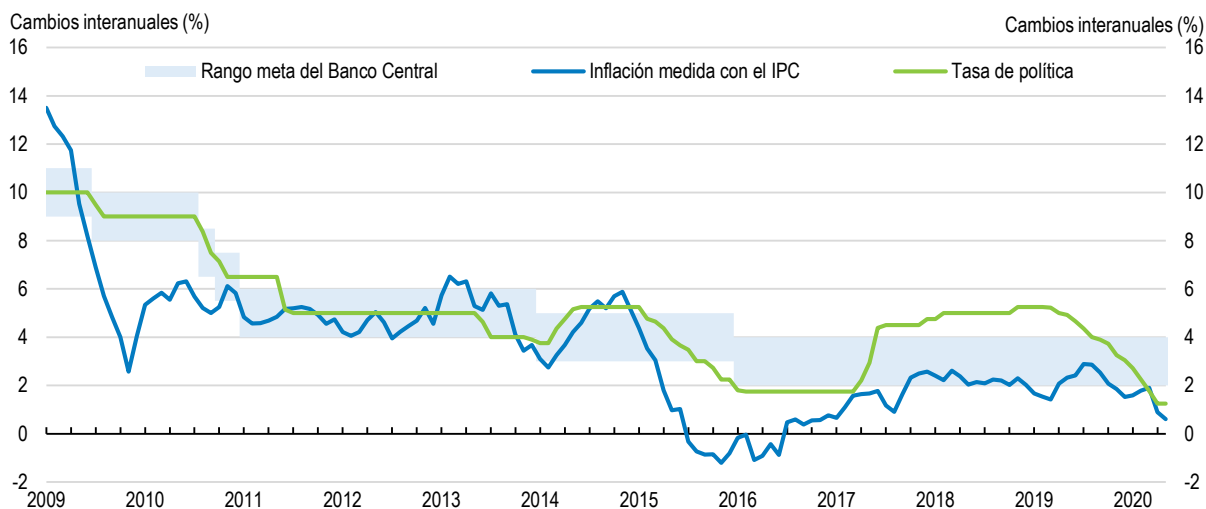
Gráfico 1.11. El tipo de cambio se ha vuelto más flexible con el tiempo



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.

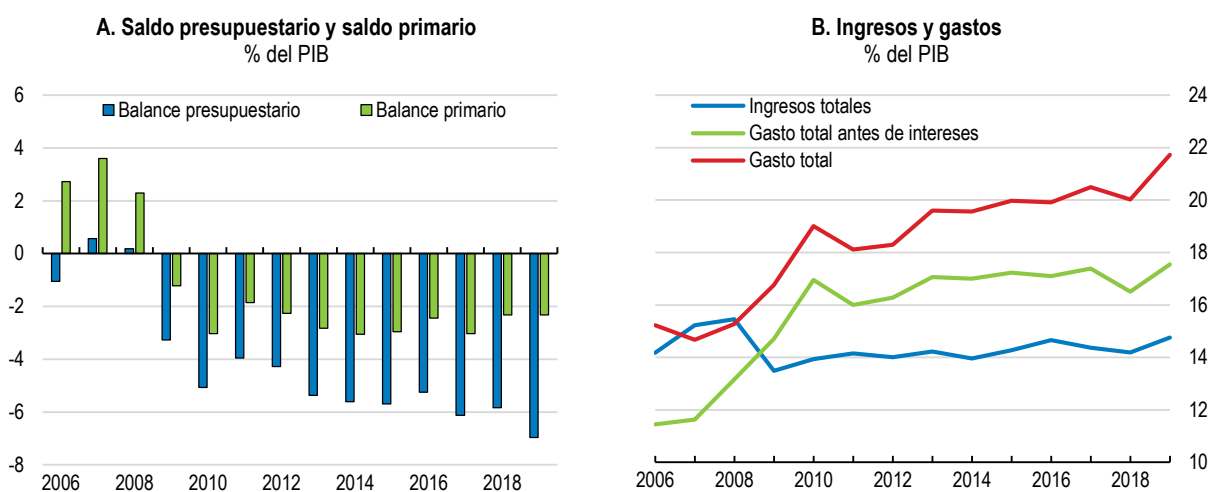
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148429>

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.

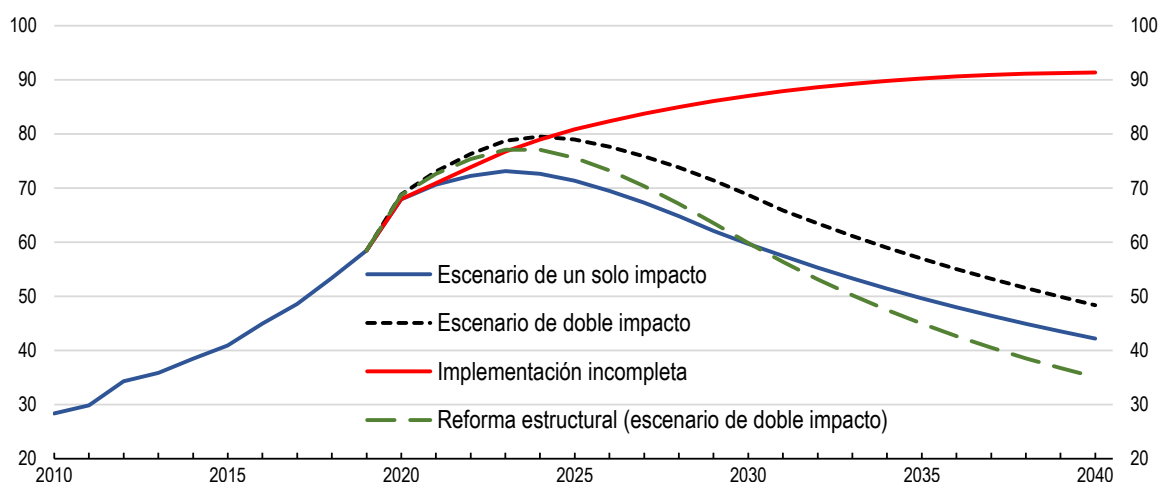
Los planes fiscales del Gobierno buscan lograr un delicado equilibrio entre la necesidad crítica de mejorar la sostenibilidad de la deuda en un entorno de crecimiento económico débil y la necesidad de proteger el

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.

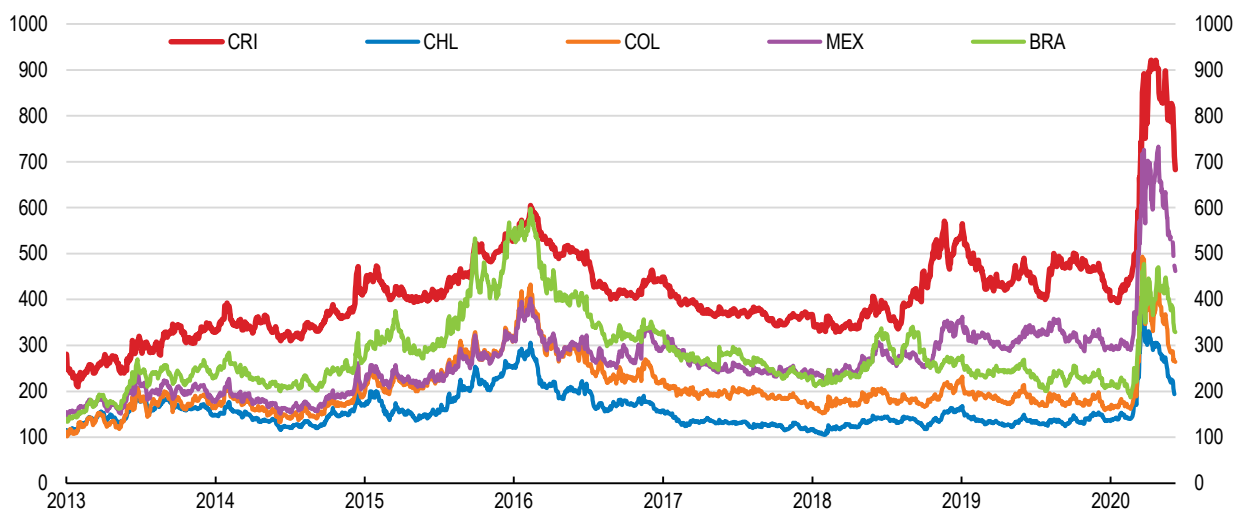
Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en datos del Ministerio de Hacienda.

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 el 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



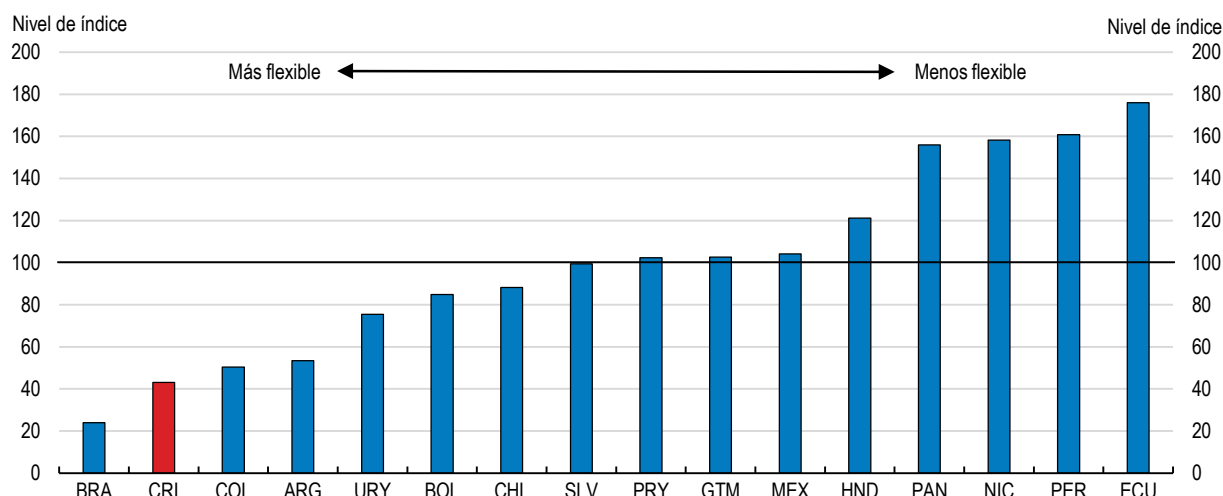
Fuente: Refinitiv.

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.

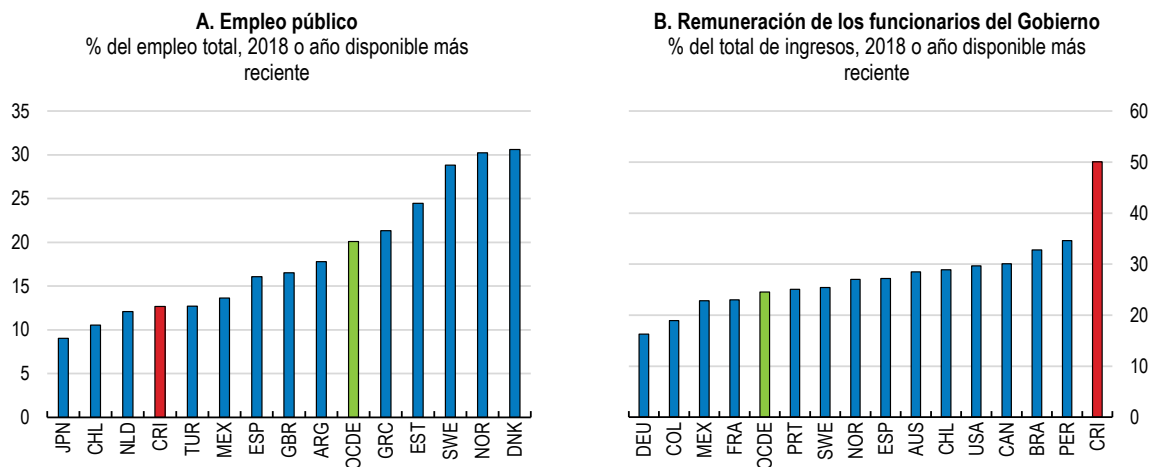
Un área de primera prioridad para la reforma es el empleo en el sector público, ya que la remuneración de los funcionarios del Gobierno representa más de la mitad de los ingresos totales (Gráfico 1.17), la mayor proporción entre los países de la OCDE y más del doble del promedio de la OCDE. Los salarios

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.

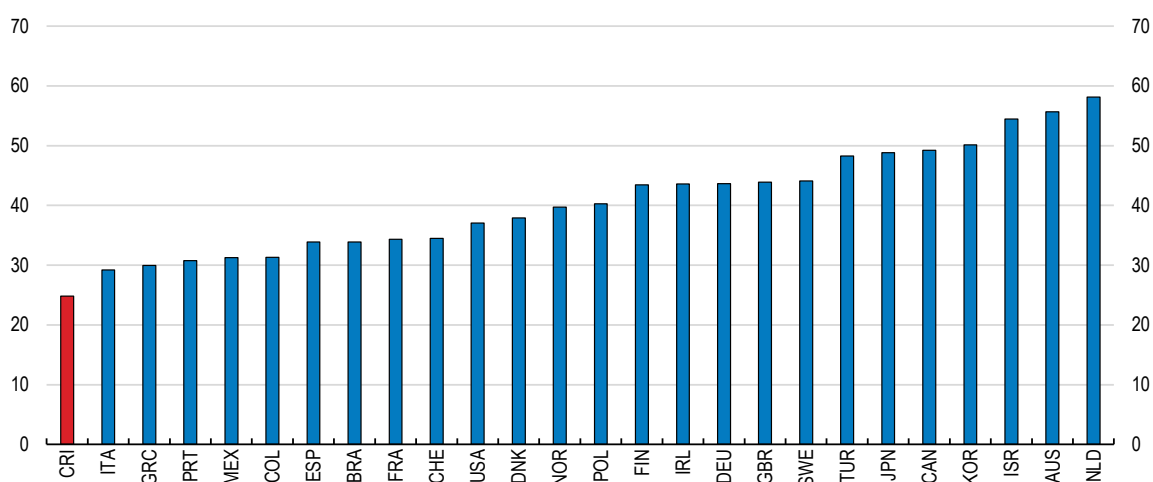
Una segunda área prioritaria para mejorar la eficiencia es la reforma del sector público. La administración pública de Costa Rica está sumamente fragmentada en una gran cantidad de entidades descentralizadas y empresas públicas, con más de 100 nuevas instituciones públicas creadas desde la década de 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

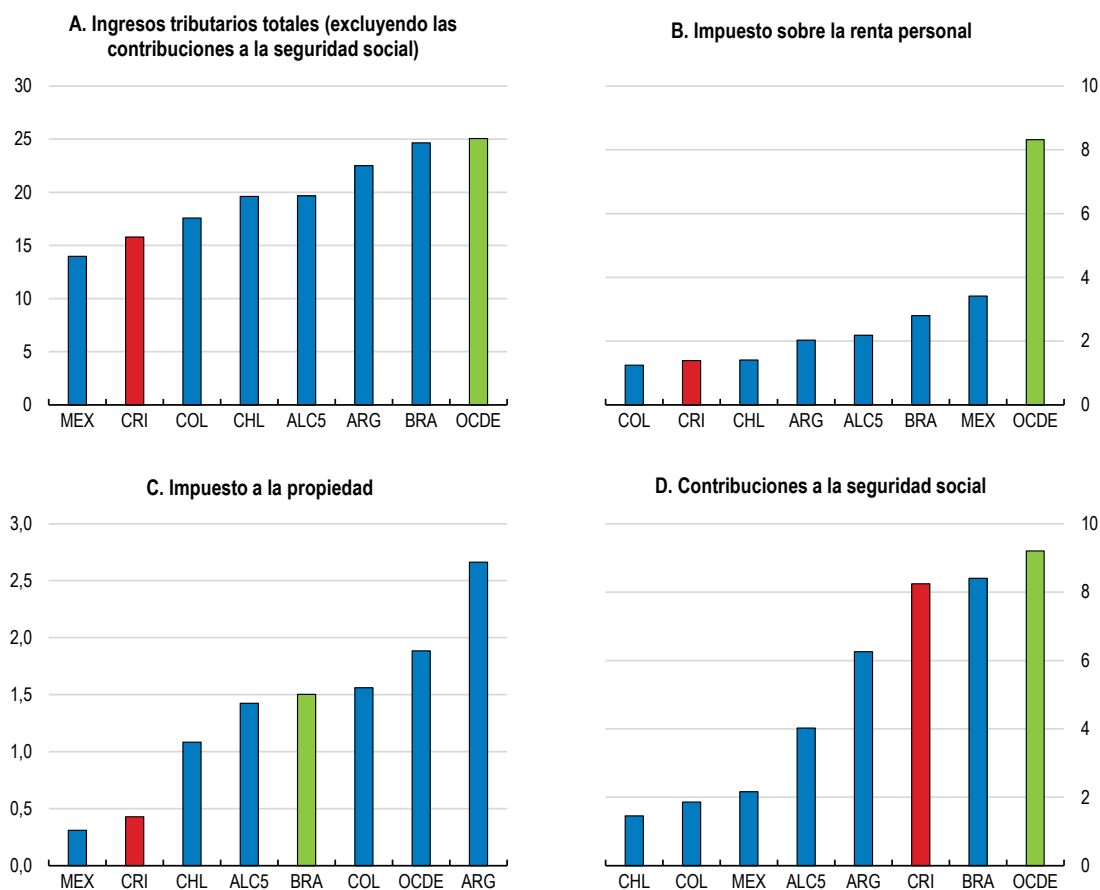
La reforma fiscal fue un nuevo avance para aumentar los ingresos fiscales y mejorar la eficiencia y la equidad. La economía política de aumentar los impuestos nuevamente es un desafío, pero Costa Rica tiene mucho espacio para ampliar las bases impositivas sin aumentar las tasas. Este espacio debe usarse 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



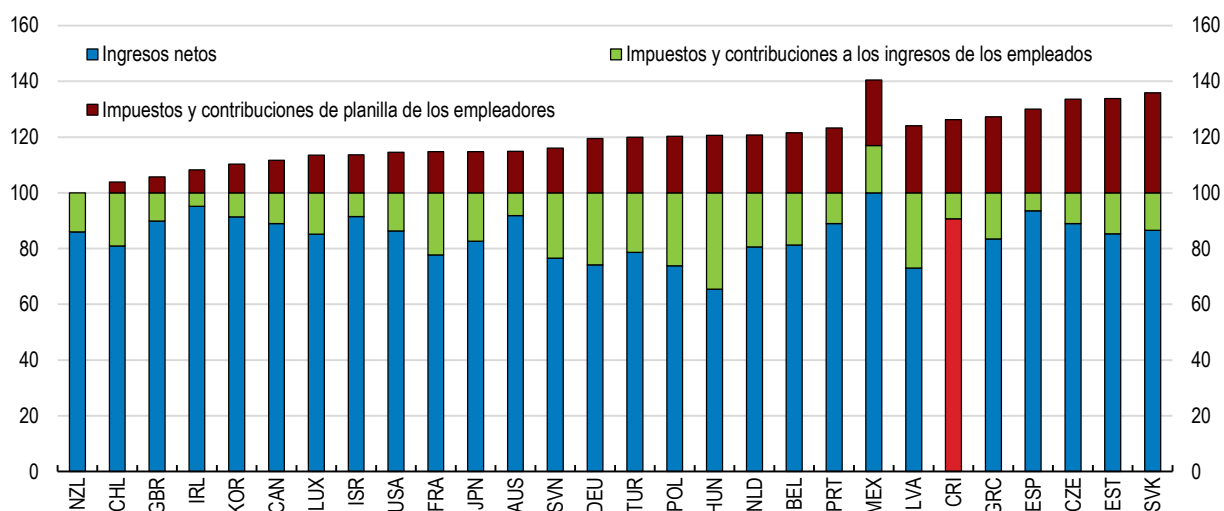
Nota: ALC5 se refiere al promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

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.

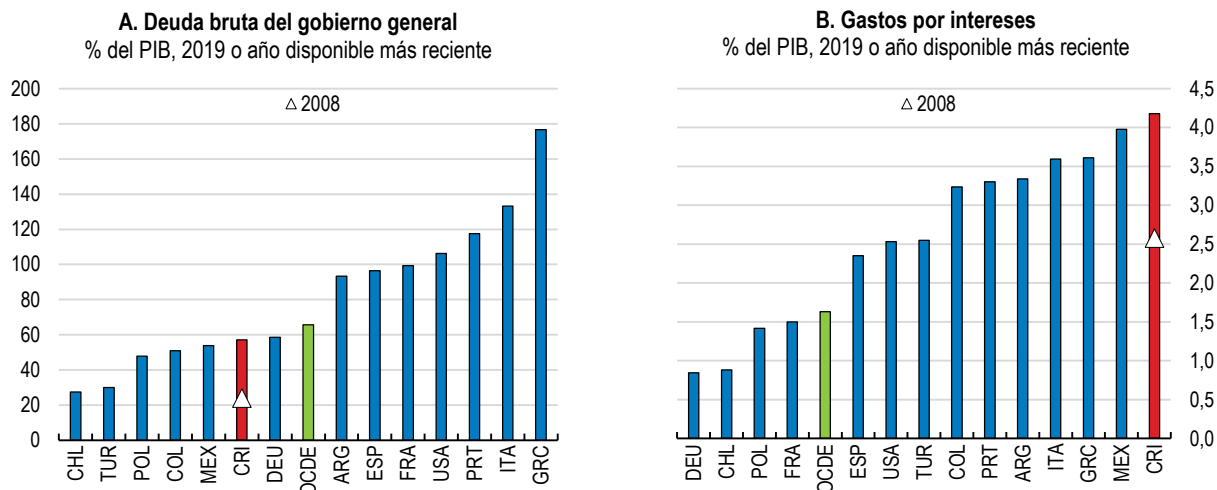
Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en el Banco Mundial (2019_[16]) y (CGR, 2019_[25]).

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

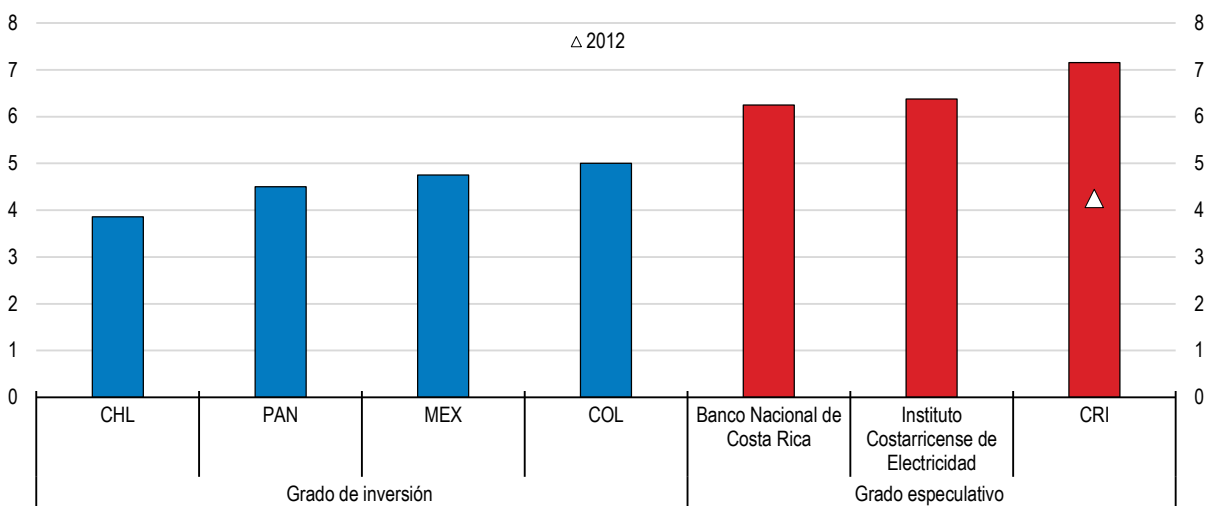


Nota: La definición del FMI de deuda del gobierno general se refiere a todos los pasivos que requieren el pago de intereses.
Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, octubre de 2019. Los datos sobre gastos por intereses de Costa Rica son del Ministerio de Hacienda.

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.

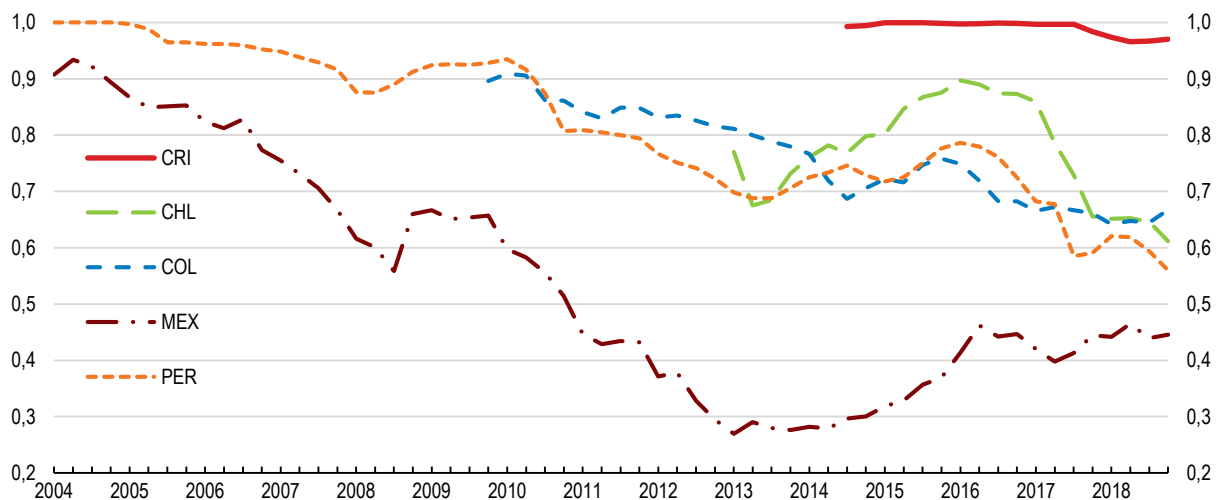
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934148619>

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).

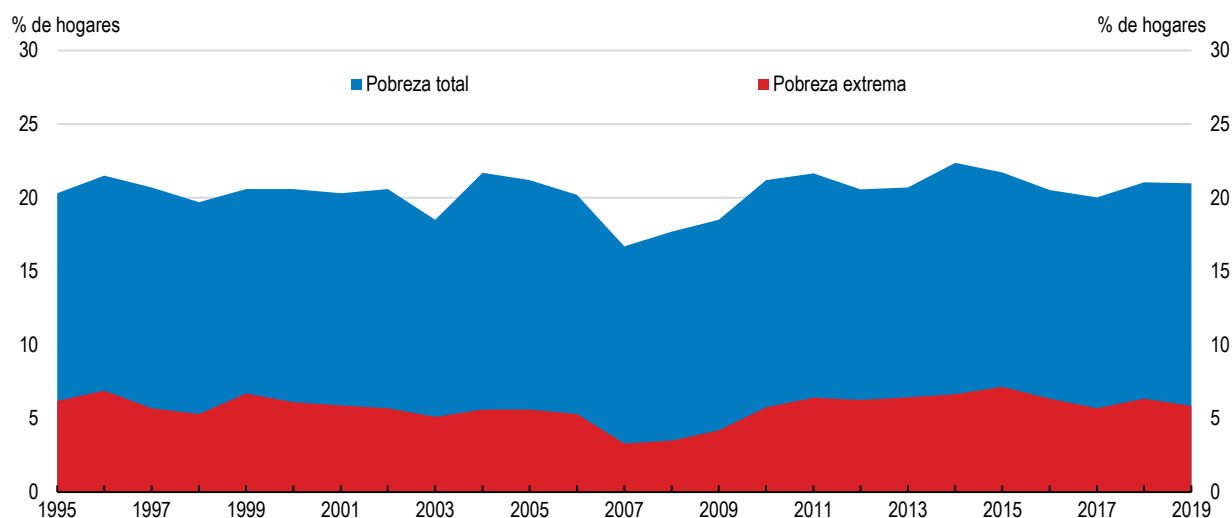
Recuadro 1.7. Bono Proteger: Complemento de los regímenes de retención de empleos con transferencias de ingresos

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 (ENAH) 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.

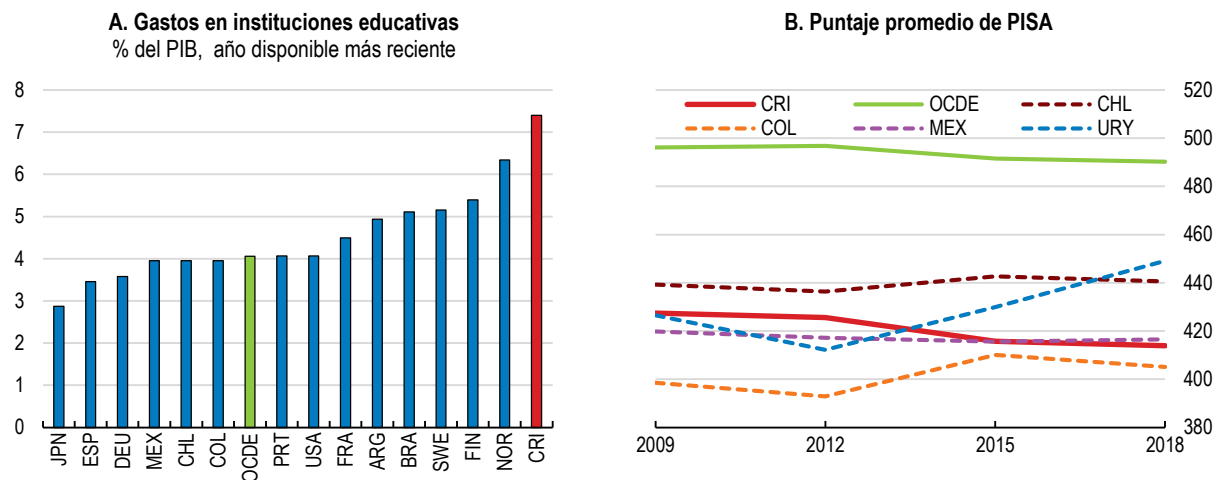
Hacer que las políticas educativas sean más propicias para el crecimiento y la equidad

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.

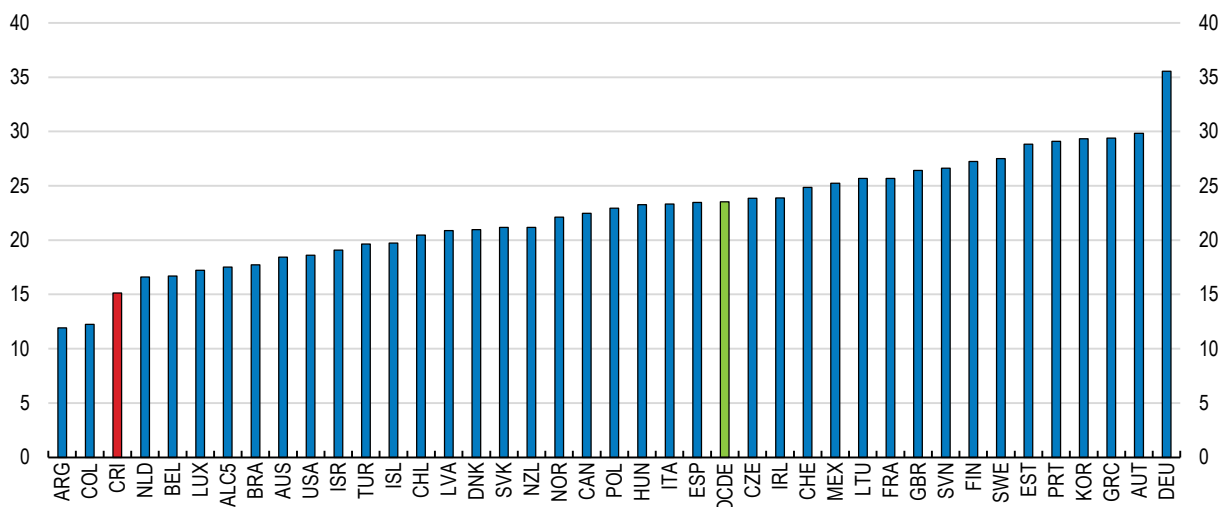
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148676>

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.

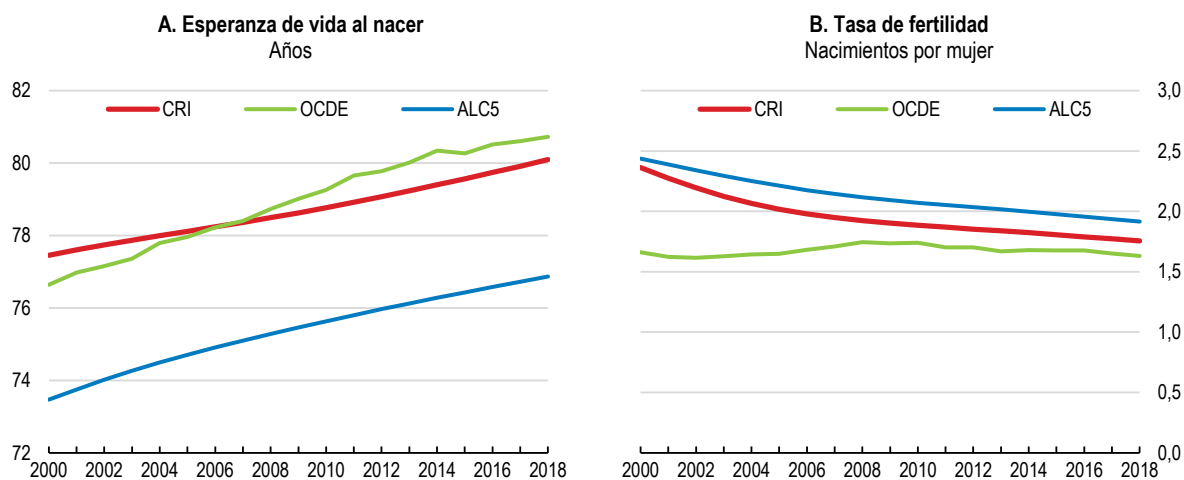
Fuente: Base de datos Education at a Glance de la OCDE.

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



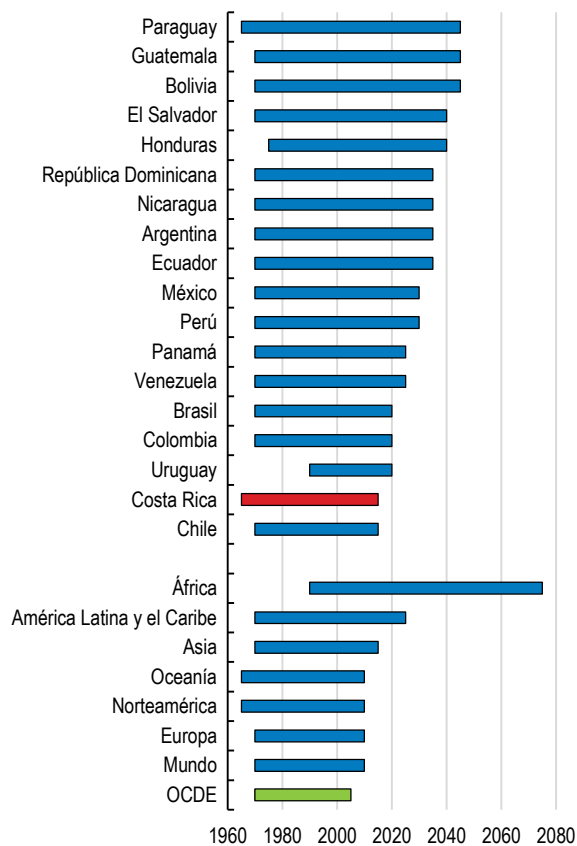
Nota: La OCDE se refiere al promedio no ponderado de sus países miembros. ALC5 se refiere al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y México.

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>

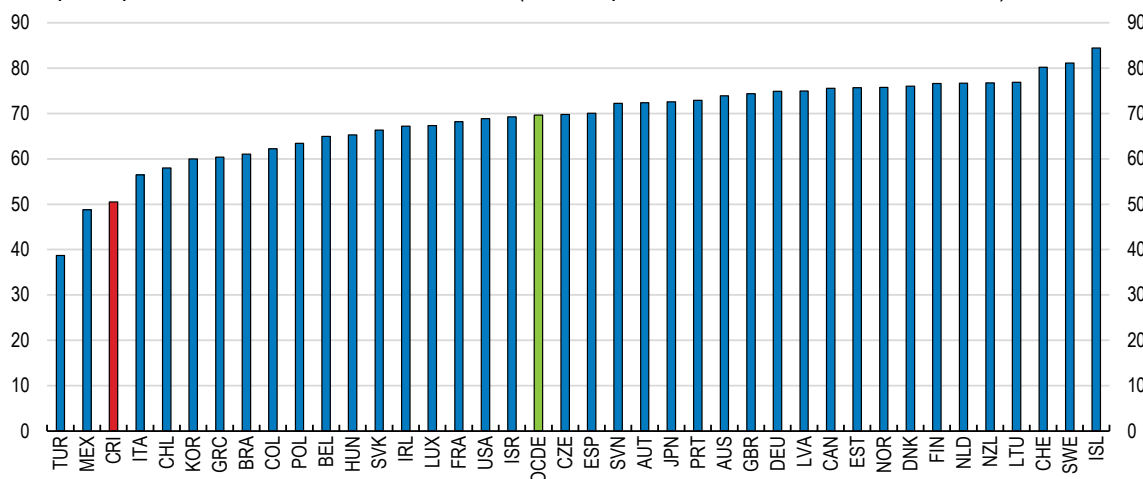
Impulso a la participación femenina en el mercado laboral

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>

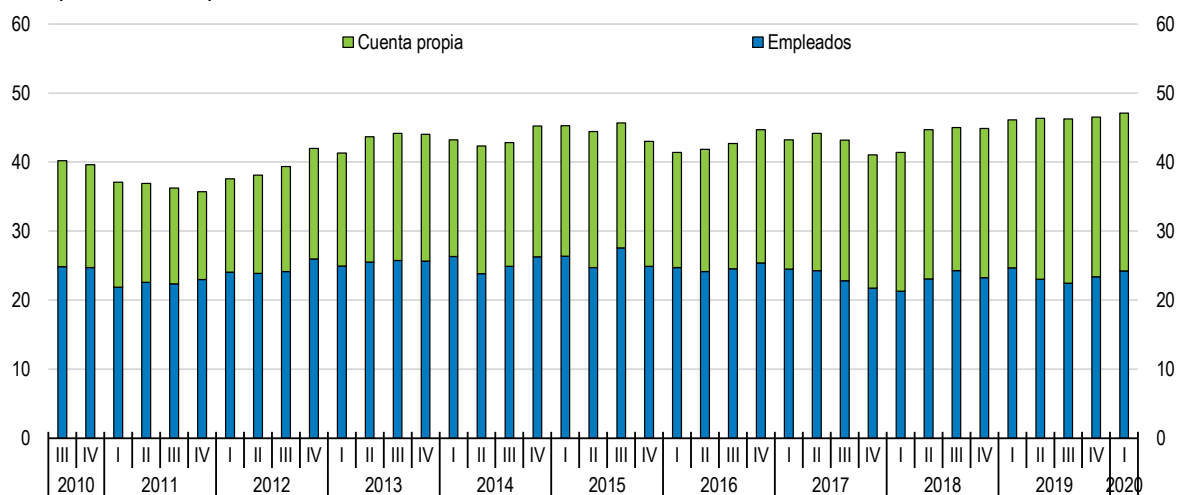
Reducción de la informalidad

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 ayudarán 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.

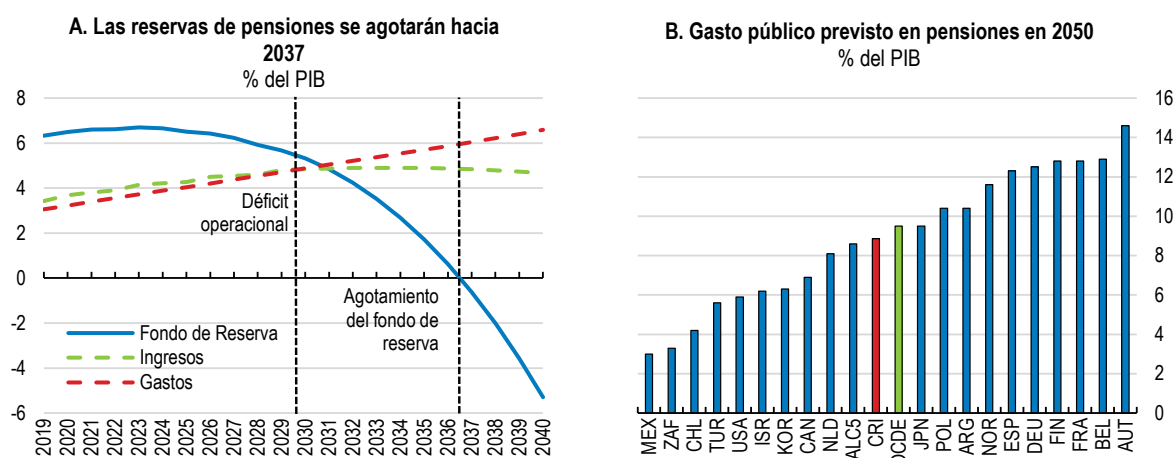
Mejora de la sostenibilidad del sistema de pensiones

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.

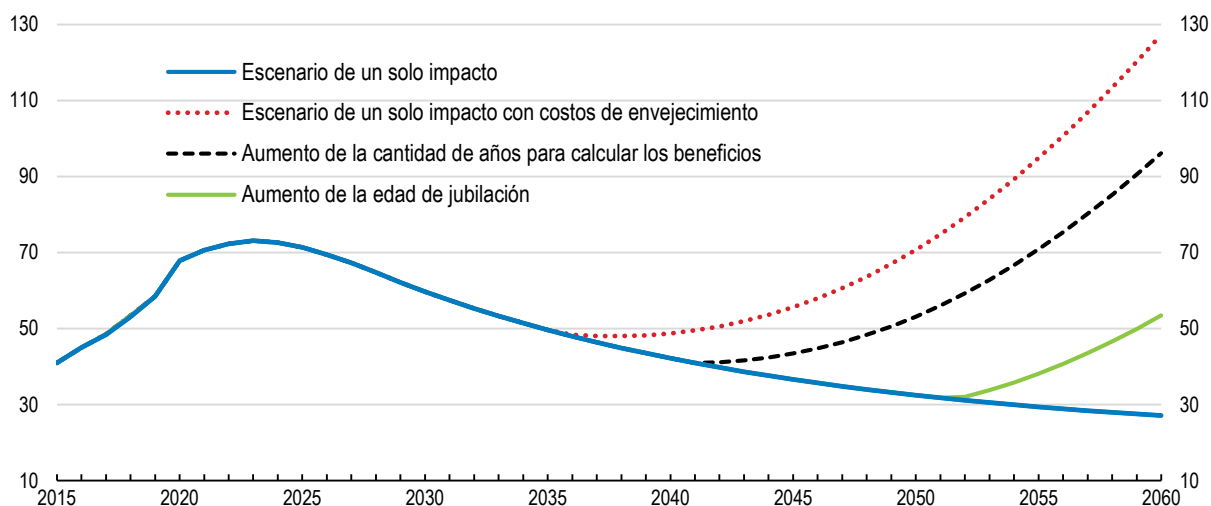
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148790>

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>

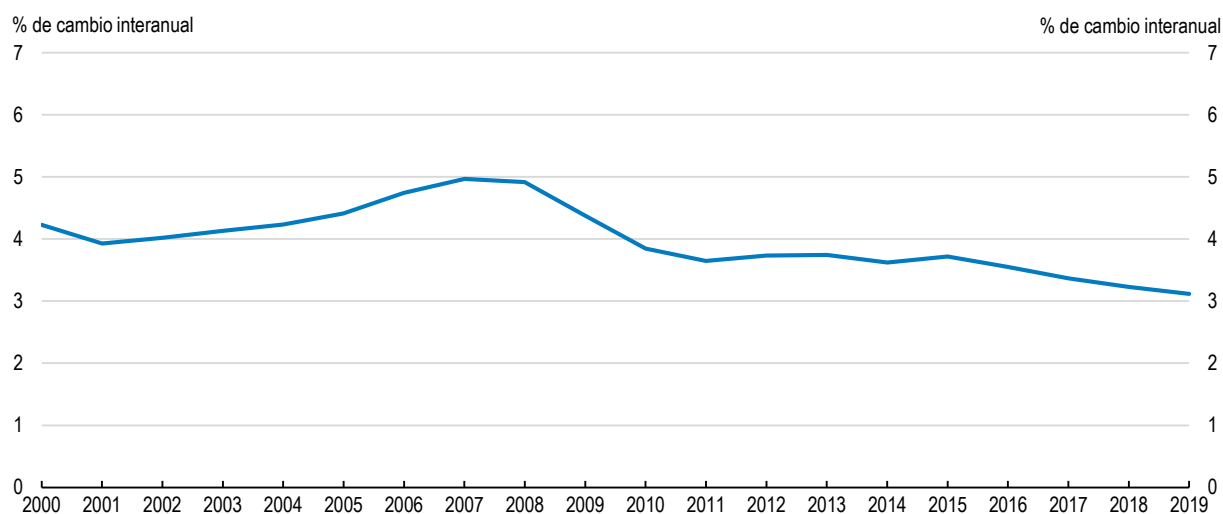
El sistema de pensiones de Costa Rica tiene una cartera de activos sumamente concentrada, ya que el 95% de los activos del pilar de beneficios de contribución definida se invierten en deuda del gobierno general y el 87% en deuda del gobierno central (SUPEN, 2019). El tercer pilar tiene una cartera más 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.

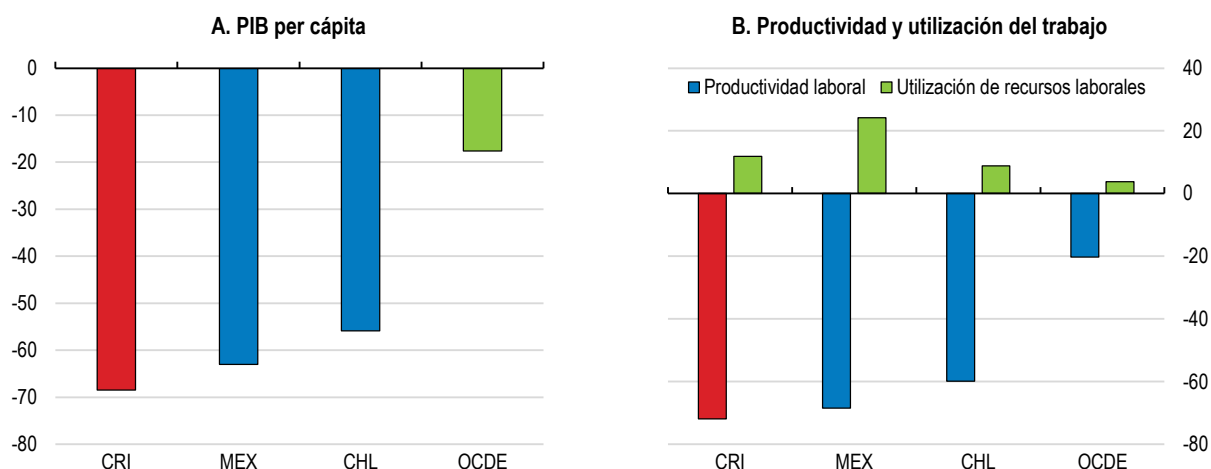
Gráfico 1.33. El potencial de crecimiento de la economía ha disminuido



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

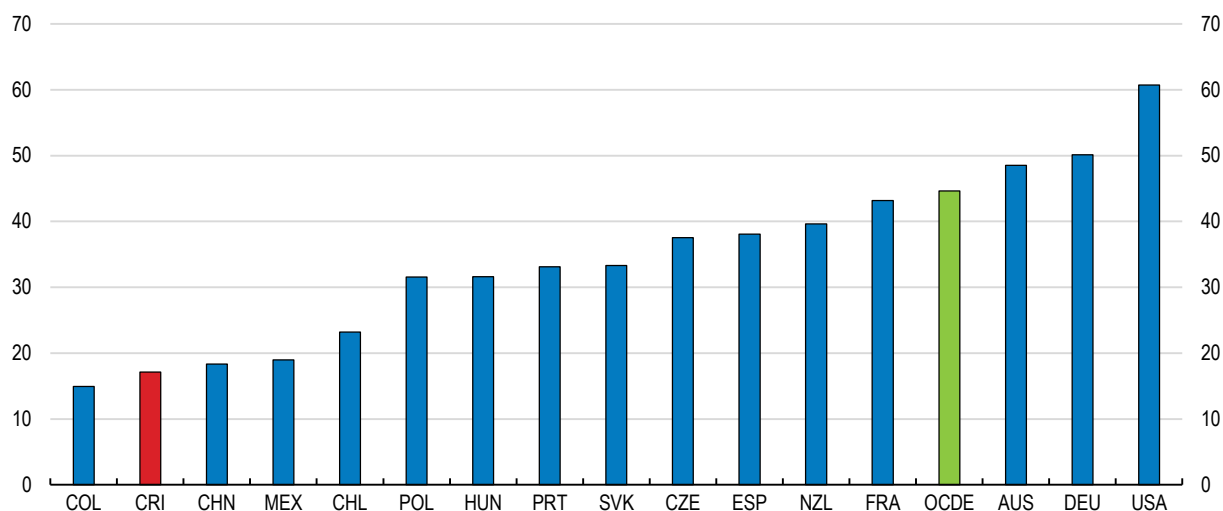


Nota: En comparación con el promedio ponderado utilizando los pesos de la población de los 18 países de la OCDE con el PIB per cápita más alto en 2018 en función de las paridades de poder adquisitivo (PPAs) de 2018. La suma de la diferencia porcentual en la utilización de los recursos laborales y la 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>

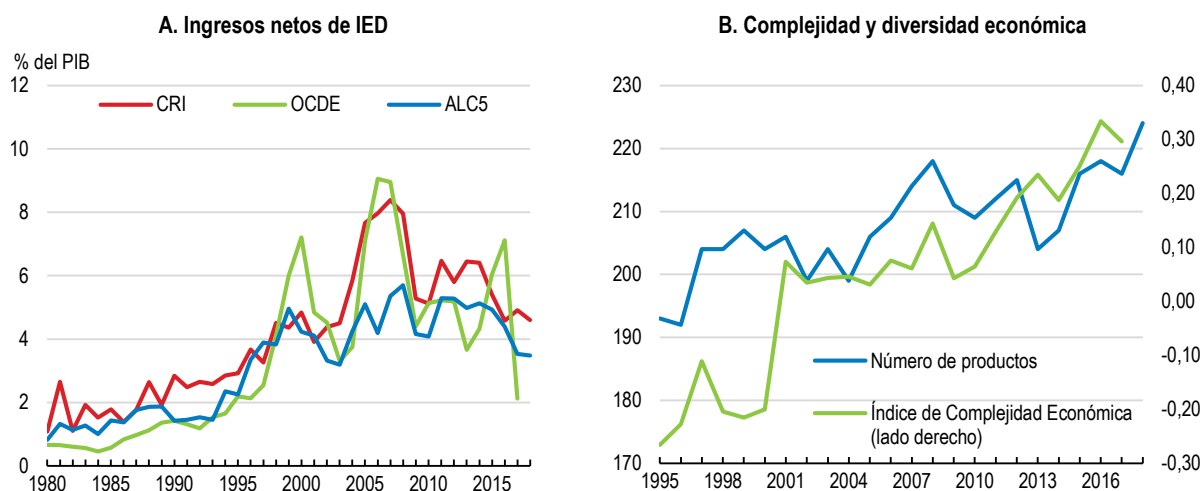
Aumento de la productividad de las empresas locales

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

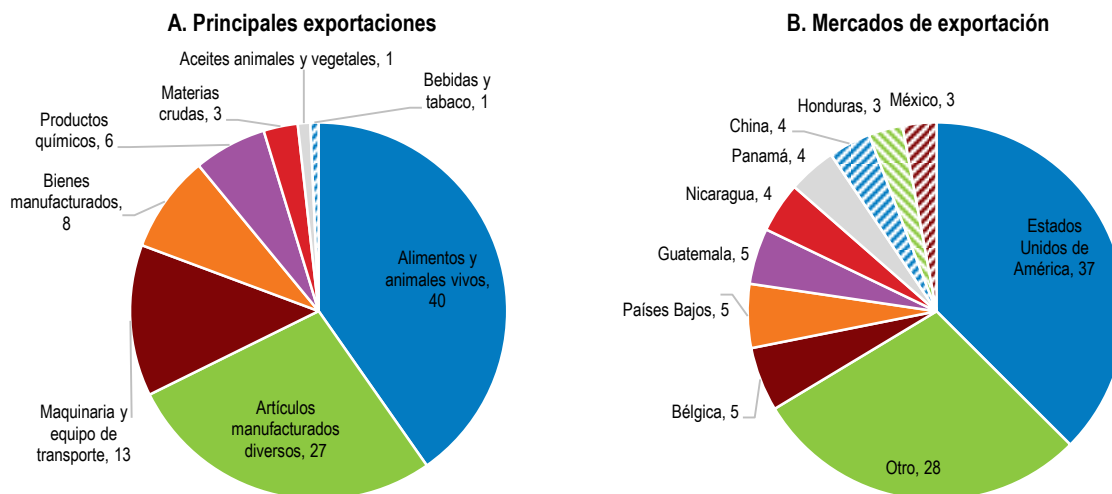


Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial; UNCTAD; y Harvard University Center for International Development Atlas of Economic Complexity.

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>

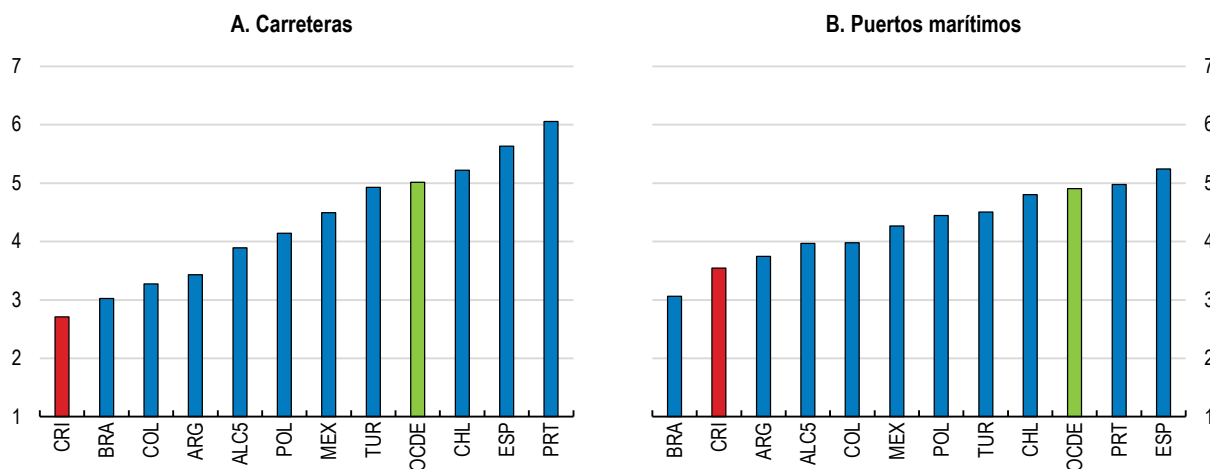
Impulsar el desempeño innovador de las PyMEs sería clave para reducir sus brechas de productividad. En todos los países de la OCDE, las universidades asumen un papel determinante para estimular las actividades de innovación de las PyMEs, ya que es a través de una estrecha colaboración entre universidades 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

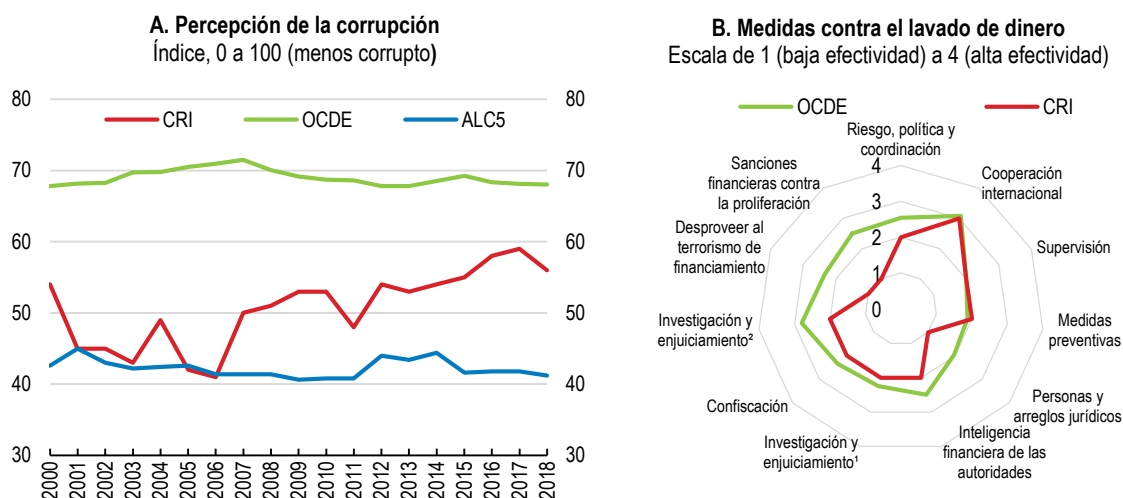
Recomendaciones anteriores	Acciones tomadas desde el Estudio Económico de 2018
Adoptar e implementar el proyecto de ley que fortalece los poderes, la independencia y el financiamiento de la comisión de competencia.	Se aprobó un proyecto de ley que brinda a las autoridades de competencia más independencia, 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.

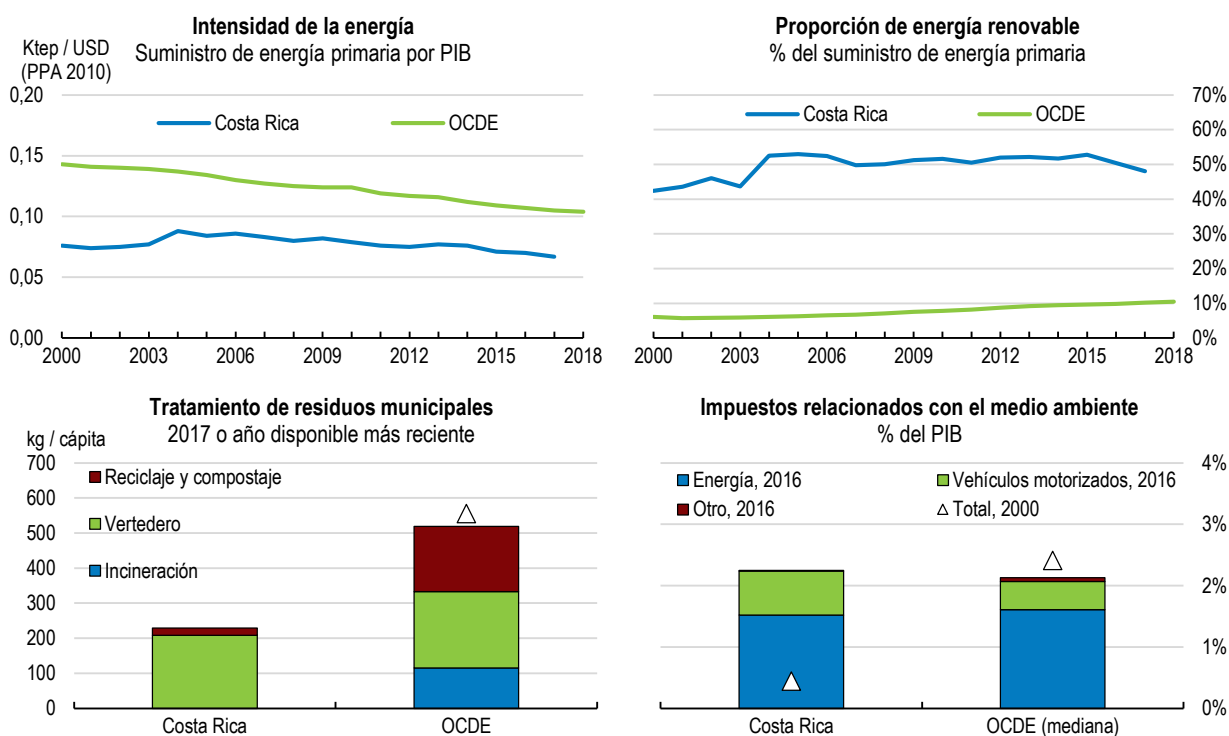
Recientemente, Costa Rica fortaleció las leyes contra el soborno al introducir la responsabilidad penal corporativa. La legislación reciente sobre responsabilidad corporativa aborda de manera integral asuntos como el estándar de la responsabilidad, las sanciones y los procedimientos. Las sanciones disponibles 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]

2 Mejorar el dinamismo empresarial y el bienestar del consumidor mediante una reforma regulatoria

Las regulaciones de los mercados de productos cumplen objetivos legítimos, pero cuando están mal diseñadas pueden imponer restricciones innecesarias a la competencia y por lo tanto al dinamismo empresarial, la productividad y en última instancia, al bienestar. Una actualización reciente del indicador de Regulación del Mercado de Productos de la OCDE para Costa Rica muestra que hay un amplio margen para mejorar las regulaciones. El desempeño económico de Costa Rica se ve dificultada por la participación intensa del Estado y las altas barreras de entrada, en comparación con los países de la OCDE y sus pares regionales. Este capítulo trata sobre las opciones para mejorar las regulaciones del mercado de productos, basadas en las mejores prácticas internacionales. La reforma regulatoria puede mejorar el bienestar del consumidor al impulsar la competencia y, por lo tanto, reducir los precios de los bienes y servicios esenciales, lo que a su vez aumenta el poder adquisitivo de los hogares de bajos ingresos y reduce la pobreza. Al aumentar la productividad, una competencia más intensa también permitirá que los salarios sean más altos. La reducción de las barreras de entrada puede facilitar la creación de empresas, impulsando la inversión y el empleo.

La regulación a favor de la competencia en los mercados de productos ayuda a mejorar el nivel de vida (Koske et al., 2015^[1]). Al aumentar la inversión y el empleo, así como al alentar a las empresas a ser más innovadoras y eficientes, la competencia aumenta la producción per cápita, aumentando la productividad (por ejemplo, (Bouis and Duval, 2011^[2]); (Égert and Gal, 2016^[3]) y la capacidad de pagar salarios más altos. La competencia reduce los precios de los bienes y servicios esenciales, con lo cual se aumenta el poder adquisitivo de los hogares y la competitividad de las empresas. Por lo tanto, los países de la OCDE han hecho que sus regulaciones en los mercados de productos sean más favorables a la competencia en las últimas décadas, redujeron la participación del Estado en los sectores empresariales, facilitando la creación y expansión de empresas y la entrada de productos y empresas extranjeras. En algunos casos, las regulaciones se eliminaron gradualmente, mientras que en otros se reformaron para mejorar la competencia.

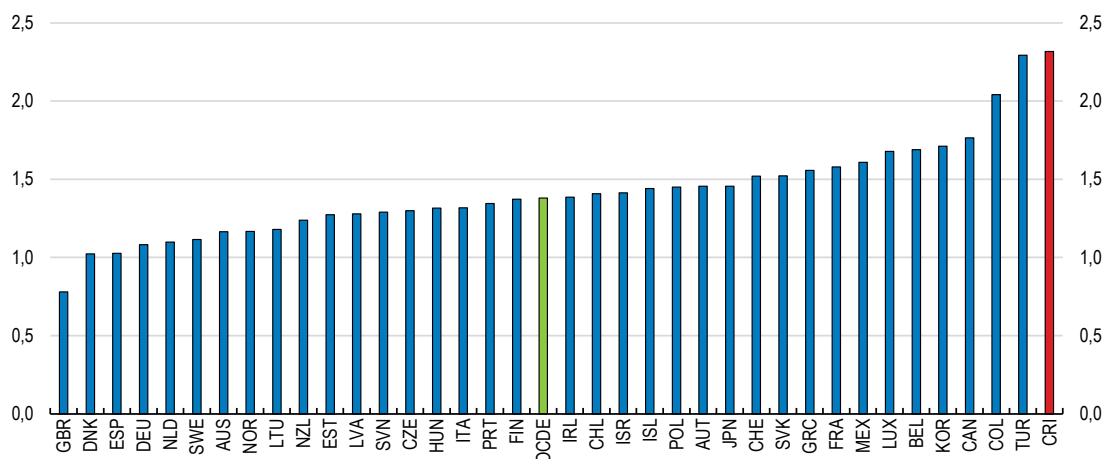
Costa Rica misma puede dar fe de los beneficios de tener una posición reguladora favorable al mercado, ya que ésta ha sido un elemento fundamental para su exitoso marco de inversión extranjera directa. Como resultado, Costa Rica alberga en las zonas de libre comercio empresas modernas y altamente productivas que operan en sectores de alto valor agregado, como servicios y dispositivos médicos. Existe abundante evidencia de efectos indirectos positivos entre empresas dentro y fuera de las zonas de libre comercio (OECD, 2018^[4]), (Alfaro-Urena et al., 2019^[5]), (Sandoval et al., 2018^[6]). Pero la productividad de las empresas en el sector no exportador está claramente rezagada. La productividad se ve obstaculizada por múltiples factores, como las brechas de habilidades e infraestructura o la débil innovación, como se describe en el Capítulo 1. Pero un factor crítico que obstaculiza la productividad es el marco regulatorio costoso y oneroso que enfrentan las empresas locales. Este capítulo examina este tema en detalle a través del lente del indicador de la Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

Las regulaciones son onerosas

Según una actualización reciente del indicador de Regulación del Mercado de Productos de la OCDE (Vitale et al., 2020^[7]), los mercados costarricenses están sujetos a regulaciones más estrictas que en cualquier país de la OCDE (Gráfico 2.1). Los pares latinoamericanos, como Chile, México y Colombia, tienen un desempeño significativamente mejor que el de Costa Rica.

Gráfico 2.1. Costa Rica tiene regulaciones más estrictas que cualquier país de la OCDE

Puntuación general de la RMP, índice de 1 a 6 (más restrictivo)



Nota: Los datos se refieren a 2018.

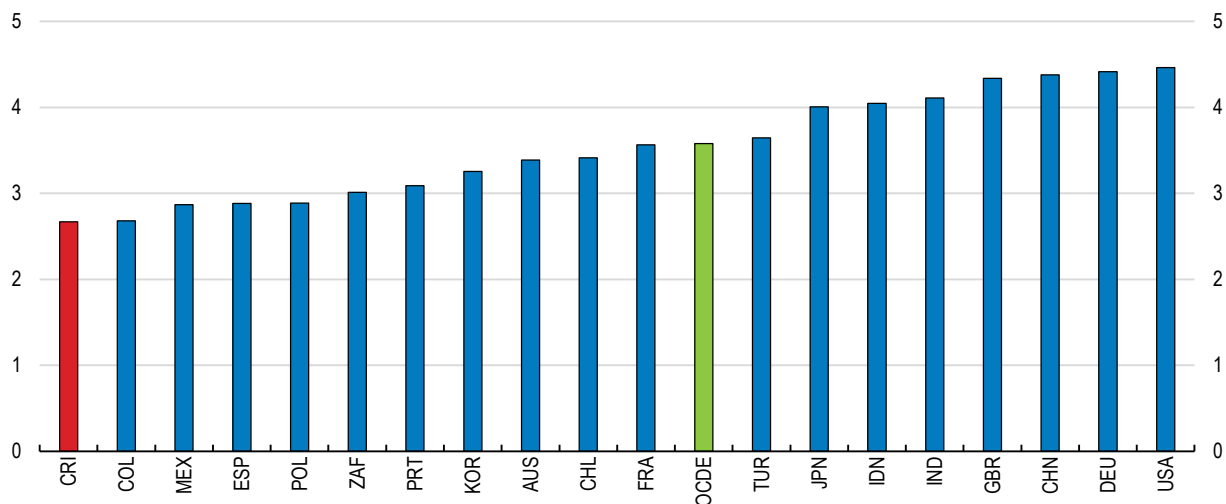
Fuente: Base de datos sobre Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148980>

Otros rankings que analizan la posición regulatoria confirman que las regulaciones en Costa Rica se encuentran entre las más onerosas en las economías avanzadas y emergentes (Gráfico 2.2). Las posiciones de Costa Rica en los rankings Doing Business del Banco Mundial también han estado bajando, y su posición actual (74) está por debajo de otros países pares en América Latina, como Chile (59), México (60) o Colombia (67), así como otras economías emergentes, como Tailandia (21) o Marruecos (53).

Gráfico 2.2. La carga regulatoria se percibe como muy alta

Índice del 1 al 7 (mejor), 2018



Fuente: Indicadores de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934148999>

El análisis de los resultados del indicador sobre Regulación del Mercado de Productos a nivel de subindicadores proporciona más información valiosa. Solo dos países de la OCDE tienen mayores barreras administrativas que Costa Rica (Gráfico 2.3). Las grandes barreras de entrada se deben a una combinación de sistemas de licencias y permisos largos y costosos y cargas administrativas para las pequeñas empresas. Estas barreras de entrada afectan particularmente a las PYMEs. Hacer frente a las regulaciones implica costos fijos, que son una carga mayor para las PYMEs que para las empresas grandes, ya que la facturación de las PYMEs es menor. Las barreras de entrada protegen las actividades y empresas existentes en detrimento de la creación de empresas dinámicas y productivas empresas y de nuevos empleos. Esto obstaculiza la competencia, lo que a su vez crea rentas, reduce la proporción de los salarios en los sectores con actividades de valor agregado, y empeora la distribución de los ingresos. Los precios más altos para los consumidores reducen el poder adquisitivo y afectan desproporcionadamente a los hogares de bajos ingresos.

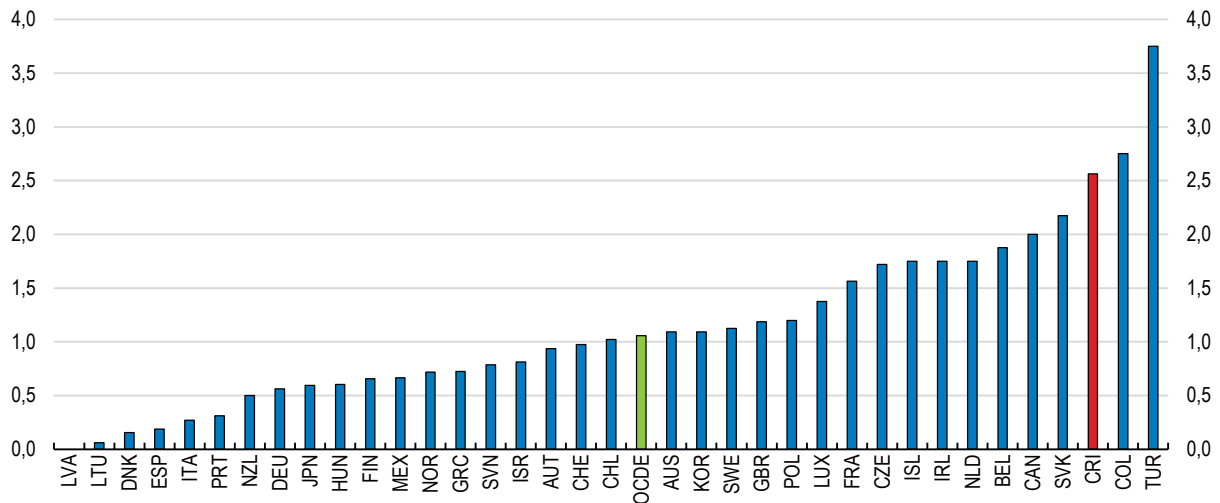
Los controles estatales son particularmente restrictivos en Costa Rica (Gráfico 2.4). El alcance del sector de las empresas estatales es muy amplio, y hay margen considerable para mejorar la gobernanza. El sector de las telecomunicaciones móviles se abrió a la competencia después de la adopción del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica. Una cantidad significativa de otros sectores continúan siendo monopolios estatales o las empresas estatales desempeñan un papel dominante. Esto incluye sectores clave, como electricidad, transporte, banca, seguros y productos derivados del petróleo.

Costa Rica se desempeña un poco mejor en términos de barreras al comercio y la inversión (Gráfico 2.5), lo que refleja la transparencia y la rendición de cuentas de su marco de comercio e inversión. En promedio,

los aranceles de Costa Rica son 4% más altos que en los países de OCDE. Los 20 aranceles más altos se aplican a algunos productos agrícolas, como carne, productos lácteos, azúcar y arroz.

Gráfico 2.3. Las cargas administrativas en las empresas nuevas (start-ups) son altas

Índice de la mayor (0) a la menor (6) regulación favorable a la competencia



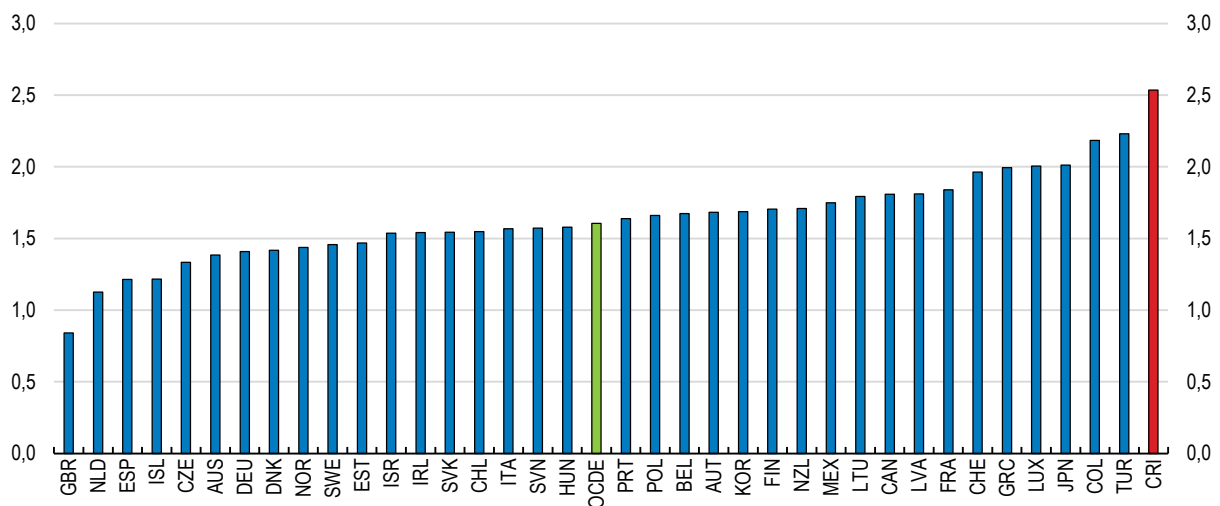
Nota: Los datos se refieren a 2018.

Fuente: Base de datos sobre Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149018>

Gráfico 2.4. Las distorsiones inducidas por la participación del estado son grandes

Índice de regulación favorable a la competencia, de mayor (0) a menor (6)



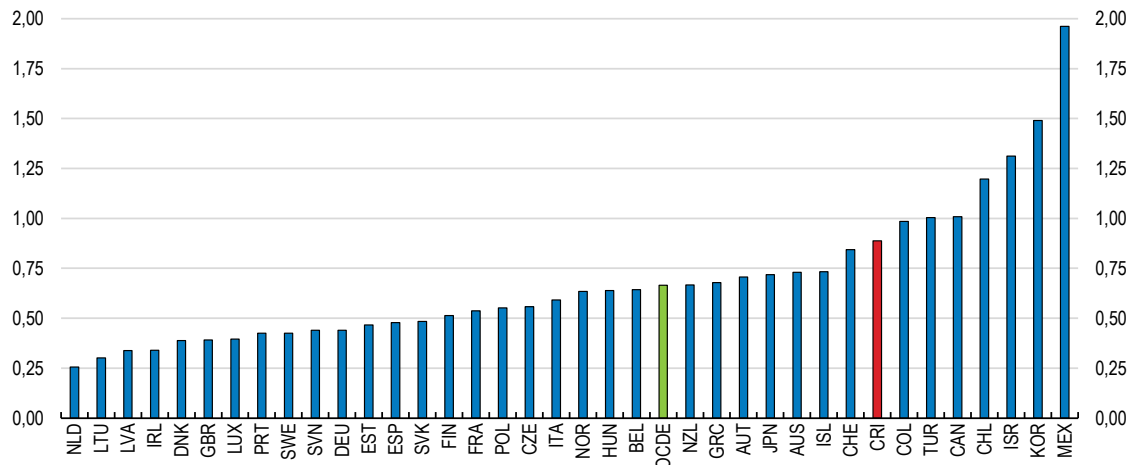
Nota: Los datos se refieren a 2018.

Fuente: Base de datos sobre Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149037>

Gráfico 2.5. Las barreras al comercio y la inversión están más cerca del promedio de la OCDE

Índice de regulación favorable a la competencia, de mayor (0) a menor (6)



Nota: Los datos se refieren a 2018.

Fuente: Base de datos sobre Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

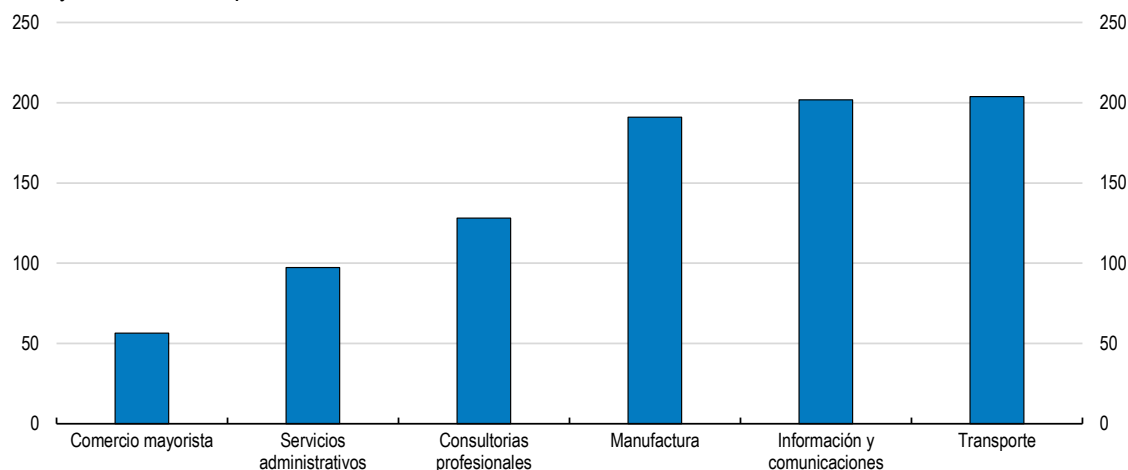
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934149056>

Costa Rica es una economía dual

Costa Rica continúa siendo una economía dual. Las empresas exportadoras altamente productivas en sectores de alto valor agregado, que se ubican más que todo en zonas de libre comercio, coexisten con un sector no exportador, compuesto principalmente por PYME locales, que claramente se quedan rezagadas en términos de productividad (Gráfico 2.6). Como consecuencia, en general, Costa Rica tiene una productividad laboral más baja que la mayoría de las economías emergentes, incluyendo China, o pares regionales como Chile y México (Capítulo 1).

Gráfico 2.6. Las empresas fuera de zonas de libre comercio van rezagadas

Porcentaje de diferencia en la mediana de la productividad laboral entre las empresas dentro de las zonas de libre comercio y el sector no exportador



Nota: Las barras muestran la diferencia porcentual en la mediana de la productividad laboral (expresada como valor agregado por trabajador). De algunos sectores no se registra información debido a que la cantidad de empresas que operan en zonas de libre comercio es muy baja o nula.

Fuente: Estimaciones de la OCDE y del Banco Central de Costa Rica.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934149075>

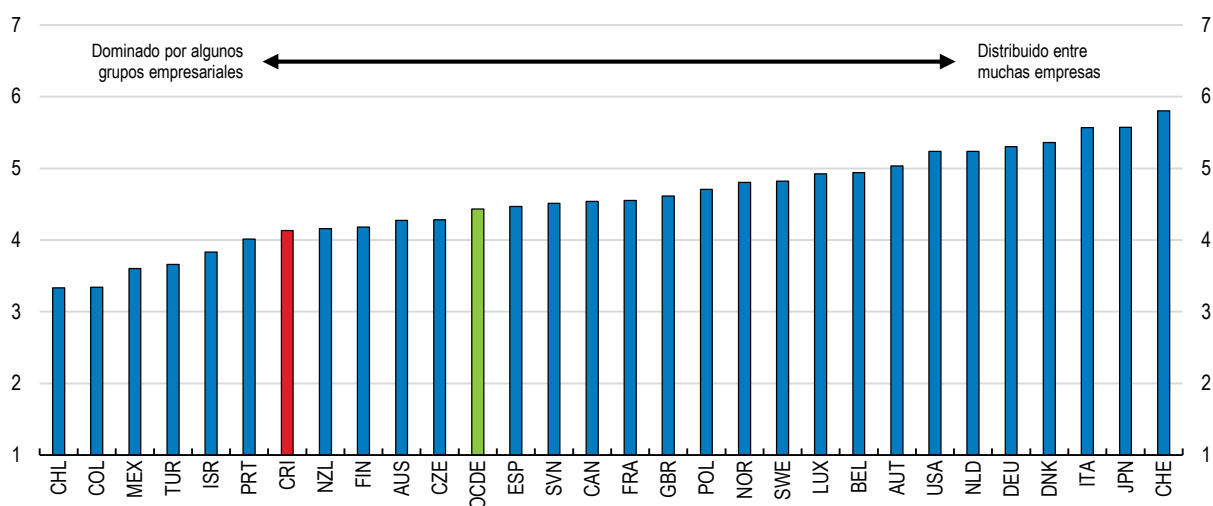
Existen dos factores que ayudan a explicar la brecha de productividad en Costa Rica. Por un lado, una gran proporción de los recursos se utilizan en empresas de menor productividad, como las microempresas y las informales. Por otro lado, incluso la empresa promedio y típica es menos eficiente que la empresa promedio en otras economías (Monge-González and Torres-Carballo, 2014^[8]). La menor productividad de las empresas típicas puede estar vinculada a un menor crecimiento durante el ciclo de vida, ya que pocas empresas costarricenses crecen con el tiempo. Esto dificulta la inversión, el empleo, los derrames de conocimiento y la especialización de los empleados.

Estas características son típicas de las economías donde la competencia no es suficientemente fuerte como para crear un entorno en el que el efecto disciplinario de los participantes nuevos impulse a los participantes ya establecidos a ser más eficientes (Klapper et al., 2006^[9]), permitiendo que los recursos fluyan a su nivel de uso más productivo. La competencia ha sido débil en sectores clave de la economía costarricense, como la banca, la producción de alimentos, la electricidad o el transporte (OECD, 2016^[10]), lo cual contribuye a una productividad baja, salarios bajos y precios más altos para los consumidores. Una cantidad relativamente pequeña de empresas grandes domina la economía (Gráfico 2.7), lo que indica la necesidad de mejorar las regulaciones para promover un entorno empresarial más competitivo. Los cálculos realizados para este Estudio indican que los márgenes de ganancia son más altos en Costa Rica que en la mayoría de los países de la OCDE (Recuadro 2.1).

La competencia débil tiende a traducirse en precios relativamente altos de bienes para los consumidores y de insumos para las empresas. Ambas características pueden encontrarse en Costa Rica (Gráfico 2.8). Esto ha llevado a una categorización general de Costa Rica como un país caro, donde una canasta básica de bienes y servicios cuesta significativamente más que en los países vecinos (Angulo, 2014^[11]). Las empresas privadas informan que el aumento de los costos es la principal barrera para sus operaciones (UCCAEP, 2019^[12]), particularmente en el sector agrícola y manufacturero. Esto está obstaculizando la competitividad de Costa Rica en sectores de bajo valor agregado (World Bank, 2015^[13]).

Gráfico 2.7. Unas pocas empresas dominan los mercados

Alcance del dominio del mercado, 2019

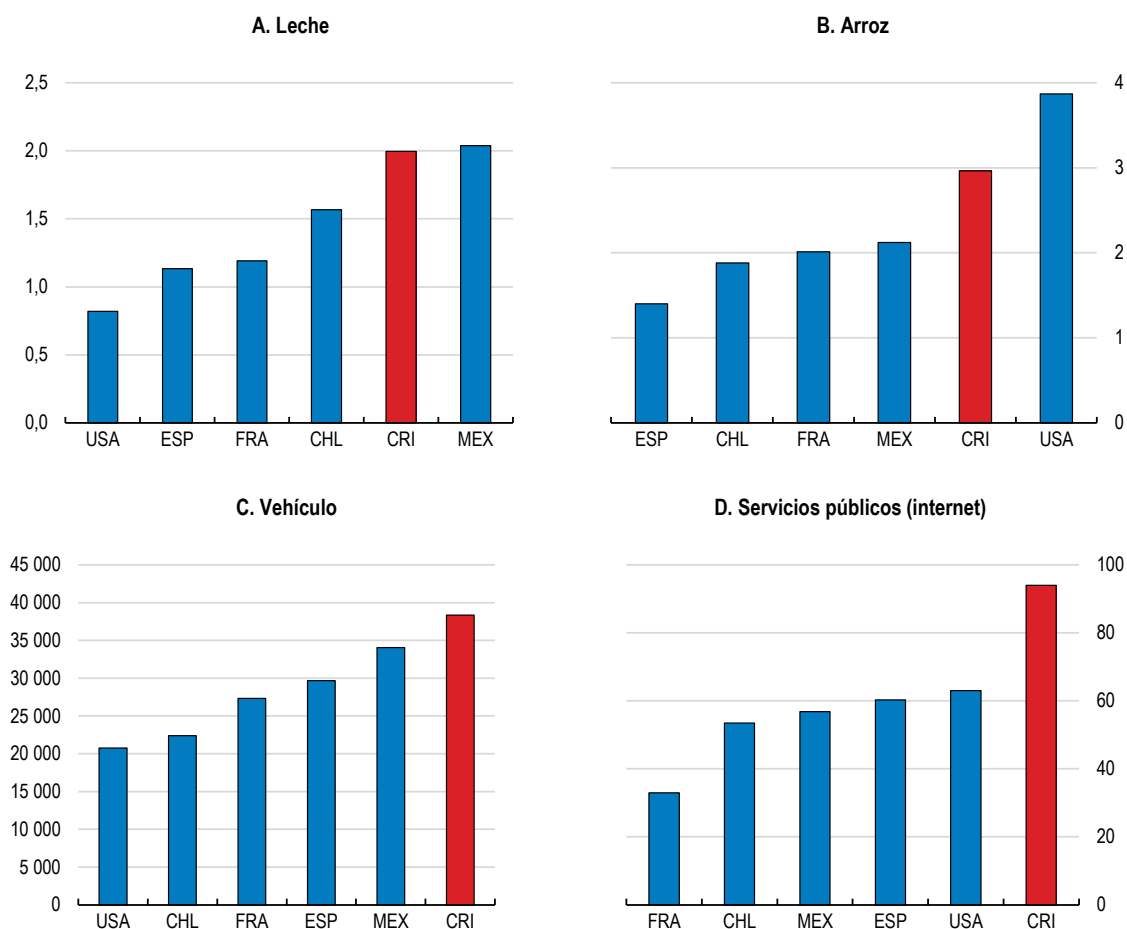


Nota: Este indicador muestra el grado de dominio del mercado, 1-7 (mejor).

Fuente: Foro Económico Mundial, conjunto de datos del Índice de Competitividad Global 4.0 2019 (versión 04 de octubre de 2019).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149094>

Gráfico 2.8 Los precios son altos



Nota: Los precios de los vehículos están representados por el precio de un Toyota Corolla o un vehículo nuevo equivalente. Los precios de teléfonos móviles son los de 1 min. de tarifa móvil prepaga local. Los precios se convierten a dólares PPA (paridad del poder adquisitivo) utilizando las tasas de conversión de 2018.

Fuente: Estimaciones de la OCDE basados en datos de Numbeo y de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149113>

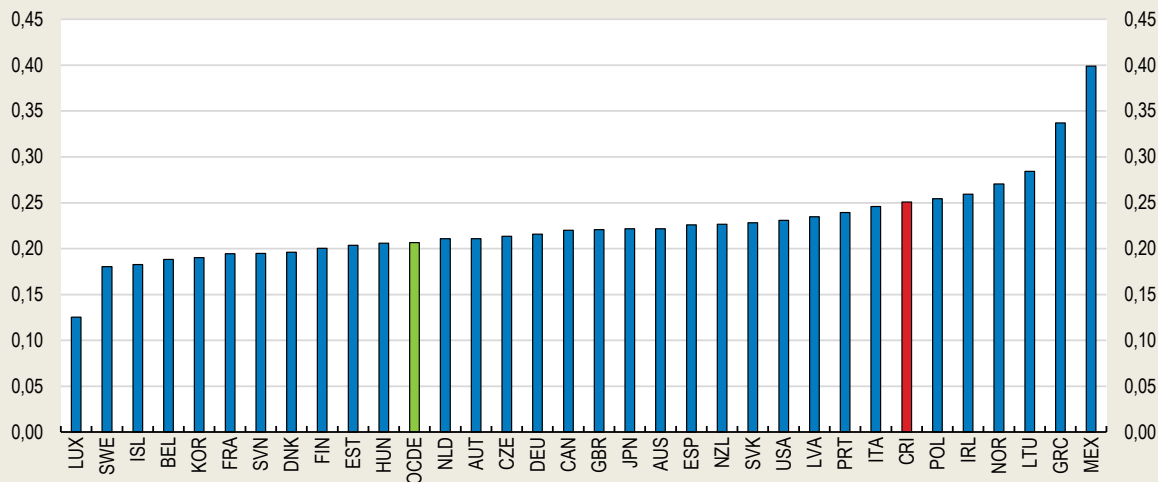
Recuadro 2.1. Medición del poder de mercado en Costa Rica

La presión de los competidores y los nuevos participantes lleva a las empresas a establecer precios que reflejen los costos, lo cual beneficia a los consumidores. Ante la ausencia de competencia, las empresas ganan poder de mercado y obtienen precios altos (De Loecker and Eeckhout, 2017^[14]). Por lo tanto, medir el poder del mercado puede proporcionar información valiosa sobre el grado de competencia. Las medidas con respecto a los márgenes de comercialización ayudan a evaluar en qué medida las empresas pueden fijar el precio de los productos por encima de sus costos. Los márgenes altos pueden indicar una competencia débil en una industria o sector. Los indicadores de margen tienen ventajas sobre otras medidas destinadas a medir el poder del mercado, como las medidas de concentración del mercado, que pueden conducir a resultados engañosos. Por ejemplo, una competencia más fuerte puede llevar a que las empresas más productivas ganen participación en el mercado, lo que resulta en una mayor concentración, no menor (IMF, 2019^[15]). Las medidas sobre márgenes de comercialización a nivel sectorial, calculadas para este Estudio Económico (Gonzalez Pandiella, Rodriquez Vargas and Tusz, 2020^[16]), sugieren que los márgenes en Costa Rica son más altos que en la mayoría de los países de la

OCDE (Gráfico 2.9). El transporte, la manufactura, y la alimentación y el alojamiento se encuentran entre los sectores clave donde los indicadores de los márgenes son más altos, y más grandes que en los países de la OCDE (Gráfico 2.10).

Gráfico 2.9. El margen de comercialización promedio a nivel sectorial es relativamente alto

Índice de 0 a 1 (márgenes más altos)



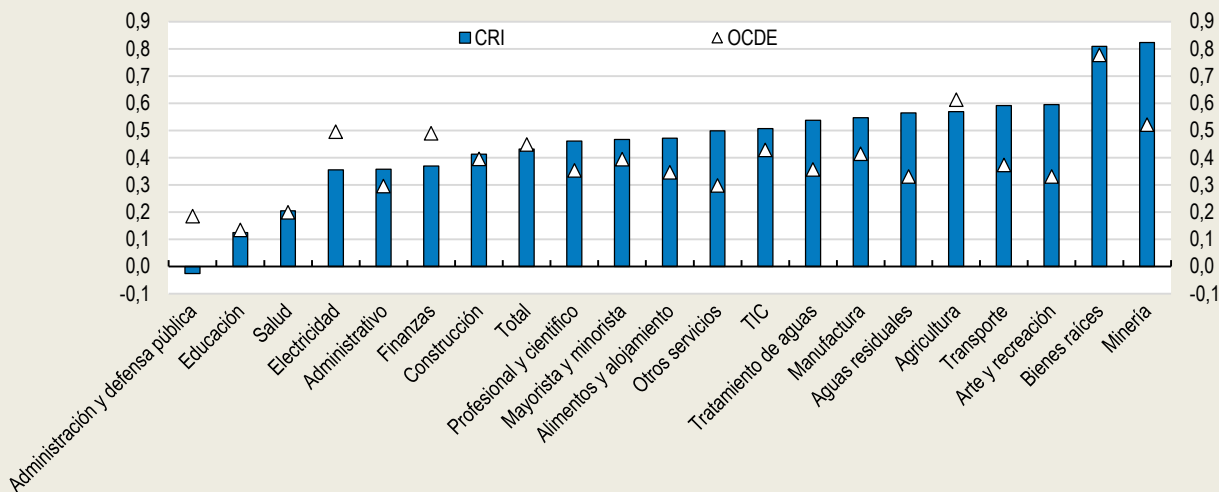
Nota: Los márgenes se definen como la producción bruta dividida entre el superávit operativo bruto, siguiendo la metodología presentada en (Nordas y Ragoussis, 2015 [17]) y (Egert y Vindics, 2017 [18]).

Fuente: Estimaciones de la OCDE a partir de la base de datos de Análisis Estructural (STAN) de la OCDE; y base de datos perspectivas económicas de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149132>

Gráfico 2.10. La mayoría de los sectores tienen mayores márgenes de comercialización que el promedio de la OCDE

Índice de 0 a 1 (márgenes más altos)



Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en la base de datos de Análisis Estructural (STAN); Base de Datos Analítica de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149151>

Los hogares de bajos ingresos podrían beneficiarse más de la mejora en las regulaciones y la competencia

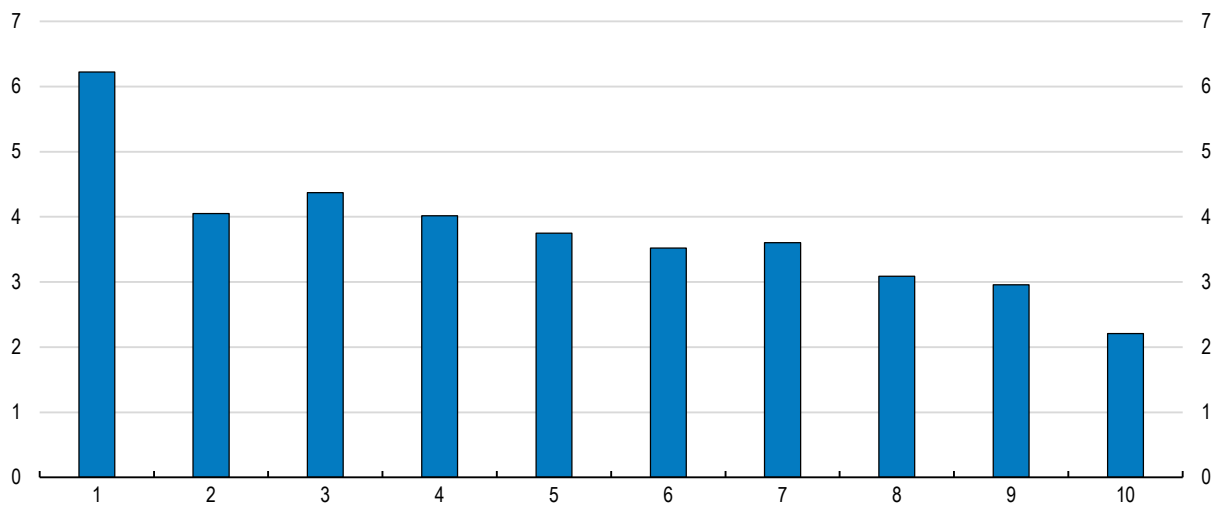
Fortalecer la competencia puede contribuir a mejorar el nivel de vida y el bienestar, al aumentar la productividad y la calidad de los productos y bajar sus precios (OECD, 2016_[10]). Reforzar la competencia también puede permitir que el crecimiento sea más inclusivo al reducir las desigualdades en términos de ingresos y riqueza. Ante la ausencia de competencia, el poder del mercado impulsa los precios por encima de los costos. Estos precios más altos aumentan el gasto de consumo de todos y redistribuyen el dinero adicional que se gasta entre los propietarios de negocios y los propietarios de activos financieros, que se concentran en la parte superior de la distribución de los ingresos (Ennis and Kim, 2017_[17]). Esto aumenta los ingresos de los deciles superiores y reduce el poder de consumo y el ahorro para el resto de la población. A largo plazo, esto ayuda a los deciles superiores a acumular riqueza y aumentar sus ingresos, mientras que a la vez es más difícil que los deciles inferiores acumulen ahorros.

Las regulaciones pueden crear barreras innecesarias a la competencia, llevando a situaciones en las que sectores clave de la economía tienen altos precios y baja productividad (Philippon, 2019_[18]). La falta de presiones competitivas permite a los participantes establecidos en un mercado determinado extraer rentas de los consumidores por medio de márgenes elevados. Al mismo tiempo, estos participantes establecidos, protegidos de la competencia, no tienen incentivos para impulsar la productividad. Esto conduce a resultados sumamente ineficientes, no solo en términos bienestar para el consumidor o inclusividad, sino también en términos de la productividad y el crecimiento económico.

La experiencia de Costa Rica en los sectores de telecomunicaciones y arroz ejemplifica el impacto significativo que la posición regulatoria con respecto a la competencia puede tener en el bienestar de los consumidores. El monopolio legal en el sector de las telecomunicaciones móviles fue derogado efectivamente en 2011, como uno de los requisitos para la firma del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América. Actualmente cuatro compañías privadas, además del ex monopolista estatal, operan en el mercado de la telefonía móvil y más de diez compañías están activas en cada uno de los mercados de telefonía fija y acceso a internet (SUTEL, 2018_[19]). Este aumento drástico en la competencia resultó en una gran expansión de los servicios de telecomunicaciones y precios más bajos (OECD, 2016_[10]). Hoy en día Costa Rica es uno de los líderes de la región en términos de penetración móvil, lo que crea un enorme potencial para la inclusión financiera (Capítulo 3). Los cálculos de la OCDE realizados para este Estudio muestran que los hogares de bajos ingresos se beneficiaron particularmente de los precios más bajos (Gráfico 2.11). La reforma también tuvo un efecto positivo en el empleo, que creció en el sector de las telecomunicaciones cuatro veces más que en toda la economía (OECD, 2016_[10]). La apertura también tiene un efecto positivo al favorecer un mayor grado de digitalización entre los hogares más vulnerables (Recuadro 2.2) y (Lang and Gonzalez Pandiella, 2020_[20]).

Gráfico 2.11. La apertura a la competencia del sector de las telecomunicaciones móviles benefició especialmente a los hogares de bajos ingresos

Ganancias potenciales en el poder adquisitivo por decil de ingresos



Nota: Este escenario muestra el impacto de la disminución de los precios en la distribución de los ingresos tras la apertura del sector de telecomunicaciones móviles.

Fuente: Estimaciones de la OCDE basados en las encuestas de Hogares, y de Ingresos y Gastos del INEC.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149170>

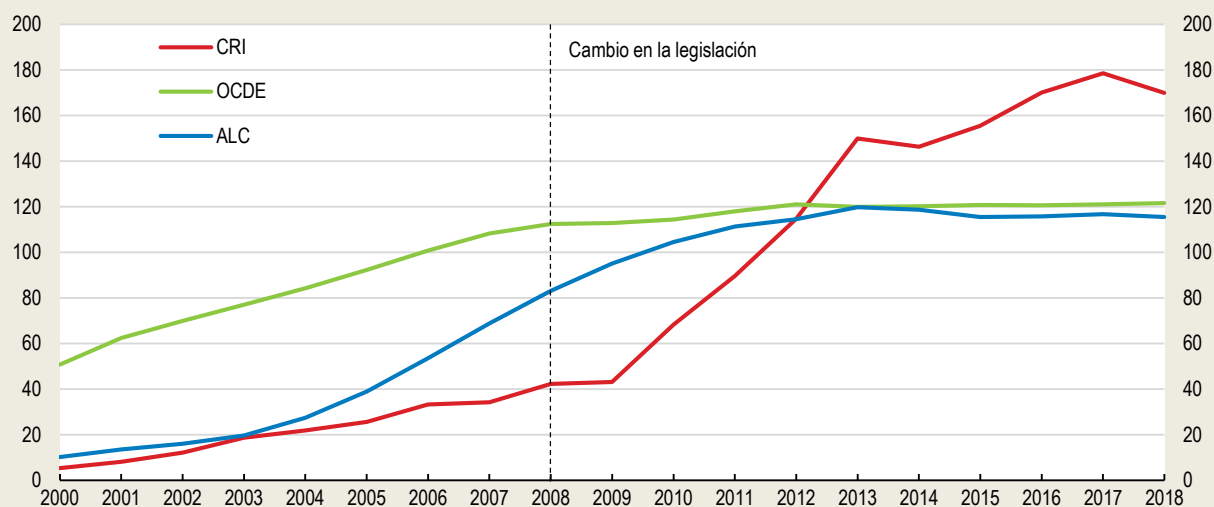
Recuadro 2.2. Evaluación del impacto de la apertura del sector costarricense de telecomunicaciones móviles: un enfoque de aprendizaje estadístico

La apertura del sector de telecomunicaciones móviles de Costa Rica comenzó en 2008, después de un largo y polarizado debate nacional. El proceso de apertura fue gradual. Los proveedores privados comenzaron a ofrecer servicios de telecomunicaciones, como líneas fijas de internet en 2009. Dos años después, dos compañías privadas ingresaron oficialmente al mercado de servicios móviles. El aumento de la competencia resultó en una gran expansión de los servicios de telecomunicaciones móviles. Costa Rica, que se quedó atrás de América Latina en términos de suscripciones de telefonía móvil celular antes de la apertura, ahora tiene una penetración móvil más alta que los promedios de América Latina y la OCDE (Gráfico 2.12).

Las técnicas de aprendizaje estadístico pueden ayudar a evaluar si los beneficios de la apertura del sector en términos de acceso se concentraron en ciertos segmentos de la población, o si la apertura también facilitó el acceso de las personas en situaciones menos favorables (Lang and Gonzalez Pandiella, 2020^[20]). Utilizando técnicas de conglomerados, particularmente conglomerado ascendente jerárquico y K-medias, los hogares pueden agruparse según diferentes características, como el tipo de acceso a Internet que tienen (fijo o móvil), el estado laboral, el nivel de ingresos o si están ubicados en una zona rural o área urbana. Esto da como resultado cinco categorías, que pueden clasificarse según su nivel de conectividad digital. Los resultados del análisis sugieren que, durante el período de 10 años después de la apertura del sector, en todos los grupos aumentó el acceso a las tecnologías de Internet (Gráfico 2.13), lo que ayudó a cerrar las brechas de conectividad.

Gráfico 2.12. La penetración móvil ha aumentado

Suscripciones de celulares móviles por cada 100 personas

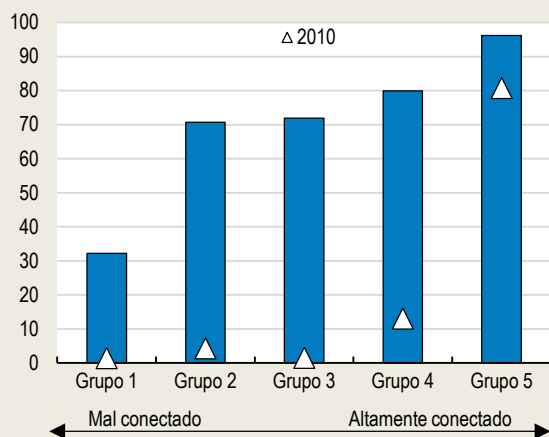


Fuente: ICT World Telecommunication / Base de datos de indicadores de las TIC.

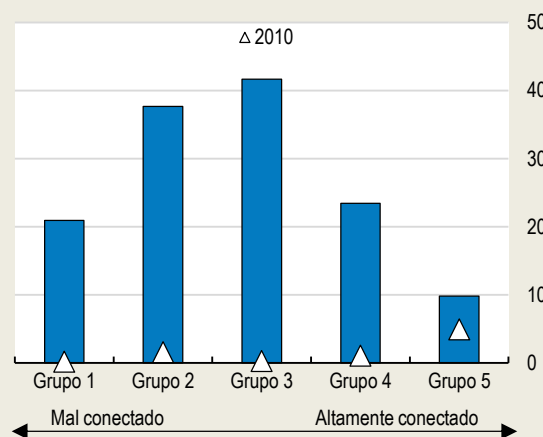
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934149189>

Gráfico 2.13. La apertura del mercado móvil contribuyó a cerrar las brechas de conectividad

A. Porcentaje de hogares con acceso a internet, por grupo, 2018



B. Porcentaje de hogares con acceso a internet móvil, por grupo, 2018



Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en la Encuesta Nacional de Hogares (INEC, 2010-2018).

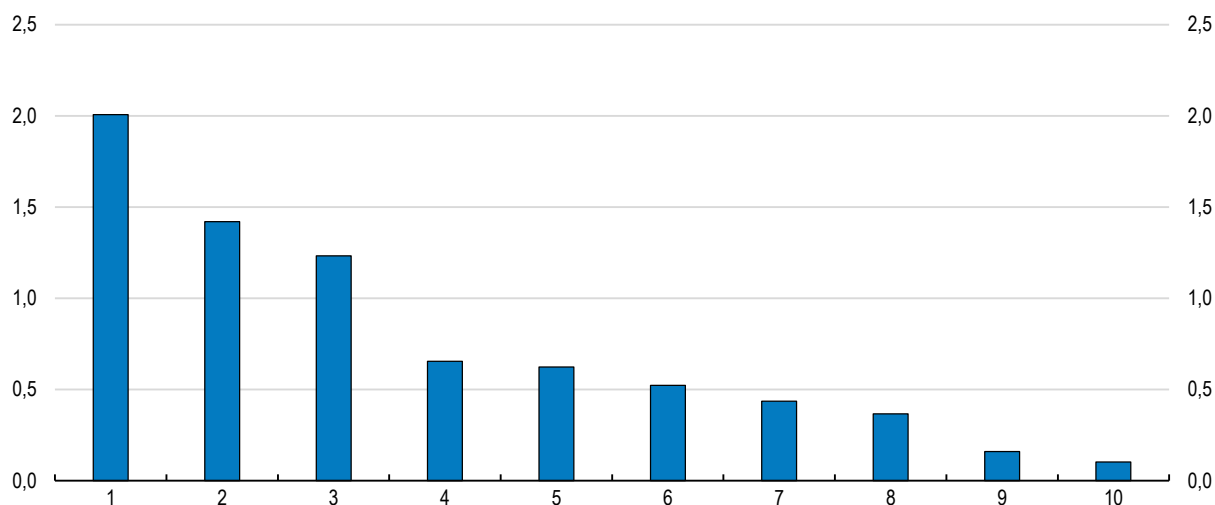
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934149208>

El sector del arroz está en el otro lado del espectro. El arroz es al mismo tiempo un artículo básico de la canasta alimentaria de la población en condición de pobreza, y el producto más protegido en Costa Rica (OECD, 2017^[21]). El 70% de la población consume arroz todos los días (Mata y Santamaría, 2017 [24]). Los aranceles de importación para todos los tipos de arroz son actualmente del 35%. Era del 58% para el

arroz procesado con la aplicación de una salvaguardia general que ya no está activa. Durante las últimas décadas Costa Rica ha mantenido un precio mínimo administrado para el arroz. Hubo reformas al precio mínimo en 2015, cuando se convirtió en un precio mínimo de referencia para el arroz; sin embargo, en realidad, el precio de referencia sigue funcionando como precio mínimo (OECD, 2017^[21]). El precio mínimo de referencia se basa en un análisis de costos de producción nacional realizado por la Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ). Estas políticas han llevado los precios muy por encima de los precios internacionales, creando rentas que benefician a un pequeño grupo de grandes productores. El mercado del arroz está altamente concentrado (Mata and Santamaría, 2017^[22]), con 19 grandes agricultores que representan más de la mitad del arroz producido en Costa Rica. Los grandes productores también se benefician de los cuotas de importación libres de aranceles, asignadas proporcionalmente a su capacidad de procesamiento. Por lo tanto, pueden comprar arroz a precios del mercado internacional y vender el arroz procesado en el país con una alta ganancia. Algunas estimaciones sugieren que las regulaciones actuales en el mercado del arroz implican una transferencia de los consumidores a los productores, lo que para los hogares más pobres representa el 8% de sus ingresos (Monge-Gonzalez et al., 2015^[23]). Las políticas actuales han contribuido poco a mejorar la productividad entre los productores de arroz o a mejorar el bienestar económico de los pequeños productores (Barquero, 2017^[24]); (OECD/BID, 2014^[25]), pero han creado incentivos para mantener el status quo. Todo esto sugiere que el entorno regulatorio actual en el mercado del arroz es regresivo y contribuye a una mayor pobreza y desigualdad de ingresos. El aumento de la competencia, para que los precios nacionales se acerquen a los precios internacionales, beneficiaría particularmente a las personas en los deciles de ingresos más bajos (Gráfico 2.14).

Gráfico 2.14. La promoción de la competencia en el sector arrocero beneficiaría a los hogares de bajos ingresos

Ganancias potenciales en el poder adquisitivo por decil de ingresos



Nota: Este escenario ilustrativo muestra el impacto de una disminución del 40% en los precios del arroz sobre la distribución de los ingresos. Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en encuestas de Hogares, y de Ingresos y Gastos del INEC.

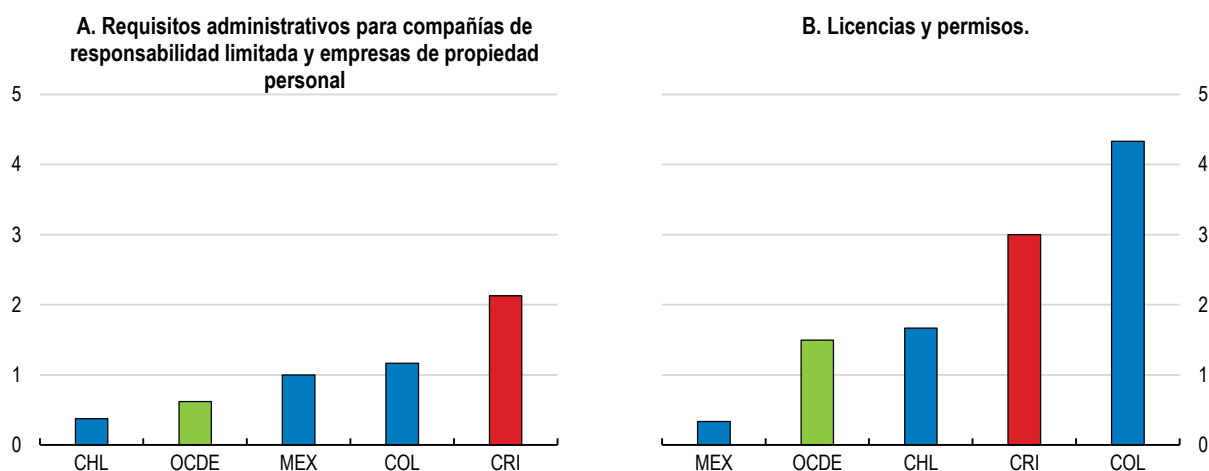
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149227>

Reducción de las barreras administrativas para la entrada de empresas

Antes de que una empresa pueda competir en un mercado, tiene que poder ingresar en él. Los países de la OCDE han estado facilitando la entrada, como una forma de impulsar la competencia en los mercados de bienes y servicios. Costa Rica tiene muchas oportunidades para seguir su ejemplo. El índice sobre Regulación del Mercado de Productos de la OCDE puede servir como herramienta de diagnóstico para detectar qué problemas deben abordarse. Entre las barreras que obstaculizan la entrada, las cargas administrativas y el sistema de licencias y permisos son los más problemáticos en Costa Rica (Gráfico 2.15).

Gráfico 2.15. Los complejos requisitos administrativos / reglamentarios obstaculizan la creación de empresas

Índice de la regulación favorable a la competencia, de mayor (0) a menor (6)



Nota: Los datos se refieren a 2018.

Fuente: Base de datos sobre Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149246>

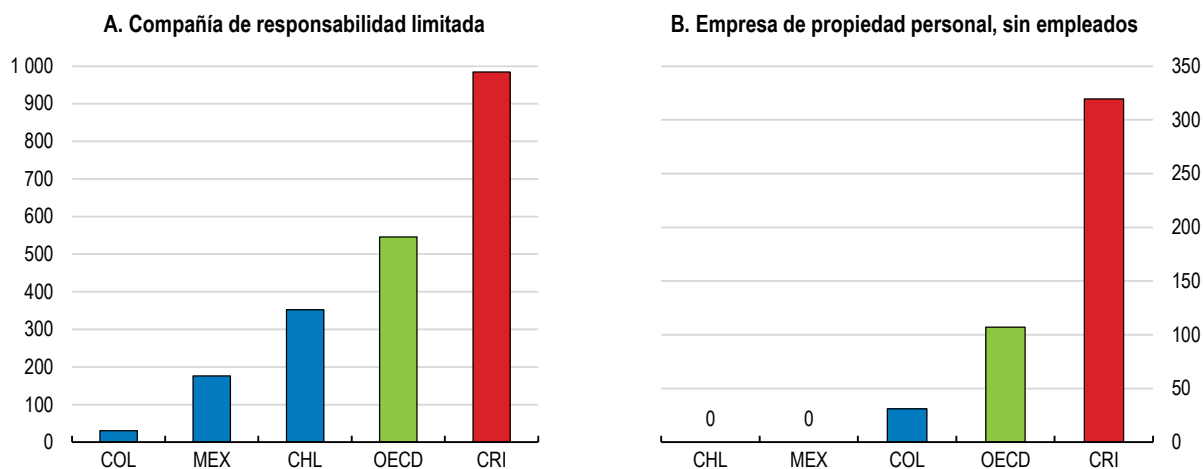
Reducción de los costos para la apertura de una nueva empresa

Establecer una empresa en Costa Rica es significativamente más costoso (Gráfico 2.16) y complicado que en los países de la OCDE y en países latinoamericanos similares. El costo más alto para iniciar un negocio en Costa Rica tiene que ver con el requisito de usar un notario que se encargue de redactar y autenticar las escrituras públicas y, una vez firmado por el empresario, presente las escrituras para que sean registradas. Los honorarios notariales están regulados, han aumentado y actualmente ascienden a CRC 185 000 (World Bank, 2020^[26]). En Costa Rica se requiere de un notario tanto para registrar empresas de propiedad personal con y sin empleados, como para empresas de responsabilidad limitada. Tanto los países de la OCDE como los países emergentes han ido eliminando la necesidad de un notario como una forma de reducir los costos de apertura de una empresa (World Bank, 2016^[27]). Actualmente, muy pocos países de la OCDE requieren el uso de un notario para establecer una pequeña empresa (Gráfico 2.17). La eliminación gradual de este requisito en Costa Rica reduciría considerablemente los costos para poner en marcha una empresa. Otros requisitos administrativos para abrir una empresa son certificar que se está al día con todos los cargos del seguro social, hacer que la Dirección General de Tributación Directa certifique los libros de cuentas, solicitar el número de cédula jurídica, obtener pólizas para pensiones obligatorias y seguros civiles, o notificar a la oficina de la Caja Costarricense de Seguro

Social (CCSS). Estos son pasos administrativos que no se requieren en la mayoría de los países de la OCDE para abrir una empresa, especialmente si son de propiedad personal.

Gráfico 2.16. Abrir una empresa es relativamente costoso

USD ajustado por PPA



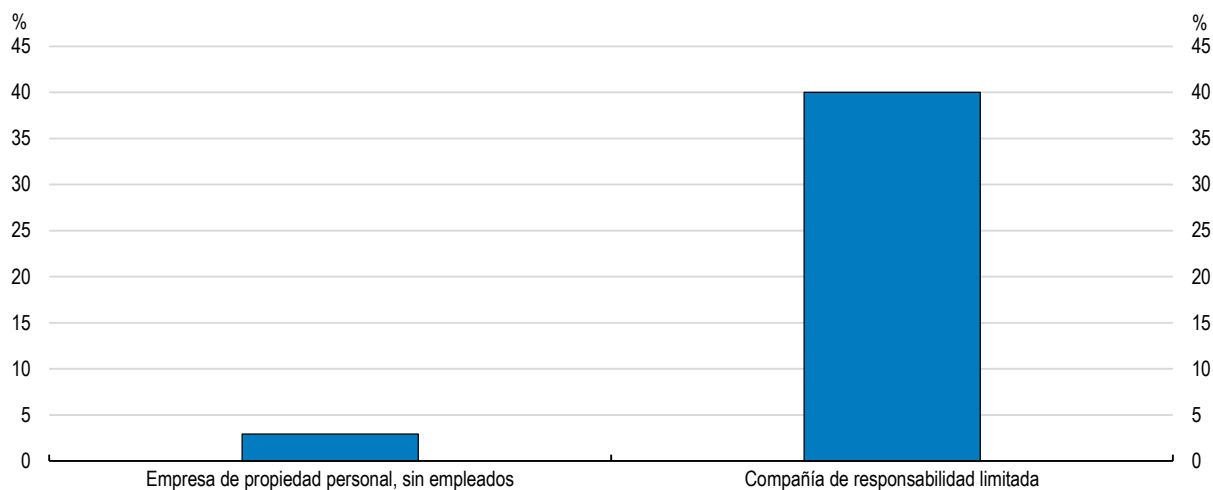
Nota: Los datos se refieren a 2018.

Fuente: Base de datos sobre Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149265>

Gráfico 2.17. Pocos países de la OCDE requieren un abogado o notario para registrar una empresa

Proporción de países de la OCDE que requieren un abogado o notario para registrar una empresa



Nota: Los datos se refieren a 2018.

Fuente: Base de datos sobre Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

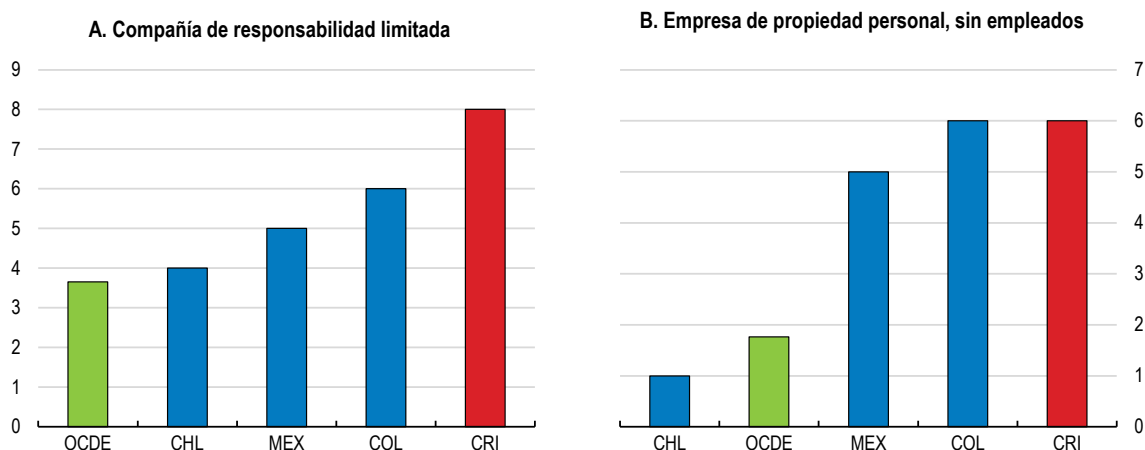
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149284>

Reducción de la carga administrativa y mejora para la obtención de licencias y permisos

Abrir una nueva empresa en Costa Rica también conlleva una carga administrativa mayor que en la mayoría de los países de la OCDE (Gráfico 2.18). Se requieren 23 días para abrir una empresa, la mayoría de los cuales corresponden a la emisión de una patente municipal, que demora 15 días y puede costar hasta CRC 100,000 dependiendo del tipo de actividad, cantidad de empleados o ubicación (World Bank, 2020^[26]). Los países de la OCDE han logrado reducir la carga administrativa mediante el establecimiento de ventanillas únicas virtuales, donde puede cumplirse con todos los requisitos administrativos de una vez y en línea. Costa Rica también está avanzando en esa dirección. La Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) ha avanzado bastante en la simplificación y digitalización de todos los procesos comerciales para las empresas que operan en las zonas de libre comercio. Esto incluye la fase de registro y las licencias y permisos (como construcción, salud o medio ambiente), que ahora pueden completarse en línea. Se está trabajando para extender esto también a las empresas fuera de las zonas de libre comercio. Ya se han establecido ventanillas únicas físicas en 21 municipalidades, pero estas no permiten la tramitación de todas las licencias y permisos. Se implementó un servicio en línea, pero no cubre todos los requisitos administrativos y está disponible solo para empresas que tienen firma digital y operan en ciertos sectores económicos. Mantener un conteo completo de todas las licencias y permisos requeridos, que actualmente carece en Costa Rica y está disponible en muchos países de la OCDE, también facilitaría la implementación de reformas destinadas a reducir la burocracia.

Gráfico 2.18. Establecer una empresa es oneroso

Cantidad de entidades que es necesario contactar



Nota: Los datos se refieren al 1 de enero de 2018. El promedio de la OCDE incluye todos los países de la OCDE, excepto EE. UU.

Fuente: Base de datos sobre Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149303>

Las mejores prácticas de la OCDE también indican que la adopción de la regla de “silencio positivo” puede reducir significativamente la carga administrativa relacionada con la obtención de permisos y licencias. En consecuencia, si los permisos y licencias no se emiten dentro del límite de tiempo legal, la actividad se considera aprobada. La legislación de Costa Rica permite el silencio positivo desde 2012; cubre permisos, licencias y autorizaciones, pero no los relacionados con la salud, la sanidad animal, fitosanitarios y ambientales, algunos de los cuales se encuentran entre las autorizaciones que conllevan una mayor carga administrativa. Además, los solicitantes deben solicitar el “silencio positivo” mediante un documento por escrito que confirme que toda la documentación necesaria fue presentada y que ha transcurrido el tiempo de respuesta legal (OECD, 2018^[4]) y (Meehan, 2018^[28]). Luego la administración tiene tres días para certificar que se concede el “silencio positivo” o presentar razones por las cuales este no aplica. Estos

requisitos aumentan la carga administrativa y es probable que obstaculicen y limiten el uso y la efectividad de las reglas. Eliminarlos aumentaría el papel potencial de la regla de “silencio positivo” para acelerar los procesos de autorización.

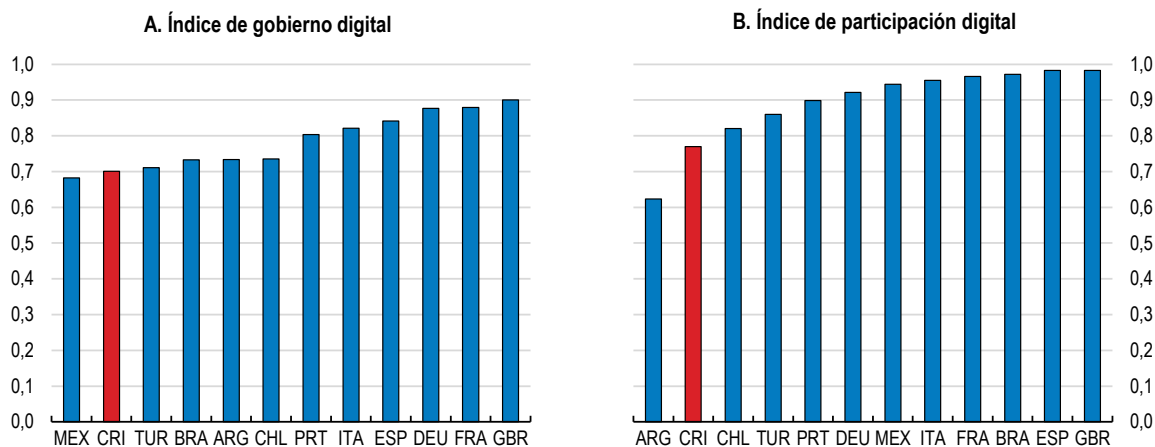
La reducción de la burocracia también sería clave para mejorar la productividad en el sector agropecuario, ya que esta se ve obstaculizada debido a que los procedimientos burocráticos son lentos y complicados (OECD, 2017^[21]). Acortar el proceso de registro de agroquímicos es fundamental, dadas las bajas tasas de aprobación y quejas de los socios comerciales y los productores nacionales con respecto a que los procesos son largos, onerosos e impredecibles (OECD, 2017^[21]). Las autoridades están haciendo esfuerzos para crear un mejor marco legal, mejorando la coordinación entre los ministerios que participan en el proceso de registro (Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Ambiente y Energía y el Ministerio de Salud) y apuntando a un proceso de registro más ágil.

Impulso del gobierno digital

La adopción del gobierno digital puede ser un medio eficaz para reducir la carga regulatoria y facilitar el cumplimiento de las empresas con los procedimientos administrativos necesarios a un costo mínimo. Por lo tanto, los países de la OCDE utilizan cada vez más herramientas digitales para interactuar con ciudadanos y empresas. Costa Rica está rezagada en esta área (Gráfico 2.19), tanto en comparación con los países de la OCDE como con otras economías emergentes. (Gráfico 2.20). Recientemente las autoridades empezaron a implementar un portal web, Pura Vida Digital, que amplía la cantidad de transacciones que pueden resolverse en línea, con entidades gubernamentales. Hasta hace poco, solo las transacciones que involucraban a la Promotora de Comercio Exterior podían resolverse completamente en línea, y otras tres entidades (el Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Cultura y Juventud y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados) que ofrecían la posibilidad de completar algunos de los trámites en línea (Pastrana Torres, Jiménez Fontana and Segura Carmona, 2019^[29]). El Ministerio de Economía mantiene un catálogo nacional de todos los trámites que las personas y las empresas deben realizar con las entidades gubernamentales, incluyendo la información sobre aquellos que pueden resolverse en línea. Esta es una herramienta valiosa que debería permitir monitorear el avance de Costa Rica hacia un gobierno más digital.

Gráfico 2.19. Costa Rica se queda atrás en el gobierno digital

Índice de desarrollo del gobierno digital, 0 a 1 (mejor), 2018



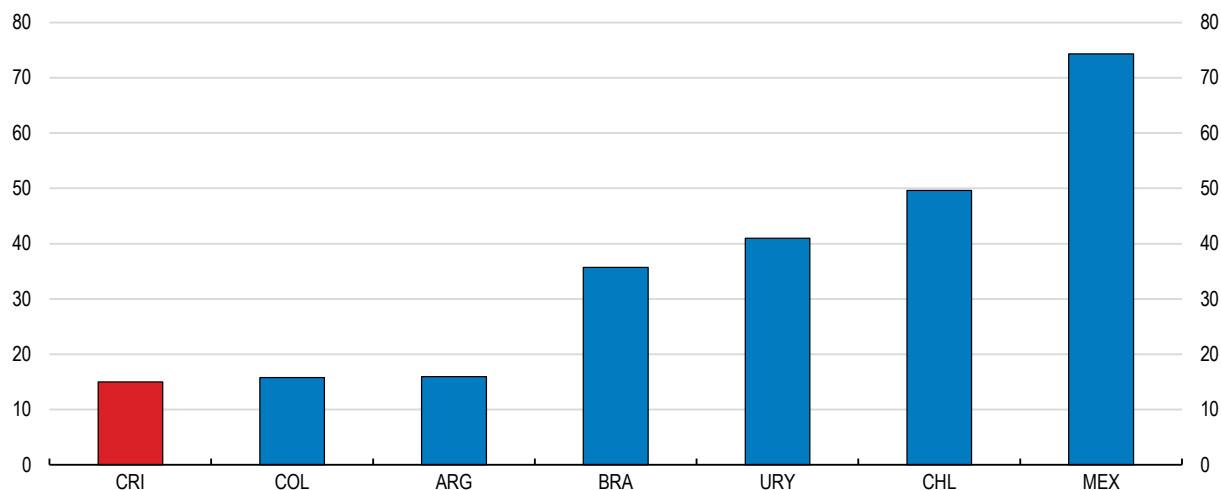
Nota: El Índice de Desarrollo del Gobierno Digital (E-Government Development Index) es una medida integrada de tres dimensiones del gobierno digital: prestación de servicios en línea, conectividad de telecomunicaciones y capacidad humana. El índice de participación digital se centra en el uso de servicios en línea para facilitar el suministro de información por parte de los gobiernos, la interacción y el compromiso.

Fuente: Naciones Unidas.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934149322>

Gráfico 2.20. Pocos trámites administrativos con el gobierno pueden completarse en línea

Porcentaje de trámites gubernamentales que pueden completarse en línea (%)



Fuente: Roseth et al (2018, [54]) (publicación del BID).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149341>

Un obstáculo clave para aumentar el uso de herramientas digitales por parte del gobierno, los ciudadanos y las empresas es el mecanismo existente de firma digital. Costa Rica fue pionera al establecer una legislación de firma digital que data de 2005 y otorga a las firmas electrónicas el mismo reconocimiento legal que una firma manuscrita. Para firmar electrónicamente los documentos, el ciudadano o la empresa deben tener una tarjeta con un chip, configurado especialmente para ellos. Se necesita un lector para leer la tarjeta, enviar la información a una computadora y firmar los documentos con la información que contiene. Los ciudadanos y las empresas pueden obtener la firma digital por medio de diferentes entidades autorizadas por el gobierno, la mayoría de las cuales son bancos. La firma digital debe renovarse cada cuatro años. Se puso a disposición de las personas en 2009, pero se usa muy poco, ya que solo el 6% de los ciudadanos o el 20% de las empresas lo tienen. En parte el poco uso puede explicarse porque son pocos los trámites, servicios gubernamentales o comerciales que permiten la firma digital. Quienes intentan usarla también enfrentan dificultades para obtener la misma validez que una firma manuscrita en las instituciones públicas. Esto se debe a que instituciones públicas tienen dificultades para desarrollar el software necesario para facilitar el uso y la validación de la firma digital. Como respuesta, el Banco Central desarrolló un Firmador Central. También existen dificultades técnicas, como limitaciones con respecto a las soluciones móviles o problemas para reemplazar una tarjeta perdida (Saso, 2018^[30]); (Barahona, Elizondo and Santos, 2015^[31]). El Banco Central está trabajando actualmente para encontrar una solución que permita el uso de la firma digital junto con las tarjetas de crédito bancarias. Los países de la OCDE, como Estonia (Recuadro 2.3), ejemplifican el efecto catártico que puede tener un mecanismo de firma digital aceptado ampliamente y fácil de usar, para reducir la burocracia y facilitar el cumplimiento de los requisitos administrativos por parte de las empresas y los ciudadanos.

Recuadro 2.3. Firma digital: El componente básico del gobierno digital en Estonia

El elemento clave para el desarrollo del gobierno digital en Estonia fue la Ley de Firma Digital en 2000. La Ley reconoció que las firmas digitales son totalmente equivalentes a las firmas escritas a mano, tanto en transacciones comerciales como en transacciones con el sector público. La identificación nacional de Estonia se convirtió en la piedra angular para el desarrollo del gobierno digital en Estonia. La identificación digital nacional permite la autenticación y autorización en trámites digitales, es decir, firma electrónica. La firma digital puede usarse directamente a través de la cédula de identidad, ya que las tarjetas incorporan un chip que puede usarse como prueba definitiva de identificación en un entorno electrónico. La firma también puede usarse a través de Identificaciones Móviles, que permiten a las personas usar un teléfono móvil como una forma de identificación digital segura, o Identificaciones Inteligentes, que proporcionan una solución de identificación para cualquier persona que no tenga una tarjeta SIM en su dispositivo inteligente pero necesita demostrar de forma segura su identidad en línea. El doble uso para las transacciones comerciales y del sector público, así como la obligación del sector público de reconocer la identificación digital nacional, creó un entorno que estimuló el desarrollo de servicios públicos compatibles, así como su aceptación por parte de la población en general (OECD, 2015^[32]). Es posible acceder a todos los servicios públicos digitales utilizando la identificación digital nacional, incluyendo el registro de empresas, votación electrónica, recetas médicas electrónicas, registros médicos electrónicos, declaración de residencia y reclamos de beneficios sociales. Se estima que en Estonia el uso de la firma digital ahorra un 2% del PIB cada año (OECD, 2019^[33]). Recientemente Estonia y Costa Rica firmaron un memorando de entendimiento en el campo del gobierno digital (MICIT, 2019^[34]).

Fortalecimiento de la competencia

El marco de competencia de Costa Rica tiene debilidades críticas, como pudo observarse en estudios económicos anteriores (OECD, 2016^[10]); (OECD, 2018^[4]); este problema se analizó a fondo en la revisión en materia de la competencia para la adhesión a la OCDE (OECD, 2020^[35]). Estas debilidades se abordaron en la nueva Ley sobre la Competencia (Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica). Una preocupación clave es la falta de independencia y recursos de la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM), que contrasta con la situación de otras entidades que tienen responsabilidades en el área de la competencia en Costa Rica (Recuadro 2.4). La falta de recursos ha impedido que COPROCOM cumpla sus funciones. Desde 2016, las autoridades en el área de la competencia de Costa Rica solo han penalizado una instancia de conducta anticompetitiva (OECD, 2020^[35]).

Recuadro 2.4. Entidades clave con responsabilidades en el área de la competencia

Las entidades que conforman el régimen de competencia en Costa Rica son:

- La Comisión para Promover la Competencia, COPROCOM.
- La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ARESEP. Establecida en 1996, sus responsabilidades incluyen la regulación y el establecimiento de tarifas para los servicios públicos, a saber, agua y residuos, electricidad, autobuses y taxis, combustibles (petróleo y sus derivados), aeropuertos, ferrocarriles y puertos. La Ley sobre la Competencia establece claramente que los servicios en estos sectores solo pueden prestarse si se obtiene una concesión estatal. La ARESEP es una institución independiente ya que fue creada como una entidad descentralizada; tiene su propio presupuesto, que se financia parcialmente mediante cargos a las empresas reguladas.
- La Superintendencia de Telecomunicaciones, SUTEL. Creada en 2008 con la liberalización del sector de telecomunicaciones. La SUTEL tiene el doble papel de reguladora y entidad encargada de asuntos relacionados con la competencia en el sector de las telecomunicaciones. Es una entidad descentralizada de la ARESEP, que cuenta con su propio presupuesto que se financia mediante las tarifas que se cobran a los operadores de telecomunicaciones.

Reforzamiento del marco de la competencia

Recientemente se aprobó en Costa Rica una nueva Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica (Ley de Competencia), un paso legislativo fundamental para reforzar el marco de la competencia y adaptarlo a los mejores estándares mundiales. Esta reforma aborda muchas de las debilidades identificadas previamente (Recuadro 2.5) y promete un régimen de competencia revitalizado y más efectivo en Costa Rica. Sin embargo, las limitaciones y debilidades existentes permanecerán vigentes hasta que la ley se implemente (OECD, 2020^[35]).

Reconociendo que la implementación oportuna y completa de la reforma es crítica, las autoridades elaboraron una hoja de ruta estratégica detallada para la implementación, organizada en torno a tres pilares: fortalecimiento regulatorio; fortalecimiento institucional; y aplicación efectiva de las reglas de la competencia. Actualmente, Costa Rica está negociando una asociación con el Banco Interamericano de Desarrollo buscando su apoyo, particularmente en lo que respecta al fortalecimiento regulatorio, que se llevará a cabo gradualmente durante los próximos dos años y finalizará a finales de 2022. El fortalecimiento institucional se completará en la primera mitad de 2023. Se espera que los miembros de la junta de COPROCOM sean nombrados en el primer trimestre de 2020 y que la contratación de personal se haga durante la primera mitad de 2021. La aplicación efectiva de la nueva Ley sobre la Competencia ha empezado a implementarse gradualmente y se completará en la segunda mitad de 2023.

Para garantizar que el marco de competencia mejorado se traduzca en una mayor productividad e inclusión, se requiere que el Poder Judicial sea fuerte y reactivo, ya que esto es clave para garantizar la implementación correcta y efectiva de la nueva Ley sobre la Competencia. La experiencia internacional muestra que es esencial lograr que los jueces tengan una buena comprensión de los conceptos clave en competencia, como los que guían la interpretación de la evidencia detallada (OECD, 2019^[36]). Las habilidades técnicas del personal de los juzgados también son importantes para contribuir al desarrollo de una especialización en asuntos de competencia económica. Estas habilidades pueden desarrollarse mediante la capacitación del personal que trabaja con los jueces, con el apoyo de un sistema robusto de capacitación judicial continua en temas de competencia. La capacitación internacional también es esencial para obtener información sobre las mejores prácticas y experiencias de otras jurisdicciones. Los expertos

económicos externos también pueden ayudar a los jueces a interpretar la evidencia económica y evaluar su valor probatorio.

Recuadro 2.5. Nueva ley sobre competencia

Las principales líneas de la nueva Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica son:

Ámbito de aplicación. Toda conducta comercial con efectos en Costa Rica estará sujeta a la ley de competencia costarricense, independientemente de dónde se llevaron a cabo esas acciones.

Independencia. COPROCOM se convertirá en un organismo desconcentrado con personalidad jurídica instrumental y se le otorga independencia funcional, administrativa, técnica y financiera. Se garantiza un presupuesto legal mínimo. Los miembros de la junta serán empleados a tiempo completo y seleccionados en función de su experiencia y carácter mediante un procedimiento público

Herramientas y normas de promoción. Se reconoce que COPROCOM puede y debe realizar estudios de mercado y lo facultará para solicitar información e imponer sanciones si esas solicitudes no se cumplen.

Herramientas de investigación y procedimientos para asegurar el cumplimiento. Se introducirá un programa de indulgencia y se establecerá un procedimiento especial con plazos específicos para las investigaciones sobre competencia.

Sanciones disuasorias por infracciones. Se establecen tres niveles de infracciones y la sanción dependerá del ingreso bruto total del infractor.

Procedimientos para fusiones. Los límites para notificaciones sobre fusiones se modificarán para permitir un uso más eficiente de los recursos. COPROCOM estará facultada para revisar las fusiones en el sector financiero.

Cooperación internacional. COPROCOM obtendrá poder legal para establecer acuerdos de cooperación internacional.

Armonización entre COPROCOM y SUTEL. Estas tendrán los mismos procedimientos, herramientas de investigación y las normas sustantivas.

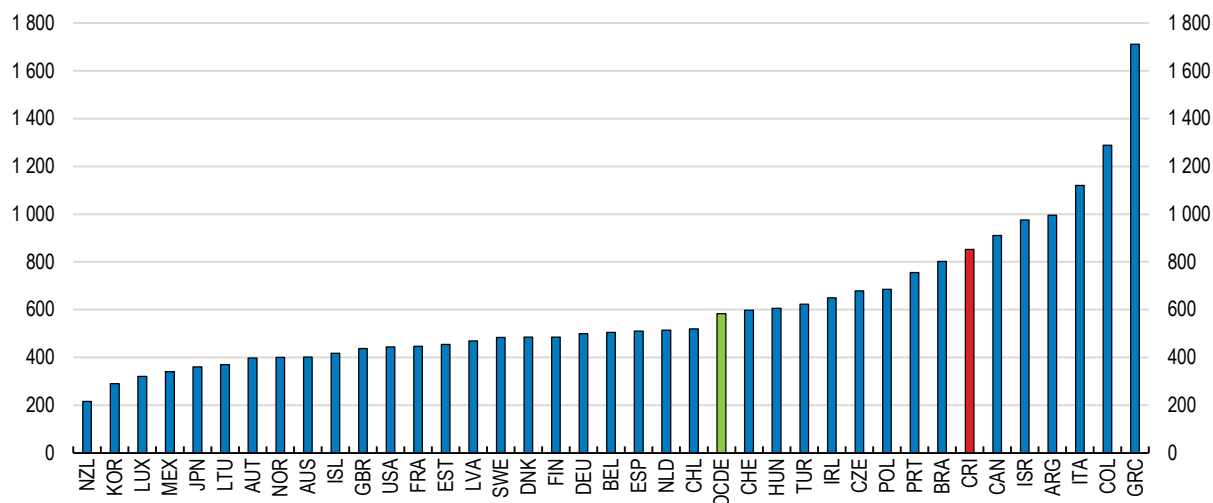
Fuente: (OCDE, 2020 [37])

Una estructura judicial ágil también es un medio eficaz para aumentar las tasas de resolución y reducir la duración de los litigios, que ha obstaculizado la efectividad de las reformas de competencia en algunos países de la OCDE. En Costa Rica existen posibilidades para aumentar la agilidad judicial (Gráfico 2.21). La experiencia internacional demuestra que la inversión en infraestructura y tecnología de la información ayuda a reducir los retrasos en las respuestas de los tribunales.

La desregulación de los honorarios de los abogados también se asocia con una disminución en los litigios y un sistema de justicia más ágil (Palumbo et al., 2013^[37]). Por lo tanto, promover la competencia en la profesión legal puede reducir los litigios excesivos, logrando que los tribunales sean más receptivos y favoreciendo una aplicación más rápida del nuevo régimen de competencia.

Gráfico 2.21. Es posible agilizar los tribunales

Tiempo para hacer cumplir los contratos (días), 2019



Nota: La OCDE se refiere a un promedio no ponderado.

Fuente: Indicadores Doing Business del Banco Mundial.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149360>

Reducción de exenciones a la regulación sobre competencia

Estudios económicos anteriores de la OCDE (OECD, 2018_[4]); (OECD, 2016_[10]) y los análisis sobre la competencia (OECD, 2016_[10]) destacaron que muchos mercados están exentos de las regulaciones sobre competencia en Costa Rica. Someter esos mercados al escrutinio de la autoridad de competencia y a la aplicación de las leyes sobre competencia resultaría en un funcionamiento más eficiente de la economía y en ganancias sustanciales para los consumidores y las empresas. A raíz de esto, Costa Rica analizó más profundamente el alcance de las exenciones a sus regulaciones sobre competencia y descubrió que eran más limitadas de lo previsto. La nueva Ley sobre la Competencia de 2019 redujo aún más el alcance de estas exenciones y solo los actos debidamente autorizados en leyes especiales quedan exentos de la nueva Ley sobre la Competencia. En cinco sectores económicos existen actos específicos exentos: la industria de la caña de azúcar, la industria del café, el mercado del arroz, el transporte marítimo y las asociaciones profesionales (Cuadro 2.1). COPROCOM continuará evaluando la justificación de estas exenciones y emitirá recomendaciones. Los destinatarios de las recomendaciones tendrían que proporcionar razones a la autoridad de competencia para no implementar estas recomendaciones. Eliminar las exenciones requerirá una acción legislativa.

Cuadro 2.1. Sectores exentos de la competencia

Service sector	Actos exentos
Azúcar	Fijación de cuotas de producción y precios de venta
Arroz	Importación de arroz en grano y distribución entre industriales
Café	Fijación de porcentajes de ganancias para el beneficiario y el exportador
Transporte marítimo	Acuerdos sobre tarifas y distribución de rutas entre competidores (conferencias marítimas)
Servicios profesionales	Fijación de tarifas profesionales

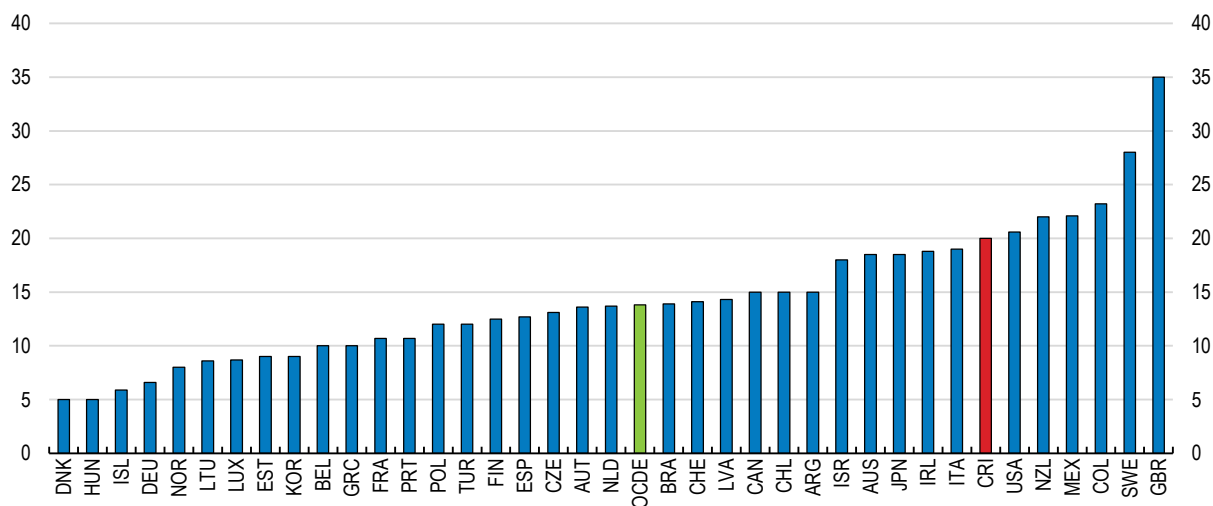
Source: (OECD, 2020_[38]).

Aunque la reducción de las exenciones es un avance importante para impulsar la competencia en Costa Rica, las excepciones restantes tienen un impacto negativo tanto en la inclusión como en la productividad. COPROCOM ha insistido durante mucho tiempo en la necesidad de eliminarlos por diversos medios, incluyendo mediante estudios de mercado y opiniones.

En el caso del arroz y el azúcar, las exenciones restantes son regresivas, reducen el poder adquisitivo de las personas de bajos ingresos y obstaculizan los esfuerzos para reducir la pobreza en Costa Rica. El transporte marítimo es vital para Costa Rica como un medio para conectarse con los mercados internacionales. Impulsar la competencia en este sector beneficiaría especialmente a las empresas costarricenses que operan fuera de las zonas de libre comercio. El sector también sufre de una planificación institucional ineficiente (ver la sección a continuación). Promover la competencia en los servicios profesionales, evitando la fijación de tarifas mínimas, tendría un efecto positivo en la economía general, ya que estos servicios son insumos clave para todas las empresas. La experiencia internacional muestra que esto beneficia particularmente a las PYMEs, ya que las empresas grandes pueden realizar estos servicios por sí mismas y evitar así la fijación de tarifas. Existe evidencia de que los servicios profesionales, como los legales, son relativamente costosos en Costa Rica (Gráfico 2.22). Tanto los servicios marítimos como los profesionales son proveedores ascendentes; esto implica que la proporción de la economía que se ve afectada indirectamente por estas exenciones es mucho mayor.

Gráfico 2.22. Los honorarios legales son relativamente altos

Costo de honorarios de abogados, % de reclamos



Nota: La OCDE se refiere a un promedio no ponderado.

Fuente: Indicadores Doing Business del Banco Mundial.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149379>

Mejora en la participación del Estado

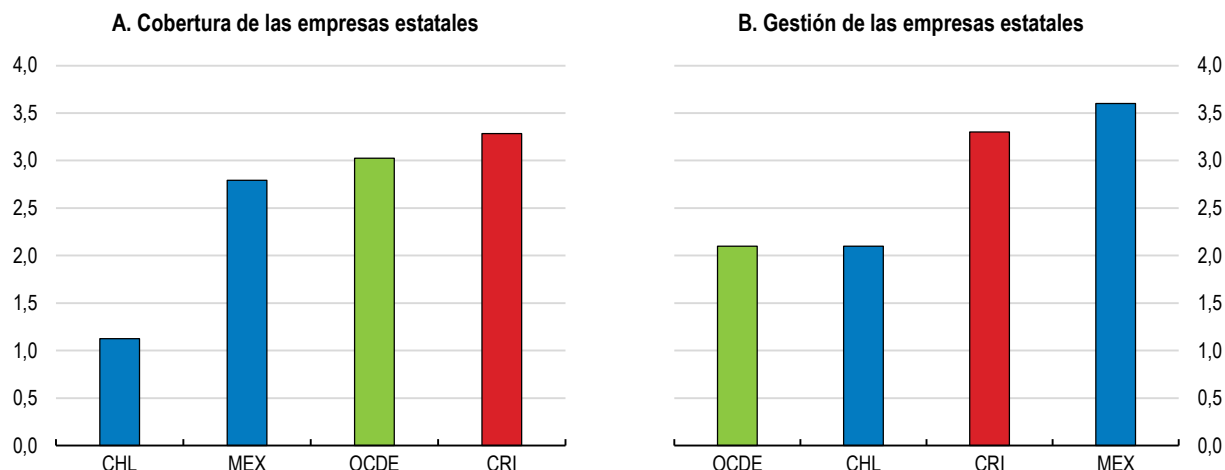
La participación del Estado en la economía costarricense es mayor que en la economía promedio de los países de la OCDE. Por lo tanto, se justifican los esfuerzos de política para mejorar esta participación. Dos áreas merecen especial atención, ya que tienen un impacto en toda la economía y tienen una relación directa no solo con el desempeño económico sino también con la inclusión: las empresas estatales (EE) y las tarifas reguladas.

Mejorando el desempeño de las empresas estatales

La cobertura de las empresas estatales en Costa Rica es relativamente amplia (Gráfico 2.23), ya que las empresas estatales desempeñan un papel dominante en muchos sectores clave de la economía, como la banca, las industrias de redes (excluidas las aerolíneas) y los productos derivados del petróleo. Costa Rica cuenta con 28 empresas estatales a nivel del gobierno central.

Gráfico 2.23. Hay espacio para mejorar la gobernanza de las empresas estatales

Índice de la regulación favorable a la competencia, de mayor (0) a menor (6)



Nota: Los datos se refieren al 1 de enero de 2018. El promedio de la OCDE incluye a todos los países de la OCDE excepto EE. UU.
Fuente: Base de datos sobre Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149398>

Hay espacio para mejorar la gestión en el sector de las empresas estatales. Al reconocer esta necesidad, las autoridades han emprendido reformas prometedoras. Las juntas directivas se han fortalecido, excluyendo a los ministros y funcionarios públicos de alto rango, mejorando los procesos de nombramiento y la objetividad e independencia de los miembros (OECD, 2020^[38]). La Unidad Asesora de la Propiedad Accionaria del Estado, creada recientemente, desarrolló una política de propiedad y publicó recientemente el primer informe anual sobre el desempeño del sector de las empresas estatal.

De acuerdo con las mejores prácticas, el siguiente paso para esta unidad debería ser establecer indicadores de desempeño para cada empresa estatal, incluyendo la sostenibilidad financiera. Esto es fundamental para lograr mejoras en el sector de las empresas estatales, ya que históricamente los indicadores monitoreados por el Estado se han concentrado casi exclusivamente en el logro de objetivos sociales, sin ningún control de la salud financiera (OECD, 2020^[38]). Esta mayor atención al desempeño financiero de las empresas estatales ofrecería un aumento de la eficiencia que redundaría en precios más bajos para los consumidores y las empresas.

Dos áreas donde se puede lograr un aumento adicional de la eficiencia son la remuneración del personal y la contratación pública. Los empleados de las empresas estatales disfrutaban de una prima salarial relativamente alta, tanto en comparación con el sector privado como con otras entidades del sector público (Banco Mundial, 2018). De hecho, los aumentos en la remuneración en entidades gubernamentales fuera del gobierno central, como las empresas estatales, fueron los que más contribuyeron a los aumentos recientes en la desigualdad (González Pandiella and Gabriel, 2017^[39]), (World Bank, 2019^[40]). Es posible

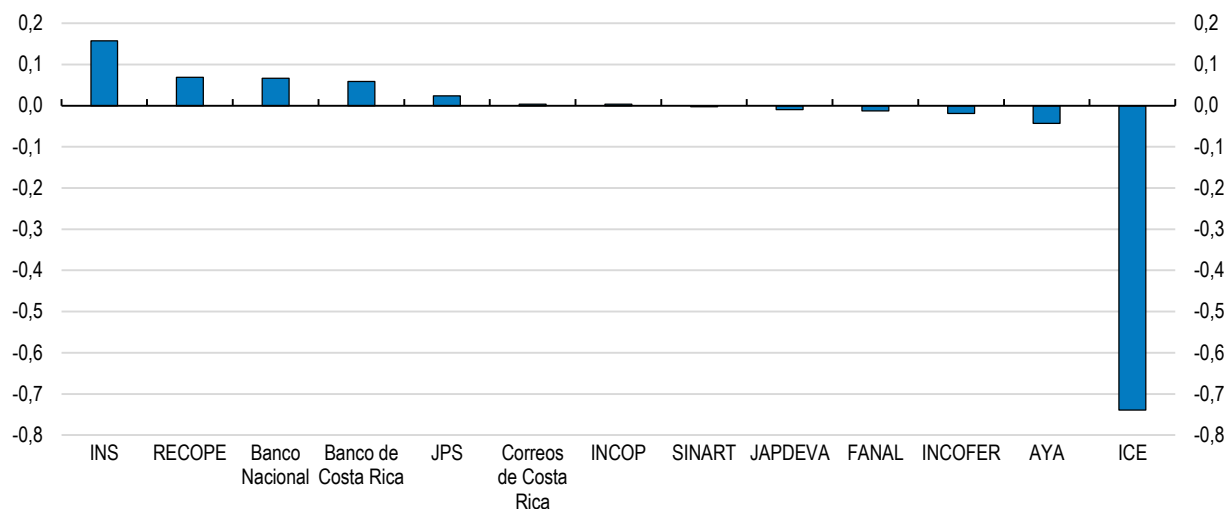
racionalizar los esquemas de remuneración en las empresas estatales y al mismo tiempo mantener el atractivo, como lo demuestra la experiencia del Banco Central, que introdujo un esquema salarial único y basado en el desempeño. Incorporar la contratación pública de las empresas públicas dentro del esquema de contratación centralizada, reducir y racionalizar sus límites, y eliminar gradualmente las exenciones que ofrecen la posibilidad de contratar directamente, también puede permitir que se logren ahorros significativos y, al mismo tiempo, contribuiría a impulsar la competencia (véase también el Capítulo 1).

Otra área donde se justifica una acción política adicional se refiere a la implementación de estándares internacionales de información financiera. Esto es clave para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia. Hasta junio de 2019 solo cuatro empresas estatales cumplían plenamente con las normas internacionales (OECD, 2020^[38]). El resto, incluyendo las empresas estatales financieras, continúan presentando los informes de acuerdo con las normas nacionales. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) informó que la implementación no tendrá lugar antes de 2023, lo que va más allá de los plazos establecidos por las autoridades. Contar con información confiable y comparable sobre la situación financiera de las empresas estatales es fundamental para evaluar los riesgos potenciales que representan para el Estado y el presupuesto, como lo demuestran las dificultades recientes en varias empresas estatales. Por lo tanto, se justifica reforzar los esfuerzos para una implementación rápida y completa.

En general, el sector de las empresas estatales actualmente no presenta un gasto significativo en el presupuesto (OECD, 2020^[38]), aunque algunas de ellas, como los bancos públicos, conllevan pasivos contingentes importantes (Principales percepciones sobre políticas). Sin embargo, las empresas estatales individuales pueden tener un impacto significativo en el presupuesto, como lo demuestra recientemente la necesidad de ayudar a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (JAPDEVA), en el proceso de reestructuración, lo cual contribuyó a ampliar el desequilibrio presupuestario en 2019 por encima de las proyecciones del propio gobierno. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), es la que tiene la situación financiera más débil (Gráfico 2.24). Su rendimiento operativo es bajo cuando se compara con instituciones similares en otros países (World Bank, 2015^[13]). Los precios de la electricidad en Costa Rica son más altos que en los países regionales pares (ver más abajo). Los períodos de espera para una conexión nueva y la duración de los cortes son superiores a los de sus pares estructurales. Esto es perjudicial particularmente para las empresas costarricenses que operan en el sector donde es esencial contar con electricidad confiable, como las industrias de alta tecnología. El ICE ofrece a las empresas la posibilidad de financiar las inversiones del ICE a cambio de tarifas más bajas. Estos acuerdos pueden ser útiles para las empresas grandes, como las que operan en las zonas de libre comercio, pero es poco probable que las PYMEs locales puedan pagarlas. Mejorar la eficiencia del ICE sería fundamental (Recuadro 2.6) y tendría beneficios económicos. Los países de la OCDE han introducido cada vez más cierto grado de separación entre la generación, transmisión y suministro minorista de electricidad. La separación efectiva de las actividades monopolísticas (como la operación de la red de transmisión) de las actividades que pueden estar sujetas a la competencia (como la generación y el suministro minorista) puede traer grandes beneficios en forma de innovación, capacidad de respuesta al cliente y precios más bajos (IEA, 2001^[41]). La introducción de una separación legal sería un buen paso para aumentar la eficiencia, mientras que la separación de la propiedad ofrecería los mayores beneficios. Costa Rica también debería considerar la flexibilización de las restricciones existentes y los límites a la participación del sector privado en este sector para poder enfrentar los próximos desafíos. Permitir que los generadores privados compitan en el mercado, y no solo por el mercado, sería un avance para promover la competencia, como lo demuestra la propia experiencia costarricense en la apertura del sector de telecomunicaciones móviles.

Gráfico 2.24. El ICE es la empresa pública que tiene peor desempeño

Ingresos netos, % del PIB



Nota: El nombre completo y el sector económico de las empresas estatales son los siguientes: INS: Instituto Nacional de Seguros (seguros); RECOPE: Refinadora Costarricense de Petróleo (energía); JPS: Junta de Protección Social (lotería); INCOP: Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (autoridad portuaria); SINART: Sistema Nacional de Radio y Televisión (radiodifusión); JAPDEVA: Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (autoridad portuaria); FANAL: Fábrica Nacional de Licores (manufactura); INCOFER: Instituto Costarricense de Ferrocarriles (transporte ferroviario); AYA: Acueductos y Alcantarillados (agua y alcantarillado); ICE: Instituto Costarricense de Electricidad (electricidad). El Banco Nacional y el Banco de Costa Rica son bancos comerciales de propiedad pública. Correos de Costa Rica es el servicio postal nacional.

Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en el Informe agregado sobre el conjunto de empresas propiedad del Estado 2019.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149417>

Recuadro 2.6. El Instituto Costarricense de Electricidad: electricidad y más allá

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) domina el sector eléctrico costarricense, ya que la participación del sector privado está limitada por restricciones legales. Genera alrededor del 65% de la electricidad (el resto es generado por municipalidades, cooperativas y empresas privadas). El ICE también provee todos los servicios de transmisión en el país y es responsable del 44% de la distribución de electricidad. Una de sus filiales distribuye alrededor del 32% de la electricidad generada, mientras que las empresas municipales y las cooperativas cubren el resto de la distribución de energía en el área rural.

A las compañías privadas solo se les permite operar en la generación de electricidad y pueden vender la electricidad que generan solo al ICE. Los generadores del sector privado compiten por el mercado en lugar de hacerlo en el mercado, porque para ingresar al mercado primero deben ganar los contratos de licitación del ICE, en los cuales también se especifica la cantidad de electricidad que comprará ICE. En 1995, la proporción de generación de electricidad permitida en el sector privado se incrementó del 15% al 30%. También existen barreras para la participación extranjera en el sector, ya que el 35% del capital de la empresa que genera la electricidad debe ser costarricense. También hay limitaciones en la cantidad de electricidad que cada generador puede producir.

La unidad a cargo de operar y planificar el sistema eléctrico, el Centro Nacional de Control de Energía (CENCE), es una unidad administrativa del ICE. Esto significa que el ICE tiene el control total sobre el mercado eléctrico costarricense, no solo en lo que respecta a la generación, transmisión y distribución, sino también en términos de operación y planificación del sistema. La Contraloría General de la República ha recomendado reformar el sistema eléctrico para aumentar la independencia de la unidad encargada de operar y planificar el sistema eléctrico (CGR, 2019^[42]).

Costa Rica enfrenta el desafío de atender una brecha cada vez mayor entre la demanda y el suministro de electricidad solo con fuentes renovables. Esto requerirá grandes inversiones.

El papel actual del ICE en la economía costarricense va más allá del sector eléctrico. El ICE también tenía el monopolio del sector de las telecomunicaciones hasta la apertura en 2011 y todavía desempeña un papel importante en ese sector. También participa en el diseño, construcción y supervisión de infraestructura pública. Al hacer uso de excepciones en la legislación sobre contratación administrativa, otras agencias públicas pueden contratar directamente al ICE sin realizar una licitación pública (Capítulo 1). Esto ha generado preocupaciones en las asociaciones empresariales, ya que inhibe la competencia. Tanto la Contraloría General de la República (CGR, 2019^[43]) como la Procuraduría General de la República (PGR, 2015^[44]) han declarado que el estado actual de la ley no le permite al ICE construir infraestructura pública. La ley le permite al ICE vender servicios a otras instituciones públicas, pero éstas deben estar relacionadas directamente con sus competencias básicas: electricidad y telecomunicaciones (PGR, 2015^[44]).

Mejora de las metodologías para fijar tarifas reguladas

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), un regulador multisectorial autónomo, fija las tarifas para las empresas públicas que operan bajo condiciones de monopolio. Las tarifas para los servicios de telecomunicaciones son fijadas por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), que es un organismo totalmente independiente.

La forma en que la ARESEP establece las tarifas de los servicios regulados (electricidad, transporte y agua) limita las presiones competitivas y genera costos que aumentan rápidamente para los usuarios (OECD, 2020^[38]). La ley que establece y regula a la ARESEP ordena claramente que las tarifas se basen en los costos (razonables) en que incurran los proveedores de servicios y que aseguren su viabilidad financiera (es decir, fijación de precios basada en costos o regulación de la tasa de rendimiento), que garantizan una cierta tasa de rendimiento sobre el capital invertido. Si bien este tipo de regulación de precios garantiza que las tarifas se establezcan en niveles de recuperación de costos, no ofrece incentivos para mejorar la productividad porque los aumentos de costos pueden transferirse fácilmente a los consumidores. También implica que los consumidores asumen la carga de los costos más altos causados por ineficiencias en las empresas estatales que operan bajo condiciones de monopolio. Las tarifas de los servicios regulados han aumentado más que cualquier otro costo comercial (CAATEC, 2014^[45]). Las tarifas de electricidad son más altas que en otros países de la región (Gráfico 2.25).

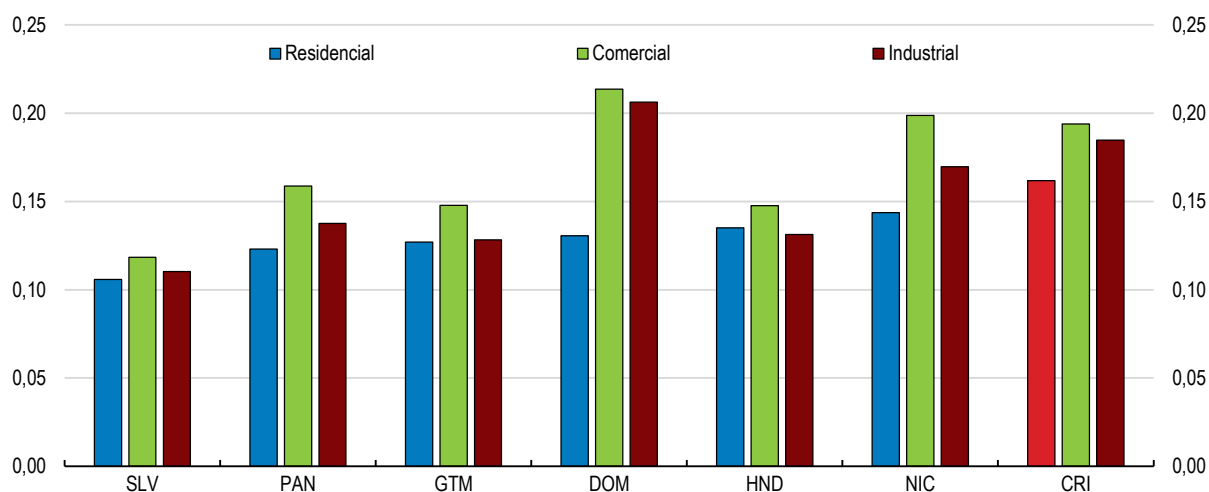
Aunque las tarifas se basan en criterios técnicos y datos verificables en el sector eléctrico, el ICE, la Contraloría General de la República y la ARESEP han presentado diferentes cálculos y resultados. Según la Contraloría, el uso de información incompleta y obsoleta en los cálculos por parte de la ARESEP implica que se han establecido tarifas más altas y estas se han pasado a los consumidores (CGR, 2019). Este caso sugiere que se justifican los esfuerzos de política para actualizar y mejorar la metodología para establecer tarifas.

La fijación de tarifas para el servicio público de manera que se promuevan mejoras en la productividad y la adopción de tecnologías de ahorro de costos conduciría a precios más bajos, con beneficios para toda la economía. La experiencia de los países de la OCDE, como el Reino Unido, los Países Bajos y Francia,

muestra que las metodologías alternativas para la fijación de tarifas, como la regulación del límite de precios e ingresos, fortalecen las presiones competitivas y contribuyen a reducir la inflación tarifaria (Sappington and Weisman, 2010^[46]); (Mirrlees-Black, 2014^[47]). Al establecer límites a las tarifas que las empresas reguladas pueden cobrar, o los ingresos que pueden obtener, la regulación del precio y el límite de ingresos replica la disciplina de las fuerzas competitivas del mercado y obliga a las empresas reguladas a buscar ganancias de productividad (OECD, 2016^[10]). La experiencia de los países de la OCDE también sugiere que la regulación del límite de precios junto con reguladores independientes promueve la inversión en infraestructura (Égert, 2009^[48]).

Gráfico 2.25. Los precios de la electricidad son altos

USD/kWh



Nota: Para cada sector, el gráfico muestra la tasa efectiva calculando el promedio entre diferentes potencias.

Fuente: Estadísticas del subsector eléctrico de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), 2016, Cuadro 8.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149436>

Recuadro 2.7. Ofrecer mejores incentivos en sectores regulados: regulaciones que fijan precios máximos

La regulación de precios máximos es el tipo de regulación de incentivos más común en los países de la OCDE. Son la principal alternativa a las regulaciones de la tasa de rentabilidad, donde los precios se establecen tomando en cuenta los costos de producción de la empresa y el margen permitido por el regulador o acordado entre el regulador y la empresa. Estas regulaciones facilitan que los costos puedan pasar fácilmente a los consumidores y pueden dar lugar a una inflación en las tarifas. Bajo las regulaciones para poner un tope a los precios, el regulador inicialmente estudia las capacidades de la empresa y su entorno operativo para determinar los ingresos que probablemente le permitan obtener ganancias razonables. A diferencia de las regulaciones de tasa de rentabilidad, la regulación de precios máximos no requiere información detallada y continua sobre costos y demandas. En cambio, el objetivo de la regulación de precios máximos es ofrecer incentivos adecuados para que la empresa revele los costos e induzca técnicas de menor costo. Con la regulación de precios como incentivo, el regulador establece un límite que incluye un factor de ajuste X, por un período específico, que la empresa puede

cobrar por una canasta definida de bienes y servicios. El plan típico de regulación de precios máximos especifica un período de precios máximos (a menudo de 4 o 5 años) y una tasa máxima a la cual los precios ajustados por inflación de la empresa regulada pueden aumentar anualmente, en promedio, durante este período. Los costos y ganancias realizadas de la empresa generalmente se revisan al final del período de límite de precio especificado, y con frecuencia se emplean para actualizar las estimaciones de la restricción de precios que permitirían a la empresa regulada asegurar un nivel razonable de ganancias en el próximo período de límite de precio. Las regulaciones para la fijación de precios máximos son menos vulnerables que las regulaciones de la tasa de rentabilidad a la ineficiencia de la fijación de precios con base en costo más margen de ganancias y la sobrecapitalización, ya que la empresa tiene incentivos para minimizar todos sus costos. Parte de este aumento esperado en la eficiencia puede transmitirse a los consumidores por medio del nivel de X.

Mejora de las regulaciones en sectores clave

Mejorar las regulaciones en sectores clave de la economía, como los sectores de servicios de redes, puede tener un gran impacto positivo en el crecimiento económico, ya que la proporción de la economía afectada indirectamente es muy amplia. La evidencia internacional muestra que las regulaciones inapropiadas en esos sectores que son proveedores inmediatos (upstream) de servicios tienen un impacto en los incentivos para mejorar la productividad en los sectores de la cadena de producción que utilizan esos servicios como insumos (downstream), disminuye la competitividad internacional y reduce la resiliencia económica (Monteiro, Fontoura and Santos, 2017^[49]).

Es posible mejorar las regulaciones en los sectores de redes en Costa Rica (Gráfico 2.26). El sector de las telecomunicaciones muestra mejores regulaciones, gracias al proceso de apertura del mercado móvil desde 2011. Incluso en este mercado sigue habiendo una brecha con respecto a las regulaciones en los países de la OCDE, ya que sigue existiendo el monopolio de la telefonía fija. Los servicios tradicionales de red telefónica pública conmutada (PSTN, por sus siglas en inglés) siguen siendo un monopolio del ICE, y estos servicios aún representan la mayor parte del mercado de la telefonía fija. La competencia solo se permite en los servicios del protocolo Voz sobre Internet (VoIP), que representan una pequeña parte del mercado. Por el contrario, en el sector eléctrico existe un amplio margen para alinear las regulaciones con las de los países de la OCDE. La experiencia internacional sugiere que Costa Rica se beneficiaría si se introduce una separación legal o de propiedad entre la generación, distribución y suministro minorista y si se abre a la competencia para que los consumidores tengan la opción de elegir el proveedor minorista de electricidad. En el sector del transporte, el índice sobre Regulación del Mercado de Productos sugiere que es posible mejorar las regulaciones en todos los subsectores, pero la necesidad es particularmente aguda en el transporte ferroviario y acuático.

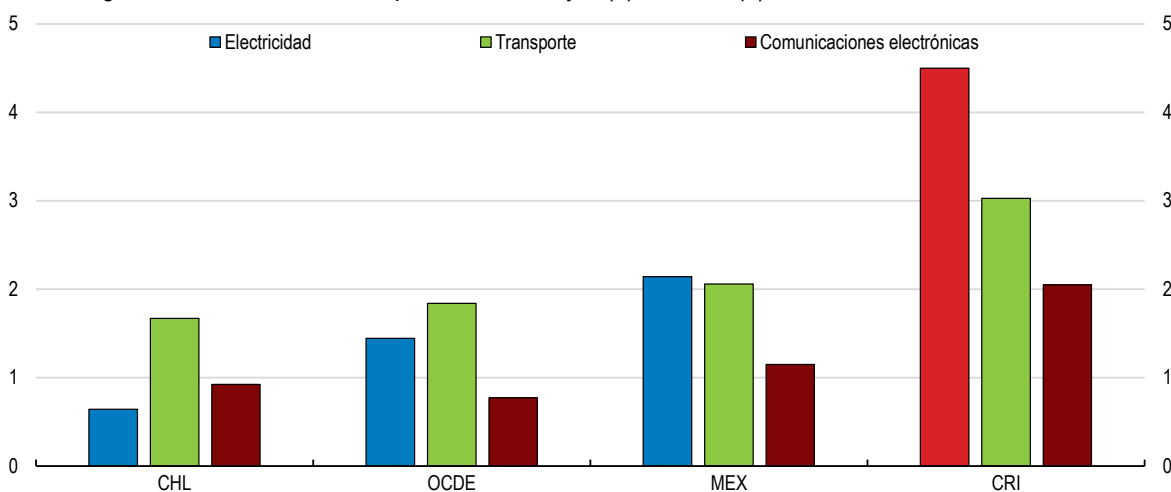
Impulsar la eficiencia del sector ferroviario sería clave para mejorar la logística y reducir las congestiones de tráfico en Costa Rica. El sector, que sufre años de baja inversión, se beneficiaría si se adoptaran los mejores estándares regulatorios. El Instituto Costarricense de Ferrocarriles domina completamente el transporte de pasajeros y mercancías y también está a cargo de operar la infraestructura ferroviaria. Los países de la OCDE han ido aumentando gradualmente la separación vertical y permitiendo que varios operadores compitan en la misma área geográfica o distrito ferroviario como formas de mejorar el rendimiento y proporcionar a los usuarios mejores servicios. Permitir la participación privada también ayudaría a superar la subinversión que sufre este sector.

El transporte marítimo es particularmente importante para Costa Rica, ya que es clave para la competitividad de las exportaciones. Las empresas estatales desempeñan un papel fundamental en esta área, ya que dos empresas estatales, el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) y JAPDEVA, tienen el derecho exclusivo de administrar todos los puertos en las costas del Pacífico y el

Atlántico, respectivamente. En febrero de 2019, una nueva Terminal de Contenedores de Moín (TCM) inició sus operaciones, terminando con el monopolio de JAPDEVA. Tanto el INCOP como JAPDEVA tienen el doble papel de autoridades portuarias y operadores portuarios. A pesar de operar en condiciones monopólicas, la situación financiera de JAPDEVA es débil y está en proceso de reestructuración. Dada la importancia del transporte marítimo para Costa Rica, como un medio para conectarse con los mercados internacionales, el país se beneficiaría de la adopción del concepto de gestión del puerto del propietario, mediante el cual las autoridades portuarias son propietarias y administran la infraestructura terrestre y de los puertos básicos que luego se alquilan o arriendan a diferentes operadores de puertos privados sobre una base competitiva. Cambios similares en México y otros países han dado como resultado mejoras significativas en la productividad de los puertos y reducciones en los cargos por manejo de carga (Pisu, 2016^[50]).

Gráfico 2.26. Es posible mejorar las regulaciones en los sectores de redes

Índice de regulación favorable a la competencia, de mayor (0) a menor (6)



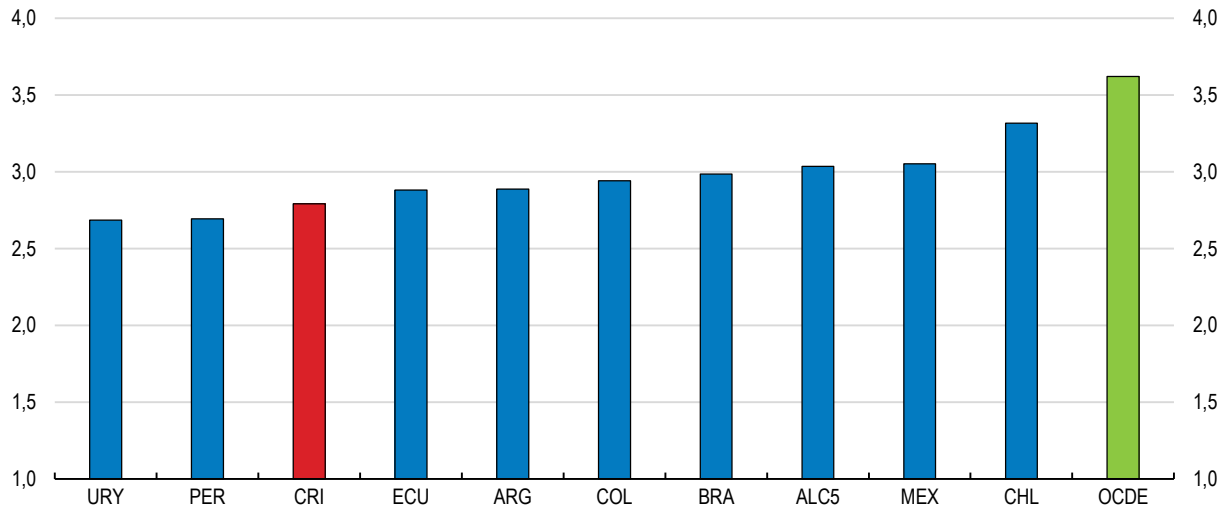
Nota: Los datos se refieren a 2018. El transporte incluye el transporte de carga y pasajeros por aire, carretera, ferrocarril y agua.
Fuente: Base de datos sobre Regulación del Mercado de Productos de la OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149455>

Las regulaciones en los sectores de redes, como el transporte marítimo, tienen un impacto negativo en la logística, donde el desempeño de Costa Rica es mediocre (Gráfico 2.27). El tiempo necesario para importar es particularmente prolongado (Gráfico 2.28), dificultando el acceso de las empresas costarricenses a insumos extranjeros, lo que a su vez dificulta su competitividad en la exportación. El análisis empírico que se llevó a cabo para este capítulo sugiere que mejorar la logística puede dar un impulso significativo a las exportaciones (Dek and Gonzalez Pandiella, 2020^[51]). Si Costa Rica hubiera mejorado su desempeño logístico de acuerdo con las mejoras realizadas por los países pares, las exportaciones habrían sido significativamente más altas (Recuadro 2.7). Eliminar las restricciones existentes a la participación extranjera en los servicios que son clave para la logística, como el manejo de carga, los servicios marítimos, las aduanas o el almacenamiento, donde las restricciones son más altas que en la OCDE (Gráfico 2.29), puede ayudar a mejorar las operaciones logísticas y aumentar la competitividad de las exportaciones. Las autoridades reconocen que la logística es un área política clave y que existe la necesidad de mejorar las fronteras portuarias y terrestres. En cuanto a los puertos, los esfuerzos se han centrado en mejorar el rendimiento del puerto de Limón, el más importante del país, que recientemente fue concesionado. Con respecto a las fronteras terrestres, el llamado Programa de Integración Fronteriza se implementó con el objetivo de modernizar la infraestructura y agilizar los trámites y se espera que finalice en 2022.

Gráfico 2.27. Las operaciones logísticas en Costa Rica son percibidas como mediocres

Índice, 1 a 5 (mejor)

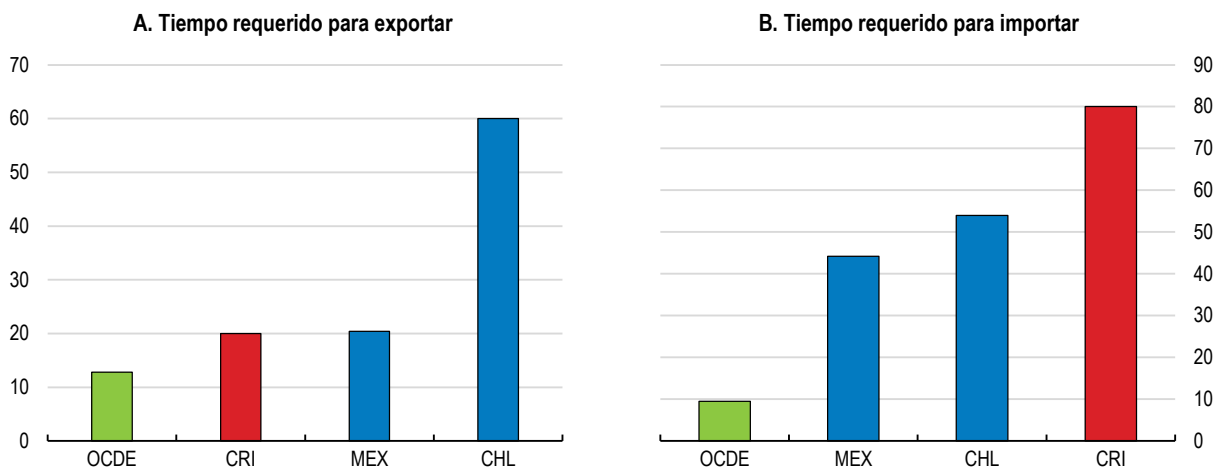


Fuente: Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934149474>

Gráfico 2.28. El tiempo para importar es prolongado

Cumplimiento en las fronteras (horas), 2019

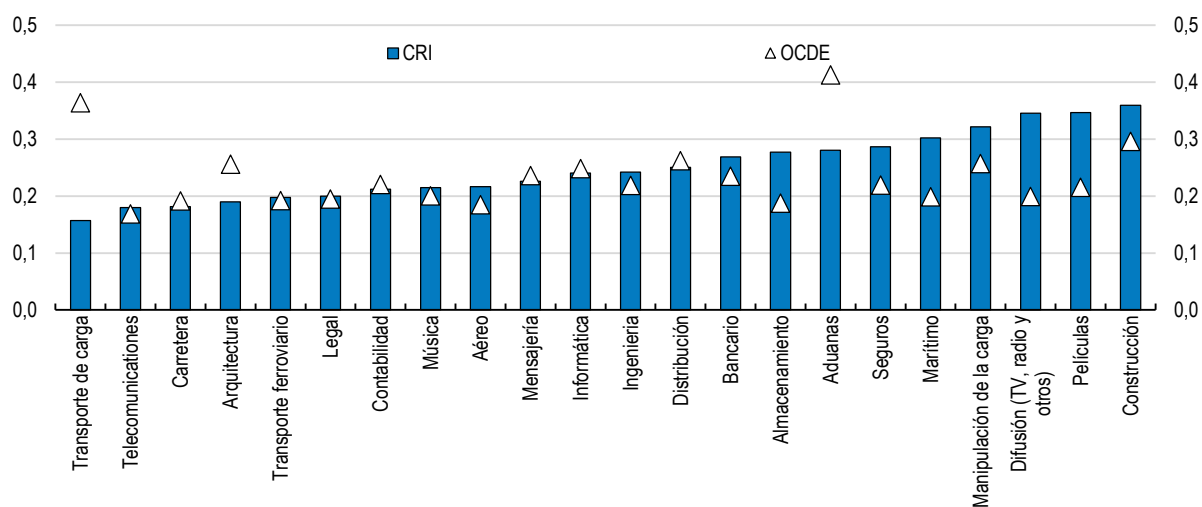


Fuente: Indicadores Doing Business del Banco Mundial.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934149493>

Gráfico 2.29. Las restricciones comerciales en servicios son relativamente más altas, en particular en servicios logísticos

Índice de 0 a 1 (regulaciones más restrictivas)



Fuente: Índice de Restricción del Comercio de Servicios de la OCDE (OECD Services Trade Restriction Index).

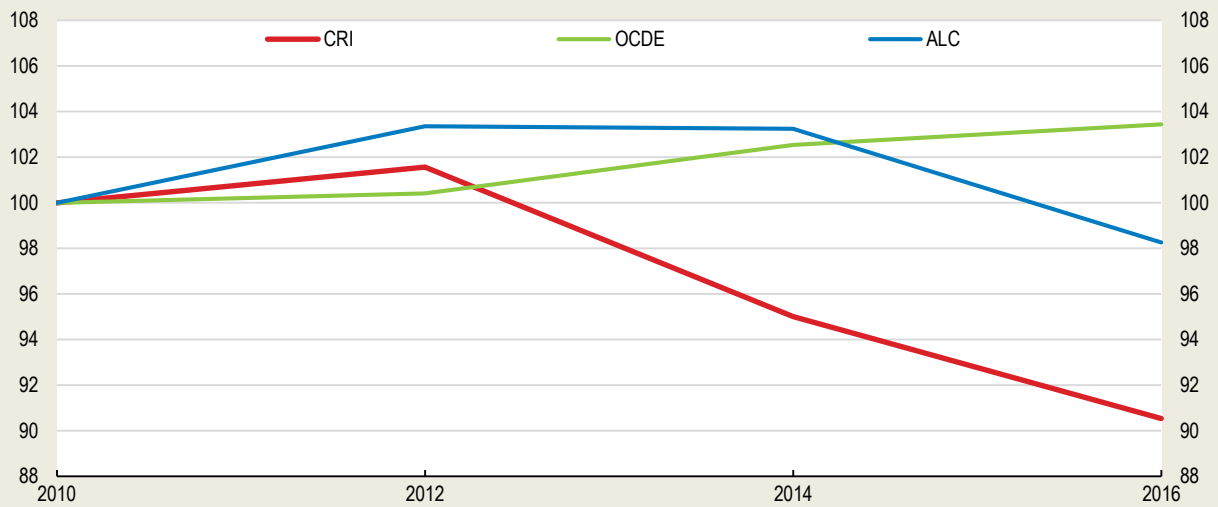
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934149512>

Recuadro 2.8. Evaluación del impacto de la logística en las exportaciones: un enfoque de método de control sintético

El avance en la mejora de la logística ha sido significativamente menor que en la OCDE y los países pares regionales, con índices de logística que muestran un empeoramiento desde 2012 (Gráfico 2.30). El método de control sintético (ver Abadie, Diamond y Hainmueller, 2010, 2011, 2014) puede ayudar a medir el impacto que tiene este mal desempeño en logística, sobre las exportaciones (Dek and Gonzalez Pandiella, 2020^[51]). El método de control sintético utiliza un procedimiento basado en datos para construir una unidad de control sintético, conocida como Costa Rica sintética, utilizando una combinación ponderada de unidades de comparación (otros países) que se aproxima a las características de la unidad expuesta (Costa Rica) antes de un evento o intervención. La unidad Costa Rica sintética puede utilizarse para simular el desarrollo de Costa Rica después del evento (en este caso, la falta de progreso en la mejora de los servicios logísticos). Los resultados indican que si Costa Rica hubiera mejorado su desempeño logístico en concordancia con las mejoras realizadas por los países pares, las exportaciones habrían sido significativamente más altas (Gráfico 2.31). Esto subraya que más allá de la infraestructura física, la logística también es importante y que los esfuerzos de políticas en esta área darán frutos en términos de mayores exportaciones y crecimiento.

Gráfico 2.30. El desempeño logístico se ha deteriorado

Índice de desempeño logístico, 2010 = 100



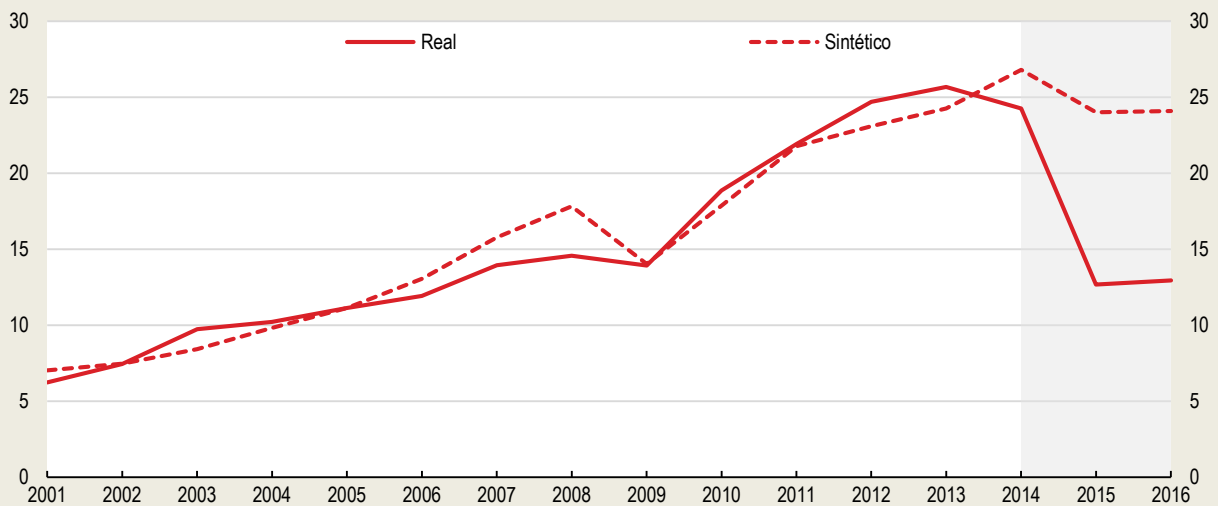
Nota: ALC se refiere a la agrupación del Banco Mundial de 25 países latinoamericanos (excluyendo los de altos ingresos).

Fuente: Banco Mundial, Índice de Desempeño Logístico (2010, 2012, 2014, 2016).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149531>

Gráfico 2.31. Exportaciones reales de Costa Rica vs exportaciones sintéticas de Costa Rica

Exportaciones excluyendo petróleo y minerales, miles de millones de dólares



Nota: Los siguientes países se utilizaron para construir los valores sintéticos de Costa Rica: Letonia, Lituania, México y Tanzania.

Fuente: Estimaciones de la OCDE.

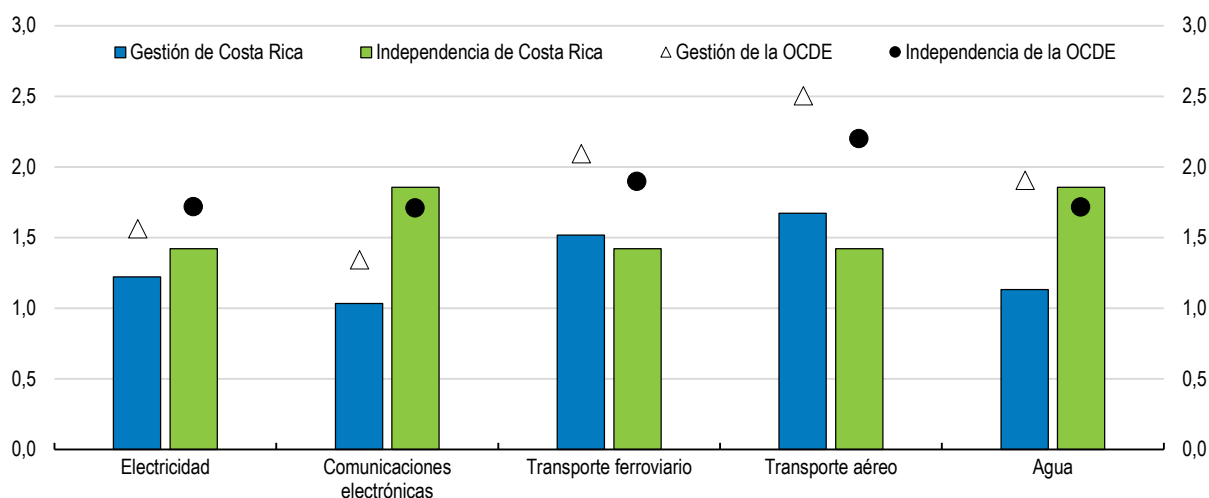
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149550>

Mejoras en la gestión de los reguladores

Fomentar el papel de los reguladores también puede ayudar a avanzar hacia un entorno más favorable a la competencia en los sectores de redes. Los indicadores de la OCDE en esta área sugieren que es posible fortalecer la gestión de los reguladores (Gráfico 2.32) en todos los sectores, al fomentar su independencia. La independencia de un regulador es un factor importante para prevenir la influencia indebida en las acciones regulatorias y mantener la confianza en el sistema regulatorio (Koske et al., 2016^[52]). Adoptar las mejores prácticas de la OCDE en el nombramiento de los directores y miembros de la junta de la entidad sería un paso prometedor para aumentar la independencia de los reguladores en Costa Rica. Esto podría lograrse haciendo que estos puestos se anuncien públicamente y los candidatos sean evaluados por paneles de selección independientes, en lugar de la práctica actual de nombramiento directo por parte del gobierno. También es posible proporcionarles un ámbito de acción más amplio, como hacer cumplir las normas de la industria y del consumidor y los compromisos regulatorios a través de poderes punitivos legales por incumplimiento (por ejemplo, inspecciones y multas) o mediar para resolver conflictos entre actores del mercado y entidades reguladas.

Gráfico 2.32. Indicadores sobre la gestión de los reguladores del sector

Índice del 1 al 6 (mejor gobernanza)



Nota: Los Indicadores sobre la Gestión de los Reguladores Sectoriales reflejan los acuerdos de gestión de los reguladores económicos en los sectores de electricidad, comunicaciones electrónicas, transporte ferroviario, transporte aéreo y agua. Estos indicadores se basan en los Principios de Mejores Prácticas para la Política Regulatoria (OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: The Governance of Regulators), desarrollados por la Red de Reguladores Económicos (NER) de la OCDE.

Fuente: OCDE.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149569>

HALLAZGOS PRINCIPALES	RECOMENDACIONES
Reducción de barreras al emprendedurismo	
Las barreras de entrada son grandes. Establecer una empresa es costoso y oneroso. La carga regulatoria es alta. Pocos trámites pueden resolverse en línea.	Introducir mecanismos de ventanilla única en línea y garantizar que los mecanismos físicos cubran todas las licencias y permisos y estén presentes en todas las ciudades principales. Eliminar el requisito de utilizar un notario para registrar una empresa.
La digitalización es baja en el gobierno y entre las empresas y los ciudadanos. Pocas personas y empresas tienen una firma digital.	Hacer que el mecanismo de firma electrónica sea más fácil de usar.
Las reglas del <i>silencio positivo</i> no cubren todas las autorizaciones y permisos clave. Para los que están incluidos, existe la necesidad de solicitar administrativamente el <i>silencio positivo</i> .	Ampliar el alcance del silencio positivo y eliminar la necesidad de exigir su aplicación administrativamente.
Competencia	
El marco de competencia adolece de una serie de limitaciones, que se espera que sean remediadas mediante la implementación de la nueva Ley sobre la Competencia aprobada recientemente.	Asegurar la implementación completa y oportuna de la hoja de ruta de la reforma de la competencia.
Una buena comprensión de los asuntos de competencia por parte de jueces y tribunales sería fundamental para la implementación efectiva del proyecto de Ley de Competencia.	Implementar capacitación sobre temas de competencia para jueces y personal de tribunales.
Las exenciones restantes a la competencia son regresivas e ineficientes.	Eliminar gradualmente las exenciones restantes a la competencia en arroz, azúcar, servicios marítimos y servicios profesionales.
El sistema judicial de Costa Rica es relativamente lento. Esto puede evitar una rápida implementación del nuevo proyecto de Ley de Competencia, como se ha experimentado en algunos países de la OCDE.	Promover la competencia en la profesión legal desregulando los honorarios de los abogados.
Mejoras en la participación del Estado en la economía	
Las empresas estatales desempeñan un papel dominante en sectores clave de la economía, proporcionando servicios clave para consumidores y empresas. Algunas empresas estatales conllevan grandes pasivos contingentes.	Establecer y monitorear indicadores de desempeño para las empresas públicas, incluyendo su salud financiera. Garantizar la plena implementación de las normas internacionales de contabilidad.
El ICE domina el mercado de la electricidad. Su eficiencia operativa es baja. Solo se permite la operación de las empresas privadas en la generación de electricidad hasta un 30%. El 35% del capital de las empresas que generan electricidad debe ser costarricense. Sus actividades van más allá de su mandato legal, ya que recibe contratos directos para obras públicas de otras entidades gubernamentales.	Aumentar la participación de la generación eléctrica permitida en el sector privado y permitir la participación privada en la distribución y el suministro minorista. Eliminar las barreras a la participación extranjera en el sector eléctrico. Introducir separación legal o de propiedad entre generación, transmisión y suministro minorista. Concentrar la actividad del ICE en el sector eléctrico.
La metodología utilizada para establecer tarifas reguladas da como resultado aumentos de costos que se pasan a los consumidores. Las tarifas han aumentado por encima de otros costos comerciales.	Introducir metodologías para la fijación de precios máximos.

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>. [5]
- Angulo, J. (2014), "¿Es Costa Rica un país caro?: Costo de vida, disparadores del costo de producción y retos para la competitividad", *Estado de la Nación*. [11]
- Barahona, J., A. Elizondo and M. Santos (2015), "The dilemma of public e-procurement in Costa Rica : case on the duality of technological platforms and implementation models", *Journal of Information Technology Teaching Cases*, 5: 57-64. [31]

- Barquero, M. (2017), "Comisión para a Competencia se pronuncia contra la fijación de precios del arroz", *La Nación*, <https://www.nacion.com/economia/agro/comision-para-la-competencia-se-pronuncia-contra-la-fijacion-de-precios-del-arroz/3TF5KMF4RB7DNTKLN2FVCWTKM/story/>. [24]
- Bouis and Duval (2011), "Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 835.. [2]
- CAATEC (2014), *Indice General de Costos Empresarial*, available at www.caatec.org/sitio1/igce., Comisión Asesora en Alta Tecnología. [45]
- CGR (2019), *Informe de la auditoría operativa coordinada sobre energías renovables en el sector eléctrico*, Contraloría General de la República de Costa Rica, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019012476.pdf. [43]
- CGR (2019), *oficio DFOE-DI-1935 (14613) de 27 de setiembre del 2019*. [42]
- De Loecker, J. and J. Eeckhout (2017), "The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications", *BER Working Paper 23687*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.. [14]
- Dek, M. and A. Gonzalez Pandiella (2020), "Assessing the impact of logistics on exports: a synthetic method approach (forthcoming)", *OECD Economics Working Paper*, OECD Publishing. [51]
- Égert, B. (2009), "Infrastructure Investment in Network Industries: The Role of Incentive Regulation and Regulatory Independence", *CESifo Working Paper Series*, No. 2642.. [48]
- Égert, B. and P. Gal (2016), "The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework", *Economics Department Working Papers No. 1354*, <http://www.oecd.org/eco/workingpapers>. [3]
- Egert, B. and A. Vindics (2017), "Mark-ups and Product Market Regulation in OECD countries: what do the data whisper?", *mimeo*. [53]
- Ennis, S. and Y. Kim (2017), "Market Power and Wealth Distribution", in *A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris/World Bank Group, <https://dx.doi.org/10.1787/9781464809460-1-en>. [17]
- 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>. [39]
- Gonzalez Pandiella, A., A. Rodriguez Vargas and R. Tusz (2020), "Measuring mark-ups in Costa Rica", *OECD Working Paper Series*, Vol. Forthcoming. [16]
- IEA (2001), *Competition in Electricity Markets*, Energy Market Reform, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264192768-en>. [41]
- IMF (2019), *The Rise of Corporate Market Power*, Chapter 2 in World Economic Outlook. [15]
- Klapper, L. et al. (2006), "Entry regulation as a barrier to entrepreneurship", *Journal of Financial Economics*, Vol. 82, pp. 591-629, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jfineco.2005.09.006>. [9]

- Koske et al. (2015), "The 2013 Update of the OECD's Database on Product Market Regulation: Policy Insights for OECD and Non-OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1200, OECD Publishing. [1]
- Koske, I. et al. (2016), "Regulatory management practices in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1296, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en>. [52]
- Lang, G. and A. Gonzalez Pandiella (2020), "Assessing the impact of the opening of Costa Rican telecommunication sector: a machine learning approach", *OECD Economic Papers Series*, Vol. Fothcoming. [20]
- Mata, A. and V. Santamaría (2017), "Impacto para el consumidor de la regulación de precios del arroz en Costa Rica", *ámaro de Comercio de Costa Rica*. [22]
- Meehan, L. (2018), "Structural policies to boost productivity and inclusion in Costa Rica", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1485, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/715509d0-en>. [28]
- MICIT (2019), *Costa Rica y Estonia firman convenios de cooperación en temas de Gobierno Digital y La Cuarta Revolución Industrial*, <http://Costa Rica y Estonia firman convenios de cooperación en temas de Gobierno Digital y La Cuarta Revolución Industrial>. [34]
- Mirrlees-Black, J. (2014), "Reflections on RPI-X Regulation in OECD Countries", *CCRP Working Paper Series*, No. 25, City University, London.. [47]
- 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>. [23]
- Monge-González and Torres-Carballo (2014), "Productividad y Crecimiento de las Empresas en Costa Rica: ¿Es posible combatir la pobreza y la desigualdad por medio de mejoras en la productividad?", *Inter-American Development Bank*. [8]
- Monteiro, G., A. Fontoura and S. Santos (2017), "Product markets' deregulation: a more productive, more efficient and more resilient economy?", *OECD Productivity Working Papers*, No. 9, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/86cc3b5e-en>. [49]
- Nordas, H. and A. Ragoussis (2015), "Trade restrictiveness and competition in services", *OECD mimeo*, <http://www.etsg.org/ETSG2015/Papers/138.pdf>. [54]
- OECD (2020), *Competition accession review: Costa Rica*,. [38]
- OECD (2020), *Corporate Governance Accession Review of Costa Rica*, mimeo. [35]
- OECD (2019), "Competition assessment reviews: Mexico", <http://www.oecd.org/daf/competition/competition-assessment-mexico-2019-highlights-ENG.pdf>. [33]
- OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Estonia 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f221b253-en>. [36]
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2018-en. [4]

- OECD (2017), *Agricultural Policies in Costa Rica*, OECD Food and Agricultural Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264269125-en>. [21]
- OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en. [10]
- OECD (2015), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>. [32]
- OECD/BID (2014), *Derecho y política de la competencia en Costa Rica. Examen inter-pares*. [25]
- Palumbo, G. et al. (2013), “The Economics of Civil Justice: New Cross-country Data and Empirics”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1060, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k41w04ds6kf-en>. [37]
- Pastrana Torres, G., P. Jiménez Fontana and R. Segura Carmona (2019), “Análisis del Catálogo Nacional de Trámites en Costa Rica: una primera aproximación”, *Estado de la Nación*. [29]
- PGR (2015), • *Procuraduría General de la República (2015, Nov 5th). Opinión Jurídica: 122-J del 05/11/2015.*, Procuraduría General de la República, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=19155&strTipM=T. [44]
- Philippon, T. (2019), *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*, Harvard University Press. [18]
- Pisu, M. (2016), “Costa Rica: Boosting productivity to sustain income convergence”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1318, OECD Publishing, Paris., <https://doi.org/10.1787/5jlv23bhvng7-en>. [50]
- 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*. [6]
- Sappington, D. and D. Weisman (2010), “Price Cap Regulation: What Have We Learned from 25 years of Experience in the Telecommunications Industry”, *of Regulatory Economics*, Vol. 38(3), 227-257. [46]
- Saso, R. (2018), “¿Por qué tantos peros a la firma digital?”, *La Nación*. [30]
- SUTEL (2018), *Estadísticas del sector de Telecomunicaciones*, Superintendencia de Telecomunicaciones. [19]
- UCCAEP (2019), *Pulso Empresarial*, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado. [12]
- Vitale et al. (2020), “The 2018 Edition Of The Oecd Pmr Indicators And Database – Methodological Improvements And Policy Insights”, *Economics Department Working Paper*, Vol. March 2020. [7]
- World Bank (2020), *Doing business. Costa Rica.* [26]
- World Bank (2019), *Costa Rica Public Finance Review*. [40]

World Bank (2016), *Doing business. Starting a business. Third-party involvement in company formation.* [27]

World Bank (2015), "Costa Rica - Systematic country diagnostic". [13]

3 Impulso del acceso al crédito y garantía de la inclusión financiera para todos

Tener acceso al crédito es esencial para que los hogares enfrenten la volatilidad de sus finanzas personales a lo largo del tiempo y para que las empresas financien sus inversiones. Por otro lado, acceder a servicios financieros a un costo asequible es crucial para garantizar la seguridad financiera de todas las unidades económicas. A pesar de las mejoras recientes, todavía existen grandes disparidades de inclusión financiera en Costa Rica, especialmente entre las regiones, por género y tamaño de las empresas. En este capítulo se analizan reformas de políticas que reducirían estas disparidades. Algunas de las prioridades de política son mejorar la transparencia fortaleciendo el registro de créditos y asignar los créditos de banca para el desarrollo de manera más efectiva. Mejorar la educación financiera podría ayudar a evitar el endeudamiento excesivo de los consumidores. La innovación tecnológica también ayudaría a Costa Rica: otorgar a las nuevas empresas fintech acceso directo y total al sistema de pagos electrónicos de vanguardia aumentaría la competencia, reduciría los costos de transacción y garantizaría la inclusión financiera para todos.

La inclusión financiera se define como el acceso efectivo a los servicios financieros que se ofrecen a un costo asequible para los clientes y sostenible para los proveedores formales de servicios financieros. La inclusión financiera es esencial tanto para la reducción de la pobreza como para el crecimiento económico: ayuda a los hogares a enfrentar la volatilidad de sus finanzas personales, suavizar el consumo en el tiempo e invertir en su capital humano. La inclusión financiera también permite a las empresas financiar sus inversiones y, por lo tanto, aumentar su tamaño y mejorar la productividad. En los países de la OCDE, los sistemas de pago modernos y los servicios bancarios digitalizados ampliaron el acceso a los servicios financieros. En este capítulo se analizan las disparidades de Costa Rica en cuanto al acceso financiero, utilizando datos de encuestas de hogares y empresas, así como datos de distribución de los créditos. Después se analiza qué se puede hacer para lograr que la inclusión financiera en Costa Rica se acerque más a los mejores resultados de la OCDE, con énfasis en el papel de la educación financiera y en lo que la industria *fintech* puede hacer para impulsar el acceso al crédito para todos.

Panorama regional e iniciativas recientes de políticas

En los países de América Latina como Argentina, Brasil, Colombia y México el acceso a los servicios financieros es desigual, lo cual puede afectar los medios de vida de las personas y dificultar la creación de empresas, con un impacto perjudicial particular en el espíritu emprendedor de las mujeres (Fareed et al., 2017^[1]). Para resolver la exclusión financiera, el Banco Central de Brasil inició el Programa de Ciudadanía Financiera en 2013, que integra objetivos de inclusión financiera, protección del consumidor y educación financiera (BCB, 2018^[2]). Los encargados de la formulación de políticas en México establecieron el Consejo Nacional de Inclusión Financiera en 2011 y completaron la Estrategia Nacional para la Inclusión Financiera en 2016 (OECD, 2017^[3]).

Durante la última década Costa Rica ha superado a sus pares latinoamericanos en la expansión del acceso financiero. Sin embargo, persisten brechas importantes, especialmente entre las regiones y por género, que dejan de lado a algunas de las poblaciones más vulnerables. Para quienes pueden acceder al crédito, el endeudamiento excesivo algunas veces es un desafío. Las PyMEs enfrentan dificultades para acceder a la financiación y no pueden realizar su potencial productivo.

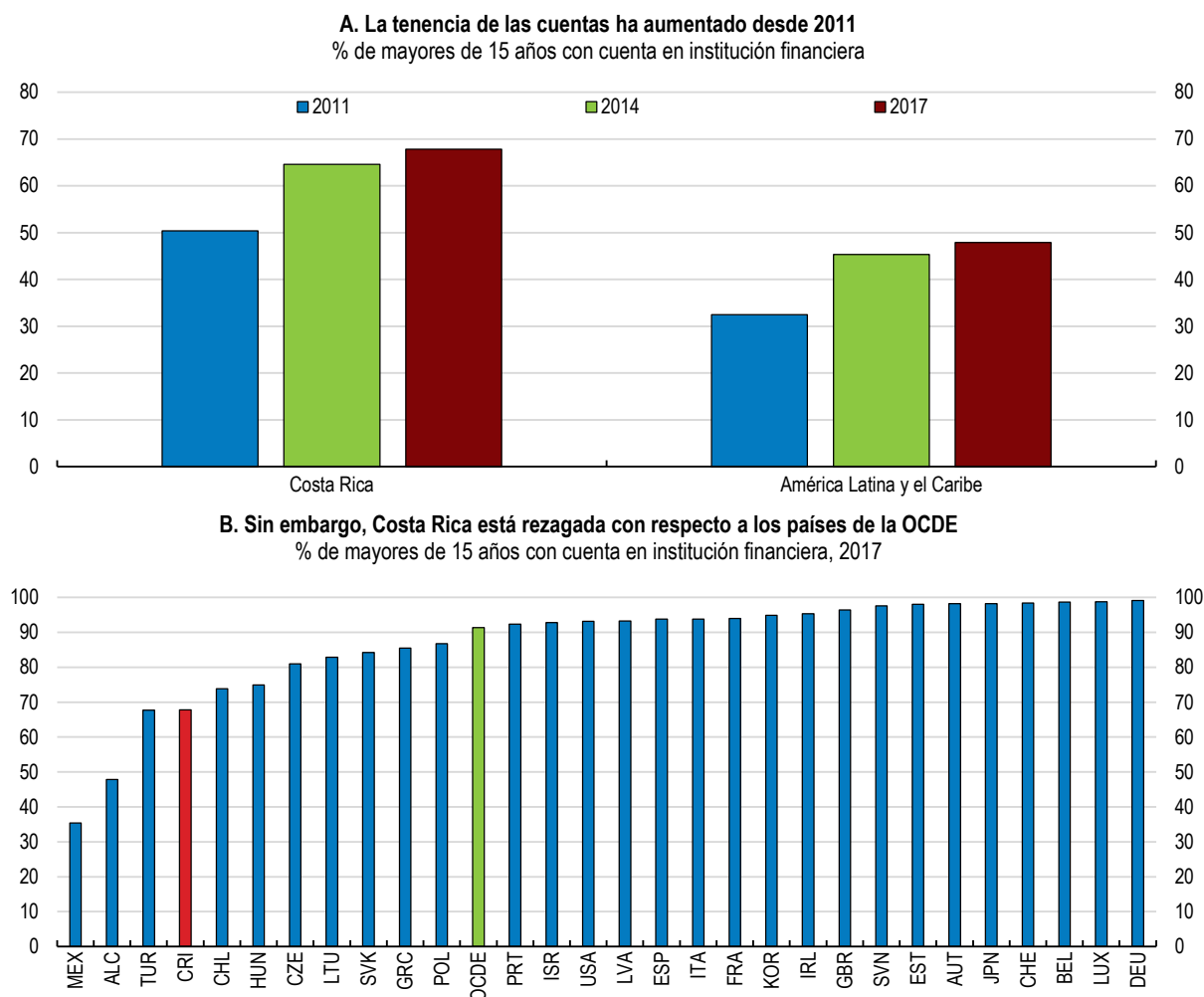
El Banco Central documenta periódicamente el estado del panorama nacional de inclusión financiera con énfasis en las PyMEs y las poblaciones vulnerables en Costa Rica. Recientemente el gobierno de Costa Rica anunció directrices para que los bancos estatales impulsen la inclusión financiera. Estas pautas definen los objetivos de margen de intermediación y emisión de préstamos, e invitan a los bancos públicos a refinanciar los préstamos a los consumidores sobreendeudados y reducir su carga de servicio de la deuda. Finalmente, en 2019 se lanza una Estrategia Nacional de Educación Financiera, cuyo objetivo principal es reducir el comportamiento futuro de endeudamiento excesivo (PGR, 2019^[4]).

¿Dónde se encuentra Costa Rica?

Costa Rica está rezagada en inclusión financiera y desarrollo del mercado financiero

Según las clasificaciones de inclusión financiera del Banco Mundial, en la última década Costa Rica tuvo un mejor desempeño que los países latinoamericanos pares en las tasas de tenencia de cuentas (Gráfico 3.1). No obstante, las recientes mejoras en la tenencia de cuentas no han sido suficientes para llevar a Costa Rica a los niveles de inclusión financiera que generalmente prevalecen en la OCDE. Solo dos países de la OCDE tienen tasas de tenencia de cuenta más bajas que Costa Rica: Turquía y México.

Gráfico 3.1. La inclusión financiera en Costa Rica está rezagada con respecto a la OCDE



Nota: América Latina y el Caribe (ALC) incluye: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

Fuente: Base de datos Global Findex del Banco Mundial (2017).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149588>

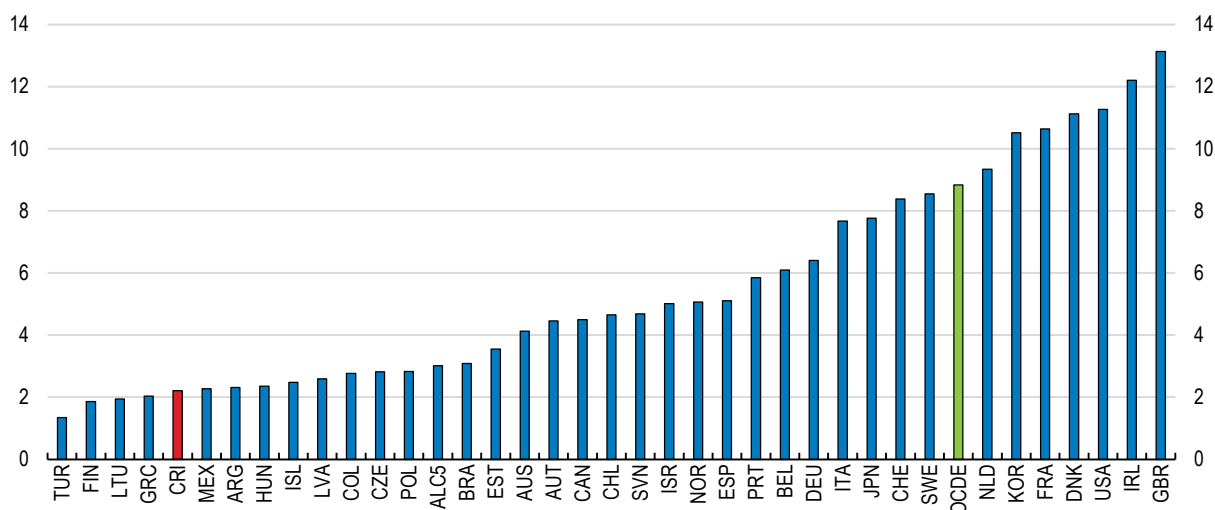
La penetración de los seguros, que se mide por la razón de pagos brutos de primas de seguros a PIB también es muy baja (Gráfico 3.2) y no ha aumentado desde 1975, a pesar de que en 2008 el sector se abrió a la participación privada (OECD, 2019^[5]). También está por debajo de los niveles de penetración observados en otros países regionales pares, como Chile o Colombia. Debido a una cobertura insuficiente de los seguros, los hogares y las pequeñas empresas enfrentan problemas cuando se ven afectados por choques económicos o financieros.

Costa Rica tiene mejores resultados que la mayoría de sus pares latinoamericanos en cuanto al uso de la banca móvil o por Internet, las compras basadas en Internet y los pagos digitales (Gráfico 3.3). La cantidad de líneas de telefonía móvil registradas por cada 100 habitantes aumentó en 20% entre 2014 y 2017 (Finnovista, 2019^[6]). El Banco Central estima que el 90% de la población utiliza teléfonos móviles con un proveedor de servicios de Internet y que la mitad de las transacciones que no son en efectivo se ejecutan con tarjetas bancarias sin contacto. Además, los miembros de la Asociación FinTech de América

Central y el Caribe señalan que el 82% de los datos biométricos costarricenses están incluidos en la infraestructura digital del país.

Gráfico 3.2. La penetración de los seguros es baja

%, 2018



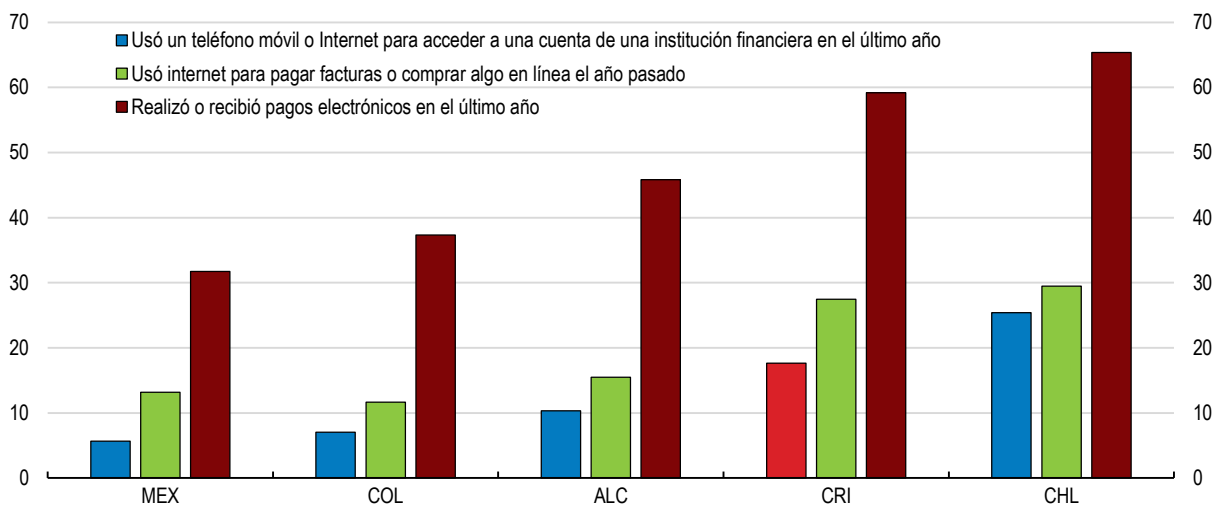
Nota: ALC5 se refiere a un promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Fuente: Base de Datos de Indicadores de Seguros de la OCDE (OECD Insurance Indicators Database) (2017).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149607>

Gráfico 3.3. Los servicios financieros móviles o basados en Internet se usan con más frecuencia que en los países pares

% de la población de 15 años o más, 2017



Nota: América Latina y el Caribe (ALC) incluye: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

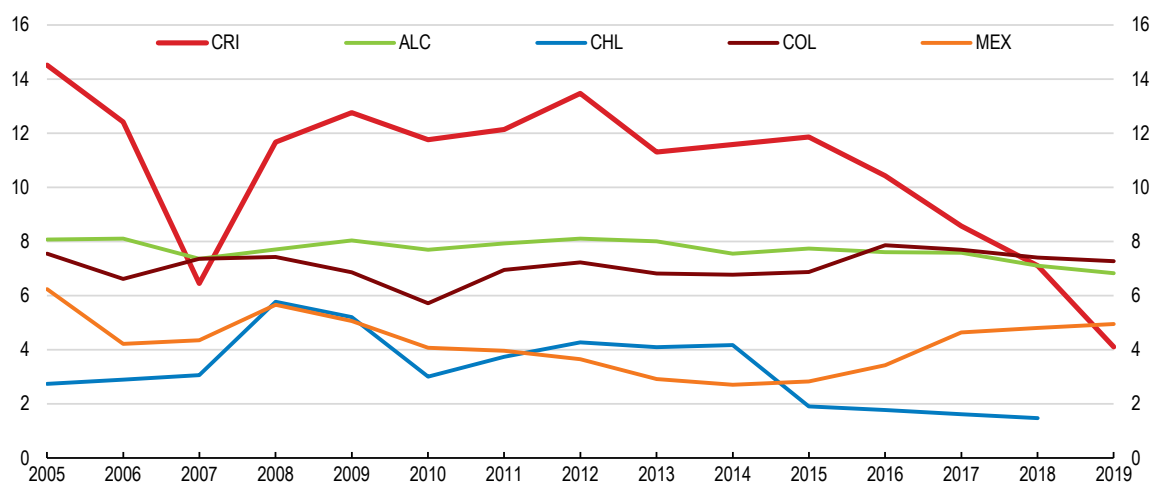
Fuente: Base de datos Global Findex del Banco Mundial (2017).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149626>

A pesar de las mejoras recientes en la banca digital y la alta calidad del sistema de pagos, los mercados financieros costarricenses tienen múltiples ineficiencias. Por ejemplo, los márgenes de intermediación han sido altos históricamente (ver *Principales percepciones sobre políticas*) en comparación con los países latinoamericanos pares (Gráfico 3.4). Según las autoridades, las transacciones electrónicas cuestan el 1,4% del PIB anual y las comisiones de las tarjetas de crédito alcanzan el 4% de los montos de las transacciones. Los márgenes de intermediación excesivamente altos transfieren riqueza de los consumidores a los bancos y empobrecen los hogares. Por otro lado, los costos más altos de las transacciones gravan el consumo de bienes y servicios y aumentan la prevalencia de las operaciones informales que se hacen usando efectivo.

Gráfico 3.4. Los márgenes de intermediación han sido históricamente altos

Márgenes de las tasas de interés, puntos porcentuales



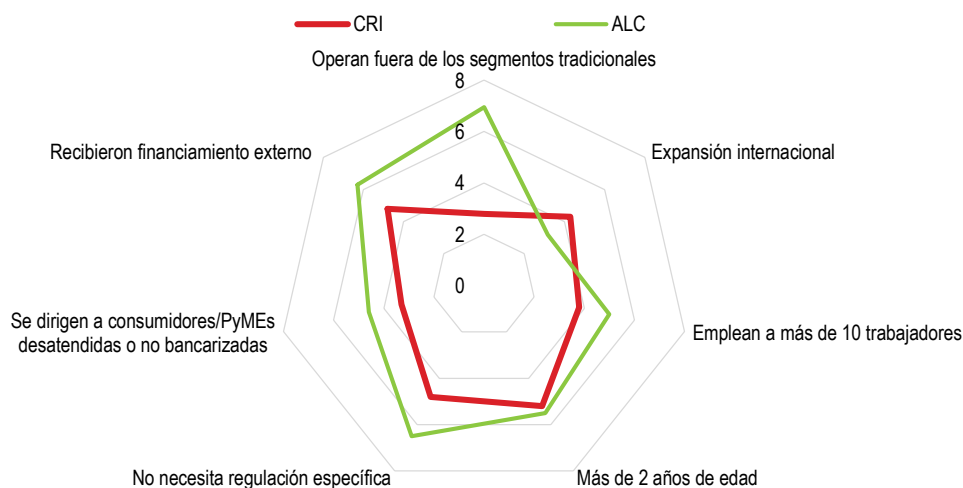
Nota: El margen de las tasas de interés es la tasa de interés que cobran los bancos por préstamos denominados en moneda local a clientes del sector privado menos la tasa de interés que pagan los bancos empresariales o similares por depósitos a la vista, a plazo o de ahorro. ALC se refiere a la agrupación del Banco Mundial de América Latina y el Caribe (excluyendo altos ingresos) de 25 países.

Fuente: Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934149645>

Las nuevas empresas de tipo *fintech* en Costa Rica están rezagadas con respecto a sus pares latinoamericanas, especialmente porque operan fuera de los segmentos tradicionales de suministro y se enfocan en partes de la población excluidas financieramente (Gráfico 3.5). En otros países latinoamericanos, las empresas *fintech* han podido llegar a poblaciones poco bancarizadas de manera más efectiva, incluso en términos de préstamos directos, gestión financiera y financiación colaborativa (*crowdfunding*): en Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay, todas las nuevas empresas *fintech* tienen como objetivo financiero hogares excluidos o PyMEs (Inter-American Development Bank (IDB)/IDB Invest/Finnovista, 2018^[71]). El marco regulatorio en los pares regionales también está más en concordancia con las demandas de las empresas *fintech* que en Costa Rica, lo cual facilita el crecimiento más rápido de la industria en estos países.

Gráfico 3.5. Las empresas Fintech de Costa Rica están rezagadas con respecto a sus pares



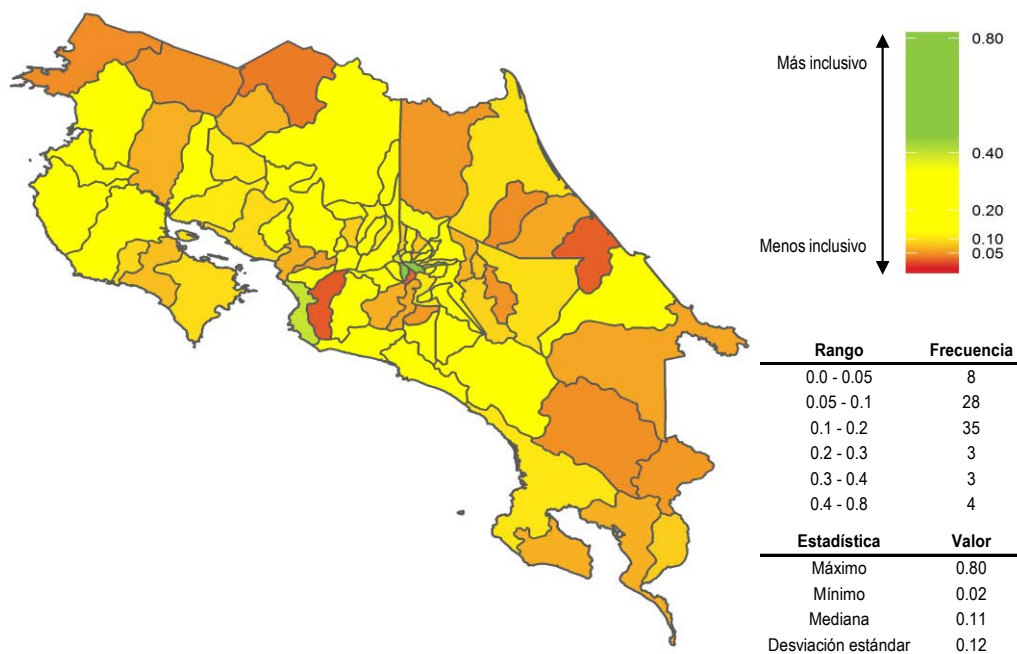
Nota: Porcentaje de empresas Fintech (normalizadas según un número de índice entre 0 y 1) que satisface la característica establecida. ALC se refiere a la definición adoptada en BID/Finnovista (2018 [7]).

Fuente: BID/Finnovista (2018 [7]) y Finnovista (2019 [6]).

Existen grandes disparidades regionales en la inclusión financiera

En Costa Rica existen grandes desigualdades en los ingresos (ver *Principales percepciones sobre políticas*) y coexisten con las disparidades regionales en la inclusión financiera. Un Índice de Inclusión Financiera (IIF) a nivel de cantones, que se preparó especialmente para este Estudio Económico, señala grandes diferencias regionales (Gráfico 3.6). El índice toma en cuenta la prevalencia de los puntos de acceso a servicios financieros, operaciones de crédito, cuentas bancarias y transacciones financieras (Recaudro 3.1), siguiendo la metodología desarrollada en el Estudio Económico de la OCDE de México (Fareed et al., 2017_[11]).

Gráfico 3.6. Existen grandes disparidades regionales en la inclusión financiera



Nota: El cantón de Río Cuarto, que fue creado en 2017, está excluido del análisis por consistencia.

Fuente: Banco Central de Costa Rica, Instituto Nacional de Estadística y Censos, y Superintendencia General de Entidades Financieras.

Este nuevo índice revela que el acceso a los servicios financieros es muy limitado en muchos cantones. El entorno geográfico de Costa Rica es muy diverso, causando variaciones importantes en la densidad de la población. En su mayoría, los cantones con un puntaje de inclusión financiera bajo son áreas de baja densidad poblacional. Sin embargo, algunos cantones, por ejemplo, Alajuelita y Desamparados en la provincia de San José y San Rafael y San Pablo en la provincia de Heredia, están muy poblados pero aun así, obtienen puntajes de inclusión financiera muy bajos. La implementación de planes de acción urgentes para solucionar el problema de la exclusión financiera en estos cantones mejoraría la vida de muchos y ayudaría a reducir las disparidades regionales.

Recaudo 3.1. Índice de inclusión financiera

El Índice de Inclusión Financiera (IIF) se construye utilizando datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR), la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) a partir de una serie de indicadores de inclusión financiera que miden la disponibilidad y uso de diferentes servicios financieros a nivel de cantón.

El Índice de Inclusión Financiera toma en cuenta cinco dimensiones:

- Accesibilidad a los servicios financieros
- Profundidad de los servicios de crédito
- Concentración de cuentas corrientes
- Concentración de cuentas de ahorro y
- Uso de canales financieros.

La accesibilidad a los servicios financieros se mide por la cantidad total de puntos de acceso por cada 10 000 habitantes. Los puntos de acceso incluyen datos sobre oficinas, sucursales, ventanillas, quioscos u otros espacios físicos propiedad de todas las instituciones financieras reguladas por la SUGEF y datos sobre terminales de puntos de servicio, así como cajeros automáticos (ATM) proporcionados por el Banco Central. La profundidad de los servicios de crédito se basa en la cantidad de operaciones de crédito por cada 10 000 habitantes en cada cantón. Estos productos de crédito incluyen préstamos personales, préstamos para vehículos, préstamos para vivienda, préstamos para bienes duraderos de los consumidores y préstamos comerciales. La concentración de cuentas corrientes y de ahorro se refiere a la cantidad de todos los tipos de cuentas corrientes y de ahorro por cada 10 000 habitantes en cada cantón. Finalmente, el uso de canales financieros se mide por la cantidad de transacciones realizadas utilizando cajeros automáticos o terminales de punto de servicio por cada 10 000 habitantes en cada cantón. La profundidad de los servicios de crédito incluye préstamos empresariales y de consumo, y los indicadores de concentración de cuentas no diferencian entre los tipos de propietarios de cuentas. Por lo tanto, el IIF ayudaría a medir los niveles de inclusión financiera de los hogares y las empresas.

Para cada una de las dimensiones de inclusión financiera mencionadas anteriormente, se crea un índice individual a nivel de cantón, usando la fórmula

$$f_{ic} = \frac{a_{ic} - \min_i}{\max_i - \min_i}$$

donde, f_{ic} = Valor de índice normalizado para el indicador i y el cantón c , a_{ic} = Valor real del indicador i para el cantón c , \min_i = Valor mínimo del indicador i en todos los cantones y \max_i = Valor máximo del indicador i en todos los cantones.

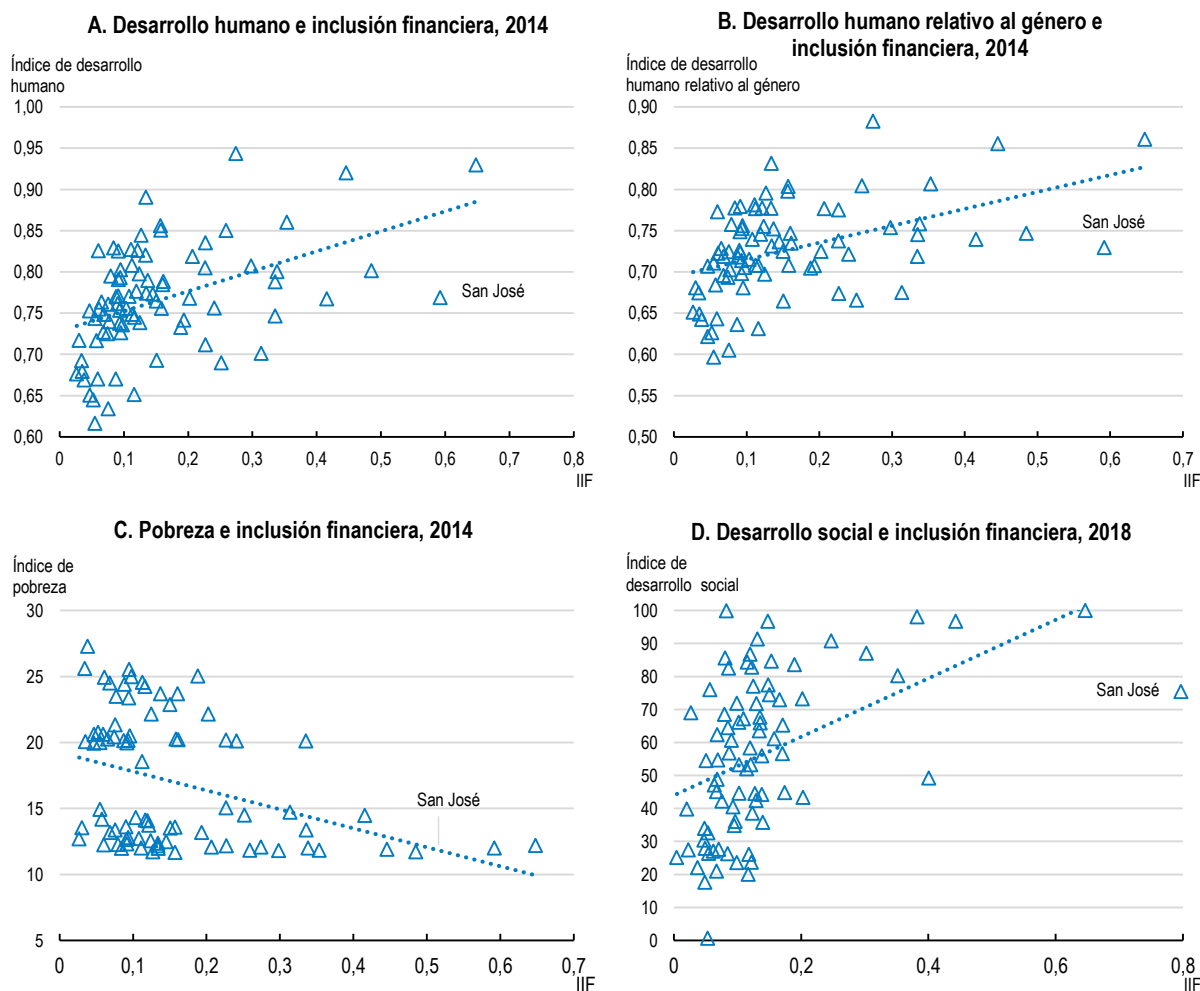
Siguiendo la metodología en Fareed et al. (2017 [1]), el IIF se calcula tomando el promedio aritmético de los índices de dimensión $F_c = \sum_{i=1}^5 f_{ic}$ normalizado para variar entre 0 y 1, donde 0 se refiere al nivel de más baja inclusión financiera en el contexto del subíndice relevante.

Nota: Río Cuarto, un cantón creado en 2017, fue excluido del análisis por consistencia. Esto da como resultado 81 cantones en total.
Fuente: Banco Central de Costa Rica, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Superintendencia General de Entidades Financieras.

Círculo virtuoso entre inclusión financiera y reducción de la pobreza

En Costa Rica las regiones que muestran una mayor inclusión financiera tienden a mostrar mejores resultados de desarrollo humano y menos pobreza (Gráfico 3.7). Estos patrones son similares a los de otros países latinoamericanos, como México, en los que prevalece una mayor inclusión financiera en los estados más ricos (con tasas de pobreza más bajas) (OECD, 2017^[3]).

Gráfico 3.7. Los cantones pobres y menos desarrollados tienen menor inclusión financiera



Nota: En 2014 los niveles del IIF incluyen subcomponentes de accesibilidad, profundidad del servicio de crédito y canales financieros. Los niveles del índice de desarrollo social se refieren al año 2017 e incluyen componentes sobre desarrollo económico, participación electoral, salud, educación y seguridad.

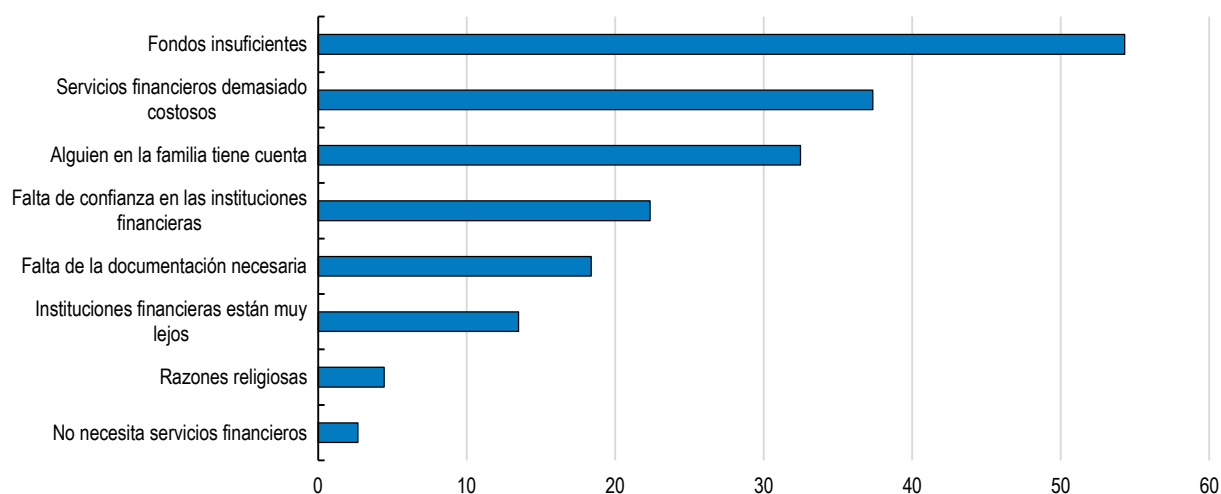
Fuente: Banco Central de Costa Rica, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Superintendencia General de Entidades Financieras, Universidad de Costa Rica y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149702>

Por otro lado, en Costa Rica la pobreza y la baja riqueza financiera reducen el acceso a los servicios financieros (Gráfico 3.8). Una forma de disminuir el efecto de la pobreza en la inclusión financiera es reducir el costo de estos servicios. Por ejemplo, aumentar la competencia en el sector bancario costarricense podría reducir los márgenes de intermediación de préstamos y el costo de los servicios financieros. Esto debilitaría las barreras a la inclusión financiera, como se observa en los mercados emergentes y los países en desarrollo (Beck, Demirgüç-Kunt and Martínez Peria, 2008^[8]). Por lo tanto, Costa Rica podría beneficiarse de un círculo virtuoso de impulsar la inclusión financiera y a la vez reducir la pobreza, que están interrelacionadas y se apoyarían mutuamente (Beck, Demirgüç-Kunt and Levine, 2007^[9]).

Gráfico 3.8. Los consumidores costarricenses consideran que los servicios financieros son costosos

% de la población de 15 años o más, 2017



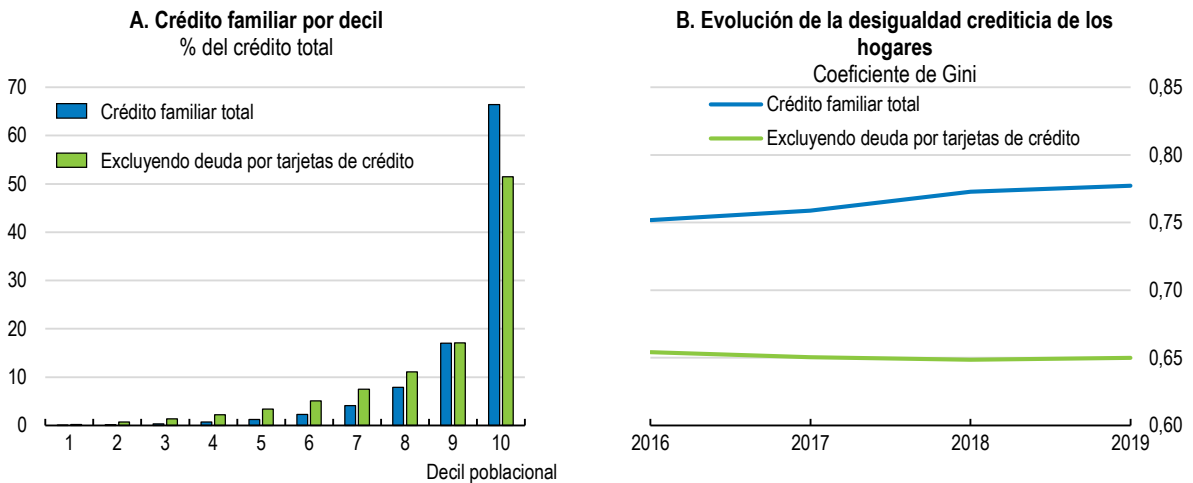
Nota: Motivos citados por personas mayores de 15 años que no tienen una cuenta.

Fuente: Base de datos Global Findex del Banco Mundial (2017).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149721>

El crédito se distribuye de manera desigual entre los hogares

La desigualdad en la distribución de los créditos de los hogares es alta y ha aumentado recientemente en Costa Rica (Gráfico 3.9). Cuando los consumidores de bajos ingresos tienen menos acceso al crédito, les resulta más difícil enfrentar la volatilidad de sus finanzas personales y mantener un nivel de consumo estable. Un factor que agrava la desigualdad en la distribución del crédito para consumo es la distribución de deuda de tarjetas de crédito entre hogares (Gráfico 3.9). El acceso desigual a las tarjetas de crédito inclina la canasta de consumo de los hogares más pobres hacia bienes y servicios que solo se compran en efectivo. La mayor prevalencia de los gastos de consumo en efectivo eleva la informalidad y hace que el consumo de las personas en situación de pobreza sea más vulnerable a la inflación (Erosa and Ventura, 2002^[10]).

Gráfico 3.9. La distribución del crédito entre los hogares muestra una gran desigualdad

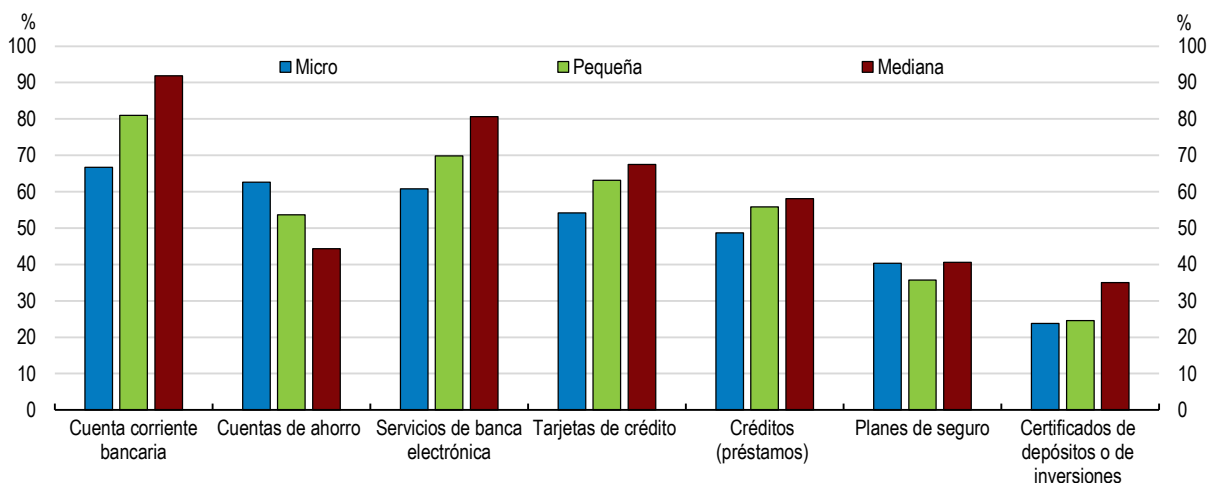
Nota: Los datos del Panel A se refieren a junio de 2019.

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149740>

La inclusión financiera de microempresarios es baja

La mayoría de las PyMEs tienen acceso a al menos un servicio financiero en Costa Rica. Dentro de las PYME, los microempresarios tienen una menor inclusión financiera que las empresas más grandes, pero con mayor frecuencia tienen cuentas de ahorro y planes de seguro (Gráfico 3.10). Esto muestra que intentan autoasegurarse o buscar un seguro externo.

Gráfico 3.10. Las pequeñas y medianas empresas tienen dificultades para acceder a los servicios financieros

Nota: Porcentaje de PyMEs que confirman el uso del producto financiero de interés. Basado en los resultados de la Encuesta de Desempeño y Perspectiva Empresarial, realizada por el Banco Central. La encuesta tiene una muestra de 612 PyMEs costarricenses, estratificadas por tamaño.

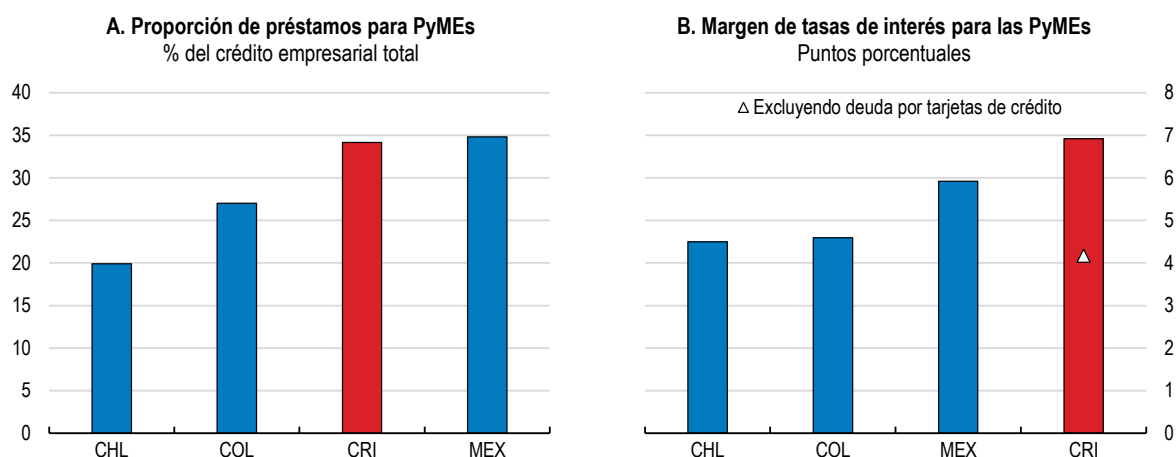
Fuente: Encuesta de Desempeño y Perspectiva Empresarial (2016) realizada por el Banco Central de Costa Rica.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149759>

El crédito para las PyMEs es considerablemente más costoso para las empresas más pequeñas

El crédito para las PyMEs corresponde a una mayor proporción del total de préstamos empresariales pendientes en Costa Rica, en relación con países similares como Chile o Colombia. A la vez, en comparación con sus pares regionales, las PyMEs costarricenses pagan un mayor exceso de intereses sobre los préstamos con relación a las empresas grandes (Gráfico 3.11). Una razón que hace que el costo del crédito sea desproporcionadamente alto para las PyMEs en Costa Rica es el uso de tarjetas de crédito para financiar actividades productivas (Cuadro 3.1). Muchos microempresarios operan de manera informal y, por lo tanto, les resulta difícil recibir préstamos empresariales del sistema bancario regulado. Esto los lleva a usar préstamos de consumo en su cuenta personal para financiar actividades comerciales, lo cual es más costoso. El efecto del uso de préstamos de consumo para la actividad productiva sobre el costo del crédito es más pronunciado cuando las PyMEs solicitan préstamos de bancos privados (Cuadro 3.1). Esto limita la disponibilidad de crédito bancario privado para las PyMEs y obstaculiza su potencial de crecimiento.

Gráfico 3.11. El recargo que pagan las PyMEs más pequeñas por intereses es mayor que en los países pares



Nota: El Panel B denota la diferencia entre las tasas promedio de préstamos para PyMEs y empresas grandes. Los datos de Costa Rica se refieren a junio de 2019. Los datos de Chile y Colombia se refieren a 2018 y los de México se refieren a 2017 en el Panel A. Los datos de Chile, Colombia y México en el Panel B se refieren a 2018.

Fuente: Banco Central de Costa Rica; Financiación de PyMEs y emprendedores 2019, OECD Scoreboard (OECD, 2019^[11]); Financiación de PyMEs y emprendedores 2020, OECD Scoreboard (OECD, 2020^[12]), de próxima publicación.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149778>

Cuadro 3.1. El uso de la deuda por tarjetas de crédito para actividades empresariales perjudica más a las PyMEs más pequeñas

Cuadro de indicadores crediticios de las PyMEs de Costa Rica

		2016	2017	2018	2019
Préstamos empresariales vigentes, PyMEs	Miles de millones de CRC	2.553	2.681	2.789	2.712
Préstamos empresariales vigentes, total	Miles de millones de CRC	6.940	7.853	7.830	7.940
Proporción de préstamos vigentes de PyMEs	% del total de préstamos empresariales vigentes	36,8	34,1	35,6	34,2
Préstamos vigentes a corto plazo, PyMEs	Miles de millones de CRC	128	122	98	87
Préstamos vigentes a largo plazo, PyMEs	Miles de millones de CRC	2.425	2.558	2.691	2.625
Proporción de los préstamos a PyMEs a corto plazo	% del total de préstamos a PyMEs	5,0	4,6	3,5	3,2
Tasa de interés, PyMEs	%	20,7	21,7	23,7	24,9
Tasa de interés, empresas grandes	%	13,1	14,8	16,8	18,0
Margen de tasa de interés	Pagado por las PyMEs, puntos porcentuales	7,7	6,9	6,9	6,9
Excluyendo deuda por tarjetas de crédito					
Tasa de interés, PyMEs	%	9,8	9,4	10,0	10,4
Tasa de interés, empresas grandes.	%	6,3	5,9	6,1	6,3
Margen de tasa de interés	Pagado por las PyMEs, puntos porcentuales	3,5	3,5	3,9	4,2
Créditos de bancos estatales					
Tasa de interés, PyMEs	%	14,5	14,3	15,1	15,4
Tasa de interés, empresas grandes.	%	10,4	10,0	11,5	11,7
Margen de tasa de interés	Pagado por las PyMEs, puntos porcentuales	4,1	4,3	3,6	3,7
Crédito de bancos privados.					
Tasa de interés, PyMEs	%	26,0	27,3	29,0	30,1
Tasa de interés, empresas grandes.	%	13,6	15,8	17,8	19,1
Margen de tasa de interés	Pagado por las PyMEs, puntos porcentuales	12,4	11,5	11,2	11,0
Créditos de bancos estatales					
Excluyendo deuda por tarjetas de crédito					
Tasa de interés, PyMEs	%	9,7	9,2	9,7	9,9
Tasa de interés, empresas grandes.	%	7,4	6,6	7,2	7,6
Margen de tasa de interés	Pagado por las PyMEs, puntos porcentuales	2,3	2,6	2,5	2,3
Crédito de bancos privados.					
Excluyendo deuda por tarjetas de crédito					
Tasa de interés, PyMEs	%	8,5	8,5	9,8	10,3
Tasa de interés, empresas grandes.	%	5,8	5,4	5,5	5,7
Margen de tasa de interés	Pagado por las PyMEs, puntos porcentuales	2,7	3,1	4,2	4,6

Nota: Las definiciones de los indicadores se basan en Financing SMEs and Entrepreneurs 2019, An OECD Scoreboard (2019^[11])

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Impulso de la inclusión financiera de los hogares

Abordaje de las brechas de género

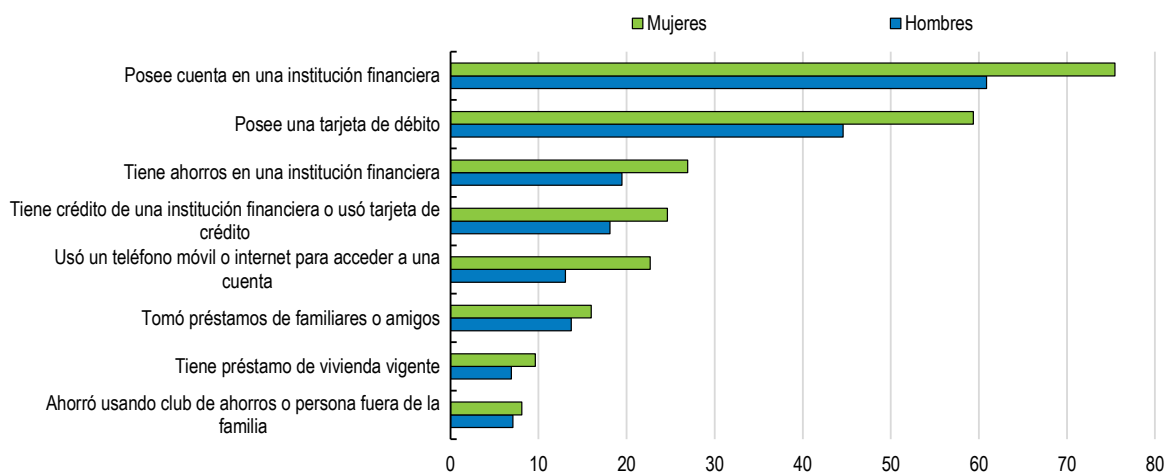
En Costa Rica las mujeres están menos incluidas financieramente que los hombres (Gráfico 3.12), en parte debido a la baja participación femenina en el mercado laboral (ver *Principales percepciones sobre políticas*). Para reducir las brechas de género en el acceso a los servicios financieros es necesario emprender acciones en dos áreas clave: aumentar la digitalización de las finanzas y mejorar la educación financiera de las mujeres.

Las altas tasas de penetración de teléfonos móviles en Costa Rica (Finnovista, 2019^[6]) permiten utilizar la digitalización de las finanzas, lo que ayudaría a reducir las brechas de género en la inclusión financiera. La digitalización de las finanzas proporcionaría autonomía a las mujeres en su proceso de toma de decisiones financieras y les permitiría acceder a servicios que son más adecuados para su personalidad y necesidades individuales (OECD, 2018^[13]). Reducir la necesidad de viajar a un punto de servicio físico con la ayuda de la digitalización también beneficiaría más a las mujeres asimétricamente, ya que la mayoría de las personas que tienen responsabilidades de cuidado son mujeres. En los países en desarrollo, el uso del dinero móvil es fundamental para reducir la pobreza e impulsar la transición de las mujeres de la agricultura a los sectores minorista o de servicios (Suri and Jack, 2016^[14]). Además, el envío de mensajes de texto regulares a los usuarios de teléfonos móviles para recordarles sus objetivos de ahorro contribuyó al aumento de los ahorros en Bolivia, Perú y Filipinas (Georgieva, 2018^[15]).

La educación financiera de las mujeres también podría mejorarse para reducir las brechas de género en la inclusión financiera: un índice de educación financiera publicado recientemente por el Banco Central revela que la educación financiera de las mujeres está por debajo de la de los hombres en Costa Rica (BCCR, 2018^[16]). La experiencia de Sudáfrica muestra que la integración de mensajes sobre educación financiera en los principales medios de entretenimiento aumenta el nivel de educación financiera de los espectadores y los induce a buscar fuentes de crédito formales para uso productivo (Berg and Zia, 2017^[17]). El uso efectivo de las redes sociales aumentaría aún más estos beneficios. Enseñar educación financiera a los estudiantes al comienzo de su vida escolar y contratar a mujeres formadoras mejoraría la educación financiera sobre una base equitativa de género (OECD, 2013^[18]).

Gráfico 3.12. Existen grandes brechas de género en la inclusión financiera

% de la población de 15 años o más, 2017



Fuente: Base de datos Global Findex del Banco Mundial (2017).

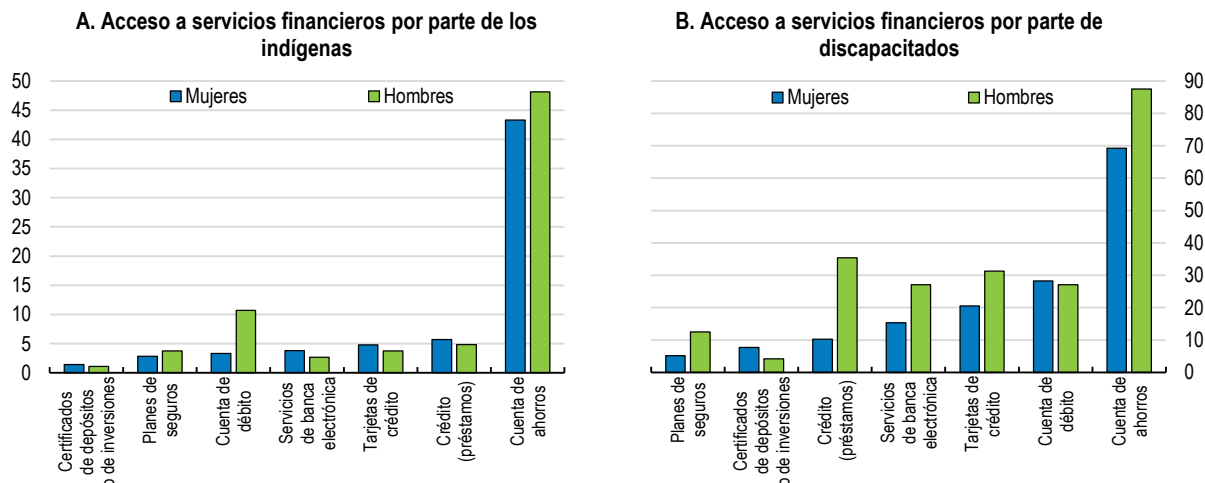
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149797>

Garantía de la seguridad financiera de las minorías vulnerables

El acceso de las minorías vulnerables a la financiación es inferior al del ciudadano costarricense promedio (Gráfico 3.12 y Gráfico 3.13). La exclusión financiera completa es común especialmente entre las poblaciones indígenas que provienen de diferentes orígenes étnicos (Gráfico 3.14). Además, aquellos que apenas están vinculados con el sistema financiero poseen más que todo cuentas de ahorro propias, que son de bajo costo pero tienen un bajo nivel de funcionalidad. Esto hace que abordar la volatilidad de las finanzas personales sea sumamente difícil para las minorías vulnerables y crea trampas de pobreza para estas.

Gráfico 3.13. Los grupos prioritarios dependen principalmente de cuentas de ahorro

%, 2016

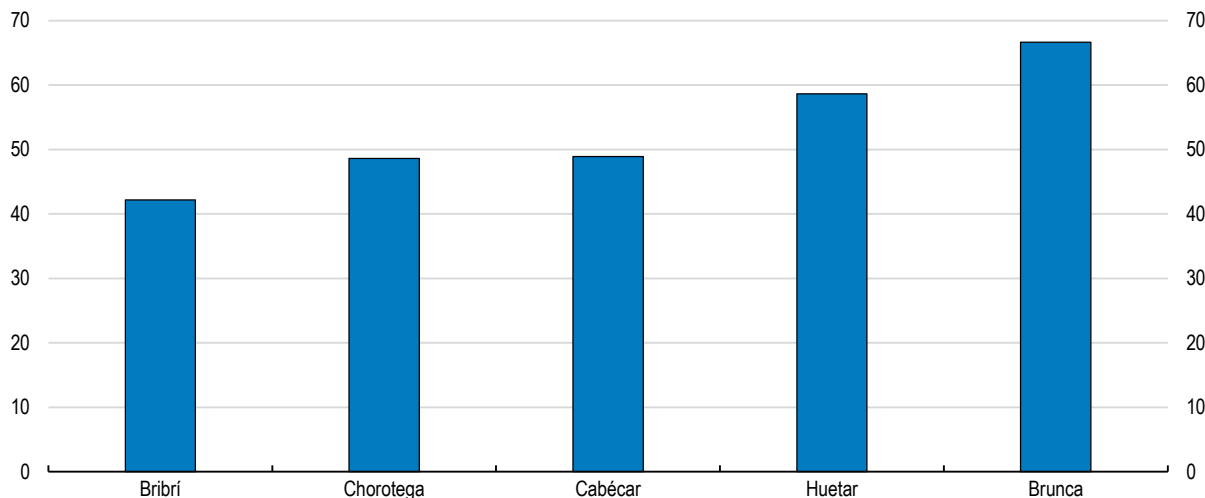


Fuente: Informe sobre el acceso de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas a los servicios financieros (2016) realizado por el Banco Central de Costa Rica.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149816>

Gráfico 3.14. Las poblaciones indígenas sufren una grave exclusión financiera

% de la población total que utiliza al menos un servicio financiero, 2016



Nota: el eje horizontal lista los principales grupos étnicos indígenas cubiertos por el Informe sobre el Acceso de las Micro, Pequeñas y Medianas Unidades Productivas a los Servicios Financieros (2016). Datos censales indican que Costa Rica tiene alrededor de 100 000 habitantes de origen indígena, lo que representa 2,4% de la población del país.

Fuente: Informe sobre el Acceso de las Micro, Pequeñas y Medianas Unidades Productivas a los Servicios Financieros (2016) realizado por el Banco Central de Costa Rica.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149835>

Mantener mejores resultados de desarrollo humano de las poblaciones indígenas también ha sido un desafío en países de la OCDE como Australia, Canadá, México, Nueva Zelanda y los Estados Unidos. La falta de garantías, menos historial crediticio, asimetría de información y la discriminación se encuentran

entre las principales imperfecciones financieras que enfrentan estas poblaciones. En Costa Rica, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), ha trasladado recientemente más de 14 mil cuentas prepago de beneficiarios bajo el programa Avancemos (el programa de transferencias monetarias condicionales más grande) a cuentas de tarjetas de débito. Cubrir a más grupos indígenas en estos programas puede contribuir a aumentar la penetración de las cuentas de ahorro entre las comunidades, como la Bribri, en la que la exclusión financiera completa es muy alta.

Los países de la OCDE implementaron programas de microcrédito y amplias facilidades de crédito con el apoyo de los gobiernos para impulsar el acceso de las poblaciones indígenas al crédito (OECD, 2019_[19]). Sin embargo, las mejoras permanentes en la capacidad financiera de las poblaciones indígenas solo pueden lograrse si se les brinda a los pueblos indígenas la oportunidad de encontrar sus propias soluciones de forma autónoma (Recuadro 3.2). Ayudar a las poblaciones indígenas a construir sus propias redes bancarias facilitaría a estos grupos reducir las asimetrías de información, agrupar sus recursos y gestionar los riesgos financieros (OECD, 2019_[19]).

Recuadro 3.2. Impulso de la inclusión financiera de los indígenas

- El Banco de Desarrollo Empresarial de Canadá (Business Development Bank of Canada), una entidad financiera respaldada por el gobierno para ofrecer crédito a las PyMEs, otorga préstamos a empresas indígenas existentes hasta CAD 250 000. El límite de crédito para nuevas empresas indígenas es de CAD 150 000. Estos préstamos financian la compra de activos, derechos de franquicia, costos iniciales, requisitos de exportación y requisitos de capital de trabajo.
- Indigenous Business Australia proporciona préstamos que varían entre AUD 10 000 y AUD 5 000 000 a empresarios indígenas. Estos préstamos pueden utilizarse para financiar los requisitos de capital de trabajo, la compra de negocios existentes, planta y equipo y activos comerciales. Los préstamos también incluyen períodos temporales sin pago de intereses y calendarios de pago flexibles que toman en cuenta los factores estacionales. Los préstamos más grandes se utilizan para comprar equipo, que es un requisito previo para la contratación pública en algunos casos.
- En Estados Unidos se estableció el Community Development Finance Institution Fund en 1994. Este fondo apoya el Programa para Instituciones Financieras para el Desarrollo Comunitario de los Indígenas Americanos (Native American Community Development Finance Institution Programme), que brinda asistencia financiera, asistencia técnica y apoyo para el desarrollo de capacidades a las comunidades indígenas. Actualmente hay más de 70 instituciones financieras indígenas locales en los Estados Unidos.
- Las instituciones financieras indígenas se establecieron en Canadá en la década de 1980 y las poblaciones indígenas son sus propietarias y las dirigen. Estas instituciones financieras locales apoyaron a 500 empresas nuevas y 750 empresas existentes en promedio y ayudaron a crear o mantener 4 000 empleos a tiempo completo en los últimos cinco años.

Fuente: OECD Rural Policy Reviews; Linking Indigenous Communities with Regional Development (OECD, 2019_[19]).

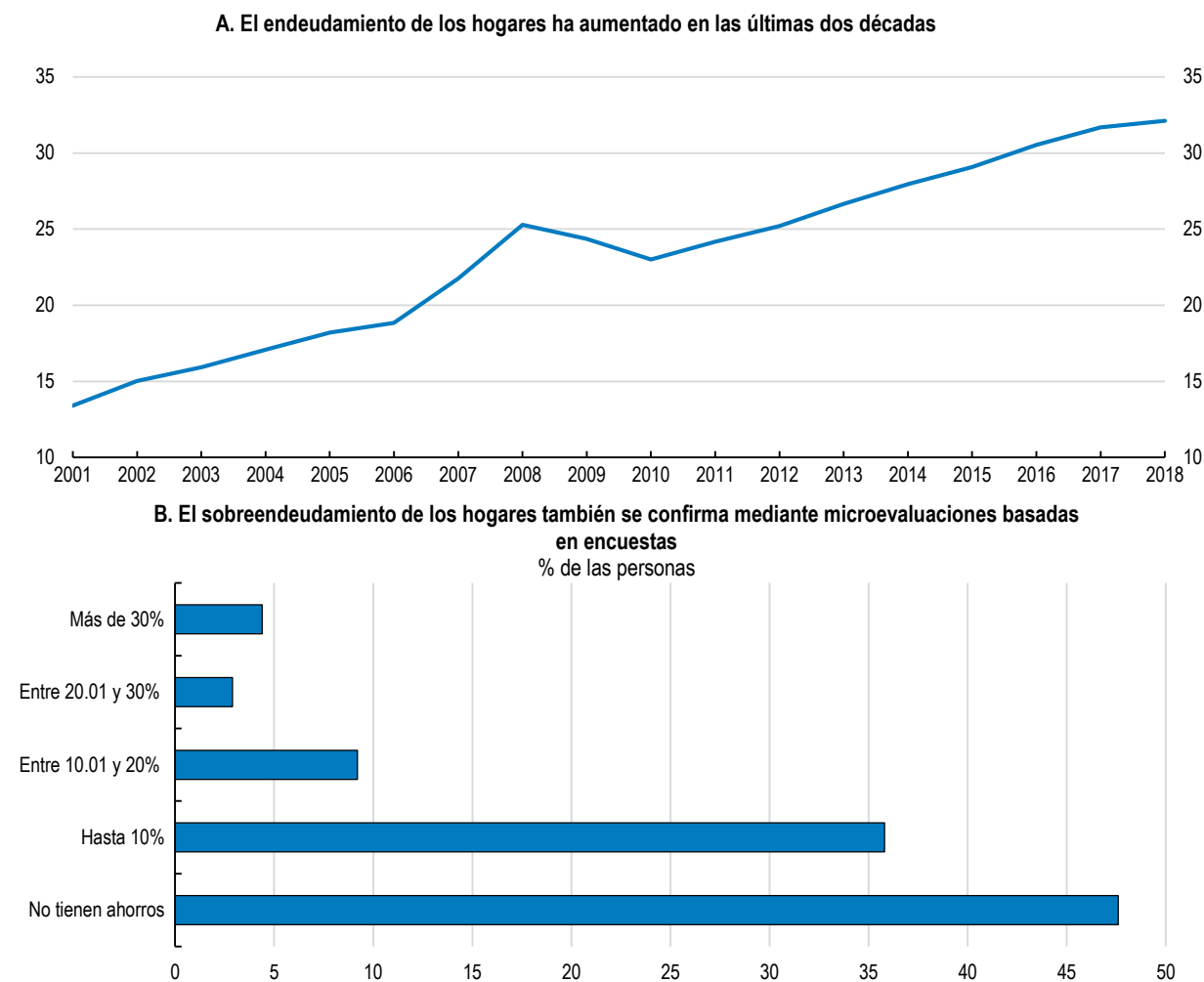
Abordaje del endeudamiento excesivo de los hogares

Aunque muchos hogares no pueden obtener ningún crédito (Gráfico 3.9), algunos de los hogares costarricenses que tienen acceso al sistema financiero se encuentran en riesgo de endeudamiento excesivo (Gráfico 3.15), especialmente cuando solicitan una gran cantidad de dinero mediante préstamos de consumo. La Encuesta Financiera de Hogares realizada por el Banco Central revela que casi la mitad

de los costarricenses no tienen ahorros (Gráfico 3.15). Además, la última Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos mostró que alrededor del 68,9% de los hogares costarricenses están endeudados (INEC, 2018^[20]).

Los propietarios de PyMEs que operan en la informalidad algunas veces financian su actividad utilizando préstamos con tarjetas de crédito, que no requieren garantías reales y tienen tasas de interés muy altas (Cuadro 3.1). No mantener separadas las finanzas empresariales y personales crea un efecto de bola de nieve en el endeudamiento de los consumidores y pone en peligro la seguridad financiera de los hogares, cuando la costosa deuda por tarjetas de crédito se refinancia. El endeudamiento excesivo de los hogares que se genera obstaculiza la confianza del consumidor y, por lo tanto, el gasto del consumidor, lo cual socava el impulso de la demanda agregada.

Gráfico 3.15. El endeudamiento de los hogares ha aumentado rápidamente



Nota: Las categorías en el Panel B se refieren a la relación entre ahorros e ingresos.

Fuente: Base de Datos de la Deuda Mundial del FMI y Encuesta Financiera de Hogares (2015) realizada por el Banco Central de Costa Rica.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149854>

Para solucionar el problema del sobreendeudamiento, en octubre de 2019 el gobierno lanzó un programa de canje de deuda: *Creación del Programa de Créditos de Salvamento*. La iniciativa instruye al Banco Popular y a los dos bancos estatales, el Banco Nacional y el Banco de Costa Rica, a emitir préstamos refinanciados que proporcionarían alivio de la deuda a los hogares. Los préstamos refinanciados tienen tasas de interés reducidas y períodos de pago más largos. Los beneficiarios del programa prometen al menos el 40% de su salario estable como garantía, y no pueden solicitar préstamos nuevos hasta que hayan pagado la mitad de su saldo reducido. También deberán inscribirse en un programa de educación financiera patrocinado por el gobierno durante los tres años siguientes a la recepción del préstamo refinanciado. Los tres bancos anunciaron su versión del programa para fines de 2019.

Las autoridades consideran la fijación de límites en las tasas de interés como otra medida para frenar el endeudamiento excesivo de los hogares costarricenses. Los límites de las tasas de interés serán establecidos por el Comité de Asuntos Tributarios, el Banco Central y la Superintendencia General de Entidades Financieras. Las discusiones finales condujeron a una tasa de aproximadamente 3 veces la tasa promedio de préstamos que prevalece en el sistema financiero nacional. La metodología de la Superintendencia General toma en cuenta el costo de la intermediación financiera, la liquidez, los gastos administrativos promedio de todas las entidades financieras y el riesgo esperado de pérdidas en más de 1 millón de operaciones crediticias que se realizaron entre 2014 y 2018.

Los límites máximos de las tasas de interés no son efectivos para brindar alivio de la deuda a los prestatarios sobreendeudados (Zinman, 2010^[21]). En particular, la fijación de límites estrictos limita a los prestatarios de bajos ingresos debido a su falta de solvencia y los dirigen hacia los mercados informales de crédito. La experiencia chilena reciente muestra que los límites máximos de tasas de interés similares a los discutidos en Costa Rica excluyeron a alrededor del 10% de los prestatarios del mercado crediticio (Madeira, 2019^[22]). Además, las personas a quienes se les raciona el crédito generalmente pertenecen a grupos más vulnerables: los jóvenes, los menos educados y las personas en condición de pobreza. Las mejores prácticas internacionales sugieren soluciones estructurales de largo plazo para la acumulación de deuda. Estos incluyen mejorar la competencia en el sector financiero, fortalecer los esquemas de protección al consumidor (Recuadro 3.3), mejorar la educación financiera y fortalecer las oficinas de registro de créditos (Maimbo and Gallegos, 2014^[23]).

Recuadro 3.3. Proteger a los consumidores financieros es esencial para una inclusión financiera significativa

Los esfuerzos para impulsar la inclusión financiera de los hogares y aumentar el acceso al crédito deben ir acompañados de un nivel apropiado de protección financiera para el consumidor, con el fin de garantizar que los prestatarios sean tratados de manera justa, que se reduzcan los riesgos de mala conducta y las prácticas de explotación y, en general, que se reduzca la probabilidad de problemas de reembolso provocados por un sobreendeudamiento. En 2019, la OCDE implementó una versión actualizada de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Protección del Consumidor en el Campo del Crédito al Consumidor (OECD, 2019^[24]). La Recomendación actualizada establece un marco de medidas recomendadas para apoyar la protección de los prestatarios y promover buenos resultados en las transacciones de crédito. Algunas de las medidas establecidas en la Recomendación se refieren a:

- Divulgación de términos y condiciones clave en la información contractual y precontractual de manera clara, precisa y no engañosa.
- Préstamos responsables, incluyendo la evaluación de la capacidad del consumidor para cumplir con sus obligaciones de pago.

- Trato de los consumidores que pueden ser vulnerables o que experimentan dificultades financieras, dentro de una conducta responsable relacionada con el cobro de deudas.
- Promover la educación financiera y la concientización sobre los derechos y responsabilidades relacionados con el crédito, incluyendo donde buscar ayuda con problemas de deudas.

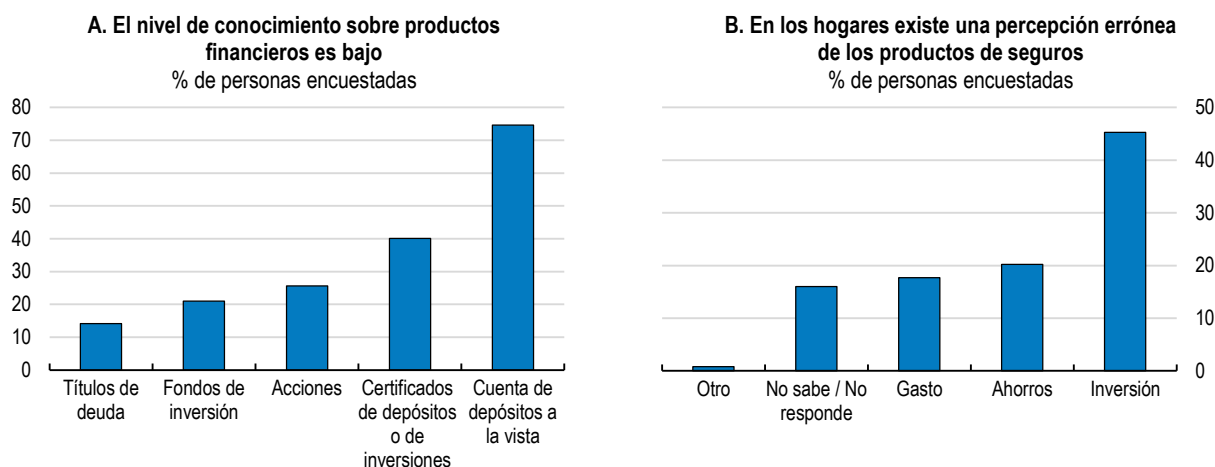
Fuente: Recomendación del Consejo de la OCDE sobre protección al consumidor en el ámbito del crédito al consumo (OECD, 2019^[24]).

Promoción de la educación financiera para prevenir la acumulación excesiva de deudas

Mejorar la educación financiera de los hogares puede ayudar a prevenir la acumulación de grandes deudas de los consumidores (Gráfico 3.16), ya que la educación financiera deficiente se asocia positivamente con el uso de productos de crédito costosos por parte de los consumidores (Gathergood, 2012^[25]). Los resultados basados en encuestas preparados por el Banco Central revelan que la educación financiera es baja en Costa Rica (BCCR, 2018^[16]): una evaluación que tenía como objetivo explorar la comprensión de los participantes de conceptos financieros básicos como la rentabilidad de las acciones, la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio resultó en que casi la mitad de los participantes de la encuesta respondieron incorrectamente todas las preguntas de la prueba. Por lo tanto, enseñar a los consumidores cómo tomar las decisiones correctas con respecto al endeudamiento surge como una prioridad clave para evitar préstamos excesivos en Costa Rica.

Mejorar la educación financiera de los costarricenses también impulsaría su inclusión financiera. Por ejemplo, muchos consumidores piensan que comprar una póliza de seguro es similar al gasto o ahorro de consumo (Gráfico 3.16), lo que explica en parte la baja penetración de los seguros en Costa Rica (Gráfico 3.2). La evidencia entre países también muestra que las personas que habían elegido recientemente un producto financiero en general tienen una mayor educación financiera (Atkinson and Messy, 2013^[26]).

Gráfico 3.16. Los niveles de la educación financiera son bajos



Nota: El Panel A contiene información sobre el porcentaje de personas encuestadas que indicaron que conocían el producto financiero en cuestión. El panel B muestra la popularidad del concepto que se considera más relacionado con la compra de seguros.

Fuente: Encuesta Financiera de Hogares (2015) realizada por el Banco Central de Costa Rica.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149873>

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) implementó la Estrategia Nacional de Educación Financiera en enero de 2019, previendo colaboraciones con entidades financieras para mejorar los resultados de la educación financiera en Costa Rica (Recuadro 3.4). Recientemente el MEIC y el Banco Nacional de Costa Rica acordaron emprender un programa de capacitación en gestión financiera dentro de esta iniciativa. El objetivo del programa es llegar a cubrir a 250 000 personas para 2020, e implica la provisión de material, la creación de planes de estudio y la logística de capacitación por parte de entidades financieras bajo la supervisión del ministerio.

Recuadro 3.4. Estrategia Nacional de Educación Financiera de Costa Rica

El 30 de enero de 2019 el Gobierno de Costa Rica emitió el Decreto Ejecutivo No. 41546-MP-MEIC (PGR, 2019^[4]), que proporciona la base legal para la Estrategia Nacional de Educación Financiera.

Dentro de la estrategia, los objetivos de política son los siguientes:

- Mejorar la capacidad de los ciudadanos para aplicar conceptos financieros básicos.
- Aumentar la comprensión de los ciudadanos sobre el efecto de los principales indicadores macroeconómicos en el bienestar de las personas.
- Implementar acciones que ayuden a la población a tomar decisiones financieras más autónomas y conscientes.
- Promover programas sectoriales en coordinación con socios estratégicos.
- El público objetivo de la Estrategia incluye niños, jóvenes, funcionarios públicos, mujeres, PyMEs, adultos mayores y poblaciones vulnerables.
- Los temas educativos de la Estrategia se centran en las siguientes áreas:
 - Presupuestos y finanzas personales
 - Prevención del sobreendeudamiento
 - Ahorro, autocontrol y comportamiento de consumo
 - Uso adecuado y responsable de tarjetas de crédito y préstamos
 - Evitar el uso incorrecto del crédito al consumo en actividades empresariales

Nota: El grupo de trabajo que se estableció para definir la Estrategia Nacional de Educación Financiera de Costa Rica incluye al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Cultura y Juventud, el Banco Central, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, el Consejo Nacional de Rectores, la Dirección General del Servicio Civil, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto Nacional de la Mujer, las superintendencias del sector financiero y dos representantes de las cámaras y asociaciones del sector financiero.

Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica.

La estrategia de educación financiera en Costa Rica puede complementarse con una *Educación Financiera más Inteligente*, que destaque el impacto de nociones sobre teoría del comportamiento en la mejora de la educación financiera de las personas (Recuadro 3.5). Por ejemplo, el acceso a una cuenta de ahorro o producto de crédito puede combinarse con la matrícula en un programa de educación financiera; pueden usarse diapositivas y gráficos en los sitios web de los prestamistas, lo que permitiría informar fácilmente a los prestatarios sobre sus futuros perfiles de pago de deudas; y los consumidores pueden recibir consejos prácticos, que les recuerdan que apaguen las notificaciones periódicas del mercadeo financiero o que cancelen las suscripciones que los inducirían a comprar bienes o servicios a crédito.

Recuadro 3.5. Educación Financiera más Inteligente

La OCDE y la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, por sus siglas en inglés) identifican los principales pilares de la Educación Financiera más Inteligente, enfocándose en nociones sobre teoría del comportamiento para lograr una mejor educación financiera y compilar buenas prácticas internacionales:

- Hacer que el contenido educativo que se brinde sea focalizado, directo y simple de entender. El Plan Nacional de Educación Financiera de Perú incluye reglas simples y mensajes cortos como “¿Debo comprarlo?” o “¿Puedes prestarme dinero?” entre los materiales de educación financiera.
- Hacer que los programas de educación financiera sean lo más personalizados posible. La Comisión de Bolsa y Valores de Brasil desarrolló series educativas sobre sesgos de comportamiento que afectan las inversiones, el ahorro y el consumo.
- Diseñar programas que ayuden a las personas a tomar medidas. La Autoridad de Servicios Financieros de Dinamarca diseñó “El juego de la banca”, que se ejecuta en un teléfono inteligente y ayuda a mejorar la comprensión de los consumidores sobre negociaciones con bancos y mercados financieros en general.
- Uso de medios digitales para facilitar la aplicación de nociones de teoría del comportamiento. La Comisión Australiana de Valores e Inversiones diseñó la “Caja de herramientas de asesoramiento financiero MoneySmart”, una herramienta en línea que adopta un enfoque paso a paso para mejorar la comprensión de los consumidores cuando se les brinda asesoramiento profesional en finanzas.

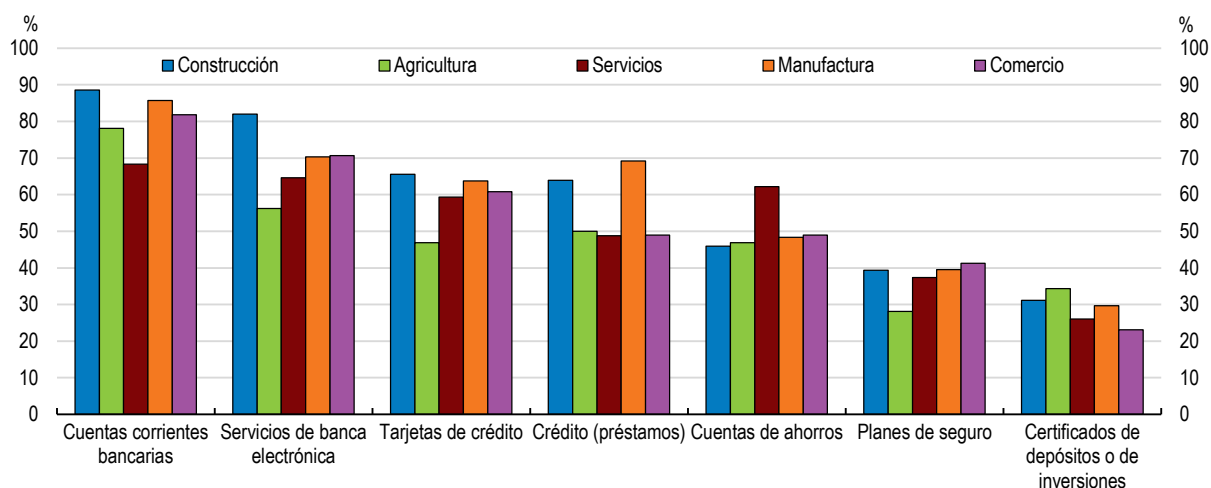
Fuente: OECD, Smarter financial education: key lessons from behavioural insights for financial literacy initiatives (OECD, 2019^[27]).

Impulso de la inclusión financiera de las PYME

Aumento de la penetración de seguros en el sector agrícola

En Costa Rica las PyMEs que operan en el sector agrícola están menos incluidas financieramente (Gráfico 3.17). En particular, muchos agricultores no cuentan con cobertura de seguro lo cual es preocupante ya que la producción agrícola está sujeta constantemente al riesgo climático. Un factor que limita la oferta de seguros en el sector agrícola es la falta de herramientas prácticas para las aseguradoras, que podrían usarse para medir el desempeño de los agricultores. Esto crea dificultades en el diseño de contratos de seguro y limita la prevalencia de los seguros (Karlan and Morduch, 2010^[28]). La Superintendencia General de Seguros identificó la oferta limitada de seguros en el sector agrícola y actualmente está realizando estudios técnicos para explorar la capacidad de las compañías costarricenses de seguros para proporcionar productos a los agricultores.

Algunas veces a los agricultores también les resulta difícil ver el beneficio de comprar un seguro cuando sus mediciones climáticas locales con frecuencia se desvían de las de un punto de referencia, como una estación meteorológica. Esto dificulta que los productores agrícolas relacionen la prima del seguro que pagarían con la gravedad del riesgo climático, lo cual reduce su demanda de pólizas de seguro (Giné, Townsend and Vickery, 2008^[29]).

Gráfico 3.17. La inclusión financiera de las PyMEs agrícolas es baja

Nota: Porcentaje de PyMEs que confirman el uso del producto financiero de interés. Los sectores que no sean estas cinco categorías están excluidos ya que tenían cantidades de observaciones insignificantes.

Fuente: Encuesta de Desempeño y Perspectiva Empresarial (2016) realizada por el Banco Central de Costa Rica.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149892>

Por lo tanto, hay oportunidades para aumentar la penetración de seguros en el sector agrícola en Costa Rica. Un paso inicial puede implicar aprender de la experiencia de Argentina, en la que la penetración de seguros cubre más del 50% de todas las tierras agrícolas (OECD, 2019^[30]). Además del dinamismo del sector, un facilitador importante de los mercados de seguros desarrollados en Argentina es la ausencia de intervención del gobierno en la provisión de seguros, lo cual permitió el desarrollo de iniciativas del sector privado. Por ejemplo, la Ley de Emergencia Agropecuaria tiene fondos limitados, lo cual evita la exclusión de los instrumentos del mercado mediante la asistencia para desastres.

Las Revisiones sobre Alimentos y Agricultura de la OCDE (*Food and Agricultural Reviews*) recomiendan el uso de tecnologías digitales para reducir el costo administrativo de los seguros, mejorar el procesamiento de información meteorológica, de sensores y satelitales, y aumentar aún más la penetración de los seguros (OECD, 2019^[30]). Con ese fin, las aseguradoras pueden usar las aplicaciones móviles para medir el rendimiento productivo de los agricultores y, al mismo tiempo, lograr una mejor comprensión de los riesgos relacionados con el clima.

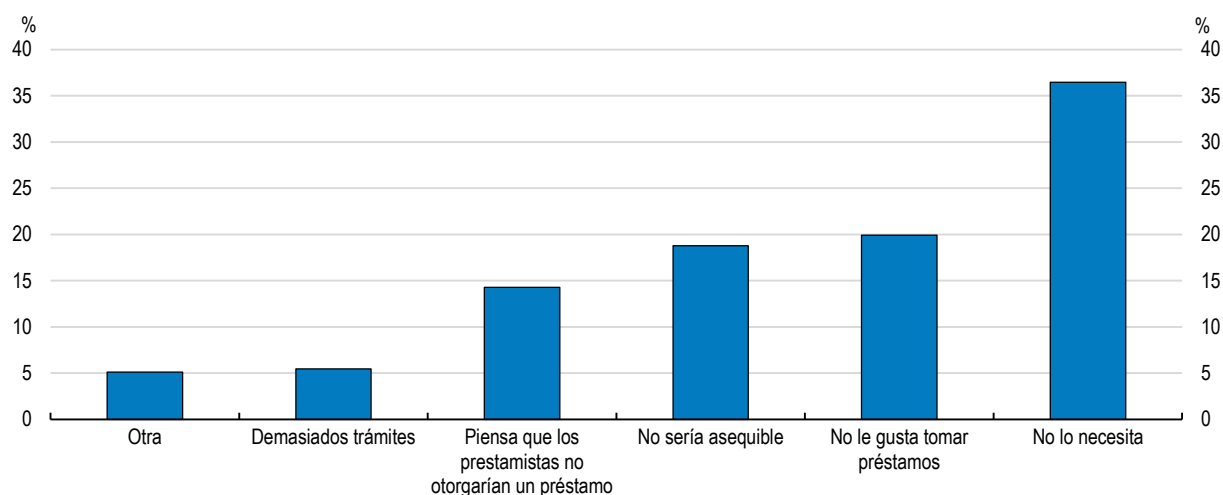
Abordaje de la falta de demanda de crédito por parte de microempresarios

Los microempresarios representan el 29% del empleo nacional en Costa Rica, que es inferior al promedio regional del 41% en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay (OECD/CAF, 2019^[31]). La mayoría de los microempresarios no están inscritos en el registro nacional y no cuentan con registros contables oficiales (BCCR, 2018^[16]). Por lo tanto, los microempresarios enfrentan dificultades para tener acceso a financiamiento formal ya que operan bajo una alta informalidad.

Por ejemplo, la falta de confianza en las posibilidades de obtener crédito o los altos costos de los préstamos crean un problema de que muchos empresarios son “prestatarios desanimados” (una cuarta parte de todas las PyMEs) en Costa Rica (Gráfico 3.18). La información bancaria incompleta sobre las empresas prestatarias y los mayores costos de solicitud de préstamos hacen que el problema de los prestatarios desanimados sea más grave (Kon and Storey, 2003^[32]). Por lo tanto, reducir los cargos por solicitud de préstamos puede inducir a los prestatarios desanimados a solicitar créditos.

Las PyMEs desanimadas que se refieren especialmente a los altos costos de los préstamos son menos transparentes (Gama, Duarte and Esperança, 2017^[33]). En consecuencia, una prioridad clave es aumentar la efectividad y el alcance del registro de créditos. Según los Indicadores *Doing Business* del Banco Mundial, el registro de créditos en Costa Rica cubría solo el 35% de la población adulta en 2019. El índice de cobertura fue del 50% en Chile y del 79% en Brasil. En parte, esto está relacionado con el hecho de que en Costa Rica los créditos otorgados por entidades no supervisadas no están cubierto por el registro y las actividades crediticias de esas entidades han aumentado de manera importante. Fortalecer el sistema de registro de créditos puede minimizar las asimetrías de información entre prestatarios y prestamistas y reducir las tasas de interés. Esto permitiría que los microempresarios que anteriormente encontraban que los préstamos eran costosos, soliciten créditos.

Gráfico 3.18. Los microempresarios están desanimados a solicitar préstamos



Nota: Porcentaje de los encuestados que explican la razón por la que no obtienen crédito. Con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares Productores realizada por el INEC. La encuesta proporciona datos sobre 3 500 microempresarios. Algunas de las contrapartes regionales de este estudio incluyen la Encuesta de Micro Emprendimiento realizada en Chile y la Encuesta de Micro-Establecimientos realizada en Colombia.

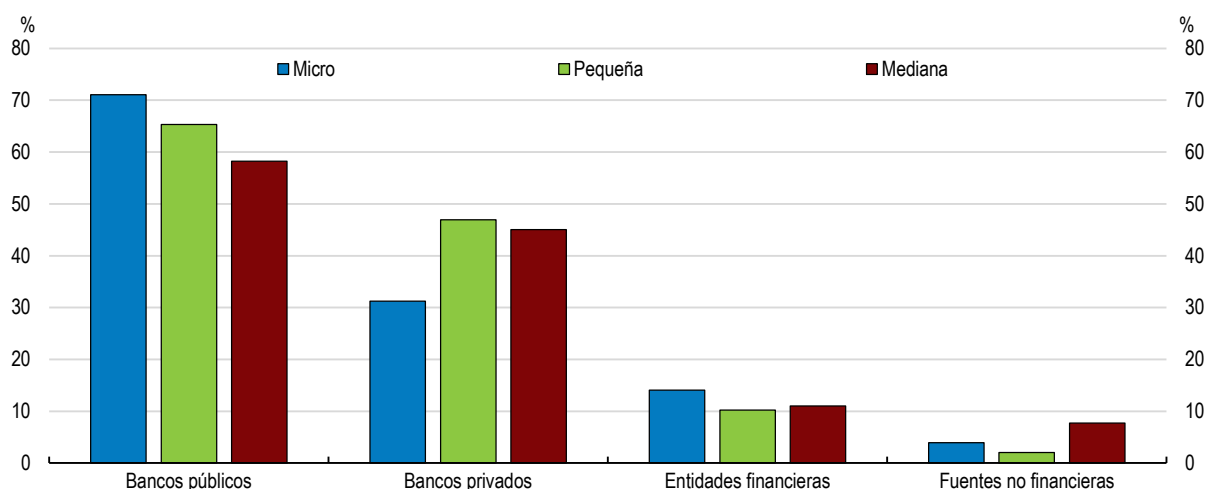
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Productores (2018) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149911>

En Costa Rica el otorgamiento de créditos de bancos privados a microempresarios es limitada (Gráfico 3.19). Esto se debe a que las tasas de interés que los bancos privados cobran a las PyMEs son más altas (Cuadro 3.1). La eliminación gradual de las asimetrías regulatorias entre los bancos públicos y privados (Loría and Martínez, 2018^[34]) y *Principales percepciones sobre políticas* ayudaría a reducir las tasas de interés excesivas que cobran los bancos privados. Esto hará que los créditos de bancos privados sean más accesibles para los microempresarios.

Los microempresarios también toman préstamos de fuentes informales que pagan tasas de interés no reguladas y excesivamente altas (INEC, 2019^[35]). El acceso al crédito bancario formal es esencial para la expansión de las empresas en los países de mercados emergentes (Ayyagari, Demirgüç-Kunt and Maksimovic, 2010^[36]). El costo de formalizarse puede disminuirse reduciendo los altos cargos que se pagan para registrar una empresa (Capítulo 2). Además, los programas de microcrédito pueden utilizarse para promover la formalización de los microempresarios (Straub, 2005^[37]).

Gráfico 3.19. A las PyMEs más pequeñas les cuesta solicitar préstamos a bancos privados



Nota: Las entidades financieras incluyen compañías financieras y de préstamos, mutuales de crédito y cooperativas de crédito. Las fuentes no financieras incluyen prestamistas privados, amigos o familiares. La suma de los porcentajes de fuentes de financiamiento puede ser mayor al 100%, ya que las empresas usan múltiples fuentes.

Fuente: Encuesta de Desempeño y Perspectiva Empresarial (2016) realizada por el Banco Central de Costa Rica.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149930>

Según los Indicadores Doing Business del Banco Mundial, los procedimientos de quiebra toman más tiempo, producen tasas de recuperación de la deuda más bajas y son más costosos en Costa Rica, en comparación con el promedio de la OCDE. Costa Rica también obtiene un puntaje de 3 (de 10) en la fortaleza del índice de derechos legales, que es más bajo que sus pares regionales como Chile y México, que tienen un puntaje de 6. Estas barreras hacen que el marco general de garantías sea menos efectivo e induce a los acreedores a exigir montos de garantía que pueden llegar al 250% de los préstamos solicitados (Flamini et al., 2016^[38]). Como resultado, la mayoría de los microempresarios que no pudieron obtener un crédito se refieren a la falta de garantías como la razón principal (INEC, 2019^[35]).

Recientemente se presentó ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que reforma las prácticas de quiebra. La ley propuesta tiene como objetivo agilizar los procedimientos de insolvencia acortando los períodos iniciales de apelación, permitiendo la liquidación anticipada de activos y eliminando las subastas judiciales. Estas medidas reducirían tanto la duración como el costo de los procedimientos de quiebra y aumentarían las tasas de recuperación de la deuda, lo que haría más efectivo el marco de garantía. Un mejor registro de la propiedad, legislación mejorada de transacciones garantizadas y un marco para casos de quiebra más robusto reducirían las razones de garantía a préstamo, y permitirían a los bancos aumentar los préstamos a microempresarios y poblaciones vulnerables, especialmente en el sector agrícola.

Impulso de la oferta y alcance de los créditos de banca para el desarrollo

El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) tiene como objetivo financiar a las PyMEs y los agricultores considerando su perfil de riesgo y la conformidad de los proyectos con los objetivos de desarrollo de Costa Rica. El SBD también brinda servicios a los beneficiarios para apoyar las actividades empresariales y la innovación (Recuadro 3.6). Un objetivo clave del sistema es ayudar a los beneficiarios no bancarizados a desarrollar antecedentes financieros e historial crediticio. Con ese fin, el SBD otorga garantías a las PyMEs para solicitudes de crédito y contribuye al desarrollo de un mecanismo de calificación crediticia para los beneficiarios en colaboración con la Superintendencia General.

Recuadro 3.6. Promoción de actividades emprendedoras e innovación en Costa Rica

Casi todos los programas administrados por el SBD se ejecutan a través de terceros o entidades acreditadas. Los servicios que brinda el SBD en el área de emprendimientos e innovación se pueden resumir de la siguiente manera:

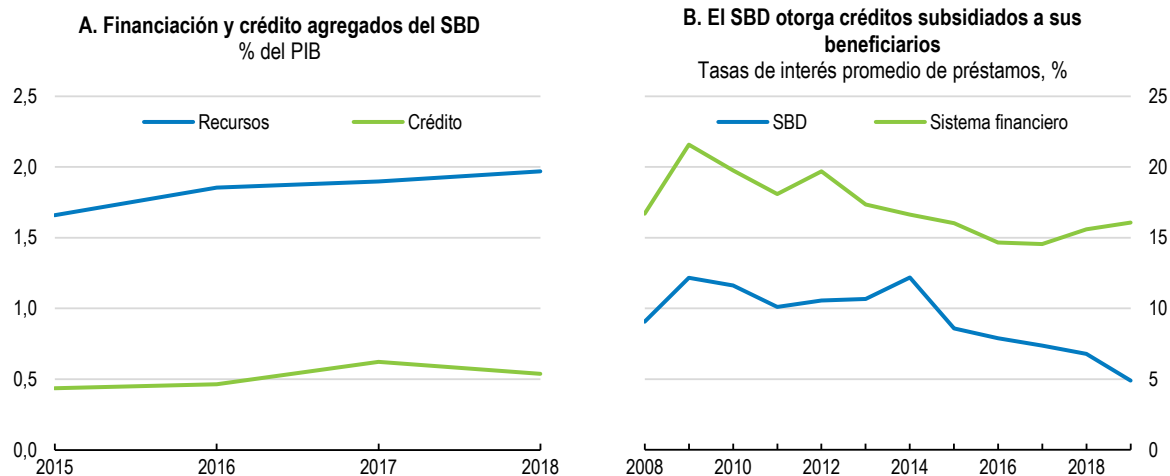
- Promoción de una cultura de innovación y emprendimiento. El SBD ofrece patrocinios para actividades de promoción, incluyendo concursos de emprendimiento nacionales o internacionales y conferencias con expositores del más alto nivel.
- Formación empresarial. En 2019 se aprobó e implementó el Programa de Innovación y Emprendimiento Asociativo. Este programa tiene como objetivo brindar capacitación empresarial a emprendedores fuera del área metropolitana de San José, para contribuir a aumentar sus capacidades de incubación y aceleración.
- Servicios de desarrollo empresarial. El SBD apoya el programa Descubre, que es una iniciativa dirigida por el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), e incluye la participación del sector privado y las universidades. El programa Descubre tiene como objetivo aumentar la productividad de la agricultura y la pesca descubriendo productos y mercados nuevos, y eliminando las barreras al comercio. Otro ejemplo es el Programa de Apoyo Empresarial de Coocique, en el cual el SBD brindó consultoría empresarial general a más de 80 PyMEs que están en la cartera de créditos del programa.
- Apoyo orientado a la demanda. Durante el período 2018-2019, el SBD financió a cuatro participantes del programa de innovación, “The Blueprint”, administrado por PROCOMER, en el que una empresa internacional ofreció un desafío de innovación para que fuera resuelto por las PyMEs costarricenses. El objetivo de estos programas es vincular a las PyMEs nacionales con las cadenas de suministro mundiales.
- Financiamiento de capital semilla. El SBD proporciona capital semilla colaborando con instituciones académicas para ayudar a empresas emergentes en forma de subvenciones o préstamos blandos que tienen tasas de interés inferiores a las del mercado. Hasta ahora, el financiamiento de capital semilla se dirigió a proyectos dinámicos de emprendimiento con el objetivo de promover tasas de crecimiento rápidas para las nuevas empresas y brindó apoyo a programas de emprendimiento rural

Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo

El SBD está integrado por tres pilares principales: activos de fideicomisos y transferencias directas del presupuesto público (Fondo Nacional para el Desarrollo, FONADE); 5% de las ganancias netas anuales de los bancos estatales (Fondo de Financiamiento para el Desarrollo, FOFIDE); y el 17% de los depósitos a la vista recaudados por los bancos privados (Fondo de Créditos para el Desarrollo, FCD), que se otorgan a los bancos estatales a manera de préstamo. Los bancos privados pueden evitar otorgar este préstamo si instalan cuatro sucursales fuera del área metropolitana de San José y mantienen el 10% de sus depósitos a la vista canalizados directamente a las PyMEs en programas especiales de préstamos con tasas de interés preferenciales (Loría and Martínez, 2018^[34]).

Después de la aprobación y la implementación plena de la Ley 8634 del Sistema de Banca para el Desarrollo, la cartera de crédito nominal del SBD creció rápidamente entre 2016-2019 (PGR, 2014^[39]). Sin embargo, el 30% de los fondos prestables del SBD no se han prestado, lo que en parte hace que el crédito del SBD se estanque en alrededor de 0,5% del PIB (Gráfico 3.20). Dado que la tasa de morosidad promedio de la cartera de crédito del SBD ha sido inferior al 3% y el crédito del SBD ha sido más asequible que los préstamos de bancos comerciales (Gráfico 3.20), aumentar el crédito del SBD a las PyMEs mejoraría las condiciones financieras de estas empresas sin crear inestabilidad financiera.

Gráfico 3.20. Es posible aumentar el crédito de la banca para el desarrollo y aliviar las condiciones financieras de las PyMEs



Nota: El Panel B traza la evolución de las tasas de interés promedio ponderadas que prevalecieron en todos los programas del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) y el sistema financiero general.

Fuente: Banco Central de Costa Rica, base de datos del Economic Outlook 107 de la OCDE y Sistema de Banca para el Desarrollo.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149949>

Otra forma de utilizar los créditos del SBD a plena capacidad es fortaleciendo las sinergias entre las PyMEs y los bancos privados (OECD et al., 2019^[40]). El uso de bancos privados como puntos de contacto explícitos para las solicitudes de crédito para el desarrollo respaldaría los incentivos para que los bancos privados reduzcan sus contribuciones obligatorias al SBD y aumenten el acceso de las PyMEs al crédito a un costo menor. El fortalecimiento de la asociación con PROCOMER y la creación de asociaciones con la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) contribuirían a los esfuerzos del SBD para vincular las PyMEs nacionales con las cadenas de suministro mundiales. También hay un amplio espacio para utilizar los medios de comunicación convencionales de manera más efectiva con el fin de difundir información entre los prestatarios sobre el SBD: más de la mitad de los microempresarios (INEC, 2019^[35]) y alrededor de un tercio de todas las PyMEs (BCCR, 2018^[16]) nunca han oído hablar del Sistema de Banca para el Desarrollo. Entre los prestatarios que conocen el SBD, la noticia surge como el medio de información más citado.

Adopción de empresas *fintech* para impulsar la inclusión financiera

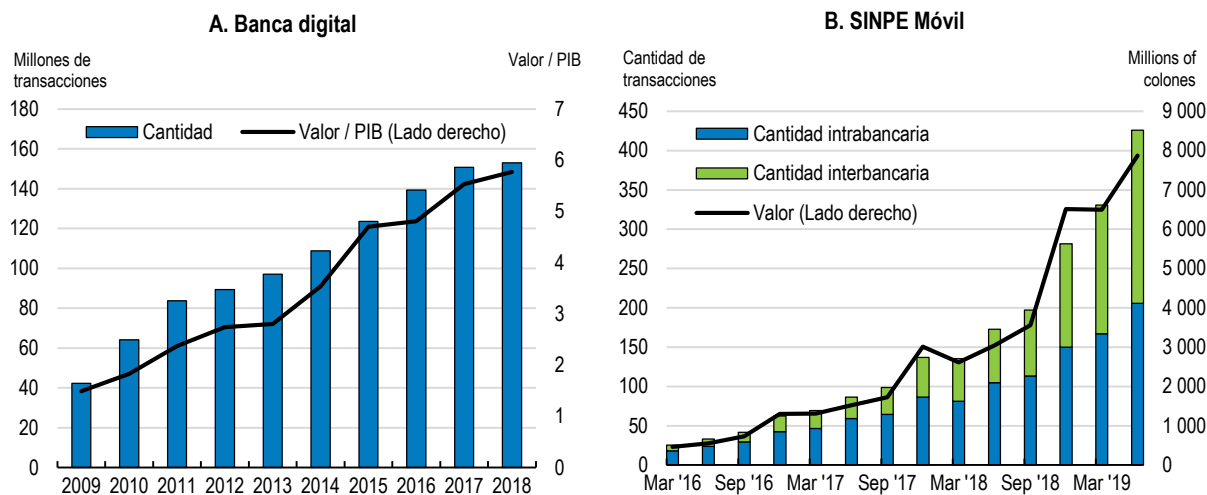
Las empresas *fintech* podrían ayudar a que el sistema financiero sea más eficiente

En Costa Rica tanto la banca digital (Gráfico 3.3) como el sistema de pagos electrónicos son de alta calidad. El Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE) transfiere fondos denominados en colones, dólares y euros de manera conveniente y sin interrupciones. El SINPE también ha actuado como intermediario en una cantidad cada vez mayor de transacciones bancarias digitales y móviles en la última década (Gráfico 3.21). Como resultado, Costa Rica ocupa el tercer lugar entre Brasil, Honduras, Guatemala, Perú, Bolivia, Argentina, Colombia y Uruguay en la relación valor-PIB de transacciones brutas de liquidación en tiempo real (World Bank, 2018^[41]).

No obstante, hay bastantes oportunidades para aprovechar al máximo el sistema de pagos electrónicos en Costa Rica. Por ejemplo, Costa Rica ocupa el puesto 37 entre 73 países en la clasificación de adopción de pagos electrónicos del gobierno de 2018 hecha por la *Economist Intelligence Unit* (The Economist, 2018^[42]). Esta evaluación refleja la capacidad del gobierno de recibir (enviar) pagos electrónicos de (a)

sus ciudadanos y las empresas de un país. La mayor disponibilidad de transferencias electrónicas entre el gobierno y el sector privado reduciría los costos tanto para los consumidores como para las empresas y aumentaría la productividad.

Gráfico 3.21. El sistema de pagos permite realizar una cantidad creciente de transacciones digitales y móviles



Nota: El SINPE cubre 91 entidades que incluyen bancos comerciales, cooperativas de crédito, compañías financieras, mutuales, empresas del mercado de valores, administradores de pensiones, cajas de ahorro, plataformas de remesas, casas de cambio, liquidadores externos e instituciones gubernamentales. El SINPE mantiene operaciones de cuentas estandarizadas (International Bank Account Number, IBAN), esquemas de monedas bancarias (mediante SINPE Móvil) y firmas digitales utilizadas por personas jurídicas.

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934149968>

La adopción de las nuevas empresas *fintech* permitiría incrementar los resultados de inclusión financiera en Costa Rica. Dado el uso generalizado de los teléfonos móviles, las nuevas empresas *fintech* podrían promover fácilmente el uso del dinero móvil en los distritos que se quedan rezagados en la inclusión financiera. Esto contribuiría a reducir tanto las disparidades regionales (Gráfico 3.6) como las brechas de género (Gráfico 3.12) y fortalecería el desarrollo (Beck et al., 2018^[43]). La evidencia de los países del sur de Asia indica que los beneficios de una mayor inclusión financiera por medio de mejores finanzas digitales pueden aumentar el PIB regional entre 2% y 6% y los ingresos de las personas en condición de pobreza entre 10% y 30% (Asian Development Bank, 2017^[44]). La penetración de las empresas *fintech* también puede aumentar la competencia en el sistema financiero. Una mejor competencia en los mercados financieros reduciría los márgenes de intermediación (Gráfico 3.4) y los costos de transacción, lo que resultaría en un mayor bienestar de los consumidores.

Aliviar la carga regulatoria facilitaría el crecimiento de la industria fintech

La falta de acceso directo y pleno al sistema de pagos electrónicos se cita como la principal barrera regulatoria para la entrada de *fintech* en Costa Rica. Además, ha habido un diálogo deficiente o nulo entre los reguladores y la industria (Finnovista, 2019^[6]). Los reguladores reconocen que las empresas *fintech* tienen que integrarse al sistema de pagos y, con ese fin, han iniciado una agenda para hacer que las regulaciones sean más compatibles con el ecosistema de las empresas *fintech* (Cuadro 3.7). Sin embargo, también argumentan que la penetración de empresas *fintech* promovería principalmente la eficiencia del sistema bancario, en lugar de elevar el nivel de inclusión financiera. Mejorar la comunicación entre los reguladores y los participantes de la industria contribuiría a cerrar las brechas entre el ecosistema *fintech* en Costa Rica y sus pares regionales (Gráfico 3.5).

Recuadro 3.7. Iniciativas recientes para promover a las empresas fintech en Costa Rica

El Banco Central, la Superintendencia General de Entidades Financieras y la Superintendencia General de Valores han estado dialogando en los últimos dos años para definir la hoja de ruta para mejorar la integración de las empresas fintech al sistema financiero costarricense.

- La Junta Directiva del Banco Central aprobó la integración parcial de las empresas fintech al sistema nacional de pagos a partir de mayo de 2018. Actualmente, las empresas fintech solo pueden operar en las áreas de transferencia de fondos a terceros, compensación crediticia directa, débito en tiempo real, compensación de débito directo, SINPE Móvil, recuperación de fondos y autorización automática de débitos. Sin embargo, cualquier servicio de transferencia que brinde una empresa fintech debe asociarse con una cuenta bancaria por razones de protección al consumidor.
- Hasta el momento, 6 empresas fintech de 65 solicitantes han recibido permiso para tener acceso al sistema de pagos con el fin de operar en las áreas definidas por la nueva regulación.
- En abril de 2019, la Superintendencia General de Valores se unió al lanzamiento del proyecto regional “Hacia la Convergencia Regulatoria para el Ecosistema Regional Fintech” liderado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- En abril de 2019, el Banco Central y el FMI celebraron conjuntamente el seminario internacional “Equilibrio de las oportunidades y los riesgos de fintech, implementando la Agenda Fintech de Bali”.
- Los miembros del grupo conjunto para fintech del Banco Central y las superintendencias ya comenzaron a desarrollar capacidades. Un funcionario del Banco Central se matriculó en el programa en línea “Fintech e Innovación Regulatoria” del Instituto del Banco Asiático de Desarrollo y la Universidad de Cambridge”.
- El estudio de caso, “Perspectiva general del caso costarricense y la experiencia con la identificación de empresas fintech” fue enviado al Banco de Pagos Internacionales (BIS) para su publicación en un próximo informe sobre fintech.
- El Banco Central participó en el Foro Global sobre Políticas Blockchain de la OCDE 2019 en septiembre de 2019.
- En octubre de 2019 el Banco Central organizó una conferencia internacional sobre las implicaciones de las empresas fintech para la banca central. Entre los participantes de la reunión hubo representantes de bancos centrales internacionales, funcionarios de organizaciones internacionales, académicos y representantes del sector privado de asociaciones regionales de fintech.
- Hasta diciembre de 2019 el Banco Central ha organizado sesiones informativas para 59 empresas fintech, sobre los requisitos de TI para conectarse al sistema de pagos y las regulaciones que lo rigen.
- En febrero de 2020, el Banco Central recibió asistencia técnica del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), con la participación de expertos de los bancos centrales de Chile, España y México. Estos expertos compartieron sus experiencias sobre la interacción entre la industria fintech, los reguladores y los bancos centrales.

Fuente: Banco Central de Costa Rica

Las consideraciones sobre la gestión de riesgos legales, financieros y operativos constituyen partes fundamentales de las regulaciones onerosas en la industria *fintech*. En particular, se espera que las

empresas nuevas cumplan con las leyes relacionadas con lavado de dinero y protección de datos, las regulaciones del sistema de pagos y los requisitos de registro establecidos por la Superintendencia General de Entidades Financieras. También están obligados a demostrar la capacidad de administrar de manera sostenible la cuenta de fondos electrónicos dentro del Banco Central y cumplir con los requisitos técnicos. La introducción de entornos de prueba (*sandboxes*) reglamentarios permitiría a las nuevas empresas *fintech* en Costa Rica probar sus productos temporalmente, sin tener que cumplir con todos los requisitos reglamentarios. El Reino Unido y Singapur, que ocupan un lugar muy alto en la competitividad global, utilizaron entornos de prueba de manera efectiva (Recuadro 3.8), (WEF, 2019^[45]).

Recuadro 3.8. Entornos regulatorios de prueba (*sandboxes*) en *fintech*

Los entornos de prueba ofrecen exenciones regulatorias y flexibilidad para las empresas y les permiten probar modelos nuevos de negocio con requisitos reglamentarios menos estrictos (OECD, 2018^[46]). Con frecuencia, los entornos de prueba garantizan objetivos reglamentarios fundamentales, y lo que es más importante, incluyendo la protección del consumidor, y generalmente son administrados por las autoridades correspondientes, caso por caso. En Australia, Singapur y el Reino Unido, los entornos de prueba en la industria *fintech* incluían salvaguardas (He et al., 2017^[47]) en forma de

- Límites en la cantidad de clientes, el valor de transacción o la duración,
- Requisitos de informes adicionales y monitoreo más cercano,
- Medidas adicionales de protección al consumidor, tales como arreglos para compensar a los consumidores y resolución de conflictos,
- Mecanismos de gestión de riesgos para evitar ataques cibernéticos o interrupciones del sistema.
- Definición de regulaciones específicas que las empresas deben cumplir en todo momento.

Después de garantizar que se habían incorporado todos los tipos de salvaguardas mencionadas anteriormente en los entornos de prueba, en Australia se relajaron los requisitos de licencia; en Singapur se relajaron las regulaciones y, además de estos beneficios para las nuevas empresas participantes no autorizadas o sin licencia, en el Reino Unido se proporcionaron aclaraciones explícitas sobre las expectativas reglamentarias. En Canadá, Hong Kong SAR y Malasia, las regulaciones se relajaron y se implementaron medidas adicionales de protección al consumidor o de mitigación de riesgos. Los participantes del ejercicio en entornos de prueba en el Reino Unido mencionaron que se beneficiaron de la estrecha comunicación con la autoridad reguladora, lo cual les permitió ofrecer más certeza a los posibles inversionistas (FCA, 2017^[48]). De hecho, al menos el 40% de los participantes del ejercicio en entornos de prueba en el Reino Unido recibió una inversión nueva durante su período de prueba.

Fuente: (He et al., 2017^[47]); United Kingdom Financial Conduct Authority (FCA, 2017^[48]); OECD Going Digital Steering Group Meeting (OECD, 2018^[46]).

También existen oportunidades para adaptar las regulaciones en Costa Rica con el fin de garantizar la adhesión universal y el uso práctico de los certificados digitales. Las firmas digitales solo pueden aplicarse mediante el uso físico de tarjetas de certificados digitales, que son costosas y poco prácticas de usar (Capítulo 2). Por lo tanto, mejorar el mecanismo de firma digital aumentaría la demanda de herramientas digitales por parte del gobierno, las empresas y los consumidores y ayudaría a expandir el ecosistema *fintech*.

La base de inversionistas de las empresas nuevas *fintech* es considerablemente menor en Costa Rica que en sus pares regionales. Actualmente existen dos redes activas de inversionistas ángeles, que reúnen

un grupo de solo 35 inversionistas. Por otra parte, México cuenta con unos 800 inversionistas ángeles dirigidos a la industria *fintech* (Finnovista, 2019^[6]). Los miembros de la comunidad costarricense *fintech* informan que los inversionistas ángeles están más inclinados a invertir en las industrias de construcción y dispositivos médicos, para evitar la carga regulatoria que enfrenta la industria. Nivelar el terreno de juego regulatorio para las nuevas empresas *fintech* aumentaría la rentabilidad del sector y reasignaría las finanzas hacia este. Otro obstáculo con respecto a la base de inversionistas de *fintech* es la falta de capital de riesgo. Costa Rica ocupa el puesto 96 de 141 países en cuanto a la disponibilidad de capital de riesgo, con un puntaje de 2,7 de 7 (WEF, 2019^[45]).

Ajustar el marco regulatorio a las necesidades de la industria *fintech* ampliará tanto la base de clientes como la de los inversionistas de las empresas nuevas *fintech* en Costa Rica. La sinergia entre las empresas *fintech* y las instituciones financieras establecidas podría fortalecerse con el fin de sentar las bases para la expansión de las empresas nuevas *fintech*, que enfrentan desafíos que originados por los efectos de escala y las dificultades financieras. Esto ayudará a las empresas nacionales de *fintech* a alcanzar a sus pares regionales (Gráfico 3.5) y mejorar la inclusión financiera en Costa Rica.

HALLAZGOS PRINCIPALES	RECOMENDACIONES
Mejoras a la inclusión financiera de los consumidores con un enfoque regional y de género	
La penetración de los seguros es muy estrecha, los compradores de seguros los perciben como un medio de ahorro o gasto de consumo.	Mejorar la comprensión de los consumidores sobre los productos de seguros mediante la educación financiera.
Existen grandes disparidades regionales en la inclusión financiera.	Aumentar la cantidad de puntos de acceso en los distritos densamente poblados de Alajuelita, Desamparados, San Rafael y San Pablo con muy poca inclusión financiera.
Existen grandes brechas de género en la inclusión financiera.	Mejorar la digitalización de las finanzas a través de la industria <i>fintech</i> para impulsar la autonomía financiera de las mujeres. Integrar los mensajes de educación financiera en actividades populares de entretenimiento y las redes sociales. Usar mensajes de texto periódicamente que recuerden los objetivos de ahorro a los consumidores.
La inclusión financiera de las minorías vulnerables está rezagada con respecto a la población general.	Ayudar a las poblaciones indígenas a crear sus propias redes financieras. Agregar grupos de prioridad a los programas de transferencias monetarias condicionales que se están trasladando actualmente a cuentas de tarjetas de débito.
La educación financiera es deficiente y el endeudamiento está aumentando.	Complementar el acceso a los productos financieros con la inscripción a la educación financiera. Reforzar la estrategia de educación financiera anunciada recientemente con principios que se benefician de nociones de teoría del comportamiento.
Impulso del acceso de microempresarios y PyMEs al crédito	
Muchos microempresarios no solicitan un préstamo porque creen que su solicitud de crédito será rechazada o que no pueden pagarlo.	Reducir los costos de la solicitud de préstamos.
La cobertura actual del registro de créditos está rezagada con respecto a los pares regionales.	Fortalecer el marco de registro de créditos para ampliar su alcance.
Muchos microempresarios toman préstamos de prestamistas privados no institucionales a tasas de interés no reguladas.	Ofrecer programas de microcrédito para microempresarios para ayudarlos en su formalización.
Los microempresarios con solicitudes de préstamos rechazadas comúnmente mencionan la falta de garantías.	Aprobar el proyecto de ley de quiebra y complementarlo con un mejor registro de la propiedad y una legislación mejorada de transacciones garantizadas para hacer que el marco de garantía sea más conforme con la obtención de crédito.
Las PyMEs del sector agrícola están rezagadas en inclusión financiera con una tenencia particularmente baja de pólizas de seguro.	Evitar la exclusión del mercado de seguros privados debido a programas agresivos de ayuda en caso de desastres. Mejorar la comprensión de los aseguradores y los agricultores sobre los riesgos climáticos mediante el uso de aplicaciones móviles.
La mitad de los microempresarios y la tercera parte de las PyMEs nunca han oído hablar del Sistema de Banca para el Desarrollo. La relación crédito / financiamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo es baja.	Utilizar los bancos privados como puntos de contacto explícitos para las solicitudes de crédito para el desarrollo. Promover la divulgación de información sobre el Sistema de Banca para el Desarrollo a través de los medios de comunicación más utilizados. Aumentar la participación de fondos prestables en el Sistema de Banca

	para el Desarrollo. Fortalecer la asociación del Sistema de Banca para el Desarrollo con PROCOMER y CINDE.
Adopción de empresas fintech para aumentar la competencia en el sistema financiero	
Los altos márgenes y comisiones de intermediación en el sector bancario crean dificultades tanto para las PyMEs como para los hogares en el acceso a la financiación.	Otorgar a las empresas fintech acceso total y directo al sistema nacional de pagos manteniendo la seguridad y la protección del consumidor.
Las empresas nuevas fintech operan bajo regulaciones complicadas y la falta de acceso a financiamiento externo.	Disminuir temporalmente los requisitos reglamentarios en las empresas nuevas fintech, pero aclarar explícitamente las expectativas regulatorias en el período de prueba. Mantener salvaguardas tales como límites en la cantidad de clientes, el valor de la transacción o la duración para garantizar la protección del consumidor. Finalmente, adaptar el marco reglamentario a las necesidades de la industria fintech como se ha hecho en los países latinoamericanos con mejor desempeño.

Referencias

- Asian Development Bank (2017), *Accelerating Financial Inclusion in South-East Asia with Digital Finance*, Asian Development Bank and Oliver Wyman, <http://dx.doi.org/10.22617/rpt178622-2>. [44]
- Atkinson, A. and F. Messy (2013), "Promoting Financial Inclusion through Financial Education: OECD/INFE Evidence, Policies and Practice", *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 34, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k3xz6m88smp-en>. [26]
- Ayyagari, M., A. Demirgüç-Kunt and V. Maksimovic (2010), "Formal versus Informal Finance: Evidence from China", *Review of Financial Studies*, Vol. 23/8, pp. 3048-3097, <http://dx.doi.org/10.1093/rfs/hhq030>. [36]
- BCB (2018), "Brazil: Financial Citizenship Journey in Brazil", *Member Series: Financial Inclusion Journey*, Banco Central do Brasil, https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2018-08/AFI_MS_Brazil_AW_digital.pdf. [2]
- BCCR (2018), *Informe sobre el acceso de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, a los servicios financieros*, Banco Central de Costa Rica, https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocSectorReal/Informe_acceso_mipymes_servicios_financieros.pdf. [16]
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt and R. Levine (2007), "Finance, inequality and the poor", *Journal of Economic Growth*, Vol. 12/1, pp. 27-49, <http://dx.doi.org/10.1007/s10887-007-9010-6>. [9]
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt and M. Martinez Peria (2008), "Banking Services for Everyone? Barriers to Bank Access and Use around the World", *The World Bank Economic Review*, Vol. 22/3, pp. 397-430, <http://dx.doi.org/10.1093/wber/lhn020>. [8]
- Beck, T. et al. (2018), "Payment instruments, finance and development", *Journal of Development Economics*, Vol. 133, pp. 162-186, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.01.005>. [43]

- Berg, G. and B. Zia (2017), "Harnessing Emotional Connections to Improve Financial Decisions: Evaluating the Impact of Financial Education in Mainstream Media", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 15/5, pp. 1025-1055, <http://dx.doi.org/10.1093/jeea/jvw021>. [17]
- Erosa, A. and G. Ventura (2002), "On inflation as a regressive consumption tax", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 49/4, pp. 761-795, [http://dx.doi.org/10.1016/s0304-3932\(02\)00115-0](http://dx.doi.org/10.1016/s0304-3932(02)00115-0). [10]
- Fareed, F. et al. (2017), "Financial Inclusion and Women Entrepreneurship : Evidence from Mexico", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1411, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2fbd0f35-en>. [1]
- FCA (2017), *Regulatory sandbox lessons learned report*, Financial Conduct Authority, <https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf>. [48]
- Finnovista (2019), *FINTECH en Costa Rica: Hacia una evolución de los servicios financieros*, Inter-American Development Bank, <http://dx.doi.org/10.18235/0001754>. [6]
- Flamini, V. et al. (2016), *Costa Rica Selected Issues and Analytical Notes*, International Monetary Fund, https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/scr/2016/_cr16132.ashx. [38]
- Gama, A., F. Duarte and J. Esperança (2017), "Why discouraged borrowers exist? An empirical (re)examination from less developed countries", *Emerging Markets Review*, Vol. 33, pp. 19-41, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ememar.2017.08.003>. [33]
- Gathergood, J. (2012), "Self-control, financial literacy and consumer over-indebtedness", *Journal of Economic Psychology*, Vol. 33/3, pp. 590-602, <http://dx.doi.org/10.1016/j.joep.2011.11.006>. [25]
- Georgieva, K. (2018), *The gender gap in financial inclusion won't budge. Here are three ways to shrink it*, World Bank Blogs, <https://blogs.worldbank.org/voices/gender-gap-financial-inclusion-three-ways-shrink-it>. [15]
- Giné, X., R. Townsend and J. Vickery (2008), "Patterns of Rainfall Insurance Participation in Rural India", *The World Bank Economic Review*, Vol. 22/3, pp. 539-566, <http://dx.doi.org/10.1093/wber/lhn015>. [29]
- He, D. et al. (2017), "Fintech and Financial Services: Initial Considerations Monetary and Capital Markets, Legal, and Strategy and Policy Review Departments Fintech and Financial Services: Initial Considerations", *Staff Discussion Note*, No. 17/05, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2017/06/16/Fintech-and-Financial-Services-Initial-Considerations-44985>. [47]
- INEC (2019), *Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2018 RESULTADOS GENERALES*, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, <http://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/renameh2018.pdf>. [35]
- INEC (2018), *ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES*, <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares>. [20]
- Inter-American Development Bank (IDB)/IDB Invest/Finnovista (2018), *Fintech: América Latina 2018: Crecimiento y consolidación*, Inter-American Development Bank (IDB), <http://dx.doi.org/10.18235/0001377>. [7]

- Karlan, D. and J. Morduch (2010), "Access to Finance", in *Handbook of Development Economics, Handbooks in Economics*, Elsevier, <http://dx.doi.org/10.1016/b978-0-444-52944-2.00009-4>. [28]
- Kon, Y. and D. Storey (2003), , *Small Business Economics*, Vol. 21/1, pp. 37-49, <http://dx.doi.org/10.1023/a:1024447603600>. [32]
- Loría, M. and J. Martínez (2018), *Asimetrías regulatorias en el sistema financiero costarricense*, Academia de Centroamérica, <https://www.academiacr.or.cr/wp-content/uploads/2018/10/Asimetr%C3%ADas-regulatorias-en-el-sistema-financiero-costarricense-FINAL.pdf>. [34]
- Madeira, C. (2019), "The impact of interest rate ceilings on households' credit access: Evidence from a 2013 Chilean legislation", *Journal of Banking & Finance*, Vol. 106, pp. 166-179, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbankfin.2019.06.011>. [22]
- Maimbo, S. and C. Gallegos (2014), *Interest Rate Caps around the World: Still Popular, but a Blunt Instrument*, The World Bank, <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-7070>. [23]
- OECD (2020), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2020, An OECD Scoreboard*, forthcoming, OECD. [12]
- OECD (2019), *Agricultural Policies in Argentina*, OECD Food and Agricultural Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264311695-en>. [30]
- OECD (2019), *Costa Rica: Review of the Insurance System*, Organisation for Economic Co-operation and Development, <https://www.oecd.org/countries/costarica/Costa-Rica-Review-of-the-Insurance-System.pdf>. [5]
- OECD (2019), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2019: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2019-en. [11]
- OECD (2019), *Linking Indigenous Communities with Regional Development*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/3203c082-en>. [19]
- OECD (2019), *Recommendation of the Council on Consumer Protection in the field of Consumer Credit*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0453>. [24]
- OECD (2019), *Smarter Financial Education Key lessons from behavioural insights for financial literacy initiatives*, OECD, <http://www.oecd.org/financial/education/smarter-financial-education-behavioural-insights.pdf>. [27]
- OECD (2018), *G20/OECD INFE Policy Guidance on Digitalisation and Financial Literacy*, OECD, <http://www.oecd.org/finance/G20-OECD-INFE-Policy-Guidance-Digitalisation-Financial-Literacy-2018.pdf>. [13]
- OECD (2018), *Policy experimentation: The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age*, OECD, [https://one.oecd.org/document/DSTI/CDEP/GD/RD\(2018\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DSTI/CDEP/GD/RD(2018)1/en/pdf). [46]
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en. [3]

- OECD (2013), *Women and Financial Education: Evidence, Policy Responses and Guidance*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264202733-en>. [18]
- OECD/CAF (2019), *Latin America and the Caribbean 2019: Policies for Competitive SMEs in the Pacific Alliance and Participating South American countries*, SME Policy Index, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d9e1e5f0-en>. [31]
- OECD et al. (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>. [40]
- PGR (2019), *Oficialización y de declaratoria de interés público de la iniciativa para la educación financiera N° 41546-MP-MEIC*, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88321&nValor3=115349&strTipM=TC. [4]
- PGR (2014), *Ley Sistema de Banca para el Desarrollo N° 8634*, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63047. [39]
- Straub, S. (2005), "Informal sector: The credit market channel", *Journal of Development Economics*, Vol. 78/2, pp. 299-321, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2004.09.005>. [37]
- Suri, T. and W. Jack (2016), "The long-run poverty and gender impacts of mobile money", *Science*, Vol. 354/6317, pp. 1288-1292, <http://dx.doi.org/10.1126/science.aah5309>. [14]
- The Economist (2018), *THE 2018 GOVERNMENT E-PAYMENTS ADOPTION RANKING*, <https://usa.visa.com/content/dam/VCOM/global/visa-everywhere/documents/government-e-payment-adoption-ranking-study-2018.pdf>. [42]
- WEF (2019), *The Global Competitiveness Report 2019*, World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. [45]
- World Bank (2018), *Global Payment Systems Survey (GPSS)*, <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/brief/gpss>. [41]
- Zinman, J. (2010), "Restricting consumer credit access: Household survey evidence on effects around the Oregon rate cap", *Journal of Banking & Finance*, Vol. 34/3, pp. 546-556, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbankfin.2009.08.024>. [21]

Estudios Económicos de la OCDE

COSTA RICA

El progreso social y económico de Costa Rica ha sido notable. En los últimos 30 años, el crecimiento ha sido firme y el PIB per cápita se ha triplicado. Un fuerte compromiso con la apertura comercial ha sido clave para atraer inversión extranjera directa y progresar en la cadena de valor global. Costa Rica enfrenta desafíos sustanciales para conservar los éxitos logrados y continuar convergiendo hacia niveles de vida más altos. La situación fiscal sigue siendo una vulnerabilidad crítica. Los grandes déficits y el rápido aumento de la deuda pública amenazan los logros de Costa Rica. La reforma fiscal aprobada en diciembre de 2018 fue un paso histórico para restaurar 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 y el desempleo es alto. La desigualdad y la informalidad también siguen siendo altas. La pandemia de COVID-19 ha impactado significativamente a Costa Rica, con la desaceleración económica mundial y las medidas de contención necesarias lastrando las perspectivas de crecimiento y las cuentas fiscales. Responder con éxito a estos desafíos sustanciales dependerá de reforzar el marco fiscal e implementar reformas para fomentar el crecimiento inclusivo. Avances adicionales en los niveles de vida requerirán aumentar la productividad, estableciendo las condiciones adecuadas para que las empresas domésticas prosperen, y al mismo tiempo, mantener y reforzar el compromiso con la inversión extranjera directa y el comercio. Mantener el compromiso de preservar los recursos naturales y la biodiversidad, y con el plan de descarbonización, dará sus frutos en términos de crecimiento y empleo.

CAPÍTULOS ESPECIALES: REGULACIONES; INCLUSIÓN FINANCIERA

2020/7
Julio 2020



PRINT ISBN 978-92-64-64645-2
PDF ISBN 978-92-64-35076-2

