

Un viaje exitoso: las reformas económicas de Costa Rica, 2015-2020

Category: Costa Rica, COVID-19, Latin America, Posts in Spanish
written by oecdecoscope | July 15, 2020

Por Alberto González Pandiella, Patrick Lenain, Mauro Pisu y Enes Sunel

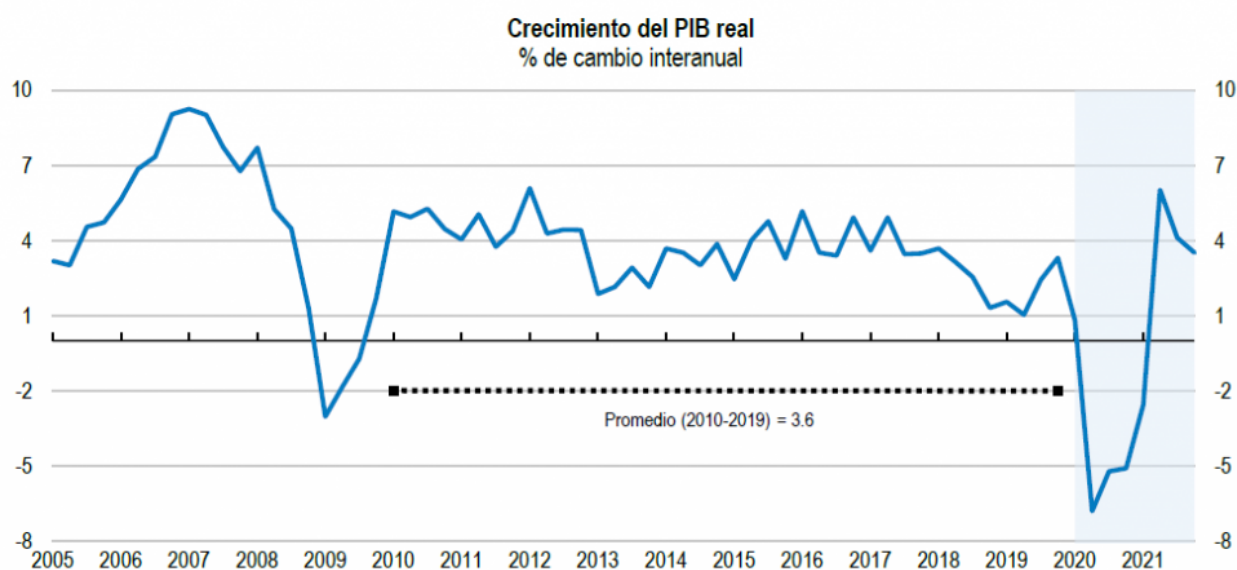
El 15 de mayo de 2020, Costa Rica fue invitada a unirse a la OCDE como su miembro número 38, lo que marca el final de un proceso de revisión exhaustiva por parte de la organización, incluidas tres estudios económicos de la OCDE (OCDE, 2016; OCDE, 2018a y OCDE, 2020). Este camino hacia la adhesión implicó iniciar múltiples reformas para impulsar el crecimiento económico y distribuir sus beneficios a todos los costarricenses. Gracias a las reformas en curso, Costa Rica está mejor preparada para enfrentar la crisis de COVID-19 e impulsar su crecimiento a largo plazo.

Crecimiento estable y resistente

Con un fuerte compromiso con la apertura comercial, Costa Rica ha atraído grandes flujos de inversión extranjera directa. Esto ha ayudado a progresar en la cadena de valor y mejorar la composición de sus exportaciones. El país también ha sido un imán para el turismo internacional. Esto ha sido gracias a su rico capital natural, especialmente su biodiversidad y la gran extensión de selva tropical, y a las políticas para protegerlo. Estos factores, junto con el aumento de los ingresos reales, han permitido un crecimiento constante y resistente, con rápidas recuperaciones a los shocks exógenos (Figura 1). El PIB real per cápita se ha triplicado en los últimos 30 años y alcanzó casi USD20,000 en 2019, cerca del promedio latinoamericano (OCDE, 2018a).

Sin embargo, el brote de COVID-19 ha infligido un duro golpe a la actividad económica, el empleo y el bienestar de los costarricenses. Se han puesto en marcha innovadoras medidas para proporcionar apoyo monetario y liquidez a los hogares y las empresas afectadas, ayudando a evitar daños a largo plazo. Sin embargo, el retorno a una situación normal está plagado de grandes incertidumbres y depende del desarrollo epidemiológico de la pandemia y la velocidad de la recuperación global.

Figura 1: a pesar de las conmociones externas, el crecimiento ha sido constante y resistente



Nota: Los datos para 2020 y 2021 reflejan el escenario de "impacto único" descrito en la Encuesta Económica de la OCDE de Costa Rica (2020).

Fuente: base de datos OECD Economic Outlook 107.

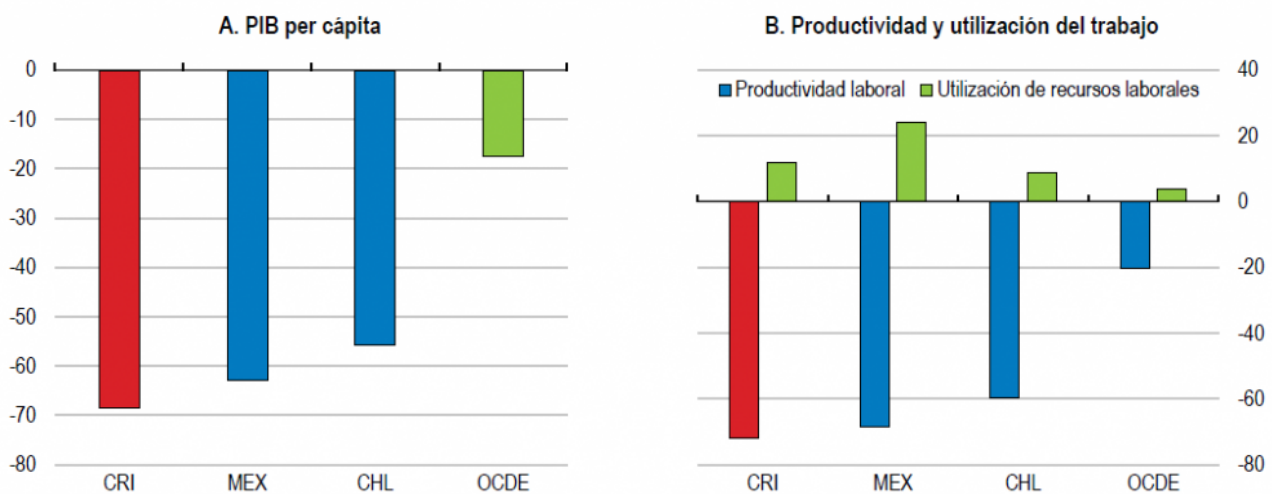
Las reformas recientes impulsarán la productividad de las empresas locales

Además del brote de coronavirus, Costa Rica enfrenta varios desafíos para continuar con su desempeño anterior. El proceso de convergencia de ingresos en las economías emergentes generalmente implica aumentar la productividad hacia la "frontera" que prevalece en las economías avanzadas. Sin embargo, en Costa Rica, el crecimiento de la productividad laboral ha quedado rezagado con respecto a sus pares durante muchos años. Los bajos niveles de productividad explican en gran medida la brecha de ingresos con los países de la OCDE (Figura 2). En 2016, el PIB por hora trabajada fue de solo USD 18.6 en comparación con un promedio de la OCDE de USD 51.9

(OCDE, 2018b).

La apertura a la inversión extranjera directa puede ayudar a revertir estas tendencias. La investigación publicada por la OCDE muestra una correlación positiva entre la presencia de empresas extranjeras y la productividad de las empresas costarricenses locales en los sectores manufacturero y de servicios (OCDE, 2018c). La investigación también ha encontrado que la política pública para impulsar los vínculos entre las empresas locales y de propiedad extranjera ayuda a la difusión del conocimiento (Alfaro-Urena et al., 2019). No obstante, Costa Rica sigue siendo una economía dual, con un sector moderno en zonas de libre comercio y empresas tradicionales fuera de ellas. Para impulsar la productividad agregada, la política gubernamental debería continuar estimulando la productividad de las empresas locales.

Figura 2 - La baja productividad explica la brecha de ingresos con los países de la OCDE



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 la base de datos OECD Economic Outlook 107.

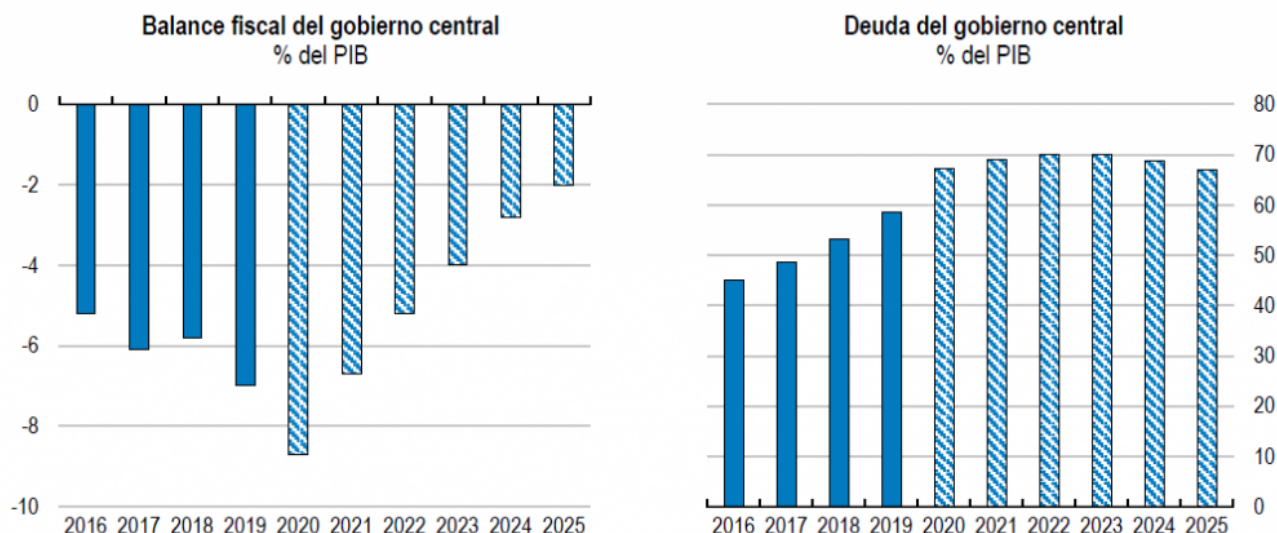
Las reformas recientes han tratado de estimular el dinamismo empresarial mejorando la competencia en el mercado de productos y nivelando el campo de juego entre las empresas estatales y el sector privado. Como parte del proceso de adhesión a la OCDE, la legislación adoptada por el Congreso ha

fortalecido a las autoridades de competencia y reducido la interferencia política en las empresas estatales. Las estimaciones provisionales sugieren que estas dos reformas, cuando se implementen por completo, podrían aumentar el nivel del PIB per cápita en casi un 10% en 5 años, una mejora muy significativa (OCDE, 2020). Cerrar las brechas existentes en la infraestructura de transporte, en particular las carreteras, también tendría un gran efecto positivo (Pisu y Villabos, 2016).

Una reforma fiscal para abordar los desafíos presupuestarios

La crisis de COVID-19 aumentará los déficits presupuestarios en todo el mundo. Esto, junto con grandes caídas en el PIB nominal, dará como resultado ratios de deuda pública más altos. Costa Rica no es una excepción, ya que se prevé que el déficit presupuestario alcance el 9% del PIB en 2020. Este es un gran déficit, pero es, en gran medida, atribuible al deterioro de la posición fiscal heredada del pasado (Figura 3), que ha limitado la capacidad del gobierno para responder al shock COVID-19. Antes de que se desatara la pandemia, la alta deuda pública y las bajas calificaciones de las agencias de crédito ya habían colocado los costos de endeudamiento de Costa Rica por encima de los de los países latinoamericanos pares. Con el rápido aumento de los pagos de intereses y las grandes necesidades de financiación (que se proyecta alcanzarán el 15% del PIB en 2021), la política gubernamental deberá centrarse una vez más en reducir el déficit presupuestario.

Figura 3 - La implementación completa de la reforma fiscal restablecería la sostenibilidad fiscal



Nota: Los datos de 2020-2025 son proyecciones.

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

La ambiciosa reforma fiscal aprobada por el Congreso en diciembre de 2018 proporcionará el marco necesario para reducir la deuda pública. La aprobación de esta reforma, que había estado en discusión durante casi dos décadas, ha sido un paso importante hacia la sostenibilidad fiscal. La legislación introdujo un sistema de IVA, tasas de impuesto sobre la renta más progresivas y una regla de gasto que limita el crecimiento del gasto del gobierno cuando la deuda pública alcanza umbrales específicos. Si se implementa completamente, se espera que la reforma produzca ahorros acumulados del 3.9% del PIB durante 2019–23. Es pertinente también realizar esfuerzos para racionalizar la remuneración de los trabajadores del sector público, que ha estado creciendo por encima de los salarios del sector privado durante mucho tiempo, contribuyendo a un alto nivel de desigualdad de ingresos (González Pandiella y Gabriel, 2017).

El viaje de Costa Rica hacia la membresía de la OCDE ya ha involucrado muchas reformas importantes, que tienen el potencial de impulsar el crecimiento económico y la inclusión a largo plazo, y mejorar la sostenibilidad fiscal. Pero lograr la membresía de la OCDE no es el final del viaje. Como miembro de la OCDE, Costa Rica estará en una mejor posición para

diseñar e implementar mejores políticas mediante el intercambio de puntos de vista, experiencias y mejores prácticas con otros países miembros. Esto puede orientar el diálogo nacional y los debates políticos sobre políticas para impulsar el desempeño económico y compartir sus beneficios entre todos los costarricenses. Otros países también aprenderán de las valiosas experiencias de Costa Rica en áreas como atraer inversión extranjera directa, diversificar la canasta de exportaciones, preservar los recursos naturales o el ecoturismo, lo que hará de este viaje un buen viaje para todos.

Referencias

Alfaro-Urena, Alonso, Manelici, Isabela y Vasquez, Jose P. (2019), *The Effects of Joining Multinational Supply Chains: New Evidence from Firm-to-Firm Linkages*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3376129>.

González Pandiella, A. y 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://doi.org/10.1787/77759015-en>.

OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2e0fea6c-en>.

OECD (2018a), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2018-en.

OECD (2018b), "Setting the scene: An overview of Costa Rica's productivity performance", in *OECD Economic Survey of Costa Rica: Research Findings on Productivity*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264298774-2-en>.

OECD (2018c), "FDI spillovers in Costa Rica: boosting local productivity through backward linkages", in *OECD Economic*

Survey of Costa Rica: Research Findings on Productivity, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264298774-3-en>.

OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en.

Pisu, M. y F. Villalobos (2016), "A bird-eye view of Costa Rica's transport infrastructure", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1323, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlswbwvwqjf-en>.

A Successful Journey: Costa Rica's Economic Reforms, 2015-2020

Category: Costa Rica, COVID-19, Latin America

written by oecdecoscope | July 15, 2020

By Alberto González Pandiella, Patrick Lenain, Mauro Pisu and Enes Sunel

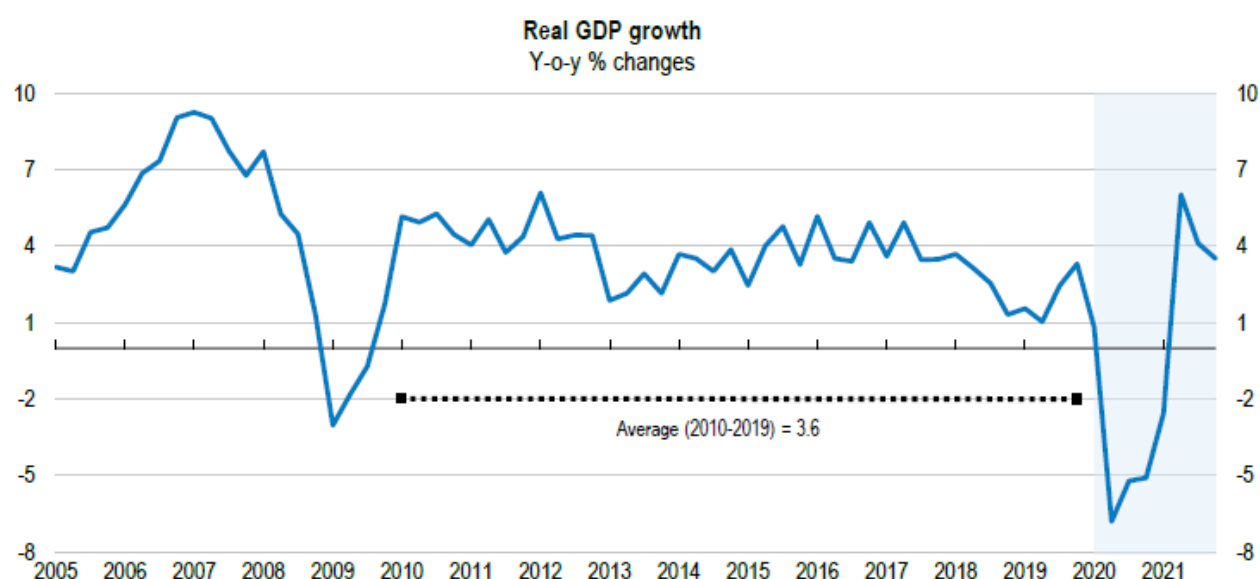
On 15 May 2020, Costa Rica was invited to join the OECD as its 38th member, marking the successful completion of a thorough review by the organisation, including three OECD Economic Surveys (OECD, 2016; OECD, 2018a; and OECD, 2020). This "journey" towards accession involved multiple reforms to boost the country's economic growth and distribute its benefits to all Costa Ricans. Thanks to these ongoing reforms, Costa Rica is better prepared to confront the COVID-19 crisis and to boost its long-term growth.

Steady and resilient growth

With a strong commitment towards trade openness, Costa Rica has attracted large inflows of foreign direct investment, helping to move up the value chain and upgrade the composition of its exports. The country has also been a magnet of international tourism thanks to its rich natural capital, especially its biodiversity and rainforest, and policies to protect it. These factors, together with rising real incomes, have sustained steady and resilient growth, with quick rebounds following exogenous shocks (Figure 1). Real GDP per capita has consequently tripled over the past 30 years and reached nearly USD 20 000 in 2019, close to the Latin American average (OECD, 2018a).

The COVID-19 outbreak has however inflicted a severe hit to economic activity, jobs, and the well-being of Costa Ricans. Innovative policy measures introduced to provide cash and liquidity support to households and firms will help to avoid long-term damages. However, the return to a normal situation is mired with very large uncertainties and depend on epidemiological developments and the speed of the global recovery.

Figure 1: Despite external shocks, growth has been steady and resilient



Note: Data for 2020 and 2021 reflect the "Single-hit" scenario described in the OECD Economic Survey of Costa Rica (2020).

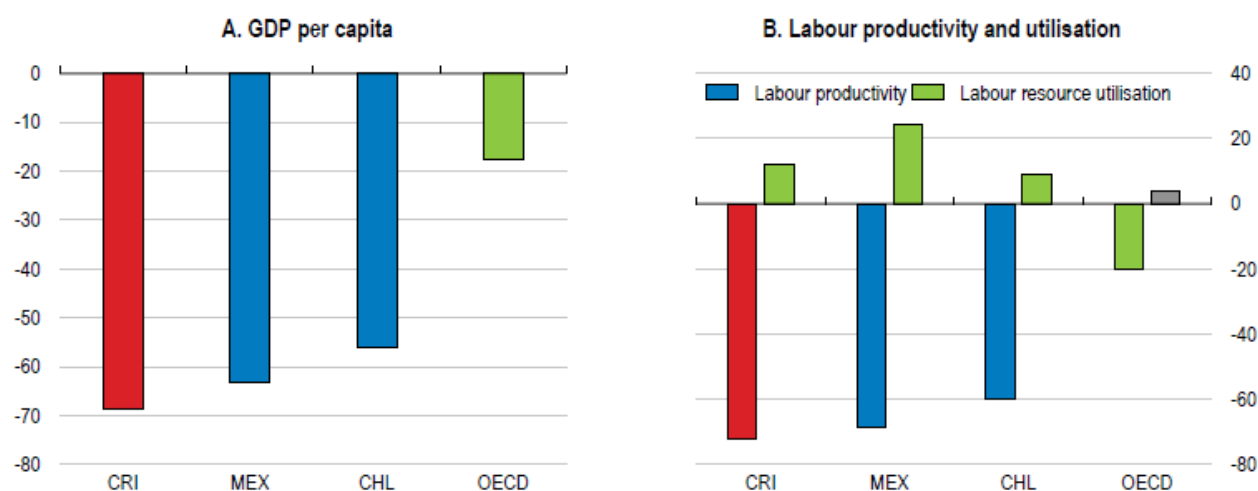
Source: OECD Economic Outlook 107 database.

Recent reforms will boost the productivity of local firms

Apart from the coronavirus outbreak, Costa Rica faces several challenges to continue its past performance. The process of income convergence in emerging economies typically involves increasing productivity towards the “frontier” prevailing in advanced economies. However, in Costa Rica labour productivity growth has lagged peers for many years. Low productivity levels explain to a large extent the income gap with OECD countries (Figure 2). In 2016, GDP per hour worked was only USD 18.6 compared with an OECD average of USD 51.9 (OECD, 2018b).

Openness to foreign direct investment can help to revert these trends. Research published by the OECD shows a positive correlation between the presence of foreign firms and the productivity of local Costa Rican firms in both the manufacturing and the services sectors (OECD, 2018c). Research has also found that public policy to boost linkages between foreign-owned and local firms helps knowledge diffusion (Alfaro-Urena et al., 2019). Nonetheless, Costa Rica remains a dual economy, with a modern sector in free trade zones and traditional enterprises outside them. To boost aggregate productivity the government policy should therefore continue to stimulate the productivity of local firms.

Figure 2 – Low productivity explains the income gap with OECD countries



Note: Compared to the weighted average using population weights of the 18 OECD countries with highest GDP per capita in 2018 based on 2018 purchasing power parities (PPPs). The sum of the percentage difference in labour resource utilisation and labour productivity does not add up exactly to the GDP per capita difference since the decomposition is multiplicative. Source: OECD National Accounts database; OECD Productivity database; and OECD Economic Outlook 107 database.

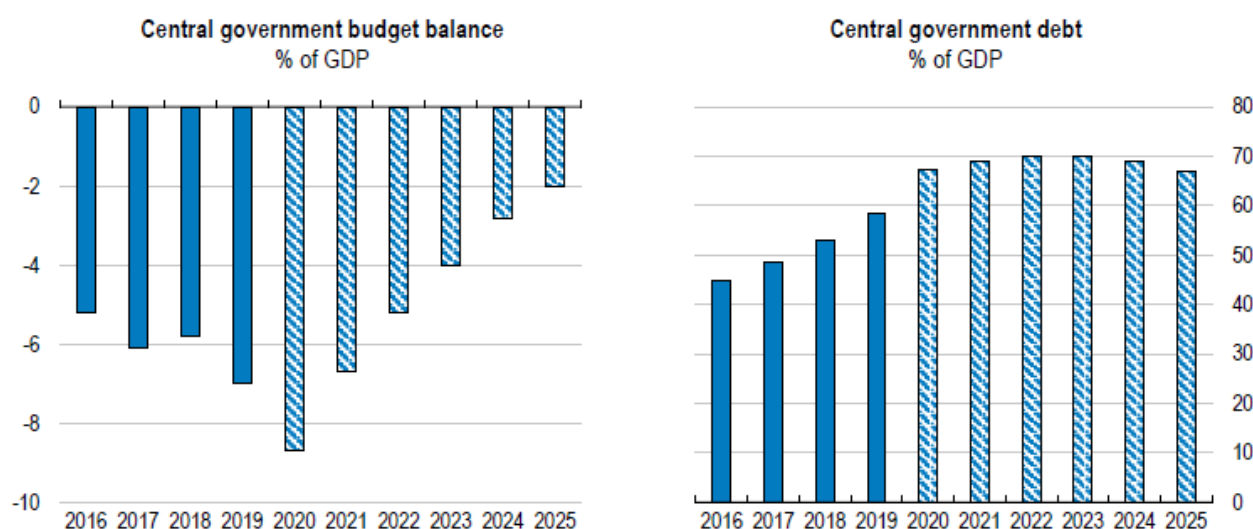
Recent reforms have sought to stimulate business dynamism by enhancing product-market competition and levelling the playing field between state-owned firms and the private sector. As a part of the OECD accession process, legislation adopted by Congress has strengthened the competition authorities and curtailed political interference in state-owned enterprises. Tentative estimates suggest that these two reforms, when fully implemented, could boost the level of GDP per capita by nearly 10% within 5 years – a very significant improvement (OECD, 2020). Closing existing gaps in transport infrastructure, particularly roads, would also have a large productivity pay-off (Pisu and Villabos, 2016).

A fiscal reform to address budgetary challenges

The COVID-19 crisis will increase budget deficits around the world. This along with large drops in nominal GDP will result in higher public debt ratios. Costa Rica is not an exception, with its budget deficit projected to reach 9% of GDP in 2020. This is a large deficit but is, to a large extent, attributable to the deteriorated fiscal position inherited from the past (Figure 3), which has limited the government's capacity to respond to the COVID-19 shock. Before the pandemic

struck, high public debt and low ratings from credit agencies put Costa Rica's borrowing costs above those of peer Latin American countries. With fast-rising interest payments and large borrowing requirements (projected to reach 15% of GDP in 2021), government policy will need to focus once again on reducing the budget deficit.

Figure 3 - Full implementation of the fiscal reform would restore fiscal sustainability



Note: Data for 2020 onward are forecast.

Source: Costa Rica Finance Ministry.

The ambitious fiscal reform approved by Congress in December 2018 will provide the necessary framework to bring down public debt. The approval of this reform, which had been in the works for nearly two decades, has been a major step toward restoring fiscal sustainability. The legislation introduced a VAT system, more progressive income tax rates, and a spending rule constraining government outlays when public debt reaches specific thresholds. If fully implemented, the reform is expected to yield cumulated savings of 3.9 % of GDP over 2019–23. Policy efforts will need also to rationalise the remuneration of public sector workers, which has been growing above private sector wages for a long time, contributing to a high level of income inequality (González-Pandiella and Gabriel, 2017).

Costa Rica's journey towards OECD membership has already

involved many important reforms, which have the potential to boost long-term economic growth and inclusiveness, and improve fiscal sustainability. But, achieving the OECD membership is not the end of the journey. As a member of the OECD, Costa Rica will be in a better position to design and implement better policies by exchanging views, policy lessons and best practices with other member countries. This can inform the national dialogue and political debates on policies to boost economic performance and share its benefits among all Costa Ricans. Other countries will also learn from Costa Rica's valuable experiences in areas such as attracting foreign direct investment, diversifying the exports basket, preserving natural resources or ecotourism, making it a really good journey for all.

REFERENCES

Alfaro-Urena, Alonso and Manelici, Isabela and Vasquez, Jose P. (2019), *The Effects of Joining Multinational Supply Chains: New Evidence from Firm-to-Firm Linkages*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3376129>.

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://doi.org/10.1787/77759015-en>.

OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2e0fea6c-en>.

OECD (2018a), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2018-en.

OECD (2018b), "Setting the scene: An overview of Costa Rica's productivity performance", in *OECD Economic Survey of Costa Rica: Research Findings on Productivity*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264298774-2-en>.

OECD (2018c), “FDI spillovers in Costa Rica: boosting local productivity through backward linkages”, in *OECD Economic Survey of Costa Rica: Research Findings on Productivity*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264298774-3-en>.

OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en.

Pisu, M. and F. Villalobos (2016), “A bird-eye view of Costa Rica’s transport infrastructure”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1323, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlswbwvwqjf-en>.