



INFORMALIDAD Y CARGAS SOBRE EL TRABAJO: ELEMENTOS PARA UNA DISCUSIÓN EN EL CASO COSTARRICENSE

Miguel A. Loría Sagot

RESUMEN

La relación entre las cargas laborales y el trabajo formal ha recibido especial atención en América Latina. La evidencia sugiere reducir la dependencia financiera de la seguridad social en impuestos sobre el trabajo. Se trata de una situación no sostenible en el tiempo, introduce efectos distorsionantes en el mercado laboral e incentivos a la informalidad. La experiencia en la región recomienda explorar fuentes alternativas de financiamiento para la seguridad social y, en general, se apoya la tesis de que una reducción en las cargas laborales y parafiscales se traduce en una disminución en la informalidad. No obstante, la literatura reconoce que la evidencia no es concluyente. La naturaleza de los datos, los enfoques metodológicos y el contexto macroeconómico son variables que inciden en los resultados. El documento analiza el financiamiento de la seguridad social en Costa Rica. Se evalúa la posición del país en cuanto a la magnitud y naturaleza de las cargas laborales bajo estándares internacionales, y se exploran mecanismos alternativos para trasladar esas cargas a impuestos generales, como una de las opciones. Se propone una estrategia de largo plazo, evaluando los respectivos costos y beneficios, los riesgos fiscales, así como tomar en cuenta aspectos de economía política.

Palabras clave: cargas laborales, informalidad, seguridad social, impuestos generales, riesgo fiscal

ABSTRACT

The relationship between labor-tax burden and informality has received special attention in Latin America. Evidence suggests a reduction of social security's financial dependence on taxes on labor, since it is not a sustainable situation, introduces distortions in the labor market and induces labor informality. Latin American experience recommends to explore alternative sources of financing of social security, and supports that a reduction of labor taxes follows a reduction on labor informality. Nevertheless, literature reviews recognizes that there is no conclusive evidence. Data, methodology, macroeconomic context are key variables may affect the observed results. This paper analyzes the financing of social security in Costa Rica. It reviews the Costa Rican tax burden's features and scope, as compared to international standards, and explores alternative devices to transfer labor-tax burden, such as general taxes. The study put forward a long-term strategy, considering cost-benefit analysis, fiscal risks and relevant issues on political economy.

Key words: labor tax, informality, social security, general taxes, fiscal risks

Miguel A. Loría Sagot es Investigador Asociado de Lead University, Exfuncionario del BID, Consultor Internacional, Especialista en temas de Gestión por Resultados, Evaluación Social de Proyectos, Gestión Fiscal y Municipal, Análisis Macroeconómico y Organización Industrial.

INFORMALIDAD Y CARGAS LABORALES. ASPECTOS CONCEPTUALES

En términos generales la informalidad se define como una situación en la cual trabajadores y empresas operan al margen de regulaciones legales económicas y laborales. Se trata de un fenómeno complejo, por cuanto abarca múltiples factores determinantes. Tanto la fuerza de trabajo como los establecimientos informales responden muchas veces a incentivos perversos relacionados con el alto costo de operar en la formalidad. Uno de esos incentivos se relaciona con altas cargas sobre el trabajo, ya sean para financiar la seguridad social o para otros destinos no directamente vinculados con la salud, invalidez o vejez (las llamadas cargas parafiscales).

Un elemento fundamental en el diseño de la política pública es analizar si los trabajadores se apropian o no de todos los aportes realizados y los consideran como un ingreso diferido, como el caso de las cargas previsionales, o si por el contrario los perciben como un impuesto en la medida que esos aportes no sean recuperados plenamente. Las contribuciones a la seguridad social son similares al impuesto sobre los ingresos personales, con la diferencia de que la recaudación presumiblemente se destina específicamente a la atención de necesidades preestablecidas de los contribuyentes, tales como jubilación, atención médica, invalidez, seguro de desempleo, entre otros. El problema surge por la fungibilidad de los fondos, lo cual hace prácticamente imposible determinar el cumplimiento fiel del propósito perseguido.

Los impuestos sobre la nómina salarial introducen un diferencial entre el costo empresarial de contratación (salario bruto más contribuciones) y el salario neto que recibe el trabajador, lo cual tiene un efecto distorsionante en el mercado laboral. Al reducirse la demanda por trabajo formal, debido a su alto costo, aumenta el desempleo y la demanda de trabajadores informales. El incremento artificial en el precio del trabajo en el sector formal por las cargas salariales propicia la sustitución de mano de obra por capital.

Con el fin de corregir eventuales distorsiones en el mercado laboral, se han sugerido reformas para sustituir las cargas laborales por fuentes alternativas de financiamiento, tomando en cuenta las características particulares y las capacidades de implementación de las reformas en cada contexto particular. Bosch y Cárdenas (2020) consideran deseable desvincular el

financiamiento de la seguridad social de los aportes y las contribuciones laborales para trasladarlo hacia impuestos de carácter general, tales como:

- Impuestos generales (consumo, ganancias corporativas, selectivos de consumo)
- Impuestos ambientales
- Devaluación fiscal esto es, disminución de las cargas sociales con aumentos en el Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Monotributos, la compactación de varios impuestos en uno solo

La literatura relevante para América Latina apoya la tesis de que los sistemas de seguridad social no pueden continuar dependiendo de los impuestos sobre el trabajo, por cuanto fomentan la informalidad de trabajadores y empresas, reducen el empleo formal y debilitan los ingresos tributarios. La recomendación general ha sido buscar fuentes alternativas de financiamiento, incluyendo reformas en la estructura tributaria si el caso lo amerita (OCDE, 2021). Cetrángolo (2006) advierte que por el alto peso de las cargas laborales dentro del recaudo tributario en muchos países de América Latina y los impactos regresivos que pueden tener algunos tributos, como el IVA, no es conveniente promover la sustitución de las cargas laborales en forma abrupta, ya que su reemplazo por otras fuentes puede ser una meta difícil de lograr en términos fiscales, sociales, institucionales o políticos.

En algunos países las llamadas cargas parafiscales destinan los recursos captados en forma obligatoria sobre el trabajo hacia actividades no relacionadas directamente con la seguridad social (educación, vivienda, subsidios, fondeo para entidades financieras). Para tratar de corregir esas distorsiones se sugiere realizar un análisis detallado que determine hasta donde se justifica imponer cargas parafiscales que se convierten en un impuesto puro y simple para el trabajador (Cárdenas, 2022).

La reducción de las cargas laborales es una **condición necesaria pero no suficiente para incentivar la formalidad**. Factores institucionales como regulaciones laborales poco flexibles, burocracia, excesos de regulación y corrupción han demostrado ser más importantes que las cargas sobre el trabajo para explicar el crecimiento de las economías informales (Singh y et. al, 2012). Para el caso de Costa Rica la Organización para la Cooperación y el Crecimiento Económicos (OCDE) ha identificado

una serie de barreras para la formalización del trabajo y de las empresas (OCDE, 2021):

- **Regulaciones inflexibles y jornadas parciales:** Las regulaciones laborales establecen bases mínimas contributivas fijas, independientes de la jornada laboral. Esta rigidez encarece el costo del trabajo vía cargas sociales y desalienta la contratación de trabajo formal.
- **Compleja estructura del salario mínimo.** La estructura de los salarios mínimos legales en Costa Rica es muy compleja, con salarios mínimos fijados por separado para los trabajadores con diversos niveles de calificación, niveles de educación formal y ocupaciones. El no cumplimiento del salario mínimo es alto, especialmente en el sector informal. Además, los salarios mínimos son relativamente altos considerando el tamaño del mercado laboral costarricense.
- **Limitado acceso al crédito formal.** La escasa o nula oferta de capital de riesgo y el requerimiento de garantías han sido un obstáculo para las empresas informales, debido precisamente a que por su naturaleza se invisibilizan al no contar con documentos que respalden la formalización de un crédito.
- **Pesada carga de trámites y regulaciones.** Son de particular relevancia los engorrosos procesos de registro y formalización de nuevas empresas. Tanto la tramitología como el exceso o irracionalidad regulatoria conllevan altos costos de transacción para las empresas en tiempo y dinero, por lo que operar en la informalidad obviando trámites y regulaciones resulta menos oneroso que operar formalmente.
- § **Brechas de innovación.** El rezago en innovación de las empresas domésticas con respecto a las ubicadas en zonas francas dificulta la capacidad de las primeras para generar empleo formal, por su relativa baja productividad y competitividad. La informalidad obstaculiza el crecimiento de las empresas, lo cual impide el desarrollo de economías de escala y el crecimiento de la productividad.
- **Estructuras monopólicas y falta de competencia.** La presencia de monopolios y concentración de mercados representa una importante barrera de entrada, especialmente para las micro y pequeñas empresas. Reducidas escalas de planta,

con altos costos de transacción hacen inviable el ingreso al mercado formal de muchos negocios, especialmente pequeños y medianos.

EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA: REVISIÓN DE LITERATURA

Uno de los aspectos relevantes del empleo en América Latina durante la pandemia fue la abrupta caída del empleo informal en comparación con el empleo formal. Las drásticas medidas de confinamiento, la reducción de actividades intensivas en mano de obra y la mayor flexibilidad para despedir trabajadores explican por qué el empleo informal se vio más afectado que el formal (IMF, 2021). Después de la crisis de la pandemia, la recuperación del empleo ha sido principalmente en empleos informales, lo cual incrementará aún más los ya elevados índices de informalidad (BID, 2021). La región tiene el segundo promedio más alto de informalidad en el mundo, sólo por debajo de África Subsahariana

Las elevadas cargas que pesan sobre el trabajo formal han contribuido a incrementar la informalidad, desincentivar el trabajo formal y debilitar la base tributaria de los países. Las cargas laborales son elevadas en la región latinoamericana porque no solo financian los servicios esenciales de la seguridad social, sino también a instituciones y programas no vinculadas expresamente con la seguridad social, denominadas parafiscales, como fue el caso el Colombia antes de la reforma del 2012 y como lo es actualmente en Costa Rica. En ese sentido, la recomendación de organismos internacionales ha sido buscar fuentes alternativas de financiamiento para financiar la seguridad social. Una de ellas es sustituir las cargas laborales por impuestos generales, o bien introducir regímenes simplificados como los monotributos.

Los regímenes tributarios simplificados implican la sustitución de alguna obligación formal por parte de los contribuyentes de menor tamaño económico. En general, estos esquemas están referidos a uno o más impuestos del régimen general de tributación de cada país, pero en algunos casos puntuales también se contemplan las contribuciones de la seguridad social, así como la provisión de un seguro de salud pública. Esta característica particular los convierte en instrumentos con gran potencial en términos de formalización laboral (FORLAC, 2014). En América Latina, los casos emblemáticos de este sistema se remiten a los casos de Argentina, Brasil y Uruguay.

En **Argentina** el monotributo fue concebido como un instrumento de política tributaria tendiente a incluir en el sistema formal a pequeños contribuyentes (principalmente autónomos, como profesionales, empresarios, comerciantes, que no estaban pagando sus impuestos, por diferentes razones. La forma de pago es una cuota fija mensual, con un componente tributario y otro de seguridad social. Desde su introducción en 1998 el número de cotizantes ha ido en aumento, de 640 mil en ese año a cerca de 4 millones al 2018. La recaudación tributaria anual por el monotributo es cercana al 0,3% del producto interno bruto (PIB) (Mora, 2020).

En **Brasil** los regímenes simplificados de tributación dirigidos a las pequeñas empresas desempeñaron un papel primordial en la reducción de la informalidad, la cual cayó del 51% en 2001 al 39% en 2011. El esquema establece una cuota mensual fija para las obligaciones tributarias (SIMPLES) y otra cuota fija que sustituye las contribuciones a la seguridad social (SIME). Bajo los dos sistemas en conjunto la cantidad de contribuyentes paso de 3,2 millones en 2009 a 12,7 millones en el 2017. La recaudación anual ronda alrededor del 3% del PIB. En una investigación sobre el monotributo en Brasil Fajnzylber, Maloney y Montes-Rojas (2011) encuentran que empresas operando formalmente después de la implementación de regímenes simplificados en 1996 muestran mayores niveles de ingresos y ganancias, emplean más trabajadores y son más intensivas en el uso de capital.

De manera similar, el monotributo en **Uruguay** establecido una cuota fija mensual que sustituye los impuestos nacionales y las contribuciones a la seguridad social. El régimen simplificado de tributación también contribuyó fuertemente en la reducción de la informalidad, la cual cayó del 40,7% en 2004 al 23,5% en 2014. Llambí *et al.* (2014) estiman que el régimen simplificado aumentó el empleo formal del 10% al 35% con impactos muy significativos entre pequeñas y medianas empresas. También encuentran que el régimen incentivó las inversiones de los microempresarios. La cantidad de contribuyentes pasó de 3,3 millones en el 2006 a 39,3 millones en el 2017. La recaudación fiscal por el monotributo, sin embargo, fue de apenas 0,04% del PIB en el periodo analizado.

La experiencia en los países mencionados que los regímenes simplificados como el monotributo han demostrado ser muy efectivos en propiciar la formalización del empleo en trabajadores y empresas. Para su buen funcionamiento es importante asegurar un buen diseño de los mismos en las etapas previas a su lanzamiento para evitar efectos indeseados, como alentar el no crecimiento de las empresas para permanecer en regímenes más favorables (Cárdenas *et al.*, 2021). Como suele observarse en la mayoría de los regímenes tributarios simplificados en América Latina, los ingresos generados por el monotributo han sido relativamente bajos en proporción al (PIB) o a los ingresos tributarios totales. No obstante, ello no desmerece su aplicación dado su alto potencial en términos de generación de empleo formal (FORLAC, 2014).

En **Colombia** se ha llevado a cabo una extensa investigación sobre informalidad laboral y su relación con las cargas sobre el trabajo. En el 2012 el Congreso aprobó una reforma que redujo la carga tributaria sobre la nómina en 13,5 puntos porcentuales (p.p.), de 29,5% a 16% del salario bruto, entre 2013 y 2014, con el fin de eliminar una serie de distorsiones en el mercado de trabajo y reducir los elevados índices de informalidad, por encima del 50%. La reforma redujo 5 p.p. de los impuestos parafiscales pagados por el empleador, antes en un 9% del valor de la nómina, y se eliminó el aporte patronal al régimen contributivo de salud de 8,5%. Los mayores aumentos en el empleo formal se registraron en micro (menos de 10 trabajadores) y pequeñas empresas (10 a 50 trabajadores). Esencialmente la reforma busco eliminar las distorsiones causadas por las cargas parafiscales, reemplazándolas por impuestos generales. Aspectos específicos de la reforma se detallan en el Recuadro 1.

Bernal *et al.* (2017) analizan el impacto de la reducción en los impuestos sobre la nómina en el mercado laboral formal del país, con base en los registros administrativos de la seguridad social durante el periodo de julio del 2012 a mayo del 2014, con un modelo de evaluación de impacto (Diferencias en Diferencias)¹. Los resultados evidencian un aumento en el salario del trabajador promedio en alrededor de un 2,7%,

¹ Este método consiste en dividir la población en dos grupos, uno afectado por la reforma (grupo de tratamiento) y otro que no fue afectado (grupo de control). Luego, con los datos de las encuestas de hogares se obtiene el cambio en la probabilidad de ocupar un empleo informal para cada uno de los grupos. La diferencia entre ambos cambios permite aislar el efecto de la reforma de otros factores que afectarían a los dos grupos de forma simultánea. El grupo de tratamiento está conformado por todos los trabajadores afectados por la reducción de los impuestos sobre la nómina, es decir, aquellos que ganan entre 1 y 10 salarios mínimos

significativo para todos los tamaños de empresas². Al mismo tiempo se estima un aumento del empleo formal en más de un 3% para las micro y pequeñas empresas.

RECUADRO 1. REFORMA TRIBUTARIA EN COLOMBIA

La reforma redujo 5 p.p. de los impuestos parafiscales pagados por el empleador, antes de un 9% del valor de la nómina, y se eliminó el aporte patronal al régimen contributivo de salud de 8,5%. Con estas reformas las cargas parafiscales a cargo del empleador se redujeron de un 9% a un 4%. Los impuestos parafiscales se definen en la Ley 255 de 1995 como impuestos obligatorios que afectan un determinado grupo económico o social y que se utilizan para su propio beneficio. Los impuestos parafiscales eliminados fueron: el 3% del valor de la nómina al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dedicado a la protección de la niñez y mejoramiento del bienestar de las familias más pobres y el 2% para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad encargada de la formación del trabajo por medio de la capacitación técnica y tecnológica. Las sociedades y personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta serían exonerados de las contribuciones parafiscales sobre los salarios de aquellos trabajadores que devenguen menos de 10 salarios mínimos mensuales. Para compensar los ingresos fiscales que dejaron de percibirse por la reducción en los impuestos sobre la nómina, la reforma introdujo una sobretasa del 9% (denominada impuesto sobre la renta para la equidad o CREE), bajo la hipótesis de que era preferible gravar el capital a gravar el trabajo. Los ingresos obtenidos con esta nueva tasa se destinaron exclusivamente a financiar las instituciones públicas y al sistema de salud afectados por la reforma. El gobierno se comprometió a proporcionar fondos adicionales si los ingresos no alcanzaban para cubrir las necesidades presupuestarias de dichas instituciones. Al resultar el CREE insuficiente para compensar totalmente los impuestos parafiscales, en el 2017 fue sustituido por un incremento en la tarifa general del impuesto de la renta corporativa, del 25% al 33% para la mayoría de las empresas.

Fuente: Cárdenas (2020).

Kugler *et al.* (2017) estimaron impactos positivos en la reducción de los impuestos sobre la nómina en el empleo formal, utilizando datos del periodo 2007-2014 provenientes de tres fuentes distintas. Encuentran un incremento del 15% en la probabilidad de obtener un contrato firmado y del 32% en la probabilidad de contribuir a un esquema de pensión o de salud entre quienes ganan menos de 10 salarios mínimos y un aumento del 15,2% en la probabilidad de pasar de la informalidad o el desempleo a la formalidad.

El estudio más reciente para Colombia corresponde a Garlati-Bertoldi (2018), utilizando un modelo de Diferencias en Diferencias. Los resultados evidencian una reducción progresiva de la tasa de informalidad de los trabajadores luego de entrar en vigencia la reforma tributaria en enero del 2013.

En **Perú** la reducción de las cargas laborales no llevó a un incremento de la formalidad. En el 2003 el gobierno peruano redujo los costos laborales no salariales de las microempresas del 54% al 17% como proporción del salario. Posteriormente, en 2008 se creó un régimen similar para las empresas de hasta 100 trabajadores, con un subsidio del 50% de las contribuciones a la seguridad social de las micro y pequeñas empresas. Si bien las tasas de informalidad se redujeron en este periodo, ello fue principalmente consecuencia del crecimiento económico y de la productividad en los sectores más intensivos en trabajo, y no a la reducción de los costos no salariales (Chacaltana, 2016).

En términos generales, la evidencia empírica encontrada en la región apoya la tesis de que una reducción en las cargas laborales y parafiscales se traduce en un aumento en el empleo formal, una disminución del empleo informal y un incremento en los salarios en el sector formal. Sin embargo, la evidencia no es concluyente. Existen casos donde una reducción en las cargas laborales no conlleva a una reducción de la informalidad. Mas que generalizaciones, las evaluaciones de impacto proporcionan resultados mixtos en cuanto a magnitud y alcances

Por lo tanto, la evidencia advierte que los resultados obtenidos en los países deben analizarse teniendo en cuenta diferencias en aspectos metodológicos, los cambios estructurales y regulatorios que se hubiesen dado simultáneamente con las reformas laborales, así como el contexto macroeconómico por cuanto pueden contaminar los datos. Consecuentemente, las conclusiones derivadas podrían estar sesgadas y llevar a decisiones de política pública equivocadas.

INFORMALIDAD Y CARGAS LABORALES EN COSTA RICA

Altos índices de informalidad

Con base en la definición del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) al trimestre móvil diciembre 2022 y enero-febrero 2023 se estimó la

² Las empresas se clasifican en micro (menos de 10 empleados), pequeñas (10 a menos de 50 empleados), medianas y grandes (más de 50 empleados).

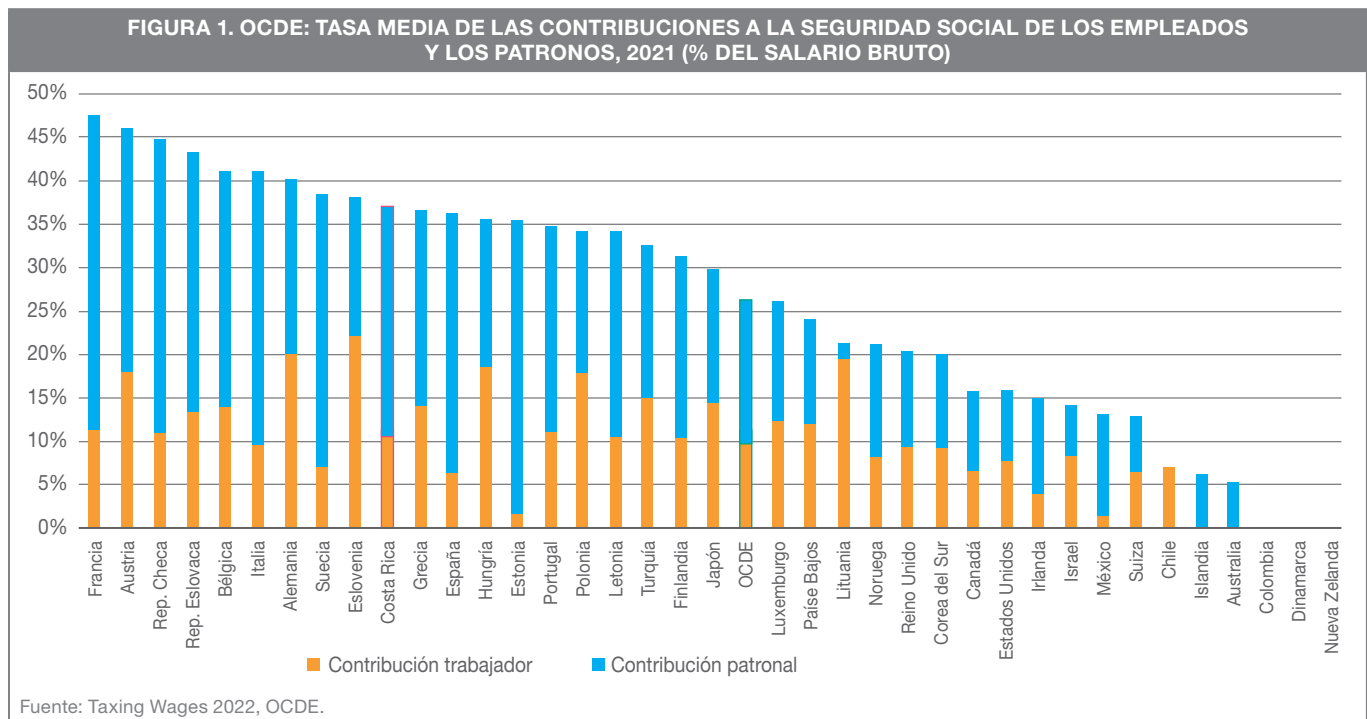
población ocupada con un empleo informal de 911.000 personas, equivalente a un 42,5%. Este porcentaje se compara con un promedio de 50% para la región latinoamericana. Del total de trabajadores informales 569 mil son hombres y 342 mil son mujeres. La población ocupada independiente con empleo informal se estima en un 88%. El perfil de la informalidad se caracteriza mayoritariamente por personas con 60 años o más, con primaria incompleta, residentes en zonas rurales, trabajadores independientes, en ocupaciones poco calificadas, que realizan sus tareas dentro de su vivienda o la de su empleador, en la calle o vía pública y en sitios de construcción, en empresas con un trabajador, y con salarios menores al mínimo legal.

Altas cargas sociales y parafiscales

De acuerdo con la OCDE Costa Rica exhibe elevadas cotizaciones a la seguridad social en comparación con la media de los países miembros de esa organización. Según el indicador empleado por la organización, la tasa media de las cargas totales con respecto al salario bruto en Costa Rica es de 37,0, casi once puntos porcentuales por encima del promedio OCDE (26,2%). La cotización para el trabajador (10,5%) es ligeramente

superior al promedio para la OCDE (9,7%), mientras que las cargas patronales son particularmente altas.

El alto diferencial de Costa Rica con respecto a la OCDE se explica fundamentalmente por el peso que tienen las cargas parafiscales en Costa Rica (7,25). Esta situación, en opinión de la OCDE, sería la causa de la alta tasa de informalidad que exhibe el país, por cuanto genera fuertes desincentivos para la formalización, y redundando en una alta tasa de desempleo y de informalidad. El Cuadro 1 muestra la composición de las cargas sociales y parafiscales vigentes en Costa Rica, desglosada por cotizante (trabajador y patrono) e institución receptora. El porcentaje total de cargas sobre el salario bruto (37,34%) se desglosa en tres componentes: (i) cotizaciones a la CCSS (24,23%); (ii) cargas parafiscales (7,25%) para financiar programas no contributivos de lucha contra la pobreza, capacitación para el trabajo e incluso la capitalización de un banco público no estatal, el (BPDC) y (iii) aportes y contribuciones para el financiamiento de las pensiones complementarias de acuerdo con la Ley de Protección al Trabajador (5,75%). De acuerdo con el esquema vigente la carga recae principalmente sobre el patrono (26,67%), mientras que para el trabajador es 10,67%.



CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN DE COTIZACIONES POR INSTITUCIÓN RECEPTORA, PATRONO Y TRABAJADOR (EN PORCENTAJES)

	Patrono	Trabajador	Total
Caja Costarricense de Seguro Social ^{1/}	14,67	9,67	24,23
Cargas parafiscales	7,25	–	7,25
Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	0,25	–	
Asignaciones Familiares (FODESAF)	5,0	–	5,0
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	0,50	–	0,50
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	1,50	–	1,50
Ley de Protección al Trabajador ^{2/}	4,75	1,0	5,75
Total	26,67	10,67	37,34

1/ Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) y Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IMV).

2/ Aporte al BPDC, Fondo de Capitalización Laboral (FCL), Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROPC) y Riesgos del Trabajo (Instituto Nacional de Seguros).

Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social.

Para equiparar el costo del trabajo sobre el salario bruto al promedio en la OCDE, Costa Rica tendría que reducir las cargas sociales o las parafiscales en al menos diez puntos porcentuales. Suponiendo que las cotizaciones a la seguridad social se mantengan sin modificaciones, el ajuste tendría que provenir por el lado de las contribuciones parafiscales, las cuales representan el 7,5% de las contribuciones del empleador. El financiamiento de los programas parafiscales podría pasar gradualmente a ser cubiertos por impuestos generales, como ha sugerido la OCDE y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El objetivo es reducir la dependencia del sistema de seguridad social en las cuotas obrero-patronales y sustituir estas últimas por impuestos generales que le provean de una mayor sostenibilidad. El ingreso por cargas sociales en el sector formal es susceptible a disminuciones en el tiempo debido al envejecimiento de la población, dado que la base demográfica de contribuyentes activos crecerá a menor velocidad que la base demográfica de prestaciones sociales y pensiones (Rosero y Jiménez, 2012). Quizás más que el envejecimiento, un proceso relativamente lento, la mayor afectación provendría por el incremento en la informalidad si esta tendencia demográfica se acentúa en los próximos años.

Considerando la experiencia internacional, las opciones que se elijan en Costa Rica para trasladar cotizaciones sociales o parafiscales a impuestos directos, monotributos u otros mecanismos, deberían tomar en cuenta aspectos de economía política tales como:

- Oposición de grupos políticos y sociales a cualquier reforma que afecte las finanzas de la CCSS, por la frágil situación financiera de la institución
- La negativa de las entidades parafiscales receptoras (IMAS, INA, BPDC, Asignaciones Familiares) a ceder rentas recibidas por mucho tiempo, máxime si representan un peso importante de sus ingresos corrientes como es el caso del INA donde los ingresos parafiscales representan poco más 70% de los ingresos corrientes de la institución.
- El riesgo de que las opciones consideradas no logren compensar parcial o totalmente los recursos que se dejan de percibir vía cargas sociales o parafiscales, o que eventualmente el Gobierno no cumpla con el compromiso de reintegrar a las parafiscales los ingresos recibidos vía impuestos. Esta situación podría generar desconfianza en la reforma y desatar fuerzas de oposición al cambio.
- El predominio de un enfoque fiscalista, más que de correcciones en un mercado de trabajo distorsionado que fomenta la informalidad.

Como medidas de mitigación ante esos efectos, sería recomendable considerar aspectos como los siguientes:

- Contar con un adecuado mapeo de los actores involucrados (trabajadores, empresarios, políticos, sindicatos, medios de comunicación, instituciones públicas afectadas, organismos parafiscales beneficiarios).
- Elaborar de previo una matriz de riesgos, para identificar aquellos factores que podrían bloquear o entorpecer el avance de las reformas, y contar con las respectivas medidas de mitigación.
- Llevar a cabo análisis costo-beneficio para las opciones de financiamiento alternativos, como un elemento esencial para la toma de decisiones
- Contar con fuerte apoyo político para impulsar las reformas y enfrentar las presiones y el cabildeo de grupos opositores.

Opciones para reducir las cargas laborales y fomentar la formalidad

Encontrar fuentes alternativas para reducir o eliminar las cargas laborales no es una tarea sencilla. Requiere identificar las acciones y proceder con un cuidadoso análisis costo-beneficio para las diferentes opciones, al margen lo posibles impactos sociales y políticos. Varias posibilidades podrían considerarse:

- (i) **Sustitución de cargas parafiscales por impuestos directos.** Esta medida ha sido sugerida por Robles (2021) y OCDE (2017). Un aspecto a considerar bajo esta opción es analizar la estructura tributaria costarricense, para identificar posibles espacios de traslado del 37% que las cargas sobre el trabajo representan sobre el recaudo total, hacia impuestos directos como el IVA, impuesto sobre la renta personal, impuestos corporativos, impuesto a la propiedad, etc.
- (ii) **Establecimiento del esquema de monotributos.** Este esquema ha sido exitoso en algunos países de América del Sur para estimular la formalidad, como una variante de simplificación tributaria. Un primer paso sería examinar a fondo la experiencia de los países que los han adoptado, considerando los contextos particulares en cada caso.
- (iii) **Disminución focalizada de cargas.** En este caso la propuesta consiste en reducir las contribuciones del empleador al seguro social exclusivamente para grupos de trabajadores particulares, con criterios seleccionados (género, edad, nivel de remuneración) o por condiciones de empleo (nuevos empleados, antigüedad, tamaño de empresa, tipo de contrato, jornada laboral, entre otros). Reducir las cargas para grupos específicos es relevante cuando se quiere favorecer el empleo entre grupos sensibles, como mujeres jóvenes en el caso costarricense.
- (iv) **Ampliación de la base tributaria.** Una opción por explorar es mantener tasas tributarias moderadas sobre bases más amplias eliminando exenciones, deducciones, tratamientos especiales sobre ciertos tributos personales y corporativos, mayores controles sobre la evasión, mayor simplicidad y eficiencia en la recaudación. El margen para aumentar los impuestos existentes

o introducir nuevos tributos es muy reducido, y enfrenta serias restricciones políticas³.

- (v) **Recortes presupuestarios.** Esta opción buscaría crear espacios fiscales para el financiamiento de la seguridad social. Seleccionar las partidas que sufrirían reducciones en el presupuesto y comparar los respectivos costos y beneficios económicos y sociales asociados sería lo apropiado. Sería necesario también un fuerte compromiso político para endurecer la regla fiscal y garantizar la disponibilidad de los recursos, en momentos en que la tendencia hacia flexibilizar la regla toma fuerza.

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y ALGUNAS RECOMENDACIONES

Existe abundante evidencia en América Latina que vincula altas cargas sobre el trabajo con elevados índices de informalidad. Esto provoca que los objetivos de la seguridad social no se cumplan de manera satisfactoria, para una población laboral de poco más del 40% en el caso de Costa Rica que se mantiene en la informalidad.

Las cargas laborales sobre el salario bruto en Costa Rica son elevadas bajo estándares internacionales. En comparación con los países miembros de la OCDE las cargas patronales con respecto al salario promedio son particularmente altas, 11 puntos porcentuales por encima del promedio en la OCDE, lo cual se explica en gran medida por la presencia de cargas parafiscales.

Una reducción de las cargas sobre el trabajo es condición necesaria para una menor informalidad, pero no suficiente. Persiste en el país una serie de factores de larga data que representan barreras de entrada al mercado formal para trabajadores y empresas. Si bien se han llevado a cabo algunas políticas públicas tendientes a fomentar la formalidad, el esfuerzo ha sido insuficiente y relativamente lento.

El financiamiento de la seguridad social basado en cargas sobre el trabajo no es sostenible. La estructura demográfica del país, con el agotamiento del bono demográfico, y el alto índice de informalidad amenazan el financiamiento de los programas sociales y compromete el estado de las finanzas públicas. De ahí la importancia, y urgencia, de buscar fuentes alternativas.

Como recomendaciones se sugiere:

Adoptar un enfoque de mediano-largo plazo. Como meta general, se sugiere alcanzar el estándar promedio de

³ Recientemente las principales fracciones legislativas rechazaron varios proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo relativa al cobro de impuestos bajo el concepto de renta global, aumento de tasas, potestades para el Ministerio de Hacienda para endeudarse en el exterior sin requerir el aval legislativo, entre otros.

la OCDE (cargas laborales como porcentaje del salario bruto) en un lapso de 20 o 30 años, en el contexto de una reforma nacional integral, tomando en cuenta las mejores prácticas internacionales. Como un primer paso, se propone trasladar las cargas parafiscales a impuestos generales para no estrujar financieramente a las entidades beneficiarias, tomando en consideración los espacios fiscales. La gradualidad en el traslado de las cargas vinculadas directamente con la seguridad social es más compleja, por cuanto deberá considerar la situación financiera de la CCSS, la incidencia del cambio demográfico y las implicaciones fiscales derivadas.

Considerar la opción de establecer un régimen simplificado como los monotributos. Existe evidencia sobre impactos positivos sobre la informalidad en América Latina. El diseño y alcance de un esquema de simplificación tributaria de esta naturaleza deberá evaluarse en función del contexto nacional. La evidencia empírica también advierte que no existen recetas únicas. Cada modelo debe justarse a la realidad correspondiente en cada caso.

Evaluar el efecto de reformas complementarias en otros ámbitos. Reducir las cargas sobre el trabajo es con-

dición necesaria pero no suficiente para incentivar el trabajo formal y reducir la informalidad. La política pública debe actuar simultáneamente en el ámbito de reformas complementarias, principalmente en aspectos de tramitología y en las características del mercado laboral a fin de identificar y remover las distorsiones que pudieran existir.

Realizar los análisis costo-beneficio para evaluar el impacto de eliminaciones o disminuciones de cargas sobre el trabajo por medio de impuestos generales, monotributos, restricciones presupuestarias, u otras alternativas.

Prestar atención a las metodologías que se utilicen para evaluar el impacto de las intervenciones de política públicas sobre la informalidad. El fenómeno de la informal es complejo, multidimensional y es influido por variables como crecimiento económico, aspectos estructurales, productividad, aparte de políticas públicas propiamente.

Llevar a cabo un adecuado mapeo de los entes involucrados. Los eventuales intereses, reacciones y los riesgos implícitos que puedan surgir son fundamentales a la hora de considerar la viabilidad política y técnica de las propuestas de políticas de intervención.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo, (BID). (2021). *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2021. Oportunidades para un mayor crecimiento sostenible tras la pandemia*. BID.
- Bosch, M. y Cárdenas, M. (2020). *Trabajos formales para la recuperación: ¿qué reformas necesita América Latina y el Caribe?* Trabajo elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo. División de Mercados Laborales.
- Cárdenas, M. (2021). *Introducción a la economía colombiana*. (4 ed). Fedesarrollo. Alpha Editorial.
- Cetrángolo, Ó. (Ed.) (2006). *La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chacaltana, J. (2016). Perú, 2002-2012: Growth, Structural Change and Formalization. *CEPAL Review*, 119: 45-64.
- Fajnzylber, P.; Maloney, W. y Montes-Rojas, G. (2011). Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES program. *Journal of Development Economics*, 94(2).
- International Monetary Fund, (IMF). (2021). *Regional Economic Outlook for Western Hemisphere*.
- Llambí, C.; Rius, A.; Carrasco, P.; Carbajal, F. y Cazulo, P. (2014). *Una evaluación económica de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay 2005 - 2011*. Centro de Estudios Fiscales.
- Mora, J.C. (2020). *La informalidad del empleo en Costa Rica. Propuestas de política laboral*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económicos, (OECD). (2021). *Economic Policy Reforms 2021: Going for Growth: Costa Rica*. <https://www.oecd.org/economy/growth/Costa-Rica-country-note-going-for-growth-2021.pdf>
- Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económicos, (OECD). (2022). *Taxing Wages*. OECD Publishing.
- Programa de Formación de la Formalización en América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo, (FORLAC). (2014). *El monotributo en Argentina, Brasil y Uruguay*. OIT.
- Salazar-Xirinachs, J.M. y Chacaltana, J. (Eds.). (2014). *Políticas de formalización en América Latina. Avances y desafíos*. Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina.
- Singh, A.; Solani, C. y Adil, M. (2012). *Inclusive Growth, Institutions, and the Underground Economy*. IMF Working Paper WP/12/47. International Monetary Fund.