

Reducir el costo del empleo formal en Costa Rica

Opciones de reforma de las
contribuciones patronales para
fortalecer la competitividad

Junio 2026



Competitividad



Empleo formal



Sostenibilidad fiscal



Protección social



Crecimiento económico



GUÍA DE NAVEGACIÓN

Explora los principales temas de este documento



1. El costo del empleo formal y el espacio de reforma en Costa Rica 3

1.1. Las contribuciones patronales en Costa Rica: qué está realmente en discusión 3

1.2. Costa Rica en perspectiva internacional: costo laboral y competitividad 5



2. Opciones de reforma para reducir el costo del empleo formal en Costa Rica 10

2.1. Dos decisiones estratégicas definen la reforma 10

- Escenario 1 — Reducción universal inmediata de 7,25 puntos porcentuales 11

- Escenario 2 — Reducción universal gradual de los 7,25 puntos porcentuales 13

- Escenario 3 — Reducción progresiva inmediata 15

- Escenario 4 — Reducción progresiva gradual 17

2.2. Comparación estratégica entre escenarios de reforma 19



3. Consideraciones sobre financiamiento y transición fiscal 21

Condiciones para una transición fiscal sostenible 25



Referencias 27



Reducir el costo del empleo formal en Costa Rica:

Opciones de reforma de las contribuciones patronales para fortalecer la competitividad



RESUMEN EJECUTIVO



El presente documento analiza distintas alternativas para una eventual reforma de las contribuciones sociales patronales en Costa Rica, con énfasis en los componentes parafiscales que actualmente representan aproximadamente 7,25 puntos porcentuales de la carga sobre la planilla formal. A partir de evidencia internacional, recomendaciones recientes de la OCDE y ejercicios de microsimulación, el estudio plantea que la discusión sobre cargas sociales debe entenderse principalmente como un problema de competitividad, costo del empleo formal y sostenibilidad del crecimiento económico.



El documento propone cuatro escenarios ilustrativos de reforma que combinan distintos grados de cobertura e implementación. El primer escenario contempla una reducción universal inmediata de 7,25 puntos porcentuales, con un costo fiscal estimado cercano al 1,45% del PIB anual una vez completada la reforma. El segundo plantea una implementación universal gradual durante cinco años, iniciando con reducciones de 0,5 puntos porcentuales y alcanzando, acumuladamente, los 7,25 puntos al final del período, distribuyendo el impacto fiscal en el tiempo. El tercer escenario propone una reducción progresiva inmediata, concentrando mayores reducciones en micro y pequeñas empresas y alivios menores en empresas medianas y grandes, mientras que el cuarto combina progresividad y gradualidad como una estrategia de transición fiscal más gradual y administrable.



Las simulaciones desarrolladas muestran que los costos fiscales de las reducciones universales son significativamente mayores debido a la alta concentración de la masa salarial formal en empresas medianas y grandes, así como en el propio sector público. En contraste, las reducciones más focalizadas o progresivas permiten disminuir considerablemente el impacto fiscal agregado, manteniendo al mismo tiempo alivios importantes para segmentos empresariales más sensibles al costo laboral. Los resultados sugieren que reducciones más agresivas sobre micro y pequeñas empresas generan costos fiscales relativamente bajos en comparación con esquemas universales homogéneos.



El documento también discute posibles mecanismos de transición fiscal y financiamiento alternativo. En línea con recomendaciones recientes de la OCDE, se exploran opciones asociadas a ampliaciones de bases tributarias, reducción de gastos fiscales, fortalecimiento de impuestos sobre renta y propiedad, impuestos ambientales y mejoras en administración tributaria y recaudación.



Más allá de proponer una única ruta de reforma, el objetivo central del documento es mostrar que existen distintas combinaciones posibles entre competitividad, progresividad y sostenibilidad fiscal. La discusión relevante ya no consiste únicamente en si reducir o mantener las cargas patronales actuales, sino en cómo diseñar una transición gradual, fiscalmente viable y consistente con los objetivos de crecimiento económico, generación de empleo formal y fortalecimiento de la competitividad del país.

1. El costo del empleo formal y el espacio de reforma en Costa Rica

1.1. Las contribuciones patronales en Costa Rica: qué está realmente en discusión

El debate sobre las contribuciones sociales patronales en Costa Rica suele presentarse como una discusión general sobre el costo del empleo formal. Sin embargo, una parte importante de esta conversación se centra específicamente en un conjunto relativamente delimitado de contribuciones patronales que actualmente financian programas e instituciones adicionales al núcleo del sistema de seguridad social. En términos agregados, las contribuciones patronales sobre la planilla formal representan, desde enero del 2026, el 26,83% del salario bruto del trabajador¹. Este porcentaje incluye tanto aportes destinados directamente al financiamiento de la seguridad social —en particular el seguro de salud y las pensiones administrados por la CCSS— como otras contribuciones orientadas a financiar instituciones y programas específicos.

Figura 1 Composición del aporte patronal sobre la planilla formal en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Caja Costarricense del Seguro Social.

¹ Desde el año 2009, la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social viene implementando aumentos graduales (cada 5 o 3 años) de 0,17 puntos porcentuales en la contribución para el Régimen de Invalidez, vejez y muerte (IVM). Desde el año 2020, dichos aumentos ocurren cada tres años, por lo que el aporte patronal global aumentó de 26,67% en el periodo 2023-2025 a 26,83% que regirá del 2026 al 2028. El último de estos aumentos será aplicado en enero del 2029, cuando el aporte patronal total pasará al 27,00%, si no ocurriesen reformas como las que se proponen en este documento.

Dentro de esta estructura², el principal foco de discusión se centra en aproximadamente 7,25 puntos porcentuales asociados a contribuciones dirigidas al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y al Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

Este punto es importante porque la discusión actual no gira en torno a reducir el financiamiento del núcleo contributivo de la seguridad social costarricense. Más bien, el debate se concentra en si parte del financiamiento de estas instituciones y programas debería continuar dependiendo principalmente de la planilla formal o migrar gradualmente hacia fuentes más amplias de financiamiento público.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado recientemente que Costa Rica mantiene una dependencia relativamente alta de contribuciones sobre la nómina para financiar distintos programas e instituciones públicas. Según el organismo, una parte importante de estas cargas no financia directamente la seguridad social, lo que aumenta el costo asociado al empleo formal, particularmente para empresas intensivas en trabajo y trabajadores de menor productividad.



RECOMENDACIONES RECIENTES DE LA OCDE para Costa Rica

“Una buena parte de los cargos de planilla (alrededor de un 35%) no están destinados a financiar el sistema de seguridad social. En su lugar, los recursos se asignan para financiar a otras instituciones como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) o un banco público. Esta es una **estrategia regresiva e ineficiente para financiar esas instituciones**, ya que **obstaculiza la formalización**, y al mismo tiempo, **erosiona la base tributaria**”.

OCDE, 2025.

“Así, podrían **eliminarse las contribuciones financieras a la entidad bancaria pública**, que fue establecida en 1969, pero que actualmente es una entidad financiera madura e integrada a los mercados financieros. **El INA y FODESAF podrían comenzar a financiarse gradualmente con el presupuesto general**”.

OCDE, 2025.

Fuente: OCDE (2025), *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2025*.

En particular, la OCDE ha planteado que instituciones como el INA y FODESAF podrían comenzar a financiarse gradualmente mediante el presupuesto general, reduciendo así la presión sobre la contratación formal. Asimismo, el organismo ha señalado que eliminar contribuciones específicas asociadas al financiamiento del Banco Popular podría formar parte de una estrategia orientada a reducir los costos laborales no salariales.

² Este documento analiza exclusivamente la situación de las contribuciones sociales patronales para el sector asalariado. Para el caso de los trabajadores independientes, el esquema de aseguramiento es completamente distinto, y su mayor nivel de informalidad requeriría de un análisis diferenciado.

Más allá de la discusión tributaria, este tema tiene implicaciones económicas más amplias. En una economía abierta como la costarricense, el costo asociado al empleo formal incide en las decisiones empresariales de contratación, expansión, inversión y competitividad relativa frente a otros países. Esto no implica que las contribuciones sociales patronales determinen por sí solas el desempeño económico, pero sí que constituyen uno de los componentes relevantes de la estructura de costos de producción.

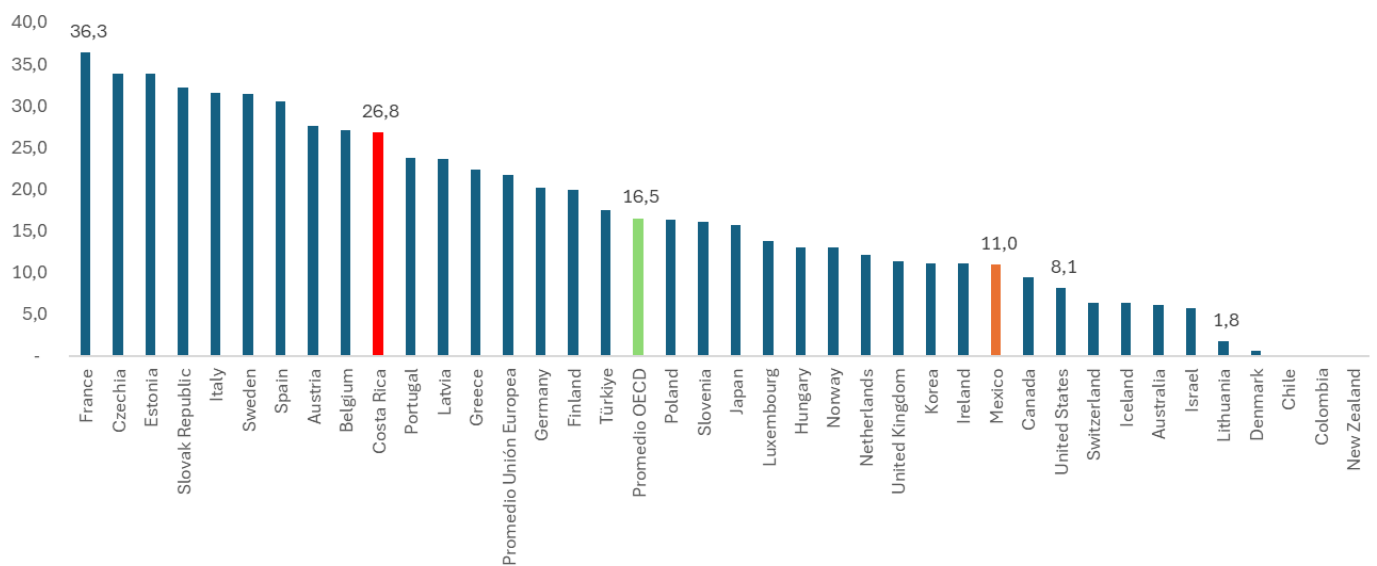
Precisamente por ello, en los últimos años, la discusión sobre las contribuciones sociales patronales ha comenzado a desplazarse de una lógica exclusivamente laboral hacia una conversación más amplia sobre competitividad, crecimiento empresarial y modernización del financiamiento del empleo formal en Costa Rica.

1.2. Costa Rica en perspectiva internacional: costo laboral y competitividad

La discusión sobre las cargas patronales en Costa Rica no ocurre en el vacío. En una economía pequeña y abierta, integrada a cadenas globales de valor y altamente dependiente de la inversión, el costo del empleo formal es uno de los factores que las empresas consideran al comparar países para producir, contratar o expandir sus operaciones.

De acuerdo con el gráfico 1, la tasa global de contribución patronal en Costa Rica se encuentra 10 puntos porcentuales por encima del promedio de los países de la OCDE. Incluso en países altamente competitivos como Alemania, Finlandia o Japón, el costo que recae sobre los patronos es menor que el que enfrentan las empresas formales en Costa Rica.

Gráfico 1: Tasa promedio de contribuciones sociales del empleador, países de la OCDE. (2024 o el año más reciente disponible. 2026 para Costa Rica.)



Fuente: Elaboración propia con base en OECD *Taxing Wages* y fuentes oficiales.

En Costa Rica, una proporción importante del costo asociado al empleo formal recae directamente sobre el empleador. Esto implica que el costo adicional de contratar formalmente puede percibirse como relativamente elevado, particularmente en actividades intensivas en mano de obra o en empresas con márgenes operativos más bajos.

A nivel internacional, Costa Rica presenta una estructura de financiamiento relativamente concentrada en contribuciones asociadas a la planilla formal. Aunque varios países de la OCDE poseen una carga tributaria total sobre el trabajo superior a la costarricense (como muestra el gráfico 2), la composición de esa carga suele distribuirse de manera distinta entre empleadores, trabajadores e impuestos generales.

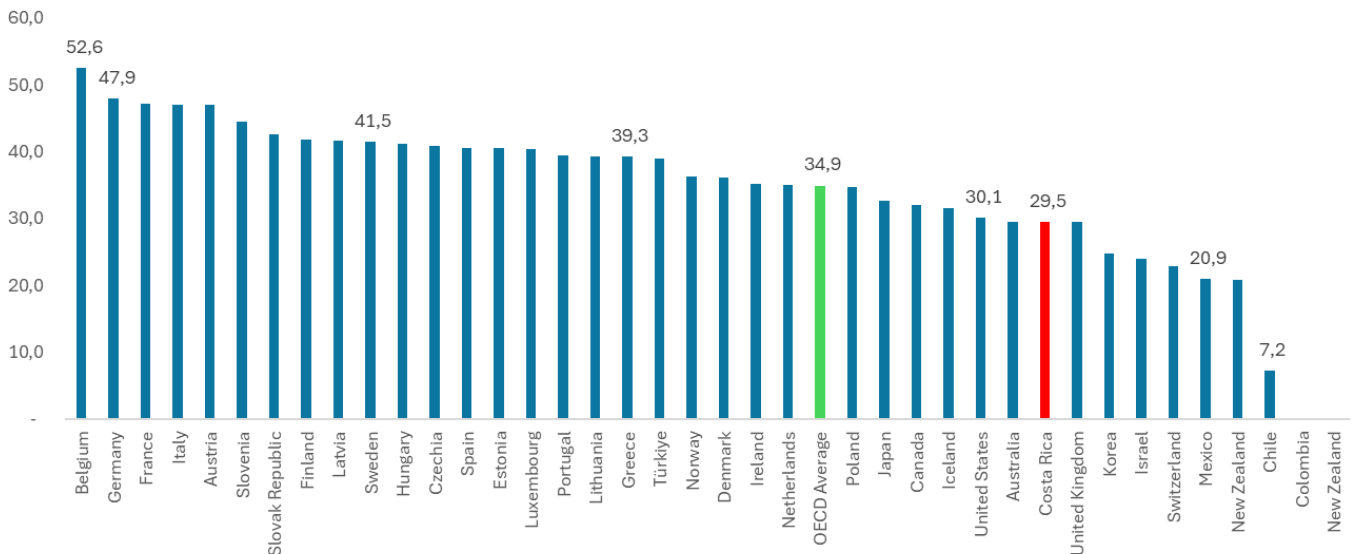
HALLAZGO CLAVE

26,83% contribución patronal en Costa Rica

+10 puntos porcentuales por encima del promedio de los países de la OCDE (16,5%).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado precisamente que Costa Rica obtiene una proporción relativamente alta de sus ingresos tributarios de las contribuciones sociales y de las cargas sobre la nómina. Según el organismo, esta estructura incrementa el costo laboral no salarial y dificulta la formalización y la expansión del empleo formal.

Gráfico 2 : Cuña fiscal (Tax wedge) calculada por la OCDE para distintos países. 2024

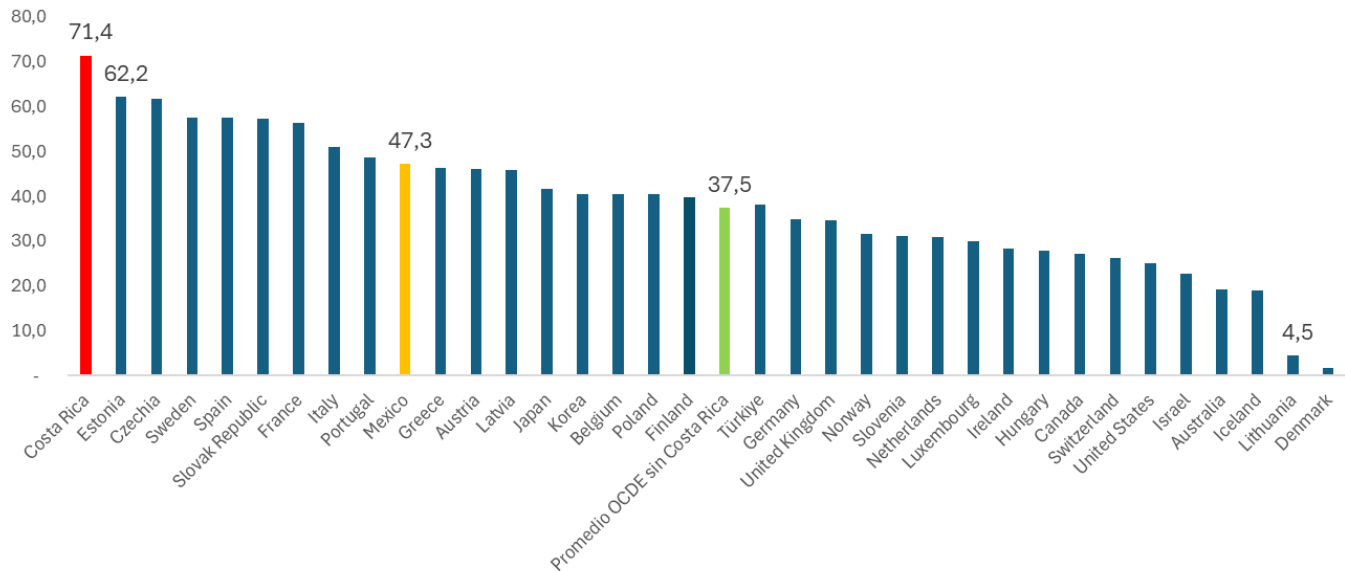


Fuente: Elaboración propia con base en OECD *Taxing Wages* y fuentes oficiales.

La denominada cuña fiscal (tax wedge) permite ilustrar esta discusión desde una perspectiva más amplia. Este indicador mide la diferencia entre el costo total asumido por el empleador y el ingreso neto que finalmente recibe el trabajador, incluyendo las contribuciones patronales, las del trabajador y los impuestos sobre la renta.

Uno de los hallazgos más relevantes en la comparación internacional es que Costa Rica presenta la mayor dependencia relativa de las contribuciones patronales en la estructura de la cuña fiscal de los países de la OCDE. En otras palabras, una proporción particularmente elevada del costo total del trabajo formal recae directamente sobre el empleador, como se muestra en el gráfico 3.

Gráfico 3 . Porcentaje de la recolección de impuestos y contribuciones sobre las planillas asumida por los patronos. 2024



Fuente: Elaboración propia con base en OECD *Taxing Wages*.

Mientras que en muchas economías desarrolladas el financiamiento del Estado social se distribuye de manera más equilibrada entre impuestos generales, contribuciones del trabajador e impuestos sobre la renta, en Costa Rica una parte importante del costo laboral continúa concentrándose directamente en la planilla formal empresarial.

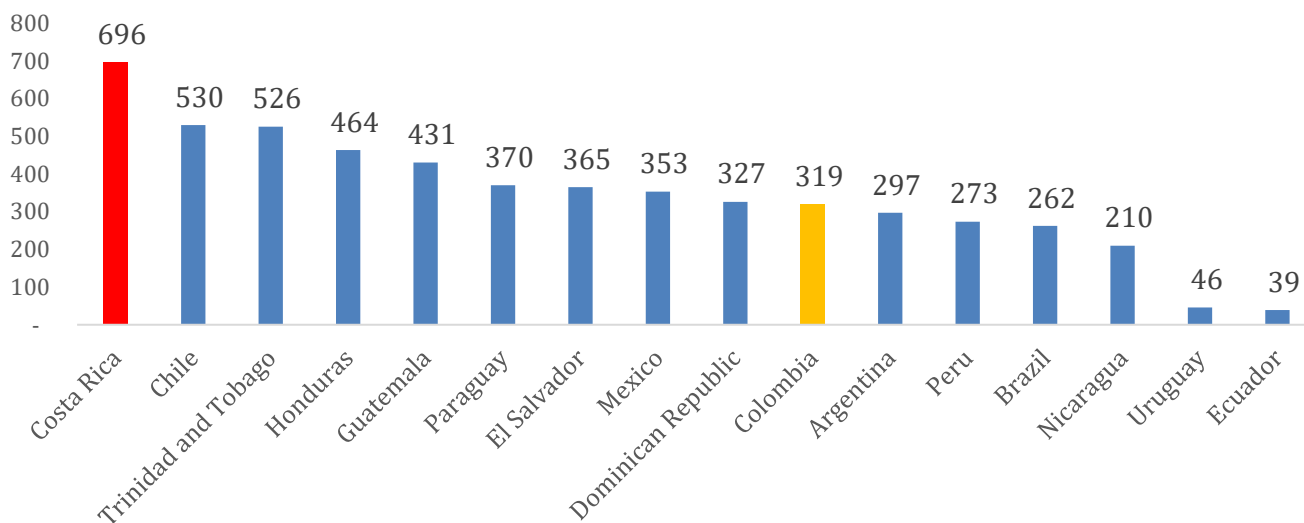
“Los cargos de planilla que pagan los empleadores son altos en comparación con el promedio de la OCDE, lo que también dificulta la formalización. Dada la baja productividad laboral, uno de los mayores obstáculos para la creación de empleos formales es la presencia de contribuciones sociales obligatorias y otros impuestos sobre las planillas que son relativamente altos (Arnold et al., 2024[13]). La experiencia en países como Colombia (OECD, 2024[14]) sugiere que reducir estos costos laborales no salariales ayudaría a disminuir la informalidad laboral.” OCDE, 2025

Este resultado ayuda a explicar por qué la discusión sobre cargas sociales en Costa Rica ha comenzado a desplazarse de una lógica puramente laboral hacia una discusión más amplia sobre competitividad y estructura de financiamiento público. El problema no radica únicamente en el tamaño agregado de la cuña fiscal, sino en cómo se distribuye ese costo dentro de la relación laboral formal.

Desde la perspectiva empresarial, esto implica que contratar formalmente en Costa Rica incorpora un componente relativamente alto de costos no salariales asumidos directamente por el patrono. Esta característica adquiere especial relevancia en actividades intensivas en mano de obra, empresas pequeñas y sectores expuestos a competencia regional e internacional. Al mismo tiempo, este hallazgo ayuda a contextualizar por qué distintos organismos internacionales, incluida la OCDE, han planteado la necesidad de reducir gradualmente la dependencia del financiamiento vía planillas y de migrar parte de estos recursos hacia bases tributarias más amplias y menos distorsionantes para el empleo formal.

La discusión también cobra importancia en el contexto del salario mínimo relativo de Costa Rica. El país posee uno de los salarios mínimos más altos de América Latina, tanto en términos nominales como relativos, particularmente para ciertos segmentos laborales y actividades intensivas en trabajo.

Gráfico 4 Salario Mínimo Legal bruto mensual en dólares estadounidenses no ajustados por PPP, 2025



Fuente: Elaboración propia con base en OECD, legislación nacional y fuentes oficiales internacionales.

La OCDE ha advertido de que la combinación de salarios mínimos relativamente altos y contribuciones laborales elevadas puede generar presiones adicionales sobre el costo del empleo formal, especialmente entre trabajadores jóvenes, poco calificados y en sectores de baja productividad.

Esto no implica que Costa Rica deba competir mediante salarios bajos ni debilitar su protección social. De hecho, el país mantiene ventajas importantes en capital humano, estabilidad institucional y sofisticación productiva que continúan siendo altamente valoradas por empresas nacionales e internacionales. Sin embargo, sí plantea preguntas relevantes sobre cómo financiar de manera más

eficiente distintos programas públicos sin concentrar una proporción tan alta de los costos de la contratación formal.

66

“El **salario mínimo** promedio de Costa Rica [...] **es alto en términos relativos** a otros países de la OCDE. En el caso de economías emergentes, por lo general caracterizadas por la coexistencia de empleos formales e informales, la presencia de **salarios mínimos muy altos**, que no se cumplen de forma efectiva, **podrían empujar a los trabajadores hacia la informalidad**”.

OCDE, 2025.

Precisamente por ello, durante los últimos años, la discusión internacional ha comenzado a desplazarse de una lógica centrada únicamente en cuánto recauda cada país hacia una conversación más amplia sobre cómo se financia el empleo formal, cómo se distribuyen los costos laborales y qué implicaciones tiene esto para la competitividad, el crecimiento empresarial y la expansión de la formalidad.

2. Opciones de reforma para reducir el costo del empleo formal en Costa Rica

2.1. Dos decisiones estratégicas definen la reforma

La discusión sobre las contribuciones sociales patronales en Costa Rica puede organizarse en torno a dos grandes decisiones de política pública. La primera corresponde a **la amplitud de la reducción del costo del empleo formal**: si el alivio contributivo debe aplicarse de manera uniforme a todas las empresas o si debe concentrarse proporcionalmente más en aquellas con menor escala y mayor sensibilidad relativa al costo laboral. La segunda decisión corresponde a **la velocidad de implementación**: si la reforma debe ejecutarse de forma inmediata o mediante una transición gradual que permita distribuir los costos fiscales y administrativos en el tiempo. A partir de estas dos dimensiones emergen **cuatro posibles escenarios de reforma**. Cada uno combina de manera distinta los objetivos de competitividad, sostenibilidad fiscal, simplicidad administrativa y el potencial impacto en el empleo formal.

Figura 2 Matriz estratégica de escenarios de reforma de cargas sociales



Fuente: Elaboración propia con base en propuestas analizadas por el Consejo de Promoción de la Competitividad.

La primera dimensión distingue entre esquemas universales y progresivos. Una reducción universal implica aplicar el mismo porcentaje de alivio contributivo a todas las empresas, independientemente de su tamaño o estructura productiva. Bajo esta lógica, el objetivo principal es reducir transversalmente el costo del empleo formal y fortalecer la competitividad general de la economía.

En contraste, una reducción progresiva mantiene el alivio para todas las empresas, pero concentra reducciones proporcionales mayores en las unidades productivas más pequeñas. Este enfoque parte de la premisa de que las micro y pequeñas empresas suelen enfrentar mayores restricciones relativas asociadas al costo del trabajo formal y, además, presentan niveles más altos de informalidad y márgenes operativos más bajos.

La segunda dimensión corresponde a la velocidad de implementación. Una implementación inmediata reduce más rápidamente el costo del empleo formal y envía señales más claras al sector productivo y a la inversión. Sin embargo, también implica impactos fiscales más abruptos y mayores necesidades de compensación financiera a corto plazo.

Por su parte, una implementación gradual permite distribuir los costos fiscales en el tiempo, construir mecanismos progresivos de compensación y evaluar de manera continua los efectos económicos de la reforma antes de avanzar a etapas posteriores. Aunque este enfoque reduce los riesgos de transición, también puede disminuir parcialmente la intensidad inicial de las señales de competitividad y de alivio de costos.

Bajo esta lógica, la discusión deja de centrarse únicamente en si Costa Rica debe o no revisar el costo asociado al empleo formal. La pregunta relevante pasa a ser qué combinación de amplitud y gradualidad resulta más consistente con los objetivos de competitividad, de sostenibilidad fiscal y de crecimiento del país.

Escenario 1 – Reducción universal inmediata de 7,25 puntos porcentuales

El primer escenario consiste en aplicar una reducción inmediata y uniforme al conjunto de contribuciones patronales actualmente bajo discusión, en particular al bloque de 7,25 puntos porcentuales asociado a componentes como FODESAF, INA, IMAS y Banco Popular. Bajo este enfoque, todas las empresas recibirían el mismo alivio proporcional sobre el costo asociado al empleo formal, independientemente de su tamaño o sector económico.

La **principal ventaja de este escenario es su simplicidad**. La reducción se implementa de manera homogénea y genera un alivio inmediato en el costo laboral formal en prácticamente toda la economía. Desde la perspectiva empresarial, esto podría traducirse en menores costos operativos, una mejora de márgenes y un fortalecimiento relativo de la competitividad, particularmente en sectores intensivos en trabajo y en actividades expuestas a la competencia internacional.

La lógica económica de este escenario es relativamente directa. Al disminuir el costo asociado a la contratación formal, las empresas disponen de un mayor margen para expandir sus operaciones, sostener empleo formal, mejorar su competitividad o aumentar la inversión. En una economía abierta

como la costarricense, esto también podría fortalecer el posicionamiento relativo del país frente a otros destinos de inversión y producción en América Latina.

Además, este tipo de reforma tendría un efecto simbólico y estratégico importante. Una reducción amplia y visible enviaría una señal clara de que Costa Rica busca reducir los costos sistémicos de producción y fortalecer las condiciones para el crecimiento del empleo formal y de la competitividad empresarial.

No obstante, este escenario también concentra los mayores desafíos fiscales. Debido a que la reducción se aplica a toda la masa salarial formal existente, una parte importante del alivio recaería inicialmente sobre empleos que ya operan en la formalidad, en su mayoría mediante y grandes empresas del sector privado y todo el sector público. Esto implica que el impacto recaudatorio sería inmediato, mientras que los posibles beneficios en crecimiento, expansión empresarial o generación adicional de empleo formal probablemente se materializarían de manera más gradual y heterogénea.



De acuerdo con los modelos de microsimulación elaborados por el Consejo para la Promoción de la Competitividad para acompañar el análisis de estas propuestas³, una rebaja inmediata de 7,25 puntos porcentuales en las contribuciones patronales generaría una pérdida recaudatoria directa cercana a los ₡750 mil millones anuales, aproximadamente el 1,45% del PIB proyectado por el Banco Central para el año 2025.

Cuadro 1 Resultados fiscales de la implementación del escenario 1: Reducción universal inmediata.

Escenario 1: Reducción universal inmediata

Parámetro analizado		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Rebaja total	
Ejemplo 1.1	Rebaja propuesta (puntos porcentuales)	7,25					7,25	
	Disminución en recaudación (% del PIB)	Anual	- 1,45	- 1,45	- 1,45	- 1,45	- 1,45	
		Acumulada	- 1,45	- 2,90	- 4,35	- 5,80	- 7,25	

Fuente: Elaboración propia con base en “Metodología de simulación para evaluar reformas en las contribuciones laborales en Costa Rica” (CPC, 2026).

Si se analiza en un marco temporal de 5 años (ver cuadro 1), las necesidades de financiamiento son claramente altas y posiblemente inviables, dadas las proyecciones de recaudación tributaria recientemente publicadas por el Ministerio de Hacienda en su marco fiscal de mediano plazo, en el que

³ Nota técnica: “Metodología de simulación para evaluar reformas en las contribuciones laborales en Costa Rica”, Consejo para la Promoción de la Competitividad, 2026.

señala que los ingresos totales del Gobierno Central caerían del 14,4% del PIB registrado en 2025 al 11,3% del PIB para el año 2031 (Hacienda, 2026).

Precisamente por ello, la viabilidad de este escenario dependería de la existencia de **mecanismos claros de compensación y de transición fiscal**. Una reducción de esta magnitud requeriría definir cómo sustituir progresivamente los recursos asociados a programas e instituciones actualmente financiados mediante la planilla formal, **evitando deterioros abruptos en el financiamiento social y en las finanzas públicas**.

En términos comparativos, este escenario representa la apuesta más agresiva desde el punto de vista económico y competitivo. También es el que posee la mayor capacidad para modificar rápidamente el costo relativo del empleo formal en Costa Rica. Sin embargo, esa misma amplitud implica asumir mayores riesgos fiscales y una mayor dependencia de que los efectos económicos esperados — competitividad, crecimiento, inversión y expansión empresarial— efectivamente comiencen a materializarse a mediano plazo.

Escenario 2 – Reducción universal gradual de los 7,25 puntos porcentuales

El segundo escenario mantiene la lógica de una reducción universal del costo del empleo formal, pero introduce una diferencia fundamental en el ritmo de su implementación. **En lugar de aplicar la reducción total de inmediato, el alivio contributivo se implementaría progresivamente en distintas etapas, lo que permitiría distribuir los costos fiscales y administrativos a lo largo del tiempo**.

Bajo este enfoque, el objetivo final sigue siendo reducir significativamente el costo asociado al empleo formal en toda la economía (los 7,25 puntos porcentuales). Sin embargo, la gradualidad busca disminuir los riesgos de transición y facilitar la adaptación del financiamiento institucional y presupuestario asociado a las contribuciones actualmente en discusión.

Una posible trayectoria consistiría en iniciar con componentes de menor peso relativo en el financiamiento social agregado y, posteriormente, avanzar hacia contribuciones de mayor sensibilidad fiscal y política. Por ejemplo, la transición podría comenzar con reducciones asociadas al Banco Popular y al IMAS, para posteriormente incorporar gradualmente componentes vinculados al INA y, finalmente, al FODESAF.

La principal ventaja de este esquema radica precisamente en su capacidad para reducir el choque fiscal inicial. A diferencia de una reducción universal inmediata, la gradualidad permite construir mecanismos progresivos de compensación financiera, reasignación presupuestaria o sustitución parcial de fuentes de financiamiento antes de alcanzar la reducción total prevista.



Figura 3

Ejemplo ilustrativo de implementación gradual de una reforma de cargas patronales

Un enfoque escalonado permite administrar riesgos fiscales, proteger programas sociales y asegurar una transición sostenible.



Fuente: Elaboración propia con base en propuestas analizadas por el Consejo de Promoción de la Competitividad.

De acuerdo con los modelos de microsimulación (CPC, 2026), la rebaja de los 7,25 puntos podría ejecutarse de manera escalonada en un periodo de 5 años, iniciando el primer año con una rebaja de 0,5 puntos porcentuales, y creciendo progresivamente hasta haber alcanzado la reducción global de 7,25 puntos.

Bajo este escenario, los impactos recaudatorios iniciales son más reducidos (del orden de 0,10% del PIB en el primer año y 0,30% en el segundo), y luego de 5 años, el impacto fiscal total acumulado puede suavizarse mucho más, alcanzando una pérdida fiscal de 1,45% del PIB al sumar los 5 años, en lugar de los 7,25% del PIB del escenario 1.

Cuadro 2 Resultados fiscales de la implementación del escenario 2: Reducción universal gradual

Parámetro analizado		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Rebaja total	
Ejemplo 2.1	Rebaja propuesta (puntos porcentuales)	0,50	1,00	1,75	2,00	2,00	7,25	
	Disminución en recaudación (% del PIB)	Anual	- 0,10	- 0,20	- 0,35	- 0,40	- 0,40	
		Acumulada	- 0,10	- 0,30	- 0,65	- 1,05	- 1,45	
Parámetro analizado		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Rebaja total	
Ejemplo 2.2	Rebaja propuesta (puntos porcentuales)	0,50	1,00	1,50	2,00	2,25	7,25	
	Disminución en recaudación (% del PIB)	Anual	- 0,10	- 0,20	- 0,30	- 0,40	- 0,45	
		Acumulada	- 0,10	- 0,30	- 0,60	- 1,00	- 1,45	

Fuente: Elaboración propia con base en “Metodología de simulación para evaluar reformas en las contribuciones laborales en Costa Rica” (CPC, 2026).

Desde una perspectiva política e institucional, este enfoque también facilita la construcción de acuerdos y reduce parte de la incertidumbre asociada a reformas de gran magnitud. Debido a que los efectos económicos de una reducción de cargas sociales suelen manifestarse de manera gradual y heterogénea, una implementación escalonada permite monitorear los resultados y realizar ajustes antes de avanzar a etapas posteriores.

Este escenario también es coherente con la experiencia internacional. Muchas reformas contributivas relativamente exitosas han seguido trayectorias graduales precisamente debido a la sensibilidad política y fiscal de los sistemas de financiamiento social. En contextos con importantes restricciones fiscales, la implementación progresiva suele ofrecer mayores probabilidades de sostenibilidad institucional que las transformaciones abruptas.

Además, la gradualidad permite incorporar mecanismos permanentes de evaluación y seguimiento. El país podría monitorear indicadores de competitividad, expansión empresarial, empleo formal y recaudación a medida que avanza la implementación, ajustando el ritmo o la composición de la reforma según los resultados observados.

No obstante, este enfoque también presenta limitaciones. Desde la perspectiva empresarial, una reducción demasiado lenta puede percibirse como insuficiente para modificar de manera significativa el costo laboral relativo de la economía en el corto plazo. Del mismo modo, trayectorias excesivamente largas o inciertas podrían debilitar parte de la señal de competitividad que la reforma busca transmitir.

En términos generales, **este escenario representa una estrategia de transición más prudente y fiscalmente viable**. Aunque reduce parcialmente la intensidad inicial del alivio económico, también disminuye los riesgos asociados a la sostenibilidad financiera y aumenta la viabilidad política de una eventual reforma amplia del costo del empleo formal.

Escenario 3 – Reducción progresiva inmediata

El tercer escenario plantea una reducción inmediata e incremental del costo del empleo formal. A diferencia de una reducción universal, este enfoque mantiene el alivio contributivo para todas las empresas, pero asigna reducciones proporcionalmente mayores a las unidades productivas más pequeñas, donde el costo laboral suele representar una carga relativa más significativa.



La lógica detrás de este esquema se basa en una característica estructural del mercado laboral costarricense: las micro y pequeñas empresas presentan mayores niveles de informalidad, menores márgenes operativos y una mayor sensibilidad relativa al costo de la contratación formal. Bajo estas condiciones, una reducción proporcionalmente mayor en este segmento podría generar efectos más visibles sobre la expansión empresarial, el sostenimiento del empleo formal y la formalización relativa.

A diferencia de un enfoque estrictamente focalizado, este escenario no excluye a las empresas medianas o grandes del alivio contributivo. Todas las empresas reciben una reducción del costo del empleo formal, pero las de menor tamaño obtienen un alivio proporcionalmente mayor debido a su mayor vulnerabilidad relativa frente a los costos laborales y a sus menores niveles de productividad y escala.

El cuadro 3 plantea que podría aplicarse una rebaja total de los 7,25 puntos a las micro y pequeñas empresas, pero una rebaja más reducida, de sólo 5 puntos porcentuales, para las medianas y grandes empresas del sector privado. Pero la diferencia entre los tres ejemplos presentados en el cuadro 3 radica en ¿qué hacer con el sector público?

Cuadro 3 Resultados fiscales de la implementación del escenario 3: Reducción progresiva inmediata

Escenario 3: Reducción progresiva inmediata

Parámetro analizado		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Rebaja total	
Ejemplo 3.1	Rebaja propuesta (puntos porcentuales)	Micro y pequeñas	7,25				7,25	
		Medianas y grandes	5,00				5,00	
		Sector Público	7,25				7,25	
	Disminución en recaudación (% del PIB)	Anual	- 1,20	- 1,20	- 1,20	- 1,20	- 1,20	
		Acumulada	- 1,20	- 2,40	- 3,61	- 4,81	- 6,01	
Parámetro analizado		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Rebaja total	
Ejemplo 3.2	Rebaja propuesta (puntos porcentuales)	Micro y pequeñas	7,25				7,25	
		Medianas y grandes	5,00				5,00	
		Sector Público	5,00				5,00	
	Disminución en recaudación (% del PIB)	Anual	- 1,03	- 1,03	- 1,03	- 1,03	- 1,03	
		Acumulada	- 1,03	- 2,06	- 3,08	- 4,11	- 5,14	
Parámetro analizado		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Rebaja total	
Ejemplo 3.3	Rebaja propuesta (puntos porcentuales)	Micro y pequeñas	7,25				7,25	
		Medianas y grandes	5,00				5,00	
		Sector Público	3,00				3,00	
	Disminución en recaudación (% del PIB)	Anual	- 0,87	- 0,87	- 0,87	- 0,87	- 0,87	
		Acumulada	- 0,87	- 1,75	- 2,62	- 3,49	- 4,36	

Fuente: Elaboración propia con base en “Metodología de simulación para evaluar reformas en las contribuciones laborales en Costa Rica” (CPC, 2026).

Hoy día, una buena parte de la recaudación tributaria sobre planillas proviene del sector público (gobierno central, gobiernos locales, instituciones y empresas públicas financieras y no financieras), y en ese contexto, hay que comprender que cambios en tasa de contribución patronal del Estado no tendrían ninguna incidencia sobre la contratación, la informalidad o la competitividad. Es decir, rebajar o no rebajar el aporte patronal (en este caso, el Estado como patrono de los empleados públicos), no afectaría la generación de empleo o la atracción de inversiones.

Sin embargo, la planilla estatal sí tiene altos impactos sobre la recaudación tributaria sobre planillas. Por eso, una alternativa para el sector estatal es reducir en aún menor medida el aporte patronal, por ejemplo, en sólo 3 puntos porcentuales de reducción (como muestra el ejemplo 3.3 del cuadro 3).

La ventaja, entonces, de reducir la carga sobre el sector público es que el impacto fiscal sería más controlable. El cuadro 3 muestra que, si a las micro y pequeñas empresas se les rebaja los 7,25 puntos, a las medianas y grandes solo 5, pero al sector público también se le rebaja por completo los 7,25 puntos, el costo fiscal luego de 5 años sería de 6% del PIB, mientras que si al sector público sólo se le rebajan 3 puntos porcentuales, el costo fiscal acumulado sería menor, de 4,36% del PIB.

Este elemento resulta particularmente importante desde los puntos de vista político y económico. El esquema mantiene una lógica general de competitividad y reducción de costos para toda la economía, evitando al mismo tiempo que el grueso del alivio fiscal se concentre exclusivamente en segmentos empresariales que probablemente permanecerían formales aun sin la reforma.

Desde una perspectiva fiscal, este escenario también ofrece ventajas importantes frente a una reducción universal completa. Debido a que las empresas grandes concentran una parte considerable de la masa salarial formal, aplicarles una reducción menor disminuye significativamente el costo recaudatorio agregado de la reforma, sin eliminar por completo el alivio competitivo para los sectores de mayor escala y exposición internacional.

Además, este enfoque es más consistente con la evidencia de otros países. La literatura internacional sugiere que las respuestas al costo laboral suelen ser más fuertes en segmentos empresariales pequeños, intensivos en trabajo y cercanos al umbral entre la formalidad y la informalidad. Bajo esta lógica, una reducción progresiva permitiría concentrar proporcionalmente más recursos fiscales en aquellos en los que los efectos potenciales podrían ser mayores.

No obstante, este esquema también plantea desafíos adicionales de diseño e implementación. Resulta necesario definir criterios claros de clasificación empresarial y mecanismos robustos de fiscalización para evitar incentivos a la fragmentación artificial de empresas o arbitrajes regulatorios orientados a acceder a mayores niveles de reducción contributiva.

Aun así, este escenario representa una alternativa particularmente atractiva desde el punto de vista estratégico. Permite combinar competitividad, alivio operativo y sostenibilidad fiscal bajo una lógica más progresiva y potencialmente más eficiente en el uso de los recursos públicos destinados a reducir el costo del empleo formal.

Escenario 4 – Reducción progresiva gradual

El cuarto escenario combina los dos elementos anteriores: una reducción progresiva según el tamaño de la empresa o el sector (público o privado) y una implementación gradual en el tiempo. Bajo este enfoque, las empresas más pequeñas reciben niveles proporcionalmente mayores de alivio contributivo, pero la transición se implementa de manera escalonada para reducir los riesgos fiscales e institucionales asociados a la reforma.

Desde una perspectiva estratégica, este escenario busca equilibrar simultáneamente tres objetivos: reducir el costo del empleo formal, concentrar beneficios proporcionalmente mayores en los segmentos con mayor sensibilidad relativa al costo laboral y mantener una trayectoria fiscal más manejable para el Estado.

La lógica económica de este enfoque parte del reconocimiento de que no todas las empresas enfrentan las mismas restricciones ni poseen la misma capacidad para absorber costos laborales adicionales. Las micro y pequeñas empresas suelen operar con niveles de productividad más bajos, márgenes operativos más estrechos y tasas de informalidad más altas. Al mismo tiempo, el financiamiento de programas sociales vinculados a la planilla formal requiere una transición ordenada y financieramente sostenible.

Bajo este esquema, la implementación podría combinar simultáneamente dos tipos de progresividad. La primera corresponde al tamaño empresarial: las empresas más pequeñas recibirían reducciones proporcionalmente mayores. La segunda corresponde al tiempo: los distintos componentes de la reducción se incorporarían gradualmente durante varios años.

Por ejemplo, el proceso podría iniciar con reducciones parciales, dirigidas prioritariamente a micro y pequeñas empresas en componentes de menor peso fiscal, incorporando posteriormente niveles más altos de alivio y ampliando progresivamente el alcance de la reforma a empresas medianas y grandes.

Cuadro 4 Resultados fiscales de la implementación del escenario 4: Reducción progresiva gradual

Escenario 4: Reducción progresiva gradual			Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Rebaja total
Ejemplo 4.1	Rebaja propuesta (puntos porcentuales)	Micro y pequeñas	0,50	1,00	1,50	2,00	2,25	7,25
		Medianas y grandes	0,50	0,50	1,00	1,00	2,00	5,00
		Sector Público	0,50	1,00	1,50	2,00	2,25	7,25
	Disminución en recaudación (% del PIB)	Anual	- 0,10	- 0,14	- 0,24	- 0,29	- 0,42	
		Acumulada	- 0,10	- 0,24	- 0,49	- 0,78	- 1,20	
Ejemplo 4.2	Rebaja propuesta (puntos porcentuales)	Micro y pequeñas	0,50	1,00	1,50	2,00	2,25	7,25
		Medianas y grandes	0,50	0,50	1,00	1,00	2,00	5,00
		Sector Público	0,50	0,50	1,00	1,00	2,00	5,00
	Disminución en recaudación (% del PIB)	Anual	- 0,10	- 0,11	- 0,21	- 0,21	- 0,40	
		Acumulada	- 0,10	- 0,21	- 0,41	- 0,62	- 1,03	
Ejemplo 4.3	Rebaja propuesta (puntos porcentuales)	Micro y pequeñas	0,50	1,00	1,50	2,00	2,25	7,25
		Medianas y grandes	0,50	0,50	1,00	1,00	2,00	5,00
		Sector Público	0,50	0,50	0,50	0,50	1,00	3,00
	Disminución en recaudación (% del PIB)	Anual	- 0,10	- 0,11	- 0,17	- 0,17	- 0,33	
		Acumulada	- 0,10	- 0,21	- 0,37	- 0,55	- 0,87	

Fuente: Elaboración propia con base en “Metodología de simulación para evaluar reformas en las contribuciones laborales en Costa Rica” (CPC, 2026).

Una de las principales fortalezas de este escenario es que permite reducir considerablemente el impacto fiscal inicial de la reforma sin abandonar por completo los objetivos de competitividad y de alivio operativo. Debido a que las empresas grandes recibirían reducciones menores y más graduales, el costo recaudatorio agregado sería significativamente inferior al de un esquema universal inmediato.

Además, este enfoque parece particularmente coherente con las restricciones actuales de la economía costarricense. El país enfrenta simultáneamente desafíos de competitividad, presiones fiscales y una alta sensibilidad política en torno al financiamiento social. Bajo estas condiciones, una estrategia progresiva y gradual podría ofrecer mayores posibilidades de sostenibilidad institucional y de construcción de acuerdos políticos.



Como muestra el cuadro 4, el impacto recaudatorio en términos de PIB se diluye de manera más favorable en una alternativa como esta (entre 0,87% y 1,20% del PIB luego de 5 años, dependiendo de las rebajas aplicables por sector). Este escenario mantiene la propuesta de reducción de 7,25 puntos en las contribuciones sociales para las micro y pequeñas empresas, de 5 puntos para las medianas y grandes, y muestra nuevamente que, dependiendo de lo que se decida con el sector público, el impacto fiscal podría ser menor si a la planilla estatal se le plantea una rebaja inferior, de sólo 3 puntos.

Desde la perspectiva empresarial, este escenario también presenta ventajas relevantes. Aunque el alivio total se implementa más lentamente, la existencia de una trayectoria clara y predecible de reducción contributiva puede generar señales favorables para la inversión, la expansión y la planificación empresarial a mediano plazo.

Naturalmente, este esquema también implica mayores desafíos administrativos y de diseño. Requiere sistemas claros de clasificación empresarial, reglas transparentes de transición y mecanismos robustos de monitoreo para evitar distorsiones o arbitrajes regulatorios. Asimismo, la gradualidad puede disminuir parcialmente el impacto competitivo inmediato de la reforma frente a otros países o sectores.

Aun así, este escenario representa probablemente el punto de equilibrio más sólido entre competitividad, progresividad y sostenibilidad fiscal. Más que una transformación abrupta, plantea una trayectoria ordenada de modernización del costo del empleo formal, compatible con las restricciones económicas e institucionales actuales de Costa Rica.

2.2. Comparación estratégica entre escenarios de reforma

Los cuatro escenarios presentados anteriormente reflejan distintas combinaciones entre la amplitud de la reducción y la velocidad de implementación. Ninguno elimina por completo los trade-offs asociados a la discusión sobre las contribuciones sociales. Más bien, cada alternativa prioriza de manera distinta los objetivos de competitividad, sostenibilidad fiscal, simplicidad administrativa y el potencial impacto en el empleo formal.

Las reformas universales poseen la ventaja de enviar señales más amplias y visibles sobre la reducción del costo del empleo formal. Su principal fortaleza radica en la simplicidad administrativa y en su capacidad para modificar rápidamente el costo laboral relativo de la economía. Sin embargo, también concentran los mayores costos fiscales, ya que buena parte del alivio recae inicialmente sobre el empleo ya formalizado.

Por el contrario, los esquemas progresivos buscan utilizar de manera más eficiente el alivio contributivo, concentrando reducciones proporcionales mayores en empresas pequeñas y en segmentos con mayor sensibilidad relativa al costo laboral. Aunque esto aumenta la complejidad administrativa, también reduce significativamente el impacto fiscal agregado y podría generar efectos relativamente más visibles sobre la expansión empresarial y la formalización en ciertos grupos específicos.

La gradualidad introduce una segunda dimensión relevante. Las implementaciones inmediatas generan señales más fuertes y rápidas para el sector productivo, pero también implican mayores necesidades de compensación fiscal a corto plazo. Los esquemas graduales, en cambio, permiten distribuir los costos de transición en el tiempo y construir mecanismos de financiamiento alternativo más sostenibles, aunque reducen parcialmente la intensidad inicial del alivio económico.

La comparación entre escenarios también evidencia una diferencia importante en la forma de entender la reforma. Los enfoques universales priorizan principalmente la reducción transversal del costo del empleo formal y la competitividad agregada de la economía. Los esquemas progresivos, en cambio, buscan equilibrar la competitividad con una mayor concentración del alivio en segmentos empresariales más vulnerables y con mayores niveles relativos de informalidad.

En la práctica, la elección entre escenarios dependería de las prioridades estratégicas del país y de la capacidad política e institucional para gestionar la transición fiscal. Una estrategia más agresiva podría acelerar el alivio económico y fortalecer las señales de competitividad, pero requeriría asumir mayores costos fiscales iniciales. Una estrategia más gradual y progresiva probablemente ofrecería niveles más altos de sostenibilidad política y financiera, aunque con impactos más lentos en el costo laboral agregado.

En cualquier caso, la discusión ya no debería centrarse únicamente en si reducir o mantener las contribuciones sociales patronales. La pregunta relevante es qué combinación de competitividad, progresividad y sostenibilidad fiscal resulta más consistente con las condiciones actuales de la economía costarricense y con los objetivos de crecimiento y empleo formal a largo plazo.

3. Consideraciones sobre financiamiento y transición fiscal

Cualquier reducción significativa de cargas patronales enfrenta un desafío central: cómo sustituir o reorganizar el financiamiento de las instituciones y programas que actualmente dependen de contribuciones sobre la planilla formal. Este punto resulta particularmente relevante en Costa Rica debido al peso que tienen las contribuciones laborales en la estructura de financiamiento público y social.

Las simulaciones presentadas en este documento muestran que una reducción amplia e inmediata de 7,25 puntos porcentuales podría implicar pérdidas recaudatorias cercanas a ₡750 mil millones anuales, equivalentes a aproximadamente un 1,45% del PIB en el contexto económico actual. Esto convierte la discusión fiscal en uno de los principales elementos de viabilidad de cualquier reforma.

El desafío no se limita únicamente al tamaño de la pérdida recaudatoria. También implica la necesidad de evitar deterioros abruptos en programas e instituciones actualmente financiados con contribuciones patronales. Bajo estas condiciones, la discusión sobre cargas sociales deja de ser únicamente un debate laboral y se convierte también en una discusión sobre cómo financiar de manera sostenible distintas funciones del Estado sin concentrar una proporción tan alta de los costos en el empleo formal.

Precisamente por ello, en los últimos años distintos organismos internacionales han comenzado a plantear la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento de la protección social y de reducir gradualmente la dependencia de las contribuciones sobre planilla. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, ha señalado que Costa Rica depende, en mayor medida que otros países, de contribuciones laborales para financiar programas que no necesariamente forman parte del núcleo contributivo de la seguridad social.

En particular, la OCDE ha indicado textualmente que:

*“Una buena parte de los cargos de planilla (alrededor de un 35%) no están destinados a financiar el sistema de seguridad social. En su lugar, los recursos se asignan para financiar a otras instituciones como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) o un banco público. **Esta es una estrategia regresiva e ineficiente para financiar esas instituciones, ya que obstaculiza la formalización, y al mismo tiempo, erosiona la base tributaria**”.* OCDE, 2025.

Asimismo, el organismo ha señalado que:

“El INA y Fodesaf podrían comenzar a financiarse gradualmente con el presupuesto general.” OCDE, 2025. *Los cambios en la planilla reducirían las cargas sobre los empleadores en 7,25 puntos porcentuales, sin comprometer el financiamiento del sistema de seguridad social.”* OCDE, 2025.

Estas recomendaciones no implican necesariamente eliminar el financiamiento de dichas instituciones, sino modificar gradualmente la forma en que se financian. Bajo esta lógica, el objetivo no sería debilitar la protección social, sino reducir la presión concentrada sobre el empleo formal y trasladar progresivamente parte del financiamiento a bases tributarias más amplias y menos distorsionantes.

Precisamente por ello, la discusión internacional ha comenzado a enfocarse no solo en cuánto recauda cada país, sino también en cómo se distribuye el peso del financiamiento público en la economía. En este contexto, distintos países han utilizado combinaciones de impuestos generales, ampliación de bases tributarias, reducción de exoneraciones, impuestos ambientales, mejoras en eficiencia recaudatoria y reasignaciones presupuestarias para disminuir parcialmente la dependencia de las contribuciones sobre la planilla.

Figura 4 Opciones utilizadas internacionalmente para diversificar el financiamiento de la protección social.



Fuente: Elaboración propia con base en OECD y World Bank.

En el caso costarricense, distintos ejercicios técnicos y recomendaciones internacionales han planteado posibles rutas para facilitar una transición gradual hacia un esquema de financiamiento menos concentrado en la planilla formal. Estas propuestas no necesariamente implican aumentos generalizados de las tasas tributarias, sino más bien una combinación de ampliación de las bases imponibles, reducción

de las exoneraciones, mejoras en la recaudación y diversificación progresiva de las fuentes de financiamiento público.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado que una de las vías más factibles para movilizar mayores ingresos en Costa Rica consiste en “*augmentar la capacidad de recaudación de algunos impuestos existentes y mejorar la composición tributaria*”, reduciendo la dependencia de las contribuciones sociales y fortaleciendo el peso relativo de impuestos generales, como los de renta personal y de bienes inmuebles. Bajo esta lógica, el organismo plantea que parte del financiamiento actualmente cargado sobre la planilla formal podría trasladarse gradualmente a bases tributarias más amplias y menos distorsionantes para el empleo formal.

Entre las principales rutas discutidas por la OCDE destacan cinco grandes grupos de medidas. La primera corresponde a la **ampliación de bases tributarias existentes mediante la reducción gradual de exoneraciones y gastos fiscales**. Según el organismo, el gasto tributario total de Costa Rica equivale aproximadamente al 4,6% del PIB y una parte importante de ese gasto beneficia proporcionalmente más a hogares de mayores ingresos. La OCDE menciona en particular las tasas reducidas de IVA, las exoneraciones en educación y salud privadas, así como la posibilidad de revisar el tratamiento tributario de algunas cooperativas de gran escala.

Un segundo grupo de medidas se relaciona con el **fortalecimiento del impuesto sobre la renta personal**. La OCDE señala que Costa Rica recauda relativamente poco por este concepto en comparación con otros países de la OCDE y algunos pares regionales. Entre las opciones discutidas se incluyen la reducción gradual de los umbrales exentos, ajustes en los tramos superiores y la revisión de las exoneraciones asociadas al aguinaldo y al salario escolar para determinados segmentos.

Un tercer componente corresponde al **fortalecimiento de impuestos sobre bienes inmuebles**. La OCDE ha señalado que este tipo de tributos presenta ventajas importantes desde el punto de vista redistributivo y de eficiencia económica, además de constituir una fuente de ingresos relativamente subutilizada en Costa Rica. El organismo destaca en particular la necesidad de modernizar los catastros, **homogeneizar los criterios de valoración municipal y fortalecer la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales**.

La cuarta línea de acción se relaciona con impuestos ambientales y mecanismos de tributación verde. La OCDE ha planteado la posibilidad de **augmentar gradualmente impuestos sobre combustibles más contaminantes**, equiparar progresivamente las tasas aplicadas al diésel y al búnker respecto a la gasolina e incluso avanzar hacia esquemas de impuesto al carbono. Según estimaciones citadas por el organismo, un impuesto al carbono alineado con parámetros utilizados en países OCDE podría generar ingresos equivalentes a aproximadamente 0,3% del PIB hacia 2030.

Finalmente, la OCDE también enfatiza el potencial de **mejoras en la administración tributaria y en la eficiencia recaudatoria**. El organismo destaca que Costa Rica mantiene un sistema de recaudación altamente fragmentado, con múltiples instituciones y plataformas tecnológicas que participan simultáneamente en la administración tributaria. Diversos estudios citados por la OCDE sugieren que avanzar hacia sistemas más integrados, digitalizados y centralizados podría generar ahorros e ingresos

adicionales cercanos al 1% del PIB. Asimismo, el organismo resalta oportunidades para reducir la evasión y mejorar el cumplimiento tributario mediante el fortalecimiento de la facturación electrónica y la digitalización de procesos.

Figura 5



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2025) y Vargas Montoya et al. (2026).

En el ámbito nacional, distintos ejercicios técnicos también han explorado alternativas concretas de transición. El “*Modelo de Microsimulaciones de Impuestos y Transferencias para Costa Rica*” elaborado por investigadores de la Universidad de Costa Rica (Vargas Montoya, y otros, 2026) analizó distintos escenarios de reducción de contribuciones patronales y posibles mecanismos compensatorios vía impuesto sobre la renta.

El estudio concluye que una eliminación universal inmediata del bloque completo de 7,25 puntos porcentuales representaría una pérdida recaudatoria cercana a €740 mil millones anuales, equivalente aproximadamente a todo lo recaudado por impuesto sobre la renta de personas físicas durante 2024. Precisamente por ello, los autores consideran que una implementación amplia e inmediata resultaría fiscalmente muy difícil de sostener a corto plazo.

El estudio también simula posibles mecanismos compensatorios vía impuesto sobre la renta personal. Un primer escenario contempla incrementos de 2,5 puntos porcentuales en los dos tramos superiores del impuesto sobre la renta, elevando las tarifas marginales de 20% a 22,5% y de 25% a 27,5%. Según

las estimaciones del estudio, esta medida permitiría recaudar aproximadamente ¢32,6 mil millones adicionales al año.

Un segundo escenario plantea una reducción de los umbrales de ingreso a partir de los cuales se aplican las tasas superiores del impuesto sobre la renta, manteniendo constantes las tarifas marginales. En esta simulación, los ingresos adicionales alcanzarían aproximadamente ¢35,7 mil millones anuales.

En conjunto, tanto la OCDE como distintos ejercicios técnicos nacionales coinciden en un elemento central: cualquier reducción significativa de cargas patronales requiere construir una estrategia explícita de transición fiscal. La discusión ya no se limita únicamente a cuánto reducir el costo asociado al empleo formal, sino también a cómo reorganizar progresivamente las fuentes de financiamiento público de manera compatible con la competitividad, la sostenibilidad fiscal y la viabilidad política a largo plazo.

No obstante, este documento no busca proponer una reforma tributaria específica ni definir una única ruta de financiamiento. Más bien, busca evidenciar que cualquier discusión sería sobre la reducción de cargas patronales requiere incorporar explícitamente las dimensiones fiscal e institucional de la transición.

Bajo esta lógica, la gradualidad adquiere especial importancia. Las implementaciones progresivas permiten distribuir los costos fiscales en el tiempo, evaluar sus efectos económicos y diseñar mecanismos de compensación más sostenibles. Asimismo, esquemas progresivos concentrados en empresas pequeñas podrían reducir significativamente el costo recaudatorio inicial de la reforma en comparación con reducciones universales inmediatas.

En consecuencia, la viabilidad de una eventual reforma dependerá no solo de cuánto reducir el costo asociado al empleo formal, sino también de la capacidad del país para construir una transición fiscal ordenada, gradual y políticamente sostenible.

Condiciones para una transición fiscal sostenible

Cualquier reducción relevante de las cargas patronales requiere una estrategia explícita de transición fiscal. Este punto es central porque los componentes actualmente en discusión no son únicamente costos asociados al empleo formal; también constituyen fuentes de financiamiento para programas e instituciones públicas con funciones sociales, redistributivas y de capacitación.

Por esta razón, la reforma no debería plantearse como una simple disminución de ingresos sin compensación, sino como una modernización gradual del financiamiento del empleo formal. El objetivo sería reducir la presión sobre la planilla sin debilitar abruptamente los programas financiados con esos recursos.

Una transición fiscal sostenible debería considerar al menos tres criterios. Primero, proteger los programas sociales prioritarios, especialmente los dirigidos a poblaciones vulnerables. Segundo, definir mecanismos de compensación parcial o total mediante fuentes alternativas de financiamiento, reasignaciones presupuestarias o esquemas mixtos. Tercero, establecer una trayectoria clara de implementación que permita anticipar los efectos fiscales en cada etapa de la reforma.

Figura 6 Criterios para una transición fiscal sostenible

CRITERIO	IMPLICACIÓN PARA LA REFORMA
 Protección social	> Evitar deterioros abruptos en programas sociales prioritarios y en servicios públicos esenciales.
 Compensación fiscal	> Definir fuentes alternativas de financiamiento, reasignaciones presupuestarias o esquemas mixtos que sustituyan parcial o totalmente los recursos reducidos.
 Gradualidad	> Distribuir el impacto fiscal en el tiempo mediante etapas claras y predecibles de implementación.
 Monitoreo	> Evaluar continuamente los efectos sobre empleo, recaudación, competitividad y sostenibilidad fiscal, y ajustar la reforma según los resultados.
 Transparencia	> Comunicar de forma clara y oportuna los costos, beneficios, fuentes de financiamiento y avances de la reforma.

Fuente: Elaboración propia.

La gradualidad puede desempeñar un papel clave en esta transición. Implementar la reforma por etapas permitiría reducir el impacto fiscal inicial, evaluar los resultados y ajustar el ritmo de avance según la evolución de la recaudación, del empleo formal y de las condiciones fiscales del país. Esto resulta especialmente relevante en un contexto en el que los beneficios económicos de la reforma pueden materializarse más lentamente que sus costos recaudatorios.

Al mismo tiempo, la compensación fiscal no necesariamente debe entenderse como una sustitución inmediata y exacta de cada colón dejado de recaudar. Más bien, puede diseñarse como una trayectoria de ajuste progresivo, en la que el Estado combine distintas fuentes de financiamiento, mejoras de eficiencia, reasignaciones presupuestarias y crecimiento futuro de la base contributiva.

La viabilidad política de una reforma dependerá en buena medida de su capacidad para comunicar con claridad esta lógica. Reducir las cargas sociales no debe presentarse como una renuncia al financiamiento social, sino como una forma de modernizarlo para que dependa menos del empleo formal y más de fuentes amplias, sostenibles y compatibles con el crecimiento económico.

En síntesis, el éxito de una eventual reforma no dependería únicamente de la magnitud de la reducción, sino también de la credibilidad de su transición fiscal. Una propuesta técnicamente sólida debe mostrar no solo cuánto se reduce el costo del empleo formal, sino también cómo se protege el financiamiento social, cómo se gestiona el impacto fiscal y cómo se monitorean sus efectos económicos a lo largo del tiempo.



REFERENCIAS

CPC

CPC. (2026). *Nota técnica: Metodología de simulación para evaluar reformas en las contribuciones laborales en Costa Rica.* Consejo para la Promoción de la Competitividad.



Hacienda. (2026). *Marco Fiscal de Mediano Plazo para el Gobierno Central y Sector Público No Financiero 2026-2031.* Ministerio de Hacienda de Costa Rica.



OCDE, (2025a). *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2025.* OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/e6d0420b-es>



OCDE, (2025b). *Taxing Wages 2025: Decomposition of Personal Income Taxes and the Role of Tax Reliefs.* OECD Publishing.



OCDE, (2026). *Taxing Wages 2026: The Progressivity of Labour Taxation in OECD Countries.* OECD Publishing.



Vargas Montoya, L., Madrigal Quesada, G., González Tenorio, K., & Moya Díaz, D. (2026). *Modelo de Microsimulaciones de Impuestos y Transferencias para Costa Rica: Reporte sobre colaboración para reforma de las contribuciones sociales patronales.* Universidad de Costa Rica.



Reducir el costo del empleo formal es también una discusión sobre competitividad, productividad y oportunidades de crecimiento para Costa Rica.

DOCUMENTO TÉCNICO DE TRABAJO

Junio 2026



Promovemos políticas públicas y acciones para impulsar una Costa Rica más competitiva, productiva y con más oportunidades.

Contáctenos

-  info@cpc.cr
-  andres.fernandez@cpc.cr
-  www.cpc.cr
-  www.icn.cr
Índice de Competitividad Nacional