



# **CARGAS SOCIALES, PARAFISCALIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL**

## **ELEMENTOS PARA UNA DISCUSIÓN**

**Miguel Loría Sagot  
Josué Martínez Castillo**

# Financiamiento de la seguridad social

## Tema controversial

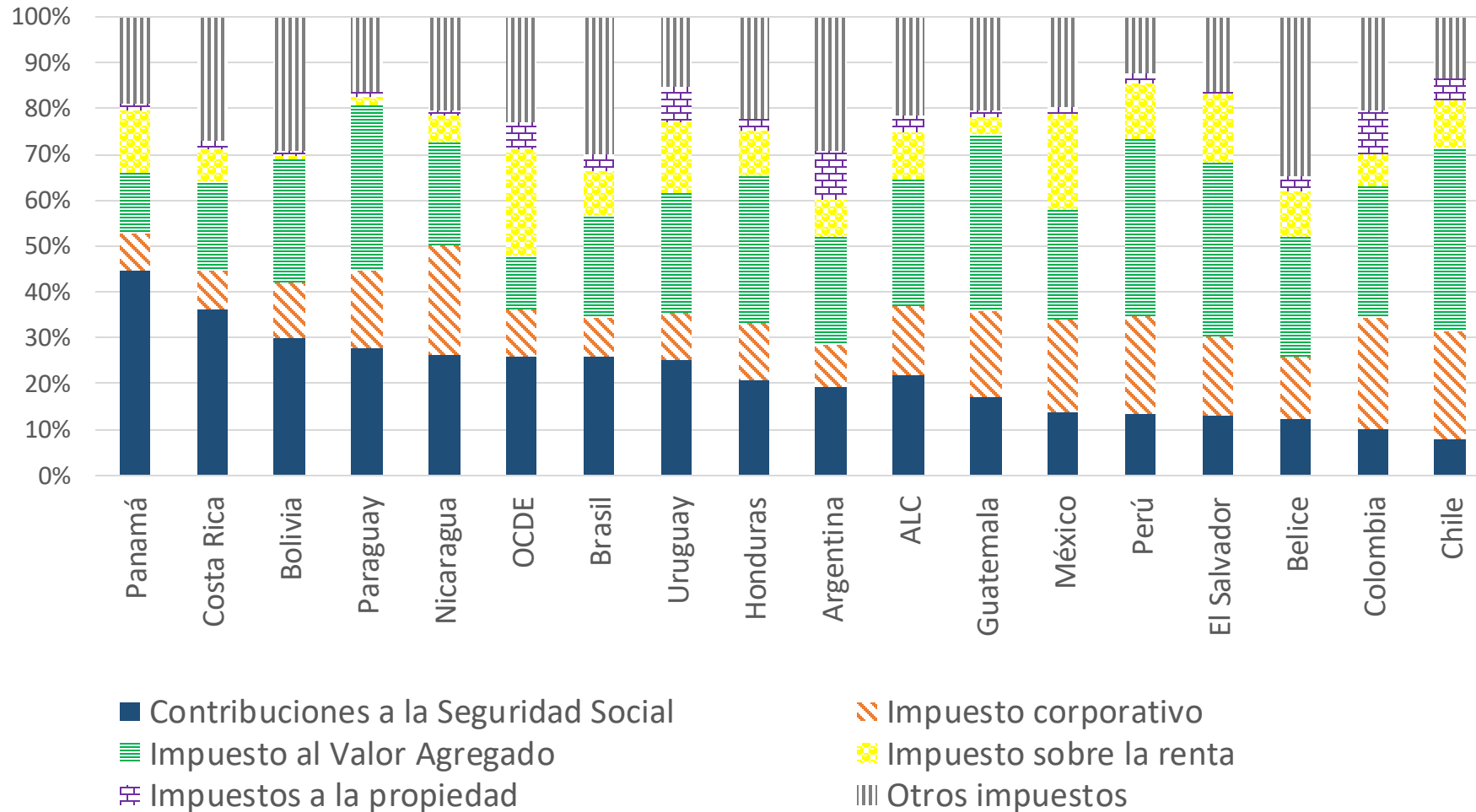
- Bien meritorio, pero... ¿Debe recaer sobre el factor trabajo o sobre la colectividad?
- ¿Quién debe pagar por ese bien público meritorio?
  - Trabajadores
  - Empleadores o patronos
  - El Estado
  - La colectividad general
- ¿Son las cargas sociales un impuesto o un ingreso diferido?
- ¿Las cargas sociales incentivan o desincentivan el trabajo formal?

# Financiamiento de la seguridad social

## Experiencia en América Latina y el Caribe (ALC)

- ❑ Contexto general del alta informalidad laboral, agravada por la pandemia:  
60% de los trabajadores son informales
- ❑ Preocupación por alta dependencia de cotizaciones laborales
- ❑ El costo de contratar empleo formal es alto, se acentúa la informalidad de trabajadores y empresas
- ❑ Recomendación: buscar fuentes alternativas de financiamiento (OCDE, FMI)

# Cargas sociales con peso significativo en la estructura tributaria



Fuente: Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022, OCDE

# Reformas para reducir la dependencia de la seguridad social en impuestos al trabajo

## Argentina

- Cruces et al (2009): **Reducción de las cargas sociales** durante 1995-2001 tuvo un impacto moderado en los salarios, nulo en el empleo; redujo los ingresos tributarios por la vía de las cotizaciones en un 50%
- Mora (2020): Implementación del **monotributo** elevó la cantidad de contribuyentes desde 640 mil en 1998 a 3,4 millones en 2018; la recaudación fiscal ascendió a 0,3% del PIB

## Chile

- En los 80 **reducción en la cotización promedio sobre la planilla** de las empresas industriales (de 30% a 5%) con la privatización de los sistemas de salud:
  - Gruber (1995): aumento de los salarios; efecto nulo en el empleo. Resultados enfrentan limitaciones metodológicas; autor no considera el contexto macroeconómico (Gruber, 1995)
  - Corbo y Schmidt-Hebbel (2003): durante 1981-2001 aumentó el ahorro, la inversión y el crecimiento económico, y se redujo el desempleo.

# Reformas para reducir la dependencia de la seguridad social en impuestos al trabajo

## Brasil

- Alaimo et al ( 2015): **Regímenes simplificados de tributación** (i.e. SIMPLES) para pequeñas empresas derivaron en una reducción de la informalidad de 51% en 2001 a 39% en 2011, la formalización de casi medio millón de empresas y la creación de dos millones de empleos
- Fajnzylber, Maloney y Montes-Rojas (2011): empresas que se formalizaron luego de la política de **simplificación tributaria** han mostrado mayores niveles de ingresos y ganancias, emplean más trabajadores y son más intensivas en capital
- **Reducción de la tasa de cotización** sobre el trabajo aumentó la formalidad, redujo la informalidad y el desempleo, disminuyó la recaudación tributaria en 50% (Ulysea y Cortes, 2006)
- Scherer (2015): **eliminación del impuesto sobre la nómina** en cuatro sectores manufactureros y de servicios en 2012 elevó el empleo, las horas trabajadas y los salarios

# Menor dependencia de la seguridad social en impuestos al trabajo

## Experiencias de países latinoamericanos

### Uruguay

- **Régimen simplificado de tributación** contribuyó a la reducción de la informalidad (40,7% en 2004 a 23,5% en 2014) y el aumento de la formalidad (10% a 35%), principalmente entre PYMES (Llambi, et al., 2014)

### Perú

- En 2003 **se reducen los costos laborales no salariales** de las microempresas del 54% al 17% y en 2008 se reduce en un 50% las contribuciones a la seguridad social a empresas con hasta 100 empleados: no aumenta la formalidad y la reducción de la informalidad se atribuye al aumento en el crecimiento económico y en la productividad (Chacaltana, 2016)

# Menor dependencia de la seguridad social en impuestos al trabajo

## Experiencias de países latinoamericanos

### México

- Eliminar cotizaciones, IVA al 16% uniforme, IVA personalizado mecanismo compensatorio. Aumentan los salarios reales, se garantiza sostenibilidad del sistema de seguridad social y se alcanza cobertura universal

### Colombia (modelos de equilibrio general)

**Reforma tributaria de 2012 reduce la carga tributaria sobre la nómina e incorpora un impuesto corporativo:**

- Antón (2014): efectos positivos, aunque modestos sobre el empleo formal, potencial recomposición del mercado laboral y reubicación de trabajadores hacia actividades más productivas.
- Steiner y Forero (2015): migración hacia la formalidad, principalmente entre trabajadores no calificados y aumento del empleo formal.



# Menor dependencia de la seguridad social en impuestos al trabajo

## Experiencias de países latinoamericanos

### Colombia (evaluaciones de impacto)

Con la reforma se estima una reducción de 2-4 p.p. en la informalidad:

- Antón (2014) Fernández y Villar (2017): **reducción de la informalidad** a nivel nacional y en las 13 áreas metropolitanas principales, especialmente para la población de ingresos medios, hombres de 25 a 50 años y trabajadores con baja escolaridad (secundaria completa o menos)
- Bernal et al. (2017): **aumento del empleo formal para micro y pequeñas empresas**, nulo para empresas medianas y grandes
- Kugler et al. (2017): **augmenta la probabilidad de formalizarse** (contrato firmado y contribución a un esquema de pensión o salud) entre quienes ganan menos de 10 SML
- Garlati-Bertoldi (2018): **reducción progresiva de la informalidad**
- Impacto fiscal (¿?)

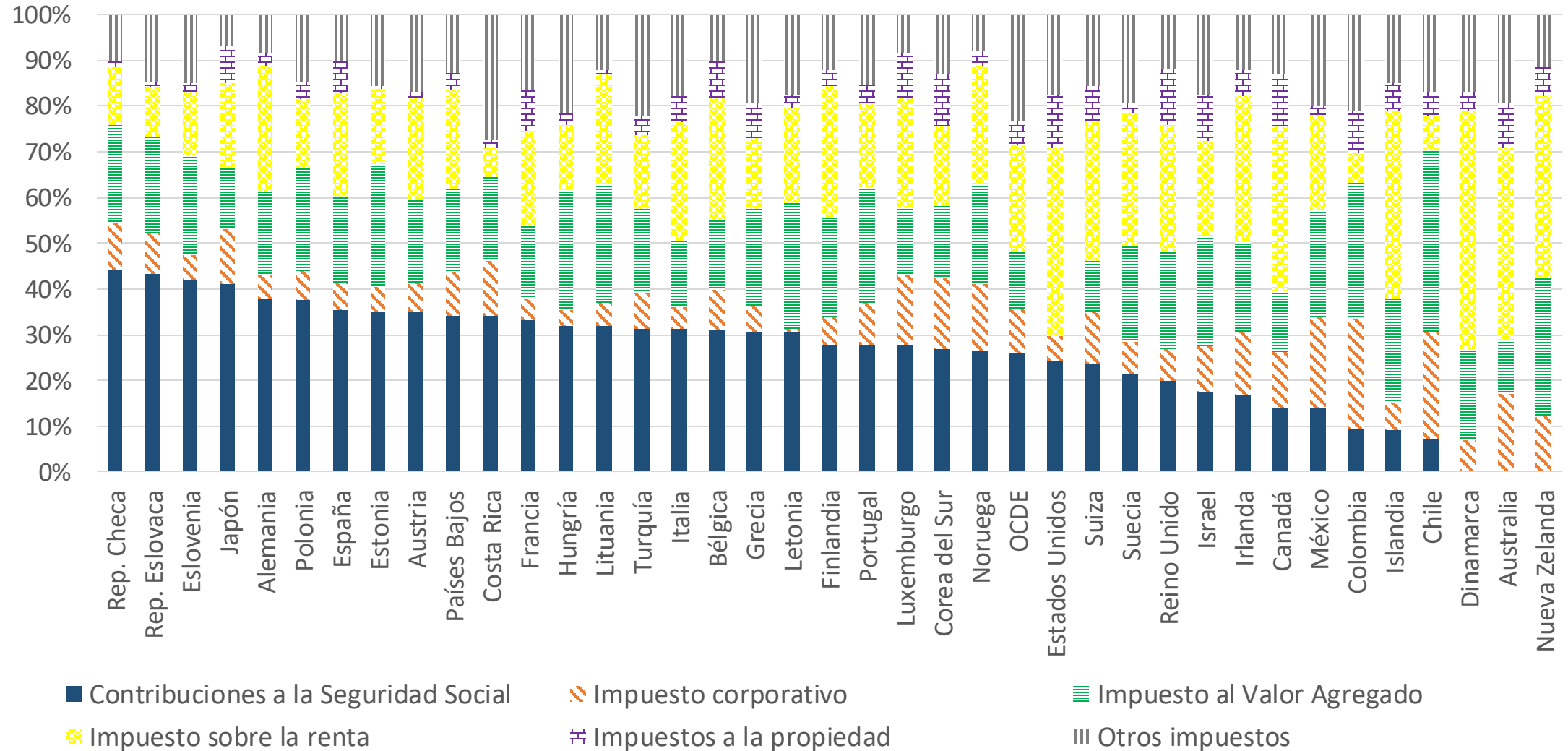
# Síntesis y lecciones aprendidas en el contexto de ALC

- ❑ **Correlación positiva** entre la informalidad y las altas cargas impositivas sobre el trabajo apoyada por evidencia
- ❑ **Condición necesaria pero no suficiente.** Existe amplio consenso en catalogar las altas cargas laborales como uno de los principales factores explicativos de la alta informalidad, no el único (factores institucionales, macro)
- ❑ **Parafiscalidad.** Las cargas laborales son elevadas en la región porque financian la programas e instituciones parafiscales: evaluar costo-beneficio
- ❑ **Impactos.** Elevadas cargas sobre el trabajo formal han contribuido a incrementar la informalidad, desincentivar el trabajo formal y debilitar la base tributaria de los países

# Síntesis y lecciones aprendidas en el contexto de ALC

- ❑ **Sostenibilidad.** Continuar financiando la seguridad social con altas cargas sobre el trabajo no es sostenible. OCDE recomienda fuentes alternativas (impuestos generales)
- ❑ **Evidencia no es concluyente.** Reducción en las cargas laborales y parafiscales aumento en el empleo formal y disminución del empleo informal, incremento en salarios en sector formal no ha ocurrido en todos los casos
- ❑ **Sesgos:** aspectos metodológicos, cambios estructurales y regulatorios, simultaneidad con reformas laborales, aspectos institucionales influyen en los resultados
- ❑ **Evaluación de riesgos:** aspectos fiscales, economía política; contexto institucional, percepción de la carga laboral (impuesto o ingreso diferido)

# Financiamiento de la seguridad social en la OCDE



Fuente: Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022, OCDE

# Fuentes alternativas de financiamiento para la seguridad social

## Experiencias en los países de la OCDE

### Nueva Zelanda

- Financiamiento a través de **impuestos generales**; empleados y empleadores no cotizan al Estado

### Alemania y Hungría

- **Aumentos del IVA** por reducción en las cargas sociales. Hungría lo complementa con incrementos en el impuesto a las ganancias corporativas y en impuestos selectivos en el sector de energía

### Dinamarca

- No existen cotizaciones a la seguridad social; se ha optado por **reducciones en los impuestos corporativos**, introducción de nuevos impuestos ambientales y **recargos al IVA**

### Estonia

- **Reducción a las cotizaciones** de los empleados se han compensado con aumentos en **impuestos selectivos** al tabaco y el alcohol e incrementos en **impuestos ambientales**

# Fuentes alternativas de financiamiento para la seguridad social

## Experiencias en los países de la OCDE

### Holanda

- **Recortes presupuestarios** en la nómina para crear un espacio fiscal que permita una disminución en las cargas sociales

### Turquía

- **Subsidios directos** a las empresas como medidas compensatorias (consumo de energía, créditos preferenciales, facilidades para adquisición de terrenos)

### Suecia, Alemania e Italia

- **Reducciones en las cargas sociales para grupos vulnerables** de trabajadores (jóvenes, población adulta, mujeres, trabajadores de bajos salarios)

### Austria, Suecia y Finlandia

**Transferencias** en efectivo no condicionadas a grupos sociales focalizados (niñez)

# Síntesis y lecciones aprendidas en el contexto de la OCDE

- ❑ **Reformas estructurales y acciones puntuales** tendientes a reducir el costo del trabajo, con énfasis en las **cargas patronales**.
- ❑ **Amplia y diversa gama de opciones** para financiar la seguridad social: **impuestos generales** o mecanismos indirectos para atenuar el impacto de los costos laborales: ampliación de la base tributaria, transferencias del Presupuesto
- ❑ **No existe una receta única:** cada país aborda el tema en su contexto particular, sin perjuicio de sacar provecho de lecciones aprendidas en otras latitudes.
- ❑ **El logro de consensos para implementar reformas.** Por la mayor homogeneidad de sus contextos culturales, geográficos, políticos, económicos e institucionales luce más viable dentro de la OCDE que en América Latina.

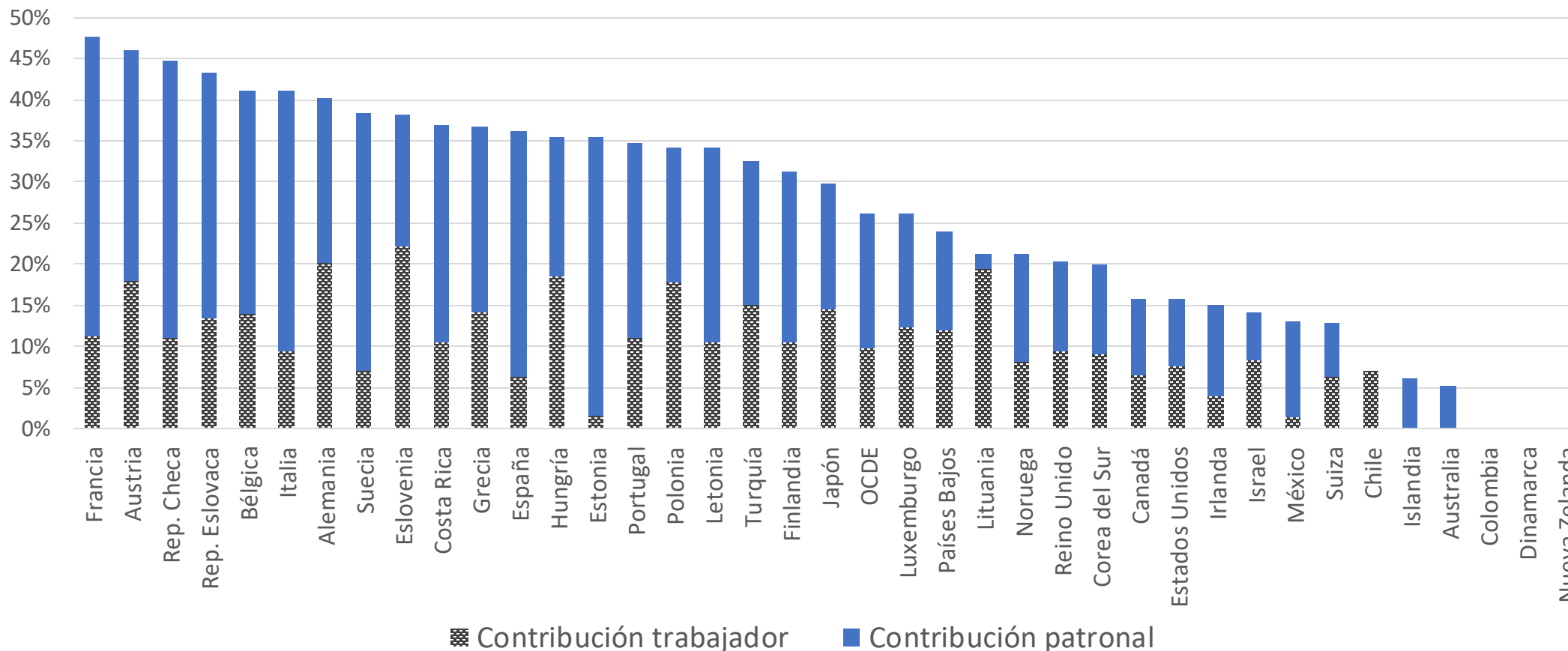
# Estudios Económicos de la OCDE

## Costa Rica (febrero 2023)

- ❑ **El sistema tributario depende demasiado de las contribuciones a la seguridad social**, que representan más de una tercera parte de los ingresos totales, en comparación con el promedio de la OCDE del 26% o menos del 15% en otros países ALC
- ❑ Las **altas contribuciones a la seguridad social** generan distorsiones en el mercado laboral y favorecen la informalidad. Esto erosiona la base imponible y genera desigualdades



# OCDE: tasa media de las contribuciones a la seguridad social de los empleados y los patronos, 2021 (% del salario bruto)



Nota: En Colombia menos del 50% de las contribuciones a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales se destinan a fondos públicos, por lo cual la metodología de la OCDE las clasifica como pagos obligatorios no tributarios y, en consecuencia, estima la tasa media de cotización en 0%.

Fuente: Taxing Wages 2022, OCDE.

# Costa Rica: distribución porcentual de las cargas sociales (% del salario bruto)

Institución	Concepto	Aporte		
		Trabajador	Patrón	Total
CCSS	Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM)	5,50%	9,25%	14,75%
	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)	4,00%	5,25%	9,25%
Total, CCSS		9,50%	14,50%	24,00%
Instituciones parafiscales	Cuota patronal Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	-	0,25%	0,25%
	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones familiares (FODESAF)	-	5,00%	5,00%
	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	-	0,50%	0,50%
	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	-	1,50%	1,50%
Total, instituciones parafiscales		-	7,25%	7,25%
Ley de Protección al Trabajador (LPT)	Aporte Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	1,00%	0,25%	1,25%
	Fondo de Capitalización Laboral (FCL)	-	1,50%	1,50%
	Régimen Obligatorio Pensiones Complementarias (ROPC)	-	2,00%	2,00%
	Riesgos del trabajo (Instituto Nacional de Seguros, INS)	-	1,00%	1,00%
Total, LPT		1,00%	4,75%	5,75%
<b>TOTAL</b>		<b>10,50%</b>	<b>26,50%</b>	<b>37,00%</b>

Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

# Cargas parafiscales por entidad beneficiaria, promedio 2010-2011 (% de los ingresos y el PIB)

	INA	IMAS	FODESAF
	<b>Promedio 2010-2019</b>		
<b>% de ingresos corrientes</b>	70,38	14,70	47,20
<b>% respecto a ingresos totales<sup>2/</sup></b>	59,54	13,90	45,1
<b>% respecto al PIB</b>	0,23	0,08	0,83
	<b>Año 2019</b>		
<b>Cargas parafiscales</b>			
<b>(en millones de colones)</b>	88.898	31.900	327.006
<b>% de ingresos corrientes</b>	73,21	12,6	51,3
<b>% respecto a ingresos totales<sup>2/</sup></b>	58,42	12,1	48,7
<b>% respecto al PIB</b>	0,23	0,08	0,86

1/ No se incluyó el BPDC por cuanto la información disponible sobre ingresos no presenta un desglose que permita identificar las cargas parafiscales.

2/ Incluye las transferencias del Gobierno vía el Presupuesto Nacional.

Fuente: elaboración propia con información de la Contraloría General de la República.

# Opciones para el financiamiento de la seguridad social en Costa Rica

- ❑ Sustitución de cargas parafiscales por **impuestos directos**
  - Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA)
  - Impuesto sobre las utilidades corporativas
  - Impuesto sobre la propiedad
  - Impuesto sobre la renta personal
  - Impuestos ambientales
- ❑ **Recortes presupuestarios** (regla fiscal)
- ❑ Disminución **focalizada** de cargas laborales
- ❑ **Ampliación** de la base tributaria (eliminación de exoneraciones)

# Reducción de cargas sobre la planilla es condición necesaria... pero no suficiente para reducir la informalidad

- Regulaciones inflexibles y jornadas parciales
- Compleja estructura del salario mínimo
- Pesada carga de trámites y regulaciones
- Limitado acceso al crédito formal
- Brechas de innovación
- Estructuras monopólicas y falta de competencia

# Principales conclusiones

- ❑ Las cargas sociales en Costa Rica son elevadas bajo estándares internacionales
- ❑ El financiamiento de la seguridad social en Costa Rica depende de manera importante de impuestos sobre el trabajo
- ❑ Una reducción de las cargas sobre el trabajo es condición necesaria para una menor informalidad, pero no suficiente
- ❑ Migrar hacia impuestos generales luce como una opción a considerar para financiar la seguridad social de manera sostenible
- ❑ Financiar las cargas sociales con impuestos implica un esfuerzo fiscal y un riesgo

# Recomendaciones de política

- ❑ Implementar una estrategia de largo plazo (traslado de cargas vs. opciones de financiamiento)
- ❑ Alcanzar estándares promedio de OCDE en 20 a 30 años
- ❑ Considerar el efecto de reformas complementarias (barreras a la formalidad) y factores de economía política
- ❑ Evaluar los riesgos y buscar apoyo político (consensos?) a las reformas
- ❑ Extender uso de evaluaciones de impacto regulatorio (OCDE)

## A manera de síntesis...

- ❑ Evidencia internacional apoya la tesis de que reducir las cargas sobre el trabajo fomenta la informalidad, pero no en todos los casos
- ❑ No hay una receta única. El diseño de los impactos dependen del contexto macro-institucional y las metodologías
- ❑ Reducir cargas sobre el trabajo es una condición necesaria, pero no suficiente para reducir la tasa de informalidad (existen barreras)
- ❑ Considerar el costo fiscal y los elementos de economía política





# **CARGAS SOCIALES, PARAFISCALIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL**

## **ELEMENTOS PARA UNA DISCUSIÓN**

**Miguel Loría Sagot  
Josué Martínez Castillo**