

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 09859**

22 de mayo, 2025
DFOE-FIP-0223

Señora
Flor Sánchez Rodríguez
Comisiones Legislativas VI
ASAMBLEA LEGISLATIVA
Area-Comisiones-VI@asamblea.go.cr
fsanchez@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado LEY DE REIVINDICACIÓN DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE MEDIANTE LA REFORMA AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N°17, LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS), Y AL ARTÍCULO 15 DE LA LEY N°7092, LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, Expediente Legislativo N° 24.525

Nos referimos a su oficio N° AL-CPAHAC-0668-2024-25 del 09 de abril de 2025, mediante el cual comunica que la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios requiere el criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado LEY DE REIVINDICACIÓN DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE MEDIANTE LA REFORMA AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N°17, LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS), Y AL ARTÍCULO 15 DE LA LEY N°7092, LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, tramitado mediante expediente legislativo N° 24.525, sobre el cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

Se exponen en el proyecto generalidades sobre el poder tributario y la competencia tributaria, los principios que rigen estas materias, particularizando el de capacidad económica y el de no confiscatoriedad, así como el de igualdad para señalar la disparidad de tratamientos fiscales al trabajador independiente en comparación con el asalariado. Presenta observaciones a esta igualdad tanto en el caso de las cargas sociales como en el impuesto sobre la renta.

DFOE-FIP-0223

2

22 de mayo, 2025

Se menciona que la tributación conjunta del impuesto sobre la renta y la seguridad social para trabajadores independientes puede ser excesiva, desproporcionada y confiscatoria, alcanzando alrededor del 47% de la renta neta. También se indica que los porcentajes de cotización para trabajadores independientes no están fundamentados en estimaciones de costos ni cálculos actuariales.

Declara las reformas puntuales que pretende el proyecto, cuales son que la cuota que se cobre a los trabajadores independientes nunca podrá ser mayor que la que se cobre a los asalariados como cuota obrero, y la equiparación del mínimo vital o de subsistencia entre ambas categorías ocupacionales.

Se refiere a la informalidad, sus consecuencias negativas sobre varios sectores de la sociedad, en particular sobre las personas en esa condición, pero también sobre las finanzas públicas al reducir las contribuciones tributarias. La propuesta, agrega, pretende incentivar la formalización al reducir las cargas sobre los trabajadores independientes.

El proyecto de ley busca reivindicar a las personas trabajadoras independientes y disminuir la informalidad del sector independiente al otorgarle mejores condiciones impositivas. La propuesta de reducir las cargas sociales para los trabajadores independientes se plantea como una medida clave para incentivar la formalización. Según su criterio, al eliminar una barrera significativa para el cumplimiento de las obligaciones y promover la inclusión de los trabajadores independientes en el sistema de protección social, se allana el camino hacia una mayor formalización.

Se reforma, en consecuencia, el artículo 3 de la Ley Constitutiva de la CCSS, en su párrafo segundo, que actualmente dispone que a los trabajadores independientes no se les cobrará cuota patronal, a lo que se agrega que la cuota obrera de los trabajadores independientes no podrá, por ninguna circunstancia, ser mayor a la que sea fijada para las derivadas de la relación obrero-patronal.

También se reforma la Ley de Impuesto sobre la Renta, No.7092 de , artículo 15 inciso c), que establece la escala tarifaria para personas físicas con actividades lucrativas, fijando el mínimo exento anual en 13 veces el mínimo exento de la escala para trabajadores en trabajo asalariado, así como en segundo tramo que comprendería los otros tramos actuales, y por encima del cual equivaldría al esquema vigente, hecha la comparación de la ley con el momento en que se presentó el proyecto.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones

DFOE-FIP-0223

3

22 de mayo, 2025

Un primer aspecto es la ausencia de estimaciones sobre el eventual impacto fiscal de estas modificaciones, tanto para la CCSS como para el Gobierno de la República; tampoco establece el proyecto cómo podría solventarse ese posible efecto, de darse la aprobación del proyecto de ley.

En segundo término, en cuanto a los seguros que administra la CCSS, estos tienen características disímiles entre sí, y en cada caso la situación de los trabajadores independientes es también diferente.¹ El reglamento del seguro de Salud establece una contribución del 12%, mientras que el Reglamento del Seguro de Pensiones dispone un 9,59%. Estos porcentajes se componen de una alícuota del asegurado y otra del Estado en carácter complementario, de acuerdo con la escala de ingreso. En forma adicional el Estado aporta un 0,25% en el seguro de Salud, y un 1,57% en el Seguro de Pensiones.²

En el seguro de Salud, para una visión más completa de posibles cambios en relación con las contribuciones a la seguridad social, es relevante considerar el marco analítico desarrollado en el informe de Opiniones y Sugerencias denominado “Balance del Seguro de Salud, una deuda país con la solidaridad”, del 7 de enero del 2025,³ en el cual se clasifican los aseguramientos bajo dos esquemas: contributivo y subsidiado, siendo este último el que recae considerablemente sobre el Estado, dado el mandato constitucional de universalización, y concentra la mayor parte de la deuda con dicho seguro. Es en este modelo subsidiado donde se encuentran los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, con financiamiento complementario del Estado.⁴

En el caso de dicha población, del 12% para el seguro de salud, la cuota complementaria del Estado pasó de representar un 6,0% en 2013 a un 7,7% en 2023, para la generalidad o promedio de asegurados en esta condición de ocupación. Así, el asegurado aportó, en promedio, un 6,0% en 2013 y un 4,3% en 2023, porcentaje que está por debajo de la contribución obrera bajo esquema asalariado (5,5%).⁵

¹ Es importante aclarar que, además de dicha población económicamente activa, existen asegurados voluntarios, que pueden ser independientes pero no obligados a afiliación, de acuerdo con su nivel de ingreso, o bien población inactiva que opta por el aseguramiento directo; también los asegurados por medio de convenios, que son independientes afiliados según este mecanismo conjunto, de acuerdo con el Reglamento para el Aseguramiento Contributivo de los Asegurados Independientes. El aseguramiento al Seguro de Salud se hizo obligatorio para los independientes por acuerdo en sesión 8061 del 30 de mayo de 2006.

² Sin desconocer diferencias entre independientes y asalariados, en el sector asalariado es de 14,75% y 11,16%, sin sumar la aportación de Estado como Tal (0,25% en Salud, y 1,57% en pensiones, de las cuales la segunda se mantiene en proceso de aumento hacia 2029, hasta 12,16% con 1,91% de Estado como tal)

³ DFOE-FIP-OS-00001-2025, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgcr/2025/SIGYD_D/SIGYD_D_2025000071.pdf

⁴ A diciembre de 2024, la deuda del Estado con el Seguro de Salud, por concepto de cuota complementaria, asciende a ₡491,7 miles de millones, más ₡ 48,3 miles de millones por la rebaja de la base mínima contributiva durante la emergencia del Covid-19, mientras en el seguro de pensiones los montos son de ₡213,7 y ₡18,9 miles de millones, en ese orden (GF-DFC-0058-2025|DFC-ACF-0190-2025 de 27/1/2025).

⁵ Puesto que la base mínima contributiva (BMC) fue aumentada en su porcentaje de salarios mínimos, el aporte del Estado subió también en forma significativa, al menos al doble de dicho salario mínimo en el caso del tramo pertinente. Estos cambios fueron acordados en sesión 8579 de 18 de noviembre de 2013 y reformas posteriores, de la JD de la CCSS. Aun con estos cambios, la llamada “prima de reparto” para independientes y voluntarios, se mantiene sobre el 12,25%, de acuerdo con la Valuación Actuarial 2021, cuadro 43.

**Evolución de parámetros reformados
 -Porcentajes-**

Año	BMC/SML	Alícuota del Estado -Complementaria-
2013	51,8%	6,0%
2014	59,5%	6,0%
2015	67,1%	6,7%
2016	73,6%	7,0%
2017	80,0%	7,3%
2018	87,7%	7,6%
2019	93,0%	7,6%
2020	93,0%	7,6%
2021	93,0%	7,6%
2022	93,0%	7,6%
2023	93,0%	7,7%

Con base en dicho cuadro, se observa que el trabajador independiente, desde el 2015, aporta en promedio un porcentaje menor cada año que la cuota obrera del seguro de salud, del 5,5%. De acuerdo con la escala establecida, hay trabajadores independientes que aportan más de ese porcentaje, propiamente los que estén por encima de 2 salarios mínimos en la escala, los cuales representan el 4% del total de contribuyentes, de acuerdo con información estadística de la CCSS.

La situación, como se manifestó, es distinta en el el Seguro de Pensiones; así, la escala desde su segundo tramo dispone un porcentaje mayor (5,32%) para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios al que actualmente están aportando los asalariados (4,16%, y 4,50% a partir de 2029), mientras la contribución promedio del asegurado ha superado, en general, la del asalariado.⁶ Esto hace más relevante la eventual incidencia financiera de la reforma propuesta.

La afiliación al seguro de pensiones de esta población se hizo obligatoria a partir del año 2007 (sesión 8174 del 9 de agosto de 2007), y previamente era voluntario, lo que establece un período relativamente corto en el régimen, con eventual acceso a beneficios

⁶ Con base en el cobro al Estado y al asegurado en estados financieros 2024, se puede aproximar a 6,7%.

DFOE-FIP-0223

5

22 de mayo, 2025

con los períodos mínimos de cotización y menores tasas de reemplazo.⁷ Para 2016, la Junta Directiva de la CCSS acordó, en acta 8856 del 28 de julio de ese año, aumentar la cotización del Estado en 0,66% sobre toda la masa contributiva, a causa del déficit que estaban significando las pensiones mínimas, en las cuales se podría calificar a una proporción relevante de los independientes, voluntarios y convenios, de acuerdo con su nivel de cotización concentrado en los dos primeros tramos de ingreso y sus períodos más cortos de cotización.⁸

En forma general, el Seguro de Pensiones tiene retos considerables de sostenibilidad, y modificaciones legales que incidan en su equilibrio, deben ser sustentadas en estudios actuariales y coordinadas con las autoridades competentes. Además de las consideraciones anteriores, es importante considerar, en caso de un efecto significativo sobre las finanzas de la CCSS, un eventual traslado del desequilibrio al Estado, en carácter de subvención bajo el modelo de subsidio establecido. Dado lo cual, es necesario consultar y coordinar reformas en esta materia, no sólo con la citada institución Caja Costarricense de Seguro Social, sino también con el Ministerio de Hacienda, y otras carteras ministeriales competentes.

En el caso de las reformas a la ley 7092, artículo 15 inciso c), es oportuno mencionar que mediante Alcance 25 a La Gaceta 73 del 24 de abril del 2025, se publicó la ley 10.667, donde se modifica dicha norma, en cuanto a escalas, principalmente en cuanto al tramo exento y el segundo nivel de los cinco tramos que contiene el esquema de este tributo para personas físicas con actividades lucrativas.

Sobre este impuesto, la Contraloría ha expresado opinión favorable a la adopción de un sistema de renta global en diversas oportunidades⁹, de preferencia a reformas puntuales bajo el esquema cedular. En forma más específica, es pertinente advertir que en el presente proyecto las escalas estarían siendo equiparadas a las del trabajador en relación de dependencia (asalariados), en el tramo exento, con únicamente dos tramos gravados al 20% y 25% marginalmente, a niveles significativamente mayores que el primero. Dicho cambio sería una variación considerablemente más profunda que la ya aprobada en ley 10.667, por lo cual se recomienda también consultar con el Ministerio de Hacienda y realizar las estimaciones pertinentes sobre el efecto fiscal.

⁷ En el 2020, el 61% de las pensiones de vejez dadas a los “cuenta propia” se dio a edad 65 o más, en comparación con 40% en asalariados privados, y el 27% en asalariados públicos, los cuales optaron por retiro anticipado, lo que es sintomático del número de cuotas aportadas. Información tomada de la Propuesta para el Fortalecimiento y Sostenibilidad del Seguro de IVM, Dirección de Pensiones, CCSS, 2022.

⁸ En sesión 8679 antes indicada, se menciona el desequilibrio contributivo de los independientes en el seguro de Pensiones, respecto al beneficio recibido en pensión mínima, así como la situación de evasión en ese grupo de asegurados. Los incrementos a la cuota del Estado como tal se aplican a otros regímenes básicos de pensión, como el de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional y el del Poder Judicial, generando gastos al Estado aun cuando el origen de dichos ajustes en el sistema IVM sean propios de su situación.

⁹ DFOE-FIP-0388(12.769) de 21 de septiembre de 2023, entre otros. Acerca de la informalidad, en el informe DFOE-FIP-OS-00002-2022 se menciona el monotributo, como opción para atender ese problema.

DFOE-FIP-0223

6

22 de mayo, 2025

III. Conclusiones

Dado que el proyecto tendría, previsiblemente, importantes efectos de reducción de ingresos, tanto para la CCSS como para el Gobierno de la República, es necesario realizar las estimaciones respectivas que esto tendría sobre el ingreso y el gasto de cada uno, así como valorar las eventuales consecuencias sobre su sostenibilidad y equilibrio financiero.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área

Juan Ernesto Cruz Azofeifa
Fiscalizador

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

EZR/dam

Ce: Despacho Contralor | CGR
Gerencia División de Fiscalización Operativa y Evaluativa | CGR

G: 2025000609-9

NI: 8429-2025