

TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

# LA INFORMALIDAD DEL EMPLEO EN COSTA RICA

Caracterización y recomendaciones

**José Carlos Mora Guerrero**  
Setiembre 2020



Este diagnóstico y análisis del mercado laboral destaca como uno de los principales problemas a la informalidad del empleo, sus implicaciones sociales, las limitaciones de acceso a un empleo digno y la falta de garantías laborales.



La informalidad en el empleo incide en personas consideradas vulnerables y el incremento de la informalidad en los últimos diez años provoca que esta situación sea, en la actualidad, una prioridad para la política.



Las recomendaciones de política buscan disminuir la informalidad en el empleo, así como generar un mercado laboral más inclusivo y permitir que más personas gocen de los derechos que, por ley, les pertenecen.



# Contenidos

1.	<b>LA INFORMALIDAD DEL EMPLEO: UNA REALIDAD REGIONAL</b>	4
2.	<b>LA SITUACIÓN DEL EMPLEO: CARACTERIZACIÓN GENERAL</b>	6
3.	<b>LA INFORMALIDAD DEL EMPLEO: ESTADÍSTICAS DESAGREGADAS</b>	7
	Empleo informal por género.....	7
	Empleo informal por grupos de edad.....	9
	Empleo informal por nivel educativo.....	10
	Empleo informal por sector.....	12
	Informalidad por posición en el empleo.....	14
	Empleo informal por tamaño de empresa.....	15
	Empleo informal por ocupación.....	16
	Empleo informal por horas trabajadas .....	18
4.	<b>PROPUESTAS PARA LA FORMALIZACIÓN EN LOS EMPLEOS</b>	20
	Políticas para reducir los costos laborales.....	20
	Reducción de la Base Mínima Contributiva (BMC).....	20
	Reducción y reasignación de las cargas sociales.....	20
	Establecimiento de monotributos.....	21
	Ajuste y simplificación de los salarios mínimos.....	23
	Políticas para fortalecer la capacidad institucional.....	24
	Simplificación de trámites e información necesaria.....	24
	Campañas para el cumplimiento de los derechos laborales.....	25
	Legislación según actividades productivas específicas.....	25
	Políticas para fomentar la productividad.....	25
	Fortalecimiento de las microempresas.....	25
5.	<b>ANEXOS</b>	27
	Bibliografía.....	31

## 1

## LA INFORMALIDAD DEL EMPLEO: UNA REALIDAD REGIONAL

La informalidad en el empleo es un fenómeno que siempre ha estado presente en Latinoamérica y del cual Costa Rica no está exenta. Se evidencia, que en Latinoamérica alrededor de 140 millones de trabajadores y trabajadoras se encuentran en la informalidad, lo que corresponde a una tasa promedio de un 53% de la población trabajadora, según datos de la OIT (ILO, 2018). En el caso de Costa Rica, la informalidad es menor que el promedio regional; sin embargo, esta ha venido creciendo considerablemente en los últimos años.

De este modo, el país ha pasado de ser una excepción de bajo empleo informal a acercarse cada vez más al promedio latinoamericano. Cabe señalar, que solo entre los años 2010 y 2019 la informalidad ha crecido de un 40% a un 46% de la población empleada<sup>1</sup>. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), de los 300 000 nuevos empleos netos creados en este periodo, 255 000 fueron empleos informales, es decir, el 85% de los empleos netos creados fueron empleos informales (ECE, 2020).

Por esta razón y por las consecuencias que ello tiene en la cohesión social y en la dinámica económica es muy importante caracterizar con precisión quienes son las personas empleadas informales, dónde se encuentran (según sector, región, grupos de edad, género, nivel educativo, etc.), cuáles son las principales características que les describen (horas trabajadas, ingresos recibidos, perfiles socioeconómicos, etc.), así como escudriñar las causas y condicionamientos económicos y sociales que explican esta realidad, con el fin de promover políticas informadas para su reversión.

Cabe especificar, que los análisis hechos en esta sección se hacen con base en los resultados de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) elaborada por el INEC. Esto con el fin de enfocarse solamente en las características que ayuden a entender más la situación, mientras que en lo respectivo a las características que después del análisis de datos no parecieran influenciar mucho a la informalidad, se mantienen en los Anexos (caso de región y edad).

En cuanto a la definición de empleo informal usada en este documento, cabe señalar que es la misma utilizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2015), basada en las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ahora bien, el empleo informal comprende el total de empleos que cumplen las siguientes características, según la posición en el trabajo:

- Personas asalariadas sin seguridad social financiada por su empleador(a), es decir, no realizan aportes al seguro social.
- Personas asalariadas a quienes sólo se les paga en especie, a quienes el pago fue una única vez, o a quienes, por la naturaleza de su contratación, se considera que no son susceptibles de los rebajos de seguro social.
- Personas ayudantes no remuneradas.
- Personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras que tienen empresas no constituidas en sociedad, es decir, que no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal de manera periódica.
- Personas trabajadoras por cuenta propia con trabajos ocasionales (laboran menos de un mes), a quienes por la naturaleza del trabajo no son susceptibles a estar inscritas o a llevar contabilidad formal de manera periódica.

<sup>1</sup> Definido como Población Económicamente Activa (PEA) ocupada.

Como se evidencia, el problema de la informalidad es complejo y se han desarrollado diversos enfoques desde la teoría económica, con el fin de intentar entender el fenómeno, pero más importante, para proponer soluciones. En este documento se hará breve mención de algunos de los enfoques más utilizados, los cuales vinculan la informalidad normalmente con factores económicos o institucionales (Salazar-Xirinachs & Chacaltana, 2018). En primera instancia, entre los enfoques relacionados a factores institucionales se señalan, principalmente, los altos costos de la formalización y la complejidad en los trámites como los principales factores que contribuyen a incentivar la informalidad (De Soto, 1986).

Mientras que dentro de los enfoques económicos están los relacionados al desarrollo productivo, donde el crecimiento económico y la composición del crecimiento resultan de vital importancia; y es partir del crecimiento económico y del crecimiento de la demanda que la formalidad resulta una opción viable y natural para las empresas (Raj, 2010). Se encuentra también, el enfoque de la heterogeneidad estructural, en el que la diferencia estructural está presente no solo entre sectores, sino también dentro de los mismos sectores no se permite difundir de manera homogénea el progreso técnico, con lo que cerrar estas brechas es lo que permitiría a las empresas movilizarse hacia la formalidad (Infante & Sunkel, 2012). Finalmente, se encuentra el enfoque en el cual la informalidad es una decisión voluntaria del(a) empleado(a) o empresario(a), quien decide ser informal al tomar en consideración factores de costo beneficio sobre la decisión de formalizarse o no (Perry, et al., 2007).

Conviene subrayar, que en este reporte no se asume ningún enfoque en específico, sino más bien se parte de que cada uno de los enfoques mencionados sirve para explicar parcialmente el fenómeno de la informalidad, pero lo más importante, se toman estos enfoques en conjunto con el análisis de datos sobre la informalidad y las consultas con expertos y expertas de diversas instituciones y sectores, con el objetivo de generar recomendaciones de política que permitan afrontar la informalidad y mejorar la calidad de vida de las y los habitantes en Costa Rica.

Este enfoque multidimensional permite separar las distintas políticas para la formalización laboral en tres ejes:

- 1) políticas direccionadas a reducir el costo del empleo formal
- 2) políticas enfocadas a fortalecer la capacidad institucional e incentivar la transición hacia la formalidad
- 3) políticas para incrementar la productividad de las micro y pequeñas empresas.

## 2

# LA SITUACIÓN DEL EMPLEO: CARACTERIZACIÓN GENERAL

La informalidad en el empleo ha venido creciendo en Costa Rica, tanto a nivel absoluto, como a nivel relativo. Conforme a los valores absolutos, la cantidad de informales en el mercado laboral pasó de 756 180 en el tercer trimestre del 2010 a 1 015 102 en el cuarto trimestre del 2019. Es decir, la cantidad de personas ocupadas informales aumentó en alrededor de 250 000, equivalente a un crecimiento total de un 34% para la última década.

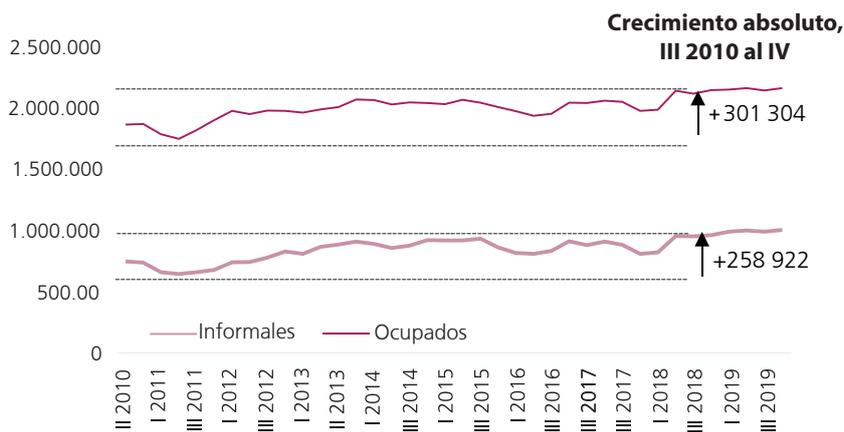
Para poner estos números en perspectiva, si se compara con el crecimiento en el empleo durante el mismo periodo, la cantidad de personas ocupadas pasó de 1 881 514 en el tercer trimestre del 2010 a 2 182 818 en el cuarto trimestre del 2019. Esto significa que hubo un aumento de alrededor de 300 000 empleos, y su crecimiento total fue de un 16%.

De este modo, si se compara la cantidad de empleos netos creados en el periodo y la cantidad de empleos informales, se puede observar que 86% de los empleos netos creados en el periodo fueron empleos informales, es decir, 9 de cada 10 empleos netos creados, han sido empleos informales<sup>2</sup>.

Lo mencionado anteriormente plantea ya una problemática grave dentro de la estructura del empleo en Costa Rica, y es que el empleo creado durante el periodo de estudio, 2010 – 2019, ha sido, principalmente, empleo informal.

Este mayor crecimiento en el número de empleos informales, relativo al crecimiento de los empleos totales, ha causado un incremento en la tasa de informalidad durante el periodo, la cual pasó de 40% en el tercer trimestre del 2010 a un 46% en el cuarto trimestre del 2019 tal y como se observa en el gráfico 2.

Gráfico 1  
Empleo total y empleo informal, III – 2010 al IV – 2019



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

<sup>2</sup> El valor de 86% mencionado en el texto debe tomarse como una aproximación, pues no toma en cuenta los cambios en el estatus de empleo de los que ya se encuentran trabajando, es decir aquellos ocupados cuyo estatus pasó de formal a informal (o viceversa) en el periodo de estudio.

## 3

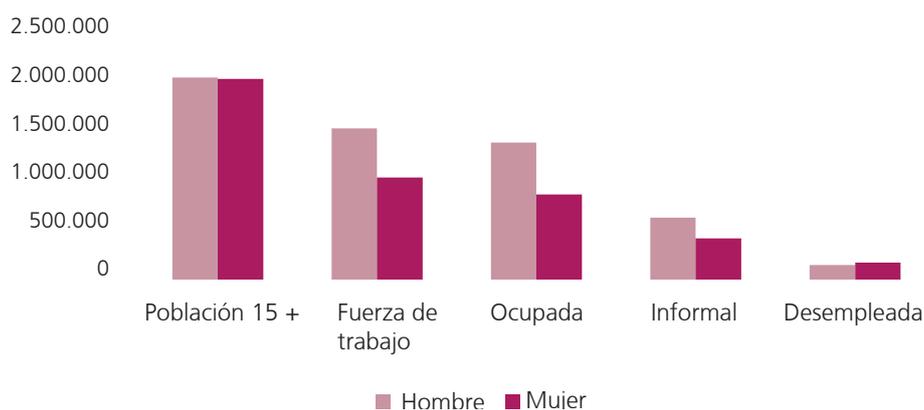
## LA INFORMALIDAD DEL EMPLEO: ESTADÍSTICAS DESAGREGADAS

### EMPLEO INFORMAL POR GÉNERO

Es importante destacar que existe una brecha significativa en la tasa de informalidad de las mujeres y la de los hombres, ya que la tasa de informalidad de las mujeres fue más alta durante todo el periodo de estudio. En promedio, la tasa de las mujeres fue de 45%, mientras que la de los hombres fue de 40%, una diferencia de 5 puntos porcentuales (p.p.) durante el periodo de estudio. Esto es más preocupante si se toma en cuenta que las mujeres tienen una tasa de participación más baja en la población económicamente activa, lo cual implica que el denominador sobre el cual se estima la tasa de informalidad es más bajo que para el de los hombres.

Lo anterior se puede observar a continuación en el gráfico 2. De las 1 975 247 mujeres en edad de trabajar, tan solo 835 724 tienen un empleo, mientras que, de los 1 988 411 hombres en edad de trabajar, 1 347 094 se encuentran ocupados. Por tanto, se demuestra que las mujeres no solo participan menos en el mercado de trabajo, sino que cuando participan, tienen menor acceso a trabajos de calidad que los hombres.

Gráfico 2  
Condición de actividad por género, IV – 2019

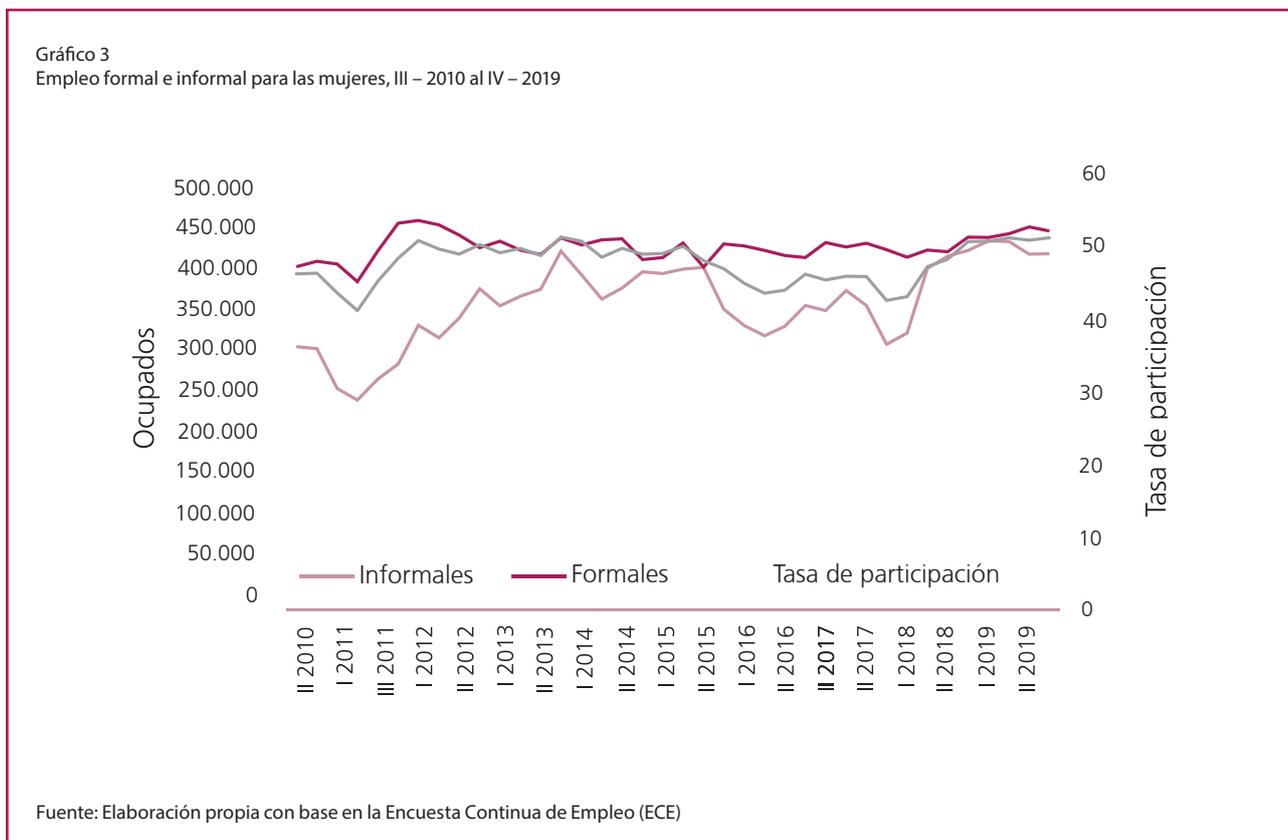


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

Tal y como se observa en el Anexo 2, la tasa de informalidad de hombres y mujeres ha mostrado una tendencia a converger desde el 2018, sin embargo, ese porcentaje se debe a un crecimiento en la tasa de informalidad de los hombres y a un estancamiento de la tasa de informalidad de las mujeres. El estancamiento en la tasa de informalidad en las mujeres desde el 2018 se debe principalmente a un estancamiento en el empleo.

Dicho fenómeno se observa a lo largo del periodo de estudio: cuando aumenta el empleo, aumenta la tasa de informalidad. Tal y como se observa en el gráfico 3, con excepción del periodo III – 2010 al IV – 2011, el empleo formal en las mujeres tiene un comportamiento muy estable, es el empleo informal el que tiene mayores oscilaciones.<sup>3</sup>

En ese sentido, las oscilaciones mencionadas se deben principalmente a la salida y entrada de las mujeres al mercado, tal y como se puede advertir en la relación de la tasa de participación y el empleo informal, es decir, es la tasa de participación la que incide en los movimientos de la tasa de informalidad. Con lo cual, existe una implicación muy importante: cuando disminuye la tasa de informalidad de las mujeres se debe a su salida del mercado laboral, mientras que el aumento de la tasa de informalidad ocurre como consecuencia de la reincorporación de las mujeres en el mercado laboral.



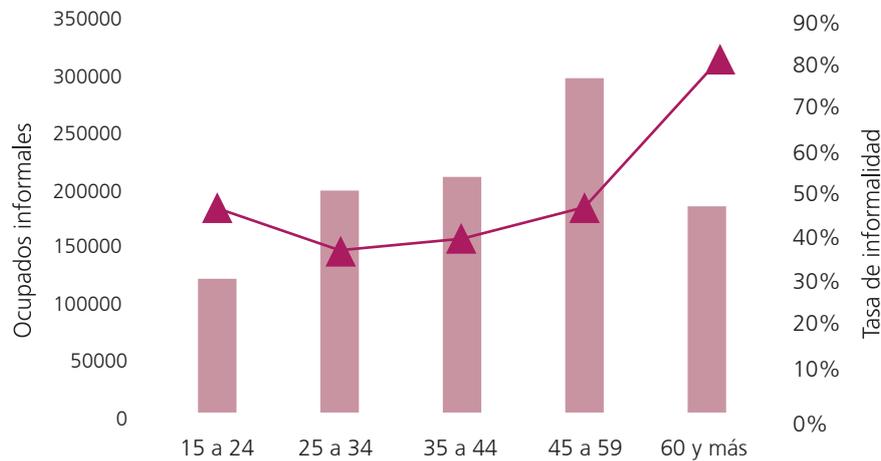
<sup>3</sup> Otra forma de demostrar que hay mayor variabilidad en el empleo informal es usando el coeficiente de variación. Durante el periodo de estudio el coeficiente de variación fue de 13% para el empleo informal, mientras que para el mismo periodo el coeficiente de variación fue de 5% para el empleo formal.

## EMPLEO INFORMAL POR GRUPOS DE EDAD

En lo que respecta al nivel de grupos de edad, la tasa de informalidad más alta se encuentra en los grupos de mayor edad, específicamente, el grupo de 60 años o más tiene una tasa de informalidad cercana al 80%. Tal y como se observa en el gráfico 4, la informalidad aumenta paralelamente a la edad, esto con la excepción de las personas de 15-24 años, quienes tienen una tasa de informalidad alta (47%) y más alta que la del grupo siguiente (25-34 años).

Por su parte, en lo relativo a términos absolutos, el grupo con mayor cantidad de empleos informales es el grupo de 45-59 años, con un número cercano a los 300 000 informales, mientras que el grupo con menor cantidad de informales en términos absolutos es el de 15-24 años, lo cual se puede prever, dado que en este grupo aún se encuentran muchas personas fuera de la Población Económicamente Activa (PEA), puesto que aún se encuentran estudiando.

Gráfico 4  
Empleos informales y tasa de informalidad por grupo de edad, IV - 2019



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

## EMPLEO INFORMAL POR NIVEL EDUCATIVO

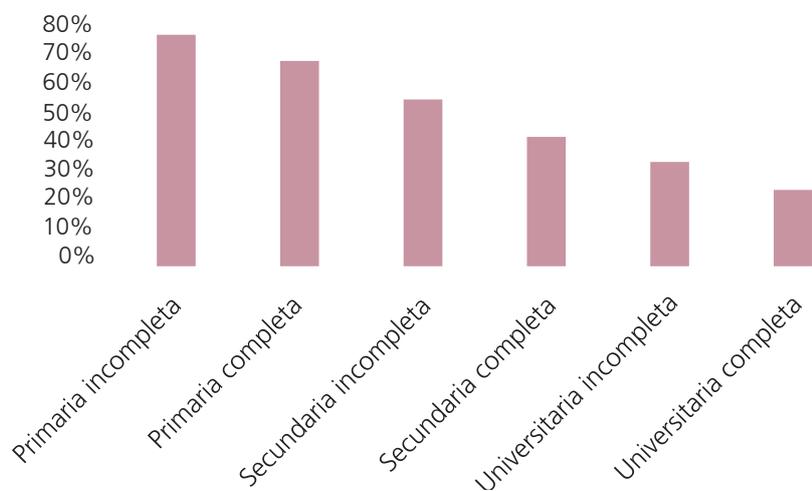
En lo relativo a nivel educativo, se observa en el gráfico 5 que la tasa de informalidad aumenta conforme a la disminución del grado de escolaridad alcanzado. De manera que, las personas ocupadas con primaria incompleta tienen la tasa de informalidad más alta, de un 70%. Por su parte, la tasa más baja se encuentra en el grupo con educación universitaria completa, con una tasa de informalidad de un 23% al cuarto trimestre del 2019. A pesar de ser más baja que para el resto de los grupos, llama la atención que la tasa de informalidad sea relativamente alta entre las personas graduadas universitarias, pues 1 de cada 4 trabaja de forma informal.

Además, es importante mantener una perspectiva en términos absolutos, ya que solo una parte reducida de la población llega a culminar la educación universitaria.

En términos absolutos, la mayor cantidad de trabajadores y trabajadoras informales se encuentra en los grupos de menor nivel educativo. Tal y como se observa en el gráfico 6, la mayor cantidad de empleos informales son de personas con primaria completa y secundaria incompleta; solo estos dos grupos juntos representan 56% de todo el empleo informal en el país.

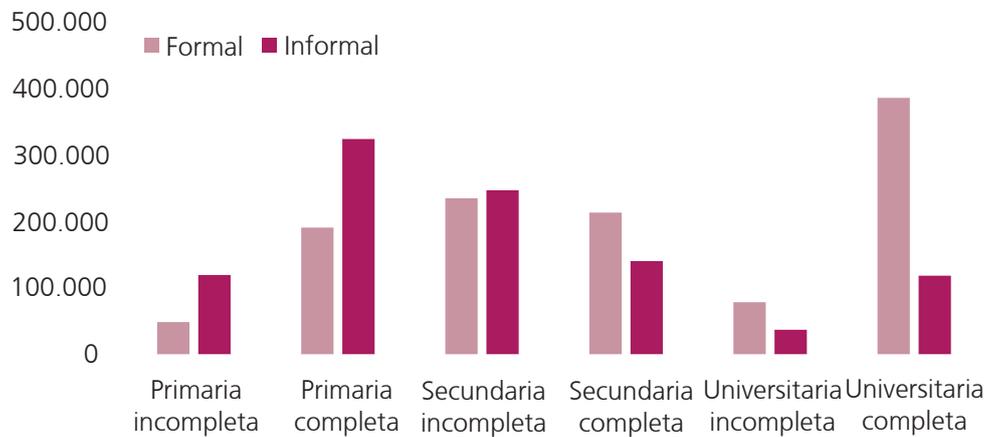
Del mismo modo, la cantidad de empleos informales es mayor que la de empleos formales para los grados de secundaria incompleta o menos; así como la cantidad de empleos formales es mayor que la de informales para todas las personas trabajadoras que tienen secundaria completa o más. Por lo que las personas con menor nivel educativo no solo tienen tasas de informalidad más altas, sino que también representan una mayor proporción de los empleos informales.

Gráfico 5  
Tasa de informalidad por nivel educativo, IV – 2019



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

Gráfico 6  
Empleos formales e informales por nivel educativo, IV – 2019

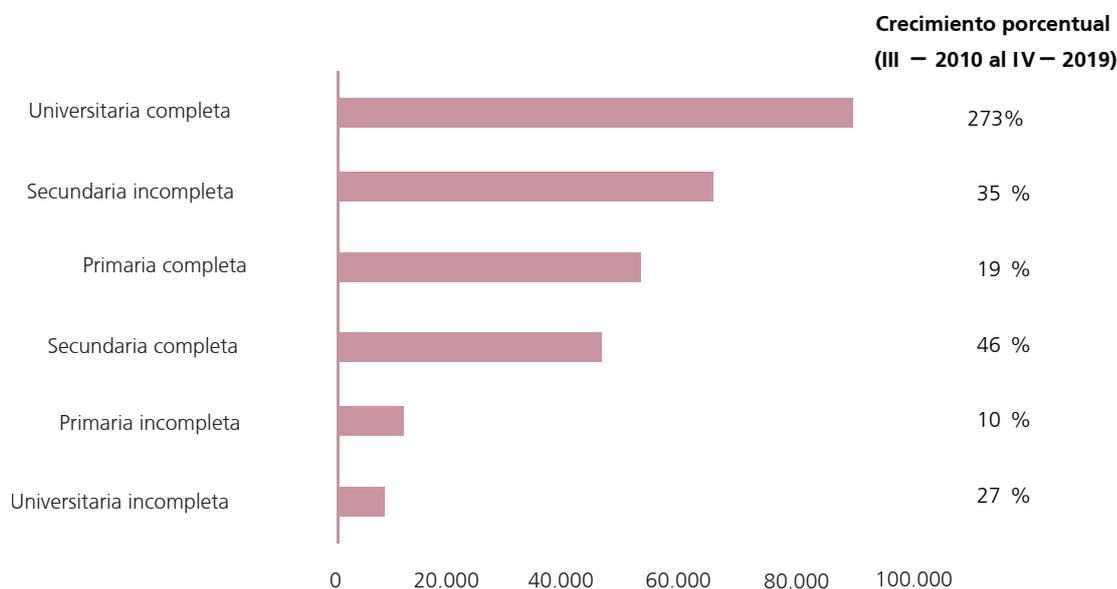


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

Tal y como se mencionó anteriormente, llama la atención la alta tasa de informalidad en personas con título universitario. Esta realidad es relativamente reciente, ya que al tercer trimestre del 2010 había tan solo 31 790 trabajadores(as) con educación universitaria completa que trabajaban en la informalidad, quienes representaban solo el 4% del total de los empleos informales. Posteriormente, para el cuarto trimestre del 2019, 118 603 personas graduadas universitarias trabajaban de forma informal, lo que implica un crecimiento del empleo informal de 273%; con lo que las personas con título universitario pasaron a significar un 12% de los empleos informales.

En el gráfico 7 se puede observar el cambio en la cantidad de empleos informales por nivel educativo, donde el mayor crecimiento porcentual se encuentra en el grupo de las personas ocupadas con educación universitaria, seguido por aquellos con educación secundaria completa e incompleta.

Gráfico 7  
Crecimiento en la informalidad por nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

## EMPLEO INFORMAL POR SECTOR

A nivel de sector se pueden distinguir tres grupos; el primer grupo lo conforman aquellos sectores que históricamente han presentado altas tasas de informalidad, tal y como es el caso de hogares como empleadores, otras actividades de servicios, construcción, agricultura, transporte y almacenamiento. Todos estos sectores tienen tasas de informalidad mayores al 60% en el IV-2019, pero igualmente mantenían tasas altas al inicio del periodo de estudio.

Cabe señalar que la mayoría de estos sectores son intensivos en manos de obra y emplean a una parte importante de las personas ocupadas en el país (con la excepción de otras actividades de servicios), por lo tanto, los aumentos en la tasa de informalidad en estos sectores tienen un impacto importante en la tasa de informalidad general en Costa Rica. Este es el caso de la agricultura, ya que tuvo un aumento de 12 puntos porcentuales en su tasa de informalidad, equivalente a un aumento de 65 000 empleos informales; lo cual corresponde a cerca de un 20% de todos los empleos creados en el periodo 2010–2019. De forma similar transporte y almacenamiento tuvo un incremento de 30 681 empleos informales en el periodo, un 10% del total de los empleos creados.

Es importante señalar que el aumento en la informalidad en transporte y almacenamiento llama la atención, y está relacionado con el auge de las “plataformas de economía colaborativa” en el país, como lo es el caso de Uber. De acuerdo con ello, para enero del 2019 Uber contaba con alrededor de 28 000 socios(as)-colaboradores(as) (choferes) (Arce, 2019); considerando que no se ha legalizado su servicio, muchos de estas personas deben trabajar en la informalidad.

Por otro lado, el segundo grupo corresponde a aquellos sectores que tenían relativamente bajas tasas de informalidad, pero que han subido considerablemente; entre estos se encuentran actividades profesionales (+22%), servicios administrativos (+9%) y alojamiento y servicios de comida (+19%). Cabe considerar, que llama la atención el incremento de la informalidad en actividades profesionales y servicios administrativos, lo que amerita investigaciones más detalladas en ambos casos. No obstante, se puede suponer que el aumento en la informalidad debe estar relacionado con el auge de los empleos relacionados a nuevas tecnologías, donde las personas brindan servicios a través de plataformas web (programadores(as), desarrolladores(as) de software, etc.), al tiempo que no se recurre a mecanismos de pago tradicionales como las facturas electrónicas para realizar la transacción.

Por su parte, el tercer grupo está conformado por las actividades con tasas de informalidad estables, relativamente bajas, que han bajado durante el periodo de estudio; dentro de estos se encuentran explotación de minas y canteras (+1%), suministro de electricidad (-1%), suministro de agua (-1%), comercio (+2), actividades financieras (+0%), administración pública (+0%) y enseñanza (-5%). Todas estas actividades, a excepción del sector comercio, emplean una cantidad baja de personas, por lo tanto, a pesar de que hubo una disminución en el empleo informal, estas no tienen un impacto significativo en el empleo total.

Tal y como se mencionó, el caso del sector comercio es la única excepción, ya que en este sector se emplean alrededor de 350 000 personas (ECE, 2020). En el sector comercio la tasa de informalidad ha aumentado en 2 puntos porcentuales, pero la cantidad de personas ocupadas informalmente ha disminuido en 22 009. Esto se debe a que el empleo en el sector comercio ha disminuido, probablemente debido a la desaceleración de la actividad económica en los últimos años. Por consiguiente, el poco aumento en la tasa de informalidad se debe a que dentro del sector han sido eliminados más empleos formales que informales.

Tabla 1  
Informalidad por sector económico, III – 2010 al IV – 2019

Industria	III – 2010	IV 2–019	Cambio (p.p.)	Cambio (valores absolutos)
Agricultura	49%	61%	12%	65 000
Explotación de minas y canteras	41%	42%	1%	-246
Industrias manufactureras	31%	36%	5%	16 525
Suministro de electricidad	2%	1%	-1%	-365
Suministro de agua	20%	20%	0%	43
Construcción	65%	71%	6%	25 966
Comercio	46%	48%	2%	-22 009
Transporte y almacenamiento	49%	66%	17%	30 681
Alojamiento y servicios de comida	44%	63%	19%	41 098
Información y comunicaciones	28%	9%	-20%	-1 619
Actividades financieras	4%	5%	1%	31
Actividades inmobiliarias	31%	40%	9%	4 437
Actividades profesionales	33%	55%	22%	24 065
Servicios administrativos	18%	31%	13%	21 099
Administración pública	2%	2%	0%	-53
Enseñanza	14%	9%	-5%	-1 955
Salud y asistencia social	9%	16%	7%	8 450
Actividades artísticas	47%	50%	3%	5 002
Otras actividades de servicios	79%	80%	1%	7 623
Hogares como empleadores	83%	85%	3%	37 887
Organismos Internacionales	7%	0%	-7%-	147

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

## INFORMALIDAD POR POSICIÓN EN EL EMPLEO

Al llevar a cabo un análisis de la informalidad por posición en el empleo, se puede observar que los dos grandes rubros en los que se encuentra la mayor cantidad de empleos informales son, por un lado, las personas asalariadas, y por otro lado, las personas trabajadoras por cuenta propia. Solo estos dos grupos de personas engloban a más del 90% de los empleos informales; sin embargo, entre estos la diferencia es significativa, puesto que dentro de los y las asalariados(as) la tasa de informalidad es un 29%, una tasa relativamente baja respecto al promedio nacional, mientras que para los y las trabajadores(as) a cuenta propia la tasa es de un 96%, es decir, prácticamente todas las personas que trabajan a cuenta propia lo hacen en la informalidad. Esto ya de por sí es un dato que llama la atención sobre el trabajo a cuenta propia. Debido a este alto contraste es importante hacer una comparación de ambos grupos en el periodo de estudio, con el fin de comprender si esto es un hecho estructural o coyuntural.

Ahora bien, tal y como se observa en la Tabla 2, se puede evidenciar que las personas que trabajan a cuenta propia tenían en 2010 una tasa de informalidad de un 80%, es decir, en este grupo la tasa ha sido alta durante todo el periodo de estudio. Sin embargo, del III-2010 al IV-2019 hubo un incremento en 196 362 personas trabajadoras informales a cuenta propia. Eso representa un 76% del crecimiento total de empleos informales, y se traduce en 26 puntos porcentuales del 34% de incremento en la informalidad en el periodo. Es decir, tres de cada cuatro nuevos empleos informales han sido trabajadores y trabajadoras por cuenta propia. Esto implica que es de suma importancia entender el crecimiento en el empleo informal en el trabajo a cuenta propia. De ahí que, tal y como se observa en el Anexo 3, no hay una actividad específica en la que se concentre el incremento de la informalidad de las personas trabajadoras a cuenta propia, dicha informalidad creció en mayor o menor proporción a lo largo de la mayoría de las actividades, con algunas pequeñas actividades donde hubo un decrecimiento.

Tabla 2

Informalidad por posición en el empleo, IV – 2019

Variable	Asalariados Asalariadas	Cuenta propia	Empleador(a)	Auxiliar	Total
Informales (2010)	422 043	259 631	28 930	45 576	756 180
Informales (2019)	467 867	455 993	48 905	42 337	1 015 102
Tasa de informalidad (2010)	30%	80%	34%	100%	40%
Tasa de informalidad (2019)	29%	96%	69%	100%	47%
$\Delta$ (2010-2019)	45 824	196 362	19 975	-3 239	258 922
Aporte (p.p.)	6%	26%	3%	0%	34%
Proporción	18%	76%	8%	-1%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

Una de las posibles explicaciones por las cuales ha habido un crecimiento en el trabajo a cuenta propia informal se encuentra en el bajo crecimiento de la economía en los últimos años. En esa línea, estudios sobre la relación entre el ciclo económico y el empleo a cuenta propia (Gontero & Weller, 2018) han demostrado para Latinoamérica, que existe una relación contra cíclica entre estos dos: cuando se está en las partes bajas o negativas del ciclo hay una baja generación de empleo asalariado, por lo tanto el trabajo independiente se expande como refugio a la menor creación de puestos de trabajo asalariados.

Además, los ingresos medios relativos de las personas trabajadoras a cuenta propia con respecto a las personas asalariadas suelen caer en las fases negativas del ciclo y tienden a aumentar en las fases de crecimiento. En el caso de Costa Rica, para el periodo III-2011 al IV-2019, la correlación entre el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real y el crecimiento del empleo a cuenta propia es negativa (ver Anexo 3), lo que apoya la hipótesis contra cíclica. De igual forma, la relación entre el crecimiento del PIB real y la media de ingresos de las personas trabajadoras a cuenta propia con respecto a las personas asalariadas es positiva (Anexo 3).

Dicho de otra manera, cuando decrece la economía caen los ingresos relativos de los trabajadores y las trabajadoras a cuenta propia, y estos suben en las fases de expansión. Durante el periodo de estudio, el PIB trimestral tuvo una tasa de crecimiento (interanual) promedio de un 3,6%, y estuvo la mayor parte del tiempo por debajo de su valor potencial o de largo plazo<sup>4</sup>, lo que podría explicar el crecimiento de personas que trabajan a cuenta propia y de su crecimiento en la informalidad.

## EMPLEO INFORMAL POR TAMAÑO DE EMPRESA

Con respecto a la informalidad por tamaño de empresa, se puede observar que esta se encuentra principalmente en las micro y pequeñas empresas, tanto a nivel absoluto como relativo. Para el IV-2019 se encontraban 282 801 microempresas en la informalidad, las cuales presentan una tasa de informalidad de un 80%. Las microempresas (de 1 a 3 personas) abarcan el 64% del total de empleos informales.<sup>5</sup> Para el caso de las grandes empresas (empresas de más de 30 personas), se encuentran apenas 28 021 empleos informales, con una tasa de informalidad de un 4%. Por su parte, la informalidad en las grandes empresas representa apenas un 6% del total de empleos informales que trabajan dentro de empresas. A partir de esto, se puede hacer una conclusión importante, la cual radica en que la informalidad es un problema presente principalmente en las pequeñas empresas.

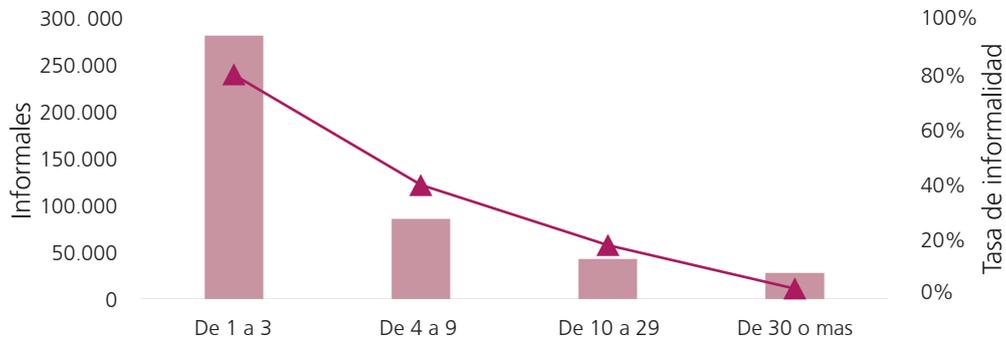
Aún más importante de recalcar, es que esto no siempre fue así, pues en el III-2010 tan solo 23% de los empleos informales se encontraban en microempresas de 1 a 3 empleados, mientras que las grandes empresas representaban el 40% del total de empleos informales por empresa. Este cambio se debe a varios factores; en primer lugar, la cantidad de empleos formales dentro de las microempresas disminuyó en 21 735 personas (-21%), mientras que los empleos informales aumentaron en 48 161 (17%).

Como resultado, aumentó no solo el total de empleos informales, sino también la tasa de informalidad, la cual pasó de 72% a 80%. En lo referente a las grandes empresas hubo un crecimiento en el número de empleos formales de 194 206 (+38%), mientras que al mismo tiempo se dio un decrecimiento en los empleos informales de 17 218 (-61%). Ello contribuyó a que la tasa de informalidad bajara de un 8% a un 4% y que el porcentaje de empleos en grandes empresas bajara de un 40% a tan solo un 6% (ver Anexo 4).

<sup>4</sup> Valor estimado en 4.4% (Monge & Vindas, 2015). El PIB estuvo 28 de 38 ocasiones por debajo de su valor potencial durante el periodo 2010 – 2019.

<sup>5</sup> Este cálculo excluye a los trabajadores y las trabajadoras a cuenta propia

Gráfico 8  
Empleos informales y tasa de informalidad, IV – 2019



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

Las razones de la informalidad en las microempresas ha sido bastante estudiada, las microempresas presentan normalmente menor grado de organización, productividad y salarios más bajos, lo que implica que el costo de formalizarse es más alto relativo a los ingresos y además la fiscalización o monitoreo de sus actividades por parte de las autoridades puede ser costosa y poco efectiva dado la alta fragmentación y dispersión de las microempresas (Deelen & Amestoy, 2018). Una política de reducción de la informalidad en microempresas debe de tomar en cuenta todos estos factores.

## EMPLEO INFORMAL POR OCUPACIÓN

El análisis a nivel detallado de ocupación es importante, ya que da una mejor perspectiva de “quiénes” son las personas ocupadas, y puede ayudar a desarrollar propuestas más enfocadas en los grupos de mayor riesgo o informalidad. Tal y como se puede observar en el gráfico 7, la informalidad está muy concentrada en ciertas ocupaciones específicas. De hecho, las primeras quince ocupaciones de mayor informalidad suman 550 141 empleos informales, personas que representan el 55% del total de empleos informales en el país.

De ahí que, los datos mencionados representan un nivel de concentración bastante alto si se toma en cuenta que estas son 15 de un total de 441 ocupaciones clasificadas a nivel nacional (INEC, 2014). Es importante recalcar que la mayoría de estas ocupaciones requieren un nivel bajo de educación, tienen niveles de ingresos bajos, no trabajan jornadas completas y trabajan directamente con los hogares, como comerciantes, en la construcción o en la agricultura. Asimismo, estas quince ocupaciones poseen una tasa de informalidad promedio de un 74%, trabajan 34 horas en promedio por semana y tienen un ingreso promedio de 220 368 colones, el cual es menor que el salario mínimo minimorum (ver Anexo 6).

Gráfico 9  
Empleos informales en las ocupaciones de mayor informalidad, IV – 2019



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

De modo que, las características previamente mencionadas de los empleos informales por ocupación revelan datos de gran utilidad; primero, muchas personas trabajan a medio tiempo y tienen ingresos mensuales menores al salario mínimo, por lo cual los costos para formalizarse en relación con sus ingresos pueden ser muy altos. Dado que por sus bajos ingresos no pagan impuesto de renta, el costo asociado a formalizarse está asociado principalmente con las contribuciones a la seguridad social.

Este último es el caso de la ocupación de personas en labores de limpieza y trabajos domésticos con 20 horas trabajadas en promedio a la semana y un ingreso de 122 985 colones, las personas trabajadoras en explotaciones agrícolas con 33 horas en promedio a la semana e ingresos promedio de 181 202 colones, trabajos de jardinería con 21 horas promedio a la semana e ingresos promedio de 125 313 colones, personas cuidadoras de niños con 19 horas promedio a la semana e ingresos promedio por 99 491 colones, y finalmente, sastres y costureras con 23 horas promedio a la semana e ingresos promedio por 68 182 colones. Estos empleos se caracterizan por recibir ingresos por hora trabajada o por destajo, cuyos ingresos varían estacionalmente, por lo que es muy probable que la actual legislación laboral no se adecúe a la naturaleza de su actividad.

Otro aspecto importante, consiste en que dentro de las quince ocupaciones mencionadas existen dos en específico donde los empleos informales tienen ingresos mayores al salario mínimo y el ingreso en los empleos informales es mayor al ingreso en los empleos formales en esa ocupación. Ese es el caso de los(as) panaderos(as) y de las personas comerciantes propietarias de tiendas. El ingreso promedio de los(as) panaderos(as) informales es 452 688 colones mensuales, ligeramente mayor al de los(as) panaderos(as) que trabajan formalmente (443 009 colones).

De igual forma, el ingreso de personas comerciantes propietarias de tiendas que trabajan informalmente es de 590 416 colones y es mayor al ingreso de personas comerciantes propietarias de tiendas que trabajan formalmente (545 755 colones). Ambos ingresos están por encima del salario mínimo <sup>6</sup> y cercanos al promedio, o bien son superiores, que el salario promedio del sector privado 462 323 (ECE, 2020). Dado que el ingreso promedio en los empleos informales es mayor que el en los formales, no parece ser que la razón de la informalidad en estas ocupaciones sea un tema de bajos ingresos.

En ambos casos, se trata principalmente de microempresarios(as) o trabajadores(as) por cuenta propia, tal y como se puede ver en el Anexo 7. Mientras que se debe indagar más sobre las razones de la informalidad en estas ocupaciones, esta probablemente está más relacionada a las dificultades interpuestas por la burocracia estatal para establecerse formalmente como empresa, así como las contrariedades para obtener permisos de producción, por ejemplo, la panadería, o bien, mera decisión voluntaria de trabajar bajo la informalidad.

<sup>6</sup> Establecido en 275 759 colones al primer semestre del 2020 por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Finalmente, se encuentra el caso de personas conductoras de automóviles, taxis y camionetas. Este caso está muy relacionado con la entrada de plataformas de la economía colaborativa, como lo es en el caso de Uber y más recientemente Didi. Tal y como se aprecia en el gráfico 10, a partir del ingreso de Uber en el país se han duplicado los empleos informales en la ocupación de conductores(as), pasando de 25 313 en el III-2015 a 53 559 en el IV-2019. En este caso, la informalidad en este sector se debe principalmente a la lenta reacción del Gobierno ante este nuevo modelo económico, para el cual no ha logrado proponer un esquema que les permita trabajar legalmente en la economía.

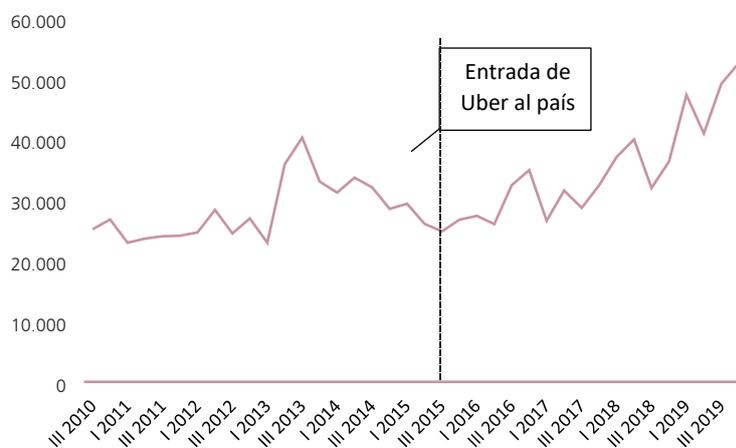
### EMPLEO INFORMAL POR HORAS TRABAJADAS

De acuerdo con lo que se mostró en el apartado anterior, las horas trabajadas tienen un impacto o relación estrecha con las ocupaciones donde hay mayor informalidad. Es por esto por lo que, es necesario hacer un análisis de la informalidad por horas trabajadas. Dicho esto, se logra evidenciar en el gráfico 11 que las horas trabajadas tienen una relación muy estrecha con la informalidad. Tal informalidad es mayor para las personas que trabajan menos de una jornada semanal completa (40-48 horas), aún más importante, la informalidad aumenta conforme disminuyen las horas trabajadas. En tanto a las personas que trabajan menos de 30 horas a la semana, la tasa de informalidad es de un 89% (ECE, 2019); 9 de cada 10 son empleos informales. Estos altos valores son alarmantes, pero ayudan a entender mejor las características de los empleos informales.

Con respecto a las razones para esta alta informalidad, pueden ser variadas; no obstante, una de las principales características que pueden ayudar a entenderla radica en el ingreso promedio por horas trabajadas. Al hacer una comparación entre grupos de horas trabajadas entre empleos formales e informales, se observa un patrón, en los empleos formales que trabajan menos de una jornada semanal completa (menos de 40 horas), quienes se encuentran en la formalidad tienen ingresos más altos y en promedio bastante por encima del salario mínimo, mientras que en los empleos informales su ingreso promedio es en todos los casos menor que el salario en los empleos formales y menor que el salario mínimo (ver Anexo 7).

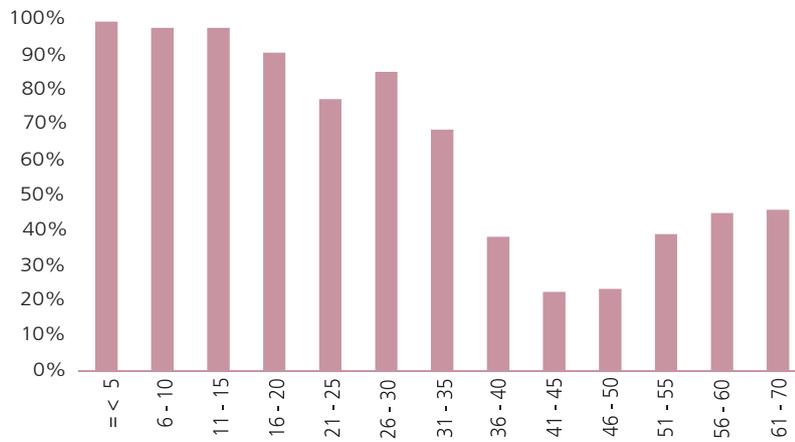
Esto último es importante, ya que sugiere claramente que, para los distintos grupos de horas trabajadas, el principal factor que influye en la formalidad es el ingreso de las personas. Formalizarse es probablemente gravoso para muchas personas, y solo aquellos con suficientes ingresos toman la decisión de trabajar formalmente. Por tanto, una política que intente aumentar la formalización en el país debe tomar en cuenta que hay un grupo grande de personas que laboran menos de una jornada completa, tienen ingresos muy bajos y como una propuesta de política se necesita ofrecer soluciones que presenten a la formalidad como una decisión asequible para estos grupos.

Gráfico 10  
Empleos informales en conductores(as) de automóviles, taxis y camionetas, III - 2010 al IV - 2019



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

Gráfico 11  
Tasa de informalidad por horas trabajadas en el empleo principal, IV – 2019



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

Otro aspecto importante por recalcar y que se observa en el gráfico 11 es que la tasa de informalidad aumenta gradualmente para las personas que trabajan más de 48 horas, de hecho, pareciera ocurrir un cambio de tendencia, la tasa de informalidad para las personas que trabajan 48 horas es de un 18%. Sin embargo, aumenta a 65% para los que trabajan 49 horas. El ingreso promedio de las personas que trabajan más de 48 horas es mayor que el salario mínimo (ver Anexo 7), y por lo tanto, no pareciera ser su ingreso la principal variable que induzca a las personas a la informalidad.

Una de las posibles razones es que se trate de ocupaciones que sean menor pagadas y sea necesario trabajar más horas de lo normal para conseguir ingresos satisfactorios, pero dada la naturaleza de su ocupación, hay mayor informalidad, esto sería el caso de personas trabajadoras en construcción, entre otros (ver Anexo 5). En el gráfico 12 se observa la forma en que las personas que trabajan más de 48 horas tienen mayores ingresos absolutos, pero menores ingresos por hora. Asimismo, otra razón posible sería que, por ley, si una persona trabaja más de 48 horas, a esta debe pagársele cada hora a un precio de 1.5 veces el salario por hora estándar. En ese sentido, puede estar ocurriendo que los(as) empleadores(as) mantienen a sus empleados(as) en la informalidad con tal de no cumplir con este mandato legal, es decir como estrategia ahorrativa.

Gráfico 12  
Características de las personas según horas trabajadas, IV – 2019



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

## 4

## PROPUESTAS PARA LA FORMALIZACIÓN EN LOS EMPLEOS

Para hacer las recomendaciones de política, se parte tanto del análisis de la informalidad a través de los datos en el apartado anterior, en conjunto con los enfoques mencionados en el primer apartado con el objetivo de realizar recomendaciones que permitan afrontar la informalidad y mejorar la calidad de vida de las personas.

Este enfoque multidimensional permite separar las distintas políticas para la formalización laboral en tres ejes:

- 1) políticas direccionadas a reducir el costo del empleo formal,
- 2) políticas enfocadas a fortalecer la capacidad institucional e incentivar la transición hacia la formalidad y,
- 3) políticas para incrementar la productividad de las micro y pequeñas empresas.

### POLÍTICAS PARA REDUCIR LOS COSTOS LABORALES

#### REDUCCIÓN DE LA BASE MÍNIMA CONTRIBUTIVA (BMC)

Costa Rica posee actualmente una contribución a la seguridad social basada en el ingreso de las personas, es decir, como porcentaje del salario, tal y como ocurre en la mayoría de los países. Sin embargo, el Estado demanda una contribución mínima. A esta contribución se le llama Base Mínima Contributiva (BMC), la cual se aplica para el caso del Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) sobre un monto de 294 619 colones y de 275 759 colones para el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).

Ambos toman como referencia el salario mínimo *minimorum*, el cual es una estimación del salario mínimo mensual exigido por ley. De manera que el cálculo de este salario parte del supuesto de que las personas trabajadoras laboran toda la jornada completa. No obstante, hay una gran cantidad de personas que trabajan menos de una jornada completa, por lo que se debe considerar que entre menos horas se trabaje, menor es el ingreso de las personas, pero el costo para la persona empleadora no disminuye. Esto provoca que el costo sea muy alto, principalmente para personas empleadas a medio tiempo y con bajo nivel de ingresos, ya sea diarios o por hora.

Lo anterior permite entender el fenómeno observado en el gráfico 11, en el cual se puede observar que la tasa de informalidad aumenta conforme disminuyen las horas trabajadas para todas las personas que trabajan menos de una jornada semanal ordinaria (40 a 48 horas). Por este motivo, reducir o eliminar la Base Mínima Contributiva puede ayudar a disminuir la informalidad, ya que reduce el costo de ingreso a la formalidad para las personas que trabajan menos de una jornada completa.

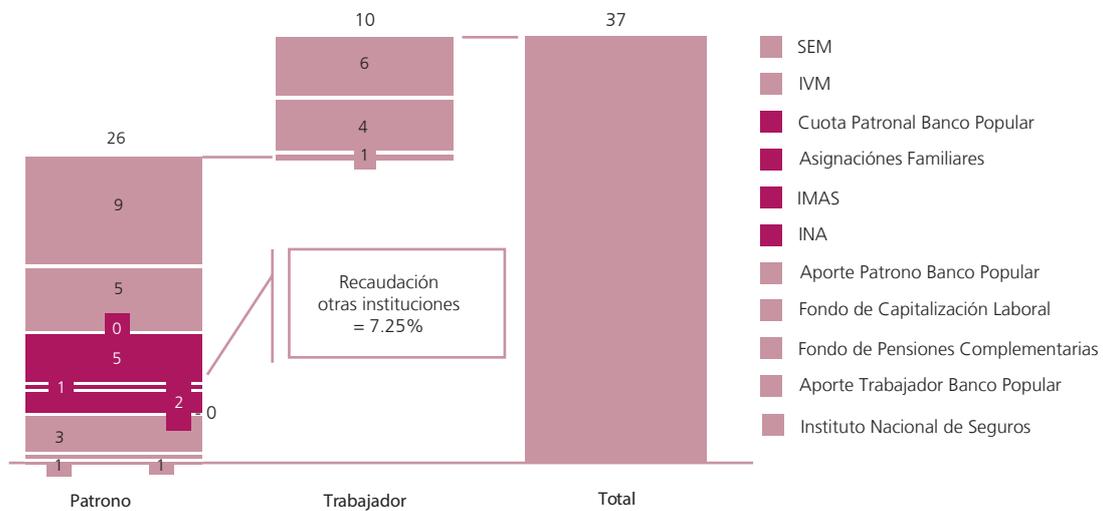
Otro aspecto importante por considerar ante una reducción o eliminación es el impacto que puede tener sobre las finanzas de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Mientras se espera que el impacto a mediano plazo sea positivo, conforme más personas transitan a la formalidad, a corto plazo el impacto puede ser negativo. De forma que buscar formas de financiamiento temporales debe ser considerado mientras se atraviesa esta transición.

### REDUCCIÓN Y REASIGNACIÓN DE LAS CARGAS SOCIALES

Otra política necesaria para reducir la informalidad es disminuir las contribuciones a la seguridad social que recaen sobre el salario, las cuales, si bien son importantes para mantener el Estado social de derecho, incrementan el costo de emplear formalmente a las personas.

Relacionado con esto, en el gráfico 13 se muestra que el porcentaje dedicado a recaudación para otras instituciones es 7.25% del salario, el cual es pagado por el patrono. Este monto es equivalente a un 27% del total del costo no salarial en que incurre este último. Las contribuciones sociales que recaen sobre el salario deben ser solo aquellas que van destinadas a la seguridad social directa de los y las trabajadores(as) (salud y jubilación). Mientras que, el financiamiento de otras instituciones debe darse por medio de impuestos generales (IVA e Impuesto sobre la Renta).

Gráfico 13  
Contribuciones a la seguridad social obrero – patronales



Fuente: Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)

## ESTABLECIMIENTO DE MONOTRIBUTOS

Inclusive con estas medidas, es muy posible que el costo de formalizarse sea muy alto para las personas de bajos ingresos que trabajan menos de una jornada semanal completa (menos de 40 horas). Por lo tanto, es necesario también plantear soluciones para este grupo específico. Algunas de estas personas son: trabajadoras domésticas, vendedores(as) puerta a puerta, cuidadores(as) de niños, sastres, modistos(as), etc. Estos grupos de trabajadores y trabajadoras se encuentran dentro de lo que se denomina los pequeños contribuyentes (personas físicas o empresas), se caracterizan porque son grupos de bajos ingresos, son numerosos, tienen una pobre estructura organizacional y tienen una alta movilidad de entrada y salida del mercado laboral.

Entre algunas de las medidas aplicadas a estos grupos en Latinoamérica para disminuir la informalidad, se encuentra la exclusión de las normas generales de impuestos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o el Impuesto sobre la Renta (ISR) y la determinación de impuestos fijos o tasas más reducidas (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018).

Como se ha dicho, este es el caso de muchos países de la región y es el caso de Costa Rica también, el cual posee un Régimen de Tributación Simplificada. Sin embargo, este régimen no incluye otros impuestos como lo son las contribuciones a la protección social, tributos municipales, entre otros. En contraste, países como Argentina, Brasil y Uruguay han apli-

cado políticas que en distinta medida abordan esta problemática.

A esas estructuras se les llama monotributos, puesto que engloban todos los impuestos en un solo pago. Mientras que los sistemas de monotributos no han resultado ser muy efectivos en incrementar de manera significativa recursos para el fisco (a pesar de que sí hay un aumento en ingresos), sí han probado ser efectivos en aumentar la cobertura de la seguridad social. Por su parte, aún el acceso a la salud es universal en Costa Rica, un sistema de monotributos al formalizar empleos puede ayudar a garantizar el cumplimiento de derechos laborales, como los pagos por enfermedad, vacaciones, aguinaldo, la contribución a la pensión, etc. Del mismo modo, puede facilitar la tramitología para la pequeña empresa o quien trabaja por cuenta propia, ya que en algunos casos los monotributos pasan a sustituir el resto de los impuestos que paga una persona o una empresa.

Los monotributos pueden darse de distintas formas. Primero, sustituyendo todas las cargas impositivas por una sola tasa imponible a los ingresos de las personas o las empresas. En segunda instancia, imponiendo montos específicos, los cuales varían dependiendo del nivel de ingresos.

En la siguiente tabla, se presenta un resumen de países con esquemas de regímenes simplificados que incluyen la seguridad social, en forma de monotributo.

Es importante recalcar que los sistemas de monotributos se deben considerar como regímenes “puente”, que ayuden a hacer la transición hacia la formalidad de las pequeñas empresas.

Tabla 3  
Comparación de distintas políticas de monotributos

País	Forma de pago	Criterio	Resultados
Argentina	Cuota fija mensual escalonada, dependiendo de las características del contribuyente. La cuota se subdivide en dos: una impositiva y otra de seguridad social.	No puede pasar de cierta cantidad de ingresos anuales. Límites en magnitudes físicas, como el consumo eléctrico. Precio unitario de las ventas.	La cantidad de contribuyentes pasó de 0.64 millones en 1998 a 3.45 millones en el 2018 (+439% en el periodo). La recaudación anual ronda el 0.3% del PIB.
Brasil	Una cuota mensual para las obligaciones tributarias (SIMPLES) y otra cuota fija que sustituye a las contribuciones a la seguridad social (SIMEI).	Aplica para todas las micro y pequeñas empresas que estén por debajo de un monto específico de facturación y que categoricen como actividades de industria, comercio o servicios. Se imponen límites en la cantidad de establecimientos y cantidad de empleos.	La cantidad de contribuyentes pasó de 3.22 millones en el 2009 a 12.71 millones en el 2017 (+294% en el periodo). Recaudación anual cerca del 3% del PIB.
Uruguay	Cuota fija mensual, no varía por nivel de ingresos. Sustituye todos los impuestos nacionales y contribuciones a la seguridad social.	Los ingresos no pueden superar los US \$18 300 para empresas unipersonales y los US \$30 500 para sociedades de hecho. Es requisito que enajenen bienes y presten servicios a consumidores finales. Deben ejercer una única actividad sujeta a afiliación patronal.	Cantidad de contribuyentes pasó de 3 300 en el 2006 a 39 300 en el 2017 (+1000% en el periodo de estudio). Recaudación anual cercana a 0.04% del PIB.

Fuente: Políticas de formalización en América Latina Avances y desafíos (OIT)

## AJUSTE Y SIMPLIFICACIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

La simplificación de los salarios mínimos es otra de las políticas que puede reducir la informalidad. La importancia de los salarios mínimos ha sido ampliamente documentada y estudiada. Uno de los hallazgos principales en países desarrollados es que aumenta el ingreso promedio en la parte baja de la distribución de ingresos, pero también tiende a generar distorsiones en los mercados de trabajo, como lo es el desempleo. En el caso de países en desarrollo, el desempleo muchas veces no es una opción, por lo cual la respuesta de las personas y de las empresas es recurrir a la informalidad.

Por su parte en Costa Rica, se ha estimado que los salarios mínimos tienen un efecto positivo en los salarios del sector formal, pero un efecto negativo sobre el empleo formal (Gindling y Terrel, 1995; 2004). Además, estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han demostrado que el salario mínimo en Costa Rica es alto con respecto al salario promedio del sector privado, tal y como se observa en el gráfico 14 (OCDE, 2018). Por ello, es ineludible la discusión sobre el alto salario mínimo en Costa Rica en proporción del salario de los trabajadores y las trabajadoras en el sector privado.

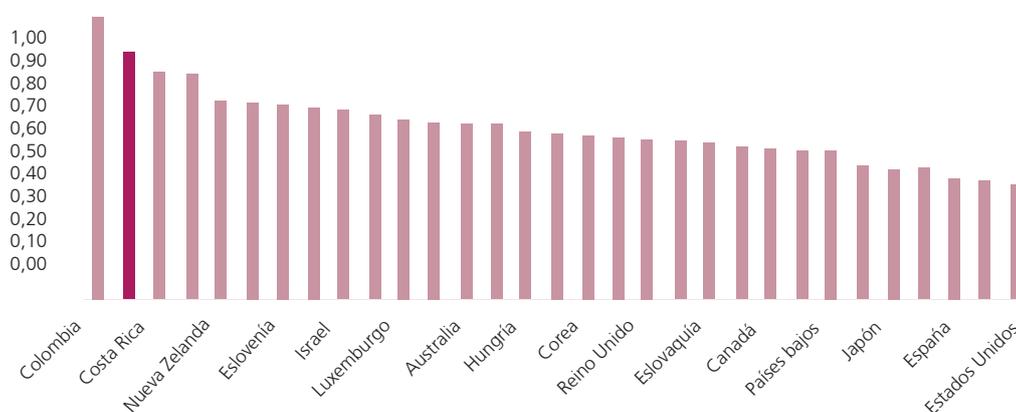
Cabe tomar en cuenta que, para el cuarto trimestre del 2019, 650 000 trabajadores(as) tenían ingresos en el empleo principal por debajo del salario mínimo *minimorum*, de los cuales 321 000 eran asalariados(as) y 313 000 eran trabajadores(as) a cuenta propia (ECE, 2020). Además, muchos de estas personas no trabajan jornada completa, por lo que en esos casos puede suceder que no es el salario mínimo el que está desincentivando la informalidad, sino la falta de flexibilidad de la legislación laboral. Sin embargo, según los datos del INEC (ECE, 2020) existen aún 174 000 personas que trabajan una jornada completa (o más) y que ganan menos de un salario mínimo, lo cual pone en duda la pertinencia del salario mínimo tal y como está estructurado actualmente.

Por tal razón, el país debe tener una discusión amplia sobre el salario mínimo y la estructura óptima. Por ejemplo, algunos países, como el caso de Uruguay en Latinoamérica y Alemania entre los países industrializados, le asignan un rol muy importante a las negociaciones colectivas formadas por gremios del sector industrial, que incluyen empresas y sindicatos. Estos gremios son los actores encargados de negociar los salarios.

Otro aspecto por recalcar se centra en la multiplicidad de salarios mínimos. El país ha dado grandes pasos en las últimas décadas en simplificar su legislación respecto a salarios mínimos; no obstante, aún existen 19 salarios mínimos, los cuales varían por nivel educativo, calificación u ocupación, un número grande si se toma en cuenta el tamaño del mercado laboral y si se compara internacionalmente.

Por esto, la política de salario mínimo debe ser lo más sencilla posible, un salario mínimo aplicable para toda la población trabajadora, que garantice un nivel de vida digno independientemente de la ocupación que se realice, o un número bajo de categorías fácilmente identificables. Facilitar la aplicación del salario mínimo puede contribuir a la formalidad, por lo tanto, su estructura óptima y su nivel debería ser revisado y discutido.

Gráfico 14  
Salario mínimo relativo a la media salarial de cada país



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

## POLÍTICAS PARA FORTALECER LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

### SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES E INFORMACIÓN NECESARIA

Cabe destacar, que proveer la información necesaria y aconsejar a los(as) trabajadores(as) y empresarios(as) que desean formalizarse es también de suma importancia para la transición a la formalidad. Pues la dificultad para navegar la tramitología y la burocracia relacionada al proceso de formalización puede desincentivar tanto a las personas como a las empresas (principalmente a las microempresas, con estructuras operativas menos desarrolladas). Además, muchas personas no están al tanto de los beneficios de formalizarse. Por este motivo, se consideran necesarias las postulaciones desarrolladas a continuación:

En primer lugar, crear una oficina o departamento encargado de brindar información, aconsejar, asesorar y capacitar a las personas y a las empresas que deseen formalizarse. Esto puede ser a nivel municipal o a nivel de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), dependiendo desde donde se tenga la competencia y la capacidad institucional.

Del mismo modo, simplificar lo más posible el trámite para inscribirse como empresa o trabajador(a) por cuenta propia. En ambos casos, debería de llenarse solo un formulario que se pueda completar, idealmente, en línea. Este debería poder ser revisado de forma expedita y aprobado por las instituciones correspondientes.

Asimismo, realizar campañas informativas donde se mencionen los beneficios de trabajar bajo la formalidad y direccionando a las personas a las respectivas oficinas, en las que puedan obtener información y realizar el trámite.

Por último, existe un desincentivo para toda persona trabajadora informal que desea hacer la transición a la formalidad: el pago por la deuda contraída con la CCSS por las cargas sociales no pagadas. Por esto, debe de otorgarse una amnistía tributaria para todas las micro y pequeñas empresas y las personas trabajadoras por cuenta propia. Idealmente, para incentivar la formalización, debe de adjudicarse un periodo específico para la amnistía, es decir, esta rige para toda aquella persona y empresa que se formalice en un periodo relativamente corto definido por el Gobierno.

## CAMPAÑAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS LABORALES

Es importante fortalecer la institucionalidad para garantizar el cumplimiento de la ley. De manera que, herramientas como campañas enfocadas a garantizar el cumplimiento de los derechos laborales han demostrado ser exitosas. En agosto del 2010, el Gobierno realizó una Campaña Nacional de Salarios Mínimos, la cual mostró tener un impacto en el cumplimiento de este tipo de salarios. Además, el impacto de la campaña fue más significativo para grupos más vulnerables, tales como: mujeres, personas jóvenes y trabajadores(as) de menor nivel educativo (Gindling, Mossad, y Trejos, 2014).

De igual modo, durante la campaña se observó un incremento en el cumplimiento de derechos laborales, aparte del cumplimiento con el salario mínimo. Por lo que campañas de este tipo, realizadas con mayor frecuencia y enfocadas no solo en salarios mínimos, sino también en cualquier incumplimiento de los derechos laborales, puede llegar a beneficiar significativamente a los trabajadores y a las trabajadoras para moverles hacia la formalidad.

Para lograr esto, es necesario fortalecer las capacidades del organismo encargado de velar por el cumplimiento de los derechos laborales: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Asimismo, es importante fortalecer el desempeño de la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo y la Dirección de Asuntos Laborales, las cuales velan por el cumplimiento y resolución de conflictos laborales.

También es importante la coordinación entre instituciones, principalmente con la CCSS. Esta institución se encarga de realizar las inspecciones de seguro social con regularidad; sin embargo, si un(a) inspector(a) de la CCSS encuentra una irregularidad en el cumplimiento de otros derechos laborales, no está obligado(a) de notificarle al MTSS, de manera que se pierde el posible seguimiento y la atención del caso.

## LEGISLACIÓN SEGÚN ACTIVIDADES PRODUCTIVAS ESPECÍFICAS

Por su parte la legislación debe adaptarse a casos donde, dada la naturaleza del sector, la legislación común no es la idónea, este es el caso principalmente de los trabajadores y las trabajadoras en el sector agrícola. En este sector hay limitaciones y diferencias muy grandes con el resto de los sectores, por ejemplo, la estacionalidad de las actividades, la irregularidad de los ingresos, el escaso grado de organización, la movilidad entre empleo asalariado y no asalariado o entre distintos empleadores y, el escaso control sobre la actividad.

En el caso de los trabajadores y las trabajadoras en el sector agrícola es importante que se considere el tipo de actividad y se tome en cuenta la estacionalidad de los ingresos para muchas de estas personas, los cuales son altos en temporada de cosecha, pero bajos en otros momentos del año. Para ello, una de las posibles formas es hacer un cobro mensual basado en el valor anual neto de la producción. Otra opción es hacer el pago en las temporadas de cosecha y que este cubra por el resto del año.

De igual manera, la economía colaborativa es otro de estos casos relevantes en donde, de no adecuar la legislación (o la legalidad) de ciertas actividades productivas, provoca que se trabaje bajo la informalidad. En relación con ello, el caso de Uber es, probablemente, el mayor desafío en el país. La indecisión del Gobierno ha provocado que las personas trabajen en la informalidad, evitando no solo que estos(as) conductores(as) puedan trabajar de forma que se garanticen sus derechos laborales, sino que también son ingresos que tanto el Poder Ejecutivo, como otras instituciones como la CCSS no están percibiendo, y podrían estarlo haciendo.

De manera que la economía colaborativa es un fenómeno económico que va a penetrar cada vez en más actividades. En Costa Rica existe también Airbnb, y pronto otras actividades empezarán a surgir, como ya sucede en otros países. Otro ejemplo que ya sucede en otros países son las plataformas financieras donde se elimina la intermediación, y las personas pueden usar su propia riqueza y activos para prestar o pedir prestado dinero directamente. Por esto, es importante que la legislación se mantenga atenta para adaptarse a estas nuevas actividades, ya que declararlas como ilegales no es una solución ni elimina la actividad, sino que solo dificulta el acceso de las personas a los derechos laborales.

## POLÍTICAS PARA FOMENTAR LA PRODUCTIVIDAD

### FORTALECIMIENTO DE LAS MICROEMPRESAS

Se debe tomar en cuenta que las micro y pequeñas empresas son una parte muy importante del motor generador de empleo en el país, con alrededor de la tercera parte del empleo en empresas menores a 10 empleados. Sin embargo, estas representan alrededor de 50% de todo el empleo informal y presentan tasas de informalidad de un 70% (ECE, 2019).

Por todo ello, las políticas mencionadas en los apartados anteriores son necesarias para reducir los costos e incentivar a las microempresas a entrar en la formalidad. Sin embargo, se necesita además fomentar su desarrollo, lo que permitiría reducir el costo relativo de la formalidad. Una política que intente fomentar el crecimiento económico de las micro y pequeñas empresas es, ineludiblemente, parte de una discusión sobre la política industrial y de desarrollo económico a la que debe apuntar el país.

No se puede, por lo tanto, en un apartado como este ahondar en una discusión tan amplia. Lo que sí se puede recomendar es que, independientemente de la política de desarrollo que siga el país, debe de comprenderse el papel importante de las microempresas a nivel de empleo y la necesidad de apoyarlas. Algunas de las medidas, grosso modo, que se deben de discutir son:

La primera de ellas es un mayor acceso al crédito para las micro y pequeñas empresas en el sistema financiero nacional. De momento existe Banca para el Desarrollo, sin embargo, el programa no ha demostrado tener un impacto significativo. Tampoco hay estudios rigurosos que permitan evaluar y mejorar el programa.

De igual manera, se sugiere la capacitación en las micro y pequeñas empresas en cuanto a estructura operativa y digitalización, para ayudar a cerrar brechas existentes, pero previamente debe hacerse un estudio de las principales necesidades de las micro y pequeñas empresas, con tal de ofrecer capacitaciones pertinentes.

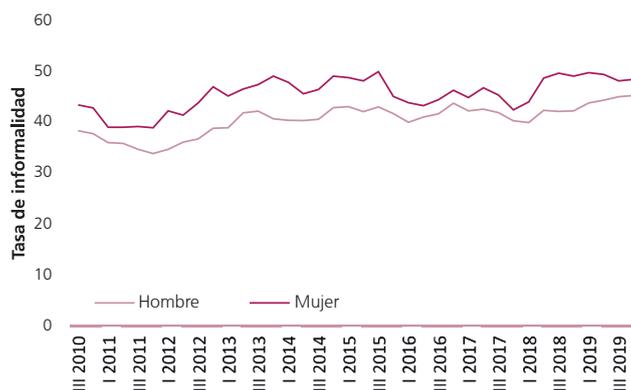
Asimismo, es necesaria una mayor inclusión de las micro y pequeñas empresas dentro de las cadenas productivas de los sectores más dinámicos.

Finalmente, son importantes los programas que fomenten la innovación dentro de las microempresas, por ejemplo, concursos que otorguen financiamiento a las empresas que propongan ideas innovadoras y con capacidad de ser capitalizadas en el mercado.

## 5

## ANEXOS

Anexo 1  
Empleo informal por género, III - 2010 al IV - 2019



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

Anexo 2  
Tabla de correlaciones, III - 2011 al IV - 2019

$\Delta\%$ <b>PIB real</b>	$\Delta\%$ Empleo cuenta <b>propia</b>	Ingreso promedio <b>Cuenta Propia/Asalariados</b>
PIB <sub>t</sub>	-1.3%	39%
PIB <sub>t-1</sub>	-3.2%	33%
PIB <sub>t-2</sub>	-4.1%	42%
PIB <sub>t-3</sub>	-3.8%	32%
PIB <sub>t-4</sub>	-5.8%	37%

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

## Anexo 3

Empleo formal e informal por tamaño de empresa, III-2010 al IV-2019

Periodo	Posición en el empleo	De 1 a 3	De 4 a 9	De 10 a 29	De 30 o mas	Total
2019	Formales	69 698	124 935	179 397	711 959	1 088 150
	Informales	282 801	86 163	43 080	28 021	441 599
	Total	352 499	211 098	222 477	739 980	1 529 749
	Tasa de informalidad % total	80%	41%	19%	4%	29%
2010	Formales	91 433	133 115	230 115	517 753	986 200
	Informales	234 640	90 517	34 202	45 239	406 831
	Total	326 073	223 632	264 317	562 992	1 393 031
	Tasa de informalidad % total	72%	40%	13%	8%	29%
Δ (2010 - 2019)	Formales	-21 735	-8 180	-50 718	194 206	101 950
	Informales	48 161	-4 354	8 878	-17 218	34 768
	Total	26 426	-12 534	-41 840	176 988	136 718
	Tasa de informalidad (p.p) % total(p.p.)	8%	0%	6%	-4%	0%
		41%	3%	-9%	-34%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

## Anexo 4

Características de los empleos informales por ocupación, IV-2019

Ocupación	Informales	Total	Tasa de informalidad	Horas trabajadas	Ingreso promedio informales
Agricultores de cultivos	17 047	20 457	83%	37	225 226
Panaderos	17 462	21 321	82%	35	452 688
Agricultores de árboles y arbustos	19 727	20 019	99%	25	297 266
Cocineros	20 996	42 140	50%	34	270 018
Asistentes de venta de tiendas	26 805	65 548	41%	36	257 528
Peones de jardinería	27 284	40 487	67%	21	125 313
Sastres y costureros	29 634	30 868	96%	23	68 182
Comerciantes propietarios de tiendas	31 191	40 099	78%	40	590 416
Cuidadores de niños	35 232	36 165	97%	19	99 491
Peones de construcción/Albañiles	38 073	65 733	58%	42	287 059
Vendedores puerta a puerta	41 587	42 044	99%	47	254 473
Taxistas y camioneros	42 490	42 827	99%	50	113 480
Peones agrícolas	49 915	61 399	81%	47	298 342
Limpiadores y asistentes domésticos	63 332	106 844	59%	33	181 202
	89 366	101 153	88%	20	122 985

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

Anexo 5  
Posición del empleo de comerciantes y panaderos, IV-2019

	Total		Porcentaje del total	
	Comerciantes	Panaderos	Comerciantes	Panaderos
Asalariado (a)	105	3 707	0%	16%
Cuenta propia	32 384	18 076	75%	80%
Empleador (a)	10 879	111	25%	0%
Auxiliar		686	0%	3%
Total	43 368	22 580		

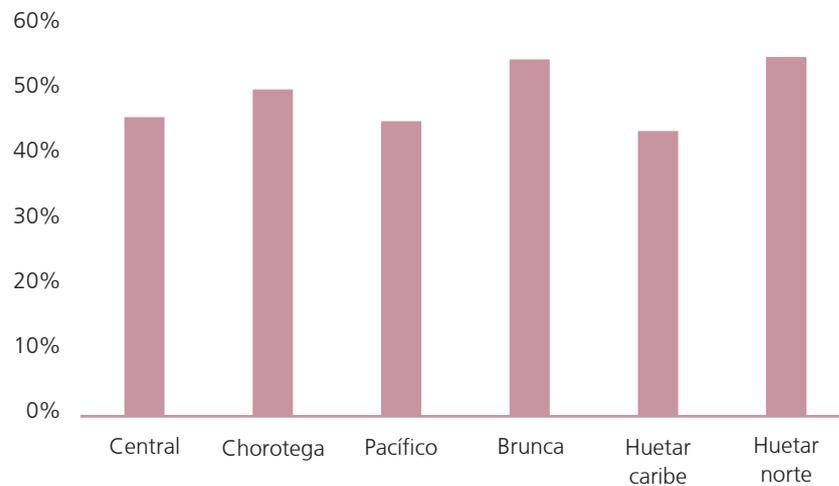
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

Anexo 6  
Ingreso promedio por horas trabajadas, IV – 2019

Horas trabajadas	Formales (colones)	Informales (colones)
= < 5	211 499	44 698
6 – 10	340 993	71 630
11 – 15	376 258	93 517
16 – 20	417 073	135 757
21 – 25	480 139	194 987
26 – 30	503 830	205 201
31 – 35	666 183	213 145
36 – 40	872 895	296 250
41 – 45	738 660	221 239
46 – 50	560 886	317 335
51 – 55	524 649	318 165
56 – 60	612 105	382 039
61 – 70	556 445	396 485

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

Anexo 7  
Tasa de informalidad por región de planificación



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE)

## BIBLIOGRAFÍA

- Arce, M. A. (9 de January de 2019). Uber revela nuevos datos: tiene 28 000 conductores y 971 000 usuarios en Costa Rica. *El Financiero*.
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: El Barranco.
- ECE. (Abril de 2020). Empleo. Obtenido de INEC Costa Rica: <https://www.inec.cr/empleo>
- Gindling, T., Mossad, N., & Trejos, J. (2014). The Consequences of Increased Enforcement of Legal Minimum Wages in a Developing Country: An Evaluation of the Impact of the Campaña Nacional de Salarios Mínimos in Costa Rica. *Institute for the Study of Labor (IZA)*.
- Gontero, S., & Weller, J. (2018). Protección social para trabajadores por cuenta propia. En J. M. Salazar-Xirinachs, & J. Chacaltana, *Políticas de formalización en América Latina Avances y Desafíos* (pág. 484). Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- ILO. (2018). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. Geneva: International Labour Organization.
- INEC. (Marzo de 2014). Clasificación de ocupaciones de Costa Rica. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Censos: [www.inec.cr](http://www.inec.cr)
- Infante, R., & Sunkel, O. (2012). La heterogeneidad estructural de la estructura productiva latinoamericana. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Monge, C., & Vindas, A. Q. (2015). Combinación de estimaciones del producto potencial con un método bayesiano. *Banco Central de Costa Rica*, 26.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, P., & Saavedra - Chaudvi, A. (2007). *Informality: Exit and Exclusion*. Washington DC: World bank.
- Raj, D. (2010). *Uneven growth: a framework for research in developing economies*. Nashville: American Economic Association.
- Salazar-Xirinachs, J. M., & Chacaltana, J. (2018). *Políticas de formalización en América Latina Avances y desafíos*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

## ACERCA DEL AUTOR

José Carlos Mora Guerrero es un economista con experiencia en macroeconomía, desarrollo económico y mercados laborales. Trabajó en el departamento de estadísticas del Consejo Monetario Centroamericano y como consultor e investigador para McKinsey & Company. Cuenta con un bachillerato en Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica y una maestría en Economía de la Universidad de Rotterdam.

## IMPRESIÓN

Friedrich Ebert Stiftung FES  
(Fundación Friedrich Ebert)  
San José | Costa Rica

Responsable:  
Mirko Hempel  
Representante Fundación Friedrich Ebert para Costa Rica,  
El Salvador y Panamá  
[costarica@fesamericacentral.org](mailto:costarica@fesamericacentral.org)

Marco Zamora  
Coordinador de Proyectos  
[m.zamora@fesamericacentral.org](mailto:m.zamora@fesamericacentral.org)

## SOBRE ESTE PROYECTO

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no.6454 que lo ratifica. Por más de 55 años la Fundación en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los dos proyectos de trabajo regional de la FES en América Central. Por un lado, El Proyecto Transformación Social Ecológica, que busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades de

gobierno democrático y social, aportar contenidos y apoyar diálogos hacia una economía social y ecológicamente sostenible, elaborar propuestas de modelos de desarrollo alternativo, y una política fiscal como instrumento de justicia social y de igualdad de género. Por otro lado, el Proyecto Juventudes Progresistas, que ofrece espacios de formación y fortalecimiento de liderazgos en las juventudes, e impulsar estos liderazgos para participar de manera más efectiva en proceso de defensa de la democracia y los Derechos Humanos.

El concepto de planificación y las actividades de la FES en red de las seis oficinas centroamericanas consiste en la coordinación, el intercambio y la articulación regional con implementación nacional

Para más información, consulte  
<http://www.fesamericacentral.org>

# LA INFORMALIDAD DEL EMPLEO EN COSTA RICA

## Caracterización y recomendaciones



El empleo informal en el mercado laboral costarricense es la principal problemática.



Las implicaciones sociales se agravan ante la crisis sanitaria del Covid-19, que limita todavía más el acceso a un empleo digno y a los derechos laborales.



La informalidad en el empleo incide en personas consideradas vulnerables y demanda una atención prioritaria de la política para generar un mercado laboral inclusivo.

Más información sobre el tema está disponible aquí:  
[www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)