



CELIEM

CENTRO LATINOAMERICANO
DE INNOVACIÓN Y EMPRENDIMIENTO

Informe Especial

Valoraciones y sugerencias para la
formulación de una estrategia nacional de
promoción de la formalización empresarial

Septiembre, 2026

CELIEM

Valoraciones y sugerencias para la formulación de una estrategia nacional de promoción de la formalización empresarial

Centro Latinoamericano de Innovación y Emprendimiento (CELIEM)

Documento técnico

San José, Costa Rica | Septiembre de 2026

Propósito

Presentar elementos para fortalecer el análisis y la formulación de una estrategia nacional de promoción de la formalización empresarial que sea progresiva, flexible, gradual y sostenible. La estrategia debe integrar la formalidad de creación y la formalidad operativa de las empresas, considerando registro, contribución tributaria, seguridad social, permisos, desarrollo productivo y gobernanza, con base en evidencia verificable y una ruta operativa centrada en las personas emprendedoras y las mipymes.

Este documento integra diferentes normativas e insumos que en los últimos 10 años CELIEM y otras organizaciones del ecosistema han publicado y que pretenden abordar un planteamiento homogéneo y especializado sobre la formalización empresarial.

CONTENIDO

1. RESUMEN EJECUTIVO 4

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y ABORDAJE: 5

3. MAGNITUD Y HETEROGENEIDAD DE LA INFORMALIDAD..... 6

4. ELEMENTOS A CONSIDERAR EN UNA ESTRATEGIA DE FORMALIZACIÓN 7

 4.1. COMPRENDER UNA TIPOLOGÍA DE LA INFORMALIDAD Y DEFINIR INSTRUMENTOS DIFERENCIADOS 7

 4.2. RUTA NACIONAL DE FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL GRADUAL..... 8

 4.3. BARRERAS, COSTOS Y EXPERIENCIA EMPRESARIAL 10

5. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL 11

 5.1. LEY Nº. 10.512: ALCANCE, IMPLEMENTACIÓN Y BRECHAS 11

 5.2. MECANISMOS ESPECIALES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO PARA MIPYMES 12

 5.3. REGLAMENTO ESPECIAL DE MICROEMPRESAS DE LA CCSS..... 14

 5.4. EL SIEC COMO INFRAESTRUCTURA DE FORMALIZACIÓN..... 14

6. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DEL MONOTRIBUTO 15

 6.1. CONDICIONES PARA EL DISEÑO DE UN RÉGIMEN SIMPLIFICADO E INTEGRADO 16

 6.2. IMPACTO POTENCIAL DEL MONOTRIBUTO 17

7. PROPUESTA PARA UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL 18

8. RECOMENDACIONES PRIORIZADAS PARA TOMADORES DE DECISIÓN 19

 8.1. CORTO PLAZO: IMPLEMENTAR Y COORDINAR LO VIGENTE 19

 8.2. MEDIANO PLAZO: INTEROPERABILIDAD, PAGO INTEGRADO Y BENEFICIOS 19

 8.3. LARGO PLAZO: EVALUACIÓN, ESCALAMIENTO Y TRANSICIÓN 20

9. CONCLUSIONES..... 20

10. BIBLIOGRAFÍA 21

1. Resumen ejecutivo

Costa Rica enfrenta un desafío importante en la atención del crecimiento de su actividad emprendedora, la generación de condiciones institucionales, y la capacidad de las unidades productivas para ingresar, permanecer y crecer dentro de la formalidad.

La Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares (ENAMEH) 2025, estimó la existencia de más de 494 mil microempresas; 73,9% eran unipersonales, 81,5% no poseía registros contables formales, 61,1% no estaba inscrito en ninguna instancia pública y 61,1% no contaba con seguro social para la persona propietaria.

Además, el 96,8% del empleo generado por estas unidades fue clasificado como informal (INEC, 2026a). Aunque estos indicadores describen dimensiones distintas y no deben interpretarse como una tasa de informalidad empresarial, debido a que los primeros refieren a condiciones de las unidades productivas, mientras el último corresponde a la condición laboral del empleo generado, en conjunto, constituyen variables de referencia para comprender el entorno actual del ecosistema empresarial del país.

El Informe Nacional GEM Costa Rica 2025-2026, de igual forma, evidencia una dinámica significativa de entrada al emprendimiento, pero también muestra desafíos para su consolidación. En 2025, la tasa de actividad emprendedora temprana (TEA) alcanzó el 13,9% de la población adulta, mientras la proporción de personas propietarias de negocios establecidos por más de 42 meses fue del 6,3%.

Asimismo, el 6,0% de la población adulta reportó haber cerrado o transferido un negocio durante los doce meses anteriores y la falta de rentabilidad representó el 33,8% de las razones de discontinuidad empresarial. Estos indicadores confirman que una política de formalización no debe limitarse al registro inicial, sino atender también la permanencia, la rentabilidad y la consolidación empresarial (Tristán Jiménez, Herrera González y Chacón Campos, 2026).

La evidencia del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC), gestionado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), permite observar una zona de formalización parcial. El Estudio sobre caracterización del emprendimiento y aspectos de formalización desarrollado por la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) entre 451 personas emprendedoras encuestadas —de una población de 9.476 registradas— reportó que el 68% contaba con inscripción tributaria, el 38% indicó tener registro ante la CCSS y un 35% póliza de riesgos del trabajo. A la vez, el 86% manifestó interés en recibir apoyo institucional; entre ese grupo, el 60% requirió mayor claridad sobre la ruta de formalización. En el conjunto de respuestas, el 41% señaló que entender la ruta era una necesidad prioritaria y el 38% identificó la necesidad de recursos económicos (DIGEPYME, 2025).

CELIEM, por medio de sus estudios, ha confirmado que la seguridad social y la complejidad administrativa son cuellos de botella que afectan los procesos de formalización. En el III Monitor 2021, el 55,1% de las mipymes costarricenses consultadas señaló las cargas sociales como un obstáculo, el 44,2% calificó el proceso como engorroso y un 41,5% mencionó los impuestos altos. Solo el 16,3% informó haber completado la formalización en 20 días o menos; el 31,6% tardó de tres a seis meses y el 23,7% más de seis meses. En el año 2025, otro ejercicio realizado por CELIEM reportó que el 88% contaba con registro tributario, pero cerca del 40% no tenía registro de seguridad social; el 41% demandó trámites más sencillos y el 56% identificó las cargas tributarias y los costos de formalidad como limitantes (CELIEM, 2021 y 2026).

La Ley de Incentivos para la Formalización y el Desarrollo de las Mipymes, Ley N.º 10.512, publicada en el Alcance Digital N.º 194 de la edición N.º 226 del Diario Oficial La Gaceta, el 2 de diciembre de 2024, constituye un avance porque amplía el Régimen de Tributación Simplificada a microempresas de cualquier actividad económica con hasta cinco personas empleadas, siempre que estén activas en el SIEC o en el registro PYMPA del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); crea incentivos en el impuesto sobre la renta para la investigación, innovación, capacitación y transferencia tecnológica; prevé un régimen especial de seguridad social por una única vez y cinco años; reduce a 75% determinados aportes patronales al IMAS y FODESAF durante ese plazo; y autoriza al Instituto Nacional de Seguros (INS) a otorgar una tarifa especial de hasta 50% en la póliza de riesgos del trabajo, condicionada a un estudio técnico. También asigna el 1% de la recaudación de las microempresas acogidas al régimen simplificado al fortalecimiento tecnológico del SIEC (Costa Rica, 2024; CELIEM, 2026).

La reforma al Reglamento para la aplicación a la base ajustada al salario (BAS) para microempresas en el seguro de salud de la CCSS, publicada en La Gaceta 117 del 27 de junio del 2024, opera por hasta 48 meses y reduce la base imponible del Seguro de Salud para microempresas con un máximo de cinco personas trabajadoras. No modifica el IVM ni las demás cargas. La aplicación es automática durante los primeros doce meses y, desde el mes trece, requiere certificación del MEIC o MAG y cumplimiento

tributario, laboral, municipal y de seguridad social. El reglamento exige una evaluación bianual de cobertura e impacto financiero (CCSS, 2024).

En este contexto, el documento ofrece elementos de análisis y orientación para formular una estrategia nacional de promoción de la formalización empresarial progresiva, flexible, gradual y sostenible. La propuesta integra la formalidad de creación y la formalidad operativa de las empresas, incorporando registro, contribución tributaria, seguridad social, permisos, desarrollo productivo y gobernanza, con base en evidencia verificable y una ruta centrada en las personas emprendedoras y las mipymes.

Su formulación e implementación no deberían crear una institucionalidad paralela, sino articular los instrumentos existentes mediante una ruta única, interoperable y simplificada. Esta ruta debe coordinar obligaciones institucionales, reducir duplicidades y comunicar de manera clara los beneficios productivos de la formalización.

En ese marco, un eventual monotributo costarricense debería entenderse como un instrumento dentro de una estrategia más amplia, no como sustituto de las políticas de productividad, financiamiento, acceso a mercados y protección social. Además, la estrategia debe integrar con precisión los mecanismos tributarios ya vigentes: el Régimen de Tributación Simplificada, las tarifas y reducciones temporales del artículo 15 de la Ley N.º 7092, y el tratamiento del IVA derivado de la Ley N.º 9635, particularmente para PYMES y PYMPAS. El planteamiento busca pasar de registros e incentivos dispersos a una experiencia única de formalización, con segmentos diferenciados, beneficios visibles, cumplimiento asistido y responsabilidad institucional medible.

El documento plantea orientaciones que, considerando buenas prácticas internacionales, permitan reorganizar la acción pública alrededor de las necesidades de las personas emprendedoras y las mipymes. Esto supone pasar de un modelo en el que las unidades productivas deben adaptarse a múltiples instituciones, a uno en el que el Estado coordina sus instrumentos para ofrecer una experiencia de formalización más simple, gradual y efectiva.

2. Definición del problema y abordaje:

La formalización empresarial es un proceso que contempla múltiples factores. Una empresa puede estar inscrita ante el Ministerio de Hacienda y, al mismo tiempo, no contar con su registro de seguridad social, póliza de riesgos del trabajo, patente, permiso sanitario o tener limitadas condiciones operativas y de gestión. La condición jurídica tampoco determina la formalidad: una persona física puede operar formalmente, mientras una sociedad puede incumplir obligaciones esenciales.

Este informe especial entiende cuatro enfoques: 1) formalización de la empresa; 2) formalización laboral o del empleo, es decir protección social; 3) habilitación operativa; y 4) consolidación productiva. Esta separación evita confundir el registro inicial con la capacidad de permanecer en la formalidad. La guía sobre formalización elaborada por CELIEM para la OIT establece una conclusión central: deben analizarse tanto los costos de ingreso como los de permanencia y sostenibilidad de las empresas (OIT-CELIEM, 2025).

Cuadro 1
Enfoques de análisis de la formalización

Enfoque	Contenido	Pregunta de política
Empresa	Figura física o jurídica, registro tributario, CCSS, riesgos del trabajo y condición PYME.	¿Cómo simplificar trámites, reducir duplicidades y ofrecer un mecanismo de ingreso claro?
Operativo	Uso de suelo, patente o licencia, permiso sanitario y requisitos sectoriales.	¿Cómo habilitar la operación productiva de las empresas sin fragmentación territorial?
Productivo	Cuenta empresarial, medios de pago, firma digital, marca, financiamiento, capacidades técnicas y acceso a mercados.	¿Cómo convertir la formalidad en valor y crecimiento?
Institucional	Interoperabilidad, fiscalización, datos, financiamiento del SIEC y evaluación.	¿Cómo asegurar la sostenibilidad y la rendición de cuentas?

Elaboración propia con base en OIT-CELIEM (2025), DIGEPYME (2025), CELIEM (2026) y Tristán Jiménez, Herrera González y Chacón Campos (2026).

Sobre estas premisas, la revisión utiliza una triangulación descriptiva de las fuentes disponibles. Las estadísticas oficiales permiten dimensionar el universo; las encuestas del SIEC y de CELIEM ayudan a identificar barreras y comportamientos; y la

normativa define el marco regulatorio, las obligaciones y los alcances institucionales. Además, la comparación regional aporta criterios e insumos para el diseño de política pública. En este análisis no se atribuyen efectos causales a datos descriptivos ni se suman universos estadísticos incompatibles.

Adicionalmente, se integran de forma complementaria en el análisis los resultados más recientes del GEM, comprendiendo las etapas del proceso emprendedor y las condiciones del entorno, a partir de la Encuesta a Población Adulta (APS, por sus siglas en inglés), que mide percepciones, motivaciones y participación de personas adultas en emprendimientos nacientes, negocios nuevos y negocios establecidos; así como de la Encuesta Nacional a Expertos (NES, por sus siglas en inglés), que recoge la valoración de personas expertas sobre financiamiento, políticas públicas, regulación, educación, infraestructura y otras condiciones del ecosistema.

Los resultados del GEM 2025 muestran que la tasa de actividad emprendedora temprana (TEA), la tasa de negocios establecidos y la discontinuidad empresarial no deben interpretarse como un número de empresas, grado de formalidad, inscripción tributaria o cobertura de la seguridad social. Se entiende, además, que es incorrecto calcular una “tasa de conversión” dividiendo la tasa de negocios establecidos entre la TEA, pues se trata de indicadores transversales de grupos y etapas distintas, no del seguimiento de un grupo determinado (Tristán Jiménez, Herrera González y Chacón Campos, 2026).

La comprensión de estos datos, conceptos y enfoques constituye un insumo relevante para las valoraciones y sugerencias planteadas en este informe.

3. Magnitud y heterogeneidad de la informalidad

La lectura conjunta de las fuentes estadísticas y administrativas confirma que la magnitud de la actividad empresarial de pequeña escala depende del plano de observación utilizado. La ENAMEH 2025 estimó 494.564 microempresas de los hogares, de las cuales 73,9% eran unipersonales, 81,5% no disponía de registros contables formales, 61,1% no estaba inscrito en ninguna instancia pública y 61,1% carecía de seguro social para la persona propietaria; además, 96,8% del empleo generado por estas unidades fue clasificado como informal.

Este universo comprende actividades de mercado desarrolladas por personas independientes pertenecientes al sector institucional de los hogares y, por lo tanto, no constituye un inventario de todas las empresas del país ni un registro de unidades completamente ajenas a la institucionalidad pública. Una misma microempresa de los hogares puede tener inscripción tributaria, patente municipal o alguna forma de aseguramiento y continuar formando parte del universo estadístico de la encuesta (INEC, 2026a y 2026b).

Cuadro 2
Indicadores de microempresas de los hogares y cautelas de interpretación

Indicador	Resultado 2025	Consideraciones
Microempresas de los hogares	494.564	Universo estadístico de unidades del sector hogares; no equivale al padrón de mipymes del MEIC.
Empresas unipersonales	73,9%	Gran parte no es patrono y puede requerir instrumentos para trabajo independiente.
Sin registros contables formales	81,5%	Brecha de gestión y trazabilidad, no solo tributaria.
Sin cédula jurídica	98,2%	No implica automáticamente informalidad: una persona física puede estar inscrita.
Sin inscripción en instancia pública	61,1%	Indicador más directo de alejamiento institucional.
Sin seguro social de la persona dueña	61,1%	Brecha de protección social de propietarios.
Empleo informal generado	96,8%	Refleja la condición laboral del empleo en estas unidades, no la informalidad de las empresas.

Fuente: INEC (2026a); elaboración propia.

La estructura sectorial también es relevante: servicios representó 43,9%, industria 22,4%, comercio 21,4% y actividades agropecuarias 12,4%. El planteamiento de una estrategia nacional debe combinar una plataforma común con módulos sectoriales y territoriales, porque los permisos y riesgos son distintos.

En el plano tributario, se tomó como referencia el dato aportado en el oficio MH-DM-OF-1123-2023, que integra información del Maestro del Registro Único Tributario brindado por la Dirección General de Tributación para una serie construida entre 2019 y 2022.

En esa fuente se identifica, para 2023, un total de 351.862 empresas o contribuyentes empresariales en el régimen tradicional y 8.709 en el Régimen de Tributación Simplificada (RTS). Este dato adquiere mayor relevancia a la luz de los instrumentos vigentes: el RTS opera como mecanismo de cumplimiento simplificado; el artículo 15 de la Ley N.º 7092 establece tarifas diferenciadas y reducciones temporales de renta para micro y pequeñas empresas; y la Ley N.º 9635 incorporó el IVA como obligación transversal sobre bienes y servicios, con reglas específicas por actividad, bien, servicio o régimen especial. Por ello, la medición de formalización tributaria no debe limitarse a la inscripción, sino considerar régimen aplicable, capacidad de cumplimiento, emisión de comprobantes, trazabilidad y transición hacia esquemas ordinarios.

Estas cantidades deben interpretarse como registros del RUT asociados con modalidades tributarias y no como una medición directa del número de empresas formalizadas integralmente. Si bien la serie incorpora datos del Maestro del Registro Único Tributario con corte a diciembre de cada año y utiliza la denominación “cantidad total de empresas” por tamaño y régimen, la documentación revisada no permite establecer, para las cifras de 2023, la fecha exacta de corte, la condición de actividad, el tratamiento de personas físicas y jurídicas ni la posible existencia de más de una actividad o registro por contribuyente. Por ello, es recomendable mantener expresamente su carácter de dato de referencia hasta identificar cifras recientes publicadas por el Ministerio de Hacienda.

La seguridad social ofrece información diferente. El dato de referencia aportado para 2025 registra 82.477 patronos y 185.043 trabajadores independientes; sin embargo, estas categorías no son equivalentes entre sí ni pueden sumarse como si representarían empresas distintas. En la estadística de la CCSS, un patrono es una persona natural o jurídica inscrita por utilizar los servicios de una o más personas trabajadoras, mientras que el trabajador independiente es una persona que desarrolla por cuenta propia una actividad manual o intelectual. Asimismo, una persona trabajadora independiente puede desarrollar una actividad empresarial recogida por ENAMEH o por el RUT, mientras que una persona física podría figurar simultáneamente como trabajadora independiente y como patrono si contrata personal (CCSS, 2022 y 2025).

La aproximación territorial de OMIPYME-UNED añade una dimensión complementaria. Con información suministrada por las municipalidades, Brenes y Bermúdez identificaron 156.794 empresas o actividades con patente en el año 2013 y utilizaron la patente municipal como indicio de semiformalidad: unidades que habían iniciado su formalización ante el gobierno local, pero que no necesariamente cumplían los restantes requisitos tributarios, laborales o de seguridad social. El resultado debe leerse con precaución, pues la base no incorporó información de tres municipalidades, podía contabilizar sucursales como registros separados, no permitía identificar plenamente negocios cerrados y presentaba limitaciones para captar actividades agropecuarias.

En conjunto, la distancia entre ENAMEH, RUT, CCSS y patentes municipales no representa una brecha aritmética entre empresas “formales” e “informales”, sino la coexistencia de datos parciales y escalones diferenciados de formalización. Sin una identificación común, interoperabilidad institucional y depuración de duplicidades, estos universos no permiten estimar una tasa nacional única de informalidad empresarial (Brenes y Bermúdez, 2015; INEC, 2026a).

4. Elementos a considerar en una Estrategia de Formalización

El planteamiento de una estrategia que promueva la formalización de las empresas debe segmentar poblaciones, responder a la demanda de orientación, ordenar el proceso en una ruta gradual y reducir los costos de tiempo, dinero y coordinación. El GEM confirma que las intervenciones deben diferenciarse también por etapa del proceso emprendedor y orientarse a la permanencia y consolidación de los negocios. En esta dirección hay 3 elementos que son importantes a considerar:

4.1. Comprender una tipología de la informalidad y definir instrumentos diferenciados

Los datos muestran que la informalidad no responde a una sola causa. Resulta relevante considerar una tipología analítica que contribuya a segmentar poblaciones y atender requerimientos diferenciados de formalización. El planteamiento que se hace no constituye una clasificación oficial ni permite estimar, con la evidencia disponible, el peso relativo de cada grupo. Toma como

referencia, entre otros insumos, la experiencia de CELIEM en la clasificación de etapas de evolución empresarial, a partir de la cual se identifican condiciones y requerimientos diferenciados para los procesos de formalización.

Cuadro 3
Tipología analítica de informalidad y respuestas diferenciadas

Etapas de Evolución	Rasgos observables	Evidencia que lo sustenta	Respuesta por integrar en una estrategia formalización
Nivel 1: Inicio	Bajas ventas, autoempleo, escasos recursos y alta vulnerabilidad.	En el estudio del MEIC a partir de los datos del SIEC, el 48% se definió como emprendimiento por necesidad, el 53% reportó ventas mensuales de hasta \$500.000 y el 61% calificó sus recursos financieros como insuficientes. De manera complementaria, el GEM 2025 encontró que el 83,1% de las personas involucradas en emprendimientos tempranos, emprendía para ganarse la vida ante la escasez de empleo; esta motivación alcanzó el 88% entre las mujeres y el 77% entre los hombres. El indicador GEM describe motivaciones de la población emprendedora y no una condición de informalidad.	Protección social accesible, acompañamiento empresarial, capital semilla, capacidades y transición gradual.
Nivel 2: Crecimiento	Intención de cumplir, pero con barreras económicas, información dispersa y tiempos largos.	86% desea apoyo institucional; 60% de ese grupo solicita claridad de ruta. CELIEM identifica costos y procesos engorrosos.	Ventanilla única, simplificación de trámites, régimen especial y gradual de contribución social, asistencia y calendarios coordinados.
Nivel 3: Desarrollo	Cumple algunos registros, pero no la totalidad de requisitos laborales u operativos.	SIEC: 68% Hacienda, 38% CCSS y 35% riesgos del trabajo. Monitor 2021 de CELIEM indica que el 37,5% de las empresas cumplían con 2 o 3 de 4 componentes.	Expediente único, hitos de avance, beneficios o incentivos por etapa, y acompañamiento empresarial.
Nivel 4: Escalabilidad	Capacidad de cumplir, pero ocultamiento, subdeclaración o fraude.	Las fuentes revisadas no cuantifican este grupo; el Reglamento de la CCSS prevé fiscalización, exclusión y resarcimiento por información falsa.	Fiscalización basada en riesgo, cruces de datos, sanciones proporcionales y exclusión de beneficios.

Fuente: Elaboración propia con base en DIGEPYME (2025), CELIEM (2021 y 2026), CCSS (2024) y Tristán Jiménez, Herrera González y Chacón Campos (2026).

La tipología evita dos errores: subsidiar indiscriminadamente a agentes con capacidad de cumplir y exigir de inmediato el régimen ordinario a actividades de subsistencia. La segmentación debe basarse en variables verificables —ventas, empleo, tiempo de operación, registros existentes y condición socioeconómica— y no en interpretaciones. Se convierte en un instrumento importante para establecer gradualidad en el crecimiento de las empresas y en la transición de una formalización registral a una formalización operativa.

4.2. Ruta Nacional de Formalización Empresarial Gradual

La guía elaborada por CELIEM para la OIT organiza la formalización del comercio al detalle en tres niveles: registro de formalización de la empresa; permisos de funcionamiento; y otros registros o condiciones operativas según la actividad. Esta lógica puede escalarse como marco nacional, manteniendo módulos sectoriales (OIT-CELIEM, 2025).

Desde la perspectiva tributaria, la ruta debe incorporar un paso específico de orientación sobre el régimen aplicable: régimen tradicional o simplificado, tarifa de renta según el artículo 15 de la Ley N.º 7092, eventuales reducciones temporales para nuevas micro y pequeñas empresas, obligaciones de IVA, emisión de comprobantes electrónicos y reglas especiales aplicables a PYMES y PYMPAS. Sin esta integración, la formalización corre el riesgo de convertirse en una inscripción aislada sin claridad sobre costos futuros de cumplimiento.

Cuadro 4
Esquema de ruta de formalización empresarial gradual propuesta

Etapa propuesta		Hitos principales	Resultado esperado	Beneficios asociados
1. Identidad y registro básico		Elección de persona física o jurídica; inscripción tributaria; CCSS cuando corresponda; riesgos del trabajo; SIEC/condición PYME.	Empresa identificada y trazable, con obligaciones básicas activas.	Acceso a incentivos, seguridad social, facturación y programas de apoyo.
2. Habilitación operativa		Uso de suelo; patente o licencia; permiso sanitario; requisitos sectoriales.	Actividad autorizada para operar en su ubicación y sector.	Seguridad jurídica, reputación y acceso a clientes institucionales.
3. Consolidación productiva		Cuenta empresarial, medios de pago, firma digital, marca, registros de producto, contabilidad y gestión.	Empresa preparada para crecer y operar con mayor productividad.	Financiamiento, compras públicas, cadenas de valor e innovación.
4. Crecimiento y transición		Escalas contributivas superiores, contratación formal, exportación y salida del régimen simplificado.	Graduación ordenada sin saltos abruptos.	Mayor mercado, productividad y sostenibilidad.

Fuente: Adaptación conceptual de OIT-CELIEM (2025) y CELIEM (2026).

Esta ruta incorpora como propuesta, resolver una debilidad frecuente de los regímenes simplificados: la falta de una transición ordenada hacia categorías superiores. La ruta debe permitir que cada empresa conozca su posición, requisitos pendientes, costo esperado, plazo y beneficios disponibles.

La guía aporta evidencia operativa sobre la fragmentación, por lo cual es necesario precisar los hitos operativos y productivos según el tipo de actividad económico. Por ejemplo, para el comercio al detalle, el proceso puede involucrar Ministerio de Hacienda, CCSS, INS, MEIC, Registro Nacional, Banco Central, Ministerio de Salud y municipalidades. Además, los requisitos dependen de la figura jurídica, el riesgo sanitario, la actividad y el territorio. Esta complejidad justifica un expediente digital reutilizable y el principio de “una sola vez”.

La definición de la ruta debe establecer claridad en los tiempos y condiciones por cumplir en cada uno de los trámites.

Cuadro 5
Trámites ilustrativos y oportunidades de integración

Trámite ilustrativo	Tiempo o condición indicado en la guía	Observación de política
Constitución de persona jurídica	15 a 30 días; costo estimado de ₡250.000 a ₡400.000.	La persona física puede ser una vía inicial, pero requiere orientación sobre responsabilidad patrimonial.
Inscripción tributaria	Inmediata y sin costo.	Debe integrarse automáticamente al expediente de formalización.
Inscripción patronal CCSS	Inmediata, con revisión posterior hasta diez días hábiles.	La experiencia debe coordinarse con la CCSS y el MEIC/MAG en los temas de certificación.
Póliza de riesgos del trabajo	Cinco días hábiles; costo según riesgo y planilla.	La tarifa especial legal requiere estudio técnico del INS.
Condición PYME	Hasta cinco días hábiles; gratuita; vigencia de cuatro años.	Puede operar como llave de acceso a beneficios y validación.
Uso de suelo	Promedio indicado de ocho días; variación municipal.	Prioridad para estandarización y digitalización.
Patente municipal	Cinco a diez días; requisitos y costo varían.	Aplicar régimen municipal simplificado y formulario único.

Fuente: OIT-CELIEM (2025). Los tiempos y costos corresponden a la guía y pueden variar por institución, cantón y caso.

4.3. Barreras, costos y experiencia empresarial

El III Monitor CELIEM 2021 incluyó 454 respuestas de Centroamérica y República Dominicana; 61,1% correspondió a Costa Rica. La muestra se concentró en empresas de 1 a 10 personas (82%). Sus resultados son percepciones de una muestra digital y no estimaciones del universo nacional, pero permiten identificar barreras consistentes con la evidencia del estudio realizado por la DIGEPYME a partir de la muestra del SIEC (CELIEM, 2021).

Cuadro 6
Evidencia del III Monitor CELIEM para Costa Rica

Indicador para Costa Rica	Resultado	Lectura
Cumplía los cuatro componentes considerados	53,8%	La mitad de la muestra reportó registro jurídico, tributario, seguridad social y póliza.
Cumplía dos o tres componentes	37,5%	La semiformalidad fue significativa.
Formalización en 1 a 20 días	16,3%	Solo una minoría completó el proceso rápidamente.
Formalización de 3 a 6 meses	31,6%	Fue el tramo más frecuente.
Formalización por más de 6 meses	23,7%	La demora extensa fue relevante.
Cargas sociales como obstáculo	55,1%	Principal barrera declarada.
Proceso engorroso o complicado	44,2%	La complejidad administrativa fue central.
Altos impuestos	41,5%	La carga tributaria también desincentivó.
Trámite que requiere agilización: seguridad social	45,7%	Prioridad más mencionada.
Beneficio: emitir facturas	95,5%	La formalidad se valora cuando habilita mercado.
Beneficio: acceso a crédito regulado	77,5%	Refuerza la necesidad de vincular crédito y formalización.

Fuente: CELIEM (2021).

Los estudios de CELIEM han mostrado además que para el año 2025 el 88% de las mipymes consultadas indicó contar con un registro tributario, mientras cerca de 40% señaló no tener registro de seguridad social; el 41% demandó trámites públicos más sencillos y el 56% identificó cargas tributarias y costos de formalidad como limitantes. Las entidades financieras, según el mismo documento, solicitan con frecuencia estar inscrito y al día con obligaciones tributarias (72%) y seguridad social (63%), por lo que las brechas de formalización se convierten en barreras de acceso al crédito (CELIEM, 2026).

La Encuesta Nacional a Expertos del GEM aporta evidencia complementaria sobre la calidad del entorno institucional. En el 2025, el Índice del Contexto Emprendedor Nacional (NECI) obtuvo una puntuación de 3,8 y Costa Rica se ubicó en el lugar 50 entre 53 economías participantes. De las trece condiciones evaluadas, únicamente el acceso a infraestructura física y servicios superó el umbral de suficiencia. Las políticas gubernamentales relacionadas con impuestos y burocracia obtuvieron 2,6 puntos; la facilidad de entrada asociada con barreras y regulaciones, 3,8; y la facilidad de acceso al financiamiento, 3,4 (Tristán Jiménez, Herrera González y Chacón Campos, 2026).

Estos resultados convergen con los hallazgos del SIEC y de CELIEM sobre costos, procesos engorrosos, información fragmentada y dificultades de financiamiento, aunque proceden de metodologías diferentes. Mientras las fuentes de CELIEM recogen experiencias declaradas por empresas y el estudio del SIEC caracteriza a personas registradas, la NES refleja la valoración de personas expertas sobre las condiciones generales del ecosistema. La coincidencia entre las fuentes fortalece la justificación de una ventanilla única, la interoperabilidad institucional y la simplificación regulatoria, pero no permite atribuir causalidad ni estimar cuántas empresas permanecen informales por cada barrera.

5. Marco normativo e institucional

La base normativa nacional permite iniciar una estrategia sin crear una nueva institucionalidad. El MEIC tiene funciones de rectoría, formulación y evaluación de políticas, certificación y coordinación.

La Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley N.º 8262, define la condición PYME y exige, para acceder a beneficios, satisfacer al menos dos de tres condiciones: cargas sociales, obligaciones tributarias y obligaciones laborales. La Ley de Fomento e Incentivos a los Emprendimientos y las Microempresas, Ley N.º 9998, incorpora incentivos para emprendimientos y microempresas y un régimen de trámites municipales simplificado. La Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley N.º 7092, contempla en su artículo 15 tarifas diferenciadas y reducciones temporales para micro y pequeñas empresas. La Ley N.º 9635 reformó integralmente el impuesto sobre el valor agregado, lo que hace necesario considerar facturación, crédito fiscal, tarifas reducidas, exenciones y tratamientos sectoriales para PYMES y PYMPAS. Finalmente, la Ley de Incentivos para la Formalización y el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Ley N.º 10.512, amplía el régimen simplificado, incorpora deducciones y modifica el régimen especial de contribución social (Costa Rica, 2002, 2018, 2021 y 2024; CELIEM, 2026).

Cuadro 7
Estructura normativa e institucional

Instrumento	Función principal	Brecha de implementación
Ley N° 8262	Rectoría, condición PYME, beneficios y coordinación.	Convertir la coordinación formal en planes e indicadores comunes.
Ley N° 9998	Incentivos y régimen de trámites municipales simplificados.	Estandarización y adopción efectiva por gobiernos locales.
Ley N° 10.512	Régimen tributario ampliado, deducciones, seguridad social y aportes diferenciados.	Reglamentación, interoperabilidad y seguimiento de beneficiarios.
Reglamento Base Ajustada al Salario (BAS) para microempresas, CCSS	Base ajustada del Seguro de Salud hasta por 48 meses.	Evaluación bianual, articulación con certificaciones y coherencia con el plazo legal.
SIEC	Registro de condición PYME y emprendedor, información y certificación.	Evolucionar hacia expediente y plataforma interoperable.

Fuente: Costa Rica (2002, 2021 y 2024); CCSS (2024); DIGEPYME (2025).

La gobernanza de gestión de este marco normativo, puede apoyarse en el Consejo Asesor Mixto de la PYME, la Red de Apoyo a la PYME y Emprendedores y los mecanismos técnicos interinstitucionales. La propuesta de CELIEM para el sector empleador recomienda utilizar estos espacios para acordar planes verificables y exigir reportes periódicos (CELIEM, 2026).

5.1. Ley N°. 10.512: alcance, implementación y brechas

La Ley N.º 10.512 constituye uno de los avances más relevantes en materia de formalización empresarial de los últimos años en Costa Rica. Mientras la Ley 8262 estableció el marco institucional de apoyo a las PYMES, la Ley 10.512 introduce mecanismos concretos de simplificación tributaria, incentivos para la innovación y esquemas graduales de incorporación a la seguridad social, orientados especialmente a las microempresas y emprendimientos que aún operan en condiciones de informalidad.

La ley debe leerse distinguiendo tres categorías: disposiciones directas, autorizaciones sujetas a estudio o decisión institucional y medidas que requieren reglamentación u operación tecnológica.

Cuadro 8
Matriz de alcance de la Ley N°. 10.512

Componente	Qué establece la ley	Estado o condición analítica
Régimen de Tributación Simplificada	Microempresas de cualquier actividad, hasta cinco personas empleadas, activas en SIEC o PYMPA, pueden acogerse voluntariamente.	Mandato legal; requiere reglas operativas y coordinación de registros.
Financiamiento del SIEC	1% de lo recaudado anualmente por el aporte de las microempresas acogidas se destina al MEIC para la plataforma tecnológica.	No puede proyectarse sin recaudación oficial desagregada y definición operativa.
Deducciones de renta	Gastos de investigación, desarrollo, innovación y capacitación; aportes de grandes empresas a mipymes de su cadena.	Requiere divulgación, trazabilidad y capacidad contable para uso efectivo.
Régimen especial de seguridad social	A criterio de la CCSS, por una única vez y cinco años; base ajustada sujeta a estudio técnico.	La autonomía y los estudios de la CCSS son condiciones explícitas.
IMAS y FODESAF	Aporte patronal equivalente a 75% del establecido durante cinco años.	Beneficio legal cuya operación debe verificarse institucionalmente.
Riesgos del trabajo	INS autorizado para tarifa especial de hasta 50%, previa constatación técnica de estabilidad.	No equivale a descuento automático ni universal.

Fuente: Costa Rica (2024); sistematización en CELIEM (2026).

La ley abre una oportunidad para transformar la formalización en una ruta de incentivos, pero no crea por sí sola una ventanilla única ni una cuota completamente integrada. De ahí que los planteamientos de la ley, pueden constituir una base para construir una propuesta de implementación de un “monotributo costarricense”, que se constituiría en una evolución de política a los instrumentos vigentes para integrar, simplificar y facilitar el acceso a la formalización, sin establecer nuevas contribuciones sociales ni tributarias. Su planteamiento exige un diseño técnico adicional.

5.2. Mecanismos especiales del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el valor agregado para mipymes

En materia tributaria, Costa Rica dispone de instrumentos diferenciados que pueden apoyar la formalización y permanencia de las micro, pequeñas y medianas empresas, pero no deben confundirse entre sí. Por una parte, el Régimen de Tributación Simplificada opera como un mecanismo de cumplimiento simplificado para determinados pequeños contribuyentes, con liquidación trimestral mediante factores aplicables a compras o adquisiciones, según la actividad autorizada.

Por otra parte, la Ley del Impuesto sobre la Renta contiene reglas específicas de tarifa y reducción temporal para micro y pequeñas empresas en el artículo 15. Además, la Ley N.º 9635 reformó integralmente la Ley N.º 6826 e instauró el impuesto sobre el valor agregado, con reglas generales, exenciones, tarifas reducidas y regímenes especiales que inciden de forma particular en PYMES y PYMPAS. La Ley N.º 10.512 debe leerse como una ampliación y articulación posterior de estos instrumentos, especialmente al habilitar el acceso de microempresas de cualquier actividad económica al régimen simplificado cuando cumplan las condiciones legales correspondientes.

En el caso del IVA, la Ley N.º 9635 reformó integralmente la Ley N.º 6826 y sustituyó el antiguo impuesto general sobre las ventas por un impuesto al valor agregado aplicable, como regla general, a la venta de bienes y a la prestación de servicios realizadas en el territorio nacional. Para PYMES y PYMPAS, la norma no establece una exoneración general por tamaño empresarial. Su relevancia jurídica radica en que determinadas actividades, bienes o servicios pueden estar sujetos a exenciones, tarifas reducidas, créditos fiscales o regímenes especiales, según la naturaleza de la operación y no únicamente por la condición de PYME o PYMPA. En el sector agropecuario, la condición PYMPA adquiere importancia práctica porque permite identificar productores o unidades agropecuarias de pequeña escala que pueden interactuar con tratamientos diferenciados previstos en la normativa del IVA, sus reglamentos y resoluciones administrativas.

Desde una perspectiva de formalización, el IVA debe analizarse junto con la obligación de inscripción, emisión de comprobantes electrónicos, declaración periódica, respaldo documental, gestión del crédito fiscal y trazabilidad de compras y ventas. La

ampliación de la base del impuesto a los servicios aumentó la relevancia del cumplimiento tributario para unidades productivas pequeñas. Por ello, una estrategia nacional debería evitar presentar el IVA como un incentivo automático y, en su lugar, enfocarse en asistencia tributaria, orientación sectorial, claridad sobre tarifas reducidas y exenciones aplicables, acompañamiento para el crédito fiscal y coordinación entre Hacienda, MEIC y MAG para que el cumplimiento no se convierta en una barrera de entrada a la formalidad.

En el impuesto sobre la renta, el artículo 15 de la Ley N.º 7092 establece una escala diferenciada para personas jurídicas cuya renta bruta no supere el umbral legal aplicable al período fiscal correspondiente. En estos casos, la tarifa se aplica sobre la renta neta y se organiza en tramos progresivos de 5%, 10%, 15% y 20%, conforme a los límites actualizados que defina la normativa tributaria. La norma también contempla una reducción temporal del impuesto para micro y pequeñas empresas inscritas ante el MEIC o el MAG: 0% del impuesto durante el primer año de operaciones comerciales; 25% del impuesto durante el segundo año; y 50% del impuesto durante el tercer año. Jurídicamente, esto equivale a una exoneración total el primer año, a una reducción de 75% el segundo año y a una reducción de 50% el tercer año. Esta regla requiere verificar inscripción, condición de micro o pequeña empresa, inicio efectivo de operaciones comerciales, renta bruta aplicable y cumplimiento de los demás requisitos formales.

La combinación de estos instrumentos permite distinguir tres funciones de política. Primero, el Régimen de Tributación Simplificada reduce la complejidad de cumplimiento para contribuyentes elegibles, pero requiere una delimitación reglamentaria clara de actividades, límites, factores y exclusiones. Segundo, el artículo 15 de la Ley N.º 7092 introduce un alivio progresivo en renta para pequeñas empresas y una reducción temporal para nuevas micro y pequeñas empresas debidamente inscritas, lo que puede facilitar los primeros años de operación formal. Tercero, la Ley N.º 9635 convierte el IVA en un componente transversal de la formalización, porque la facturación, la trazabilidad y el crédito fiscal pueden fortalecer la integración de las empresas al mercado formal, aunque también generan costos administrativos. Estos instrumentos deberían integrarse en el expediente SIEC y en los registros PYMPA mediante una ruta selectiva, con orientación tributaria, simuladores de obligaciones y mecanismos de transición hacia esquemas ordinarios cuando la empresa crezca.

Instrumento	Alcance jurídico	Valor para la formalización	Condición crítica de implementación
Régimen de Tributación Simplificada	Mecanismo simplificado de cumplimiento tributario para contribuyentes y actividades elegibles, con liquidación trimestral mediante factores.	Reduce costos administrativos y facilita el cumplimiento inicial de pequeños contribuyentes.	Precisar actividades autorizadas, límites, factores, causales de exclusión y transición al régimen ordinario.
Artículo 15 de la Ley N.º 7092	Tarifas progresivas de 5%, 10%, 15% y 20% para personas jurídicas con renta bruta dentro del umbral legal; reducción temporal para nuevas micro y pequeñas empresas inscritas ante MEIC o MAG.	Disminuye la carga de renta durante los primeros años y favorece la permanencia formal.	Verificar inscripción, tamaño empresarial, inicio de operaciones comerciales, renta bruta y cumplimiento formal.
Ley N.º 9635 e IVA	Reforma integral de la Ley N.º 6826; grava venta de bienes y prestación de servicios, con exenciones, tarifas reducidas y regímenes especiales según operación o sector.	Refuerza facturación, trazabilidad y crédito fiscal; puede integrar a PYMES y PYMPAS a cadenas formales.	Evitar presentar beneficios automáticos por tamaño; orientar sobre reglas aplicables por actividad, bien, servicio y condición registral.
Ampliación por Ley N.º 10.512	Microempresas de cualquier actividad, con hasta cinco personas empleadas y registro activo en SIEC o PYMPA, pueden acogerse voluntariamente al régimen simplificado si cumplen los requisitos legales.	Amplía el universo potencial de formalización tributaria simplificada.	Coordinar Hacienda, MEIC y MAG para validar elegibilidad y evitar duplicidades.
Deducciones de renta para mipymes	Deducciones vinculadas con investigación, desarrollo, innovación, capacitación y encadenamientos productivos, según los requisitos legales aplicables.	Incentiva productividad, innovación, capacidades empresariales y articulación con cadenas de valor.	Asegurar trazabilidad, comprobantes, divulgación y asistencia contable básica.
Financiamiento tecnológico del SIEC	Asignación del 1% de lo recaudado anualmente por microempresas acogidas al régimen simplificado, conforme a la Ley N.º 10.512.	Puede fortalecer la plataforma que articule registro, elegibilidad y seguimiento.	Vincular los recursos a un plan tecnológico con metas, costos, auditoría y servicios interoperables.

Fuente: Elaboración propia con base en Costa Rica (1988, 2018 y 2024), Ministerio de Hacienda (2024) y normativa vigente del impuesto sobre la renta e IVA.

5.3. Reglamento especial de microempresas de la CCSS

El Reglamento para la aplicación a la Base Ajustada al Salario para Microempresas en el Seguro de Salud fue reformado por la Junta Directiva de la CCSS el 18 de junio de 2024 y publicado el 27 de junio de 2024, y entró a regir tres meses después de su publicación. Su propósito es generar condiciones más propicias para asegurar personas trabajadoras de microempresas y emprendimientos (CCSS, 2024).

Cuadro 9
Elementos centrales del Reglamento Base Ajustada (BAS) al Salario para Microempresas

Elemento	Regla verificada
Cobertura	Patronos físicos o jurídicos con actividad permanente y máximo de cinco personas trabajadoras al momento de inscripción.
Duración	Hasta 48 meses.
Acceso	Automático durante los primeros 12 meses si cumple requisitos.
Desde el mes 13	Certificación MEIC o MAG como PYME, emprendimiento o PYMPA.
Ámbito contributivo	Reduce la base del Seguro de Salud; no afecta IVM ni otras cargas.
Aumento de empleo	Si supera cinco personas, la BAS se aplica a las cinco de mayor antigüedad, sujeto a condiciones.
Cumplimiento	Información actualizada y obligaciones CCSS, tributarias, laborales y municipales al día.
Control	Fiscalización, suspensión, exclusión y resarcimiento si existe información falsa o incumplimiento.
Evaluación	Estudio cada dos años sobre cobertura contributiva e impacto financiero.

Fuente: CCSS (2024).

La Ley N° 10.512 contempla un régimen especial de cinco años, mientras el Reglamento de la CCSS vigente establece hasta 48 meses. La diferencia no debe resolverse mediante interpretación automática. Es necesario una revisión jurídica y actuarial conjunta que determine si el reglamento debe ajustarse o si se trata de beneficios distintos y complementarios.

La información administrativa incorporada en la versión previa del informe indica que, en abril de 2026, 6.335 patronos y 13.407 personas trabajadoras estaban bajo el beneficio, frente a 255 patronos y 557 trabajadores en abril de 2024 (CCSS, 2026). Estos datos muestran expansión de cobertura, pero no prueban por sí mismos reducción neta de la informalidad. Se requiere identificar cuántos beneficiarios eran nuevos patronos, reanudaciones o empresas que habrían ingresado sin el incentivo.

5.4. El SIEC como infraestructura de formalización

El SIEC registra las condiciones de PYME y emprendedores y genera información para la aplicación de los instrumentos de política pública. La Ley N° 10.512 lo convierte, además, en requisito elegible y receptor de financiamiento tecnológico. La evidencia de la DIGEPYME confirma que también puede funcionar como canal para conocer necesidades y orientar servicios (DIGEPYME, 2025). El SIEC puede constituirse en un instrumento de valor como puerta de entrada a la formalización, propósito esencial de su planteamiento desde la creación de la Ley 8262, mediante el cual se establezca de forma efectiva:

- Un expediente empresarial único, con identificación de registros cumplidos y pendientes.
- Interoperabilidad con Hacienda, CCSS, INS, MAG, Registro Nacional, Ministerio de Salud y municipalidades.
- Motor de elegibilidad y renovación de beneficios, sin solicitar documentos que otra institución ya posee.
- Ruta personalizada por actividad, territorio, tamaño, empleo y etapa empresarial.
- Canal de acceso a financiamiento, servicios de desarrollo, compras públicas e innovación.
- Tablero de indicadores públicos sobre incorporación, permanencia, graduación y resultados.

Aunque hoy se tiene un limitado financiamiento para su fortalecimiento y mantenimiento, la Ley 10.512, establece un mecanismo novedoso de financiamiento por medio del 1% de la contribución de las microempresas, el cual debe vincularse a un plan

tecnológico plurianual con costos, hitos, niveles de servicio y auditoría. La fuente puede crecer con la adopción del régimen, pero su rendimiento es incierto mientras no exista información oficial desagregada. El presupuesto inicial no debería depender exclusivamente de esa transferencia.

6. La experiencia internacional del Monotributo

La evidencia regional presenta los monotributos como regímenes que simplifican el pago de impuestos y, según el diseño, las contribuciones a la protección social. Su utilidad depende de la delimitación de la población objetivo, la capacidad administrativa, la actualización periódica de los parámetros y la articulación con el régimen general (Amarante, 2025).

La Ley N° 10.512 y el Reglamento de Base Ajustada al Salario de la CCSS constituyen un avance significativo en la construcción de una ruta de formalización progresiva para las microempresas costarricenses. Sin embargo, la evidencia internacional sugiere que los mayores resultados en reducción de la informalidad se alcanzan cuando los incentivos tributarios, laborales y de seguridad social son integrados bajo un esquema simplificado de cumplimiento, similar a los modelos de monotributo implementados en diversos países de América Latina.

En este contexto, Costa Rica ya cuenta con varios de los componentes fundamentales de dicho modelo, aun cuando deben fortalecerse: registro empresarial mediante el SIEC, tributación simplificada, contribuciones graduales a la seguridad social e incentivos para la formalización. El desafío pendiente consiste en integrar estos instrumentos bajo una experiencia única para el usuario, minimizando costos de cumplimiento y facilitando que una proporción significativa de empresas pueda incorporarse a la economía formal.

Cuadro 10
Lecciones comparadas para Costa Rica

País	Rasgo relevante	Beneficio potencial	Riesgo o cautela	Lección para Costa Rica
Argentina	Categorías simplificadas e integración tributaria-previsional.	Reduce declaraciones y concentra obligaciones.	Inflación y cambios de parámetros pueden distorsionar categorías; riesgo de permanencia artificial.	Reglas de actualización y salida deben definirse desde el inicio.
Brasil	MEI/SIMPLES, digitalización y fuerte pago	Facilita registro, cumplimiento y cobertura a gran escala.	Segmentación, subdeclaración y uso impropio si el control es débil.	Interoperabilidad, facturación y cruces de datos son parte del diseño, no accesorios.
Uruguay	Monotributo y esquemas con orientación social.	Conecta formalización con protección social para actividades de baja escala.	La cobertura y sostenibilidad requieren subsidios transparentes y focalización.	Diferenciar subsistencia de empresas con capacidad de crecimiento.
Costa Rica	Régimen simplificado, SIEC, BAS e incentivos dispersos.	Existe una base institucional sobre la cual integrar.	Fragmentación, plazos distintos y ausencia de experiencia única.	Integrar primero; legislar componentes nuevos solo tras evaluación técnica.

Fuente: Elaboración propia con base en Amarante (2025), Costa Rica (2024), CCSS (2024) y la versión previa del informe.

El análisis comparado evidencia que la Ley N° 10.512 y el Reglamento de Base Ajustada al Salario de la CCSS sitúan a Costa Rica más cerca de los modelos latinoamericanos de formalización progresiva que en cualquier momento anterior. El país ya cuenta con elementos esenciales presentes en los sistemas de monotributo de Uruguay, Brasil y Argentina: registro empresarial, tributación simplificada, incentivos a la formalización y contribuciones graduales a la seguridad social.

Sin embargo, persiste una diferencia estructural fundamental: mientras los modelos más exitosos integran en una sola plataforma el registro, la tributación y la protección social mediante una cuota única, Costa Rica mantiene procesos parcialmente fragmentados entre diversas instituciones. El mayor potencial de mejora no radica en crear nuevos incentivos, sino en integrar los instrumentos ya existentes bajo un esquema unificado de formalización empresarial que reduzca los costos de cumplimiento y facilite la incorporación de las empresas a la formalidad.

El monotributo no debe presentarse como una solución universal, puede reducir los costos de cumplimiento para segmentos específicos, pero no resuelve por sí mismo la baja productividad, la insuficiencia de demanda, las restricciones de acceso a activos ni la complejidad de los permisos operativos.

Es necesario insertarlo en una estrategia más amplia y prever mecanismos de fiscalización, graduación y sostenibilidad actuarial. Antes de crear una nueva tarifa, conviene probar una experiencia integrada: una inscripción, expediente único, calendario coordinado, simulador de obligaciones y distribución institucional de pagos. La forma jurídica de la tarifa debe definirse después de una evaluación técnica y actuarial.

En síntesis un monotributo para la formalización gradual y progresiva de las empresas costarricenses, construido sobre la institucionalidad ya existente, constituye una alternativa técnicamente sólida, fiscalmente prudente y políticamente viable para acelerar la formalización empresarial, ampliar la base contributiva, fortalecer la protección social y mejorar la competitividad del tejido productivo nacional.

6.1. Condiciones para el diseño de un régimen simplificado e integrado

El documento de referencia de la OIT identifica condiciones de diseño pertinentes para Costa Rica: diagnóstico segmentado; duración definida del régimen; subsidios explícitos o debidamente estimados; sostenibilidad fiscal y actuarial; articulación con los pisos de protección social; eventual cobertura de riesgos laborales y maternidad, e integración con políticas más amplias de productividad y formalización. También advierte que los regímenes sin mecanismos efectivos de salida pueden consolidarse como sistemas semicontributivos permanentes y generar inequidades horizontales, subdeclaración o sustitución del régimen general (Goldschmit y Cetrángolo, 2025).

En la construcción de una propuesta de creación de un monotributo, considerando la normativa y herramientas vigentes, puede valorarse:

Cuadro 11
Matriz de valoración e integración de recomendaciones sobre monotributo

Recomendación	Problema que atiende	Evidencia / situación en Costa Rica	Valoración jurídica e institucional	Impacto esperado	Riesgo principal	Ajuste sugerido
Definir población objetivo y elegibilidad con precisión.	Evitar cobertura indiscriminada y uso por agentes con capacidad plena de cumplimiento.	La Ley núm. 10.512 y el reglamento de la CCSS (BAS) convergen en emprendimientos, y microempresas de hasta cinco trabajadores, pero ENAMEH incluye un amplio universo unipersonal no automáticamente elegible.	Ya contemplada parcialmente; requiere homologar definiciones SIEC, PYMPA, Hacienda, CCSS e INS.	Mejor focalización y menor filtración.	Excluir actividades de subsistencia o incluir empresas artificialmente fragmentadas.	Crear ficha única de elegibilidad con ventas, empleo, antigüedad, actividad, registros y condición socioeconómica.
Establecer duración limitada y transición al régimen general.	Evitar permanencia indefinida y “enanismo fiscal”.	La Ley prevé cinco años y el reglamento de la CCSS hasta 48 meses; no existe una rampa única de salida.	Requiere armonización reglamentaria y, según el diseño final, posibles reformas.	Mayor graduación y previsibilidad.	Salto abrupto de costos al finalizar el beneficio.	Rampa decreciente, aviso anticipado, simulador y acompañamiento durante 12 meses posteriores.
Integrar tributos y aportes en una liquidación simplificada.	Reducir declaraciones, pagos y costos administrativos.	Costa Rica dispone del Régimen Simplificado (RTS), SIEC, el reglamento de la CCSS e incentivos, pero no de una liquidación interinstitucional única.	Complementaria y viable como piloto tecnológico; una cuota sustitutiva integral puede requerir reforma legal.	Menor tiempo de cumplimiento y trazabilidad.	Confundir pago único con fusión de competencias o trasladar errores entre instituciones.	Comenzar con calendario, estado de cuenta y botón de pago coordinados; distribuir automáticamente según reglas vigentes.
Definir categorías con parámetros verificables y actualización periódica.	Alinear obligaciones con capacidad de pago.	El RTS utiliza criterios propios; Ley núm. 10.512 amplía actividades; BAS se calcula sobre salarios.	Parcialmente contemplada; necesita análisis de compatibilidad entre bases tributarias y contributivas.	Proporcionalidad y menor subdeclaración.	Umbral de rígid, manipulación de ventas o empleo.	Usar más de un criterio, actualización automática y bandas de tolerancia para transición.
Cuantificar subsidios y realizar estudios fiscales y actuariales.	Evitar compromisos no financiados y pasivos contingentes.	La Ley y BAS condicionan beneficios a estudios técnicos; el reglamento exige evaluación bianual.	Ya contemplada en principio, pero debe ampliarse a la arquitectura integrada.	Sostenibilidad y transparencia presupuestaria.	Subsidios implícitos dentro de la seguridad social o estimaciones incompletas.	Publicar costo por cohorte, fuente de financiamiento, efecto actuarial y sensibilidad.
Incluir protección frente a riesgos laborales y valorar otras contingencias.	Hacer atractiva y completa la protección social.	La Ley autoriza al INS una tarifa especial de hasta 50%, condicionada a estudio; RT sigue siendo obligatorio.	Parcialmente contemplada; otras prestaciones requieren estudios y base legal.	Mayor protección y valor percibido.	Reducir primas sin financiamiento suficiente o prestaciones desiguales.	Implementar primero RT con evaluación técnica; estudiar maternidad e incapacidad sin prometer prestaciones no financiadas.

Recomendación	Problema que atiende	Evidencia / situación en Costa Rica	Valoración jurídica e institucional	Impacto esperado	Riesgo principal	Ajuste sugerido
Articular el régimen con beneficios productivos.	Evitar que la formalidad sea solo costo.	Las fuentes CELIEM muestran demanda de crédito, mercados, capacitación y asistencia.	Complementaria y viable mediante SBD, compras públicas, cadenas de valor y programas MEIC.	Permanencia, productividad y crecimiento.	Beneficios fragmentados o capturados por empresas atendidas.	Asignar beneficios por hitos y desempeño, con trazabilidad en SIEC.
Aplicar fiscalización e interoperabilidad.	Prevenir subdeclaración, fraude y fragmentación artificial.	BAS prevé control, suspensión y resarcimiento; los sistemas institucionales permanecen dispersos.	Complementaria; requiere convenios, gobernanza de datos y debido proceso.	Mayor cumplimiento de confianza.	Sobrecontrol de unidades vulnerables o desproporcionado uso de datos.	Modelo de riesgo, cumplimiento asistido para errores y sanción focalizada para fraude.
Evaluar resultados y revisar periódicamente el diseño.	Distinguir altas administrativas de formalización sostenible.	La CCSS exige estudio bianual; no existe evaluación integrada de impuestos, protección y desarrollo productivo.	Viable mediante gobernanza interinstitucional y evaluación independiente.	Aprendizaje, corrección y rendición de cuentas.	Medir solo inscripción o recaudación.	Segmentos, comparación, permanencia, graduación, costo fiscal y empleo y satisfacción.

Fuente: Elaboración propia con base en Goldschmit y Cetrángolo (2025), Costa Rica (2024), CCSS (2024), DIGEPYME (2025) y CELIEM (2021 y 2026).

6.2. Impacto potencial del Monotributo

El impacto debe medirse como una secuencia de resultados. El aumento de los registros constituye un resultado inicial. La eventual estrategia solo será exitosa si las empresas permanecen en la formalidad, aumentan su productividad y transitan de manera sostenible hacia categorías superiores, no únicamente si ingresan a ella.

La evidencia del GEM refuerza esta orientación hacia resultados de trayectoria. En el 2025, la actividad emprendedora temprana alcanzó el 13,9%, frente a una tasa de negocios establecidos de 6,3%. La discontinuidad empresarial fue del 6,0% y la falta de rentabilidad explicó el 33,8% de las salidas reportadas.

Estos valores no deben utilizarse para calcular una tasa de supervivencia ni para evaluar directamente los instrumentos de formalización, porque no corresponden al seguimiento de un mismo grupo. Sí permiten, no obstante, situar la política de formalización dentro de un desafío más amplio de consolidación y sostenibilidad empresarial. Este desafío coincide con la “brecha de supervivencia” identificada en el Informe Global GEM 2025-2026, según la cual una elevada actividad de puesta en marcha no siempre se traduce en una proporción equivalente de negocios establecidos (Tristán Jiménez, Herrera González y Chacón Campos, 2026; GEM, 2026).

Los escenarios siguientes son ejercicios ilustrativos de escala y no constituyen proyecciones. Aplican porcentajes al universo de la ENAMEH para mostrar magnitudes potenciales; no suponen que todas las unidades sean elegibles, estén activas, tengan personas trabajadoras o deseen acogerse a los instrumentos propuestos.

Cuadro 12
Escenarios de posibles impactos de formalización

Escenario ilustrativo	Porcentaje de 494.564	Unidades
Conservador	5%	24.728
Intermedio	10%	49.456
Expansivo	20%	98.913

Fuente: Cálculo propio con base en INEC (2026a); redondeo a unidad. No constituye proyección oficial.

Las metas oficiales deberán construirse con una línea base que integre los diferentes componentes de la formalización, en donde será esencial haber construido una claridad en el concepto de la formalidad empresarial y sus componentes, que identifique unidades sin registro, empresas parcialmente formales, nuevos patronos y reanudaciones. También será necesario definir una población elegible por instrumento, porque el régimen tributario, el de seguridad social y las autorizaciones del INS no cubren exactamente los mismos casos.

7. Propuesta para una estrategia nacional de promoción de la formalización empresarial

Una primera decisión relevante es el espacio temporal o alcance de la Estrategia. Considerando que la Política Nacional de Empresariedad 2030, fijó un espacio temporal de 10 años con evaluaciones intermedias de 5 años, sería conveniente considerar el horizonte de la estrategia para un periodo de 5 años, con revisiones intermedias, que trasciendan los periodos de gobierno, de manera que esta se convierta en un instrumento institucional, estatal que supere las prioridades gubernamentales y tenga efecto de política pública de mayor alcance.

El período permitiría completar reglamentación, pilotos, interoperabilidad, evaluación y escalamiento. La estrategia debería aprobarse con metas interinstitucionales, compromisos presupuestarios, y responsables institucionales según los ámbitos de rectoría que la legislación establece.

Cuadro 13
Pilares que puede considerar una estrategia para la formalización

Pilar	Objetivo	Acciones clave
1. Gobernanza	Conducción y rendición de cuentas.	Comisión liderada por MEIC como ente rector; Consejo Asesor Mixto como ente consultivo; participación del sector empleador, mipymes y gobiernos locales; informe anual.
2. Ruta y ventanilla única	Una experiencia centrada en el usuario.	Expediente SIEC; ruta por actividad; asesoría; principio de una sola vez; VUI ampliada.
3. Régimen proporcional	Reducir costos y saltos de cumplimiento.	Implementar Ley N.º 10.512; armonizar reglamento especial de la CCSS; integrar orientación sobre artículo 15 de la Ley N.º 7092, RTS e IVA; evaluar pago coordinado; categorías y salida.
4. Simplificación territorial	Reducir variación y tiempos municipales.	Formulario único, estándares, pilotos, digitalización, silencio positivo cuando corresponda y medición.
5. Desarrollo productivo	Hacer visible el valor de formalizarse.	Crédito, garantías, capital semilla, compras públicas, encadenamientos, innovación, digitalización y asistencia técnica diferenciada según etapa empresarial. Incorporar instrumentos específicos para consolidación y escalamiento, incluyendo financiamiento, mentoría y acceso a mercados para empresas lideradas por mujeres.
6. Protección social	Ampliar cobertura sostenible.	Reglamento de la CCSS, trabajo independiente, riesgos del trabajo, acompañamiento y evaluación actuarial.
7. Datos y evaluación	Gestionar por evidencia.	Línea base interoperable, tablero público, evaluaciones de proceso e impacto y datos abiertos agregados. Desagregar los indicadores por sexo, etapa empresarial, sector, territorio y condición socioeconómica, y complementar los registros administrativos con indicadores contextuales del GEM.

Fuente: Elaboración propia con base en DIGEPYME (2025), OIT-CELIEM (2025), CELIEM (2026), Costa Rica (2024), CCSS (2024) y GEM (2026).

La estrategia deberá reconocer que las condiciones de entrada no son necesariamente las mismas que permiten la consolidación. Para el año 2025, la TEA femenina alcanzó el 14,9%, por encima del 13,0% registrado entre los hombres; no obstante, en los negocios establecidos la relación se invirtió: el 4,4% entre las mujeres y el 8,2% entre los hombres. Esta diferencia no demuestra por sí sola causalidad ni identifica barreras específicas, pero justifica incorporar el enfoque de género en los indicadores de permanencia, financiamiento, escalamiento y graduación, y no únicamente en los indicadores de acceso o creación empresarial (Tristán Jiménez, Herrera González y Chacón Campos, 2026).

La estrategia debe usar la tipología de informalidad para asignar rutas: protección y capacidades para subsistencia; simplificación e incentivos para la informalidad en etapas de inicio; hitos y beneficios para transición; y fiscalización basada en riesgo para incumplimiento deliberado.

8. Recomendaciones priorizadas para tomadores de decisión

Las recomendaciones se ordenan por horizonte de implementación. El corto plazo se concentra en ejecutar y coordinar los instrumentos vigentes; el mediano plazo desarrolla la interoperabilidad, el pago integrado y los beneficios asociados a la formalización; y el largo plazo se orienta a la evaluación, el escalamiento y las reformas que resulten necesarias con base en evidencia.

8.1. Corto plazo: implementar y coordinar lo vigente

1. **Adoptar una hoja de ruta interinstitucional de implementación de la Ley N° 10.512:** MEIC, Hacienda, CCSS, INS y MAG deberían precisar población elegible, procedimientos, datos, cronograma, mecanismos de control y comunicación. Indicador: componentes reglamentados y operativos.
2. **Transformar el SIEC en expediente único de formalización:** El MEIC debería priorizar interoperabilidad y una ruta personalizada. Valorar la vinculación con las ventanillas únicas de inversión, los convenios vigentes con las Municipalidades y el financiamiento por medio del instrumento creado en la Ley 10.512. Indicador: Cantidad de ventanillas implementadas, porcentaje de verificaciones automáticas y reducción de documentos solicitados.
3. **Armonizar el régimen legal de cinco años y lo establecido en el reglamento de la CCSS de 48 meses:** La CCSS y el MEIC deberían emitir un criterio técnico-jurídico y, si corresponde, ajustar normativa. Indicador: ruta contributiva única publicada.
4. **Armonizar el procedimiento de ingreso y condiciones al régimen simplificado:** El Ministerio de Hacienda y el MEIC, deberían armonizar las disposiciones normativas de implementación del régimen simplificado en función de los reglamentos vigentes y las disposiciones de la Ley N° 10.512.
5. **Incorporar una guía tributaria integrada para PYMES y PYMPAS:** El Ministerio de Hacienda, el MEIC y el MAG deberían emitir una orientación conjunta, de lectura sencilla, que explique las condiciones del Régimen de Tributación Simplificada, las tarifas y reducciones del artículo 15 de la Ley N.º 7092, las obligaciones y tratamientos del IVA derivados de la Ley N.º 9635, y los requisitos de comprobación, crédito fiscal y trazabilidad. Indicador: guía publicada, simulador disponible y número de empresas orientadas.

8.2. Mediano plazo: interoperabilidad, pago integrado y beneficios

6. **Preparar el estudio y piloto de liquidación integrada antes de crear un nuevo tributo:** Hacienda, CCSS e INS deberían modelar pago consolidado o calendario coordinado, costos administrativos y distribución de los recursos. Indicador: estudio fiscal-actuarial y piloto.
7. **Implementar el régimen municipal simplificado con pilotos:** MEIC, municipalidades y organizaciones de gobiernos locales deberían estandarizar uso de suelo, patente y renovaciones. Indicador: reducción de tiempo, requisitos y costo.
8. **Vincular formalización con financiamiento, mercado y consolidación empresarial:** El SBD, las entidades financieras, los sistemas de compras públicas y las grandes empresas deberán asociar crédito, garantías, asistencia técnica y programas de proveedores con hitos progresivos de formalización. Los instrumentos deberán diferenciarse según la etapa del negocio —naciente, nuevo, en consolidación o en transición al régimen general— y no limitarse al financiamiento de entrada. Deberán incorporarse mecanismos específicos para empresas lideradas por mujeres, dada la brecha observada entre participación temprana y negocios establecidos. Los indicadores incluirán empresas financiadas, permanencia, empleo formal, acceso a mercados, crecimiento y graduación, desagregados por sexo y etapa empresarial.
9. **Fortalecer un sistema nacional de orientación y acompañamiento empresarial:** El hecho de que un 60% de quienes manifestaron interés en recibir apoyo institucional solicite mayor claridad sobre la ruta de formalización justifica la creación de servicios de orientación, un manual actualizado, canales territoriales y asistencia digital. Será fundamental en este aspecto la definición de un sistema de acompañamiento empresarial que vinculado a los Centros de Desarrollo Empresarial del INA y la articulación de otros en alianza público, privado y academia permitan fortalecer la cobertura y atención de las empresas. Indicador: Cantidad de Centros vinculados, cantidad de empresas formalizadas, satisfacción y tasa de avance al siguiente hito.

- 10. Segmentar la política y la fiscalización:** Definir criterios verificables para subsistencia o inicio, desarrollo, transición e incumplimiento deliberado. Indicador: cobertura por segmento, regularización y hallazgos de fiscalización.

8.3. Largo plazo: evaluación, escalamiento y transición

- 11. Publicar un cuadro anual de formalización:** Integrar en el informe anual sobre la situación de las mipymes establecido en la Ley 8262 como competencia del MEIC, un cuadro de formalización con indicadores administrativos de acceso, permanencia, crecimiento, sostenibilidad y graduación. De manera complementaria, incorporar indicadores GEM sobre actividad emprendedora temprana, negocios establecidos, discontinuidad y condiciones del entorno, presentándolos en un apartado separado. Los indicadores GEM no deberán utilizarse como sustitutos de los registros de Hacienda, CCSS, INS, SIEC o municipalidades ni como medida directa de informalidad. Indicador de cumplimiento: publicación anual, cantidad de indicadores completados, desagregación por sexo, sector y territorio.
- 12. Establecer evaluación independiente:** Evaluar el alcance e impacto del régimen especial de la CCSS para microempresas, el régimen simplificado, los incentivos y pilotos con metodologías de proceso, costo-beneficio e impacto. Indicador: recomendaciones implementadas.

9. Conclusiones

Costa Rica dispone de normas e instituciones relevantes, pero aún no cuenta con una experiencia de formalización plenamente integrada, medible y centrada en la trayectoria de las unidades productivas. La evidencia coincidente del INEC, DIGEPYME y CELIEM muestra brechas entre el registro tributario y la protección social, presencia de formalización parcial, tiempos prolongados de tramitación y demanda de orientación y recursos.

La revisión tributaria fortalece esta conclusión: el país ya cuenta con mecanismos especiales que pueden reducir costos de entrada, permanencia y transición —Régimen de Tributación Simplificada, tarifas diferenciadas y reducciones temporales del artículo 15 de la Ley N.º 7092, reglas de IVA derivadas de la Ley N.º 9635 y ampliaciones incorporadas por la Ley N.º 10.512—, pero su valor para la formalización depende de que sean comprendidos, articulados y aplicados como parte de una ruta única de cumplimiento gradual.

El principal hallazgo tributario es que la formalización no requiere partir de cero ni descansar exclusivamente en la creación de un nuevo impuesto. El artículo 15 de la Ley del Impuesto sobre la Renta ya establece una lógica de progresividad para pequeñas empresas y una reducción temporal para nuevas micro y pequeñas empresas inscritas ante el MEIC o el MAG.

A su vez, el IVA, reformado por la Ley N.º 9635, obliga a considerar facturación, crédito fiscal, trazabilidad, exenciones, tarifas reducidas y tratamientos sectoriales, especialmente para PYMES y PYMPAS. Estos elementos permiten construir una política de formalización basada en proporcionalidad, orientación tributaria y cumplimiento asistido, siempre que se evite presentar beneficios automáticos que la ley no contempla.

El GEM añade una dimensión complementaria: el país registra dinamismo en la entrada al emprendimiento, pero también condiciones institucionales insuficientes y con dificultades para convertir esa actividad en negocios consolidados y sostenibles. En esta dirección, una estrategia de formalización debe evaluar simultáneamente la incorporación a la formalidad, su permanencia, rentabilidad, productividad, empleo protegido y transición hacia etapas empresariales superiores (INEC, 2026a; DIGEPYME, 2025; CELIEM, 2021 y 2026; Tristán Jiménez, Herrera González y Chacón Campos, 2026).

La Ley N.º 10.512 amplía de manera relevante la estructura de incentivos, pero su impacto dependerá de la implementación y de su articulación con la normativa tributaria ya existente.

El SIEC necesita convertirse, como fue su origen esencial desde su planteamiento en la creación de la Ley 8262, en expediente y puerta de acceso. La CCSS debe evaluar y articular el régimen especial para microempresas con el nuevo marco legal. Hacienda debe generar información sobre adopción, recaudación, elegibilidad y permanencia en los regímenes tributarios. El INS debe resolver técnicamente la tarifa autorizada; y los gobiernos locales deben materializar la simplificación municipal. Desde el punto de vista tributario, la prioridad no es solo ampliar el acceso al régimen simplificado, sino ordenar la interacción entre RTS, renta, IVA, condición PYME, registro PYMPA y obligaciones de comprobación.

Las cuatro dimensiones integradas permiten reorientar la política: segmentar los tipos de informalidad; utilizar la evidencia de las personas ya registradas; organizar los trámites en una ruta gradual; y reducir los costos, tiempos y barreras verificadas.

En una primera etapa, el Monotributo debe entenderse como un instrumento de integración y no como un nuevo impuesto: registro y expediente únicos, liquidación o calendario coordinado, orientación sobre renta e IVA, protección social gradual, beneficios productivos, salida ordenada y fiscalización segmentada. La fortaleza jurídica del planteamiento radica en aprovechar instrumentos existentes —RTS, artículo 15 de la Ley N.º 7092, Ley N.º 9635, Ley N.º 10.512, régimen de microempresas de la CCSS y registros SIEC/PYMPA— antes de proponer nuevas cargas o estructuras paralelas. Esta lectura reduce riesgos de duplicidad normativa, mejora la viabilidad política y permite avanzar mediante pilotos, interoperabilidad y evaluación técnica.

La agenda de formalización debe trasladarse de una discusión centrada únicamente en incentivos hacia una estructura de cumplimiento gradual, flexible y sostenible. Para las micro y pequeñas empresas, esto implica explicar de manera integrada cuándo corresponde el régimen ordinario o simplificado, cómo operan las tarifas reducidas de renta, qué condiciones permiten la reducción temporal del impuesto, cuáles obligaciones de IVA subsisten, cuándo existen tratamientos diferenciados por actividad o sector y qué registros habilitan cada beneficio. Sin ese planteamiento guía desde las instituciones, los incentivos tributarios pueden permanecer subutilizados o convertirse en una fuente adicional de confusión para las unidades productivas.

El mensaje central para los tomadores de decisión es claro: Costa Rica no necesita esperar una reforma integral para avanzar en formalización empresarial. El país ya cuenta con una base normativa, institucional y tributaria suficiente para iniciar una estrategia de alto impacto, siempre que los instrumentos existentes dejen de operar de manera dispersa y se articulen en una experiencia única, simple y verificable para las personas emprendedoras y las mipymes.

Integrar el Régimen de Tributación Simplificada, el artículo 15 de la Ley N.º 7092, las reglas de IVA de la Ley N.º 9635, la Ley N.º 10.512, el régimen especial de microempresas de la CCSS, el SIEC y los registros PYMPA permitiría pasar de una política de incentivos aislados a una estructura nacional de cumplimiento gradual, de inclusión productiva, flexible y orientada a comprender las diferentes etapas de crecimiento de manera ordenada.

La decisión estratégica no consiste en crear más requisitos ni en reducir la formalización a una simple simplificación de trámites. El reto es convertirla en una ruta accesible, medible y valiosa para las unidades productivas, capaz de ampliar la base contributiva, fortalecer la protección social, mejorar el acceso a mercados y contribuir a una economía más productiva, competitiva y sostenible.

10. Bibliografía

- Amarante, V. (2025). La expansión de la protección social de los trabajadores independientes: el caso de los sistemas de monotributo en América Latina (Documentos de Proyectos, LC/TS.2025/81). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Brenes Bonilla, L. y Bermúdez Mesén, L. (2015). La importancia de la gestión municipal en el ecosistema de negocios de la mipyme y su relación con la competitividad y el desarrollo cantonal en Costa Rica. Ponencia preparada para el Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Caja Costarricense de Seguro Social. (2022). Reglamento para el aseguramiento contributivo de los trabajadores independientes. La Gaceta, núm. 94, 23 de mayo.
- Caja Costarricense de Seguro Social. (2024). Reglamento para la Aplicación de la Base Ajustada al Salario para Microempresas en el Seguro de Salud. La Gaceta, núm. 117, 27 de junio.
- Ministerio de Hacienda. (2024). Ingreso al Régimen de Tributación Simplificada. Gobierno de Costa Rica.
- Caja Costarricense de Seguro Social. (2026, 17 de junio). Más pymes y microempresas emprenden seguro con la CCSS.
- Centro Latinoamericano de Innovación y Emprendimiento. (2021). III Monitor especializado: formalidad en las mipymes y espíritu emprendedor en Centroamérica y República Dominicana.
- Centro Latinoamericano de Innovación y Emprendimiento. (2026). Producto 2: informe con propuesta borrador de acciones. Consultoría para la elaboración de una propuesta para el sector empleador en el impulso de la formalización de la economía en Costa Rica.
- Costa Rica. (1988). Ley núm. 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Costa Rica. (2018). Ley núm. 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.
- Costa Rica. (2002). Ley núm. 8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas.

- Costa Rica. (2021). Ley núm. 9998, Fomento e Incentivos a los Emprendimientos y las Microempresas.
- Costa Rica. (2024). Ley núm. 10.512, Incentivos para la Formalización y el Desarrollo de las Mipymes en Costa Rica. Alcance núm. 194 a La Gaceta núm. 226, 2 de diciembre.
- Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa. (2025). Estudio sobre la caracterización del emprendimiento y aspectos de formalización de las personas con condición de emprendedor registradas en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) del MEIC (Informe DIGEPYME-DEPP-INF-006-25).
- Global Entrepreneurship Monitor (GEM). (2026). Global Entrepreneurship Monitor 2025/2026 Global Report: From Uncertainty to Opportunity. Global Entrepreneurship Research Association.
- Goldschmit, A. y Cetrángolo, O. (2025). Experiencias de regímenes simplificados que unifican tributos y aportes a la seguridad social en América Latina: principales lecciones aprendidas (Informes Técnicos núm. 52). OIT Cono Sur.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2026a). Cantidad de microempresas llegó a 494 564 en 2025: resultados de la Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2025.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2026b). Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2025: descripción del estudio y metadatos.
- OIT-CELIEM. (2025). Guía práctica y operativa del paso a paso para la formalización de unidades económicas del sector de comercio al detalle.
- Tristán Jiménez, A., Herrera González, R. y Chacón Campos, P. (2026). Informe nacional: el emprendimiento en Costa Rica 2025-2026. Cámara de Industrias de Costa Rica.