

José Francisco Pacheco Jiménez.  
Noviembre 2025

# Sistema Tributario en Costa Rica

*Implicaciones sociales  
y recaudación necesaria*



José Francisco Pacheco Jiménez.

Noviembre 2025

# Sistema Tributario en Costa Rica

*Implicaciones sociales  
y recaudación necesaria*



# Presentación

Los sistemas tributarios son las principales fuentes de financiamiento para el desarrollo y una de las piezas claves de la equidad social. Lamentablemente, nuestro sistema impositivo dista de cumplir con ambas condiciones: la recaudación actual es baja y la alta dependencia de impuestos indirectos atenta contra la progresividad del modelo.

Este documento plantea una reforma fiscal progresista cuyo objetivo sea elevar la carga tributaria al 18% del PIB a partir de cambios en el impuesto de renta, la revisión del gasto tributario y medidas modernas contra la evasión; todo esto para financiar los retos del desarrollo en los próximos años.

## 1. Sistemas tributarios como piezas fundamentales del contrato social

El sistema tributario es una de las columnas sobre las cuales se sostiene el contrato social democrático en cualquier país. Su rol en la economía moderna dista mucho de ser un mero recaudador de los recursos. Ciertamente, esta función primaria es clave para que el sector público pueda financiar y, posteriormente, producir los bienes y servicios que la sociedad le ha encargado, como lo son educación, seguridad ciudadana e infraestructura. Los sistemas tributarios también afectan la distribución del ingreso, el grado de solidaridad colectivo, la movilidad social y son claves en la estabilización del ciclo económico.

El sistema tributario costarricense se enfrenta a retos significativos que le permitan cumplir con los objetivos anteriormente planteados. Con una carga tributaria de entre el 13% y 14% del PIB, es claro que el nivel de recaudación impositiva dista mucho no solo de países similares dentro de América Latina, sino que se aleja de las necesidades de financiamiento que la sociedad viene demandando en las últimas décadas. En educación y cuidado, por ejemplo, el artículo 78 de la Constitución Política establece una inversión del 8% del PIB que representa unos 2.5 puntos porcentuales adicionales a lo hoy asignado en el presupuesto nacional. Consideraciones similares se derivan al observar las brechas de financiamiento en infraestructura vial y digital, descarbonización de la economía y seguridad pública. Además, cambios estructurales desde lo demográfico y lo laboral tendrán un fuerte impacto en la protección social del futuro.

No solo la insuficiencia de recursos caracteriza a nuestro sistema tributario. En cuanto a su estructura, los impuestos

indirectos como el IVA dominan, con poca recaudación proveniente del impuesto de renta personal y empresarial. En otras palabras, estamos ante la presencia de un sistema regresivo. A ello, se le suman problemas de ineficiencia provenientes de una legislación débil y una institucionalidad que requiere de ajustes importantes en su organización, asignación presupuestaria y recursos informáticos para reducir los niveles de evasión y elusión existentes. Además, el debate en torno a las exoneraciones ha estado sobre la palestra en los últimos años, siendo un asunto no menor tanto por sus implicaciones tributarias como por los potenciales efectos en el modelo exportador y en la capacidad de compra de la población.

El esfuerzo reciente de reformar el sistema, materializado en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635), permitió reducir el déficit financiero de -6.7% (2019) a -3.8% (2024) del PIB pero, como concluye Vargas Solís (2025), mantiene el sistema como insuficiente para financiar el desarrollo y regresivo en cuanto al origen de los fondos.

El propósito de este documento es ofrecer una hoja de ruta para reformar el sistema tributario costarricense. Se parte de una radiografía sintética del modelo actual, se identifican los retos de financiamiento del Estado social y se sintetizan tendencias internacionales relevantes. Finalmente, se presentan propuestas de política, articuladas en una agenda integral que persigue suficiencia recaudatoria con equidad, simplicidad y transparencia.

## 2. Breve caracterización del sistema tributario costarricense

El sistema tributario costarricense combina insuficiencia, inequidad y complejidad. La carga tributaria del Gobierno Central costarricense ha fluctuado entre el 12% Y EL 14% del PIB en los pasados 15 años. Según lo indica Vargas (2025: 13-14), esto representa “una estructura tributaria que resulta insuficiente para financiar apropiadamente los servicios públicos que son necesarios para garantizar los objetivos de equidad e inclusión a los que aspiramos, pero que tampoco proporcionan la base necesaria para que el Estado pueda desempeñar apropiadamente el papel de liderazgo que es necesario para promover la modernización y diversificación de la economía, sobre bases de alta productividad y pleno respeto a la naturaleza”. La carga actual es baja en comparación con los países de la OCDE e inclusive en comparación con países pares de América Latina como Chile, Argentina y Uruguay. Según datos de la OCDE, el impuesto de renta recauda en Costa Rica un 5.1% del PIB en contraposición al 12% de los países de la OCDE y al 31.5% del PIB en Dinamarca. Además de ello, el impuesto a la renta representa un porcentaje que es menor al encontrado en países centroamericanos, aspecto particular del caso nacional, y que refleja la regresividad comentada anteriormente. A eso es necesario añadir algunas características adicionales del sistema. Por ejemplo, en cuanto a evasión y elusión, el Ministerio de Hacienda (2024) estimó la brecha de cumplimiento tributario en 5.6% del PIB para 2021, cifra que ilustra cómo modificaciones estructurales a la legislación y la provisión de mayores herramientas para el control de la evasión podrían generar recursos suficientes para financiar sectores claves como educación y seguridad ciudadana. Por ejemplo, reducir el

incumplimiento en un 25% en el próximo decenio significaría un aumento del 1.4% del PIB para las arcas estatales; cifra suficiente para elevar el presupuesto del MEP en casi un 30%, subsidiar a todas las familias que viven en pobreza para que accedan a servicios de cuidado o para cancelar en un plazo de unos 7 a 10 años la deuda del Estado con la CCSS, creando además una fuente permanente de recursos.

Desde una perspectiva más coyuntural, es notable cómo después de aumentar de forma persistente entre 2019 Y 2021 (posterior a la reforma del año 2018), la carga tributaria alcanzó un valor máximo del 14.1% en el 2022. Desde entonces, el indicador ha experimentado la tendencia contraria, es decir, el mismo se ha contraído bajando al 13.6% Y AL 13.4% del PIB en 2023 Y 2024, respectivamente. Los dos impuestos más representativos, IVA y renta, han caído de igual forma. El Ministerio de Hacienda, además proyecta que la carga tributaria bajará al 13% en el próximo quinquenio, tendencia que podría motivar una nueva discusión sobre el tema en los próximos años.

En resumen, el perfil general del sistema tributario costarricense revela tres grandes aspectos: a) insuficiencia recaudatoria estructural; b) alta dependencia de impuestos regresivos, tanto por el peso de los impuestos indirectos como por el tipo de exoneraciones prevaletentes y c) déficits de capacidad institucional y de datos para fiscalizar con eficacia.

Tabla 1. Composición de los ingresos del Gobierno Central, 2021-2024 (% de PIB)

|                                       | 2021          | 2022          | 2023          | 2024          |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>INGRESOS TOTALES</b>               | <b>15,67%</b> | <b>16,37%</b> | <b>15,25%</b> | <b>15,07%</b> |
| Ingresos Tributarios                  | 13,80%        | 14,09%        | 13,65%        | 13,39%        |
| Impuestos a los ingresos y utilidades | 5,12%         | 5,43%         | 5,29%         | 4,93%         |
| Sobre importaciones                   | 0,45%         | 0,38%         | 0,36%         | 0,38%         |
| Sobre exportaciones                   | 0,02%         | 0,01%         | 0,01%         | 0,01%         |
| IVA                                   | 5,06%         | 4,89%         | 4,86%         | 4,93%         |
| Interno                               | 2,97%         | 3,02%         | 3,04%         | 3,07%         |
| Aduanas                               | 2,09%         | 1,87%         | 1,82%         | 1,85%         |
| Selectivo de Consumo                  | 0,53%         | 0,48%         | 0,58%         | 0,65%         |
| Interno                               | 0,03%         | 0,03%         | 0,02%         | 0,02%         |
| Aduanas                               | 0,51%         | 0,46%         | 0,56%         | 0,63%         |
| Otros ingresos tributarios            | 2,62%         | 2,49%         | 2,55%         | 2,48%         |
| Contribuciones sociales               | 1,16%         | 1,15%         | 1,18%         | 1,20%         |
| Ingresos no tributarios               | 0,38%         | 0,61%         | 1,34%         | 1,37%         |
| Transferencias                        | 0,33%         | 0,52%         | 0,08%         | 0,11%         |

Fuente: Rodríguez (2025)

### 3.

## Retos de política tributaria y necesidades de financiamiento

Gestionar las finanzas públicas va más allá de mantener un nivel de déficit adecuado con una deuda sostenible –lo que incluye el monto de los intereses pagados–. El manejo de las finanzas pasa, ante todo, por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el goce pleno de los derechos que establece la Constitución Política y demás legislación vinculante.

A lo largo de la década, diversas disposiciones legislativas han aprobado un conjunto de derechos ciudadanos sin que ellas hayan venido acompañadas de su respectiva creación de fondos para financiar tanto las prestaciones y servicios del hoy como los que deberán proveerse a las futuras generaciones. Resulta claro que estos derechos son visionarios, necesarios y legítimos para una población que merece vivir mejor. Por ejemplo, la ampliación del presupuesto a la educación al 8% del PIB (hoy día incorporando el cuidado infantil en este rubro) se une a otras partidas cuya asignación presupuestaria está garantizada constitucionalmente, como lo son el financiamiento de municipalidades, al Patronato Nacional de la Infancia y al Poder Judicial, por mencionar algunos. Asimismo, cabe recordar que prevalecen brechas importantes en ámbitos claves del desarrollo como descarbonización de la economía (se estiman inversiones necesarias por US 37 000 millones desde hoy al 2050)<sup>1</sup> y seguridad social (la CCSS estima que, entre 2025 Y 2041, la transferencia de recursos del Estado a la entidad promediaría 1.3% del PIB, cifra que saldaría la deuda respectiva y permitiría financiar el primer nivel de atención). Esas necesidades no pueden financiarse de manera sostenible con una base tributaria estancada y regresiva.

En general, la estrategia de mantener saldos fiscales bajos por la vía de la austeridad y una casi nula contribución tributaria adicional atenta contra el desarrollo del país como un todo. No hay ganadores. Las medidas permanentes de austeridad –como las que se mantienen en la gobernanza presupuestaria prevaleciente– postergan las inversiones costo-efectivas, lo cual que terminará afectando a grupos poblacionales enteros y a las empresas mismas. El deterioro de los servicios estatales (p.ej. educación de baja calidad, infraestructura limitada) redundará en una baja productividad y en condiciones de vida deterioradas tanto en lo monetario como en otras dimensiones del bienestar, siendo además una condición que posiblemente prevalezca por varias décadas.

La estrategia fiscal, pues, está llamada a ser replanteada de forma que se le brinde al Estado mayor libertad para ejecutar inversiones social y productivamente rentables por la vía de una reforma tributaria que le permita acceder a recursos suficientes y sostenibles. Esto es aún más relevante en un contexto donde el Ministerio de Hacienda (2025) ha anunciado, a partir de sus estimaciones en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que muy probablemente la carga tributaria del próximo quinquenio no solo se mantendrá estable (en torno al 13% del PIB), sino que además su nivel será prácticamente igual al experimentado previo a la reforma del 2018. En otras palabras, los efectos de la nueva legislación parecen haberse agotado, forzando a que en un futuro cercano el país deba volver a poner el tema impositivo en la agenda de política pública. Además, esto se da en medio de una economía cuyo crecimiento promedio ha sido satisfactorio (alrededor del 4.7%).

Para ello, la agenda de trabajo es extensa. Por ejemplo, es necesario ampliar la base imponible del impuesto de renta, ya que la evasión de personas físicas con actividad lucrativa es alta y los contribuyentes del impuesto a los ingresos por salarios y pensiones son pocos (Rodríguez, 2025). Sin embargo, aplicar nuevas tasas tributarias no es suficiente. De igual forma, existen retos en materia de gobernanza tributaria que son claves para elevar la efectividad de cualquier nueva legislación. Por ejemplo, la norma que rige las prácticas de elusión tributaria y los portillos que fomentan la evasión deberían ser modificados. En materia de exoneraciones fiscales (gasto tributario), diversas voces expertas han promovido una revisión detallada de las exenciones que se aplican a Zonas Francas y que equivalen a 1.4% del PIB, entre otros rubros.

A todo ello se le suma el ámbito de lo institucional y sus respectivos procesos organizacionales. Tal y como lo comenta Rodríguez (2025), la administración tributaria requiere de más y mejor información, con acceso a datos claves que permitan un mejor control tributario. Asimismo, ciertamente es necesario modernizar los equipos con tecnología de punta (big data, blockchain, etc.). Si bien, debe reconocerse que esta actualización no tiene sentido si previamente no hay reformas a la normativa tributaria, misma que en última instancia moldea los sistemas informáticos.

1. Ver Groves et al. (2020)

## 4.

# Seis tendencias internacionales de reforma fiscal

A continuación, se presentan seis tendencias que caracterizan las reformas tributarias a nivel internacional.

### **Tendencia 1: Reducción de impuestos directos sobre empresas y personas de altos ingresos**

En los pasados 15 años, el impuesto de renta ha sido sujeto de reformas que se han caracterizado por un sustancial descenso de las tasas impositivas para renta corporativa. Esto se ha venido haciendo para evitar la fuga de capitales en los respectivos países. Entre 2000 Y 2020, la tasa promedio del impuesto corporativo cayó de 32% a alrededor de 23% en países de la OCDE. Algo similar sucedió con las tasas aplicadas a personas. Simultáneamente, se impulsaron políticas de reducción de la elusión.

### **Tendencia 2: IVA y otros impuestos al consumo cobran protagonismo en estructuras tributarias**

Contrario a lo que sucede en renta, el Impuesto al Valor Agregado ha tendido a crecer en la mayoría de los países, aspecto que ha permitido aumentar su recaudación total. Este aumento del IVA incluye tanto aumentos en las tasas como ampliación de la base imponible si bien también a su vez se han introducido mecanismos de compensación para poblaciones vulnerables (IVA personalizado). Colombia, por ejemplo, implementó una devolución periódica para hogares de bajos ingresos, mientras que Argentina articuló incentivos de devolución vinculados a medios de pago electrónicos para favorecer la formalización.

Dos temas han rodeado el debate en torno a reformas al IVA: a) la eficiencia recaudatoria, principal motivo para promover aumentos del IVA y b) la preocupación por el carácter regresivo del impuesto que suele dejarse de lado en el debate.

### **Tendencia 3: Aumentan medidas legales e institucionales en materia de evasión, elusión y competencia fiscal internacional**

Considerando las dos tendencias anteriores y lo difícil que es aumentar impuestos, los países han optado por revisar a profundidad sus respectivas legislaciones y marcos institucionales en materia de evasión, elusión y competencia fiscal internacional.

Adicionalmente, se ha procedido con la intensificación de la cooperación internacional en materia tributaria (ej. Plan BEPS de la OCDE/G20), el intercambio automático de información financiera entre países (OCDE, 2017) y el surgimiento de un acuerdo en 2021 sobre un impuesto mínimo global corporativo del 15%.

### **Tendencia 4: Incremento de impuestos a “pecados” y de tipo ambiental**

Una nueva ola de impuestos ha emergido a través de los años: los impuestos al pecado o impuestos a los males. Estos gravámenes tienen como objetivo recaudar recursos de bienes o servicios con externalidades negativas tales como problemas de salud (azúcar, tabaco, comidas rápidas) y contaminación ambiental (impuestos al carbono, a la contaminación y a los combustibles fósiles). Además de su función recaudatoria, estos impuestos buscarían alinear incentivos hacia conductas más saludables y sostenibles.

### **Tendencia 5: Emergen con fuerza procesos de digitalización y adaptación de los sistemas fiscales**

Con la llegada de la Cuarta Revolución Industrial, el uso de los procesos de automatización e inteligencia artificial se convierten en herramientas claves para mejorar las capacidades institucionales de índole recaudatorio. Esta tendencia comprende varios ámbitos de acción (Barreix et al., 2022). Por ejemplo, se ha popularizado la tributación de la economía digital (plataformas, comercio electrónico, servicios transfronterizos, etc.) en tanto los avances en big data, inteligencia artificial y analítica de datos han apoyado desde una estrategia distinta las tareas de fiscalización. Asimismo, la facturación electrónica y la capacidad de generar reportes en tiempo real, obligación a la adopción de sistemas para que las empresas emitan facturas electrónicas y reporten transacciones a la autoridad fiscal casi instantáneamente. Finalmente, las autoridades tributarias han entendido que es necesario facilitar los procesos al público y, por ello, su digitalización se ha convertido en una herramienta para mejorar la declaración y pago de impuestos en línea.

---

2. Ver, por ejemplo, <https://semanariouniversidad.com/pais/contralora-afirma-que-hay-que-revisar-las-exoneraciones-fiscales-de-empresas-en-zonas-francas/>

## Tendencia 6: Exoneraciones fiscales bajo la lupa

Muchos países han iniciado inventarios y evaluaciones de gasto tributario para medir su efectividad y el costo fiscal con la correspondiente tendencia a eliminar exoneraciones ad hoc otorgadas por decreto o negociación política. Por tal motivo, sobre el tema del gasto tributario, se han promovido marcos legales más estrictos y transparentes, con requisitos

de justificación y plazos de expiración (sunset clauses), al tiempo que crece la sustitución de exoneraciones tradicionales por incentivos fiscales para energías renovables, eficiencia energética, movilidad eléctrica y economía circular. Finalmente, se aprueban menos exoneraciones amplias y más beneficios condicionados al cumplimiento de metas con el uso de mecanismos de cláusulas de desempeño y evaluación ex post.

# 5. Hacia una agenda tributaria progresista para Costa Rica

Con base en el diagnóstico y la evidencia internacional, se propone una lista de medidas de reforma tributaria de naturaleza progresiva que permitirían no solo recaudar más sino mejorar el perfil solidario del sistema. Sobre esta base, se plantean como principios orientadores de la agenda los siguientes aspectos con base en los aportes de Ramos (2025), Rodríguez (2025) y Vargas (2025):

- a) Promoción de la equidad y la justicia que reduzcan desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza, las desigualdades de género y a nivel regional (equidad vertical y horizontal).
- b) Reformas que coadyuven a reducir la dualidad que experimenta la economía costarricense.
- c) Elevar la suficiencia: aumentar la recaudación es la forma más sostenible de financiar el Estado Social de Derecho.
- d) Énfasis en la transformación de los esquemas que rigen el impuesto de renta.
- e) Aplicación de bases tributarias amplias con exoneraciones limitadas.
- f) Promoción de la administración moderna por medio de la inclusión de nuevas tecnologías y gestión de datos.
- g) Cierre de espacios para prácticas de evasión y elusión abusiva.
- h) Coordinación internacional para combatir los paraísos fiscales y armonizar los niveles de tributación entre países dentro de márgenes razonables y factibles.
- i) Reformas institucionales tendientes a reducir las barreras burocráticas al pago, mayor capacitación del personal y mejores herramientas de auditoría.

Se considera que, a mediano plazo, la carga tributaria debería tender al 18% del PIB, una meta que se considera apropiada para cerrar los requerimientos emanados de la legislación en materia de educación, salud, cuidados, seguridad y transición energética. Para el logro de esta meta, se propone lo detallado a continuación:

### 1. Aprobar una reforma al impuesto sobre la renta de las personas físicas que comprenda el siguiente paquete de medidas:

- a) introducir una tasa del 5% en un tramo inferior para ampliar base, b) considerar los ingresos personales globalizados, contemplando tanto ingresos laborales como de capital, c) ampliar créditos familiares (cuidado de dependientes, costos de educación pública y transporte) para estimular la formalización de profesionales independientes, d) introducir la prohibición expresa de contratar personas físicas en instituciones públicas, que tengan pendientes con el fisco, e) considerar la viabilidad de crear un impuesto a la riqueza neta y f) reformar el mecanismo de subcapitalización aprobado en el 2018, a fin de evitar las erosiones en el control del uso de la figura.

### 2. Modernización del impuesto de renta a las empresas a partir de las siguientes medidas:

- a) renovar la legislación costarricense en línea con lo establecido en las recomendaciones BEPS como el límite a la deducción de intereses, reglas de subcapitalización más estrictas y precios de transferencia fortalecidos, entre otros, b) revisar el alcance de los beneficios en zonas francas, limitando las extensiones y exenciones que se otorgan a los parques industriales, d) tratamiento de renta mundial para sociedades en el extranjero cuyo beneficiario final sea residente fiscal de Costa Rica, e) impuestos sobre las remesas de la inversión extranjera.

### **3. Renta mundial y control de jurisdicciones no cooperantes:**

gravar rentas pasivas y ganancias obtenidas por residentes fiscales costarricenses en el exterior, evitando doble imposición. Negociar y actualizar acuerdos de intercambio de información y reforzar controles a operaciones con paraísos fiscales, incluyendo el no reconocimiento de gastos deducibles por operaciones con contribuyentes de paraísos fiscales y jurisdicciones no cooperantes.

### **4. Introducir un impuesto a herencias, sucesiones y grandes fortunas como ganancias gravables, con umbrales que protejan patrimonios medios:**

autores como Piketty (2014) recomiendan el establecimiento de un gravamen moderado y altamente focalizado sobre grandes patrimonios, considerando ciertos parámetros, estándares y restricciones para evitar doble imposición.

### **5. Aprobar un conjunto de impuestos verdes progresivos y otras fuentes no ortodoxas:**

la propuesta gravaría la generación de emisiones y uso de combustibles fósiles y vehículos de alta cilindrada destinando los recursos a los ámbitos relacionados con tecnologías verdes en transporte público, movilidad eléctrica y eficiencia energética. De igual manera, la experiencia internacional muestra la existencia de un conjunto de impuestos no tradicionales que hoy día aplican para financiar programas públicos puntuales. Gravámenes como impuestos sobre pagos electrónicos, impuestos sobre la economía digital, sobre el plástico o impuestos a tierras erosionadas y ociosas son algunos ejemplos de ello.

### **6. Modificar la norma que rige el secreto bancario para ocasiones especiales:**

este apartado incorpora cambios en la legislación referidos a la eliminación del secreto bancario con fines tributarios y a la obligación que tendrían los intermediarios financieros a presentar reportes por operaciones sospechosas en casos de evasión tributaria o defraudación aduanera.

### **7. Revisión integral de exoneraciones y gasto tributario:**

crear un inventario anual público con evaluación ex ante y ex post de costo-efectividad, metas verificables y cláusulas de caducidad. Sustituir exoneraciones amplias por incentivos con desempeño en sectores no tradicionales como tecnologías verdes. Reforzar la potestad del Ministerio de Hacienda para discontinuar beneficios que no cumplan objetivos.

### **8. Fortalecimiento de la Administración Tributaria y Aduanas:**

en paralelo al aumento del presupuesto de las distintas Direcciones del Ministerio de Hacienda encargadas de recaudación (Tributación Directa, Aduanas, Policía de Control Fiscal), se hace necesario incrementar la planilla especializada, capacitarles en aspectos como auditoría tributaria y perfil de riesgos y adquirir tecnologías de última punta. Se considera necesario consolidar una Unidad de Inteligencia Fiscal interinstitucional (DGT, DGA, SUGEF, CCSS, municipalidades). Como parte de las transformaciones institucionales, resulta clave la simplificación de los procesos tributarios y la diversificación de los canales para el cumplimiento de las diversas obligaciones por parte de las personas contribuyentes.

### **9. Formalización y corresponsabilidad tributaria:**

esto incluye aspectos como la integración de bases de datos tributarias, laborales y sociales para detectar incongruencias y apalancar inspección inteligente.

### **10. Simplificación y servicios al contribuyente:**

rediseñar ATV y ventanillas únicas, asistencia digital guiada para declaraciones, recordatorios inteligentes, calculadoras automatizadas y canales de chat/voz. La simplificación reduce costos de cumplimiento y mejora la percepción de justicia.

**11. Educación fiscal y transparencia:** los temas tributarios deberían ser parte del currículo escolar y colegial. Asimismo, el país debería avanzar hacia el fortalecimiento de la rendición de cuentas sobre aspectos como uso del gasto tributario y la publicación de microdatos sobre cumplimiento.

Finalmente, la gobernanza es un componente esencial de cualquier modelo tributario moderno y, para ello, es menester introducir un conjunto de leyes y cambios organizacionales que faciliten la implementación de las reformas antes mencionadas. Entre otros, se podría contemplar lo siguiente: a) la aprobación de una Ley Marco de Gasto Tributario; b) adoptar una Estrategia Nacional de Datos Fiscales, incluyendo la legislación necesaria para su respaldo; c) desarrollar una estrategia de negociación y comunicación de la reforma tributaria; d) acordar reglas de uso de la mayor recaudación (salud, transporte público, educación, cuidado, etc.); e) eliminar las “administraciones tributarias satélites” y concentrar esos procesos en la DGT; f) crear un centro de estudios en materia fiscal, y g) formalizar un plan de auditorías periódicas ejecutadas por expertos en materia tributaria y aduanera.

## 6.

# Conclusión: un nuevo pacto fiscal para fortalecer el Estado social

Según se comentó al inicio de este documento, el sistema tributario (solidario) es un eje central del contrato social y el principal mecanismo para financiar el Estado social de derecho. Su diseño y operación refleja el tipo de país al cual aspiramos. La prevalencia de un sistema insuficiente, regresivo, ineficiente y fragmentado, como el actual, actúa como una barrera al goce de los derechos que, como ciudadanía, debemos disfrutar. Además, la imposibilidad de

invertir en aquellos sectores de alto impacto económico y social afecta la productividad global y el bienestar general al limitar la cobertura, acceso y calidad de bienes y servicios de provisión pública que son esenciales para transformar los fundamentos estructurales del sistema productivo y el perfil de desarrollo humano de la nación.



## Sobre los autores

**José Francisco Pacheco Jiménez.** Máster en Economía del Desarrollo con 24 años de experiencia laboral. Ha sido Viceministro de Hacienda del Gobierno de Costa Rica (2014-2017) y miembro de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica (BCCR) (2018-2023). Cuenta con más de 15 años de experiencia como consultor en ámbitos sociales, laborales, ambientales y de gestión pública en 43 países de América Latina y el Caribe, Europa del Este, África y el sur de Asia. Asimismo, desde 2001 ha sido docente de la Universidad Nacional (UNA), la Estatal a Distancia (UNED) y la de Costa Rica (UCR).

## Agradecimiento

Agradecemos a la Mesa Nacional de Diálogo Social y Productivo - Costa Rica (MNDSP-CR) por la realización conjunta de las actividades de discusión que impulsaron estas recomendaciones para la política.

## PIE DE IMPRENTA

### Publicado por

Friedrich-Ebert-Stiftung  
San José | Costa Rica  
costarica@fes.de

### Responsable

Representante de América Central Dr. Daniel Mann

### Contacto

Coordinador Marco Vinicio Zamora  
marco.zamora@fes.de

### Diseño y Diagramación

Melissa Cordero

Las opiniones expresadas en esta publicación no son necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). El uso comercial de los medios publicados por la FES no está permitido sin el consentimiento por escrito de la FES. Las publicaciones de la FES no pueden utilizarse con fines de campaña electoral.

Noviembre 2025

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 2413-6603

Encontrará más publicaciones de la Friedrich-Ebert-Stiftung aquí:

➤ <https://americacentral.fes.de/publicaciones>

## Sistema Tributario en Costa Rica

El país se encuentra en una coyuntura especial en donde una amplia gama de necesidades y demandas poblacionales crecen a ritmo acelerado mientras los recursos necesarios para darles solución quedan estancados. En esta confluencia de situaciones, se entremezclan desafíos no resueltos (calidad educativa, universalización del cuidado) con otros que han surgido ante los cambios que vive el sistema económico y social (descarbonización, automatización del empleo e inteligencia artificial), todos los cuales presionan al Estado para una solución efectiva. Para que ello sea posible, el sistema tributario debe experimentar cambios profundos. La histórica carga tributaria del Estado costarricense, muy dependiente de impuestos indirectos, es insuficiente para hacerle frente a los retos antes mencionados y mejorar a su vez las condiciones de equidad social. La alternativa no es la austeridad severa justo cuando las necesidades crecen.

Por el contrario, la propuesta debe considerar una serie de transformaciones al sistema tributario que motiven una mayor recaudación con progresividad.

Al respecto, se apunta a aumentar la carga tributaria al 18% del PIB en la próxima década a partir de una reforma sustentada en varios pilares: promoción de la equidad, reducción de la dualidad de la economía costarricense, aumento de la suficiencia, exoneraciones limitadas, reestructuración normativa e institucional y lucha frontal contra la evasión y la elusión abusiva.

La agenda acá incluida contiene 11 grandes puntos de política fiscal, incluyendo reformas al impuesto sobre la renta de las personas físicas, la modernización del impuesto de renta, renta mundial, impuestos a herencias, impuestos no ortodoxos y fortalecimiento de la administración tributaria y aduanas.

El incremento en los ingresos deberá asignarse, mayoritariamente, a extender los programas públicos prioritarios y no a saldar deuda.

Encontrará más información sobre este tema aquí:

➤ [americacentral.fes.de](https://americacentral.fes.de)