

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA PROMOVER EL EMPLEO FORMAL
(ELIMINACIÓN DE BARRERAS Y PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS)**

ELI FEINZAIG MINTZ

DIPUTADO

EXPEDIENTE N.º25.399

10 FEBRERO 2026

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA PROMOVER EL EMPLEO FORMAL

(ELIMINACIÓN DE BARRERAS Y PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa de ley se presenta por segunda vez, dado que el expediente original N.º 24.345, dictaminado afirmativamente por un grupo de legisladores en comisión, no logró ser elevado al Plenario Legislativo debido a un error administrativo en la etapa final del trámite. A fin de corregir dicha situación y no perder el trabajo técnico y parlamentario ya realizado, se somete nuevamente a conocimiento de la Asamblea Legislativa¹.

Antecedentes

El proyecto de ley “Ley para promover el empleo formal (eliminación de barreras y prácticas anticompetitivas)”, expediente N.º 24.345, fue presentado el 23 de mayo de 2024 por los diputados Eli Feinzaig Mintz, Gilberto Campos Cruz y otros legisladores, y publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 104 del 10 de junio de 2024. Su objetivo principal era eliminar el aporte patronal del 0,25% que actualmente no se transfiere al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROPC) y permanece en el Banco Popular, así como agilizar el traslado inmediato de los recursos al fondo de pensiones correspondiente.

La propuesta fue conocida y debatida en la Comisión Permanente de Asuntos Económicos a partir del 22 de agosto de 2024. Tras una valoración técnica y política, recibió dictamen afirmativo el 19 de marzo de 2025.

¹ https://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

Consultas realizadas

Durante la tramitación del expediente original, se realizaron consultas formales a las siguientes instituciones:

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
BAC San José Pensiones 24/07/2024	Indica no tener objeciones al proyecto planteado
Vida Plena OPC 24/07/2024	Tocante a su proyecto de ley, la propuesta nos parece concordante con nuestros principios, y beneficioso para Vida Plena como patrono puesto que su iniciativa pretende eliminar el 0.25% del aporte patronal, aliviando las pesadas cargas sociales a las cuales ya están sometidos los patronos, y consecuentemente incentivando el empleo formal. Por otro lado, y que como bien usted apunta, dicho aporte patronal no representa un beneficio para las personas trabajadoras, siendo esto discrepante al fin último de la Ley de Protección al Trabajador, y el cual no es dotar a los bancos estatales de más ingresos; el propósito de la Ley de Protección al Trabajador fue y es dotar a las personas trabajadoras de más recursos, otorgándoles un ingreso extra ya sea por motivos de jubilación, continuidad o enfermedad. Lógicamente no podemos obviar que los verdaderos beneficiados de un cambio en la normativa vigente serían las personas trabajadoras en general, pues ciertamente es difícil justificar el recorrido que debe hacer el dinero correspondiente al ROP de los trabajadores, a través del Banco Popular (BPDC), y en perjuicio de su pensión. La solución más congruente es la que su iniciativa propone; que se permita trasladar la totalidad de los recursos correspondientes del ROP de los trabajadores de manera inmediata a la operadora de su elección, evitando así posibles costos y menores beneficios para su pensión
Popular Pensiones 19/07/2024	Partiendo de la clara intención del proponente del proyecto de ley para impactar positivamente el empleo formal en nuestro país y las pensiones que se paguen a los trabajadores en el segundo pilar, se oportunidades de revisión de los datos con los cuales se genera esta propuesta, debido a que el efecto que el proyecto podría generar en estos temas puede ser menor a su expectativa. Por este motivo consideramos oportuno se determine el impacto real del proyecto de ley, valorando por medio de los estudios técnicos formales, tanto el aporte social y de desarrollo nacional que se genera con la administración temporal de estos recursos por parte del Banco Popular, como el efecto que generará sobre la formalización del empleo la disminución de ese porcentaje

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
	de cargas sociales. De igual forma se documente técnicamente el impacto real sobre las pensiones de los trabajadores. Adicionalmente, es relevante para el sector de pensiones se considere el incremento de costos que se generaría a las Operadoras de Pensiones el traslado de estos recursos por parte del SICERE y las posibles afectaciones que generará al sistema y a los mismos afiliados. Dado lo anterior, se da atención a lo solicitado mediante AL-PLP-EFM-103-07-2024 del día 11 de julio 2024, y se manifiesta que no es posible para Popular Pensiones externar un apoyo al proyecto de ley, dadas las limitaciones supra mencionadas y los impactos negativos que estas podrían tener para el sector.
OPC-CCSS GG-210-2024 15/07/2024	Una vez analizado el proyecto de Ley para Promover el Empleo Formal, específicamente lo que hace referencia a la eliminación de barreras y prácticas anticompetitivas, mi representada la OPC-CCSS, S.A., en una visión directamente relacionada con el objetivo de una Operadora de Pensiones, es proteger como un buen padre de familia el patrimonio de los trabajadores para que obtengan una mejora en su pensión. Que efectivamente lo manifestado en el año 2011 por parte de la Superintendencia de Pensiones, quien calculó que costos de estos paseos del ROPC por otras entidades representaba cerca de un 7% de la pensión del trabajador, cita de un análisis elaborado por el Dr. Edgar Robles, exjefarca de Su pen. Que ante la situación demográfica que está afectando a los sistemas de pensiones del primer pilar a nivel mundial, donde la baja natalidad y el envejecimiento de la población obliga a los gobiernos a buscar nuevas fuentes de financiamiento o sustitutos de estos sistemas, ese 7% adicional en una pensión complementada vendría a mejorar la tasa de reemplazo (en el entendido que la tasa de reemplazo: como una mejora en la suma total de la pensión del régimen básico, más la complementaria como porcentaje del salario), con la mejora en la pensión complementaria (ROPC), beneficiando al trabajador en su edad de retiro. Por lo tanto, la OPC-CCSS encuentra positivo el proyecto de Ley para Promover el Empleo Formal (eliminación de barreras y prácticas anticompetitivas), desde el aspecto de la mejora de la calidad de vida de los trabajadores en su retiro de la vida laboral.
BN Vital BNVital-GG- 231-2024	Mi representada no posee observaciones o comentarios al respecto

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
26/07/2024	
BCR Pensiones BCROP-271-24 5/08/2024	En atención a la propuesta BCR Pensiones considera relevante que todos los recursos que conformen al ROPC ingresen y permanezcan en este fondo, lo anterior para lograr una mejor capitalización en la cuenta individual del afiliado y con esto se aporte a mejorar el rédito de sus recursos de forma completa, considerando la totalidad de los rubros con los que se conforma dicho fondo, lo cual debido al saldo acumulado es probable que genere mayor beneficio al afiliado si se administra de esa manera. Por otra parte, y propiamente en la gestión de las operadoras de pensiones; en el momento del retiro se verían disminuidos los tiempos de espera del afiliado para acceder a sus recursos, ya que eliminaría el paso de solicitar los recursos al Banco Popular. Por lo que en general, el proyecto propuesto se considera conveniente.
Superintendencia de Pensiones SUPEN SP-808-2024 5/08/2024	En el 2020, esta Superintendencia promovió ante la Asamblea Legislativa reformas en el mismo sentido del proyecto aquí consultado, que culminó con la promulgación de la Ley N° 9906, denominada Ley para resguardar el derecho de los trabajadores a retirar los recursos de la pensión complementaria, publicada en el Alcance N° 265, del Diario Oficial La Gaceta N° 243, de fecha 05 de octubre del 2020. El legislador modificó (entre otros) el artículo 13 de la Ley de Protección al Trabajador, con lo que se eliminó el rezago en el traslado de los recursos del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) hacia el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROP). Antes de esa reforma, los recursos administrados por el BPDC ingresaban solamente una vez al año al ROP, lo que provocaba que estos se mantuvieran bajo la administración de ese banco más allá de los 18 meses previstos en la ley. Además, a pesar de que la ley establecía una obligación para esa entidad de pagar una tasa de interés determinada por su propia junta directiva, esta obligación estaba referida únicamente al ahorro obrero. Con la reforma, los recursos administrados transitoriamente por ese banco son trasladados de forma mensual al ROP una vez cumplidos los 18 meses desde su ingreso a la entidad bancaria. Por otro lado, la ley 9906 dispuso que la entidad debía reconocer a los afiliados, tanto por el ahorro obrero como por el aporte patronal, una tasa anual equivalente a la tasa básica pasiva más ciento sesenta puntos base, lo que garantiza una rentabilidad mínima por esos recursos. Esta rentabilidad funciona como un escudo financiero cuando el mercado de inversiones está a la baja.

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
	Por otro lado, es importante indicar que el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero aprobó disposiciones afines y complementarias para la gestión de los recursos del ROP mediante el modelo de fondos generacionales, cuyos principios sustentan una estructura de administración de recursos que persigue una mayor rentabilidad a largo plazo y, por consiguiente, una mejor tasa de reemplazo, pero al mismo tiempo, busca que las personas que se encuentran cerca de su jubilación o que ya están pensionados, sufran menos volatilidad en la rentabilidad de su fondo, por lo que los efectos negativos o positivos que pretende esta reforma podrían ser marginales en este momento.
Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras Acuerdo N° 7-LXXVI-2024 SP-808-2024 5/08/2024	... rechazo contundentemente a la formulación de proyectos de ley que, sin ningún fundamento técnico justifique el despojar a una entidad construida con el ahorro de las y los trabajadores y de sus recursos...
Banco Popular y de Desarrollo Comunal PJDN-0024-2024 16/07/2024	... debemos de concluir que: El proyecto de ley objeto del presente análisis no tiene fundamentos técnicos, no aporta análisis estadístico donde se vislumbren supuestos beneficios para resolver temas de la problemática social derivada de la informalidad y empleabilidad. ...Finalmente, es preciso indicar que en la justificación de este proyecto de ley se asume como un hecho irrefutable que, con la eliminación del traslado del aporte patronal al Banco Popular, de manera automática se aumentará la formalidad laboral en el país, sin que se evidencie con estudios que así lo demuestren, es decir, se trata de argumento subjetivo y no sustentado en criterios objetivos acreditados...

Se concluye de este análisis de las respuestas a las consultas realizadas por la Asamblea en el proceso del expediente n° 24.3452:

1.- Sobre el aporte del 0.25%

El aporte patronal del 0,25% no representa un beneficio directo para las personas trabajadoras, lo cual resulta contrario al propósito fundamental de la Ley de Protección al Trabajador. Esta ley no fue concebida para incrementar los ingresos de los bancos, sino para fortalecer los derechos y beneficios de las y los trabajadores. En consecuencia, no solo se incumple dicho propósito, sino que además este desvío podría traducirse en una afectación de hasta un 7% en el monto final de la pensión.

A la fecha, no existe una justificación técnica que sustente el desvío de estos fondos hacia el Banco Popular. Por el contrario, la eliminación de este aporte aliviaría las cargas sociales que enfrentan los patronos, incentivando así el empleo formal.

2.- Sobre las reformas aprobadas mediante la Ley N° 9906

La denominada *Ley para resguardar el derecho de los trabajadores a retirar los recursos de la pensión complementaria*, publicada el 5 de octubre de 2020, no garantiza efectivamente el derecho de los trabajadores a disponer de sus recursos de forma inmediata. En su lugar, regula el desvío de dichos fondos, favoreciendo prácticas anticompetitivas dentro del mercado de pensiones complementarias.

3.- Sobre los fundamentos técnicos de la iniciativa

Una de las retóricas más comunes para evadir la discusión de fondo es afirmar que “*el proyecto de ley carece de un documento técnico*”. Esta afirmación no solo denota un desconocimiento del derecho de iniciativa legislativa, sino que también refleja una defensa del statu quo, una negativa a considerar modelos más modernos de gestión pública, y un intento de bloquear reformas orientadas a corregir abusos institucionales y beneficiar a la ciudadanía.

En este sentido, reiteramos lo ya expuesto en el expediente: la reforma se fundamenta en estudios técnicos desarrollados la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entidad calificada y reconocida por su rigurosidad y legitimidad.

“... los costos salariales en el país representan el 37% de la masa salarial y los empleadores pagan el 72% de ellos.

Una parte significativa de estos costos, alrededor del 35%, no financia la seguridad social, sino que se destina a financiar otras instituciones.

Se refiere al fondeo, por medio de cargas a los salarios, del INA, el IMAS, el **Banco Popular** y Fodesaf.

“Esta es una forma regresiva e ineficiente de financiar estas instituciones, ya que obstaculiza la formalización y erosiona las bases impositivas. En particular, dificulta las posibilidades de los trabajadores poco calificados de acceder a empleos formales al ampliar la brecha entre su productividad y el costo de la mano de obra”, indica el **Estudio Económico 2025.**” (el destacado no es del original) ²

A manera de resumen tenemos para este caso concreto que:

a.- Reiterada recomendación de la OCDE³

Cuando se elaboró el proyecto de ley se citaron los estudios que desde el 2016 ha presentado el ODCE al país. En marzo de 2025, su secretario general, Mathias Cormann, reiteró:

“... Costa Rica tiene una proporción de impuestos que resulta baja respecto al PIB, pero **-paradójicamente- los costos laborales (no salariales) son comparativamente altos, de ahí que el país necesita tomar acciones....**

Ese es uno de los factores que **contribuye al 38% de trabajadores informales** en el mercado laboral general. Por lo tanto, **para reducir la informalidad, creemos que es importante reducir el nivel de costos** y también impulsar reformas al sistema tributario y de transferencias”.⁴

Con base en lo anterior, se reitera la propuesta de por un lado, eliminar el 0.25% del aporte patronal **que actualmente no es trasladado al ROP** y se queda en el Banco Popular y, por otra parte, **hacer expedito e inmediato el traslado de los recursos aportados por el trabajador y el patrono al fondo de pensiones**, de manera tal que, una vez aprobada la ley y transcurrido el proceso gradual establecido en el transitorio #1, el SICERE remita los recursos en forma directa e inmediata a la operadora de su preferencia. Estas medidas transitorias buscan garantizar que el Banco Popular pueda adaptarse en cuanto a su composición de cartera y preparar estrategias para la captación de fondos en el mercado, de ahí que se apliquen en forma gradual, ordenada y transparente, con el plazo suficiente.

² En <https://observador.cr/ocde-recomienda-eliminar-de-los-costos-de-planilla-las-contribuciones-al-banco-popular-ina-imas-y-fodesaf/>

³ Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2025. Marzo 2025. <https://www.oecd.org/es/about/news/press-releases/2025/03/costa-rica-should-continue-reforms-to-boost-growth-and-living-standards.html>

⁴ En <https://observador.cr/ocde-recomienda-eliminar-de-los-costos-de-planilla-las-contribuciones-al-banco-popular-ina-imas-y-fodesaf/>

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY PARA PROMOVER EL EMPLEO FORMAL

(ELIMINACIÓN DE BARRERAS Y PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS)

ARTÍCULO 1- Modifíquense los artículos 7, 8, 9 y 10 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Ley N.º 4351, publicada en el diario oficial La Gaceta el 19 julio de 1969 y sus reformas, para que en adelante se lean:

“Artículo 7- Los aportes de los patronos establecidos en el artículo 13, inciso b) de la Ley N.º 7983 Ley de Protección al Trabajador, publicada en el diario oficial La Gaceta el 8 febrero del 2000 y sus reformas serán deducibles del monto de la renta gravable, para efectos del Impuesto sobre la Renta que éstos deben pagar.

Artículo 8- El Banco determinará por medio de reglamento la forma en que deben registrarse los ahorros para los fines de la presente Ley.

El ahorro de los trabajadores y los intereses, premios y bonificaciones que se le apliquen, se registrarán en cuentas personales y serán propiedad de cada trabajador. Podrán hacer retiro de ellos de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 9- Los trabajadores pueden ahorrar en forma voluntaria, y en este caso los patronos están obligados a deducir la suma autorizada, así como las cuotas estipuladas para el pago de operaciones de crédito concedidas por el Banco y depositar todas estas sumas en esta Institución cuando el Banco así lo solicite.

Artículo 10- El ahorro voluntario que realicen los trabajadores y otras personas naturales y jurídicas devengarán intereses anuales cuya tasa fijará la Junta Directiva Nacional. El ahorro voluntario estará permanentemente a disposición de los ahorrantes. Sin embargo, cuando se establezcan convenios por ahorros a plazo, el ahorrante deberá atenerse a los plazos convenidos de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Banco.”

ARTÍCULO 2- Modifíquense los incisos a), b) y el párrafo final del artículo 13 de la Ley N.º 7983, Ley de Protección al Trabajador, publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 8 febrero del 2000 y sus reformas, los cuales se leerán:

“Artículo 13-Recursos del Régimen

El Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias se financiará con los siguientes recursos:

a) Un aporte del 1% mensual sobre las remuneraciones, sean salarios o sueldos que deben pagar los trabajadores. Dicho aporte se hará durante el tiempo que se mantenga la relación laboral, sin límite de años, y será administrado por las entidades autorizadas conforme a esta Ley.

b) Un aporte del 0.25% mensual sobre las remuneraciones, sean salarios o sueldos que deben pagar los patronos, los Poderes del Estado y todas las instituciones públicas. Dicho aporte se hará durante el tiempo que se mantenga la relación laboral, sin límite de años, y será administrado por las entidades autorizadas conforme a esta Ley.

[...]

Sobre los recursos referidos en los incisos a) y b) del presente artículo-el Sistema Centralizado de Recaudación trasladará inmediatamente a la operadora escogida por los trabajadores dichos montos conforme al artículo 31 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (SICERE).

ARTÍCULO 3- Deróguense los artículos 5, 6, 12, y 13 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Ley N° 4351, publicada en el diario oficial La Gaceta el 19 julio 1969 y sus reformas.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I- De los recursos del 0.25% mensual calculado sobre el salario mensual del trabajador que han pagado los patronos, los Poderes del Estado y todas las instituciones públicas, y de los aportes del 1% calculado sobre el salario mensual que han pagado los trabajadores que formen parte de la cartera de inversión y estén en poder del Banco a la entrada en vigencia de esta Ley, este debe cumplir el traslado mensual de los mismos en el plazo máximo de 18 meses establecido en la Ley previo a esta reforma.

Durante dicho plazo, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal es el responsable de tomar las previsiones para la devolución ordenada de los aportes patronales y de los trabajadores que, a la entrada en vigencia de esta ley, se encuentren en su cartera de inversiones.

Una vez finalizado este plazo, el Banco debe certificar ante la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) que ha finalizado el traslado total de los recursos aquí señalados, en tiempo y forma.

TRANSITORIO II- Los depósitos de las cuotas en mora por parte de los patronos durante el plazo otorgado en el transitorio 1 de esta Ley (artículos 5 y 13 Ley N.º 4351) no serán trasladados por SICERE al Banco Popular, sino que serán trasladados a la operadora de pensión definida por el trabajador conforme se efectúen dichos depósitos.

TRANSITORIO III- Con el fin de incentivar el pago de las cuotas patronales atrasadas, se otorga la condonación a los adeudos pendientes de pago por multas, recargos e intereses acumulados al momento de entrada en vigencia de esta ley.

TRANSITORIO IV- Se otorga un plazo máximo de dos meses a la CCSS, Banco Popular y a la SUPEN para que ajusten sus reglamentos. La ausencia de estos ajustes no impide la aplicación de esta Ley.

Rige a partir de su publicación

Eli Feinzaig Mintz

DIPUTADO