

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

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

EXPEDIENTE N.º 24345

**DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA
12 DE MARZO DE 2025**

TERCERA LEGISLATURA

SEGUNDA PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

**ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

Los suscritos legisladores, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rinden el siguiente Dictamen Negativo de Mayoría respecto al proyecto “LEY PARA PROMOVER EL EMPLEO FORMAL (ELIMINACIÓN DE BARRERAS Y PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS)”, expediente N° 24.345, iniciativa de los Diputados Eliézer Feinzaig Mintz, Gilberto Campos Cruz y de varios diputados, que fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta núm. 104, del 10 de junio del 2024. Lo anterior con fundamento en las siguientes consideraciones:

I. Datos generales del proyecto:

1. Iniciativa del Diputado Eliézer Feinzaig Mintz; Gilberto Campos Cruz y varios señores diputados, presentada el 23 de mayo de 2024 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta núm. 104, del 10 de junio del 2024.
2. Ingresa al orden del día y debate en la Comisión Permanente de Asuntos Económicos el día 22 de agosto de 2024.
3. Su plazo cuatrienal expira el 23 de mayo de 2028

II. Objetivo de la iniciativa:

La presente iniciativa de ley propone; 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.

Al reducir el costo del empleo en 0.25% del salario para los patronos, estas medidas incentivarían la contratación en la formalidad y otorgan más empleabilidad a los trabajadores.

En segundo lugar, se responde a las advertencias señaladas por OCDE y se elimina la odiosa imposición del uso del dinero de los trabajadores para financiar un banco que no los beneficia y que cuenta con una ventaja injustificada con respecto a los demás bancos comerciales (distorsión de competencia); en su lugar, se fortalece el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias de cada trabajador

III. Audiencias realizadas:

No se realizaron audiencias.

IV. Consultas realizadas:

Se consulta el expediente a las siguientes instituciones:

- Asociación Costarricense de Operadoras de Pensiones
- UCCAEP
- BAC San José Pensiones
- Vida Plena OPC
- Popular Pensiones
- OPC-CCSS
- BN Vital
- BCR Pensiones
- SUPEN
- Asamblea de Trabajadores del Banco Popular
- Banco Popular y de Desarrollo Comunal

Este proyecto de ley fue consultado a las instituciones mencionadas en el acápite anterior de este informe y ellas aportaron sus criterios respecto al proyecto de ley en discusión, los cuales se relacionan en la tabla número 1. Aunque en general los actores que aportaron sus criterios no presentan oposición a la iniciativa, sí señalaron algunos comentarios y observaciones que hemos tomado en consideración para los efectos del presente informe.

Tabla núm. 1

Comisión Permanente de Asuntos Económicos: posición de los entes consultados frente al proyecto de ley PARA PROMOVER EL EMPLEO FORMAL (ELIMINACIÓN DE BARRERAS Y PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS), expediente N° 24.345

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
BAC San José Pensiones 24/07/2024 Tiene Observaciones	Indica no tener objeciones al proyecto planteado

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
Vida Plena OPC 24/07/2024 Tiene observaciones	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 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, exjercarca 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

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
	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 26/07/2024	Mi representada no posee observaciones o comentarios al respecto
BCR Pensiones BCROPC-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. 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

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
	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	Manifiestar nuestra profunda preocupación y 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. Mayor es la preocupación cuando existe evidencia cierta, pública y respaldada por los propios entes de supervisión, que el Banco Popular y de Desarrollo Comunal es una entidad sistémica y que su debilitamiento o desmejora en su naturaleza jurídica de participación, puede impactar negativamente sus indicadores. Lamenta este Plenario de la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras y las organizaciones soaáles que la integran, que los proyectos de ley se impulsen sin que medien razonamientos técnicos o jurídicos de los efectos o bondades para resolver los temas que se motivan. Persiste una absoluta ausencia de argumentos sólidos, convincentes de las verdaderas razones que motivan este tipo de proyectos de ley. Hacer una respetuosa y vehemente solicitud a todos las y los diputados de las fracciones representadas en la Asamblea Legislativa para que se suspenda el conocimiento y avance de estas iniciativas, se abran los espacios de diálogo constructivo donde se atiendan los criterios técnicos de esta Asamblea y su Directorio, de la Alta Gerencia y Dirección, se conozca a profundidad la contribución del Banco Popular y de Desarrollo Comunal al desarrollo social y económico de las y los trabajadores, los impactos de valor agregado para una Costa Rica más justa y equitativa en la distribución de sus recursos y riqueza producida y se logre un acuerdo para que se fortalezca al Banco Popular y de Desarrollo Comunal para enfrentar los grandes desafíos que demanda la realidad de las y los trabajadores, las mujeres, jóvenes emprendedores, las organizaciones de economía social solidaria, mipymes, pymes y empresas que se han visto fortalecidas con el apoyo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal en los últimos 55 años de existencia.
Banco Popular y de Desarrollo Comunal PJDN-0024-2024 16/07/2024	Conclusiones finales respecto del proyecto de ley del Expediente 24.345 Como ha sido debidamente fundamentado en las amplias razones técnicas de nuestras dependencias especializadas, de la Dirección Corporativa de Riesgos, Jurídicos, Financiero y aportados los análisis de impactos negativos en todos los órdenes objeto de análisis que podrían derivarse de una eventual aprobación del proyecto de ley, 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 El texto legislativo es omiso en fundamentar y puntualizar las razones técnicas de su objetivo, no propone cómo se resolverán los vacíos que se vislumbren en cuanto a la naturaleza jurídica del Banco, el cumplimiento de la misión y fines, su modelo de gobernanza y la atención de segmentos en condición de exclusión financiera En el presente proyecto de ley, se señalan y critican con vehemencia las supuestas prerrogativas al Banco Popular, sin definir nada respecto de cómo y cuándo se va a equiparar las condiciones de privilegio que gozan los bancos del estado respecto a la garantía del estado y la exclusividad de captación de inversiones del sector público. La iniciativa esgrime argumentos fundamentado en valoraciones de orden subjetivo del legislador y razones de orden más políticas y muy generales. No versa el texto de elementos con respaldo técnico, por el contrario, se ampara consideraciones parciales en un contexto limitado de los supuestos beneficios que se deriven Hay absoluta

CONSULTA	SEÑALAMIENTOS
	ausencia de criterios o información técnica al Banco Popular y de Desarrollo Comunal que fundamenten de manera objetiva las razones que se exponen y motivan propuesta de reforma a la ley especial del banco 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. Con los elementos técnicos expuestos, damos por atendida en esta fase de la gestión del proyecto de ley, la solicitud de opinión institucional del texto legislativo objeto de debate actual, reiterar nuestro compromiso y disposición para ampliar y clarificar otros temas técnicos necesarios que mantenemos en análisis en materia de criterios de los órganos de supervisión, de la Procuraduría General de la República y jurisprudencia emitida por sala Constitucional, las cuales acreditaremos en el momento procesal legislativo pertinente.

VI. Informe del Departamento estudios, referencias y servicios técnicos

Al momento de preparar este Dictamen, no se registra informe del Departamento de Servicios Técnicos

VII. Análisis de fondo:

Se concluye de este análisis que el desvío de los fondos por dos años hacia el Banco Popular no tiene una razón justificable. Los trabajadores no están percibiendo un beneficio de esto, sino que, por el contrario, podrían estar siendo afectados hasta en un 7% de su pensión.

El único objetivo del recorrido del dinero es para fortalecer el patrimonio del banco, pero ¿requiere realmente el Banco Popular seguir fortaleciendo su patrimonio *ad perpetuam* con fondos de bajo costo? Lo que se pudo haber justificado al momento de fundación del banco, para capitalizarlo, ¿sigue siendo válido 52 años después? ¿Se justifica que los trabajadores pierdan hasta un 7% del monto de su pensión para fortalecer el patrimonio de un banco público que tiene acceso a otros recursos de bajo o nulo costo (cuentas corrientes)?

Por otro lado es importante considerar que los altos costos que enfrentan los empleadores en Costa Rica al contratar a un trabajador suelen ser un factor que dificulta la formalización de empleos, manteniéndolos, en muchos casos, en la informalidad. Esto, a su vez, se traduce en un alto número de trabajadores sin garantías laborales. Ante estos costos asociados a la formalización de empleos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recomienda una reestructuración de las cargas.

Esta organización sugiere que las contribuciones financieras al Banco Popular, creado en 1969 y que ahora es una institución financiera madura e integrada a los mercados financieros, podrían eliminarse gradualmente

Mathias Cormann, secretario general de la OCDE, comentó que 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”¹.

Tomando en cuenta lo anterior, se propone, 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.

Al reducir el costo del empleo en 0.25% del salario para los patronos, estas medidas incentivarían la contratación en la formalidad y otorgan más empleabilidad a los trabajadores.

En segundo lugar, esta iniciativa responde a las advertencias señaladas por OCDE de modo que se elimina la odiosa imposición del uso del dinero de los trabajadores para financiar un banco que no los beneficia y que cuenta con una ventaja injustificada con respecto a los demás bancos comerciales (distorsión de competencia); en su lugar, se fortalece el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias de cada trabajador.

VIII. Recomendación:

De conformidad con lo expuesto y tomando en cuenta los diferentes razonamientos, a nivel técnico, político-administrativo de oportunidad y conveniencia planteados en esta iniciativa y descritos anteriormente, así como las observaciones planteadas por las entidades y organizaciones consultadas, los suscritos Diputados y Diputadas de la

¹<https://observador.cr/ocde-recomienda-eliminar-de-los-costos-de-planilla-las-contribuciones-al-banco-popular-ina-imas-y-fodesaf/>

Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, rendimos el presente Dictamen Negativo de Minoría y recomendamos al plenario legislativo la aprobación del proyecto de ley denominado LEY PARA PROMOVER EL EMPLEO FORMAL (ELIMINACIÓN DE BARRERAS Y PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS), expediente N.º24345.

Dado en la Sala VI de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V, a los doce días del mes de marzo del año dos mil veinticinco

Vanessa de Paul Castro Mora

Olga Lidia Morera Arrieta

Gilberto Arnoldo Campos Cruz

María Marta Carballo Arce

Sofía Alejandra Guillén Pérez

Manuel Esteban Morales Díaz

Katherine Moreira Brown

Kattia Rivera Soto

Monserrat Ruíz Guevara
DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Arturo Bolaños Masís
Parte dispositiva: Nancy Vílchez Obando