UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
Consejo Universitario

Apdo. 474-2050
San Pedro, Montes de Oca
ppiedra@uned.ac.cr

Tel: 2527-2000 Ext. 2283
Telefax: 2253-5657

16 de octubre del 2026
REF. CU-2026-434

Señora
Nancy Patricia Vílchez Obando
Jefa de Área, Área Comisiones Legislativas V
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Le transcribo el acuerdo tomado por el Consejo Universitario en sesión ordinaria 3157-2026, Artículo III, inciso 2), celebrada el 15 de octubre del 2026:

CONSIDERANDO:

1. **El dictamen de la Comisión de Proyectos de Ley en sesión ordinaria 060-2026, Art. V, inciso 3), celebrada el 09 de setiembre del 2026 (CU.CPL-2026-115), referente a criterio sobre el Proyecto de Ley Expediente N° 25.399 "LEY PARA PROMOVER EL EMPLEO FORMAL (ELIMINACIÓN DE BARRERAS Y PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS)".**

2. **Que, la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, en virtud del informe de consulta obligatoria del Departamento de Servicios Técnicos, ha dispuesto consultar criterio sobre el Proyecto de Ley Expediente Nº 25.399 "LEY PARA PROMOVER EL EMPLEO FORMAL (ELIMINACIÓN DE BARRERAS Y PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS)", (REF: CU-377-2026).**

3. **El oficio ECA-2026-182 del 28 de mayo, 2026, (REF: CU-526-2026), suscrito por la señora Karen Padilla Romero, directora a.i. de la Escuela de Ciencias de la Administración, en el que, emite criterio técnico del Proyecto de Ley N° 25.399, el cual, en lo que interesa indica:**

"(…)

El presente documento recoge las valoraciones realizadas a lo interno de la Universidad Estatal a Distancia en relación con el Proyecto de Ley N.º 25399. Nuestra posición se matiza en dos de las principales propuestas de este proyecto.

Por una parte, nos parece que no son seguros los beneficios que se aducen para eliminar el 0.25% de la cotización sobre el salario que actualmente se carga a los empleadores costarricenses y se dirige al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC); por lo que de momento no estamos de acuerdo con esta eliminación.

Por otra parte, sí nos parece sensata la propuesta de eliminar el período de 18 meses en que se mantiene el restante 1.00% aportado por los empleadores al BPDC antes de su traslado definitivo al Régimen Obligatorio de Pensiones individual, ya que consideramos que no hay ningún fundamento económico o financiero de peso que justifique tal manejo de los recursos.

Justificación de nuestra oposición a eliminar el 0.25% que se dirige al patrimonio del BPDC

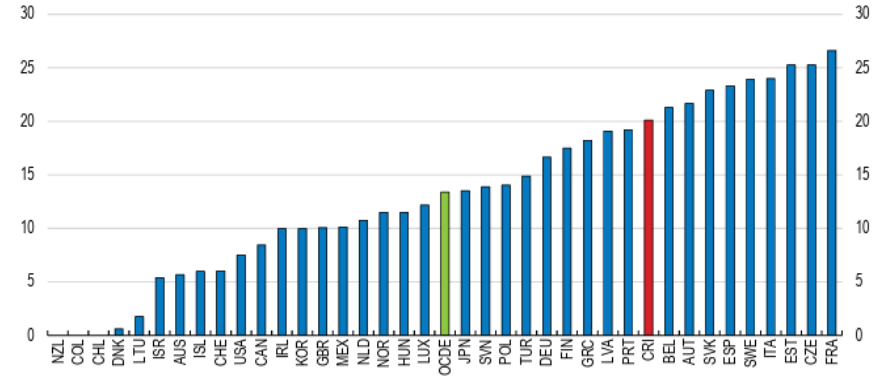
En el informe de la OCDE "Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2025", en su página 69, se observa el gráfico que aparece en la página siguiente.

En el mismo, se destaca a la derecha del centro el caso de Costa Rica con color rojo, con una tasa de alrededor de 20% de aportes del empleador a la seguridad social como porcentaje de los costos salariales, por encima del promedio de la OCDE.

A la derecha del caso costarricense, se encuentran países como Francia, República Checa, Estonia, Italia, Suecia, España, Eslovaquia, Austria y Bélgica con tasas de aportes sobre planillas superiores a las del caso costarricense.

Gráfico 2.11. Los cargos de planilla que tienen los empleadores son altos en comparación con los niveles internacionales

Aportes del empleador a la seguridad social, % de costos salariales, 2023



Fuente: *OCDE Impuestos sobre el Salario* (base de datos).

Con base en los datos de este gráfico y la información sobre tasas de informalidad laboral de la Organización Internacional del Trabajo, elaboramos la siguiente tabla.

Países seleccionados OCDE: Tasa de informalidad laboral total

País	Año disponible	Tasa de informalidad	Imp % sobre salario (aprox informe OCDE 2025)
Francia	2024	3,78%	26,70%
Rep Checa	2024	3,80%	25,10%
Estonia	2024	5,98%	25,10%
Italia	2024	10,94%	24,50%
Suecia	2024	3,74%	24,50%
España	2024	3,85%	24,00%
Eslovaquia	2024	6,34%	23,75%
Austria	2024	3,38%	22,00%
Bélgica	2024	3,37%	21,75%
Costa Rica	2025	36,11%	20,00%
México	2025	56,88%	10,00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Organización Internacional del Trabajo

https://ilostat.ilo.org/topics/informality/

En la misma, queda patente que no hay una relación discernible entre las tasas de informalidad laboral y los costos fiscales sobre las planillas para los empleadores, como se pretende hacer creer en el proyecto de ley.

Ninguno de los países a los que la OCDE les registra costos tributarios sobre las planillas a los empleadores por encima del caso costarricense tiene tasas de informalidad superiores a Costa Rica. Por el contrario, todos cuentan con tasas de informalidad sustancialmente menores.

En el otro extremo, México cuenta con una tasa impositiva sobre el salario para los empleadores mucho menor que Costa Rica (alrededor de 10% según el informe) y mantiene una tasa de informalidad sustancialmente mayor (algo parecido podría decirse del caso colombiano, pero no lo incluimos porque asumimos que la tasa de 0% del costo de planillas debe deberse a falta de información o alguna razón metodológica, y no a una situación real).

Nos queda claro que otros factores deben tener un peso más relevante en la formalización del empleo en los distintos mercados laborales.

Aún más, es incierto el grado de relevancia que una reducción del 0.25% en los costos con respecto al salario pueda tener sobre el grado de contratación y formalidad laboral.

Debido a lo anterior, y dado que la principal justificación del proyecto de ley es promover el empleo formal con base en este informe de la OCDE, no podemos justificar un apoyo al mismo con esta evidencia.

Adicional a lo anterior, se estaría retirando súbitamente el fondeo a una entidad como el BPDC, que sostiene dentro de su estructura a los fondos FOFIDE y FODEMIPYME, fondos con objetivos sociales a los que podría estar en el esquema actual presuntamente subsidiando por medio del manejo del resto de su cartera.

Si bien se puede argüir que estos fondos se podrían financiar por otras vías y administrarse fuera del BPDC (y creeríamos que pueden ser argumentos válidos), claramente no están siendo abordados adecuadamente en este proyecto con el retiro explícito de una de sus principales fuentes de fondeo.

Finalmente, si bien el BPDC es una entidad con una alta capitalización y suficiencia patrimonial, esta acción podría tener consecuencias negativas sobre estas variables a mediano plazo.”

4. El oficio RAL-025-2026 del 22 de mayo, 2026, (REF: CU-757-2026), suscrito por la señora Karen Carranza Cambronero, coordinadora del Proyecto Instituto Costarricense de Estudios para la Paz, en el que, emite criterio técnico del Proyecto de Ley N° 25.399, el cual, en lo que interesa indica:

"(…)

CRITERIO

La eventual aprobación del expediente legislativo N.° 25.399 generaría una afectación relevante sobre el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, particularmente respecto a su liquidez financiera, capacidad operativa y disponibilidad de recursos históricamente vinculados al sistema laboral costarricense. El proyecto propone eliminar el aporte patronal del 0,25% y el mecanismo de retención temporal del 1% del ahorro obrero asociado al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, recursos que actualmente transitan por el Banco Popular antes de ser trasladados a las operadoras de pensiones complementarias.

Los proponentes sostienen que el objetivo original de la Ley de Protección al Trabajador consistía en fortalecer las pensiones complementarias y mejorar el rendimiento previsional individual de las personas trabajadoras, razón por la cual consideran que dichos recursos deberían ingresar de manera inmediata y directa a las cuentas individuales administradas por las operadoras de pensiones. No obstante, la propia Superintendencia de Pensiones ha señalado que las reformas introducidas mediante la Ley N.° 9906 ya corrigieron parcialmente el rezago histórico existente, estableciendo traslados mensuales y una tasa mínima de rentabilidad que funciona actualmente como un "escudo financiero" sobre dichos recursos. En consecuencia, los efectos positivos adicionales de esta nueva reforma podrían resultar actualmente marginales y no necesariamente estructurales desde la perspectiva del rendimiento previsional acumulado.

La preocupación central radica en que esos recursos han permitido sostener programas de crédito social, financiamiento productivo, acceso financiero para sectores vulnerables y mecanismos de desarrollo comunal dirigidos históricamente a poblaciones excluidas del sistema bancario tradicional. En consecuencia, la disminución de dichos flujos podría afectar la capacidad operativa y crediticia de una institución pública con importante función social dentro del modelo costarricense de banca solidaria, sin establecer mecanismos compensatorios que permitan atender las necesidades de financiamiento social históricamente cubiertas por dicha institución. Precisamente en este punto se configura la principal tensión estructural del proyecto: determinar cuál constituye el mayor beneficio público:

a) fortalecer una institución financiera pública con función social o b) maximizar directamente el rendimiento previsional individual de las personas trabajadoras, aun cuando ello podría generar impactos sociales e institucionales relevantes.

El expediente parte de una relación prácticamente automática entre reducción de cargas y disminución de informalidad laboral, pero no aporta evidencia empírica concluyente que permita afirmar que la eliminación del aporte del 0,25% producirá una transformación estructural del mercado laboral costarricense ni evidencia el impacto de esa reducción del aporte patronal en la recaudación estatal. Incluso diversas instituciones financieras, regulatorias y técnicas incorporadas dentro del mismo expediente cuestionan la ausencia de estudios estadísticos y proyecciones matemáticas exactas que acrediten el impacto real de la reforma sobre formalización del empleo y crecimiento de las pensiones futuras.

La informalidad laboral constituye un fenómeno estructural multidimensional que no puede explicarse exclusivamente mediante costos patronales o cargas asociadas al empleo formal. La informalidad responde también a dinámicas vinculadas con desigualdad social, precarización económica, exclusión territorial, baja productividad, segmentación laboral y ausencia de redes robustas de protección social y servicios de cuidados de grupos vulnerables como lo es la niñez, personas adultas mayores y personas con discapacidad que requieren atención 24/7 e impiden una inserción laboral a empleos formales. Actualmente Costa Rica enfrenta simultáneamente procesos de informalidad laboral persistente y uno de ellos altamente alarmante es la feminización de los cuidados sin remuneración que generan trayectorias laborales fragmentadas en las mujeres.

Particularmente relevante resulta advertir que la informalidad laboral costarricense no es resultado del presupuesto de altos costos patronales, en cambio posee un marcado rostro de mujer. Las mujeres continúan absorbiendo desproporcionadamente labores de cuidado no remunerado vinculadas con niñez, dependencia funcional, discapacidad y envejecimiento familiar, situación que afecta directamente la continuidad laboral, la densidad de cotización y la acumulación previsional futura lo que lleva a una conclusión cruda: En Costa Rica las mujeres envejecemos en pobreza. Por ello, la sostenibilidad futura del sistema previsional no dependerá únicamente de mejorar la eficiencia financiera de los fondos individuales, sino también de la capacidad estatal para construir sistemas nacionales robustos de cuidados y mecanismos efectivos de corresponsabilidad social que permita a las mujeres una inserción real a empleos formales sin generar altas pausas laborales o acceso a empleos informales mal pagados que permiten equilibrar cuidados e ingresos

familiares. Ver estudio de la OIT: Trayectorias contributivas de mujeres y hombres en el sistema de pensiones de Costa Rica: Trayectorias contributivas de mujeres y hombres en el sistema de pensiones de Costa Rica: Desigualdades de género y políticas para su abordaje

Inclusive si el proyecto mejora marginalmente el rendimiento financiero individual del ROP, ello no resolverá por sí mismo las causas estructurales de la informalidad, la exclusión previsional ni la vulnerabilidad económica futura de numerosas personas en Costa Rica que se encuentran en un empleo informal, dado que “cerca de un 38% de la población ocupada tiene un empleo de este tipo, es decir, poco más de 845 mil personas, según los datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC”. Ver el informe “Costa Rica: Tendencia del empleo informal y características”

CONCLUSIONES:

1. La reforma propuesta podría generar afectaciones relevantes sobre la liquidez y capacidad operativa del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, institución pública de carácter social históricamente vinculada al financiamiento de programas de desarrollo, crédito social y democratización financiera mediante recursos provenientes del sistema laboral costarricense. En consecuencia, cualquier modificación al esquema actual debe valorar integralmente no solamente los eventuales beneficios previsionales individuales, sino también los impactos institucionales, financieros y sociales que podrían derivarse sobre una entidad construida históricamente bajo principios de economía social y participación de las personas trabajadoras.
2. La informalidad laboral responde a factores estructurales mucho más complejos que el costo relacionado a las cargas patronales, vinculados especialmente con desigualdad social, ausencia de sistemas robustos de cuidados y feminización histórica del trabajo no remunerado.
3. En concordancia con la Política para la Implementación del Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA) de la Universidad Estatal a Distancia, se informa que al presente criterio se anexa una ficha educativa con infografía, resumen en audio y recurso audiovisual explicativo, elaborados en lenguaje abierto y accesible para toda la ciudadanía. Lo anterior reafirma el compromiso institucional de la UNED con una educación inclusiva y cercana a las personas, porque, aunque enseñamos a distancia, caminamos junto a las personas.

RECOMENDACIONES:

1. Considerando la misión y visión institucional de la Universidad Estatal a Distancia orientada a la promoción de la justicia y paz social, inclusión y desarrollo humano sostenible,

es procedente manifestar oposición al expediente legislativo N.° 25.399 en los términos actualmente planteados, al estimarse que los eventuales beneficios previsionales individuales no compensan suficientemente los riesgos sociales, institucionales y estructurales derivados de invisibilizar las causas reales de la informalidad laboral y debilitar mecanismos públicos de banca social históricamente vinculados a sectores trabajadores y poblaciones en condición de vulnerabilidad.

2. Realizar un llamado especial a las señoras y señores diputados para que, en el marco del diálogo legislativo, se aborden integralmente las causas estructurales de la informalidad laboral en Costa Rica, particularmente aquellas vinculadas con desigualdad social, feminización de los cuidados, precarización laboral y ausencia de sistemas robustos de corresponsabilidad social. Asimismo, instar a la promoción de políticas públicas integrales orientadas al fortalecimiento de redes de cuidados, igualdad de género, empleo y envejecimiento dignos, frente al acelerado proceso de invierno demográfico que enfrentará Costa Rica hacia el año 2050, a fin de evitar que la pobreza y la vulnerabilidad económica durante la vejez continúen teniendo predominantemente un rostro de mujer."

5. El análisis realizado por las personas integrantes de la Comisión de Proyectos de Ley en sesión 060-2026 celebrada el 09 de setiembre, 2026.

SE ACUERDA:

Indicar a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa, que la Universidad Estatal a Distancia (UNED), no apoya el Proyecto de Ley Expediente N° 25.399 "LEY PARA PROMOVER EL EMPLEO FORMAL (ELIMINACIÓN DE BARRERAS Y PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS)", se solicita que se incorporen y atiendan las observaciones, recomendaciones y consideraciones técnicas contenidas en los considerandos 2 y 3 del presente acuerdo.

La Universidad Estatal a Distancia queda en la mejor disposición de colaborar con el criterio de personas expertas para aportar en este proyecto de ley.

ACUERDO FIRME

Atentamente,

PAULA ANDREA PIEDRA VASQUEZ (FIRMA)
PERSONA FISICA, CPF-03-0420-0203.
Fecha declarada: 17/10/2026 09:22:31 PM
Esta es una representación gráfica únicamente,
verifique la validez de la firma.

Paula Piedra Vásquez, coordinadora general
Secretaría Consejo Universitario

plf***

Copia: Auditoría Interna.
Rodrigo Arias Camacho, rector.
Federico Quesada Chaves, director Escuela Ciencias de la Administración (ECA)
Karen Padilla Romero, funcionaria de la ECA
Ileana Aguilar González, funcionaria de la ECA
Karen Carranza, coordinadora Proyecto Instituto Costarricense de Estudios para la Paz.