



7 de octubre de 2024
FCS-784-2024

Dr. Jaime Alonso Caravaca Morera
Director
Consejo Universitario

Asunto: Adición al oficio FCS-738-2024 sobre el criterio del proyecto de ley bajo el expediente 23.723

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. En adición al oficio FCS-738-2024 sobre el proyecto de ley bajo el expediente 23.723 : *“Ley para la generación de empleo en poblaciones vulnerables”*, le remito el siguiente criterio.

Criterio suscrito por la directora de la Escuela Ciencias Políticas, la Dra. Tania Rodríguez Echavarría, en el oficio ECP-1326-2024 del 4 de octubre de 2024. Este dictamen fue elaborado por el docente de esta unidad académica, el M.Sc. Harold Villegas Román.

“(...) le adjunto a continuación la respuesta a la solicitud:

1. Sobre el proyecto de Ley

En el momento de emitir esta respuesta el Expediente no cuenta con una Comisión asignada ni Informes de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

Proponente: *Diputada Olga Morera Arrieta, Diputada del partido Nueva República.*

Objetivo del proyecto:

El proyecto de ley procura condiciones para la generación de nuevas oportunidades laborales a través de incentivos a las empresas que contraten por periodos significativos a personas de las poblaciones vulnerables, definidas en el proyecto como: las mujeres con bajo nivel educativo, los jóvenes sin experiencia laboral, personas mayores de 50 años y personas en condición de pobreza.

Además, se pretende que los centros educativos, instituciones de formación y de capacitación involucrados en los procesos de formación técnica y profesional, tengan un papel más activo en el aporte a las vinculaciones de los estudiantes con las posibles fuentes de empleo, para de esta forma realizar un trabajo conjunto y que rinda efecto en la sociedad costarricense y en los indicadores sociales y económicos. Y que exista un aporte continuo de parte del Estado por medio de entes como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje, y otros.





Según el artículo 1 del proyecto se establece lo siguiente:

“Artículo 1-Objeto y ámbito de aplicación de la ley

Esta ley pretende propiciar la generación de empleo por medio del otorgamiento de incentivos a empresas que cumplan con una serie de requisitos relacionados con la contratación de personas que se encuentren dentro de las poblaciones vulnerables que esta ley define.”

2. Justificación (tomado del Proyecto 23.723)

El problema del desempleo en los jóvenes y población vulnerable está en el centro de la justificación de este proyecto.

El Estado de la Nación menciona que se debe prestar atención urgente para que las personas jóvenes no se quedan atrás, pues cerca del 40% de las personas entre los 18 y 35 años no han logrado completar la secundaria, a pesar de que desde 2011 se declaró la obligatoriedad de la educación diversificada secundaria; en 2021 el 23,3% de esta población tenía secundaria incompleta (la mayoría con sétimo, octavo o noveno) y el 16,2% con primaria completa o menos.¹

El hecho de que los porcentajes de pobreza hayan aumentado y que el desempleo no ha mejorado significativamente, son aspectos que deben ser analizados en conjunto a otras problemáticas sociales, como se ha mencionado, respecto a la educación y el acceso a mayores y mejores oportunidades laborales.

El año 2022 cerró con un 11,6% de desempleados, es decir, aproximadamente 287 mil personas no lograron conseguir trabajo, destacando que la mayor población afectada fueron las mujeres.² Hay un gran porcentaje de mujeres que estudian y se capacitan en distintas áreas a fin de participar de las actividades económicas, sin embargo, existen barreras que les están impidiendo ingresar de forma activa al mercado laboral.

Según el Colegio de Ciencias Económicas, Costa Rica debe dar mayor énfasis a la generación de trabajo para mujeres con menor nivel educativo, pues la tasa de desempleo de las mujeres con primaria incompleta supera significativamente la tasa nacional y duplica la de las mujeres con grado universitario.³

¹ Estado de la Nación (2022). *Atención urgente para las personas jóvenes se nos quedan atrás*. Consultado el 25 de abril 2023. Disponible en <https://estadonacion.or.cr/atencion-urgente-para-las-personas-jovenes-que-se-nos-quedan-atras/>

² La República (2023). *2022 cerró con 11,6% de desempleados, en su mayoría mujeres*. Consultado el 20 de abril 2023. Disponible en <https://www.larepublica.net/noticia/2022-cerro-con-116-de-desempleados-en-su-mayoria-mujeres>

³ La República (2022). *Costa Rica debe impulsar más empleos para mujeres con bajo nivel educativo según Colegio de Ciencias Económicas*. Consultado el 20 de abril 2023. Disponible en <https://www.larepublica.net/noticia/costa-rica-debe-impulsar-mas-empleos-para-mujeres-con-bajo-nivel-educativo-segun-colegio-de-ciencias-economicas>



A febrero del 2023, el Instituto Nacional de Estadística y Censos ubicaba el desempleo en un 11%, este indicador por género representó un 8,9% en hombres y un 14,1% en mujeres.⁴

Al respecto el Estado de la Nación menciona que quienes no terminan la secundaria presentan un riesgo de caer en vulnerabilidad socioeconómica:

(...) la incidencia de pobreza multidimensional es mayor entre las personas jóvenes con secundaria incompleta o menos (39%,3) versus aquellas que sí la terminaron (10,7%). Además, más de la mitad de las personas sin secundaria completa sufrieron dificultades para pagar los servicios y comprar los alimentos en el año 2021.⁵

En este sentido el rol que desempeñen las empresas es un factor importante a considerar. Un Estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), presenta importantes hallazgos sobre el ambiente que tienen las empresas para desarrollarse en los distintos países; este estudio llamado Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe, hace un análisis sobre dichos incentivos y sobre el costo fiscal de estos.

Se identifica una serie de incentivos para las empresas como exenciones, tasas reducidas, depreciación acelerada, deducciones y créditos por inversión, estos últimos considerados como las mejores formas de atraer inversión, pues según indica el estudio son más focalizados y permite privilegiar cierto tipo de activos por sobre otros. "Los créditos tributarios, es decir, aquellos montos que pueden rebajarse directamente de los impuestos a pagar comparten las mismas ventajas y desventajas que las deducciones en cuanto a su capacidad para fomentar la inversión"⁶

Los beneficios que se pretenden brindar a las empresas por medio de la presente propuesta tendrían un efecto de compensación social, a fin de incentivar a la contratación de personas de las poblaciones vulnerables, y enfocado en la población joven, brindaría una oportunidad de generar experiencia laboral para posteriores contrataciones.

Los incentivos y beneficios para las empresas que contraten a personas con esas características serían:

- a) Cuando las contrataciones de poblaciones vulnerables representen el 25% o más de la planilla de la empresa, el Ministerio de Hacienda le otorgará un crédito fiscal de máximo un 10% de lo que la empresa deba cancelar del impuesto sobre la renta.*

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022). Infografía. *Situación del Mercado Laboral en Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo. Trimestre Móvil diciembre 2022, enero y febrero 2023*. Consultado el 25 de abril 2023. Disponible en <https://inec.cr/multimedia/infografia-situacion-del-mercado-laboral-costa-rica-encuesta-continua-empleo-trimestre-5>

⁵ Estado de la Nación (2022). *Atención urgente para las personas jóvenes se nos quedan atrás*. Consultado el 25 de abril 2023. Disponible en <https://estadonacion.or.cr/atencion-urgente-para-las-personas-jovenes-que-se-nos-quedan-atras/>

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. Pág. 40. Consultado el 27 de abril 2023. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44787-incentivos-fiscales-empresas-america-latina-caribe>



- b) *Cuando las contrataciones de poblaciones vulnerables representen entre 15% y 24% de la planilla de la empresa, el Ministerio de Hacienda le otorgará un crédito fiscal de máximo un 5% de lo que la empresa deba cancelar del impuesto sobre la renta.*
- c) *Los créditos fiscales descritos en los incisos a) y b) de este artículo, se aplicarán una única vez por empresa.*
- d) *Los créditos fiscales del inciso a) podrán gozarlos por un máximo de 3 años y los créditos fiscales del inciso b) por un máximo de 2 años, siempre que las empresas mantengan el porcentaje de contratación de poblaciones vulnerables que establece esta norma.*
- e) *Las empresas podrán descontar sobre la planilla las cargas sociales de los pasantes y practicantes que contraten por un período de 3 meses.*
- f) *El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social promoverá la participación de las empresas, brindará otros incentivos mediante el Programa Nacional de Empleo y rendirá cuentas sobre los empleos generados mediante esta normativa.*

Para la aplicación de los créditos descritos en la presente norma se considerarán las empresas que contraten un mínimo de 30 trabajadores.

El Ministerio de Hacienda deberá verificar la veracidad de los reportes brindados por las empresas, antes de otorgar el crédito fiscal establecido en la presente norma.

3. Criterios recibidos

-No existen al momento de este análisis.

4. Análisis

1.1 Análisis del articulado:

➤ Sobre el Artículo 1 donde se establece el Objeto y ámbito de aplicación:

El objetivo del proyecto es positivo, por eso lo compartimos al impulsar políticas inclusivas que generan acceso al empleo decente de personas excluidas actualmente del mercado laboral fundamentalmente por condición socioeconómica y escaso nivel de escolaridad. En particular, para jóvenes y mujeres. Sin embargo, el objetivo debe ser más preciso.

➤ Sobre el Artículo 2: Definición de “personas vulnerables”.

Según el Artículo 2 del proyecto son poblaciones vulnerables:

“ARTÍCULO 2-Poblaciones vulnerables

Para efectos de la presente ley relacionada al empleo, se define como poblaciones vulnerables aquellos conglomerados sociales en los que existan condiciones estructurales que restrinjan las posibilidades de las personas involucradas de obtener empleo. En particular, son poblaciones vulnerables las siguientes:

- a) Mujeres con bajo nivel educativo sin estudios universitarios.*
- b) Personas entre 18 y 30 años sin experiencia laboral, con o sin estudios universitarios.*
- c) Personas mayores de 50 años, con o sin estudios universitarios.*



d) *Personas en condición de pobreza, debidamente certificada por el Instituto Mixto de Ayuda Social.*

e) *Aquellas personas que defina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante decreto debidamente fundamentado.*

(...)”

- *Sobre el inciso a), una mujer por el hecho de que no tenga estudios universitarios **no implica que sea una mujer vulnerable.***
- *Sobre el inciso b), una persona entre 18 y 30 años sin experiencia laboral con o sin estudios universitarios **no es necesariamente una persona vulnerable.***
- *Sobre el inciso c), personas mayores de 50 años con o sin estudios universitarios **no es necesariamente una persona vulnerable.***
- *Sobre el inciso d) es correcto al establecer el criterio técnico del IMAS. **Acá se podría incluir a personas migrantes, solicitantes de refugio, apátridas o refugiadas que cumplan con este criterio del IMAS.***
- *Sobre el inciso e) **podría eliminarse** al establecerse el inciso d) del IMAS.*

En general me parece correcto ampliar el concepto de personas vulnerables y no reducirlo simplemente a las personas en condición de pobreza que es solo una de las variables o condiciones que deben ser tomadas en cuenta en las políticas públicas de generación de empleo.

“Como premisa, el interés por utilizar un concepto más amplio que el de pobreza justifica la utilización de vulnerabilidad. Este es un concepto más amplio, por lo que es necesario delimitarlo, lo cual hacen con además de pobreza, el sexo, la edad, el nivel educativo y la experiencia laboral. Me parece que sigue siendo un concepto limitado (se queda corto), pero dejan la puerta abierta para que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) lo amplíe.”⁷

➤ **Sobre el ARTÍCULO 3: Condiciones para las empresas:**

“Las empresas que opten por los beneficios establecidos en la presente ley deben cumplir con las siguientes condiciones:

- a) *Deben estar al día con las obligaciones sociales.*
 - b) *Deben contratar a personas de las poblaciones definidas como vulnerables en esta ley, y mantenerlas laborando cuando menos por doce meses continuos, con todas las garantías sociales que la legislación nacional establece.*
 - c) *Realizar un reporte anual ante Hacienda que indique las contrataciones nuevas que realice de las poblaciones vulnerables.”*
- *Sobre el inciso a): Está bien sin comentarios es coherente con nuestra legislación.*

⁷ Consulta al experto economista Dr. Pablo Sauma Fiat. Lunes 23 de setiembre 2024.



- *Sobre el inciso b): No debería establecerse un plazo mínimo de contratación. Debería decirse que se establezca un contrato de trabajo conforme a la legislación nacional vigente.*
- *Sobre inciso c): No hay comentarios.*

➤ **Sobre el Artículo 4: Beneficios para las empresas**

“Según las contrataciones de personas de poblaciones vulnerables que las empresas realicen, podrán gozar de los siguientes beneficios:

- a) Cuando las contrataciones de poblaciones vulnerables representen el 25% o más de la planilla de la empresa, el Ministerio de Hacienda le otorgará un crédito fiscal de máximo un 10% de lo que la empresa deba cancelar del impuesto sobre la renta.*
- b) Cuando las contrataciones de poblaciones vulnerables representen entre 15% y 24% de la planilla de la empresa, el Ministerio de Hacienda le otorgará un crédito fiscal de máximo un 5% de lo que la empresa deba cancelar del impuesto sobre la renta.*
- c) Los créditos fiscales descritos en los incisos a) y b) de este artículo, se aplicarán una única vez por empresa.*
- d) Los créditos fiscales del inciso a) podrán gozarlos por un máximo de 3 años y los créditos fiscales del inciso b) por un máximo de 2 años, siempre que las empresas mantengan el porcentaje de contratación de poblaciones vulnerables que establece esta norma.*
- e) Las empresas podrán descontar sobre la planilla las cargas sociales de los pasantes y practicantes que contraten por un período de 3 meses.*
- f) El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social promoverá la participación de las empresas, brindará otros incentivos mediante el Programa Nacional de Empleo y rendirá cuentas sobre los empleos generados mediante esta normativa.*

Para la aplicación de los créditos descritos en la presente norma se considerarán las empresas que contraten un mínimo de 30 trabajadores.

El Ministerio de Hacienda deberá verificar la veracidad de los reportes brindados por las empresas, antes de otorgar el crédito fiscal establecido en la presente norma.

(...)”

- *Sobre el inciso a): Sin comentarios.*
- *Sobre el inciso b): Sin comentarios.*
- *Sobre el inciso c): Sin comentarios.*
- *Sobre el inciso d): Sin comentarios.*
- *Sobre el inciso e): **Se recomienda no afectar las cargas sociales que afecten la seguridad social. Valorar la eliminación de este inciso.***
- *Sobre el inciso f): Sin comentarios.*



En general en el tema de exenciones o incentivos fiscales es necesario cuantificar lo que el Estado dejaría de percibir y cómo puede afectar otros programas sociales. Me parece fundamental la opinión del Ministerio de Hacienda, el MIDEPLAN y el IMAS en este tema.

➤ **Sobre los Artículos 5, 6 y 7: Sin comentarios.**

5. **Análisis a la luz del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica**

El Artículo 3 del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica establece lo siguiente:

ARTÍCULO 3.- La Universidad de Costa Rica debe contribuir con las transformaciones que la sociedad necesita para el logro del bien común, mediante una política dirigida a la consecución de una justicia social, de equidad, del desarrollo integral, de la libertad plena y de la total independencia de nuestro pueblo”.⁸

*A partir de este Artículo **el Proyecto de Ley es coherente con la visión y la misión de la Universidad de Costa Rica debido a que el proyecto tiene como objetivo principal combatir la exclusión social y la pobreza generando oportunidades de empleo y capacitación para las personas jóvenes y mujeres en condición de vulnerabilidad. También con la perspectiva de género y la búsqueda de la igualdad y la equidad.***

6. **Análisis a la luz de la Constitución Política de Costa Rica**

La Constitución Política de Costa Rica establece el derecho a un empleo digno como un derecho fundamental principalmente para nuestros jóvenes y mujeres.

“ARTÍCULO 56.- El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo.”

ARTÍCULO 57.- Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia.

Todo lo relativo a fijación de salarios mínimos estará a cargo del organismo técnico que la ley determine.

(...)”

Este proyecto de Ley es coherente con lo establecido en la Constitución Política del país.

⁹

⁸ Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica. Artículo 3.

⁹ También es coherente con los compromisos asumidos por el país en materia de Trabajo Decente con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)



7. Conclusiones

El objetivo del proyecto es loable al impulsar políticas públicas inclusivas que generan acceso al empleo decente de personas excluidas actualmente del mercado laboral fundamentalmente por condición socioeconómica y escaso nivel de escolaridad. En particular, para jóvenes y mujeres. En este sentido también es coherente con la perspectiva de género y la equidad de género.

Sin embargo, el proyecto tiene algunos inconvenientes que fueron mencionados en el apartado 4 anterior y que resumo:

- 1. Es una propuesta muy básica, que se sustenta en una justificación muy general.*
- 2. El texto de la ley es bastante impreciso al definir el objetivo del programa, la población meta y la meta esperada en generación de empleo.*
- 3. En lo que respecta a la población meta establecida en el Artículo 2 debe haber alguna estimación de cuánta población se trata y cuál sería la meta.*
- 4. También debería haber una estimación de cuánto le costará al fisco los incentivos fiscales en el Artículo 4).*

En este sentido se recomienda subsanan VÍA MOCIONES O UN TEXTO SUSTITUTIVO las observaciones planteadas en el apartado 4 de este informe.

*En síntesis, estaría **de acuerdo** con el proyecto 23.723 si se subsanan las observaciones del apartado 4.*

(...)

Referencias básicas

-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. Pág. 40. Consultado el 27 de abril 2023. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44787-incentivos-fiscales-empresas-america-latina-caribe>

-Estado de la Nación (2022). *Atención urgente para las personas jóvenes se nos quedan atrás*. Consultado el 25 de abril 2023. Disponible en <https://estadonacion.or.cr/atencion-urgente-para-las-personas-jovenes-que-se-nos-quedan-atras/>

-Estatuto Orgánico de la Universidad de la Costa Rica.

-Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022). *Infografía. Situación del Mercado Laboral en Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo. Trimestre Móvil diciembre 2022, enero y febrero 2023*. Consultado el 25 de abril 2023. Disponible en <https://inec.cr/multimedia/infografia-situacion-del-mercado-laboral-costa-rica-encuesta-continua-empleo-trimestre-5>

-Constitución Política de Costa Rica.

-Consulta expertos varios: Pablo Sauma, José Francisco Ortiz, Mauricio Dieckensen.

-Proyecto de Ley 23.723

-La República (2023). *2022 cerró con 11,6% de desempleados, en su mayoría mujeres*. Consultado el 20 de abril 2023. Disponible en <https://www.larepublica.net/noticia/2022-cerro-con-116-de-desempleados-en-su-mayoria-mujeres>



-La República (2022). Costa Rica debe impulsar más empleos para mujeres con bajo nivel educativo según Colegio de Ciencias Económicas. Consultado el 20 de abril 2023. Disponible en <https://www.larepublica.net/noticia/costa-rica-debe-impulsar-mas-empleos-para-mujeres-con-bajo-nivel-educativo-segun-colegio-de-ciencias-economicas>

-Sauma, P y Trejos, J. (2014). Impacto de la política fiscal en la distribución del ingreso y la pobreza en Costa Rica. IICE.

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/17259/16960>

-Sauma, Pablo. Consulta vía correo electrónico. Lunes 23 de septiembre 2024"

Atentamente,

UCR Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

C. Bach. Roxana Cabalceta Rubio, Consejo Universitario
Archivo