

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

**LEY DE FOMENTO E INCENTIVOS A LOS EMPRENDIMIENTOS Y LAS
MICROEMPRESAS**

EXPEDIENTE N.º 21.524

DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO

25 DE AGOSTO DE 2020

TERCERA LEGISLATURA

Del 1º de mayo de 2020 al 30 de abril de 2021

PRIMER PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS

Del 1º al 31 de agosto de 2020

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES

LEY DE FOMENTO E INCENTIVOS A LOS EMPRENDIMIENTOS Y LAS MICROEMPRESAS

EXPEDIENTE N.º 21.524

ASAMBLEA LEGISLATIVA

Las suscritas diputadas y los suscritos diputados integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales, rendimos **DICTAMEN UNÁNIME AFIRMATIVO** del proyecto “**LEY DE FOMENTO E INCENTIVOS A LOS EMPRENDIMIENTOS Y LAS MICROEMPRESAS**”, Expediente N° 21.524, Publicado en el Alcance N° 185 a la Gaceta N° 154 del 19 agosto de 2019, Iniciado el 23 de julio de 2019, con base en las siguientes consideraciones:

RESUMEN DEL PROYECTO:

El proyecto de ley fue presentado a la corriente legislativa por parte de la señora diputada del Partido Liberación Nacional, María José Corrales Chacón, el 23 de julio de 2019.

La propuesta, pretende establecer un conjunto de incentivos de mediano plazo para los emprendedores y las microempresas que durante los primeros años de gestación del negocio les permitan crecer y sostenerse durante dicho periodo identificado como relevante.

Para ello, se establece un incentivo sobre el pago del seguro de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) que consiste en un pago reducido que aplica para aquellos emprendedores y microempresas que se inscriban o reanuden sus actividades económicas de carácter permanente y tengan un máximo de cinco trabajadores.

Además, crea una reducción especial al 75% sobre los aportes obligatorios al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, durante un período de cuatro años no prorrogables.

La propuesta de ley propone, además, una rebaja en la prima del seguro por riesgos del trabajo, así como un proceso simplificado ante las Municipalidades de tramitación para la solicitud de inicio de operaciones y como para la renovación de las autorizaciones, finalmente la creación de una Red Nacional de Incubación y Aceleración, que es un programa que tiene como objetivo ser un instrumento, que contribuya a elevar la competitividad de los emprendedores y las microempresas.

Finalmente, determina reformas al Código Municipal y mediante disposición transitoria se autoriza al IMAS, al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones

Familiares y a la Caja Costarricense de Seguro Social a condonar hasta por un plazo de seis meses, los intereses, multas y recargos a las deudas correspondientes a las obligaciones de los últimos cuatro años de los patronos considerados como emprendedores o microempresas de conformidad con los parámetros de la propuesta de ley.

CONSULTAS A INSTITUCIONES:

Consta en el expediente, en el acta N° 20 del 27 de agosto de 2019, por Moción 2-20, de la diputada María José Corrales, para que el Expediente de ley fuera consultado a las siguientes instancias:

- Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Caja Costarricense de Seguro Social.
- Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Instituto Nacional de Aprendizaje.
- Instituto Nacional de Seguros (INS)
- Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
- Sistema de Banca para el Desarrollo.
- Todas las municipalidades del país.
- Unión Nacional de Gobierno Locales.
- Bancos comerciales del Estado.
- Universidades Públicas.
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (Uccaep).

RESPUESTA A CONSULTAS INSTITUCIONALES

Cumplido el plazo que estipula el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se destacan las siguientes respuestas:

Ministerio de Hacienda (Despacho Viceministro) DVME-0664-2019

Advierte que el artículo 9 de la norma podría estar generando un roce constitucional. Lo anterior, dado que la materia que pretende reformar el proyecto se encuentra enmarcada en el régimen de derechos de solidaridad social, siendo que todos aquellos beneficios que se establezcan a favor de los trabajadores encuentran sustento en los principios de solidaridad humana y justicia social que contiene el artículo 73 de Constitución Política.

Se considera que el legislador no debería establecer las condiciones específicas bajo las cuales debe de administrarse o querer intervenir en la modificación de beneficios, condiciones, requisitos, aportes entre otros, pues ello podría contravenir la libertad de administración y gobierno que le otorga el citado

artículo a la CCSS respecto a los seguros a su cargo. Con respecto al artículo 13, en cuanto a la creación de la Red Nacional de Incubación y Aceleración, no se tiene ningún inconveniente, siempre y cuando los nuevos gastos operativos y administrativos se realicen con los recursos con que ya cuenta el Ministerio de Economía, Industria y comercio como ente rector.

Ministerio de Hacienda (Presupuesto Nacional) DGPN-0182-2019

Del análisis de esta propuesta sometida a estudio, esta Dirección General de Presupuesto Nacional, estima que resultaría conveniente que se revise la redacción de la misma, particularmente del artículo 9, dado que se podría estar generando un eventual roce constitucional, en vista de que la materia que se pretende reformar, se encuentra enmarcada en el régimen de derechos de solidaridad social y consecuentemente, dentro del Régimen de las Garantías Sociales, 1 consagradas en el texto constitucional.

Recientemente la Procuraduría General señaló con relación a la administración y gobierno de los seguros a cargo de dicho ente autónomo que:

“Nuestra última Carta Política dota a la caja Costarricense de Seguro Social con un grado de autonomía distinto y superior- de seguro grado- al que ostenta la mayoría de los entes autárquicos descentralizados, porque además de autonomía política o de gobierno plena, tiene la administración y el gobierno de los seguros sociales a su cargo; lo cual le otorga capacidad suficiente para definir sus propias metas y autodirigirse en aquella materia”

Así que, aun reconduciendo a sus justos términos que la autonomía que le garantiza la Constitución Política a la CCSS está en función del fin- para que cumpla un cometido especial asignado por el constituyente – lo cierto es que, por contenido mínimo, su competencia constitucionalmente reconocida abarca la administración de los seguros sociales; ámbito que no puede ser soslayado por el legislador.

(Véase el dictamen C-163-2018 de 18 de julio de 2018 (...))

No obstante, lo anterior, de continuarse, con esta iniciativa se recomienda armonizar las definiciones del artículo 3 con la normativa vigente anteriormente citada. En cuanto a los artículos 5,6 y 8, se sugiere realizar la consulta a la Dirección General de Tributación, lo cierto es que en el párrafo final la norma denota un grado de injerencia en las atribuciones de dicha institución, al disponer que el porcentaje de cotización de la base ajustada no puede ser superior en un 75% del actual porcentaje establecido para el Seguro de Salud de Enfermedad y Maternidad; de ahí que deban reiterarse las consideraciones.

Municipalidad de San Carlos (MSCCM-SC-1546-2019)

Acordó brindar un voto de apoyo al proyecto de Ley Expediente N.21.524.

Municipalidad Del Cantón de Quepos (MQ-CM-1209-19-2016-2020)

No se encuentran elementos que se consideren vicios de legalidad o que lesionen el contenido de nuestra Constitución Política. Tampoco se advierten roces con los principios a la autonomía municipal o elementos que hagan presumir afectación a los intereses cantonales, por el contrario, tiene como objetivo incentivar y fortalecer el emprendimiento, así como agilizar el proceso de formalización de los emprendimientos y la incorporación de las microempresas a la economía nacional.

Ministro de Trabajo y Seguridad Social (MTSS-DMT-OF-1333-2019)

Este tipo de iniciativas deben de procurar contar con el financiamiento necesario para su buen funcionamiento, al mismo tiempo que debe evitar impactar las finanzas de otras instituciones públicas de bien social, al otorgar al emprendedor y las empresas derivan de sus actividades, incentivos que van a disminuir los ingresos de instituciones sociales tales como la CCSS, FODESAF y el IMAS, que pueden generarles un desbalance financiero importante que afecte directamente la obra social que se financia a través de esas instituciones.

Resulta importante conocer la justificación técnica, para determinar que dichos beneficios se otorgarán únicamente a empresas con un límite de 5 empleados en su planilla, cuál es la razón fundada para que no sean más o menos trabajadores, de manera tal que se justifique el beneficio y por ende no se vaya a discriminar a otros emprendedores que, aunque no cumplan con ese requisito ameriten aplicar el beneficio

Incorporar los siguientes aspectos puntuales:

Ante la sugerencia de utilizar recursos no financieros para apoyos de emprendimientos se hace indispensable que en las normas pertinentes se especifiquen las condiciones para acceder a dichos fondos ya que, el programa que administra la Dirección Nacional de Economía Social Solidaria, así como otros fondos similares establecen condiciones muy específicas y puntuales que podrían no ser consonantes con la naturaleza y espíritu del proyecto.

- Fomentar de manera explícita no solo emprendimientos individuales sino también de la economía social solidaria, como una alternativa que permite la mejor distribución de riqueza y el desarrollo de los distintos territorios.

-Señalar explícitamente en las funciones de la Red Nacional de Incubación y aceleración la obligatoriedad de tener una presencia territorial, así como diseñar acciones y estrategias acordes a las regiones ya que no se denota en el proyecto un enfoque territorial claro.

-Añadir en las funciones de la Red Nacional de Incubación y Aceleración la promoción de mecanismos de innovación financiera que permitan diseñar nuevas alternativas para el acceso a fondos de los emprendimientos, en conjunto con las instituciones pertinentes.

Esto permitirá mantener una dinámica de crecimiento, direccionada principalmente en una reducción significativa de la pobreza.

Aunado a lo anterior, incorporo el criterio vertido al respecto por la **Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares**:

“Revisado el texto legislativo, el mismo propone implementar un conjunto de incentivos de corto plazo para los emprendedores y las microempresas, como principal objetivo es brindarles en los primeros años un conjunto de posibilidades que les permitan crecer y sostenerse durante dicho periodo tan relevante. Esto permitirá mantener una dinámica de crecimiento, direccionada principalmente en una reducción significativa de la pobreza, uno de los elementos que combate la pobreza es el empleo, mantener y crear nuevas fuentes de empleo. Al respecto esta Dirección se ha manifestado en otras ocasiones, a favor de proyectos similares que buscan flexibilizar la normativa vigente con la finalidad de emitir acciones que permitan a los agentes económicos iniciarse, adaptarse y fortalecerse, estableciendo políticas, estrategias y acciones tangibles que apuntan a la consolidación de emprendimientos y microempresas. De manera que se considera que la propuesta planteada en el proyecto es oportuna y va en línea con los retos país de la actualidad teniendo pertinencia e importancia de cara a la reactivación de la economía propuesta en la Administración actual. En cuanto al plazo de 4 años establecido como máximo para la permanencia de la empresa, consideramos que es un plazo razonable para que la empresa pueda consolidarse. Una vez cumplido el plazo la empresa deberá proceder con el pago de todas las cargas correspondientes lo cual viene a generar un impacto positivo para el Fondo de Asignaciones Familiares.”

Municipalidad de Acosta

Acuerda a apoyar dicho proyecto de Ley.

Corte Suprema de Justicia (254-P-2019)

Se devuelve la consulta sin pronunciamiento de la Corte, porque el texto consultado no se refiere a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, supuestos que según regula el artículo 167 de la Constitución Política son los que requieren un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia.

Municipalidad De Turrialba (14-7150)

El artículo 192 “Requisitos documentales para el trámite” Estos requisitos de trámite simplificado, serán establecidos vía reglamento. Pero si se ve verificará de forma interna, si cumple con los requisitos.

- a. Uso de suelo establecido.
- b. Que el solicitante, como el dueño del inmueble, donde se desarrolla la actividad comercial, estén al día con impuestos y tarifas municipales.

El artículo 194 dice que cuando se trate de solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, vencido el plazo de resolución, se aplicaran los artículos 4 y 7 de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos y sus reformas, N°8220 del 11 de marzo del 2002.

Municipalidad de Flores (MF-CM-SEC-AC-3137-221-19)

Acuerdan no presentar oposiciones a los mismos.

FODESAF (AL-CPAS-493-2019)

De manera que se considera que la propuesta planteada en el proyecto es oportuna y va en línea con los retos país de la actualidad teniendo pertinencia e importancia de cara a la reactivación de la economía propuesta en la Administración actual.

En cuanto al plazo de 4 años establecido como máximo para la permanencia de la empresa, consideramos que es un plazo razonable para que la empresa pueda consolidarse. Una vez cumplido el plazo la empresa deberá proceder con el pago de todas las cargas correspondientes lo cual viene a generar un impacto positivo para el Fondo de Asignaciones Familiares.

Instituto Nacional de Seguros (INS (PE-00476-2019)

Valga señalar que en la corriente legislativa se encuentran varios proyectos de ley con temas relacionados, dentro de los que se destacan:

Expediente 19.729

Expediente 21.520

Expediente 21.524

Esto se trae a colación con la finalidad de que se valore y analice la conveniencia de tener dos proyectos de ley muy similares en corriente legislativa, cuando lo pertinente es canalizar esfuerzos en un solo proyecto de esta materia.

Con la finalidad de una mejor comprensión de esta norma sugiere que el concepto "carácter permanente" se sustituya por el concepto de "comerciante" señalado en el artículo 5 del código de comercio y en el artículo 2 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del consumidor.

Adicionalmente se sugiere la eliminación del tercer párrafo de esta norma, lo anterior por cuanto las tarifas de los seguros se realizan sobre bases actuariales, y para aplicar lo que indica el presente artículo, de una reducción de pago de la

prima en un cincuenta por ciento (50%), generaría que se tenga que aumentar las tarifas y recargo a otros patronos, lo que además provoca la afectación de la sostenibilidad del régimen.

Ahora bien, se propone la incorporación de un artículo en el cual se posibilite de manera facultativa a las entidades aseguradas brindar a los emprendedores, micro y pequeñas empresas en su condición de patronos, descuentos en las primas del seguro de riesgos del trabajo, las cuales se podrían efectuar de forma escalonada.

El artículo 53 del reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, N°39295 crea la Red de apoyo a la PYME y Emprendedores, y el artículo 13 crea la red nacional de incubación y aceleración. Se debe considerar la impropiedad de duplicar funciones a dependencias sobre temas iguales.

Así las cosas, se recomienda que se incorpore la iniciativa del artículo 13 a la actual Red de apoyo a la PYME y Emprendedores ya existente.

Municipalidad de Hojancha (SCMH-440-019)

Apoyar el proyecto de ley expediente 21.524.

Municipalidad de Nicoya (Asesor Jurídico del concejo Municipal) ACMN-0079-2019

De acuerdo con el V informe del estado de la situación pyme 2016 en Costa Rica, en el país el 93% del parque empresarial está constituido por mipymes, las cuales el año 2016 generaron el 31% del empleo en el país. Según los datos del BCCR, para el año 2017 las pymes representaron el 97.5% del parque empresarial a nivel nacional.

El 17,5% de las empresas micros indicó que el trámite que más se le dificultó fue registro como contribuyentes ante tributación directa y un 27,0% la patente municipal, un 11,1% el registro como patrono ante la CCSS”

Así como las justificaciones y fundamento, se considera un proyecto importante pues su objetivo es fortalecer el emprendimiento mediante incentivos y apoyos al emprendedor, así como agilizar el proceso de formalización de los emprendimientos, además de estimular la reincorporación de las microempresas a la economía nacional.

Municipalidad de los Chiles (SM-0995-09-2019)

Apoyar el Proyecto de Ley.

Municipalidad de Cartago (Departamento de Comisiones Legislativas) AM-IN-0233-2019

No encontramos causa sostenible para no establecer un incentivo de muy corto plazo de esta naturaleza con la coyuntura económica que atraviesa el país. Con

la observación hecha, el proyecto resulta apropiado a los intereses municipales, debe ser aprobado. Se acuerda por unanimidad nueve votos afirmativos.

Municipalidad de Cartago (Alcalde Municipal) SAT-OF-049-2019.

Salvo el último párrafo del artículo 191 del proyecto, el mismo resultado adecuado y razonable para enfrentar la actual coyuntura económica en la que el desempleo continuo en aumento entre otras pésimas noticias para ese sector y por ende para la estabilidad del país. Se considera que el último párrafo del referido numeral no es adecuado porque violenta la autonomía constitucional al disponer que "...Cuando las municipalidades emitan nuevos reglamentos o reformas los existentes que contengan procedimientos o trámites requeridos para otorgar los permisos de operaciones o la renovación de los emprendedores y microempresas.

Con la observación hecha, el proyecto resulta apropiado a los intereses municipales.

Instituto Mixto de Ayuda Social (Imas): (IMAS-PE-0937-2019)

Señalaron que la aprobación del proyecto de ley sería un apoyo para el desarrollo de economías locales del país, lo cual tendría un impacto positivo para la institución. Adicionalmente, la subgerencia de Gestión de Recursos, con el insumo de la Unidad de Administración Tributaria, realiza una serie de observaciones que sugiere como mejora en aspectos de redacción, se emite criterio favorable. Nuestra experiencia y conocimiento desarrollado en el apoyo a la micro y pequeña empresa nos lleva a considerar que esta ley, ante una eventual aprobación, sería de gran apoyo para el desarrollo de las economías locales en el país mediante la ejecución de acciones que promueven los emprendimientos productivos y microempresas.

Se recomienda que este proyecto de ley también sea consultado con la Subgerencia de Generación de Ingresos del IMAS, ya que podría afectar el patrimonio institucional y es conveniente considerar este criterio en la posición que la institución podría asumir sobre esta propuesta.

1) El proyecto de ley beneficiará al IMAS, aumentando los ingresos de la institución dentro de cuatro años, en el tanto logre fomentar la activación de PYMES, logre que haya un traslado de la informalidad y logre nuevo emprendurismo.

2) El efecto de la condonación de recargos tiene un resultado positivo para el IMAS, por cuanto la cuantía de recuperación de sumas de principal será significativamente mayor en la relación con los recargos que no se perciban, no obstante; el resultado en recaudación dependerá de que tan efectiva logre ser este proyecto para reactivar PYMES inactivas.

3) Es necesario que en la repuesta de que a la Asamblea Legislativa se

propongan las mejores sugerencias a la redacción para que sea congruente con el interés institucional.

El efecto para la institución podría ser positivo, aunque por la naturaleza de las microempresas (tamaño de la pantalla) la recaudación esperada no es muy significativa.

Asumiendo que las empresas que reanuden actividades se les condonaría sobre el plazo máximo (4 años), esto implicaría un porcentaje de recargos máximos del 24% sobre la deuda principal.

Modificar el artículo 5, inciso 4. Modificar el artículo 5, inciso 8.

En el artículo 16 que modifica el Código Municipal, en referencia al artículo 192 inciso a, se solicita modificar. Se solicita incluir al artículo No.7, un inciso e) Se solicita que se incluya en el artículo No.9 y en el artículo No. 12

UCCAEP: (P-224-19)

El impacto y los efectos que la iniciativa pueda tener sobre los ingresos de la seguridad social se desconocen y preocupa que en el mediano plazo pueda ser generadora de incentivos en el sector público para el incremento de las cargas.

Consideramos que el principal incentivo propuesto, el "Régimen Especial de Seguridad Social" podría resultar inconstitucional, ya que legislar sobre cuotas a la seguridad social es una atribución constitucional otorgada a la junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social mediante el artículo 73 de nuestra Carta Magna.

La definición de beneficiarios resulta ambigua. Por una parte, no se establece un plazo en la definición de lo que se considera un emprendimiento y por otra, se utilizan dos definiciones de microempresa, por el número de trabajadores y por la condición PYME que emite el Ministerio de Economía, Industria y comercio en atención a la ley N°8262 y su reglamento.

El proyecto debe depurarse en sus mecanismos temporales por cuanto parece un incentivo fácilmente "reciclable" por emprendimientos que reúnen pocas características de formalidad y necesaria estabilidad.

No se definen las microempresas del sector agropecuario y aisladamente se incluye el acrónimo Pympa (inciso f artículo 8).

Esta no es una ley para fomentar emprendimientos, sino fortalecer las Pymes. Lo anterior, significa que, si el objetivo del proyecto es fomentar los emprendimientos y beneficiar a las nuevas microempresas, no pareciera lo más indicado establecer como referencia y requisito para obtener o mantener el incentivo el contar con la condición PYME otorgada por el MEIC o la condición PYMPA otorgada por el MAG.

La propuesta que se plantea debe ser revisada a la luz de los contenidos y reformas a la Ley del Sistema de Banca para el desarrollo y de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Seguros, a fin de no duplicar esfuerzos.

Municipalidad de Naranjo (SM-CONCEJO-689-2019)

Se considera que 5 años es muy poco tiempo para que las empresas alcancen un equilibrio total. Justamente en el momento que estarían empezando alcanzar la recuperación se acabarían los beneficios y quedarían nuevamente en posición de desventaja, se le recomienda a la Comisión que tramita este proyecto que analice y considere un plazo mayor por ejemplo 8 o 10 años. Por unanimidad en firme y definitivamente aprobado, se emite un criterio favorable al expediente 21.524

Municipalidad de Guatuso

El Concejo acuerda con base a nota enviada por la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, ha dispuesto consultar su criterio sobre el proyecto de Ley, Expediente N° 21.524, “LEY DE FOMENTO E INCENTIVOS A LOS EMPRENDIMIENTOS Y LAS MICROEMPRESAS”. Comunicarle a la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, que se aprueba con cuatro votos positivos y como se propone el mismo.

Caja Costarricense de Seguro Social

Una vez analizado el proyecto “**LEY DE FOMENTO E INCENTIVOS A LOS EMPRENDIMIENTOS Y LAS MICROEMPRESAS**”, expediente legislativo No. 21524, y de acuerdo con el criterio de la Dirección Jurídica DJ-04942-2019 y criterio técnico de la Gerencia Financiera GF-4410-2019, se acuerda objetar el proyecto de Ley, dado que establece un pago reducido al Seguro de Salud que administra la Caja para aquellos patronos considerados como nuevos emprendedores o microempresarios, sean físicos o jurídicos que cumplan los requisitos señalados en el proyecto de Ley objeto de consulta, por cuanto afectaría el núcleo duro de competencias reservadas a la Caja y por ende presenta una lesión a la autonomía que la Constitución Política le ha otorgado a la Caja, por lo que presenta vicios de constitucionalidad al violentar lo dispuesto en el artículo 73 Constitucional, en cuanto dicha disposición establece que la Caja es el ente encargado de la administración y gobierno de los seguros sociales.

La Gerencia Financiera remite el criterio técnico GF-4410-2019 recibido el 09 de setiembre de 2019, el cual señala:

“Es criterio de esta Gerencia, que el proyecto consultado al pretender la creación de un régimen de cotización especial para los patronos que califiquen en la condición de emprendedores o microempresarios, roza con la autonomía institucional, consagrada en el artículo 73 de la Constitución Política

Asimismo, ha de tenerse en consideración que la base ajustada al salario, así como los porcentajes de contribución de patronos microempresarios de los que refiere el proyecto de ley ya se encuentran normados en el Reglamento para la aplicación de la Base Ajustada al Salario para microempresas en el Seguro Salud, reglamento aprobado recientemente por la Junta Directiva, no obstante, la iniciativa se limita a contemplar el aporte patronal, sin hacer mención a la cotización del trabajador; mientras que en el Reglamento citado, sí se definen porcentajes de cotización reducida para los trabajadores...”

Aunado a lo anterior, tómesese en cuenta que la Junta Directiva en el artículo 40 acuerdo primero de la sesión 9048 del 20 de agosto de 2019 aprobó el Reglamento para la aplicación de la Base Ajustada al Salario para microempresas en el Seguro Salud, que abarca no sólo el aporte patronal, como lo hace el proyecto de ley objeto de consulta, sino que también se definen porcentajes de cotización reducida para los trabajadores.

Consejo Institucional del ITCR

Oficina de Asesoría Legal: Considera que no existen elementos que amenacen o comprometan la autonomía universitaria.

Escuela de Idiomas y Ciencias Sociales: Es importante, en la coyuntura actual, dinamizar la economía, este proyecto lo hace estipulando un pago escalonado de las cuotas del seguro social, simplificando trámites municipales y estableciendo una red de incubadoras de negocios.

No aprobar el presente proyecto e instar a las autoridades a crear mecanismos diferentes para la dinamización de la economía, que no tengan un impacto negativo en los trabajadores

Escuela Administración Empresas: Se revisó la propuesta y no se tienen comentarios ni objeciones. La exposición de motivos es sólida, las acciones que se impulsan son concretas. La problemática que se pretende atacar ha sido identificada en diversos estudios como una limitante para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Costa Rica.

MUNICIPALIDAD DE LOS CHILES

Apoyar el Proyecto de Ley Expediente N°21.524 “LEY DE FOMENTO E INCENTIVOS A LOS EMPRENDIMIENTOS Y LAS MICROEMPRESAS.” Lo anterior, porque motiva a muchos emprendedores mantenerse en regla con sus responsabilidades ante la CCSS, Ministerio de Hacienda o instituciones que corresponda según sea la actividad del emprendimiento. Conociendo que el Cantón de Los Chiles es muy productivo, debería buscarse el mecanismo para

motivar a nuevos emprendedores, de los cuales muchos carecen de beneficios bancarios.

Municipalidad de Naranjo

Comentario: El Asesor Legal comenta que éste es un proyecto muy importante porque propone articular esfuerzos interinstitucionales y municipales, además de conceder beneficios fiscales y de la seguridad social, en los primeros cinco años a los emprendedores que cuenten con 5 o menos trabajadores(as) en sus emprendimientos, lo cual tendrá un impacto favorable, no solo con en el aumento de la actividad formal en la economía formal del país, sino también en la generación de empleo en los cantones.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio:

Se incluyen un conjunto de observaciones y recomendaciones a distintos artículos, los cuales fueron incorporados al texto propuesto por esta subcomisión.

Los conceptos de microempresa, emprendedor, emprendimiento, cultura emprendedora, incubadora, aceleradora, se encuentran definidos en la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas N° 8262 y su reglamento, el término empresariedad no es conveniente utilizarlo, ya que lo correcto es empresariedad.

Artículos del 4 al 11 Régimen especial de Seguridad Social y Aplicación Régimen de la base ajustada al salario: Es importante establecer que las medidas que incentiven el acceso a la Seguridad Social por medio del aporte patronal, a su vez promocióne o busque como fin máximo la formalización de la actividad empresarial. Se considera que leyes que crean beneficios deben establecer requisitos mínimos y generalizados, para que el reglamento determine el listado de requisitos obligatorios; en todo caso, la Caja Costarricense de Seguro Social ya cuenta con esa potestad y con un reglamento que permite este incentivo, el cual responde a estudios jurídicos, financieros, actuariales y de inspección.

Artículo 12- Aplicación de la reducción especial: Para llevar a cabo lo establecido en este artículo se sugiere realizar de forma previa, un estudio actuarial para determinar la viabilidad técnica de la aplicación de este régimen especial.

Artículo 13- Red Nacional de Incubación y Aceleración: En este artículo busca crear una red que actualmente ya existe por medio de la Ley N° 8262 y su reglamento, la cual cuenta actualmente con 13 incubadoras registradas.

ARTÍCULO 14- Programas de promoción y apoyo a la creación, formalización, aceleración y sostenibilidad de emprendimientos: Este artículo propone que el Instituto Nacional de Aprendizaje se encargue de desarrollar programas que la Ley N° 8634 del Sistema de Banca para el Desarrollo ya le asigna a dicha Institución.

Artículo 15- Articulaciones para la Red Nacional de Incubación y Aceleración de Empresas: En relación con este artículo, cabe señalar que no se encuentra vigente ninguna Política Nacional de Emprendimiento, actualmente este Ministerio ha diseñado en conjunto con actores del ecosistema la Política Nacional de Empresariedad 20192030, la cual será publicada próximamente. Esta política se basa en el apoyo a las PYMES y al emprendimiento, viendo este último como un componente transversal en la empresariedad.

En cuanto al inciso l) "Promover que la educación emprendedora se incluya en el sistema educativo nacional, a través de programas que desarrollen las capacidades emprendedoras personales", uno de los ejes estratégicos de dicha Política es el de Mentalidad y Cultura Emprendedora, el cual cuenta con un Plan de Acción elaborado en conjunto con el Ministerio de Educación Pública para promover la mentalidad y cultura emprendedora en los estudiantes de primaria, educación técnica y académica.

Artículo 16- Incorporase al Código Municipal, Ley N.º 7794, un nuevo título IX, titulado Trámites Municipales Simplificados: Es importante mencionar, que el Silencio Positivo no es un Principio de Mejora Regulatoria, si bien el mismo viene incorporado en la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos Ley N.º 8220 y su reforma, es también lo cierto que la figura del Silencio y en especial del Silencio Positivo se constituye en una especie de presunción legal, derivada del ejercicio de derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente

Si bien es cierto, los artículos 191, 192, 193 y 194 que se pretenden adicionar al Código Municipal contienen una visión en materia de mejora regulatoria, esta cartera ministerial ha iniciado un proceso para la revisión de la Ley N.º 8220 dentro del cual se realizará una revisión del tema regulatorio y el régimen municipal. Este proceso se realiza en conjunto instituciones públicas y representantes del sector privado que han externado su interés en colaborar con la mejora de las capacidades de conducción del Poder Ejecutivo en materia regulatoria y su vínculo con el sector municipal.

Actualmente, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio por medio de la Dirección de Mejora Regulatoria; por medio de la implementación de las Ventanillas Únicas Municipales ha buscado acercar al sector municipal para lograr estándares en trámites críticos y de mayor demanda para la apertura de empresas.

Banca para el Desarrollo

En términos generales el proyecto de Ley en consulta cuenta con herramientas importantes para el incentivo a la creación de nuevas empresas y apoyo a las microempresas, lo cual es positivo, tiende a dinamizar y generar crecimiento económico.

En relación con lo dispuesto en el artículo 8 inciso h), la suspensión definitiva del beneficio no se debería llevar a cabo con el solo hecho de que exista una investigación abierta, sino a partir de un incumplimiento comprobado. El

supuesto de la investigación se podría incluir en el artículo 7 como una causal de suspensión temporal hasta tanto se determine si existió o no el incumplimiento.

En el artículo 12 siguiente, deja taxativo que el aporte es un 75%, sin margen para que la CCSS valore una posible mejora de ese incentivo.

La redacción del artículo 10 es confusa, en el primer párrafo se da a entender que ante incumplimientos de los incisos h) e i) del artículo 8 se deben pagar los recargos, intereses y otros extremos, pero no se indica si a partir de ese momento o correspondientes a todo el periodo por el que obtuvo el beneficio. En el segundo párrafo no queda claro si se refiere al caso de los incisos mencionados en el párrafo anterior o a cualquier causal del artículo 8 (en cuyo caso no tendría sentido separar en dos párrafos), y se señala que se deberán cancelar las diferencias generadas por el beneficio de base ajustada al salario, como si esto procediera únicamente en estos casos; no obstante en el último párrafo se dice que en el caso de que se haya inducido a error o a engaño a las autoridades para obtener el beneficio es que se tiene que cancelar la totalidad de lo que se tuvo que haber pagado de no haberse otorgado el beneficio.

Con respecto al artículo 13, no se estima conveniente incorporar los servicios de desarrollo en la Red de Incubadoras y Aceleradoras, ya que la naturaleza de la incubación y aceleración son esencialmente diferente a otros servicios como capacitación. Por lo que se recomienda eliminar la referencia.

Sobre el artículo 14, se estima conveniente aclarar que la prelación se dará en el tanto y en el cuanto el beneficiario cumpla con el foco/ámbito de la herramienta o instrumento que se genere.

Fondo de Asignaciones Familiares.

Esto permitirá mantener una dinámica de crecimiento, direccionada principalmente en una reducción significativa de la pobreza, uno de los elementos que combate la pobreza es el empleo, mantener y crear nuevas fuentes de empleo.

La Dirección se ha manifestado en otras ocasiones, a favor de proyectos similares que buscan flexibilizar la normativa vigente con la finalidad de emitir acciones que permitan a los agentes económicos iniciarse, adaptarse y fortalecerse, estableciendo políticas, estrategias y acciones tangibles que apuntan a la consolidación de emprendimientos y microempresas.

Se considera que la propuesta planteada en el proyecto es oportuna y va en línea con los retos país de la actualidad teniendo pertinencia e importancia de cara a la reactivación de la economía propuesta en la Administración actual.

INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS

Para el análisis del Expediente 21.524, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, elaboró el informe AL-DEST- IJU -191-2019 del 21 de agosto del 2019 y del cual se extraen las siguientes consideraciones:

“III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1.

Se establece en el primer párrafo de este artículo como ámbito ***“a todos los individuos y grupos de personas que desean promover una o varias actividades económicas viables y factibles que cumplan con los parámetros establecidos en esta ley y en el ordenamiento jurídico”***.

Se sugiere delimitar de mejor manera el texto puesto que parece indeterminado referirse a actividades económicas ***“viables y factibles”***. Por otro lado, de la lectura del resto del articulado se desprende que el ámbito subjetivo de la ley es para “emprendedores” y “microempresarios” por lo que referirse ***“a todos los individuos y grupos de personas”*** lejos de ser limitativo a ese grupo específico, resulta ser muy amplio.

Artículo 2.

Se traza como objetivo general ***“incentivar y fortalecer el emprendimiento mediante incentivos y apoyos al emprendedor; así como agilizar el proceso de formalización de los emprendimientos, además de estimular la reincorporación de las microempresas a la economía nacional”***.

Lo anterior es adecuado y consecuentemente con el articulado de la propuesta en general; es decir, responde a lo propuesto. En lo que se refiere a los incisos hacemos referencia únicamente al **inciso b)** que presenta a juicio de esta asesoría inconvenientes para su aprobación.

En el inciso b) se indica: Disponer de un conjunto de principios normativos que sienten las bases para una política de Estado y un marco jurídico e institucional, que promuevan el emprendimiento y la creación de empresas.

No obstante, en el texto de la propuesta no existe enunciación alguna de principios explícitos y tampoco implícitos. Por tanto, no se puede concluir o bien deducir de la lectura de la totalidad de la propuesta cuáles serían las bases de la política Estatal de promoción del emprendimiento y creación de empresas, podría indicarse que ese asunto quedará para que el Poder Ejecutivo emita el Decreto o reglamentación respectiva.

En nuestro criterio los beneficios en un plazo de cuatro años que se impulsan con la iniciativa no son *per se*, la base para una política de Estado en la materia, ya sea de fomento productivo, ya sea de generación de empleo, por lo que respetuosamente se sugiere revisar.

Artículo 3.

Se desarrolla un total de nueve definiciones. En general, son adecuadas y necesarias, en el tanto los términos o expresiones sean usados dentro de la misma propuesta. No obstante, nos permitimos recomendar que las siguientes definiciones sean ajustadas a lo que indica el Decreto Ejecutivo N° 39295, del 22 de junio de 2015, que es el Reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley N° 8262 de 2 de mayo de 2002, veamos:

PYME: *Entendidas como las unidades productivas definidas en la Ley N° 8262.*

Emprendedor: *persona o grupo de personas que tienen la motivación o capacidad de detectar oportunidades de negocio, organizar recursos para su aprovechamiento y ejecutar acciones de forma tal que obtiene un beneficio económico y social por ello. Se entiende como una fase previa a la creación de una MIPYME.*

Emprendimiento: *Es una manera de pensar orientada hacia la creación de riqueza para aprovechar las oportunidades presentes en el entorno o para satisfacer las necesidades de ingresos personales generando valor a la economía y la sociedad*

Incubadora: *Son organizaciones públicas o privadas que ofrecen, en un área que presenta un potencial empresarial suficiente, un sistema completo e integrado de actividades y servicios, para la micro, pequeña y mediana empresa y los emprendimientos, con el objetivo de crear y desarrollar actividades innovadoras.¹*

Lo anterior se sugiere por cuanto existen ligeras e innecesarias variaciones en esos conceptos, no solo por razones de técnica legislativa, sino con el fin de dotar de seguridad jurídica a la propuesta evitando que existan disfunciones u omisiones conceptuales.

Artículo 4.

A partir del artículo 4 se regula los regímenes especiales de incentivos y beneficios de las distintas contribuciones sociales que se pretenden crear mediante el proyecto de ley, estableciendo como base que dichos incentivos serán por un período no prorrogable de cuatro años y únicamente para aquellos patronos considerados como nuevos emprendedores o microempresarios, sean personas físicas o jurídicas, que se inscriben o reanuden inscripción ante la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), con un máximo de hasta cinco trabajadores en planilla.

Finalmente se indica que deben realizar actividades económicas de carácter permanente y cumplir con las condiciones y características establecidas en la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, N° 8262 y su Reglamento. Además, que solo se recibirán los beneficios por una única vez y no podrá ser transferido o cedido el beneficio a otra persona física o jurídica.

¹ Decreto Ejecutivo N° 39295 del 22 de junio de 2015.

Sin perjuicio de las observaciones que más adelante se realizan respecto a problemas de técnica legislativa identificados, el texto de este artículo no representa mayor inconveniente para su aprobación.

Sin embargo, se recomienda establecer de mejor manera cuáles de todas las condiciones que establece la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, N° 8262 y su reglamento deben cumplir los potenciales beneficiarios, esto por cuanto dicha ley posee regulaciones para la mediana empresa.

Por otra parte, aunque parezca *peccata minuta* el carácter permanente de las actividades que debe realizar el potencial beneficiario debería ser delimitado de mejor modo con el fin de que exista claridad respecto a los parámetros que calificarán de permanente una actividad económica.

Artículo 5.

Mediante este artículo se establece un total de ocho condiciones que los potenciales beneficiarios deben cumplir para solicitar la aplicación de la base ajustada al salario para la reducción del pago de cargas sociales.

Como ha sido la tónica de este Informe, únicamente nos referimos a aquellos incisos que en criterio de esta asesoría requieren ser reformulados, entendiéndose que aquellos a los que no hacemos referencia no ofrecen problemas para su aprobación.

En el caso del **inciso 1)**, este indica lo siguiente:

- 1) *Cumplir con las condiciones y características establecidas en la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, N° 8262 y su reglamento y las que establezca esta ley y su reglamento.*

Nuevamente se recomienda delimitar de mejor manera las “condiciones y características” que deben cumplirse respecto de la Ley N° 8262, de modo tal que no queden dudas o vacíos respecto a si se trata de las condiciones y características que esa ley y reglamento establecieron para definir el emprendimiento y la microempresa, o bien, si se trata de la inscripción ante el Ministerio de Economía y Comercio, o cualesquiera de las múltiples disposiciones contenidas en las regulaciones a las que se hace referencia.

En el caso del **inciso 5)**, considera esta asesoría que el mismo debe ser mejor clarificado en aras de cumplir con el principio de seguridad jurídica. En el mismo se indica que: *“La Base Ajustada al Salario se aplicará hasta un máximo de 5 trabajadores. En caso o en el momento que la planilla tenga más de cinco trabajadores, la CCSS tomará los cinco trabajadores de mayor antigüedad consignados en la planilla para la aplicación de la Base Ajustada al Salario”*

Lo anterior debe ser mejor clarificado. Se entiende que el beneficio se aplica hasta un máximo de cinco trabajadores y que en aquellos casos en los que haya

más personal, pueden ser objeto del beneficio pero debe especificarse conceptos indeterminados tales como “***En caso o en el momento que la planilla tenga más de cinco trabajadores...***” de modo tal que no se genere duda o vacíos de cuáles casos y en qué momentos será autorizado el rebajo.

Como se indicó con anterioridad las demás condiciones fueron examinadas por esta asesoría y no presentan problemas para su aprobación caso que esa sea la voluntad legislativa.

Artículo 6.

Se establece como período de vigencia de los beneficios un plazo de hasta cuatro años como máximo. No se identifican problemas en este artículo, es una norma de tránsito aceptable desde el punto de vista de la técnica legislativa, se pierde la eficacia de las condiciones y beneficios cumplido el plazo.

Artículo 7.

Los beneficios pueden ser suspendidos de forma temporal, caso que se dé una serie de supuestos. El **inciso a)** indica el supuesto que el patrono suspenda su planilla o la inactive, mediante el procedimiento institucional previamente establecido; dicha suspensión debe ser por una única vez y por un periodo máximo de seis meses. La empresa que reanude sus actividades se le considerará el periodo de inactividad dentro del plazo total objeto de lo que vendría a ser el contenido de la ley.

Por su parte los **incisos b), c) y d)** hacen alusión a la consecuencia de no cumplir las disposiciones que emita la CCSS, FODESAF y el IMAS sobre la obligación de actualización de datos, no renovar su condición de PYME ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio anualmente, y no estar registrada ante Tributación Directa como contribuyente, o encontrarse moroso con el pago total de sus obligaciones fiscales o con su declaración correspondiente.

Todo lo anterior es adecuado, razonable y proporcional.

Artículo 8.

Este artículo establece un total de ocho supuestos por los cuales se tendrá suspendidos permanentemente los beneficios que se pretenden otorgar mediante esta propuesta de ley.

De previo a indicar cuáles de los incisos requieren reformulación, es importante indicar que no se trata de una “*suspensión permanente*” sino más bien de una cancelación del beneficio, por lo que se sugiere replantear a la intención concreta.

Sin perjuicio de las observaciones que se realizarán más adelante en el acápite de técnica legislativa, las causales de cancelación parecen razonables y proporcionadas, pues protegen principios laborales y de seguridad social del

trabajador (inciso a, d y h) deberes tributarios (inciso c) y el propio espíritu del beneficio dirigido a emprendedores y microempresas (incisos b, e y f).

En lo que se refiere a los incisos h) e i) se recomienda que los servicios de inspección a que se refieren dichos incisos sean delimitados, ya que puede tratarse de aquellos que están a cargo de la C.C.S.S. o bien del Ministerio de Trabajo, o incluso ambos, que es lo recomendable en criterio de esta asesoría.

Artículo 9.

Este artículo de la propuesta regula el beneficio de contribuir hasta por un período de cuatro años a partir de una base ajustada al salario en el Seguro de Salud de Enfermedad y Maternidad (SEM), para aquellos patronos considerados como emprendedores o microempresarios, sean personas físicas o jurídicas, que se inscriben o reanuden su inscripción ante la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), con un máximo de hasta cinco trabajadores y tengan actividades económicas de carácter permanente.

Según se indica en el párrafo segundo, la fórmula para calcular la base ajustada y el porcentaje de cotización será determinada técnicamente por la Caja Costarricense de Seguro Social.

La base ajustada al salario permitirá reducir en un periodo máximo de cuatro años el aporte de la cotización patronal al Seguro de Salud de Enfermedad y Maternidad, en forma progresiva o con un porcentaje fijo, según lo determine, como se indicó, la CCSS.

Si bien es cierto existe una buena intención en la propuesta e incluso se denota que tanto la fórmula de cálculo del porcentaje de cotización que será rebajado, así como la progresividad del rebajo a lo largo del plazo otorgado, fue delegado a la C.C.S.S., considera esta asesoría que lo anterior no evita o salva la propuesta de una posible duda de constitucionalidad, por cuanto el legislador debería plantear líneas generales, y partir de ellas, dejar que la Caja haga el planteamiento técnico de la fórmula o mecanismo, pues la Asamblea no debería legislar en ese pormenor que compete a la Institución de la Seguridad Social, incluso por su nivel de autonomía.

Conforme se indicó en el análisis de fondo de este informe, la administración y gobierno de los seguros sociales fue conferida por el constituyente de manera exclusiva y excluyente a la C.C.S.S. por lo que, de conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política, no se podría establecer por ley una regulación que es de naturaleza potestativa de esa Institución emblemática de la Seguridad Social.

Entonces, a pesar de que la iniciativa descarga en la C.C.S.S. el establecimiento del monto del beneficio, incluso estableciendo que el mismo no podrá ser superior en un 75% del porcentaje establecido para dicho seguro, y confiere otras decisiones a esa Institución, tales como la progresividad del beneficio a lo largo del plazo de cuatro años, lo cierto es que la decisión de aplicar el beneficio o su

existencia jurídica, implicaría la violación a la autonomía institucional de la C.C.S.S.

Artículo 10.

Sin perjuicio de las observaciones hechas en cuanto a la posible inconstitucionalidad del beneficio de contribuir un menor porcentaje hasta por un periodo de cuatro años a partir de una base ajustada al salario en el Seguro de Salud de Enfermedad y Maternidad (SEM), en relación con este artículo 10, únicamente nos limitamos a describir las sanciones a las que se haría acreedor la persona empleadora cuyo beneficio sea cancelado, en el reiterado entendido que, de acuerdo con esta asesoría, tal beneficio no puede ser concedido mediante ley por constituir una violación del artículo 73 de la Constitución Política, ello en caso de no llevar el beneplácito de la Junta Directiva de la Caja, y siempre que sea transitorio como lo establece el proyecto, y no de forma permanente, pues en ese supuesto, aun con decisión favorable de la CCSS, podría violentar el artículo 33 de la Constitución Política, en el tanto se estarían diferenciando unos contribuyentes de otros respecto de las cargas a la seguridad social.

En el **párrafo primero** sanciona a pagar los intereses, recargos y otros extremos que indica la Ley N° 17, cuando las personas empleadoras incurran en incumplimientos, tales como incumplimientos en las obligaciones patronales o de trabajadores independientes, respecto del correcto aseguramiento y reporte a la CCSS de la totalidad de las remuneraciones o ingresos; o bien cuando el servicio de inspección determine la existencia de una responsabilidad solidaria, de conformidad con los artículos 30 y 51 de la Ley Constitutiva de la Caja. Esta asesoría no encuentra ninguna objeción a dicho planteamiento.

Además, en el **párrafo segundo** se indica que deberá cancelar a la CCSS las diferencias generadas por la implementación de la base ajustada al salario en el Seguro de Salud y sus intereses, lo cual es una de las competencias usuales de dicha Institución.

Finalmente, en el **párrafo tercero** se indica que cuando la exclusión ocurra por haber inducido a error o engaño a las autoridades públicas con el fin de obtener los beneficios; el patrono cancelará la totalidad de la cuota patronal incluyendo intereses moratorios, que debería haber pagado a la CCSS por el tiempo por el cual disfrutó de su rebajo sin derecho a ello. Sobre esto otro tampoco tenemos ningún reparo, son conductas indebidas que obligan reintegros o resarcimientos a través de las correspondientes gestiones cobratorias.

Artículo 11.

En este artículo se establece como normas supletorias la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y sus reformas, Ley N° 17 del 22 de octubre de 1943, el Reglamento de Seguro de Salud, el Reglamento para Verificar el

Cumplimiento de las Obligaciones Patronales y de Trabajadores Independientes, sí como cualquier otra normativa aplicable.

Sin el ánimo de reiterar aspectos que ya han sido desarrollados ampliamente, sería improcedente el establecimiento de la supletoriedad de la ley Constitutiva, y los reglamentos que cita la norma, por cuanto es resorte exclusivo de la CCSS si ampara una ley especial para que se establezca este tipo de beneficios. Se recomienda reformular el artículo, así como está redactado podría tener problemas de constitucionalidad –principio constitucional de autonomía reforzada de la Institución-.

Y como aspecto de técnica, este tipo de norma generalmente se ubica al final del cuerpo legal, y no en medio de la propuesta legislativa.

Artículo 12.

Este es uno de los artículos centrales del proyecto de ley, vamos a analizarlo por párrafos, **el primero**, tiene una deficiente redacción, que se reitera en otros artículos (4 y 9), dice *“Aquellos patronos considerados como emprendedores o microempresarios con un máximo de hasta cinco trabajadores, sean físicos o jurídicos, que se inscriben o reanuden las actividades comerciales y económicas de carácter permanente podrán optar por aplicar a este régimen especial.”* Véase que después de la mención de trabajadores dice sean físicos o jurídicos, pero no se está calificando a los trabajadores, sino a los patronos. Por tanto, el párrafo debería decir así: *“Aquellos patronos, sean personas físicas o jurídicas, considerados como emprendedores o microempresarios con un máximo de hasta cinco trabajadores, que se inscriben o reanuden las actividades comerciales y económicas de carácter permanente podrán optar por aplicar a este régimen especial.”* Entonces, eliminar en los artículos 4, 9 y 12 del proyecto de ley “físicos o jurídicos” y cámbiese por “personas físicas o jurídicas”

Por otro lado, sobre el fondo, aquí se está autorizando los beneficios no hacia aquellos emprendedores que se inscriben por primera vez, sino todo el universo de emprendedores, los nuevos de inscripción y todos los que desarrollan actividad productiva desde hace muchos años, con operación en el mercado, y que podrían tener consolidadas sus micro y pequeñas empresas, lo cual debe ser motivo de reflexión de las señoras y señores diputados, por el impacto que pueda tener en las cuentas de la seguridad social y en pólizas de seguro.

El **párrafo segundo** indica que los emprendedores y microempresas que reúnan los requisitos deben realizar aporte patronal sobre el salario de sus trabajadores correspondiente al setenta y cinco por ciento (75%) del aporte establecido en el inciso a) del artículo **(SIC)** la Ley N° 4760 de 4 de mayo de 1971 y sus reformas al Instituto Mixto de Ayuda Social, y del inciso b) del artículo 15 de la Ley N° 5662 de 23 de diciembre de 1974 y sus reformas al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, durante un período de cuatro años no prorrogables.

Como se puede observar existe un error del que resulta difícil precisar su corrección para esta asesoría cuando se indica que el beneficio es sobre el aporte patronal sobre el salario de sus trabajadores correspondiente al setenta y

cinco por ciento (75%) del aporte establecido en el inciso a) del artículo (sin mención) de la Ley N° 4760 de 4 de mayo de 1971, y sus reformas, que se hace al Instituto Mixto de Ayuda Social. Lo anterior debe ser aclarado pues impide conocer a cuál aporte se refiere, en virtud que se omite el artículo de la Ley 4760 sujeto a concordancia.

Por otra parte, se indica que igual beneficio -pago del setenta y cinco por ciento (75%)- al aporte establecido en el inciso b) del artículo 15 de la Ley N° 5662 – Fodesaf), durante un período de cuatro años no prorrogables, norma en vigor que establece que los patronos públicos y privados deberán pagar al Fondo un cinco por ciento (5%) sobre el total de sueldos y salarios que paguen mensualmente a sus trabajadores.

Estas modificaciones son resorte del poder legislativo; es decir, es una decisión que se puede adoptar valorando de previo la oportunidad y conveniencia de la misma. Empero, es criterio de esta asesoría, tal y como se encuentra redactada la propuesta, sobre todo en relación con el párrafo primero de esta disposición que podría llevar a que emprendedores y microempresarios inscritos en operación y con utilidades razonables aleguen los mismos beneficios que la persona que inicia su emprendimiento, lo que a su vez podría generar afectación en el financiamiento de los programas sociales ejecutados por entidades públicas y otras expresamente indicadas en dicha ley, para beneficiar a personas en condición de pobreza o pobreza extrema.

Por último, el **párrafo tercero** de este artículo establece literalmente lo siguiente:

“Además, los emprendedores y microempresas de conformidad con lo establecido en esta ley, por un único periodo improrrogable de cuatro años gozarán de una tarifa especial en el pago de las primas correspondientes a pólizas de riesgos del trabajo de un cincuenta por ciento (50%) de las que fije la entidad aseguradora correspondiente de manera ordinaria al momento de la adquisición”.

Con respecto a esta redacción nos permitimos transcribir el contenido del Informe AL-DEST-IIN-141-2016 de este Departamento, que en el marco del expediente N° 19.729, Ley de Fomento a la persona emprendedora indicó, ante una propuesta de idéntico contenido lo siguiente:

*“Según la Superintendencia General de Seguros, el seguro riesgos de trabajo no es un seguro comercial, sino que es un producto que atañe a la protección de la seguridad social de los trabajadores. Su acceso constituye un derecho constitucional fundamental de conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política, el cual en lo que interesa, crea los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a estos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. Ciertamente según la entidad reguladora de seguros **éste no es un seguro comercial privado en sentido estricto, definido como un contrato mercantil, sino que se está en presencia de un seguro cuya regulación se encuentra en nuestra Norma Fundamental, dada***

su trascendencia dentro de la concepción de la justicia social y el reconocimiento del derecho a una salud preventiva y curativa. En ese sentido, el artículo 74 de la Constitución Política, expresa que los derechos sociales que se encuentran consagrados en el Título V, Capítulo Único, son irrenunciables. Además, agrega, que su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social.²

Entonces, cuando el artículo 3 enuncia la posibilidad de la rebaja de las primas³ del seguro de riesgos de trabajo a los emprendedores a un 50% no significa que la cobertura al mismo tiempo, como derecho de los trabajadores, se rebaje en ese mismo porcentaje, pues **habría una especie de renuncia a la atención e indemnización por un siniestro que es lo que entendemos no quieren los proponentes.** Esta idea de cobertura al pleno que beneficie al trabajador aunque su tarifa se rebaje al 50% se deja entrever en la propuesta de artículo 3, aunque de un modo oblicuo, sin claridad en grado de certeza.

Hay que decir que las pólizas de riesgos de trabajo están reguladas en el Título Cuarto del Código de Trabajo, Ley N° 2, del 27 de agosto de 1943 y sus reformas, que versa "de la protección de los trabajadores durante el ejercicio del trabajo" y, actualmente, por el vigente Reglamento General de los Riesgos del Trabajo, N° 13466-TSS, de 24 de marzo de 1982 y sus reformas.

Según el numeral 193 del Código Laboral, todo patrono, sea persona de Derecho Público o de Derecho Privado, está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, por medio del Instituto Nacional de Seguros, según los artículos 4º y 18 del mismo cuerpo legal. Y, es responsabilidad del patrono, asegurar contra riesgos del trabajo, obligación que subsiste aun en el caso de que el trabajador esté bajo la dirección de intermediarios, de quienes el patrono se valga para la ejecución o realización de los trabajos, de modo que el seguro cubra accidentes o enfermedades en los términos en que los define el artículo 195 del Código de Trabajo⁴. Lo anterior con la excepción cuando el seguro es voluntario y no existe responsabilidad patronal por el riesgo laboral⁵.

² Véase PJD-SGS-009-2010, de 03 de mayo de 2010, de la División Jurídica de la SUGESE dirigido al señor Javier Cascante, Superintendente.

³ Prima: Es el monto provisional que estima el Instituto Nacional de Seguros al inicio de cada período de vigencia de la póliza, como contraprestación por la cobertura de Riesgos de Trabajo que el Instituto asume, tomando como base las declaraciones de planilla, proyectos, subcontratos y otros.

⁴ Código de Trabajo, Artículo 195.- Constituyen riesgos del trabajo los accidentes y las enfermedades que ocurran a los trabajadores, con ocasión o por consecuencia del trabajo que desempeñen en forma subordinada y remunerada, así como la agravación o reagravación que resulte como consecuencia directa, inmediata e indudable de esos accidentes y enfermedades.

⁵ Código de Trabajo, Artículo 194.- Sin perjuicio de que, a solicitud del interesado se pueda expedir el seguro contra riesgos del trabajo, estarán excluidos de las disposiciones de este Título:

- a. La actividad laboral familiar de personas físicas, entendida ésta como la que se ejecuta entre los cónyuges, o los que viven como tales, entre éstos y sus ascendientes y descendientes, en beneficio común, cuando en forma indudable no exista relación de trabajo.
- b. Los trabajadores que realicen actividades por cuenta propia, entendidos como los que trabajan solos o asociados, en forma independiente, y que no devengan salario.

La póliza de Riesgos del Trabajo protege a los trabajadores que sufren un riesgo de trabajo brindándoles la asistencia médico quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación que necesitan para reincorporarse a la sociedad, además le brinda un subsidio económico durante el periodo de incapacidad temporal y una indemnización en caso de incapacidad permanente o muerte por un riesgo de trabajo.

La Superintendencia General de Seguros (SUGESE) tiene competencia para aprobar las tarifas máximas por concepto de primas del Seguro de Riesgos del Trabajo al INS⁶, asimismo, facultades decisorias en caso de reducciones a las primas, tema absolutamente necesario de poner en conocimiento de la Superintendencia (consulta obligatoria).

Según el portal Internet del INS⁷, esta Institución aseguradora ofrece distintas opciones de aseguramiento según su condición de Patrono o Trabajador Independiente. En el Anexo 1 de este Informe se pueden ver las que están ofertadas hasta este momento.

El costo del seguro depende de la actividad que desarrolla el trabajador, el tipo de empresa (actividad económica⁸ de la empresa), plazo por el cual se toma el seguro (período corto o actividades permanentes) y salarios devengados. Para el cálculo del costo del seguro se toma como referencia el salario que indique el patrono o el trabajador. Si el salario reportado es inferior a mínimo, el INS toma como base de oficio el salario mínimo de ley vigente determinado por el Ministerio de Trabajo.

Las tarifas en Riesgos del Trabajo dependen del grado de riesgo de cada actividad según el Manual Tarifario que emita la SUGESE⁹, allí se pueden encontrar docenas de códigos y escalas porcentuales según rama y actividad puntual económica-productiva, por ejemplo, un emprendedurismo que haga fumigación aérea –pilotos- tiene una tarifa de 34.83% mientras una granja avícola 3.02%, la silvicultura 17.85%, la fabricación de recipientes de madera 5.65%, fabricación de bolsos de mano 1,52%, etc¹⁰.

⁶ Para mayor abundamiento véase “Norma Técnica Del Seguro de Riesgos del Trabajo 2016” en <http://www.avantoseguros.com/sites/default/files/NormaTe%CC%81cnicaSeguroRiesgosdelTrabajo2016.pdf>

⁷ INS. <http://portal.ins-cr.com/portal.ins-cr.com/Empresas/SegurosCo/RiesgosTrabajo/Tiposdepoliza.htm>, consultado el día 29 de abril de 2016.

⁸ Actividad económica: Se refiere a la actividad que se dedica el Tomador del seguro, catalogada conforme a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), vigente al momento de la suscripción, rehabilitación o estudio de experiencia de la póliza.

⁹ Manual tarifario: Es el documento que contiene las tarifas por actividad económica, autorizadas por la Superintendencia General de Seguros (SUGESE), para el Seguro de Riesgos del Trabajo del Instituto Nacional de Seguros.

En términos generales, en promedio, la tarifa oscila entre 1 – 7% de la planilla anual (suma de salarios más un 10%). La forma de pago es anual, semestral o trimestral. Sin embargo, en pólizas semestrales y trimestrales existen recargos por fraccionamiento de pago de un 8 y un 11% respectivamente. Al finalizar el año póliza se hace un balance de lo pagado por el patrono versus planilla real reportada, de existir diferencias a favor del patrono éstas se aplican al año siguiente. Caso contrario el patrono debe pagar el faltante de prima devengada. Este proceso se denomina liquidación anual de póliza.

Todo lo anterior se explica para decir que la redacción del artículo 3 del proyecto de ley es omisa en cuanto a todo este detalle que hemos hecho referencia, pues lacónicamente dice que los emprendedores gozarán de una tarifa especial en el pago de las primas correspondientes a pólizas de riesgos del trabajo que no superará el cincuenta por ciento (50%) de las que fije la institución pertinente (dígase la Sugese previa solicitud del INS) de manera ordinaria al momento de la inscripción, ello previamente a que tenga condición de emprendedor así registrado ante el MEIC.

Ciertamente esta asesoría ve favorable la exoneración, aunque observando la extensa oferta de tipos de pólizas de riesgos de trabajo y la consiguiente diferenciación de primas por tipo de actividad, el legislador debería ser más explícito o restrictivo hacia cuáles modalidades de póliza de las que están en el Anexo 1 debería otorgarse la exoneración especial del rebajo del 50%, supondríamos que se partiría del criterio de todas aquellas orientadas a la producción nacional donde el emprendedor tendría el nicho de actividad, excluyéndose aquellas dirigidas a hogar o construcción, que son más inclinadas a labores domésticas o urbanísticas.

*Finalmente, la norma debe ser limpia y clara, pues a nuestro juicio no basta decir “Lo anterior sin perjuicio de las indemnizaciones que les correspondieren conforme la normativa vigente”, que se presta para un sinnúmero de interpretaciones posteriores. En otras palabras, **la rebaja a la mitad de la tarifa al emprendedor por cuatro años no ha de tener incidencia en la atención, pago e indemnización al trabajador en cuanto a la cobertura, la cual sería plena, obviamente con relación a todos los porcentajes, según tipo de miembro del cuerpo humano o enfermedad que está densamente listado en el Código de Trabajo, que responde a porcentajes de impedimento vinculado a pérdidas totales o parciales, de acuerdo al miembro más útil y al menos útil o bien a pérdida o disminución de la capacidad general de la persona, según la valoración técnico médica que se haga, y con base en la gravedad de las consecuencias del riesgo ocurrido**”¹¹*

Entonces, siendo que este último párrafo del artículo del proyecto en estudio establece que por un único periodo improrrogable de cuatro años los emprendedores y microempresarios gozarán de una tarifa especial en el pago

¹⁰ Si se quiere ver la escala completa véase en: http://www.sugese.fi.cr/sala_prensa/comunicados/historico/Escala_Riesgos_trabajo.pdf.

¹¹ Departamento de Servicios Técnicos. AL-DEST-IIN-141-2016.

de las primas correspondientes a pólizas de riesgos del trabajo de un cincuenta por ciento (50%) de las que fije la entidad aseguradora correspondiente de manera ordinaria al momento de la adquisición, debe establecer y reformular el legislador lo planteado, en el sentido de que dicha rebaja no puede ni debe de tener incidencia en la atención, pago e indemnización al trabajador en cuanto a la cobertura, la cual sería plena, obviamente con relación a todos los porcentajes, según tipo de miembro del cuerpo humano o enfermedad que está densamente listado en el Código de Trabajo, que responde a porcentajes de impedimento vinculado a pérdidas totales o parciales, de acuerdo al miembro más útil y al menos útil o bien a pérdida o disminución de la capacidad general de la persona, según la valoración técnico médica que se haga, y con base en la gravedad de las consecuencias del riesgo ocurrido, tal y como en esa oportunidad lo indicó este Departamento.

Lo anterior por cuanto éste no es un seguro comercial privado en sentido estricto, definido como un contrato mercantil, sino que se está en presencia de un seguro cuya regulación se encuentra en nuestra Norma Fundamental, dada su trascendencia dentro de la concepción de la justicia social y el reconocimiento del derecho a una salud preventiva y curativa.

Artículo 13.

Con este artículo se crea la Red Nacional de Incubación y Aceleración, que tendrá a cargo la articulación de los elementos que componen el proceso de incubación y aceleración, el fomento de la cultura emprendedora, la articulación de las acciones del proceso de formación y consolidación de proyectos empresariales factibles y viables. Como rector de la red, la propuesta designa al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

Esta vendría a ser una nueva red, separada a la que ya se encuentra regulada mediante el Decreto Ejecutivo N° 39295, del 22 de junio de 2015, Reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley N° 8262, capítulo tercero, artículos 53 a 59.

En efecto, en esa reglamentación en vigor se creó la Red de Apoyo a la PYME y Emprendedores (RED), al amparo del artículo 26 de la Ley N° 8262¹², la misma se concibe como un mecanismo de coordinación interinstitucional con las instituciones u organizaciones representadas en el Consejo Asesor Mixto PYME, y por todas aquellas instituciones públicas u organizaciones privadas que desarrollen o puedan desarrollar acciones, programas y proyectos tendientes a mejorar los niveles de competitividad.

¹² Artículo 26.-Se entenderá como coordinación institucional la que se dé entre el MEIC y las dependencias integrantes del Consejo Asesor PYME y aquellas cuyo objeto institucional no sea específicamente la atención de las PYMES, pero que su accionar pueda constituirse en un mecanismo de apoyo, desarrollo y fortalecimiento de las PYMES. Para lo anterior, coordinarán con el MEIC y establecerán, dentro de su gestión institucional, acciones, programas especializados en atención a las PYMES y herramientas que garanticen la materialidad de las acciones que se emprendan, de conformidad con esta Ley, en el ámbito de las respectivas competencias.

Entonces, debe valorarse de acuerdo con los criterios de oportunidad y conveniencia la creación de otra red que se diferencia de la preexistente en el tanto la propuesta se dirige a que esta sea de Incubación y Aceleración. No obstante, **supone e implica una duplicación de esfuerzos institucionales tanto para el MEIC como para los integrantes del SBD**, pues como se aprecia en el párrafo segundo que la red estará constituida por las incubadoras y aceleradoras de empresas que se encuentren debidamente registradas ante el MEIC, así como por las empresas e instituciones prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, de conformidad con los requisitos que establezca el Ministerio, según lo establecido en en lo que vendría a ser esta ley, en caso de aprobarse, la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo y sus reformas, N° 8634 del 23 de abril del 2008, y lo dispuesto en el Manual Operativo emitido por el MEIC.¹³

Artículo 14.

Se establece que el Instituto Nacional de Aprendizaje y las incubadoras de empresas desarrollarán programas de promoción del emprendedurismo, procesos de orientación y formación, orientación para la formalización dirigidos a emprendedores, nuevos empresarios y la empresarialidad.

Además se concede prelación para acceder a programas presenciales y virtuales de formación ocupacional a quienes formen parte de la red. Los mismos deberán ser impartidos por el INA.

Lo anterior es nuestro criterio no ofrece problema para su aprobación y si se quiere es más bien deseable que se impulsen desde esa Institución de aprendizaje todas aquellas medidas que sean necesarias para el fomento y la capacitación de emprendedores y pequeños empresarios. Eso sí, requiere una consulta obligatoria por ser el INA un ente autónomo.

¹³ El artículo 55 del Reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, establece como integrantes de la red: a. Instituciones u organizaciones con representación en el Consejo Asesor Mixto PYME, vinculadas al desarrollo y promoción de las PYME y los Emprendedores. b. Instituciones Bancarias Públicas que promuevan y fomenten programas de crédito diferenciados y otros, dirigidos al sector PYME y a los Emprendedores. c. Instituciones Bancarias y Financieras Privadas que promuevan y fomenten programas de crédito diferenciados y otros, dirigidos a las PYME y a los emprendedores que trabajen como operadores del Sistema de Banca para el Desarrollo. d. El Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICIT). e. Instituciones de la Administración Pública relacionadas con el Programa Compras del Estado. f. Instituciones que promuevan el comercio interno de las PYME, que fortalezcan la comercialización de los productos en el mercado interno. g. Centros de enseñanza universitaria privada, universidades estatales, para-universitarias, institutos técnicos y tecnológicos, que tengan programas, consultorías, asesorías y programas de investigación, vinculación, extensión docente y responsabilidad social universitarias dirigidas a fortalecer la productividad y competitividad de las PYME y los emprendedores y el desarrollo del ecosistema. h. Instituciones que desarrollen proyectos, programas y actividades orientadas a facilitar el acceso de las PYME y los emprendedores a los mecanismos de tutela ambiental, como el uso de tecnologías ambientales limpias, el conocimiento y cumplimiento de normas y reglamentos de protección y conservación del medio ambiente, la formación y capacitación para el uso de elementos correctivos, auditorías ambientales, las evaluaciones ambientales, las eco-etiquetas, el envase, el embalaje, el reciclaje y la producción más limpia, y medición de su huella ambiental (hídrica, de carbono, y residuos sólidos).

Artículo 15.

En este artículo se establecen once medidas con el fin de coordinar y realizar las correspondientes articulaciones para la Red Nacional de Incubación y Aceleración de empresas. Una vez analizadas las acciones descritas se concluye que son adecuadas y proporcionadas, responden al objetivo central de la propuesta y a la creación de la red.

Artículo 16, incluye un nuevo Título IX al Código Municipal

Mediante este artículo se incorpora al Código Municipal, Ley N° 7794, del 30 de abril de 1998, **“un nuevo Título IX, “Trámites Municipales Simplificados””**.

En virtud de que ese Código posee un título IX organizado bajo dos capítulos referidos a disposiciones varias y disposiciones transitorias debe indicarse que se incorpore el nuevo título y se corra la numeración, con el fin de que no se tengan por derogadas las disposiciones existentes en el título IX vigente.

El título IX que se propone incorporar establece los siguientes artículos:

Artículo 191.

Se establece el Régimen de Trámites Municipales Simplificado con objeto fortalecer el emprendimiento y la reducción de tiempos y costos relacionados con la creación de empresas emprendedoras y microempresas, así como establecer uniformidad en los requisitos que exigen las Municipalidades.

Se indica que ese régimen responderá a los principios de mejora regulatoria y simplificación de trámites, con especial observancia a los principios de economía procesal, racionalización de trámites, celeridad, silencio positivo y estandarización de trámites.

Se establece que las Municipalidades, con la colaboración de La Unión Nacional de Gobiernos Locales y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, para la implementación de este régimen, deben diseñar procesos técnicos y administrativos con el fin de ser implementados, diseñar un formulario único que solicite la información indispensable y necesaria para la adquisición del permiso correspondiente, lo que es deseable en el tanto el aporte del MEIC sea a título de colaboración.

Huelga decir que muchas de esas disposiciones se encuentran reguladas en la actualidad mediante la Ley Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos N° 8220, del 04 de marzo de 2002. Allí se establece que la información que presenta un administrado ante una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública, no podrá ser requerida de nuevo por estos, para ese mismo trámite u otro en esa misma entidad u órgano. De igual manera, ninguna entidad, órgano o funcionario público, podrá solicitar al administrado, información que una o varias de sus mismas oficinas emitan o posean.

Por su parte, se le confiere a la Dirección de Mejora Regulatoria del MEIC la rectoría en materia de simplificación de trámites y mejora regulatoria, y las municipalidades entidades obligadas al cumplimiento de lo que vendría a ser la ley. Esta competencia de suyo la tiene por ley dicha Dirección. Asimismo, ese órgano administrativo sería el responsable del seguimiento de los programas de mejora regulatoria que se establezcan, cuestión que como se dijo ya por ley ostenta.

Ahora bien, el párrafo final de este nuevo artículo 191 debe ser observado por el legislador a la luz del principio de autonomía municipal.

“Cuando las Municipalidades emitan nuevos reglamentos o reformas los existentes que contengan procedimientos o trámites requeridos para otorgar los permisos de operaciones o la renovación de los para los emprendedores y microempresas, consultará su criterio al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el criterio fundamentado que vierta el ministerio para estos casos deberán ser incorporados”.

Lo anterior en criterio de esta asesoría es violatorio del artículo 170 de la Constitución Política. Como lo ha indicado este Departamento en el pasado, la autonomía municipal se puede definir como la capacidad que tienen las municipalidades de tomar libremente aquellas decisiones fundamentales del ente frente al Estado, autonomía que abarca en concreto una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa.

En relación con la autonomía municipal, la Sala Constitucional, en el Voto N.º 544599, ha indicado:

“...autonomía política: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tiene la potestad de dictar su propio ordenamiento en la materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y de los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y autonomía administrativa: como la potestad que implica solo la autonormación, sino también la autoadministración y por lo tanto, libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente...”

Entonces, en virtud de la autonomía municipal no se puede sujetar a esas corporaciones al criterio del MEIC para incorporar en sus reglamentaciones o procedimientos decisiones emanadas por otros entes del Estado, pues ello violenta el principio de autonomía administrativa, por cuanto se impide la autonormación y auto administración. En criterio de esta asesoría, de procederse

con lo dispuesto se estaría en presencia de otro eventual vicio de constitucionalidad, por lo que se sugiere su revisión o replanteamiento.

Artículo 192.

Se establecen requisitos documentales para el trámite de permisos municipales

El párrafo primero indica que la Municipalidad no podrá exigirle al administrado la presentación de ninguna constancia, fotocopia, certificación o cualquier información que emita de conformidad con el artículo 8º de la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos y sus reformas, N° 8220 del 11 de marzo del 2002.

En efecto el artículo 8 de dicha ley, en su párrafo primero, establece que la entidad u órgano de la Administración Pública que, para resolver requiera fotocopias, constancias, certificaciones, mapas o cualquier información que emita o posea otra entidad u órgano público, deberá coordinar con esta su obtención por los medios a su alcance, para no solicitarla al administrado.

Si se coteja el párrafo que se pretende introducir mediante artículo 192 del Código Municipal y lo indicado en el párrafo primero del artículo 8 de la Ley N° 8220, lo recomendable sería reproducir el contenido fundamental de lo que indica esta última legislación para que exista claridad en cuanto a que no se pueda solicitar ese tipo de documentación si la misma es emitida o poseída por otro órgano público.

Por lo demás se establece que debe verificarse “internamente” una serie de condiciones tales como que la actividad esté conforme al uso de suelo establecido, que el solicitante de la licencia comercial o la empresa, así como el dueño del inmueble donde se va a desarrollar la actividad, estén al día en el pago de impuestos y tarifas municipales, lo que resulta adecuado y proporcionado. Lo anterior se establece en los incisos a), b) y c).

Debe eso sí esclarecerse de mejor manera, en aras de cumplir con el principio de seguridad jurídica, a qué se refiere la propuesta cuando indica que esos asuntos antes enumerados deben verificarse “internamente” dado lo amplio e indeterminado que representa dicho término.

Finalmente, se establece que en caso de no existir una plataforma electrónica donde se pueda constatar la información, sin perjuicio que el solicitante pueda aportarla, la Municipalidad podrá solicitar y verificar, vía correo electrónico o por otro medio, que sea de igual o de mayor efectividad:

“a) Que el solicitante se encuentre al día en los pagos correspondientes a la Caja Costarricense de Seguro Social, al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y no encontrarse moroso en el Registro de Infractores contemplado en el artículo 35 de la Ley General de Control de Tabaco y sus efectos nocivos en la salud y sus reformas, N° 9028 del 05 de abril de 2012”.

Artículo 193.

Se establece que la solicitud de nuevos requisitos, trámites y procedimientos por parte de las Municipalidades deberá estar antecedida de su debida publicación, lo que es adecuado

Artículo 194.

Finalmente, este artículo establece que cuando se trate de solicitudes para el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones, vencido el plazo de resolución otorgado por el ordenamiento jurídico, sin que la Administración se haya pronunciado, se ajustará a lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, esto respecto del silencio positivo.

Lo anterior en efecto se encuentra positivizado en la referida ley, y es procedente, pero tampoco es una novedad, ya es de aplicación para las Municipalidades, en ese sentido la norma propuesta replica lo que ya indica el ordenamiento jurídico.

Disposiciones Transitorias

Esta propuesta legislativa cierra con dos disposiciones transitorias que por su importancia nos permitimos repasar.

Transitorio I.

Se **autoriza**, por una única vez, al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, y Caja Costarricense de Seguro Social a condonar, a partir de la publicación, y hasta por un plazo de 6 meses, los intereses, multas, recargos a las deudas correspondientes a las obligaciones de los últimos cuatro años de los patronos considerados como emprendedores o microempresas que reanuden las actividades comerciales y económicas de carácter permanente.

Dado que se trata de una autorización no se identifica impedimento para la aprobación de la condonación que se pretende que en todo caso será potestativo para las instituciones relacionadas aplicarla o no.

No obstante, esta disposición transitoria carece de parámetros ciertos y conclusivos en cuanto a quién hace la calificación de empresa emprendedora o microempresa, cumpliéndose los requisitos por supuesto, vale decir, alguien, una administración, por ejemplo, el MEIC, tendría que calificar esa solicitud, determinar si es sujeta de beneficio, y no lo indica el Transitorio.

Por otra parte, tal y como se señaló en el análisis del artículo 4 de esta propuesta de ley, el concepto de emprendedores o microempresas que reanuden las actividades comerciales y económicas **de carácter permanente** debería ser mejor clarificado por el legislador, de modo tal, que se establezcan los parámetros que permitan identificar con claridad ese carácter permanente de un emprendimiento.

Transitorio II.

En este transitorio se indica compulsivamente a la CCSS que tendrá un plazo de tres meses para determinar los porcentajes de cotización de la Base Ajustada al Salario, y encima le señala que *“transcurrido ese periodo sin la determinación de los porcentajes por parte de la institución, los emprendedores y a las microempresas que cumplan con los requisitos establecidos en esta ley se les deberá aplicar un porcentaje de cotización del 75% del actual porcentaje establecido para dicho seguro hasta tanto la CCSS determine los porcentajes de cotización”*

Lo anterior, conforme se ha venido analizando supra, podría representar un nuevo vicio de constitucionalidad identificado por esta asesoría, por cuanto, como se ha expresado supra, mediante ley resulta imposible imponer el beneficio pretendido sobre un seguro social de administración de la CCSS. Mucho menos establecer el porcentaje de cotización al margen de la decisión que pueda adoptar la Junta Directiva de la Institución, como se indica en este transitorio.”

CONSIDERACIONES SOBRE EL FONDO

De esta forma, del análisis de las consultas, las observaciones realizadas por el Departamento de Servicios Técnicos, así como criterios de oportunidad y conveniencia la Subcomisión # 2, que tuvo a cargo el análisis del proyecto y conformada por las señoras diputadas Yorleny León Marchena (Coordinadora), María José Corrales Chacón y Patricia Villegas Álvarez, presentaron un informe de subcomisión unánime afirmativo con las siguientes consideraciones:

- i. Que la capacidad emprendedora es un talento que todo Estado debería promover y desarrollar, mediante políticas, estrategias y acciones nacionales que ayuden a incentivar y estimular este sector, las acciones deben ir dirigidas a incentivos impositivos, financiamiento flexible para emprendedores, programas de educación empresarial, eliminar barreras legales de ingreso al mercado.
- ii. Para el año 2017 las PYMES representaron el 97.5% del parque empresarial a nivel nacional, según los datos del BCCR.
- iii. Para el 2012 se contaba con 102.177 microempresas y para el 2017 se contabilizaron 108.079 microempresas.
- iv. Las pequeñas empresas, durante el 2012 hasta el 2017, estas aumentaron su cantidad, pasando de 15.277 pequeñas empresas en el 2012 a 16.900 pequeñas empresas en el 2017.
- v. Que esta Subcomisión, atiende parcialmente las observaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social, aunque suscribe los argumentos técnico-jurídicos expresados por el MSc. Luis Guillermo Bonilla Herrera, Procurador

del Área de la Función Pública, de la Procuraduría General de la República, donde manifiesta que¹⁴:

1. *La Constitución Política concedió a la Caja Costarricense de Seguro Social con un grado de autonomía distinto y superior –de segundo grado- al que ostentan la mayoría de los entes descentralizados, porque tiene no sólo la administración sino también el “gobierno” de los seguros sociales a su cargo.*

2. *Se ha considerado a la Caja Costarricense de Seguro Social, como una instancia decisoria autónoma en la definición específica de las condiciones (períodos de calificación -cuotas u aportes-; requisitos de edad y tiempo cotizado) y beneficios –prestaciones médicas y económicas- de cada régimen de protección de la Seguridad Social a su cargo (IVM) (art. 68 de la Ley Constitutiva N° 17 del 22 de octubre de 1943) y pensiones o jubilaciones.*

3. *La autonomía que le garantiza la Constitución Política a la CCSS está en función del fin y no del sujeto 3, por lo que reconduciendo a sus justos términos la autonomía, dicha institución sí estaría sujeta eventualmente a lo dispuesto tanto por el Poder Ejecutivo y el legislador, en cuanto a materia de gobierno, en campos diferentes a la administración de los seguros sociales e incluso dentro de aquél ámbito –porque la autonomía es parcial y no absoluta-, siempre que no se soslaye el contenido mínimo de su competencia constitucionalmente reconocida, todo en aras de mantener la armonía, coordinación, coherencia y unidad de la gestión administrativa.*

4. *No hace incompatible hoy aquel grado de autonomía institucional con la potestades públicas intersubjetivas de dirección y planificación nacional en ámbitos externos del núcleo central de su autonomía, por ser el nuestro un Estado unitario concentrado con unidad indiscutible de mando 2 y porque en definitiva la autonomía que le garantiza la Constitución Política a la CCSS está en función del fin y no del sujeto 3, por lo que reconduciendo a sus justos términos la autonomía, dicha institución sí estaría sujeta eventualmente a lo dispuesto tanto por el Poder Ejecutivo y el legislador, en cuanto a materia de gobierno, en campos diferentes a la administración de los seguros sociales e incluso dentro de aquél ámbito –porque la autonomía es parcial y no absoluta-, siempre que no se soslaye el contenido mínimo de su competencia constitucionalmente reconocida, todo en aras de mantener la armonía, coordinación, coherencia y unidad de la gestión administrativa.*

5. *El Poder Legislativo, como órgano de representación de la soberanía, la que reside en el Pueblo y la delega en el primero, puede modificar o variar las competencias y servicios públicos que le han sido*

¹⁴ Tomado de Bonilla Herrera, Luis Guillermo. (2014). La autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social y las potestades intersubjetivas de dirección y planificación estatal. Disponible en <https://www.pgr.go.cr/publicaciones/la-autonomia-de-la-caja-costarricense-de-seguro-social-y-las-potestades-intersubjetivas-de-direccion-y-planificacion-estatal-2/> Consultado el 12 de febrero de 2020.

asignados a un ente descentralizado, por lo que bien podría cercenar, modificar o ampliar tales competencias. En el artículo 190 constitucional no se estableció ninguna excepción o límite para el legislador ordinario, de haberlo querido el constituyente originario así lo habría dispuesto, de manera que no puede interpretarse ese numeral en el sentido que habrá competencias esenciales y básicas de un ente público que son intocables para el legislador ordinario.

6. El artículo 105 de la Constitución, le atribuye al legislador ordinario la potestad legislativa para que ejerza su libertad de configuración o conformación (discrecionalidad legislativa), en este caso, de la organización administrativa constitucional, como bien lo disponga, con los únicos límites razonables derivados, expresamente, del parámetro de constitucionalidad y del Derecho Internacional Público, en especial en materia de Derechos Humanos.

7. La potestad legislativa que, originariamente, reside en el Pueblo – órgano fundamental del Estado, artículo 9º de la Constitución- y es delegada en la Asamblea Legislativa no puede estar sometida a límites, directos o indirectos, creados por virtud de la jurisprudencia constitucional al interpretar restrictivamente una norma determinada (ratio essendi del ordinal 105 de la Constitución al no sujetar la potestad legislativa más que a los límites explícitos que indica ese precepto). La sujeción plena de los entes públicos descentralizados con autonomía política o de gobierno queda plenamente corroborada, a partir de una hermenéutica constitucional sistemática, cuando se repara que el artículo 88 de la Constitución, tratándose de los entes públicos que gozan de la autonomía de organización, sea la de tercer grado y, por ende, más intensa que la política o de gobierno, como en el caso costarricense las universidades públicas o centros de enseñanza superior, los somete a la ley.

8. El Tribunal Constitucional en el Voto No. 1313-93 de las 13:54 hrs. de 26 de marzo de 1993 con referencia expresa a las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, desentrañando el espíritu real y efectivo del “poder originario”. No habría, ahora, motivo alguno para interpretar que el artículo 73 de la Constitución le otorga un blindaje o una suerte de inmunidad a la Caja Costarricense de Seguro Social frente a la potestad legislativa. Cualquier argumento meta-jurídico –como podría ser la desconfianza en los criterios políticos manejados en el seno del órgano legislativo donde reside la soberanía- para vetar la plenitud del ejercicio de la potestad legislativa frente a los entes públicos con autonomía política o de gobierno, supone desconocer o soslayar los fundamentos básicos del Estado de Derecho y del régimen democrático, dado que, por el principio de separación de funciones y de la soberanía del Estado, es al legislador ordinario a quien le corresponde desarrollar el régimen constitucional de la organización administrativa.

- vi. Que con base en los anteriores argumentos se mantiene la creación por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social, de un régimen especial para

aquellos patronos considerados como emprendedores o microempresarios, sean físicos o jurídicos, dentro de las competencias legales y constitucionales de la institución.

VOTACIÓN EN COMISIÓN

En sesión ordinaria No. 8 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales, con fecha de 25 de agosto de 2020, se procedió a conocer y votar el Expediente en discusión.

De tal manera de acogió de manera unánime afirmativa el Informe de Subcomisión presentado por las legisladoras Yorleny León Marchena, María José Corrales Chacón y Patricia Villegas Álvarez.

Asimismo, se procedió a la aprobación de la moción de texto sustitutivo y del texto por el fondo, donde la diputada Corrales Chacón, como proponente principal de la iniciativa, hizo uso de la palabra para agradecer el apoyo de la Comisión y resaltar que el proyecto representa un importante apoyo e incentivo a los emprendimientos y las microempresas en momentos donde la situación económica y el desempleo se han agravado a raíz de la emergencia provocada por el Covid-19. Por su parte, la diputada oficialista Catalina Montero, también hizo uso de la palabra para destacar la relevancia del proyecto de ley.

Finalmente se procedió a aprobar moción de publicación del texto dictaminado en el Diario Oficial y consulta a las siguientes instancias determinadas por el Departamento de Servicios Técnicos en su informe AL-DEST- IJU -191-2019:

Obligatorias:

- Municipalidades de todo el país
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Instituto Nacional de Seguros (INS)
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
- Bancos comerciales del Estado
- Universidades Públicas

Facultativas:

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Economía
- Superintendencia General de Seguros
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (Uccaep)

Tanto la votación por el fondo del proyecto, como la votación de las mociones de publicación y consultas, fueron revisadas y rechazadas para dejar en firme los actos, en la misma sesión.

POR TANTO:

De conformidad con lo expuesto, y tomando en cuenta aspectos técnicos, de oportunidad y conveniencia, las suscritas diputadas y los suscritos diputados miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales rendimos el presente **DICTÁMEN UNÁNIME AFIRMATIVO** del proyecto de ley Expediente N.º 21.524.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY DE FOMENTO E INCENTIVOS A LOS
EMPRESARIOS Y LAS MICROEMPRESAS**

TÍTULO I

CAPÍTULO I
Disposiciones generales

ARTÍCULO 1- Ámbito

La presente ley aplica a todos los individuos y grupos de personas que desean promover una o varias actividades económicas viables y factibles que cumplan con los parámetros establecidos en esta ley y en el ordenamiento jurídico.

Y a las instituciones públicas prestadoras de servicios y bienes necesarios para la creación, aceleración y consolidación de la cultura emprendedora y el emprendimiento.

ARTÍCULO 2- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto incentivar y fortalecer el emprendimiento mediante incentivos y apoyos al emprendedor; así como agilizar el proceso de formalización de los emprendimientos, además de estimular la reincorporación de las microempresas a la economía nacional.

Como objetivos específicos la presente ley tiene:

- a) Promover el espíritu y cultura emprendedora.
- b) Creación de una red de instrumentos de fomento productivo.
- c) Fomentar el desarrollo productivo de las microempresas innovadoras, generando condiciones y estímulos que permitan la igualdad de oportunidades.
- d) Eliminar las barreras burocráticas y de procedimientos innecesarios que limitan la creación de empresas; así como su posterior funcionamiento.

ARTÍCULO 3- Definiciones

- a) Cultura emprendedora: Conjunto de valores, creencias, convicciones, ideas y competencias compartidos por la sociedad y los diferentes sectores, que los hace estar en mejores condiciones de responder positivamente a los cambios y nuevas oportunidades, para crear y poner

en práctica nuevas ideas y formas de trabajar, que se traducen en beneficios económicos y sociales.

- b) Microempresa: Unidades económicas que, medidas mediante los parámetros de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, N.º 8262 y su reglamento, se ubican dentro de esta categoría.
- c) Emprendedor: Aquella persona o personas que tienen la motivación y la capacidad de detectar oportunidades o identificar necesidades, organizar recursos para su aprovechamiento y ejecutar acciones de forma tal que obtienen un beneficio económico o social por ello.

El MEIC otorgará la condición de emprendedor a aquellas personas que se registren en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC), y que lleven a cabo proyectos de emprendimiento en Costa Rica con el propósito de contribuir en su proceso hacia la consolidación y formalización como PYME. Para ello deberán cumplir con los requisitos establecidos en esta ley y su reglamento.

- d) Emprendimiento: Actividad o grupo de actividades que emergen de la detección de oportunidades e identificación de necesidades y que se traducen en beneficios económicos y sociales. Fenómeno económico o social que emerge en el desarrollo de la actividad emprendedora.

TÍTULO II

CAPÍTULO I

Disposición general:

Regímenes, especial de Seguridad Social y de reducción especial

ARTÍCULO 4- Aplicación General

Esta ley regula los incentivos y beneficios de los regímenes, especial de Seguridad Social y de reducción especial, para las distintas contribuciones sociales que deben realizar las empresas, sujetas a esta ley.

Este régimen será aplicable a los emprendedores y microempresas de cualquier naturaleza jurídica y sector económico.

Entre las condiciones para la aplicación de este régimen, los emprendedores o microempresarios deberán acreditar la condición de microempresa certificada por el MEIC o el MAG según corresponda en los plazos que establezca el reglamento de esta ley. Además, no mantener deudas pendientes con la CCSS, ni derivadas de la Ley de Protección al Trabajador y Fodesaf en su condición de patrono, ni como trabajador independiente y estar al día con las obligaciones tributarias y laborales; así como con sus obligaciones tributarias de carácter municipal.

ARTÍCULO 5- Régimen especial de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) creará, dentro del marco de sus funciones legales y autonomía constitucional, un régimen especial para aquellos patronos considerados como emprendedores o microempresarios, sean físicos o jurídicos, que cumplan con las condiciones y características establecidas en la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, N.º 8262 y su reglamento y las que establezca esta ley y su reglamento y en esta Ley.

CAPÍTULO II

ARTÍCULO 6- Régimen de reducción especial

Aquellos patronos, sean personas físicas o jurídicas, considerados como emprendedores o microempresarios con un máximo de hasta cinco trabajadores, que se inscriben o reanuden las actividades comerciales y económicas podrán optar, por una única vez durante un plazo de cuatro años no prorrogables, aplicar a este régimen especial.

Los emprendedores y microempresas que reúnan los requisitos previstos en esta ley, deberán realizar un aporte patronal sobre el salario de sus trabajadores correspondiente al setenta y cinco por ciento (75%) del aporte establecido en el inciso a) del artículo 14 de la Ley N.º 4760, de 4 de mayo de 1971 y sus reformas al Instituto Mixto de Ayuda Social y del inciso b) del artículo 15 de la Ley N.º 5662, de 23 de diciembre de 1974 y sus reformas al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, durante un período de cuatro años no prorrogables.

Además, los emprendedores y microempresas de conformidad con lo establecido en esta ley, por un único periodo improrrogable de cuatro años gozarán de una tarifa especial en el pago de las primas correspondientes a pólizas de riesgos del trabajo de un cincuenta por ciento (50%) de las que fije la entidad aseguradora correspondiente de manera ordinaria al momento de la adquisición. Esta reducción del 50% en la prima de la póliza de riesgos de trabajo no tendrá incidencia en la atención, pago e indemnización al trabajador en cuanto a la cobertura.

Sanciones administrativas

Artículo 7. - Sanciones

- a) Las sanciones por infracciones administrativas, son el resultado de incumplir las obligaciones establecidas por esta ley y su reglamento.

Se dará la suspensión temporal de los beneficios establecidos, por:

- I. No cumplir las disposiciones que emita la CCSS, FODESAF y el IMAS sobre la obligación de actualización de datos.
- II. No renovar su condición de PYME ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- III. No estar registrado ante Tributación Directa como contribuyente, o encontrarse moroso con el pago total de sus obligaciones fiscales o con su declaración correspondiente.

Esta suspensión temporal, será hasta tanto el beneficiario cumpla con las disposiciones de los incisos anteriores.

b) Se dará la cancelación total de los beneficios establecidos, cuando se presente una de las siguientes condiciones:

- I. No mantenerse al día con sus obligaciones patronales de conformidad con el ordenamiento jurídico.
- II. Cuando no esté dentro de las características para considerarla un emprendedor o una la microempresa.
- III. No cumplir con sus obligaciones tributarias.
- IV. Encontrarse moroso o no cumplir con el pago total de sus cargas sociales.
- V. Ocultar información o proporcionar datos falsos o incompletos para obtener los beneficios contemplados en la presente ley.
- VI. Declararse en quiebra o cualquier otro motivo de disolución de la sociedad, declaratoria de insolvencia o inhabilitación para el comercio de la persona física dueña de la microempresa.
- VII. Cuando los servicios de inspección correspondientes registren procesos de investigación por eventuales incumplimientos en las obligaciones patronales o de trabajadores independientes, respecto del correcto aseguramiento y reporte a la CCSS de la totalidad de las remuneraciones o ingresos.
- VIII. Cuando los servicios de inspección correspondientes, determinen la existencia de una responsabilidad solidaria, de conformidad con los artículos 30 y 51 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y sus reformas, Ley N.º 17 del 22 de octubre de 1943.

El régimen sancionatorio aquí establecido se regulará en sus aspectos por el procedimiento administrativo del Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública.

CAPÍTULO III

ARTÍCULO 8- Normas supletorias

Los aspectos no contemplados en la presente ley se regirán por lo dispuesto en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y sus reformas, Ley N.º 17, de 22 de octubre de 1943, el Reglamento de Seguro de Salud, el

Reglamento para Verificar el Cumplimiento de las Obligaciones Patronales y de Trabajadores Independientes, sí como cualquier otra normativa aplicable.

TÍTULO III
CAPÍTULO I
Incubación y Aceleración

ARTÍCULO 9- Red Nacional de Incubación y Aceleración

La Red Nacional de Incubación y Aceleración establecida en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) tendrá a cargo la articulación de los elementos que componen el proceso de incubación y aceleración además del fomento de la cultura emprendedora, la articulación de las acciones del proceso de formación y consolidación de proyectos empresariales factibles y viables.

El objetivo general de la Red será aumentar la productividad de los emprendedores, mediante acciones que favorezcan el acceso al financiamiento; desarrollo de capital humano; fortalecimiento de capacidades productivas, tecnológicas y de innovación, así como su inserción en cadenas productivas, así como promover un entorno propicio para el emprendimiento y desarrollo empresarial y de negocios y a los programas públicos y privados que operan para su beneficio.

Podrán promover mecanismos de innovación financiera que permitan diseñar nuevas alternativas para el acceso a fondos de los emprendimientos, en conjunto con las instituciones pertinentes.

ARTÍCULO 10- Programas de promoción y apoyo a la creación, formalización, aceleración y sostenibilidad de emprendimientos

Con el objeto de cumplir con lo establecido en la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 8634 y sus reformas, Instituto Nacional de Aprendizaje y las incubadoras de empresas desarrollarán programas regionales de promoción del emprendedurismo con procesos de orientación y formación, dirigidos a emprendedores y nuevos empresarios.

El INA en conjunto con el MEIC, dentro del ámbito de sus competencias, promoverá, mediante la aplicación de servicios especializados, la puesta en marcha de redes regionales de incubación y aceleración como recurso para la constitución de micro y pequeñas empresas y emprendimientos productivos.

Además, deberá establecer mecanismos que permitan promover y crear pequeñas unidades de producción en las zonas rurales, con el objeto de apoyar a personas o grupos con iniciativa emprendedora.

Quienes se vinculen con proyectos de emprendimiento a través de la red, tendrán como incentivo la prelación para acceder a programas presenciales y

virtuales de formación académica y ocupacional que deberá programar e impartir el INA. Lo anterior siempre y cuando el beneficiario cumpla con el ámbito de la herramienta o instrumento que se genere.

ARTÍCULO 11- Articulaciones para la Red Nacional de Incubación y Aceleración de Empresas

Con el fin de coordinar y realizar las correspondientes articulaciones para la Red Nacional de Incubación y Aceleración, el Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa establecido en el artículo 4 de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y sus reformas, Ley N.º 8262, de 2 de mayo de 2002, el artículo 44 de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 8634 y sus reformas y según la perspectiva de desarrollo de las políticas públicas en materia de emprendimientos, incubación y aceleración de micro y pequeñas empresas, para ello deberá:

- a) Vincular y promover mecanismos de coordinación entre esta Red y la Red de Apoyo a la PYME y Emprendedores y aquellas instituciones públicas u organizaciones privadas que desarrollen acciones, programas y proyectos tendientes a mejorar los niveles de competitividad y productividad.
- b) Fortalecer políticas públicas orientadas al fomento de la cultura para el emprendimiento.
- c) Desarrollar acciones conjuntas con diversas organizaciones e instituciones para potenciar esfuerzos con la finalidad de impulsar emprendimientos empresariales.
- d) Proponer instrumentos para evaluar la calidad de los programas y acciones orientados al fomento de los emprendimientos.
- e) Monitorear y evaluar el desarrollo de la Política Nacional de Emprendimiento.
- f) Analizar, estudiar y proponer a las instancias correspondientes, mecanismos e instrumentos de apoyo al desarrollo de emprendedores.
- g) Proponer al Ministerio de Economía indicadores que permitan generar insumos para evaluar el impacto de las políticas públicas en materia de emprendimiento.
- h) Coordinar con las universidades públicas y privadas la promoción e implementación de programas de enseñanza sobre los procesos y de actitudes de emprendimiento.

ARTÍCULO 12- Incorpórase al Código Municipal, Ley N.º 7794, un nuevo título IX, titulado Trámites Municipales Simplificados

Título IX
Capítulo I
Trámites Municipales Simplificados

Artículo 191- Se establece el Régimen de Trámites Municipales Simplificado con objeto de fortalecer el emprendimiento, a partir de la reducción de tiempos y costos relacionados con la creación de empresas emprendedoras y microempresas, así como establecer uniformidad en los requisitos que exigen las municipalidades.

Este régimen responderá a los principios de mejora regulatoria y simplificación de trámites, con especial observancia a los principios de economía procesal, racionalización de trámites, celeridad, silencio positivo y estandarización de trámites.

Las municipalidades, con la colaboración del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y, la Unión Nacional de Gobiernos Locales, en los casos que corresponda para municipalidades miembros de esta organización, para la implementación de este régimen deberán:

- a) Diseñar y proponer procesos técnicos y administrativos con el fin de ser implementados en las municipalidades.
- b) Diseñar un formulario único que solicite la información indispensable y necesaria para la adquisición del permiso correspondiente.
- c) Identificar modificaciones reglamentarias necesarias para cumplir los objetivos de este capítulo, dichas reformas serán propuestas al Poder Ejecutivo con el que se presenten como iniciativas de leyes.
- d) Coordinar la implantación del régimen simplificado propuesto.

El trámite simplificado del formulario único, los documentos y requisitos aquí expresados reglamentariamente será para emprendedores y microempresas que se apliquen tanto para la solicitud de inicio de operaciones como para la renovación de las autorizaciones correspondientes.

Cuando las municipalidades emitan nuevos reglamentos o reformas, los existentes que contengan procedimientos o trámites requeridos para otorgar los permisos de operaciones o la renovación de los emprendedores y microempresas, consultará su criterio al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el criterio fundamentado que vierta el Ministerio para estos casos deberán ser incorporados.

Artículo 192- Requisitos documentales para el trámite: Los requisitos que se exigirán para el trámite simplificado de inicio y renovación serán establecidos vía reglamento.

La municipalidad no podrá exigirle al administrado la presentación de ninguna constancia, fotocopia, certificación o cualquier información que emita de conformidad con el artículo 8º de la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos y sus reformas, N.º 8220, de 11 de marzo de 2002. Además, verificará de forma interna si cumple con los requerimientos.

- a) Que la actividad esté conforme al uso de suelo establecido.
- b) Que el solicitante de la licencia comercial o la empresa, así como el dueño del inmueble donde se va a desarrollar la actividad, estén al día en el pago de impuestos y tarifas municipales.
- c) Los comprobantes de pago a favor del Servicio Nacional de Salud Animal del MAG o a favor del Ministerio de Salud, según corresponda, o bien, el comprobante de exoneración del pago extendido por el IMAS.

En caso de no existir una plataforma electrónica donde se pueda constatar la información, sin perjuicio que el solicitante aporte la información por su cuenta, la municipalidad podrá solicitar y verificar vía correo electrónico o por otro medio que sea de igual o de mayor efectividad:

- a) Que el solicitante se encuentre al día en los pagos correspondientes a la Caja Costarricense de Seguro Social, al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y no encontrarse moroso en el Registro de Infractores contemplado en el artículo 35 de la Ley General de Control de Tabaco y sus Efectos Nocivos en la Salud y sus reformas, N.º 9028, de 5 de abril de 2012.

Artículo 193- Publicación de trámites, requisitos y procedimientos: La solicitud de nuevos requisitos, trámites y procedimientos por parte de las municipalidades que conforman el trámite, deberá estar antecedida de su debida publicación conforme al artículo 4 de Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos y sus reformas, N.º 8220, de 11 de marzo de 2002 y luego podrá ser exigida al solicitante.

Artículo 194- Cuando se trate de solicitudes para el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones, vencido el plazo de resolución otorgado establecido por el ordenamiento jurídico a la administración, sin que esta se haya pronunciado, se establecerá lo estipulado en el artículo 7 de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos y sus reformas, N.º 8220, de 11 de marzo de 2002.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO UNICO- Autoriza, por una única vez, al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y la Caja Costarricense de Seguro Social a conceder moratorias, a partir de la publicación de esta ley y hasta por un plazo de 6 meses, sobre los intereses, multas, recargos a las deudas correspondientes a las obligaciones de los últimos cuatro años de los patronos considerados como emprendedores o microempresas que reanuden las actividades comerciales y económicas, que

cumplan con los requerimientos y las condiciones para acceder a los beneficios establecidos en esta ley.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN SAN JOSÉ, A LOS VEINTICINCO DÍAS DEL MES DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL VEINTE. SALA DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

Xiomara Rodríguez Hernández María José Corrales Chacón

Patricia Villegas Álvarez

Luis Antonio Aiza Campos

Yorleny León Marchena

Shirley Díaz Mejías

Ivonne Acuña Cabrera

Ignacio Alpizar Castro

Catalina Montero Gomez

DIPUTADAS Y DIPUTADOS