

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA FACILITAR EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES

**XIOMARA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ
DIPUTADA**

EXPEDIENTE N.º 22.889

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

LEY PARA FACILITAR EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES

Expediente N.º 22.889

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La informalidad es uno de los más grandes problemas del sector laboral en Costa Rica. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, a febrero de 2021 había 881.628 personas laborando en esta condición, de las cuales el 63,5% son hombres y 36,5% corresponde a mujeres. El sector de la economía que presenta la mayor incidencia de informalidad es el de servicios con un 64,8%, mientras que el industrial y el agropecuario reflejan un 18,9% y 16,2% respectivamente. Por su parte, si desagregamos los datos por nivel educativo, la informalidad es mucho más fuerte para la población que no supera la primaria, con un 45,7% frente al 13% que afecta a las personas con título universitario.¹

La explicación de este fenómeno descansa no en la falta de voluntad de las personas por cumplir con las regulaciones sino en su alto costo. Enrique Gherzi, uno de los máximos exponentes de la teoría del análisis económico del derecho, explica que

(...) Cuando el costo de la legalidad se eleva a un punto tal que es insufragable por la mayoría de la población, no reduce sino que encarece las transacciones. Es más difícil entrar al mercado y seguir dentro de él, por cuanto cada una de las operaciones que se realice incorpora cargas proporcionales a la incidencia de las leyes.

La existencia de una legalidad excesivamente onerosa no necesariamente supone que las actividades dejen de llevarse a cabo, sino que se trasladan de un mercado a otro: de la formalidad a la informalidad. Dado el carácter instrumental de la ley, ésta no es más que mecanismo de información por el cual los individuos pueden advertir la cantidad de recursos que les representaría gozar de la protección del Estado para el desarrollo de su actividad. Por consiguiente, como la gente tiende por naturaleza a hacer lo más barato y evitar lo más caro, el cumplimiento de la ley está sujeto a que ella tenga menores costos que beneficios; puesto que las personas al evaluarla persiguen cumplir sus propios objetivos y no los del Estado ni mucho menos los de las autoridades.

¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos. Sinopsis sobre empleo formal e informal nacional según posición de empleo. IV Trimestre de 2020. San José: INEC, febrero de 2021. Recuperado de: <https://www.inec.cr/empleo/temas-especiales-de-empleo>

Entonces, si el costo de la legalidad es tal que resulta insufragable o bien supera los beneficios de las transacciones, la gente opta por quedarse fuera, es decir, en la informalidad. Igualmente, si los costos de la legalidad se elevan por encima de sus beneficios, la gente opta por escapar de su ámbito a pesar de haber ingresado en él, es decir, deserta hacia la informalidad.²

De esta manera, las altas cargas que implica la formalización del trabajo constituyen uno de los principales obstáculos para que las personas con menor bagaje educativo puedan prosperar. Por eso no es de extrañar que la mayor incidencia de la pobreza se dé precisamente en la población que tiene un promedio de escolaridad ligeramente superior a los 7 años (primaria completa y secundaria incompleta).

Además, los costos de la formalización son especialmente difíciles de cubrir para las micro, pequeñas y medianas empresas, por cuanto poseen un capital inicial limitado que necesitan destinar a la adquisición de bienes y equipos que requiere su actividad. De tal suerte, cumplir con los costos que impone el ordenamiento jurídico implica que sacrifiquen parte de su capital semilla y esto les resta posibilidades de crecimiento. Sobre el particular, el Estado de la Nación explica:

Las cargas institucionales (relacionadas con permisos de operación, trámites de registro, regulaciones gubernamentales, corrupción, entre otros) afectan significativamente a las micro, pequeñas y medianas empresas porque representan costos fijos importantes y desproporcionados, que las empresas grandes, por el contrario, pueden absorber con mayor facilidad.

Desde la perspectiva empresarial, el efecto acumulativo de numerosas regulaciones y cargas administrativas generadas en múltiples instituciones y niveles de gobierno consiste en frenar la capacidad de respuesta de los negocios, desviar recursos de inversiones productivas, reducir la transparencia y la rendición de cuentas, afectar la entrada a los mercados, reducir la innovación y la creación de empleo, y desestimular el empresarialismo.³

Uno de los principales problemas que genera la informalidad es que las personas que operan de esta manera no pueden disfrutar efectivamente de los derechos y garantías que reconoce nuestra seguridad social, toda vez que no cotizan para los servicios de salud ni para una pensión cuando se encuentren en una edad o condición que no les permita seguir trabajando.

² Gherzi, Enrique. "El costo de la legalidad". Revista Estudios Públicos. N.º 30, 1988. P. 89. Disponible en la web: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184142/rev30_ghersi.pdf

³ Rivera, Luis. Desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras en Costa Rica. Décimo Sexto Informe del Estado de la Nación. San José: 2009. P. 24. Disponible en la web: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/016/luis_rivera.pdf

A pesar de que todos queremos fortalecer a la Caja Costarricense de Seguro Social para que siga brindando los excelentes servicios que nos permiten contar con una de las poblaciones más sanas a nivel mundial, lo cierto es que en los últimos años las juntas directivas de esta entidad han cometido un error a la hora de establecer los requisitos para el aseguramiento de los trabajadores. Un ejemplo de lo anterior es el alto costo del aseguramiento para personas contratadas por horas, en tanto se hace sobre una base mínima contributiva de ¢295.503 para el seguro de enfermedad y maternidad y de ¢276.587 para el seguro de invalidez, vejez y muerte,⁴ lo que significa que si un patrono quiere asegurar al trabajador debe pagar cuotas calculadas sobre esa base y no sobre el salario real devengado que podría ser mucho menor.

El resultado final, por donde quiera verse, es perjudicial para el trabajador independiente –especialmente en actividades como servicio doméstico, reparaciones, mensajería, etc. que son desarrolladas en su mayoría por personas con bajo nivel de escolaridad– pues los altos costos de formalización desincentivan a las personas a contratarlos o, si lo hacen, es en el marco de la informalidad, lo que impide a los trabajadores acceder al seguro de salud o a una pensión en el futuro. Lo más irónico de esto es que el Código de Trabajo sí reconoce las jornadas por semana, día, hora, por pieza, por tarea o por destajo, mientras que la CCSS sigue insistiendo en un esquema de aseguramiento sobre una base calculada como si todos los trabajadores laboraran por jornada completa, omitiendo una realidad que viven miles de personas que se desempeñan por cuenta propia.

De ahí que este proyecto busque permitir el aseguramiento por tiempo laborado y sobre la base del salario real devengado, es decir, que se permita asegurar a una persona que trabaja, por ejemplo, por obra o por horas, pero no sobre una base salarial irreal como la que establece la CCSS, sino sobre lo que efectivamente la persona percibe. Esto ayudaría a que 313.099 asalariados y 297.054 trabajadores independientes que hoy no tienen seguro⁵ puedan acceder a él y a una pensión en el futuro, que los patronos puedan contratar a empleados sin temor de operar fuera de la ley e incluso beneficiaría a la propia seguridad social, pues más personas que hoy están en la informalidad pasarían a cotizar.

Además, esta iniciativa busca eliminar una enorme discriminación que existe entre los trabajadores asalariados y los independientes: en la actualidad, el artículo 3 de la Ley Orgánica de la CCSS señala que los trabajadores independientes estarán exentos de pago de la cuota patronal pero recientemente la entidad emitió un borrador de reglamento para el aseguramiento de los trabajadores independientes que ha sido duramente criticado por diversos sectores, por considerarlo abusivo y desproporcionado en tanto pretende cobrar lo no pagado por estas personas en los

⁴ Caja Costarricense de Seguro Social. Acuerdo de Junta Directiva tomado en sesión N.º 9149 de 22 de diciembre de 2020.

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Censos. Población ocupada según condición del empleo de las personas asalariadas e independientes al I Trimestre de 2021. San José: INEC, mayo de 2021. Recuperado de: <https://www.inec.cr/empleo>

últimos 10 años y sobre una base salarial que supera los ingresos reales de la persona por la actividad lucrativa, al incluir otros posibles ingresos derivados de alquileres y otras fuentes. De aprobarse ese reglamento, los trabajadores independientes terminarían pagando muchísimo más que los asalariados a cambio de recibir los mismos servicios, lo que constituye una discriminación irrazonable y atenta contra las propias finanzas de la CCSS, en tanto generará una desbandada de personas hacia la informalidad.

Por ello, se plantea una modificación a ese numeral señalando que la cuota obrera que deberán pagar los trabajadores independientes no podrá ser superior a la fijada para los asalariados. Asimismo, se adiciona un artículo 3 bis con el objetivo de establecer una excepción a la cotización sobre la base mínima salarial a favor de los trabajadores que reciban un salario por contrato a tiempo fijo o plazo determinado no permanente y contrato por obra, de manera tal que la cotización deberá hacerse por el tiempo real trabajado –mes, quincena, semana, día, hora, por pieza, por tarea o por destajo. Y cuando se trata de contratos por tiempo indeterminado, se autoriza al patrono a asegurar al trabajador por el tiempo real contratado.

De esta manera, los patronos podrán asumir los costos de aseguramiento del trabajador independiente sobre la base de la jornada que labore y el salario real que perciba, en lugar de un monto arbitrariamente definido por la CCSS. El trabajador, a su vez, podrá disfrutar del acceso al seguro de salud y cotizar para una pensión que le asegure una vejez más digna.

En virtud de lo expuesto, se somete a consideración de los diputados y diputadas el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA FACILITAR EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES

ARTÍCULO 1- Modifíquese el artículo 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.º 17, de 22 de octubre de 1943, para que se lea como sigue:

Artículo 3- Las coberturas del seguro social -y el ingreso a este- son obligatorias para todos los trabajadores manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario. El monto de las cuotas que por esta ley se deban pagar se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen, con motivo o derivados de la relación obrero- patronal.

La Junta Directiva fijará la fecha en que entrará en vigencia el seguro social de los trabajadores independientes y las condiciones de este seguro; sin embargo, todos aquellos trabajadores independientes que en forma voluntaria desearan asegurarse antes de entrar en vigencia el seguro social en forma general para ese sector, podrán hacerlo mediante la solicitud correspondiente a la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual, para tales efectos dictará la reglamentación pertinente. Los trabajadores independientes estarán exentos de pago de la cuota patronal y la cuota obrera que deban pagar no podrá ser superior a la fijada para los trabajadores asalariados.

La posibilidad de reingreso de aquellos trabajadores independientes que voluntariamente se hubieren afiliado al amparo del párrafo segundo de este artículo, y que posteriormente se desafilien, será reglamentada por la Caja.

La Junta Directiva queda autorizada para tomar las medidas tendientes a coadyuvar en la atención médica a los indigentes, en los riesgos y accidentes profesionales, y en la campaña de medicina preventiva.

La Caja determinará reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que éstos se otorgarán.

La Junta Directiva tomará los acuerdos necesarios para extender progresivamente sus servicios a todo el país conforme lo permitan sus recursos materiales y humanos.

Para los trabajadores independientes cuyo ingreso neto sea inferior al salario mínimo legal y que soliciten su afiliación al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, la cuota del Estado se incrementará con el fin de subsanar parcialmente la ausencia de la cuota patronal. Para tales efectos, se creará un programa especial permanente a cargo del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

ARTÍCULO 2- Refórmese el artículo 193 del Código de Trabajo, Ley N.° 2, de 27 de agosto de 1943, y sus reformas, para que se lea como sigue:

Artículo 193-

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 4 y 18 del Código de Trabajo.

La responsabilidad del patrono, en cuanto a asegurar contra riesgos del trabajo, 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.

El aseguramiento del trabajador se realizará con base en el tipo de jornada y salario, remuneración o pago reportado ante la Caja Costarricense de Seguro Social, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 164 del presente Código, así como por los artículos 3 y 3 bis de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, Ley N.° 17, de 22 de octubre de 1943, y sus reformas.

ARTÍCULO 3- Adiciónese un artículo 3 bis de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N.° 17, de 22 de octubre de 1943, y sus reformas, para que se lea como sigue:

Artículo 3 bis- De la cotización mínima

El monto del salario o ingreso que se anota en la planilla no podrá ser inferior al ingreso de referencia mínimo considerado en la escala contributiva de los trabajadores independientes afiliados individualmente.

Conforme se establezcan modificaciones en dicha escala, se realizarán los aumentos en las cotizaciones, previa comunicación a los patronos y a los trabajadores, por los medios más convenientes.

Las excepciones al pago de la cuota mínima son las siguientes:

1. Cesantías o ingreso de nuevos trabajadores ocurridos en períodos intermedios del mes.
2. Reportes de incapacidades o permisos sin goce de salario que abarcan más de 15 días.
3. Trabajo simultáneo con varios patronos o con patrono y seguro independiente percibiendo salarios e ingresos inferiores con todos o algunos de ellos.

4. Al amparo del artículo 164 y especificados en el artículo 31 del Código de Trabajo, los salarios devengados por los trabajadores que surjan por contrato o acuerdo con el patrono bajo las siguientes modalidades:

- a) Contratos a tiempo fijo o plazo determinado no permanente
- b) Contratos por obra determinada.

Los salarios de las modalidades descritas en este inciso podrán cancelarse conforme a las unidades de pago acordadas con el patrono y que se estipulan en el artículo 164 del Código de Trabajo, a saber, mes, quincena, semana, día u hora; por pieza, por tarea o a destajo.

5. Tratándose de contratos por tiempo indeterminado, el patrono deberá asegurar a los trabajadores por el tiempo real contratado, a saber: tiempo completo, medio tiempo, un cuarto de tiempo, días u horas.

Rige a partir de su publicación.

Xiomara Rodríguez Hernández
Diputada

10 de febrero 2022

NOTAS: Este proyecto aún no tiene comisión asignada.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.