



**Criterio de la Universidad de Costa Rica, en torno al Proyecto *Ley de fomento e incentivos a los emprendimientos y a las microempresas* (texto sustitutivo).  
Expediente N.º 21.524**

*(Acuerdo firme de la sesión N.º 6502, artículo 03)*

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. De conformidad con el artículo 88<sup>1</sup> de la *Constitución Política*, la Asamblea Legislativa, por medio de sus comisiones permanentes y especiales, solicitó a la Universidad de Costa Rica su criterio con respecto a diversos proyectos de ley.
2. El *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, en el artículo 30, inciso u), dispone que al Consejo Universitario le corresponde (...) *emitir el criterio institucional sobre los proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa, de conformidad con lo estipulado en el artículo 88 de la Constitución Política.*
3. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior (oficio AL-DSDI-OFI-0148-2020, del 16 de noviembre de 2020), emite criterio con respecto al Proyecto de *Ley reguladora del otorgamiento de pasaportes diplomáticos y pasaportes oficiales* (texto actualizado), Expediente N.º 21.347.
4. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Especial N.º 20.936 (Comisión Especial de la provincia de Guanacaste), emite criterio con respecto al Proyecto de *Ley de Creación del Fondo Nacional de Sostenibilidad para Productores Arroceros* (FONAPROARROZ) (texto sustitutivo), Expediente N.º 21.404.
5. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales (AL-CPAS-1571-2020, del 26 de agosto de 2020), emite criterio con respecto al Proyecto de *Ley de fomento e incentivos a los emprendimientos y a las microempresas* (texto sustitutivo), Expediente N.º 21.524.
6. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente Especial de

---

1.- ARTÍCULO 88.- *Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.*



Ambiente (AL-DCLEAMB-002-2020, del 04 de junio de 2020), emite criterio con respecto a la Reforma al párrafo cuarto del artículo 1 de la *Ley de conservación de vida silvestre*, N.º 7317 del 30 de octubre de 1992, Expediente N.º 21.754.

7. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia (oficio AL-CPJN-157-2020, del 11 de noviembre de 2020), emite criterio con respecto al Proyecto de Ley: *Declaratoria de interés público y promoción de la enseñanza del ajedrez en el Sistema Educativo Costarricense*, Expediente N.º 22.115.
8. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos (oficio AI-CJ-22126-0835-2020), emite criterio con respecto al Proyecto de Ley *de Transparencia de los Exámenes de Incorporación a los Colegios Profesionales*, Expediente N.º 22.126.
9. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos (oficio AL-DCLEDEREHUMANOS-017-2020, del 7 de octubre de 2020), emite criterio con respecto al Proyecto de Ley *para penalizar los crímenes de odio, el delito de discriminación racial y otras violaciones de Derechos Humanos*, Expediente legislativo N.º 22.171.

## ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa el criterio institucional de la Universidad de Costa Rica sobre los siguientes asuntos relativos a distintos proyectos de ley:

---

**3. Asunto:** Proyecto: *Ley de fomento e incentivos a los emprendimientos y a las microempresas* (texto sustitutivo)<sup>2</sup>. Expediente N.º 21.524<sup>3</sup>.

**Órgano legislativo que consulta:** Comisión Permanente de Asuntos Sociales (AL-CPAS-1571-2020, del 26 de agosto de 2020)

**Proponente:** Dip. María José Corrales Chacón

**Objeto:** El Proyecto de Ley tiene como finalidad incentivar y fortalecer el emprendimiento, agilizar

---

2 .- El Consejo Universitario en sesión N.º 6351, artículo 5, del 13 de febrero de 2020, se pronunció en relación con el texto base del proyecto de ley en cuestión. En esa ocasión el Órgano Colegiado recomendó **no aprobar** el texto base del proyecto denominado *Ley de fomento e incentivos a los emprendimientos y a las microempresas*. Expediente N.º 21.524.

3 .- El Proyecto de Ley fue convocado por el Poder Ejecutivo en el actual periodo de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa (Decreto Ejecutivo N.º 42979 MP del 1.º de mayo de 2021).



el proceso de formalización de proyectos y estimular la reincorporación de las microempresas a la economía nacional.

#### **Roza con la autonomía universitaria No**

#### **Consultas especializadas:**

#### **CRITERIO DE LA OFICINA JURÍDICA (Dictamen OJ-820-2020, del 30 de octubre de 2020)**

La Oficina Jurídica señaló que el proyecto de ley en cuestión no presenta incidencia negativa en la autonomía universitaria, ni en sus diversos ámbitos de acción constitucional.

#### **CRITERIO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES (FCS-78-2021, del 2 de marzo de 2021)**

La Facultad de Ciencias Sociales sugiere no aprobar el proyecto de ley en razón de los siguientes motivos:

- a) Poco impacto real para mejorar las condiciones de vida de las personas que sufren de un crónico desempleo y falta de oportunidades, que no son atribuibles a su capacidad relativa de emprender, sino a limitantes estructurales que remontan a las mismas bases del modelo de desarrollo de bajo dinamismo endógeno y elevada concentración de la riqueza y los medios de producción.
- b) El proyecto de ley trata de definir al Estado social de derecho como un encarecedor y desacelerador empresarial, pues se parte de una premisa, no constatada, respecto al peso que tiene en la creación de empresas los costos de la seguridad social, licencias y permisos municipales.
- c) El proyecto de ley no incorpora datos fidedignos y actuariales sobre el impacto que tendrá en las finanzas públicas la aplicación del régimen de reducción especial.
- d) El proyecto de ley no hace mención a la participación de la banca pública o privada, que parte de un criterio de riesgo y bajas utilidades para no proponer una cartera con características especiales para las microempresas.
- e) La Red Nacional de Incubación y Aceleración y el Sistema de Banca del Desarrollo en las actuales condiciones merecen una revisión y una actualización de sus propósitos, pues parece que no están cumpliendo con los objetivos para los cuales fueron creadas.
- f) El país necesita de una robusta política industrial que genere encadenamientos productivos, volcado para grandes, pequeñas y medianas empresas; de apoyo a las actividades agropecuarias de base agroecológica y de medidas anticíclicas en las cuales la inversión pública es determinante, incluso en la ampliación de acceso a servicios públicos esenciales y en la generación de fuentes de energía limpias; de un apoyo real y significativo



para las cooperativas y organizaciones de la economía social solidaria que ya existen y fomentar su desarrollo en todas las regiones del país.

**CRITERIO DE LA ESCUELA DE TECNOLOGÍAS DE ALIMENTOS (TA-090-2021, del 2 de marzo de 2021)**

La Escuela de Tecnología de Alimentos manifiesta no estar de acuerdo con la iniciativa de ley, ya que presenta una serie de aspectos por mejorar, tales como:

- a) No existe claridad sobre la población beneficiaria, pues existen inconsistencias en los términos propuestos para emprendimiento, emprendedor, microempresa y microempresario.
- b) El espíritu y cultura emprendedora es un proceso que inicia desde los fundamentos de la educación; por tanto, es riesgoso hablar de una cultura emprendedora a partir de la formalidad empresarial.
- c) La creación de una red de instrumentos de fomento productivo requiere de una articulación y complementariedad entre las instancias y no necesariamente más herramientas de las ya existentes.
- d) En relación con el “régimen de reducción especial” estipulado en el artículo 6 del texto en consulta, se desconoce el impacto que puede generar en el ámbito financiero de instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (Fodesaf).
- e) En el caso de los emprendimientos, lo que necesitan son fondos de capital semilla para el arranque, no lo planteado en la iniciativa de ley que más bien son recursos para la formalidad, lo cual vendría en etapas posteriores.

**CRITERIO DE LA ESCUELA DE ECONOMÍA (Ec-117-2021, del 3 de marzo de 2021)**

Según el criterio de la Escuela de Economía la iniciativa de ley muestra una justificación relevante al buscar promover las pymes, emprendedores y emprendimientos; no obstante, estima que las reducciones en los porcentajes propuestos son relativamente pequeños y, por consiguiente, no impactarían de forma significativa la formalización de las pymes ni de empleos; además, no contribuirían a estimular el surgimiento o consolidación de emprendedores y emprendimientos. Entre las observaciones planteadas por la Escuela de Economía se encuentran las siguientes:

- a) Existe un mayor estímulo para los emprendedores, emprendimientos y las pymes si el costo de los diferentes servicios, como lo son la energía eléctrica y los combustibles, son más cercanos a los precios internacionales.



- b) La reducción de prácticas de ejercicios de poder y control de mercado brindaría mayor espacio a la competencia y a los emprendedores.
- c) Se sugiere evaluar el financiamiento para la consolidación de emprendimientos, con base en una perspectiva de rendimiento económico y no financiero; lo anterior, en razón de que la rentabilidad económica verifica que los beneficios sean mayores que los costos para la sociedad como un todo (a precios sociales y no de mercado, los cuales presentan diferentes distorsiones y no necesariamente reflejan costos incrementales económicos o beneficios económicos).
- d) El proyecto, en su artículo 4, señala que es una ley para pymes acreditadas como tales ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) o el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), lo cual no necesariamente cubre emprendimientos ni a emprendedores.
- e) El acceso a financiamiento para los emprendimientos en diferentes fases no debe estar supeditado a la rentabilidad privada, sino a la económica. En particular, en lo que atañe a la inversión como política pública para incentivar algunas de las facetas de los emprendimientos.
- f) La *Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo* hace uso indistinto entre el concepto de viabilidad financiera y económica, así como de sostenibilidad financiera y económica, situación que se proyecta en el proyecto de ley en cuestión. Se debe considerar incluir una previsión en el texto del proyecto de ley que permita que *Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo* potencie también emprendimientos que evidencien rentabilidad económica en diferentes fases, y no solo cuando presenten rentabilidad financiera.
- g) La Red Nacional de Incubación y Aceleración propuesta en el proyecto (artículo 13 y 15) amerita revisarse para evitar duplicación, ya que se trata de otra red diferente a la existente regulada mediante el Decreto Ejecutivo N.º 39295 de la *Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas*, Ley N.º 8262.

#### **CRITERIO DE LA UNIDAD DE GESTIÓN Y TRANSFERENCIA DEL CONOCIMIENTO PARA LA INNOVACIÓN (Proinnova) (VI-1935-2021, del 23 de marzo de 2021)**

La Unidad de Gestión y Transferencia del Conocimiento para la Innovación (Proinnova) destaca la importancia de la discusión de normativa que contribuya a fortalecer la creación y desarrollo de emprendimientos, lo cual es vital para la economía en general, más aún en tiempos que se requiere una reactivación económica producto de la pandemia del covid-19. Sin embargo, previo a una eventual aprobación de la iniciativa de ley, Proinnova recomienda precisar e incorporar las siguientes observaciones en el texto propuesto:

- a) En el artículo 2, se sugiere incluir un objetivo para mejorar la tasa de supervivencia de las empresas creadas.



- b) En el artículo 3, se recomienda ordenar alfabéticamente las definiciones e incluir las abreviaturas utilizadas dentro del proyecto de ley en cuestión.
- c) En el artículo 3, inciso a), se aconseja incorporar en la definición de “cultura emprendedora” la creación o formalización de empresas.
- d) En el artículo 3, inciso c), se sugiere sustituir el término “emprendedor” por “persona emprendedora”. Además, en la definición dada el uso del verbo “otorgar” en el segundo párrafo de esta definición no es apropiado, ya que una persona puede ser emprendedora sin intervención del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Por último, se recomienda usar la definición existente en el Reglamento de la Ley N.º 8262<sup>4</sup>, artículo 3, inciso 12: “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”, que se considera más apropiada y se ha utilizado desde la emisión de dicha ley en la política pública (artículo 3, inciso c).
- e) En el artículo 4, se indica incorrectamente que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) certifica a empresas como pequeña o mediana empresa (PYME). Según lo dispuesto en el Sistema de Registro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para Certificar la condición de pequeño y mediano productor agropecuario (PYMPA), decreto N.º 37911-MAG, este lo que puede certificar es la condición de PYMPA. Este error, además, contradice las definiciones del artículo 3 que referencian únicamente el rol del MEIC en este tema.
- f) En el artículo 6, se recomienda modificar la redacción para que se aclare que las personas físicas pueden obtener el beneficio con diferentes emprendimientos.
- g) En el artículo 9, se recomienda hacer referencia explícita a que la Red fue constituida en el Reglamento de la Ley N.º 8262.
- h) En el artículo 11, en el inciso g), se usa el nombre del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) de manera incompleta; por su parte, en el inciso h), no queda claro el uso de la palabra “actitudes” por lo que se recomienda revisar la redacción propuesta.

**Acuerdo:** Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, que la Universidad de Costa Rica recomienda **no aprobar** el Proyecto de Ley denominado *Ley de fomento e incentivos a los emprendimientos y a las microempresas* (texto sustitutivo). Expediente N.º 21.524, en virtud de las observaciones realizadas por la Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Tecnología de Alimentos, Escuela de Economía y de la Unidad de Gestión y Transferencia del Conocimiento para la Innovación (Proinnova).

---

4 .- Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, Ley N.º 8262.