ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA AMPLIAR LOS APORTES AL RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS), CON EL PROPÓSITO DE AUMENTAR SU BASE DE BENEFICIARIOS

YORLENY LEÓN MARCHENA
DIPUTADA

EXPEDIENTE N.° 21.905

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

LEY PARA AMPLIAR LOS APORTES AL RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS), CON EL PROPÓSITO DE AUMENTAR SU BASE DE BENEFICIARIOS

Expediente N.° 21.905

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Desde nuestra Constitución Política como norma fundamental del Estado, se contempla que debe brindársele una protección especial a los adultos mayores, dado que se convierten con facilidad en una población vulnerable, pues en razón de la edad, muchos de ellos ven sus ingresos disminuidos y algunos de ellos inclusive no perciben del todo ingresos, en virtud que en su vida laboral activa, nunca cotizaron para un régimen porque este tipo de población, se mantuvo en gran medida dentro de la informalidad.

Sin embargo, no solo la norma constitucional cobija los derechos fundamentales de los adultos mayores, sino también la Convención para la Protección de sus Derechos a Nivel Interamericano, donde las personas mayores también han estado incluidas en el desarrollo de los derechos humanos, sea desde las resoluciones de Naciones Unidas, así como desde las recomendaciones de los órganos de los tratados, hasta el Grupo de Trabajo sobre Envejecimiento hoy existentes.

Adicionalmente una parte importante de los fundamentos en los pactos internacionales que el país ha firmado, radican en asegurar en la vejez un nivel de vida adecuado para garantizar dentro del marco de los derechos humanos, la dignidad de la persona. En razón de estos preceptos, Costa Rica cuenta con una gran cantidad de pactos internacionales aprobados y en vigencia como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en 1948, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José- de 1969, ratificada por Costa Rica en 1979, y la Convención Europea de Derechos Humanos.

Desde esta perspectiva, valga destacar la Observación N.° 6 emitida en el año 1995 por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para referir el tema del envejecimiento de la población y sus implicaciones en las estructuras económicas y sociales de la sociedad, a escala mundial y en el ámbito interno de los países.

Igualmente el Comité, como órgano de seguimiento del cumplimiento del Pacto, se pronuncia sobre la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer contemplada en el artículo 3 y considera que: "*los Estados Partes deberían prestar atención a*

las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de su familia, sin haber desarrollado una actividad productiva que les haga acreedoras a percibir una pensión de vejez, o que no tengan tampoco derecho a percibir pensiones de viudedad, se encuentren en situaciones críticas de desamparo".

Procede adicionar que el Comité, reconociendo el carácter redistributivo del derecho a la seguridad, mediante la Observación N° 19 aprobada el 23 de noviembre de 2007, considera que *"desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social".* Por tanto, *"las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano*", siendo que "*en casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro".*

Costa Rica puede cumplir cabalmente con estas obligaciones internacionales si se compromete a fondear y generar mayor solidaridad social, a través, del régimen no contributivo de la CCSS, el cual tiene por objeto proteger la población vulnerable, entre ellos y ellas podemos citar:

- Las personas adultas mayores de 65 años.
- Las personas con discapacidad que no puedan trabajar y sean menores de 65 años.
- Huérfanos:

    i. Que sean menores de edad, huérfanos de los dos padres o si muere la madre y el padre no ha reconocido al menor legalmente.
    ii. Personas que tengan entre 18 y 21 años, huérfanos de ambos padres y que se encuentren estudiando formalmente y que no trabajen.

- Las viudas entre 55 y 65 años que estén en desamparo económico, o que tengan hijos menores de 18 años o entre 18 y 21 años si están estudiando o bien que no trabajen.
- Indigentes.

Nuestro país adicionalmente tiene un factor económico que pesa mucho en la seguridad social de la población y es la situación de informalidad, la cual ha sido recurrente, lo que motivó justamente a la creación del Régimen no Contributivo de Pensiones, el cual se enmarca dentro del sistema de seguridad social, que busca brindar protección económica a las personas que no lograron cotizar lo suficiente, o que, por sus condiciones especiales, requieren de la protección del Estado.

En los hogares jefeados por adultos mayores, frecuentemente surgen contingencias que les impiden satisfacer sus necesidades básicas, así como las de todas las personas que dependen de ellos. Es por ello, que en aras de ampliar la cobertura para las personas que no lograron cotizar lo suficiente y que, por sus condiciones especiales, requieren de la protección del Estado, es que se presenta esta iniciativa de ley, con el fin de darle más recursos al Régimen no Contributivo, para hacerle frente al cambio demográfico en Costa Rica, en el cual se evidencia cada día más el envejecimiento de la población.

Por las obligaciones internacionales anteriormente señaladas y que debemos necesariamente no solo cumplir como país, sino también asegurar programáticamente como nación, el legislador tiene dos grandes retos, en primer término, buscar todas las fuentes financieras y presupuestarias para darle un sostén al Régimen que actualmente sostiene mayoritariamente a adultos mayores, para así cumplir el segundo objetivo, que sería asegurarle a la futura población adulta mayor y que laboraron dentro del sector informal, un sostén económico que los proteja de condiciones vulnerables.

Este proyecto busca justamente asegurar ambos objetivos, por un lado hacer un traslado de fondos de la Junta de Protección Social, para que el Régimen sea sostenible y pueda ampliar a futuro su cobertura, dado que según cifras oficiales los recursos actuales que recibe el Régimen no Contributivo son absolutamente insuficientes, para atender la demanda que actualmente tiene el régimen y así cumplir con el segundo objetivo, el cual se debe visualizar a futuro, cuando nos haya llegado el cambio demográfico y la cobertura esté debidamente asegurada.

Según estimaciones de la Defensora de los Habitantes, "(….) *para realizar el cálculo de la brecha de personas atendidas por RNC versus el total de personas adultas mayores que deben ser atendidas y así determinar el punto o momento en el que el régimen puede tener una cobertura del 100% a esta población, se generaron tres escenarios con el porcentaje de personas adultas mayores en condición de pobreza a saber, 24%[1], 30% y 35%, esto se debe interpretar que a partir del año 2020 para cada escenario, el porcentaje de esta población crecerá en ese valor de forma proporcional al crecimiento de la población base proyectada. En el caso de los dos escenarios de porcentaje de aumento anual que se establecerían como meta para cada año, se definieron un aumento de 4% y otro de 5%.*

Escenario 1: *Mantener una meta anual de crecimiento del 4%[2], conforme se generó en la práctica durante los años 2015 a 2017, por parte de la Administración de la CCSS, en la cobertura del RNC versus aumento de la población adulta mayor en pobreza del 24%, 30% y 35%.*

---

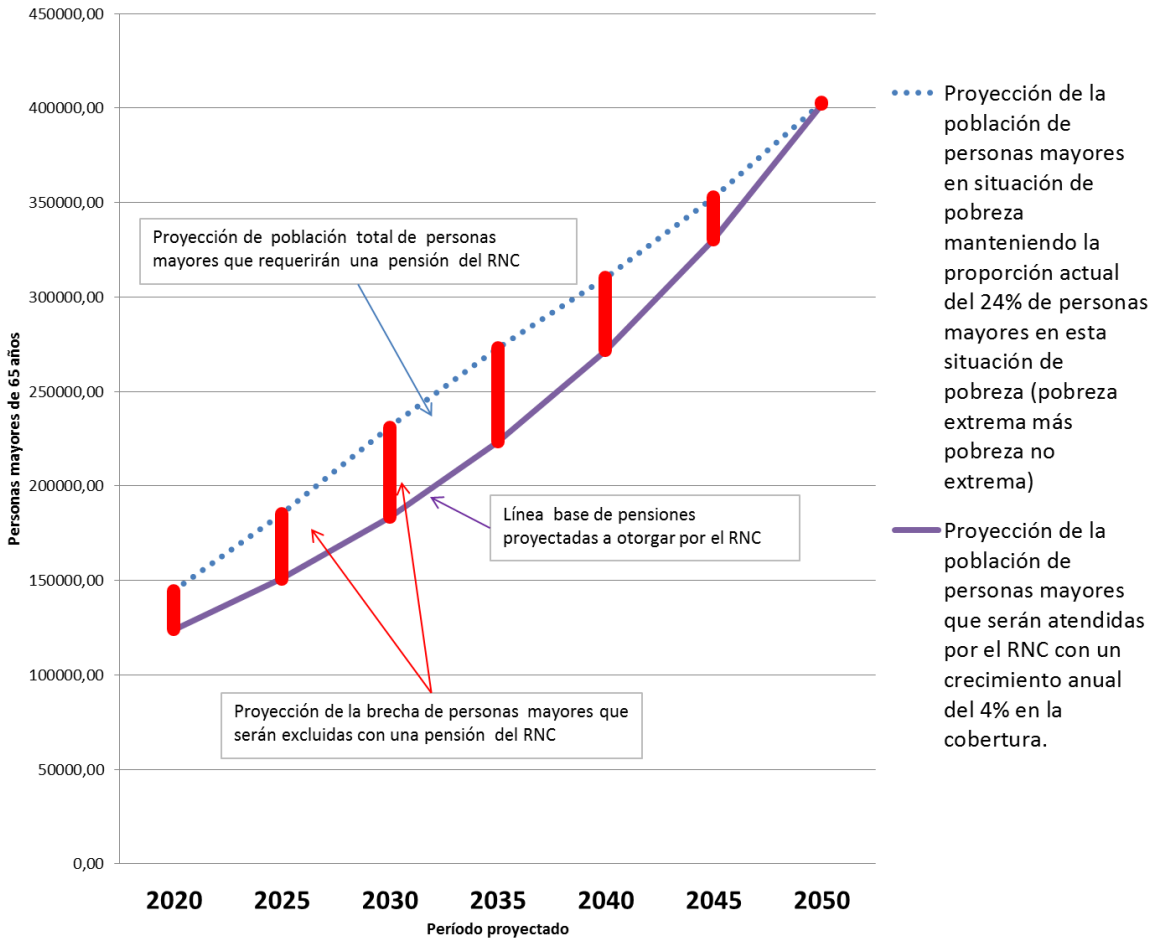
[1] Porcentaje de personas en pobreza y pobreza extrema según los datos de la Enaho 2018 INEC

[2] DAP-0279-2019 del 5 abril de 2019 / Cuadro 1 del informe del Régimen no Contributivo Número de pensiones Ordinarias y Ley 8769. Acumulado al 31 de diciembre de cada año Período 2009-2019 Tasa de variación del RNC, pág. 3

Bajo este escenario se puede observar que de mantenerse constante la incidencia en pobreza actual de la población adulta en 24%, al año 2050 no se alcanzaría la cobertura total de esta población, por lo cual esta situación ante los otros dos escenarios sensibilizados del 30% y 35% generarían una brecha de personas sin atender de hasta 50% de la población en el peor de los escenarios.

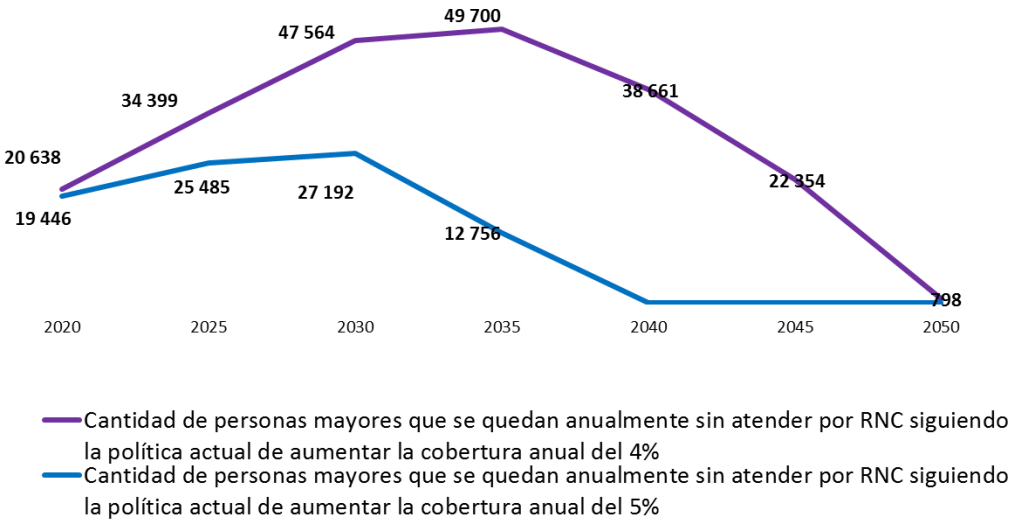
Escenario 2: *Mantener una meta anual de crecimiento del 5% en la cobertura del RNC versus aumento de la población adulta mayor en pobreza del 24%, 30% y 35%.*

En este escenario se puede observar que de mantenerse constante la incidencia actual en pobreza de la población adulta en 24%, el aumento permitiría alcanzar una cobertura del 100% en el año 2040 y en el caso de que la pobreza en esta población aumente a 30% se estaría dando cobertura al 100% en el año 2050, no así en el caso de que esta población aumente a 35% de pobreza, con lo cual se tendría un 12% de esta población sin atender.



Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del INEC (Datos reales del 2000 al 2018 y proyecciones de población, 2015-2050, ECE y ENAHO, 2018.)

Bajo cualquiera de los dos escenarios propuestos por la Defensoría de los Habitantes, vemos que, con las estrategias actuales de aumento en la cobertura del Régimen no Contributivo, ya sea en un 4% o un 5%, siguen siendo insuficientes para hacerle frente al vertiginoso crecimiento de la población adulta mayor, en relación con la garantía de cobertura, dado que igualmente habrá un crecimiento significativo de esta población y proyectados en una posible condición de vulnerabilidad. Esta situación generará una brecha entre las posibles personas en situación de pobreza y las personas que serán beneficiadas por el Régimen.



Fuente: Elaboración DAEC/DHR con datos del INEC (Estimaciones y proyecciones de población, 2015-2050, ECE y ENAHO, 2018.)

Ante este escenario, nos dice nuevamente la Defensoría de los Habitantes, las cifras finales en relación con esta brecha.

“Una vez realizadas las proyecciones de ingresos requeridos para los diferentes escenarios y para los quinquenios, se obtiene que para el escenario de atención de toda la población objetivo a partir del año 2020 hasta 2050, los resultados indican que para poder atender toda la población objetivo del RNC según las proyecciones realizadas para esta investigación, se requieren en promedio 11 mil millones de colones adicionales por año, lo que significa un 0.02% adicional como relación del PIB.

El inminente el aumento de la población mayor que para los siguientes 30 años (según se proyectó en esta investigación), pasaría de aproximadamente 546 mil personas en 2018 a 1 millón 262 mil en el 2050, dejando como resultado que la población mayor en situación de pobreza que requeriría una pensión del RNC también aumente, pasando de aproximadamente 132 mil en 2018 a 403 mil en el 2050. Lo anterior da como resultado que si se continúa con las políticas actuales de cobertura del RNC, la brecha de personas mayores en situación de pobreza que no

recibirán una pensión del RNC aumentará, tal y como se demostró en los escenarios proyectados en la investigación".

En virtud de este importante estudio, este proyecto de ley pretende buscar un fondeo de este Régimen para ampliar su cobertura reformando la Ley N.° 8718, Ley de Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social (JPS) y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales.

Específicamente el artículo 8 de la Ley N.° 8718, el cual establece destinos para las utilidades de las loterías tradicionales, juegos y otros productos de azar y trasladarlos al Régimen no Contributivo y el artículo 13 que destina fondos Banhvi.

Dentro del estudio que realizó la Defensoría y el cual venimos citando ampliamente, se analizaron las utilidades netas de la Junta de Protección Social y después de deducido el impuesto de renta que le debe pagar la institución al Ministerio de Hacienda, hay un amplio margen de utilidades netas que podrían ser redireccionadas para el fondeo del Régimen no Contributivo.

"La Defensoría analizó las transferencias realizadas a los distintos destinos, así como su ejecución por parte de las entidades destinatarias. De ese análisis, se identificaron algunas posibilidades para destinar más recursos al RNC. Para esos efectos, la Defensoría solicitó a la JPS información sobre la transferencia y ejecución de recursos que no estuvieran vinculados con la atención de necesidades de personas mayores. De ese análisis surgieron tres posibles fuentes de fondos adicionales para el RNC provenientes de la Ley 8718:

- *Los recursos del Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS)*
- *artículo 8, inciso c).*
- *Recursos destinados al BAHNVI, artículo 13.*
- *Utilidades netas de la Junta de Protección Social, artículo 10 inciso a)".*

Estos recursos anteriormente citados fueron seleccionados después de un estudio sobre su ejecución, la cual consta en el informe citado como muy pobre, y además, se ha generado por años un superávit muy grande sobre estas transferencias.

En algunos casos específicos como el (CTAMS) contemplado en el inciso c) del artículo 8 y que busca eliminarse con esta reforma, informa el órgano defensor que: "(...) *desde julio de 2011, la JPS no reportó en su informe transferencias adicionales al CTAMS en cumplimiento de lo dispuesto por el inciso c) del artículo 8 de la Ley 8718. Esto sugiere que después del año 2011 no se trasladaron más recursos al CTAMS".*

Esta reforma podría aportar un 3% adicional por concepto de utilidades de la JPS al RNC.

Según cálculos de la Defensoría: "el *aporte adicional podría ser en promedio de ₡997.732.956,32".*

Cuadro de utilidades de las loterías tradicionales 2009-2018

Período	Loterías tradicionales	Loterías electrónicas	Lotería instantánea	Monto a trasladar del 3% de utilidades
2009	₡14.950.838.159,00	₡29.741.482,00	₡238.502.120,00	
2010	₡26.300.049.667,00	₡132.530.655,00	₡366.354.614,40	
2011	₡11.535.526.055,00	₡300.183.588,00	₡686.028.713,60	
2012	₡25.437.609.369,00	₡609.378.803,00	₡798.736.267,79	₡793.390.689,18
2013	₡27.931.638.058,00	₡2.143.556.099,00	₡1.159.858.709,80	₡919.653.705,36
2014	₡19.898.399.902,00	₡6.760.425.703,00	₡762.608.214,00	₡811.203.891,36
2015	₡21.958.336.373,00	₡11.650.600.786,00	₡986.646.172,50	₡1.023.067.807,36
2016	₡21.636.026.404,00	₡9.633.795.582,00	₡1.382.770.972,99	₡958.836.224,17
2017	₡25.681.602.880,00	₡12.112.782.530,00	₡116.829.441,00	₡1.135.584.003,92
2018	₡32.905.289.841,00	₡11.318.362.885,00	₡1.045.652.741,00	₡1.342.394.372,90
		Promedio		**₡997.732.956,32**

Con respecto a los recursos destinados al Banhvi, contemplado en el artículo 13, que también se solicita reformar en este proyecto, la sumatoria de los dineros es por un total de: ₡446.650.179,93, la Defensoría logró demostrar que: "(…) *de acuerdo con la información aportada por la JPS a esta Defensoría, si el BANHVI solamente ha presentado liquidación por el uso de los recursos trasladados por la Junta en el año 2016, hay un nivel importante de incertidumbre en cuanto a la utilización de esos fondos".*

Dado de la poca transparencia y nula rendición de cuentas por parte del Banhvi, sobre el uso de estos recursos públicos, los cuales al parecer no se están utilizando de manera eficiente, y en procura del bienestar de los más necesitados, es por ello, que proponemos su redireccionamiento al Régimen no Contributivo.

Finamente en relación con los recursos de la JPS de acuerdo con el inciso a) del artículo 8 de Ley N.° 8718, de un 13% a un 14% de las utilidades netas de la Junta de Protección Social, se destinan a financiar los gastos de capital y de desarrollo institucional, así como los gastos que no tengan relación directa con la venta y operación de las loterías, los juegos y otros productos de azar.

Solicitamos bajarlo a 5% dado que se ha demostrado que dichos dineros no se ejecutan eficientemente y de igual forma, el estudio realizado evidenció que esa asignación no responde a un criterio técnico, adicionalmente hemos visto que

muchos dineros de la JPS son utilizados de manera dudosa en viajes y gastos que parecieran no cumplir con los fines sociales, para la cual fue creada la institución.

En este orden de ideas, el órgano defensor hizo un estudio donde se puede verificar que rebajando ese monto en un 5% aún podría estarse generando superávit de ahí la propuesta de esta reforma.

En relación con el porcentaje de 13% a 14% *"la Defensoría no logró determinar cuál es la justificación técnica o financiera de ese porcentaje. A ello se une el hecho de que, de acuerdo con los cálculos realizados por este Órgano Defensor, el superávit operativo promedio de la Junta ha rondado los ₡5.548.764.894,40 anuales en el período 2014-2018. Por eso, la Defensoría estima que existe una ventana de oportunidad para destinar algún porcentaje adicional de esas utilidades netas al RNC, reduciendo el porcentaje de 13%-14% establecido en el inciso a) del artículo 10 de Ley 8718.*

Así, según los cálculos de esta Defensoría, podría trasladarse un porcentaje de hasta 9% o 10% de las utilidades netas de la JPS al RNC, sin causar un faltante fiscal ni poner en riesgo las contribuciones de la JPS a todas las organizaciones que financia, ni su propia operación. El traslado al RNC propuesto, podría representar un monto anual cercano a los 4 mil millones de colones.

Los hallazgos presentados en este acápite, refuerzan la necesidad de fortalecer el RNC para lograr la cobertura total, es decir la universalización del Régimen No Contributivo en Costa Rica, el cual permitirá asegurar una mejora en la calidad de vida de las personas mayores, siendo ésta una población que seguirá en aumento en los siguientes años".

Con fundamento en las consideraciones expuestas se somete a conocimiento de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley de reforma a la ley para su estudio y pronta aprobación de los señores y señoras diputados y diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA AMPLIAR LOS APORTES AL RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS), CON EL PROPÓSITO DE AUMENTAR SU BASE DE BENEFICIARIOS

ARTÍCULO 1- Refórmanse los incisos a) y c) del artículo 8 de la Ley N.° 8718, de 17 de setiembre de 2009 "*Autorización para el cambio de nombre de La Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales",* para que en adelante se lean:

Artículo 8- Distribución de la utilidad neta de las loterías, los juegos y otros productos de azar

La utilidad neta total de la Junta de Protección Social será distribuida de la siguiente manera:

a) Un cinco por ciento (5%) para la Junta de Protección Social, destinado a financiar los gastos de capital y de desarrollo institucional, así como los gastos que no tengan relación directa con la venta y operación de las loterías, los juegos y otros productos de azar.

c) Un doce por ciento (12%) destinado a financiar el Régimen No Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

(…)

Resto sigue igual.

ARTÍCULO 2- Refórmase el primer párrafo del artículo 13 de la Ley N.° 8718, de 17 de setiembre de 2009 "*Autorización para el cambio de nombre de La Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales",* para que en adelante se lea:

Artículo 13- Distribución de la utilidad neta de la lotería instantánea

El cincuenta por ciento (50%) de la utilidad neta que se obtenga del juego denominado lotería instantánea, se girará directamente al Régimen No Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), para su financiamiento y sostenimiento.

El cincuenta por ciento (50%) restante, se les girará directamente a las fundaciones y asociaciones de cuidados paliativos o de control del dolor, que apoyen a las unidades de cuidados paliativos acreditadas ante el Ministerio de Salud y les presten servicios de asistencia biosicosocial y espiritual a las personas en fase terminal. Estas unidades deben ser creadas como entidades sin fines de lucro y estar inscritas en el Registro Nacional. La efectiva distribución de este último porcentaje se realizará según el Manual de Criterios para la Distribución de Recursos de la Junta de Protección Social. Dichos entes deberán presentar, ante la Junta de Protección Social, una liquidación semestral del uso de los recursos recibidos; asimismo, podrán ser objeto de las sanciones estipuladas en esta ley.

Rige a partir de su publicación.

Yorleny León Marchena
Diputada

21 de abril de 2020.

NOTAS: Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.

Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales.