ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS INGRESOS DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL MEDIANTE LA DEROGATORIA DEL INCISO A) DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR, LEY N.° 7983, DE 16 DE FEBRERO DE 2000.

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO

EXPEDIENTE N° 22.240

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS INGRESOS DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL MEDIANTE LA DEROGATORIA DEL INCISO A) DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR, LEY N.° 7983, DE 16 DE FEBRERO DE 2000.

Expediente N° 22.240

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La iniciativa presentada a consideración de los señores y señoras legisladores, propone derogar el inciso a) del artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador, para eliminar la exención del pago de las contribuciones sociales a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) sobre los montos de salarios o ingresos que se aportan a pensiones voluntarias complementarias. De esta forma, se mantendrían los demás beneficios que establece esa norma, pero se eliminaría la exención que genera un impacto negativo sobre las finanzas de la CCSS y contraviene los principios constitucionales que rigen nuestro sistema de seguridad social.

La exención del inciso a) del artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador implica una reducción en los ingresos de los seguros sociales de Enfermedad y Maternidad (SEM) e Invalidez Vejez y Muerte (IVM) que administra la CCSS, y, por tanto, debe considerarse y valorarse tomando en cuenta la situación de las finanzas de la institución.

La última Valuación Actuarial publicada por la CCSS en julio 2019, que se realiza sobre la situación del IVM, determinó que en el corto plazo (para el periodo 2019-2030 y considerando ya los incrementos en las contribuciones aprobados en junio de 2019), el régimen de Invalidez Vejez y Muerte, se encuentra en un estado aceptable de adecuación financiera.

No obstante, el estudio determina que a partir del 2030 el IVM *"no pasaría una prueba de adecuación financiera de corto plazo"*, puesto que en 2030 se presentaría ya insuficiencia de los *"aportes más intereses de la reserva"* y en el año 2037 la reserva se agotaría totalmente. Además, señala el informe que el IVM *"no pasa una prueba rigurosa de solvencia actuarial en el Largo Plazo"*.

En relación con el Seguro de Enfermedad y Maternidad ya desde el año 2011 el Informe del Equipo de Especialistas Nacionales Nombrado para el Análisis de la Situación del Seguro de Salud de la CCSS señalaba que la situación del seguro solidario de salud era delicada y se debía actuar con prontitud ante esta situación.

Adicional a lo señalado de previo, la Adenda a la "Valuación Actuarial del Seguro de Salud, 2017", publicada por la CCSS en diciembre de 2019, concluyó que:

> *"El resultado estimado para el escenario base, bajo el concepto de balance efectivo (considera la morosidad, principalmente estatal), indica un nivel de suficiencia hasta el año 2032. Por otra parte y siempre sobre el escenario base, bajo el concepto de balance reglamentario (supone que Estado y patronos pagan total y oportunamente), el nivel de suficiencia sobrepasa el año 2032. De considerarse las diferencias acumuladas entre ingresos y gastos, ese periodo de suficiencia, se torna aún más positivo. Este escenario considera únicamente los proyectos de inversión en etapa de ejecución y contratación."*

De forma conectada con los análisis antes citados, tanto el seguro de salud como el Régimen de Pensiones del IVM, enfrentan retos generados por el cambio demográfico. La Contraloría General de la República en su Informe "Impacto fiscal del cambio demográfico: retos para una Costa Rica que envejece" (publicado en 2019) ha llamado la atención sobre el mismo y de manera puntual indica el órgano contralor en su informe:

> a) Que *"[e]l cambio demográfico representa un desafío complejo para el sistema de salud pública, pues se espera un aumento en la demanda por parte de una PAM [población adulta mayor] creciente, junto a los cambios en el perfil de salud que muestran una mayor prevalencia de enfermedades no transmisibles (ENT)como neoplasias (cáncer), diabetes, enfermedades cardiovasculares, respiratorias y neurodegenerativas. Estas enfermedades tienen en común el requerir una atención médica prolongada y costosa, paralelo a un deterioro progresivo en la salud."*
> b) Que *"el efecto del cambio demográfico en las pensiones viene dado por el aumento en las prestaciones por vejez, la disminución de la población aportante y de la radio de soporte (cantidad de afiliados al régimen por cada pensionado) de los sistemas de pensiones".*

El impacto generado por la *pandemia* de coronavirus *COVID-19* sobre la institución, tanto en términos de reducción de sus ingresos como en exigencias emergentes que exigen efectuar gastos, se suman a los retos de previo señalados que afectan la sostenibilidad financiera de la CCSS.

El Sr. Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente Financiero CCSS, según señaló[1], de previo al impacto de la pandemia, para este año se proyectaba el crecimiento de las

[1]En comparecencia ante la "COMISIÓN ESPECIAL QUE TENDRÁ COMO OBJETIVO INVESTIGAR Y RENDIR UN INFORME DE LA SITUACIÓN DE LAS FINANZAS DE LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL, ASÍ COMO PROPONER Y DICTAMINAR LAS INICIATIVAS DE LEY NECESARIAS QUE PERMITAN LA SOSTENIBILIDAD, TRANSPARENCIA Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DE LA INSTITUCIÓN EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO, ASEGURANDO LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS QUE SE LE BRINDA A LA CIUDADANIA" (EXPEDIENTE N.º 22.038), en Sesión Ordinaria N.º 2 del 1° de Julio de 2020.

reservas tanto del SEM como del IVM. No obstante, por efecto de la pandemia, se estima un impacto (suma de pérdida de ingresos y aumento de gasto) por más de 639 mil millones de colones. El Sr. Calderón lo detalló así:

> *"Este escenario lo que nos dice es que, ya en resumen de todo el año, lo que tenemos es una afectación de abril a diciembre, que es la última columna, de seiscientos treinta y nueve mil setecientos setenta y dos millones de impacto del COVID.*
> *¿Por qué? Por disminución de los ingresos y por el aumento de los gastos. Fíjese que el aumento de los gastos, de esos ciento veinticuatro mil millones que están ahí, es lo que estimamos de gastos directos sobre la pandemia, en el Seguro de Salud y una disminución de ingresos de doscientos sesenta y nueve mil en Salud allá, para un total de trescientos noventa y cuatro y, en Invalidez, Vejez y Muerte sólo por la disminución de los ingresos, doscientos cuarenta y seis. Ese es el impacto del COVID en este año y ya estamos haciendo también las proyecciones para el 2021, porque entenderíamos que la recuperación del empleo no se va dar de aquí a diciembre. Entonces, va a haber una brecha todavía en diciembre que la vamos a arrastrar en el año 2021 y, probablemente el análisis de la situación, conforme se vaya avanzando esto de la pandemia, nos vaya diciendo cuánto más."*

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que el artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador (Ley Nº 7983) exonera de impuestos y contribuciones sociales, incluidas las contribuciones obligatorias a la seguridad social (cuotas obreras y patronales) a aquellos aportes que se realicen al Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, por un monto que puede alcanzar hasta el equivalente al 10% del ingreso bruto mensual de la persona trabajadora.

El diseño de la exención genera un beneficio desigual, que es mayor para quienes tienen remuneraciones mayores, puesto que el monto máximo del beneficio se fija en función de la remuneración de la persona afiliada: el beneficio es potencialmente mayor para quienes poseen remuneraciones mayores.

Además, la exención tiene por efecto la limitación de la solidaridad propia del sistema de seguridad social costarricense, puesto que este beneficio permite reducir sus aportes al sistema solidario de seguridad social a quienes poseen capacidad económica para realizar un ahorro voluntario en una cuenta individual de pensión.

En resumen, la exención establecida en el inciso a) del artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador, es productora de un trato desigual, en tanto genera que los beneficios nominales máximos, disfrutados por patronos y trabajadores, sean mayores para aquellos con remuneraciones o ingresos superiores, y, además, tiene como uno de sus efectos directos una reducción de los ingresos de los seguros sociales que establece el artículo 73 de la Constitución Política, en tanto es un beneficio que permite reducir el monto aportado, en una cuantía que puede alcanzar

hasta el resultado de reducir en una décima parte el salario devengado de la persona trabajadora sobre el que se calcula las contribuciones a la seguridad social.

De manera adicional, pero no menos importante, debe advertirse que la exención establecida en el artículo 71, inciso a) de la Ley de Protección al Trabajador violenta el principio de solidaridad social en el financiamiento de los seguros sociales que, como lo ha expuesto la Sala Constitucional, es un elemento cardinal del derecho constitucional a la seguridad social, reconocido en los artículos 73 y 74 de la Constitución Política, así como en múltiples instrumentos internacionales de Derechos Humanos como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 11) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9).

De acuerdo con nuestro Tribunal Constitucional este principio tiene las siguientes implicaciones:

> *"Por expresa disposición constitucional, esta gestión debe ser pública, a cargo del Estado, representado por la Caja Costarricense de Seguro Social, y la financiación responde al principio cardinal de solidaridad social, pues se funda en la contribución forzosa y tripartita que realizan trabajadores, patronos y el Estado. De forma tal que, como bien indica la Procuraduría, la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en ejercicio de esa competencia establecida constitucionalmente para administrar los seguros sociales y fijar el monto de las cuotas que deben pagar el Estado, los patronos y trabajadores,* ***no podría establecer tratos discriminatorios, ni eximir, total o parcialmente del pago de la cuota que le corresponde a cada sector, porque igualmente al asumirlo la institución, es un monto que finalmente será compensado finalmente por todos aquellos que contribuimos al financiamiento de esta institución****."* (Voto Nº 2006-6347. Énfasis agregado

El principio de solidaridad social en el financiamiento de los seguros sociales de Enfermedad y Maternidad (salud) e Invalidez, Vejez y Muerte (pensiones) depende de la contribución obligatoria y tripartita de patronos, trabajadores y el Estado, lo que ha sido desarrollado ampliamente por nuestra jurisprudencia constitucional. En esa dirección, se lesiona este principio cuando, por cualquier medio, se exime o se excluye total o parcialmente del pago de tales contribuciones a algún sector o grupo de personas que cuenta con ingresos para contribuir.

Una forma de eximir parcialmente a un sector determinado del pago de contribuciones a la seguridad social es la que se estableció en la norma que se pretende derogar mediante la presente iniciativa. En este sentido una ley de la República, dispuso que una parte de las remuneraciones recibidas por algunas personas trabajadoras con motivo de su relación laboral se excluya de la base de cálculo de las contribuciones a la seguridad social. Esto implica que estas remuneraciones no cuentan a la hora de calcular los distintos aportes a los seguros

sociales, aunque dichas personas sí reciben todas las prestaciones derivadas de esos seguros.

Lo anterior contribuye a romper el principio de solidaridad social en el que se basan los seguros sociales, pues –a diferencia de las demás personas trabajadoras- las contribuciones correspondientes a quienes adquieren un plan voluntario de pensiones –y cuentan con la capacidad económica para ello- no serán calculadas a partir de la totalidad de las remuneraciones recibidas por estas personas.

En última instancia, esta ruptura del principio de solidaridad social afecta a todo nuestro sistema de seguridad social, en los términos señalados por la jurisprudencia de la Sala Constitucional supracitado, dado que el faltante de ingresos que los seguros sociales de Salud y de Pensiones sufren como consecuencia de dejar de recibir los aportes correspondientes a la totalidad de los ingresos de las personas trabajadoras que se acogen a la exención del artículo 71.a) de la Ley N.° 7983, tendrá que ser compensado con los aportes del resto de la población que cotiza a dicha institución.

La situación pre-pandemia y la situación presente exigen avanzar en la aprobación de iniciativas que fortalezcan las finanzas de las CCSS. Es por esa razón, que la presente iniciativa se enmarca en la consecución de ese objetivo.

Por las razones expuestas, con el objetivo de sumar iniciativas que fortalezcan la seguridad social, el Diputado que suscribe somete a conocimiento de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley para su estudio y pronta aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS INGRESOS DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL MEDIANTE LA DEROGATORIA DEL INCISO A) DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR, LEY N.° 7983, DE 16 DE FEBRERO DE 2000.

ARTÍCULO ÚNICO- Se deroga el inciso a) del artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador, Ley N.º 7983, de 16 de febrero de 2000 y se corre la numeración de los incisos subsiguientes.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

7 de octubre de 2020

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos.

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