ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

LEY DE PENSIÓN BASADA EN EL CONSUMO

EXPEDIENTE Nº 21639

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
19 DE ABRIL DE 2022

CUARTA LEGISLATURA

SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS V
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

Los suscritos Diputados y Diputadas miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, presentamos el siguiente Dictamen Afirmativo de Mayoría sobre el proyecto LEY DE PENSION BASADA EN EL CONSUMO, Expediente Nº 21639, iniciativa de la diputada Franggi Nicolás Solano y publicado en la Gaceta Nº 202, del 24 de octubre del 2019, una vez estudiado el texto de la iniciativa, las respuestas a las consultas institucionales realizadas y los respectivos informes del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, con base en las siguientes consideraciones:

I. Objeto y resumen del proyecto de ley:

La presente iniciativa tiene por objeto crear un nuevo régimen de pensiones, sobre la base del consumo de las personas, denominado “Pensión basada en el consumo”, con el fin de contribuir a la universalización de la cobertura de las pensiones de la población nacional, y lograr, a su vez, una mayor recaudación del Impuesto al Valor Agregado de ventas mediante el fortalecimiento de la cultura tributaria y el ahorro de los habitantes del país.

El gran aporte del proyecto consiste en utilizar un aspecto básico de la sociedad contemporánea, que es el consumo de las personas, para garantizar una pensión para todos los habitantes, dotando de un fondo compensatorio a favor de los que nunca accederían a ella o lo harían en condiciones más que ruinosas.

El fin de este proyecto es destinar una fracción de lo que cada persona paga por concepto del Impuesto al Valor Agregado al financiamiento de una pensión individual para su vejez. Adicionalmente, se establece un límite de acumulación individual, constituido por doce salarios mínimos anuales, a partir del cual se va a distribuir el cincuenta por ciento (50%) de ese excedente a su cuenta individual mientras que el otro cincuenta por ciento (50%) se acumula en un fondo solidario para las personas que no tienen altos ingresos y en consecuencia también tienen una baja capacidad de consumo. Lo que se requiere es establecer un mecanismo para que cada persona registre las compras que hace; así, conforme las personas realizan compras se acreditan fondos a una cuenta de ahorro individual que luego será utilizada para financiar la pensión.

La implementación de este proyecto convertiría al ciudadano en un fiscal de la Hacienda Pública, pues la manera en que revierte un porcentaje en un beneficio tangible, es decir, real, no derivado de una lotería u otros métodos aleatorios, estimula su tutela sobre las transacciones comerciales que realiza.

Y crea un beneficio concreto al ciudadano-consumidor con la aplicación de un porcentaje del Impuesto al Valor Agregado, a la cuenta individual que dará otro sustento financiero a su pensión. Esta motivación no existe ahora; por ello, esta propuesta innova.

Actualmente, el Impuesto al Valor Agregado está definido en un trece por ciento (13%). El plan fiscal que se tramitó en la Asamblea Legislativa, y que transformó el antiguo Impuesto de Ventas en el Impuesto al Valor Agregado, fija el porcentaje de este impuesto en un trece por ciento (13%). Mediante esta iniciativa, y con el porcentaje actual, el impuesto se distribuiría en dos partes: un diez por ciento (10%) será destinado para el impuesto y un tres por ciento (3%) para financiar la pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado.

De conformidad con lo explicado en la exposición de motivos, el objetivo del proyecto de ley aborda "La iniciativa tiene la virtud de brindar solución a tres problemas estructurales que enfrenta actualmente la sociedad costarricense, la evasión del Impuesto al Valor Agregado, la baja cobertura de las pensiones de la seguridad social, la pobreza y la exclusión social."

Gracias al sistema solidario de redistribución de recursos que incluye el proyecto, se podrán financiar, además de las pensiones por vejez, las pensiones por invalidez y muerte para aquellas personas que pertenecen a los estratos sociales más bajos. En la actualidad, esas pensiones son financiadas mediante impuestos generales.

Es importante indicar que, por la reducción en la evasión del Impuesto al Valor Agregado, ligado a la progresividad de la implementación del proyecto, el monto de recaudación que recibe actualmente el Estado no se verá afectado. Esta situación se presenta aun sin incrementar las tasas de impuestos. Paralelamente, se generarían fondos para las pensiones, es decir, con la misma tasa actual del trece por ciento (13%) se cubrirían los dos objetivos satisfactoriamente: más recaudación y más personas con pensión.

El proyecto se ha diseñado sobre un sistema de recaudación y de registro muy sencillo, en el cual participan distintos actores. El consumidor es el actor principal, quien es al mismo tiempo el beneficiario directo. El Ministerio de Hacienda y la Caja Costarricense de Seguro Social tienen una participación fundamental en el proceso de registro y control de los beneficiarios. Asimismo, las operadoras de pensiones serán actores importantes, principalmente, en la administración de los fondos acumulados a nivel individual, aprovechando las cuentas existentes para generar economías de escala.

Es relevante, que la recaudación y posterior registro de los fondos se agiliza con la implementación de la factura electrónica y la universalización del uso de las tarjetas. Para ello será fundamental la labor del Sinpe. La persona tendrá la posibilidad de presentar las facturas de sus compras en ciertos puntos de recolección para pasar luego a un centro de procesamiento, el cual validará la información y enviará el registro al Ministerio de Hacienda. Posteriormente, se acreditará el tres por ciento (3%) del valor de la compra en su cuenta individual, en la operadora de pensiones donde se encuentra afiliado.

Los fondos acumulados para la pensión por vejez serán administrados por las operadoras de pensiones y regulados por la Superintendencia de Pensiones (Supen). Las prestaciones futuras por vejez se calcularán con base en el ahorro individual, según los mecanismos y las condiciones que se establecen en la Ley de Protección al Trabajo para la administración y las inversiones de los fondos. La administración de los fondos solidarios estará a cargo estrictamente de la Caja Costarricense de Seguro Social, ya que esta institución es la encargada de administrar las pensiones por ese concepto.

Se crea el Fondo de Solidaridad para el Retiro (Fosore), para fortalecer las cuentas de las personas de más bajos ingresos. Los recursos del Fosore se distribuirán una vez al año, en partes iguales, entre todas las personas que durante el año registraron compras acumuladas inferiores al equivalente de doce salarios mínimos. El monto distribuido equivale al cincuenta por ciento (50%) del Fondo. El restante cincuenta por ciento (50%) del Fosore se destinará a financiar la cobertura de unas pensiones para personas que no contribuyeron a su pensión (solo personas de bajos ingresos en condición de vulnerabilidad), con una asignación definida en función de los rendimientos de este Fondo. El pago de estos beneficios solidarios será efectuado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Asimismo, serán transferidos de igual forma a Fosore, los fondos correspondientes a la pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado que se generaron por compras en efectivo y no fueron registrados a nombre de ninguna persona. Posteriormente, el Fondo distribuirá, anualmente, estos recursos entre las personas que registran compras acumuladas inferiores a los cuarenta salarios mínimos.

La iniciativa de ley está conformada por cuatro capítulos, que en conjunto contienen 27 artículos, y un transitorio único. El primer capítulo hace referencia a las disposiciones generales, el segundo versa sobre los fondos (propiedad, administración y distribución), el tercero se relaciona con el Fondo de Solidaridad para el Retiro (Fosore), y el cuarto contiene las disposiciones finales.

II. Del trámite legislativo:

El 03 de octubre de 2019, se presenta la iniciativa de ley.

El 24 de octubre del 2019, fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta N º 202, Alcance Nº 232.

El 26 de mayo de 2020, ingresa en el orden del día de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos.

Cuenta con el Informe del Departamento de Servicios Técnicos con fecha 23 de abril de 2021.

El miércoles 11 de agosto de 2021, en sesión ordinaria N° 11, se presentó y aprobó la moción N° 62-11, para consultar el expediente a las siguientes instituciones:
Ministerio de Hacienda.
Contraloría General de la República.
Caja Costarricense de Seguro Social.
Bancos del Estado.
Poder Judicial
Universidades Públicas
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Junta de Pensiones del Magisterio Nacional.
Operadoras de pensiones.
Empresas públicas del Estado.

Según Informe Jurídico del Departamento Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, con fecha 09 de setiembre de 2021, las consultas son para las siguientes instituciones:

Consultas Facultativas:
Dirección General de Migración y Extranjería.
Dirección General de Tributación
Caja Costarricense de Seguro Social
Ministerio de Hacienda
Patronato Nacional de la Infancia
Registro Civil
Superintendencia General de Pensiones

III. Del proceso de consulta:

Del proceso de consulta de la iniciativa de ley en estudio, se recibieron las siguientes respuestas que se resumen a continuación:

INSTITUCIÓN	RESUMEN
Banco Popular PEN-1293-2020 02 octubre 2020	Para el Banco Popular los sistemas de pensiones implementados por los principales países de América Latina, incluido nuestro país, mantiene retos importantes en materia de sostenibilidad, suficiencia y universalidad de las pensiones. Por este motivo es que también indica que, no basta con lograr universalizar las pensiones y dotar a toda persona de una cuenta de pensión, si el sistema no logra cumplir con los principios de suficiencia y sostenibilidad. La preocupación de la Operadora en el análisis del proyecto de ley gira en torno a que no se cumplen necesariamente los objetivos propuestos por dos razones: *"1- Para una parte importante de los habitantes no se estaría alcanzando rubros de ahorro acumulado*

	suficientes que permitan generar una pensión a su favor. *2- La mecánica operativa que establece el proyecto en temas como traslado de cuentas y liquidaciones masivas anuales o quinquenales de saldos, genera procesos muy costosos a las Operadoras de Pensiones que sumados a los costos de administración de las cuentas individuales y de la inversión de los recursos, no serían cubiertos por los límites de comisión de administración contemplados en el proyecto.* *El esquema propuesto sin duda permitirá fortalecer la pensión complementaria de aquellos trabajadores asalariados que cotizan al Régimen Obligatorio de Pensión, pero de acuerdo con cálculos iniciales, para las personas que no cotizan a dicho régimen y que no alcanzan una pensión del Primer Pilar, se estaría generando saldos acumulados insuficientes, para dotarles de una pensión significativa".* Algunas observaciones a aquellos artículos del proyecto en los que se consideran deben realizar análisis adicionales o ajustes: Con respecto al artículo 6 "Destino de la cuenta individual de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado" se realizan varias observaciones: *"A. Un elemento fundamental por ratificar es si le aplicará todas las excepciones y beneficios fiscales vigentes para el ROP; dado que los mismos se relacionan a la legislación vigente en materia tributaria.* *B. La comisión por administración vigente para el ROP de un 0,35% sobre saldos se encuentra sometida a discusión debido a que la misma es muy baja y no permite a las Operadoras cubrir la totalidad de los costos de administración de las cuentas individuales, por lo que el establecer una comisión un 50% inferior a la misma, hará que el proceso no sea sostenible en el tiempo, ni equitativo para las Operadoras como responsables de la administración y custodia de los recursos. Debe tenerse presente que no todos los costos asociados a la administración de las cuentas son susceptibles de generar economías de escala. Al respecto se puede señalar dos de los más visibles como son los costos de custodias de valores, que se*

	encuentran relacionados al volumen de recursos y costos operativos como la liquidación de recursos a los afiliados, y al respecto este proyecto establece procesos de retiro masivos cada 12 meses para (ver art. 6), los cuales son sumamente costosos. *C. Es importante definir con claridad algunos elementos relacionados a la apertura de cuentas a favor de personas que no cotizan al ROP. La primera es el hecho de que, si dicha apertura no se realiza de forma automática, el costo de afiliación sería muy elevado. Asimismo, esta no debería exigir la firma de formulario alguno por parte del cliente, en este sentido la experiencia de las Operadoras en procesos masivos de afiliación es que la mayor parte de las personas no realizarán el mismo, y muchas no serán localizables. Esto conlleva un problema adicional en relación con la definición de beneficiarios por parte de la persona. Segundo, debe definirse como se dará tratamiento al cumplimiento de la normativa de la Ley 7786 '' Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo'', aplicación de FATCA y CRS, entre otros. Para el Régimen Obligatorio de Pensiones, se mantiene eximido de dichas normativas, pero para las cuentas relacionadas en este proyecto de ley, no necesariamente aplicaría los mismos conceptos de excepción.* *D. Los parámetros para definir este tipo de casos deben ser establecidos con claridad y bajo parámetros objetivos. No es conveniente que un elemento de esta trascendencia quede a criterio de cada operadora.* *Debe tomarse en cuenta que el Proyecto de Ley 21309, establece que las personas que no se pensionen bajo ningún régimen, pueden hacer el retiro de sus recursos en un solo tracto. Si estos casos corresponden a este tipo de trabajador, debería analizarse si es apropiado la entrega en la forma determinada, o si debe generarse un retiro similar al establecido en dicho proyecto de ley.* *E. Un proceso de retiro masivo de recursos con dicha periodicidad a una cantidad tan elevada de personas genera inviabilidad al proyecto tal y como está definido.*

	La experiencia sobre el costo de estos procesos, en devoluciones masivas como la entrega quinquenal del FCL y la devolución de recursos del FCL por disminución de jornada laboral y cese temporal, son evidencia del alto costo operativo que esto genera, costos imposibles de cubrir para las Operadoras con los esquemas de comisión por administración propuestos. *Otro de los grandes temas que no se resuelven en el documento es cómo se hará con la gran cantidad de personas no bancarizadas, que no cuentan con medios para recibir esos depósitos".* Asimismo, con respeto al artículo 07 se indican lo siguiente: *"Se reitera lo indicado en relación al artículo 6, en el sentido de que: La comisión por administración vigente para el ROP de un 0,35% sobre saldos se encuentra sometida a discusión debido a que la misma es muy baja y no permite a las Operadoras cubrir la totalidad de los costos de administración de las cuentas individuales, por lo que el establecer una comisión un 50% inferior a la misma, hará que el proceso no sea sostenible en el tiempo, ni equitativo para las Operadoras como responsables de la administración y custodia de los recursos. Debe tenerse presente que no todos los costos asociados a la administración de las cuentas son susceptibles de generar economías de escala. Al respecto se puede señalar dos de los más visibles como son los costos de custodias de valores, que se encuentran relacionados al volumen de recursos y costos operativos como la liquidación de recursos a los afiliados, y al respecto este proceso establece procesos de retiro masivos cada 12 meses para (ver art. 6), los cuales son sumamente costosos.* *Asimismo, consideramos inadecuado establecer imposibilidad de cobro de comisiones para aquellos casos en los cuales la cuenta se encuentre "inactiva", debido a que este hecho no significa que la Operadora no continúe incurriendo en costos de administración, operativos y de inversión de los recursos acumulados.* *Adicionalmente, debe tomarse en cuenta el hecho de que la operación de cuentas individuales tal y como operan en el país, no habilita el cobro de esquemas de comisión diferentes a una cuenta durante periodos de tiempo de inactividad, por lo que establecer cambios*

	normativos, operativos e informáticos para esto, tendría costos importantes a las Operadoras de Pensiones". Con respecto al artículo 12 se indica que los aportes de proyecto de ley en cuanto a los montos que una persona que no cotiza al ROP pueda acumular en su cuenta individual, es probable que una cantidad importante no alcancen montos significativos que le permitan obtener de sus saldos una mensualidad que permita cumplir el objetivo de esta ley. *"Esto replicará algunos de los problemas ya conocidos con la entrega del ROP durante los primeros años de maduración del producto, lo que hará que para dichos casos el proceso sea altamente costoso, generará gran malestar en estos ciudadanos y no permitirá cumplir el objetivo de este proyecto, de dotar de una pensión suficiente a toda la población. Es necesario de defina formas de solucionar este tipo de casos".* Con respecto al artículo 22 se indica que la mecánica de operación del fondo ROP y de las cuentas individuales, no permite la administración de estos recursos en una subcuenta del ROP. Las cuentas deberían administrarse en un fondo separado y como una cuenta adicional para pensión, ya que existen diferencias en la normativa de operación vigente de la cuenta ROP y las propuestas en este proyecto de ley. En cuanto al artículo 23 se indica que la generación de estados de cuenta físicos se ha eliminado como parte de las políticas ambientales desarrolladas, adicionalmente al hecho de los altos niveles de devolución que se generaban tomando en cuenta la realidad de nuestro país que incluye un alto grado de movilización de las personas y una baja cultura de actualización de los cambios de domicilio. Actualmente la practica combina la remisión de estados de cuenta por medios electrónicos y para aquellos casos en los cuales el afiliado no tiene registrado algún medio para la remisión de este, se mantiene a disposición opciones electrónicas para que realice la consulta de sus cuentas. Otro elemento importante por valorar es que los procesos de impresión y distribución de forma física tienen un alto costo, que encarecería el costo de administración de las cuentas individuales y haría aún

	más inviable el proyecto en el ámbito financiero. Solicita se modifique la redacción de este artículo. Con respecto al artículo 26, se reitera el hecho de que la administración de las cuentas individuales y de los recursos que se generen con este proyecto, presenta un problema de viabilidad financiera, bajo las comisiones de administración que establece el mismo. No es recomendable la inclusión de un artículo que no establece un límite de costo, y en caso de mantenerse, debería establecer un límite a los mismos. Con respecto a la introducción del proyecto, el Banco Popular indica dos observaciones: 1. Definir con claridad cómo será distribuido los recursos del Fosore, dado que la indicación ‘’en partes iguales’’, es poco precisa. 2. “*Se entiende del proyecto el 50% de los recursos acumulados en el Fosore como excedente, el 1,5% de lo aportado por personas jurídicas y el 3% de los impuestos a los que no se puede identificar una persona específica, tienen como finalidad incrementar los recursos de las personas de menores recursos, no obstante el límite definido de distribuirlo en las personas con compras acumuladas inferiores a cuarenta salarios mínimos, representaría la inclusión en el mismo de personas con gastos que paguen IVA (entendemos anuales), mayores a ₡10.000.000”.* Considera se revise los límites establecidos, ya que dicho monto parece elevado, y distribuiría recursos en personas que por la capacidad de consumo que representan, no debería estar considerada en dicho segmento. Otras condiciones que el Banco Popular indica a considerar son: • *“El tope establecido mensual a acumular en la cuenta por el ciudadano de un salario mínimo para trabajo no calificado debería revisarse, dado que el mismo equivaldría aproximadamente a un nivel de consumo en gastos gravados con IVA de ₡8.000.000 mensuales. Esta situación hace que la cantidad de recursos que excedan el mismo para fortalecer el Fosore van a resultar muy limitados.* • *Es fundamental establecer cómo se realizará el proceso de afiliación de los ciudadanos, debido a que*

	si se requiere la firma de algún documento de afiliación o para establecer beneficiarios, el proceso será muy oneroso e imposible de completar. • *Ligado al tema anterior, se encuentra el definir las excepciones de aplicación de leyes como la Ley 7786 " Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso No Autorizado, actividades Conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo", aplicación de FATCA y CRS.* • *Sobre ese mismo tema, es necesario establecer excepciones relevantes o mecanismos especiales, debido a que en la forma en que se encuentra definido el alcance del proyecto, las Operadoras deberán abrir y mantener cuentas a personas reportadas en listas restringidas, personas involucradas en narcotráfico, terrorismo, lavado de activos y otros actos cuestionados. Esto riñe con las normativas relacionadas a la Ley 7786.* • *Debe analizarse los riesgos que el proyecto genera para temas de financiamiento al narcotráfico y terrorismo, debido a que proveerá a los mismos de mayores recursos, tomando en cuenta que el lavado de dinero lo que intenta es incorporar los recursos en la economía formal y para estos casos, les será más rentable al hacerla devolución adicional de este porcentaje de recursos. Adicionalmente, los límites establecidos harán que sea más atractivo para este tipo de actos.* • *No se define en este proyecto, la forma en que se atenderá el proceso de entrega de recursos a aquellas personas no bancarizadas, las cuales no dispondrán de medios razonables para la recepción de sus recursos".*
Superintendencia de Pensiones 15 octubre 2020 SP-1299-2020	La SUPEN indica que la iniciativa es loable conceptualmente, independientemente de la factibilidad fiscal de la misma, su aplicación práctica es compleja y crea tratamientos diferenciados respecto de los recursos administrados por las operadoras que se traducirán en mayores costos operativos. Sugerencias de la SUPEN: • Que los recursos recaudados entren directamente en las cuentas del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias de los trabajadores asalariados. Con lo cual basta reformar el artículo 13 de la actual *Ley de Protección al Trabajador* para

	agregar una nueva fuente de financiamiento de este régimen. • Para el caso de los trabajadores que no son asalariados (trabajadores independientes y ciudadanos y residentes no trabajadores) que, en un tiempo prudencial establecido por la ley, no procedan a la apertura de una cuenta en el ROP para estos fines, serán asignados por subasta organizada por la SUPEN, a la operadora que ofrezca la menor comisión de administración, o bien, a la operadora con mejores rendimientos, netos de comisiones, en los últimos diez años, durante un plazo de un año, cumplido el cual aplicará el derecho a transferirse libremente a otra operadora, según estipula el artículo 10 de la *Ley de Protección al Trabajador.* • Tratándose de menores de edad, el plan en el ROP podrá ser abierto por los padres que ejerzan la patria potestad o por la operadora adjudicataria, unilateralmente, con el número de cédula asignado por el Registro Civil. • Que los traslados se realicen mensualmente por el Ministerio de Hacienda, a través del SICERE de la CCSS, a las operadoras de pensiones. • Que en todo lo demás, apliquen las disposiciones legales y reglamentarias sobre el régimen de inversión, beneficios, estados de cuenta, beneficiarios, administración de la cuenta individual, supervisión y demás relacionadas, que aplican al Régimen Obligatorio de Pensiones. • La ley debe alinearse con la Ley No. 9906, Ley para resguardar el derecho de los trabajadores a retirar los recursos de la pensión complementaria, recién aprobada, en particular los Transitorios XIX y XX.
Corte Suprema de Justicia 201-P-2021 02 setiembre 2021	La Corte devuelve la consulta sin pronunciamiento, porque el texto consultado no se refiere a la organización o funcionamiento del Poder Judicial.
Junta Directiva Caja Costarricense de Seguro Social SJD-1820-2021 10 setiembre 2021	En la sinopsis, la Caja indica que "*no existen elementos para oponerse al Proyecto de Ley objeto de análisis, siempre que se tomen en cuenta las consideraciones expuestas por la Gerencia de Pensiones y demás instancias técnicas de la Institución y sobre las cuales de la manera más respetuosa se sugiere que personal técnico de la Institución pueda trabajar en conjunto con la Asamblea Legislativa para fortalecer el texto de esta importante iniciativa".*

	Algunos aspectos son: *a. "En cuanto al artículo 8° sobre la función del FOSORE como mecanismo de distribución solidaria de los fondos al final de cada año en las cuentas individuales de pensión de las personas de bajos ingresos en condición de vulnerabilidad social, se considera que no está clara la forma de su acreditación dejándola para un reglamento posterior, por lo que se deja al Ministerio de Hacienda como administrador del FOSORE quien tendrá la responsabilidad de esta redistribución, siendo una tarea no tan apegada a sus facultades y responsabilidades.* *Se propone que el IVM sea el administrador del FOSORE y que sea éste el que establezca la forma de repartir ese fondo de manera que cumpla con la función de ayuda complementaria para las pensiones de aquellos contribuyentes que no alcanzaron una pensión suficiente o para fortalecer y extender la cobertura del Régimen No Contributivo (RNC), buscando la universalización de una pensión básica de subsistencia"*. b. Recomienda que el porcentaje del IVA destinado a la pensión consumo sea gradual de manera que se inicie con una periodicidad escalonada de la contribución del IVA en 0.5% el primer año y el aumento del 0.5% adicional hasta el sexto año y un 3% resto del periodo, con el objetivo de que el gobierno se ajuste gradualmente a la disminución del IVA. c. Además indica profundizar en los recursos con que se alimente el FOSORE, esto con el objetivo de considerar los consumos derivados de los turistas o de consumo de adultos mayores con alto nivel de ingresos, y de las empresas como tal, de tal manera que se fortalezca la parte solidaria de este fondo. d- Con respecto al articulo 6º del proyecto de Ley en el que se pretende trasladar recursos a la CCSS para su inversión en un fondo mutual en los casos en que el monto a recibir para una pensión no sea rentable -según criterio de las operadoras de pensiones-, debe tenerse claridad que por Constitución Política los recursos del IVM solo podrán ser usados para los fines en que fueron creados, es decir si esta tarea se le

	asigna a la Caja, todos los gastos generados para ejercer dicha labor deberán ser retribuidos al IVM. Asimismo, indican que deben definirse los objetivos para la creación de ese fondo y contar con mayores elementos sobre la línea a seguir desde la perspectiva de inversiones tomando en cuenta su naturaleza ya que no queda claro la redacción de este artículo en cuanto a las funciones de la CCSS. e.- Sobre el artículo 7º que establece funciones para la Operadora de Pensiones de la CCSS, si bien no se hace referencia a la CCSS como tal, se estima oportuno recomendar respetuosamente a la Asamblea Legislativa que realice la consulta de la presente iniciativa a dicha Operadora. Asimismo, la OPC CCSS, es propiedad de la institución y cuenta con dos accionistas: el Seguro de Pensiones y el Seguro de Salud, los cuales no estarían recibiendo un interés por su inversión y esto podría rozar con la Ley Constitutiva que en el caso del IVM postula que las inversiones deben hacerse a rendimientos de mercado.
Análisis Actuarial Caja Costarricense de Seguro Social Elaborada por: Licda. Ivania Miranda Sánchez Revisada por: Actuario Cristian Torres Jiménez, M.Sc.	En el presente análisis se indica lo siguiente con respecto a los antecedentes: *"La implementación de este proyecto sería a través de destinar tres puntos porcentuales (3 pp) de lo que cada individuo paga por concepto de IVA, para el financiamiento de una pensión al momento de alcanzar la jubilación. Asimismo, se establece un límite de acumulación individual anual, compuesto por el 3% de doce salarios mínimos anuales. Una vez alcanzado dicho tope, la acumulación en la cuenta individual será del 50% de los 3 pp sobre el consumo, mientras que el otro 50% se acumula en un fondo solidario (FOSORE) para las personas que no alcanzan el límite establecido de consumo, el cual se distribuye de forma anual, sin embargo, no se especifica en el proyecto la forma de distribución de los recursos".* Con respecto a las conclusiones se indica: *"Según lo analizado en los apartados anteriores y con base en los supuestos adoptados en el presente estudio, se puede concluir que la pensión consumo pretende proveer un beneficio tangible a todos los habitantes del país y como resultado cada persona se convierte en fiscalizador del Erario Público.*

	De esta forma, se estudió los resultados que se derivan del modelo desarrollado y los supuestos escogidos de la aplicación del Proyecto de Ley y se extrae que el mismo puede medianamente representar un beneficio en las personas con edades tempranas, ya que tienen una mayor acumulación por los años faltantes hasta el retiro, además los individuos tienen la posibilidad de que sus salarios sean revalorizados en el tiempo y de aumentar sus ingresos, aunque los cambios salariales por antigüedad o cambio de puestos, no se consideraron en el modelo. *Para edades medias, es posible que también represente un beneficio pero menor y en edades avanzadas, el monto por concepto de pensión consumo sería muy pequeño precisamente por los años de acumulación, pero en definitiva no se considera que este proyecto pueda tener un impacto grande en la reducción de la pobreza, pero sí puede representar un ingreso con el que no se contaba por parte de los adultos mayores, a un bajo costo, si se cumple con el supuesto de que Hacienda logre una mayor recaudación.* *Por otro lado, hay que mencionar que el proyecto tiene un aporte solidario bastante alto, pero su impacto en las pensiones de personas de más bajos ingresos, no se pudo incorporar al modelo, porque no se tiene claridad en cómo se distribuirá dicho fondo".*
Gerencia Financiera Caja Costarricense de Seguro Social GF-2933-2021 8 setiembre 2021	La Gerencia Financiera realiza observaciones sobre algunos de los artículos propuestos, son las siguientes: Con respecto al artículo 4 "Sobre la distribución de los fondos de la nueva pensión", indica que se note, que se establece una financiación parcial a los beneficios por vejez, ya que, únicamente, se traslada el 50% de la recaudación cuando anualmente se exceda el equivalente a los doce salarios mínimos, dejando en desventaja a estos futuros pensionados, en comparación a los que opten por un beneficio por invalidez o por muerte. Por lo tanto, *"con base en los principios de igualdad, universidad, generalidad y protección -rectores de la seguridad social-, se recomienda incluir la tipología de vejez como un destino a financiar".* En relación al artículo 6 "Sobre el destino de la cuenta individual de pensión proveniente del IVA" recomienda

	adicionar en el primer párrafo del texto propuesto: *"El saldo final acumulado en la cuenta individual de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado, una vez cumplidas las condiciones para pensionarse vigentes para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, cuando el titular se encuentre afiliado a ese Régimen o del Régimen Básico sustitutivo (…)".* Se indica sobre este mismo artículo que, "*se le asigna funciones a Caja Costarricense de Seguro Social que no le corresponden, como lo es la administración de recursos que ostenten las operadoras de pensiones. Debe destacarse que, por mandato constitucional y lo plasmado en la Ley Constitutiva de la Institución, la CCSS administra y gobierna los seguros sociales, sea los de Enfermedad y Maternidad e Invalidez, Vejez y Muerte, siendo estos últimos parte del primer pilar de pensiones; en contraposición, el caso de marras supone la administración de recursos del segundo pilar o régimen complementario, que son de competencia exclusiva de las operadoras de pensiones, reguladas y supervisadas por la Superintendencia de Pensiones, según el artículo 30° de la Ley de Protección al Trabajador y ordinal 33° de la Ley N°. 7523 "Régimen Privado de Pensiones Complementarias".* Concluye indicando en el artículo 6 que: *"Se recomienda manifestar criterio de oposición a la parte final del párrafo segundo del artículo en análisis, en virtud de que presenta vicios de constitucionalidad, al asignarle funciones a la CCSS para la administración de fondos transferidos por las operadoras de pensiones y que serían parte de un régimen complementario, de resorte exclusivo de estas, según la Ley de Protección al Trabajador y lo que se propone en el ordinal 7°".* Asimismo, se refieren al artículo 08 "Sobre el destino del Fondo de Solidaridad para el Retiro (Fosore)": "Se recomienda modificar el párrafo final del artículo 8°, para que la acreditación de los beneficios a las personas de bajos ingresos en condición de vulnerabilidad social, se realice bajo los criterios del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, evitando duplicidad en las funciones".

	En cuanto al artículo 10 se indica que para realizar la transferencia de fondos será necesario contar con el dato de afiliación para que el Ministerio de Hacienda asigne de manera correcta los recursos a la operadora de pensiones donde se encuentra afiliada la persona. La Gerencia Financiera señala con respecto al registro único de consumo y balance anual, en el artículo 17 se propone que el Ministerio de Hacienda realice la acreditación individual de los recursos para que posteriormente se trasladen a las operadoras de pensiones respectivas. Contrario a lo que señala en el ordinal 10°, en donde el Ministerio es el que transfiere los recursos para que los entes autorizados los apliquen o acrediten en las cuentas individuales, invirtiéndose las competencias, lo que generaría un riesgo en el manejo de los recursos. Sobre la apertura de cuentas individuales de pensión basada en el IVA, en el artículo 22 se indica que en los puntos (e) (f) y (g) se recomienda que las afiliaciones se registren en el Sistema Centralizado de Recaudación, ya que por mandato legal le corresponde llevar el registro de afiliados y ejercer el control de los aportes a las pensiones complementarias. En caso de que se deban realizar ajustes tecnológicos, es necesario establecer una fuente de financiamiento, en aplicación del principio de sostenibilidad, previsto en el numeral 2.2.3, inciso l, de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público. En el apartado de conclusiones se indica lo siguiente: Manifestar criterio de oposición contra la parte final del párrafo segundo del artículo 6°, en virtud de que presenta vicios de constitucionalidad, al asignarle funciones a la CCSS para la administración de fondos transferidos por las operadoras de pensiones y que serían parte de un régimen complementario, siendo resorte exclusivo de las entidades autorizadas, según la Ley de Protección al Trabajador y lo que se propone en el ordinal 7. Asimismo, se indica la necesidad de establecer mecanismos y fuentes de financiamiento para cubrir los costos de los eventuales ajustes tecnológicos que deben ejecutarse en el SICERE o cualquier servicio que deba prestarse, incluyendo cuando corresponda, la concesión de un período de tiempo suficiente para la

	habilitación de tales funcionalidades. "*En la medida que estos señalamientos puedan atenderse de manera apropiada, esta Gerencia no tendría objeción desde el punto de vista financiero, pues el uso de una proporción del Impuesto de Valor Agregado (IVA) para la generación de una pensión consumo, en principio, no tiene incidencia sobre las finanzas institucionales".*
Gerencia de Pensiones Caja Costarricense de Seguro Social GP-1522-2021 08 septiembre 2021	La Gerencia de Pensiones de la Caja en su oficio expone diferentes criterios, a continuación: La Dirección de Administración de Pensiones, con respecto al fondo de la iniciativa indica: *"Los suscritos estiman que el Proyecto de Ley que se analizó, contiene alcances loables y se enfoca en tratar de evitar la evasión fiscal, la baja cobertura de las pensiones de la seguridad social, la pobreza y la exclusión social, sin embargo, debe manifestarse criterio de oposición en contra del proyecto de ley, particularmente, en el artículo 6° del Proyecto de cita, específicamente en la parte final del segundo párrafo el cual indica:* *(…)* *"En caso de que el monto a recibir no sea rentable para otorgar un beneficio a criterio de la operadora, los fondos se transferirán a la CCSS, que los invertirá en un fondo mutual y asignará el rendimiento que corresponda según la participación en la inversión y la rentabilidad obtenida a cada beneficiario y el plazo del beneficio seleccionado."* *(…)* *El texto pretende hacer que, en los casos en los cuales la operadora considere que el monto a recibir no sea rentable para otorgar el beneficio al afiliado de la operadora, se trasladen los fondos a la CCSS para que los invierta en un fondo mutual, para que asimismo, los rendimientos sean entregados a los beneficiarios.* *Al respecto, cabe indicar que lo señalado dista de las funciones y objetivos del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, por lo cual se considera que violenta el principio de autonomía de la CCSS con respecto a los seguros sociales. Además implícitamente obligaría la creación de una cuenta individual para administrar estos fondos, que de antemano se indica que no son rentables para la operadora y se considera que genera también inseguridad jurídica, al señalar que le corresponde asignar la rentabilidad obtenida a cada*

	beneficiario, en el plazo del beneficio solicitado, lo cual se presta a confusión, dado que los plazos y beneficios señalados en este artículo son atinentes al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias". Entre las conclusiones de la Dirección de Administración de Pensiones están: *Los suscritos consideramos que el Proyecto de Ley que se analizó, contiene alcances loables y se enfoca en tratar de disminuir la evasión fiscal, la baja cobertura de las pensiones de la seguridad social, la pobreza y la exclusión social.* *No obstante, se recomienda se solicite oponerse al Proyecto de Ley N° 21.639: "LEY DE PENSIÓN BASADA EN EL CONSUMO", debido a que señala que en los casos en los cuales la operadora considere que el monto a recibir no sea rentable para otorgar el beneficio al afiliado de la operadora, se trasladen los fondos a la CCSS para que los invierta en un fondo mutual, para que asimismo, los rendimientos sean entregados a los beneficiarios.* *Lo cual dista de las funciones y objetivos del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, por lo cual se considera que violenta el principio de autonomía de la CCSS con respecto a los seguros sociales. Además implícitamente obligaría la creación de una cuenta individual para administrar estos fondos, que de antemano se indica que no son rentables para la operadora y se considera que genera también inseguridad jurídica, al señalar que le corresponde asignar la rentabilidad obtenida a cada beneficiario, en el plazo del beneficio solicitado, lo cual se presta a confusión, dado que los plazos y beneficios señalados en este artículo son atinentes al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias…"* La asesoría económica de la Gerencia en su apartado de conclusiones indica: *"1. El proyecto de Ley es innovador en cuanto a la toma de recursos y asignación por consumo a través del Impuesto de Valor Agregado, lo cual hace que prácticamente todas las personas puedan contribuir formando una pensión individual.* *2. El uso de las facturas con IVA para la acreditación de los montos que formarían parte de una cuenta individual ayudaría a disminuir la evasión fiscal, aumentando los ingresos del Gobierno, sin embargo;*

	no existe ninguna proyección técnica sobre la misma, por lo cual no se puede inferir la magnitud y por lo tanto el impacto de dicha medida. *3. El proyecto de Ley no resta ingresos a la CCSS por cuanto los recursos del financiamiento provienen directamente del IVA.* *4. En el artículo 6º del proyecto de Ley se asigna a la CCSS hacerse cargo de las pensiones que ha consideración de las Operadoras de Pensiones no son rentables, debido al bajo monto de estas, lo cual podría tener algún roce con la Ley Constitutiva de la CCSS, por cuanto los recursos del IVM solo podrán ser usados para el IVM, por lo cual debería cobrar todos los gastos incurridos para la administración de estas pensiones, tal y como sucede con el Régimen No Contributivo.* *5. El artículo 7º establece una función para la Operadora de Pensiones de la CCSS, por lo cual esta debe ser consultada. Adicionalmente al actuar al costo debe tomarse en cuenta que no estaría generando rendimientos para el Seguro de Pensiones y el Seguro de Salud, que por Ley (en el caso del IVM) debe invertir a rendimiento de mercado.* *6. El FOSORE estaría recibiendo una parte considerable de los recursos generados por la Ley, por lo cual su distribución se vuelve un punto relevante".* Las recomendaciones son las siguientes: *1. Iniciar con una periodicidad escalonada de la contribución del IVA en 0.5% el primer año y el aumento del 0.5% adicional hasta el sexto año y un 3% resto del periodo, con el objetivo de que el gobierno se ajuste gradualmente a disminución de los recursos percibidos por este.* *2. Trasladar los recursos generados por el FOSORE a la CCSS para fortalecer el IVM, financiando las pensiones que luego del cálculo correspondiente no llegan a la pensión mínima pero igual se les otorga o bien reforzando el Régimen No Contributivo…"* Finaliza con el criterio de la Asesoría Legal de la Gerencia de Pensiones en el que indica en sus conclusiones que: *Es criterio de esta Asesoría Legal, que la Caja Costarricense de Seguro Social debe oponerse al contenido del Proyecto de Ley objeto de análisis, siendo que el mismo lesiona el artículo 73*

	constitucional al pretender que la institución lleve a cabo funciones a las cuales no se les ha asignado el contenido económico que permita sufragar los gastos que conllevaría cumplir dichas funciones, lo cual lesiona la limitación que la norma de cita establece respecto a la disposición de los fondos y reservas del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. *En razón de lo anterior, en caso de que se aprobara el texto consultado, deberá establecerse claramente la procedencia de los recursos con que se pagará a la institución por el servicio que se pretende que brinde.* *Debe señalarse asimismo, la improcedencia de establecerle a la Institución una obligación de hacer, por lo que debe contemplarse que en la medida en que a la Caja se le involucre en otras funciones que no son las que sustantivamente se han establecido en la Constitución Política, ello implica una afectación en los servicios que debe brindar y que corresponden a aquellas actividades que sí forman parte de sus competencias expresas, por lo que la desatención de esas funciones para asumir otras que le son impuestas por la legislación implica desviarse de los fines específicos para los que fue creada.* *No se omite señalar, que sobre los aspectos contenidos en el texto consultado deberán pronunciarse las instancias respectivas a nivel institucional, debido al ámbito de su competencia...".* La Gerencia finaliza en su criterio indicando que no existen elementos para oponerse al Proyecto de Ley objeto de análisis, siempre que se tomen en cuenta las consideraciones expuestas.
Dirección Actuarial y Económica **Caja Costarricense del Seguro Social** PE-DAE-0785-2021 08 setiembre 2021	Algunas de las consideraciones de la Dirección Actuarial con respecto al alcance del proyecto de ley son las siguientes: 1. *"El ahorro para la vejez mediante la Pensión basada en el consumo propuesta por el Proyecto de Ley en estudio podría ser una de las formas de robustecer el sistema multi-pilar de pensiones adoptado por el país y su acción protectora a favor de las personas adultas mayores".* 2. Con respecto al artículo 6, no se indica que a la CCSS se le resarcirán los costos en que incurra por la administración de estos fondos. 3. Sobre el artículo 7, *"no estableciendo explícitamente el proceder cuando la cuenta individual es activada posterior a dicho traslado".*

	4. "No es preciso en cuanto a los requisitos que deben cumplir los residentes en el territorio costarricense para tener derecho a la Pensión basada en el consumo, puesto que se indica en su artículo 2 y artículo 8 que se definirán en el reglamento respectivo, mientras que en el artículo 6 señala sería cuando se cumplan las condiciones vigentes para pensionarse en el IVM de la CCSS, o cumplidos los 65 años en el caso de las personas que no califiquen para una pensión del IVM". 5. Indica que en el transitorio no se especifica adecuadamente la gradualidad del porcentaje del impuesto que se traslada a los fondos de la Pensión basada en consumo: *"En el primer año de vigencia se destinará el "cero punto cinco (0.5) del trece por ciento (13%) del Impuesto al Valor Agregado a la pensión basada en el consumo, hasta llegar en el sexto año de aplicación a tres puntos de ese impuesto (…)", siendo lo correcto "cero punto cinco puntos porcentuales (0.5 pp) del trece por ciento (13%) del Impuesto al Valor Agregado a la pensión basada en el consumo, hasta llegar en el sexto año de aplicación a tres puntos porcentuales (3 pp) de ese impuesto (…)". Además, indica que en los "productos con una alícuota menor al trece por ciento (13%), se destinará a la pensión basada en el consumo, una quinta parte del impuesto pagado a la pensión", no determinando que el 20% del impuesto se aplicaría para los 5 años de gradualidad planteados en este transitorio, o, que se incrementaría un punto porcentual cada año, hasta que en el sexto año correspondería el equivalente al 25% del impuesto".* 6. El Proyecto de Ley carece del dimensionamiento del beneficio o tasa de reemplazo de la Pensión basada en el consumo. Finaliza dicho oficio indicando el Criterio Financiero Actuarial: *"Sin duda alguna, los intereses del Proyecto de Ley se encuentran alineados con la protección y seguridad social de la población adulta mayor, y los cuales comparte esta Dirección. No obstante, se recomienda hacer de conocimiento a la Asamblea Legislativa la necesidad de valorar y subsanar, mediante un texto sustitutivo los aspectos señalados en el análisis antes expuesto".*

Contraloría General de la República DFOE-FIP-0201 17 setiembre 2021	La Contraloría manifestó que al igual que el proyecto 18495, ellos consideran importantes los fines que persigue el proyecto, pero indica cautela sobre los eventuales efectos fiscales, esto por cuanto los recursos serían tomados de un impuesto existente. Se menciona que los coeficientes de incumplimiento tributario más actualizados, para 2014-2016, señalan un 31% en el Impuesto sobre las Ventas, con la introducción de la Ley 9635 se esperaba habría de disminuir esa magnitud. La iniciativa indica que podría llegar al 10% con el mecanismo señalado, al indicar un 90% esperado de cumplimiento tributario en este impuesto. Entonces, se estarían recaudando 9, de los 13 puntos actuales (dado un incumplimiento de 31%), lo que señalaría un efecto fiscal neutro del proyecto si la brecha se reduce al 10%, como se indica, ya que al Estado corresponderían 10 puntos de 13, con una efectividad de cobro del 90%. *"Se vuelve perentorio actualizar las estimaciones de incumplimiento posteriores a la vigencia del IVA, con lo que podría aproximarse en mejor forma la cuantificación de este proyecto.* *Es importante considerar, a ese respecto, la proporción de recaudo que se da ya bajo modalidades con poco margen de reducción en la evasión, como se señaló en la oportunidad anterior, tales como los servicios públicos, las modalidades de IVA con cobro completo en aduanas o a nivel de fábrica, las compras que se realizan con trazabilidad directa como son las realizadas mediante pago con tarjeta electrónica, etc".*
Banco de Costa Rica GCJ-MSM-319-2021 31 agosto 2021	El BCR indica que conceptualmente no cabe duda de que se trata de una propuesta disruptiva que no incrementaría las cargas contributivas de patronos ni trabajadores, tampoco implicaría la creación de nuevos tributos. Y que esta iniciativa implica una disminución de los ingresos disponibles por el Estado costarricense para la atención de sus gastos corrientes, aunque ello es un aspecto que compete al Ministerio de Hacienda evaluar. Por otra parte, el proyecto conlleva una nueva oportunidad de negocio para las operadoras de pensiones complementarias. Los comentarios y observaciones del Banco de Costa Rica son las siguientes:

	"a. En el supuesto de que el proyecto se convierta en Ley, ¿qué sucede con el consumo de las personas físicas que disfruten del beneficio de esta pensión? ¿los aportes del IVA se entregan a la cuenta individual para que fortalezcan el beneficio recibido o se devuelven al final de cada período fiscal? *b. Comprendemos el concepto del "fondo solidario de retiro", sin embargo, recomendamos en lugar de crear una figura adicional, valorar el traslado de estos recursos directamente al régimen del IVM a cargo de la Caja Costarricense del Seguro Social.* *c. Recomendamos que el proyecto de ley en forma expresa autorice a los titulares de las cuentas individuales, para que puedan designar beneficiarios, tal y como sucede en la Ley de Protección al Trabajador. En efecto, en el texto en consulta se habla de los "beneficiarios legalmente designados", pero sugerimos ser explícitos y autorizar esta facultad.* *d. Recomendamos sean definidos parámetros mucho más claros sobre las comisiones que pueden cobrar las operadoras de pensiones* *e. En cuanto a la administración de los fondos, en el supuesto de atrasos por parte del Ministerio de Hacienda a las operadoras de pensiones, recomendamos se le cobre un rédito o interés por estos retrasos, sin perjuicios de la responsabilidad disciplinaria o administrativa que pueda generar a los funcionarios públicos responsables.* *f. Sobre el artículo 20 del proyecto, ya existe un régimen aplicable a la factura electrónica, razón por la cual la previsión podría considerarse como innecesaria.* *g. El proyecto no resuelve qué sucede si los comercios no declaran y entregan al Ministerio de Hacienda los recursos provenientes del IVA, nuestra sugerencia es que se sancione este incumplimiento como una retención indebida, de acuerdo con lo previsto en el artículo 223 del Código Penal".*
Banco Nacional GG-505-21 10 setiembre 2021	La Gerencia General del Banco Nacional detalla las siguientes observaciones puntuales: a. Con respecto al artículo 3, consideran que estos fondos deberían administrarse en el Régimen Obligatorio de Pensiones, con el fin de aprovechar las economías de escala. Para facilitar la identificación debe instruirse a las Operadoras que lo lleven en una subcuenta.

	Lo que permitiría una mayor eficiencia al momento de administrar los nuevos recursos, si se compara con la opción que sugiere el proyecto de crear un nuevo fondo. b. En relación al artículo 4, "*de acuerdo a la exposición de motivos, se pretende tener un esquema de pensión de tres fuentes de financiamiento, por lo que considerando que ya se tiene un fondo obligatorio solidario (IVM), el fondo que se crea en esta ley, debería ser 100% de capitalización individual, por lo que se recomienda eliminar el tope de doce salarios mínimos correspondientes a un trabajador no calificado. Si se convierte este fondo en 100% de capitalización individual, el inciso b) debería eliminarse".* c. Se recomienda estandarizar las formas del retiro con el Régimen Obligatorio de Pensiones, esto en relación con la Propiedad de los Fondos expuesto en el artículo 5. d. En relación con el destino de la cuenta individual de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado, expuesto en el artículo 6 se indican varias observaciones: *"No queda claro a qué se refiere el legislador cuando indica "en consideración a todas las economías de escala que obtendrán al incorporar los nuevos recursos a las cuentas individuales existentes". Es necesario conocer los estudios que justifiquen esta afirmación. Además, como se ha discutido ampliamente sobre el tema de comisiones del Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP), Costa Rica es uno de los países con menores tasas de comisión de Latinoamérica.* *Esta asignación de cuenta se debe hacer desde la promulgación de la ley, ya que los menores de edad no tienen una cuenta en ninguna operadora de pensiones, misma que se debe formalizar con la firma de un contrato (según la normativa vigente).* *Cómo se hará la escogencia de la Operadora, dada la experiencia del año 2000 con la afiliación masiva, la cual resultó ser muy onerosa, nuestra recomendación es que la SUPEN haga un proceso de adjudicación por dos años prorrogables por un periodo igual. De esta forma será más sencilla la administración de los menores de edad o personas que no cuenten con otra cuenta de ROP abierta".*

	En al artículo seis cuando se indica que las personas, que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley tienen una edad de sesenta y cinco años o más, tendrán derecho a retirar el saldo acumulado en el Fondo, el Banco indica que es un plazo razonable: *"Para un pensionado que reciba 200 mil colones mensuales y todo este saldo lo utilice en consumo, es de esperar que con el 3% del IVA de las compras más los rendimientos netos que la operadora de pensiones le puedan generar, estaría recibiendo cerca de un 40% de la mensualidad de su pensión. Por lo que parece razonable que este plazo se mantenga, tanto para los actuales jubilados como para los nuevos".* e. Asimismo, son varias las observaciones con respecto al artículo 7, a continuación: *"Es conveniente homologar el proceso de selección de operadora de manera similar a la normativa vigente en relación con los denominados fondos erróneos: la Superintendencia de Pensiones organizará una licitación entre las operadoras de pensiones a efecto de adjudicar, por plazos de dos años prorrogables, la administración de dichos fondos. La base de comisión para este propósito se establece sobre el saldo administrado. En caso de resultar infructuosa la licitación, se asignará lo aplicable a la administración del fondo de erróneos, siguiendo el criterio de asignación de afiliación automática contenido en el artículo 39 de la Ley de Protección al Trabajador.* *Recomendamos que estos recursos sean administrados dentro del Régimen Obligatorio de Pensión (ROP), con el fin de aprovechar las economías de escala y los beneficios que otorgan en la gestión de los portafolios y costos los grandes volúmenes administrados. Estos recursos pueden diferenciarse por códigos de subtransacción y mostrar al final de cada mes, un estado de cuenta separado, con sus respectivos aportes y rendimientos".* Respecto a que las cuentas individuales de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado que se encuentren inactivas por un período superior a dos períodos fiscales, y serán transferidas

	automáticamente a la operadora de pensiones de la Caja, el Banco indica que no se justifica el motivo por el cual esos recursos deben ser transferidos a la Operadora de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, y recomienda que se mantengan en la operadora que los administra. *"Debería ajustarse el artículo a lo actualmente vigente para el Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP). Tomando en consideración que la Ley de Protección al Trabajador ya considera la creación del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, se debe aprovechar la infraestructura disponible, diferenciando los aportes de las distintas fuentes a través de códigos de transacciones. Esto permitiría una mayor eficiencia al momento de administrar los nuevos recursos, si se compara con la opción que sugiere el proyecto de crear un nuevo fondo.* *Además, se habla de un traslado a la Operadora de Pensiones de la CCSS de las cuentas inactivas, lo cual puede resultar oneroso para las Operadoras, especialmente porque no queda claro a qué se refieren con cuentas inactivas".* f. En cuanto al artículo ocho se indica que *"Como se concluyó con las recientes modificaciones a la Ley 7983 "Ley de Protección al Trabajador", estos denominados "paseos" que hace el dinero en fondos distintos al Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP), lo único que logra es que el afiliado pierda rentabilidad. Lo mejor sería que el traslado fuera al revés, que lo reciban las Operadoras de Pensiones y lo devuelvan una vez al año con los rendimientos generados".* g. Con respecto al artículo 9 se indica lo siguiente: "*En la actualidad existen instituciones creadas por la Ley 7983 "Ley de Protección al Trabajador" especializadas en la administración de pensiones y las cuales ya cuentan con toda la infraestructura de riesgos, control y equipos muy profesionales en la gestión de estos recursos. Por lo que se considera que no tiene sentido, que sea el Ministerio de Hacienda el designado para esta labor que, para llevarla a cabo, tendrá que crear toda la estructura para hacerlo, sin duda con un incremento en los gastos actuales y que es probable que la comisión por administración no los cubra".*

	h. La observación realizada al artículo 10 es la siguiente: *"Debemos reiterar que estos denominados "paseos" que hace el dinero en fondos distintos al Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP) lo único que logra es que el afiliado pierda rentabilidad. Lo mejor sería que el traslado fuera al revés, que lo reciban las Operadoras de pensiones y lo devuelvan una vez al año con los rendimientos generados".* i. Se recomienda revisar la redacción del artículo 12, ya que se refiere solo a facturas electrónicas, dejando por fuera las facturas del régimen simplificado. Por la redacción parece que el Ministerio de Hacienda trasladará a las operadoras de pensiones de forma inmediata una vez realizado el cobro y el Artículo 10 de este proyecto dice que es una vez al año. Además, indica que el siguiente párrafo debería ajustarse a lo vigente actualmente para el Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP): *Llegado el momento de la jubilación el saldo acumulado en la cuenta de pensión consumo se transforma en una pensión que será pagada mensualmente a los propietarios de las cuentas individuales hasta su fallecimiento.* j. Si el artículo 13 establece que los recursos son propiedad de las personas que originaron las compras de bienes y servicios, pareciera que existe una aparente contradicción con el artículo 7 de este proyecto, ya que este último señala que luego de dos años de que una persona no realiza compras, pierde el dinero ahorrado que es de su propiedad. La recomendación del Banco es eliminar el artículo 7 y mantener únicamente este artículo 13. k. En el artículo 14, de nuevo parece que el Ministerio de Hacienda trasladará a las operadoras de pensiones de forma inmediata una vez realizado el cobro y el Artículo 10 de este proyecto dice que es una vez al año. l. El artículo 22 "Apertura de cuentas individuales de pensión basada en el Impuesto al Valor Agregado", es criterio del Banco que la asignación de la Operadora de Pensiones debe responder a un proceso de adjudicación, que puede realizarlo la SUPEN al igual

	que lo hace hoy para los Fondos denominados “Erróneos”. En la actualidad la Operadora de la CCSS tiene asignado un beneficio al igual que Popular Pensiones, por lo que consideramos que se debe tratar que la asignación sea por méritos y que promuevan la libre competencia. m. Con respecto al artículo 26 se indica lo siguiente: *“En este apartado se indica que los costos incrementales asociados a la supervisión del sistema serán asumidos por las operadoras de pensiones. No obstante, en el artículo 6 se señala que la comisión por administración de las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC), debe ser el 50% de la comisión por administración del Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP).* *Sobre este particular, debe indicarse que el proyecto de ley carece de los fundamentos técnicos financieros adecuados para asegurar su viabilidad financiera”.* Algunas consideraciones generales sobre el proyecto son: *“1. Si bien es cierto que el proyecto es loable, destaca que no existe una sola proyección respecto a cómo impactaría este proyecto en la tasa de reemplazo de las personas. Este punto de partida es básico, pues el proyecto supone una operativa costosa de implementación y control en su ejecución, tanto para la CCSS, para el Ministerio de Hacienda y para las mismas Operadoras de Pensiones. El hecho de no contar con estimaciones de impacto en la tasa de reemplazo, no permite analizar la viabilidad real de la iniciativa desde un punto de vista numérico. Se recomienda estimar, en definitiva, escenarios por edades que permita apreciar cómo podría mejorar la pensión de nuestros ciudadanos con este proyecto.* *2. En la iniciativa se asume que todas las transacciones están tasadas con un Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 13%, siendo que en la realidad hay tasas diferenciadas, por ejemplo:* *4% Salud privada y medicamentos.* *2% Educación privada.* *1% Canasta Básica.*

	3. Los gastos por canasta básica, salud privada y educación privada, representan el 90% o más de las transacciones tasadas con el IVA realizadas por el grueso de la población de este país. Con las tasas IVA vigentes para estas categorías, la estimación de la mejora en la tasa de reemplazo disminuye drásticamente, de ahí, nuestra recomendación sobre la importancia de adecuar el proyecto a 2 elementos: impacto en la tasa de reemplazo y readecuación de las estimaciones con base en las tasas IVA vigentes por categorías. *4. Considerando lo anterior, para hacer viable el proyecto se sugiere respetuosamente lo siguiente:* *a. Los aportes deben ir a una cuenta del Régimen Obligatorio de Pensiones del afiliado, y en el caso de los trabajadores independientes, se abriría una cuenta en el ROP a su nombre. Con esto tendríamos el mecanismo ideal para universalizar el ROP en el 100% de la población económicamente activa. El sueño de que toda la población económicamente activa tenga una cuenta activa en el Régimen Obligatorio de Pensiones(ROP) se haría realidad con este proyecto.* *b. El 100% de la transferencia del impuesto al valor agregado (IVA) debe ir a la cuenta individual de cada persona. Con tasas efectivas del 4%, 2% y 1 % en la mayoría de los servicios, pareciera que no hay margen para repartir el 50% en un fondo solidario.* *c. El fondo solidario debería financiarse con otros mecanismos tales como: transacciones de la población ya pensionada y que no tiene cuenta activa en el Régimen Obligatorio de Pensiones, transacciones hechas por turistas o nómadas digitales, o bien, cualquier persona domiciliada en el extranjero y que no construye su proyecto pensión en el sistema costarricense y, por último, de las compras institucionales o empresariales, sean del sector público o privado. En resumen, las transacciones hechas por cualquier figura jurídica o física fuera del ámbito de la PEA, financiarían la parte solidaria que se menciona en el proyecto.* *d. No debe existir tope al aporte. Eso estimula el consumo y la misma recaudación.*

	Por último, estimamos que si este proyecto se logra articular con otras iniciativas como lo es la Universalización de los regímenes básicos, la disminución en la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA) por transferencia a este proyecto, se compensaría con la disminución del aporte que se espera del Estado en el financiamiento de los sistemas de pensión".
Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago JASEC GG-AJ-215-2021 02 setiembre 2021	El objetivo del proyecto de ley no tiene vinculación con la materia de servicios públicos o de telecomunicaciones. En el tanto que el proyecto de ley no establezca afectaciones al marco regulatorio de los servicios que presta JASEC y ante todo, no se establezcan costos adicionales a las tarifas, situación que obligaría a la institución presentar un pliego tarifario ante la ARESEP, resulta innecesaria la oposición al proyecto de ley en mención.
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS PE-00902-2021 02 setiembre 2021	El INS indica que, dado el efecto negativo que el proyecto tendría en la estabilidad financiera del país, no es posible para el Instituto brindarle su respaldo.
Universidad de Costa Rica Comunicado R-408-2021 8 de diciembre de 2021	La rectoría de la Universidad acordó no apoyar el proyecto de ley. Mediante Dictamen OJ-817-2021, del 7 de setiembre de 2021, la Oficina Jurídica manifestó que no hay observaciones respecto al proyecto de ley, ya que no está relacionado con alguna materia competente de la Universidad, ni tampoco afecta la autonomía universitaria de alguna forma. Mediante oficio Ec-549-2021 del 25 de octubre de 2021, la escuela de Economía recomienda no aprobar el proyecto porque manifestó tener problemas de fondo que no son subsanables y que hacen inviable la consecución del objetivo planteado en la exposición de motivos. Algunas de las razones son las siguientes: *"Este proyecto de ley se basa en una premisa que no ha sido verificada, pues el destino del 3% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a la pensión consumo va a aumentar la recaudación de Hacienda más que lo que pierde el Ministerio al reducir la tasa efectiva de recaudación de un 13% a 10%".*

	"La economía del comportamiento indica que existe una gran probabilidad de que la recaudación impositiva por medio del IVA caiga, pues es iluso pensar que una persona que siempre ha operado en la informalidad empiece a solicitar factura timbrada, en vista de que esta le generará un costo adicional de un 13%, del cual solo se le acreditará una porción del 3% en una cuenta de pensiones". *"Las personas que hoy sí piden factura van a solicitar el crédito para su cuenta de pensiones, por lo que podrán exigir los créditos fiscales, mientras que las que hoy operan en la informalidad seguirán sin solicitar facturas.* *Es probable que el mecanismo propuesto, lejos de lograr que el sistema sea igualitario, provoque mayores desigualdades".* *"El mecanismo propuesto es insuficiente para brindar una mejoría perceptible para las personas que hoy reciben una pensión del régimen no contributivo, una pensión mínima de IVM o no reciben pensiones del todo. En el mejor de los casos, un aporte del 1,5% (el 50% que pasaría a formar parte del Fondo de solidaridad para el retiro [FOSORE]) de todos los ingresos que tienen las personas a lo largo de 40 años pueden representar en promedio una tasa de reemplazo del 6%, muy lejos de ser suficiente para financiar pensiones sociales".* *"Las pensiones de carácter social (aquellas destinadas a personas en condición de pobreza que no cotizaron para una pensión contributiva) se deben asignar de acuerdo con criterios ex post, o sea, cuando las personas alcanzaron la edad del retiro sin calificar para una pensión contributiva y con base en el cumplimiento de condiciones mínimas como el ingreso. No obstante, el proyecto confunde este mecanismo, pues el acceso al FOSORE se basa en la condición de pobreza de la persona mientras se mantiene activa en el mercado laboral, por lo que alguien podría acceder al fondo de subsidios aunque más adelante en su vida logre superar la condición de pobreza. Esta situación le resta efectividad al mecanismo de mejora en la redistribución de la renta para personas en condición de pobreza*

	durante la vejez, pues asigna recursos a personas que no calificarían en vejez para una pensión social. Además, existe dificultad para identificar de manera permanente a todas las personas que calificarían para acceder al fondo de subsidios, lo cual, según la ley, se limita a la línea de pobreza, cuando se sabe que la pobreza es multidimensional y no solo está delimitada por un nivel de ingreso específico para todos".
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social MTSS-DMT-OF-1136-2021 19 de octubre de 2021	El Ministerio de Trabajo indica en la conclusión del presente oficio que de acuerdo con todo lo manifestado y por razones de competencia, se omite realizar valoración y recomendación alguna sobre el fondo del proyecto y se sugiere consultar al Ministerio de Hacienda. En cuanto al apartado de análisis de fondo del presente oficio, se indica: *"La Dirección Nacional de Pensiones, mediante oficio DNP-OF-746-2021, del 5 de octubre de 2021, procede a emitir criterio sobre el proyecto en consulta. Al efecto se crea un "Fondo de Solidaridad para el Retiro" que será utilizado, una vez cumplidos los requisitos para una pensión, ya sea por la Caja Costarricense de Seguro Social, (por encontrarse afiliada la persona a ese régimen), o bien, cumplidos los 65 años el beneficiario podrá optar por una pensión conforme a los beneficios de establecidos en la Ley de Protección al Trabajador.* *De más está indicar, que el proyecto constituye una buena opción para un nicho de pobreza completamente identificado, de personas adultas mayores que terminan su vida laboral sin derecho a optar por pensión porque nunca estuvieron en planillas, ni tuvieron recursos para gestionar una pensión de régimen voluntario y tampoco califican para el Régimen No Contributivo.* *Sin embargo, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ley número 1860 de 21 de abril de 1955, la Dirección Nacional de Pensiones tiene como funciones, resolver las solicitudes de pensión y jubilación, de revisiones, de reajustes y cualquier otra gestión posterior en relación con las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.* *En consecuencia, es criterio de la Dirección Nacional de Pensiones, que el proyecto de ley que nos ocupa, refiere a un régimen pensionístico distinto a los*

	administrados por la Dirección Nacional de Pensiones. Constituyendo materia que escapa de su competencia, el pronunciamiento sobre aspectos importantes acerca de su viabilidad y sostenibilidad económica, mecanismos alternativos de financiamiento, recaudación y evasión, solo para mencionar algunos temas, deben ser de conocimiento y análisis, de las instituciones que se involucrarán en su administración".

IV. Informe Jurídico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU- 193-2021:

Con respecto al análisis de fondo del proyecto de ley se indica lo siguiente:
Se señala en el artículo uno del proyecto que el objeto de la ley propuesta es el de crear un nuevo "régimen de protección social". No dice que sea complementario, pero la iniciativa no sustituye ni modifica ninguno de los existentes, y sus beneficiarios pueden serlo de otros fondos de pensión.

Es necesario tener presente en el artículo dos que el beneficiario puede ser o no, menor de edad. Ya que no se limita este supuesto en la norma propuesta en la iniciativa, pues señala "todas las personas residentes en el territorio costarricense, nacionales o extranjeras, que cuenten con la identificación personal emitida por el Estado costarricense".

Servicios Técnicos indica que, considerando el hecho generador de los recursos del nuevo régimen, es decir, el consumo de bienes y servicios gravados con el IVA, se puede afirmar que aquel consumidor que cuenta con cédula de identidad o de residencia sería el beneficiario. El proyecto expresa que pueden ser nacionales o extranjeros que cuentan con una "identificación personal emitida por el Estado costarricense".

Además, indica que es conveniente consultar a la Dirección General de Migración y Extranjería, ya que se menciona en la iniciativa que el reglamento señalará los requisitos que deben cumplir los residentes.

En el artículo tres en el que se dispone la creación de fondos de pensiones basadas en consumo, denominados "fondos de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado", advierte que después de este artículo no se vuelve a mencionar dichos fondos, salvo en el título del Capítulo II. Importante porque genera a confusión ya que parece que por tales fondos, el proyecto de ley se refiere a las cuentas individuales de pensión, cuya administración regula mediante las disposiciones de los numerales 5, 6 y 7. Además porque los porcentajes de la contribución social que financiaría los fondos del primer párrafo, parece ser la fuente de aquellas cuentas individuales de pensión.

Por lo que recomienda revisar la redacción para dar precisión al texto y evitar roces de constitucionalidad.

Con respecto al inciso A del artículo cuatro se indica:

"Es necesario advertir que dispone de un "impuesto sobre el consumo individual anual", cuya creación no se regula anteriormente y que no se vuelve a mencionar con posterioridad. Puede tratarse de una confusión con la "contribución social" del artículo 3. En cualquier caso, es necesario revisar y corregir esto, porque tal y como está redactado parece que se trata de un impuesto sobre un impuesto, lo cual carece de sentido, e introduce confusión y afectación a los principios de reserva tributaria y de seguridad jurídica".

Con respecto al inciso B, recomienda citar el numeral octavo para brindar precisión, ya que un 50 % se depositaría en su cuenta y la otra mitad, en el fondo que se crea en el artículo ocho.
Con respecto al inciso D, recomienda introducir el concepto de extranjero para calificar al consumidor que no tiene residencia permanente. Si el consumidor no tiene residencia permanente en Costa Rica, podría ser turista, residente no permanente, estar en condición ilegal o ser costarricense portador de la respectiva cédula de identidad, sea mayor o menor de edad.

Recomienda revisar la redacción de los artículos 6 y 7 para mejorar su claridad.

Con respecto al artículo 17 se indica lo siguiente:
"El artículo se denomina "Registro Único de Consumo y Balance Anual". Sin embargo, repite normas del 16 y hace referencia al denominado "registro centralizado de facturas", que se refiere a las de naturaleza electrónica. Aquí hay una incoherencia con el artículo 20, pues mientras este autoriza al Ministerio de Hacienda a implementar un sistema de factura electrónica, el presente da por un hecho que ya existe, y de hecho así es".

Además, indica que es necesario efectuar aclaración sobre la disposición del artículo 26, ya que las operadoras de fondos de pensión complementaria también son entidades que participarán en la implementación de la Ley propuesta, de tal forma que tendrían acceso a recursos para financiar la administración de las cuentas individuales de pensión, lo cual parece no corresponder a lo establecido en el numeral 6 sobre la comisión que estas podrían cobrar.
Finalmente indica la observación sobre la interpretación auténtica del artículo 27:
"Como se puede apreciar, lo que la iniciativa presenta como una interpretación de la Ley es realmente una reforma que busca introducir una excepción que no está contemplada en el texto vigente. Por lo tanto, de mantenerse la voluntad dicha, deber reformularse la propuesta y concretarse como la reforma que es".

V. Informe Económico del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IEC-016-2021:

En cuanto al apartado del análisis del articulado, en referencia al artículo 1, se indica la importancia de tener en cuenta el debate reciente en el país, sobre la implementación de un solo régimen de pensiones de contribución básico, yendo la propuesta le ley en sentido contrario e incrementaría la cantidad de regímenes ya existentes.

En relación al artículo dos se menciona que partiendo de que se llegue a crear el régimen, es importante valorar si la aplicación debería ser sólo para las personas que no han cotizado a ningún régimen de pensiones. Esto por cuanto los trabajadores que ya cotizan para un régimen contributivo básico, también lo están haciendo para el ROPC.

Con respecto al artículo tres referido a la creación de los fondos de pensiones en el informe se indica que:

"La redacción del artículo 3 no es la mejor, ya que no plasma la intención que se indica en la exposición de motivos y en otros artículos, como es que el aporte (la contribución social) salga del traslado de una parte de lo recaudado por el IVA. Lo que da a entender es que dicho aporte es equivalente al 3% del valor de las compras de bienes y servicios sujetos al IVA cuando este es del 13% (o del 25% del IVA cuando este es menor al 13%). En otras palabras, se establecen los parámetros para calcular el aporte, pero no se estipula de dónde saldrían dichos recursos. Por otra parte, no se indica que este aporte es el que corresponde a las personas físicas; esto sólo se desprende de la integralidad del texto de la propuesta de ley.

Según el Transitorio Único del proyecto de ley, los puntos porcentuales (pp) del IVA (cuando este sea del 13%) que se trasladen a los fondos de pensiones se harán de manera gradual durante los primeros 6 años de vigencia de la ley, destinando durante el primer año 0,5 pp (en el texto sólo se indica 0,5), hasta alcanzar los 3 pp en el sexto año. Aunque no se indica, se entendería que dicha aplicación sería de manera uniforme; es decir, adicionado 0,5 pp cada año. En los casos en que el IVA es menor al 13% (se indica productos, lo que implica que no se contemplan los servicios), la redacción no es clara respecto a la gradualidad, ya que adicionar una quinta parte cada año (se está suponiendo, el texto no lo dice) implica que la totalidad se alcanza en el quinto año; incluso lo que literalmente dice el texto es que el aporte sería de una quinta parte (el 20%) del impuesto, lo que entra en contradicción con lo establecido en el artículo 3 (el aporte es de un 25% del impuesto)".

El artículo 12 "Ciclo del proceso de la pensión consumo", se desagrega en los artículos que van del 13 al 24, donde se redunda en varios aspectos, además, este grupo de artículos no deberían estar dentro del Capítulo del Fondo de Solidaridad para el Retiro (Fosore), porque no se relacionan con esta temática. Se señala que el ciclo que se expone trata sólo de las personas físicas, quedando sin tratar a las personas jurídicas.

Según el artículo 12, el ciclo inicia cuando la persona realiza la compra y paga el IVA, en ese momento las entidades comerciales están obligadas a emitir la factura electrónica y tienen un plazo de 24 horas para registrar dichas facturas en el Registro Centralizado de Facturas (RCF). El artículo 17 señala que la facturas se registrarán automáticamente y de ser posible en tiempo real. En los casos en que el comprador esté interesado en gestionar posteriormente dicho registro (por que utilizó un medio de pago distinto a la tarjeta de crédito o débito o electrónico, o la entidad comercial no está obligada a la aplicación del mecanismo de factura electrónica) ante alguna entidad autorizada por el MH, deberá conservar y presentar las facturas o comprobantes físicos (artículos 16 y 17); para esta gestión tendrán un plazo máximo de 6 meses.

El artículo 15 se indica que el RCF deberá ser creado y administrado por el MH. Y en el 19 se indica que el RCF debe tener las funcionalidades necesarias para que las personas puedan consultar el detalle de sus registros individuales de facturas y de los fondos acreditados o pendientes de acreditar. La propuesta de ley también le encarga al MH la construcción de un registro anual de ventas y consumo (artículo 16), con base en la información que le deben proveer las empresas privadas y las instituciones que participan en la gestión de los medios de pago (tarjeta de crédito y débito y pagos electrónicos). En relación con la factura electrónica, parece innecesaria la autorización que se le da al MH para que ponga en operación un sistema de esta índole (artículo 20), dado que ya cuenta con este.

En el artículo 17 se indica que luego de registradas las facturas y de que los recursos sean efectivamente recaudados, el MH debe realizar la acreditación individual de los recursos. Se recomienda revisar la redacción que se hace en el artículo 12 para este mismo tema, la cual es menos precisa y clara en cuanto a los términos y los momentos: "*Una vez registradas las facturas, el Ministerio de Hacienda procederá a realizar* ***atribución*** *individual de la compra de los recursos de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado con base en la identificación del comprador incluida en las facturas.* ***Realizado el cobro*** *de los recursos, el Ministerio de Hacienda procede a su traslado final a las operadoras de pensiones*…".

Se indica paso a paso sobre la recaudación:
"El siguiente paso, luego de que el MH haya recaudado los recursos, es el traslado de estos a las operadoras de pensiones complementarias en un plazo máximo de 5 días hábiles (artículo 14), para la acreditación en las cuentas individuales. Relacionado con esto, se le da al MH la responsabilidad de tramitar la apertura automática de las cuentas individuales para aquellas personas que no posean una en una de éstas operadoras (artículo 22); la operadora asignada por defecto será la de la CCSS. Para quienes ya tienen una cuenta, la respectiva operadora deberá abrirles una subcuenta (para que haya un registro separado) donde se acreditarán los recursos. Se establece que la Superintendencia de Pensiones (Supen) deberá poner a disposición del MH la información necesaria para su consulta en línea, para que este determine si una persona tiene o no cuenta con alguna operadora de pensiones".

Para el Ministerio de Hacienda posiblemente representa todo un reto desde lo logístico y de recursos, el tema de registro de facturas, de la acreditación de los recursos y del traslado de estos. Debe crear, administrar y dar mantenimiento a dos registros (el RCF y el registro anual de ventas y consumo), poder asociar cada transacción con la respectiva persona que realizó el consumo, determinar la tarifa (13% u otro porcentaje) que se pagó por el IVA (parámetro para calcular el monto a trasladar), verificar que se haya dado la recaudación del impuesto y relacionar dichos recursos con las respectivas transacciones, verificar si la persona tiene cuenta en una operadora de pensiones y tramitar la apertura de estas cuando le corresponde, y realizar el traslado de los recursos (con la información asociada).

De acuerdo con el artículo 12 y 18 luego de que se da el traslado de los recursos a las operadoras de pensiones, estas deben acreditarlos en las cuentas individuales, el mismo día de su recepción. El artículo 23 obliga a las operadoras a suministrar estados de cuenta en el mes de enero de cada año, así como a garantizar los medios digitales donde se pueda consultar los saldos de las cuentas individuales. Los estados de cuenta deben incluir el detalle de los fondos acumulados, los recursos acumulados por concepto de capitalización y la tasa de rentabilidad nominal neta obtenida durante los 12 meses previos. Además, le da a la persona un plazo máximo de 6 meses para presentar denuncias por anomalías en la acreditación de los recursos. Y le encarga al MH establecer el proceso administrativo para dicho fin.

Sobre el tema de Distribución, Administración y Propiedad de los Fondos del artículo 4, se indica en el presente informe que:
"la iniciativa de ley no indica a quién le corresponderá el seguimiento (para ver si se ha superado o no el límite) y la toma de decisiones relacionadas (hacia dónde se trasladan los recursos). Nótese que el criterio de decisión (12 salarios mínimos) está dado en términos anuales, mientras que la recaudación y el respectivo traslado son mensuales (trimestrales en el caso del régimen de tributación simplificada)".

La observación planteada para el artículo 7 es la siguiente:
"Es importante que se revise el texto del artículo 6 y 7 de la propuesta, ya que ambos abordan el tema de la administración (referida a las condiciones de la Ley 7983) y de las comisiones; en este último caso, por un lado, se indica que las comisiones deberán ser la mitad de las existentes (artículo 6), por el otro que deberán ser inferiores a las que se aplican a la administración de otras cuentas (artículo 7). La Supen comenta que es inconveniente que las comisiones se establezcan en una ley; señala que debe ser dicha institución quien fije las comisiones máximas de administración previo estudio técnico, tal como se hace actualmente en lo que respecta al ROPC y al Fondo de Capitalización Laboral (FCL)".

Con respecto al tema del Fosore y referido al artículo 10, la propuesta le encomienda funciones que no le son propias y que también constituyen un reto desde el punto de vista logístico y de recursos al Ministerio de Hacienda. Le corresponde identificar los recursos que deben trasladarse al Fosore, la administración e inversión del fondo y

determinar las personas y el monto a acreditar en las cuentas individuales de éstas, cuando traslade los recursos a las operadoras de pensiones.

Con respecto a la interpretación auténtica del Artículo 32 de la Ley 7092, se indica lo siguiente:
"La propuesta de ley (artículo 27) plantea una interpretación auténtica al inciso ch) del artículo 32 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley 7092, en el sentido de que no están gravadas las pensiones, jubilaciones, beneficios y prestaciones del ROPC, del RVPC y del Régimen de Pensión Basada en el Consumo, en cualquiera de las modalidades que se pacten para su pago y las rentas vitalicias otorgadas por las compañías aseguradoras.

De acuerdo con el actual inciso ch) del artículo 32 de la Ley 7092, las jubilaciones y las pensiones de cualquier régimen están afectas a un impuesto mensual, de conformidad con la siguiente escala (artículo 33 de la citada ley):

> *Rentas de hasta ¢842.000 no están afectas.*
> *Sobre el exceso de ¢842.000 y hasta ¢1.236.000 pagan un 10%.*
> *Sobre el exceso de ¢1.236.000 y hasta ¢2.169.000 pagan un 15%.*
> *Sobre el exceso de ¢2.169.000 y hasta ¢4.337.000 pagan un 20%.*
> *Sobre el exceso de ¢4.337.000 pagan un 25%.*

La interpretación auténtica implica librar del referido impuesto a las pensiones no sólo del nuevo régimen, sino también a las del ROPC y del RVPC.

En adición a lo anterior, y de manera más específica, el artículo 27 ter de la referida Ley establece como materia imponible de las rentas del capital "iii. Los planes de beneficio a los que se acojan los beneficiarios del régimen obligatorio de pensiones, el fondo de capitalización laboral y los beneficiarios de los planes de pensiones voluntarios, según lo dispone la Ley N.° 7983, Ley de Protección al Trabajador, de 16 de febrero de 2000, salvo cuando deban tributar de conformidad con las disposiciones del título II de esta ley" (en este título se encuentra el artículo 32). No obstante, el artículo 28 bis de la Ley 7092 referido a las exenciones establece que "Los sistemas de pensiones, sus beneficios, prestaciones y el Fondo de Capitalización Laboral, establecidos de conformidad con la Ley N.º 7983, Ley de Protección al Trabajador, de 16 de febrero de 2000, mantendrán el tratamiento fiscal existente con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley", tratamiento que consideraba en su momento la exención del impuesto".

VI. Consideraciones finales**:**

En relación a la observación emitida por la Superintendencia de Pensiones, de la entrada directa de los recursos recaudados en las cuentas del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias de los trabajadores asalariados, debemos tomar en cuenta que dichos recursos provienen de un impuesto que recauda el Ministerio de Hacienda, como lo es el Impuesto al Valor Agregado, por lo que es competencia de

éstos realizar el calculo de este impuesto y con esto realizar los traslados de los distintos montos.

Además, cuando la SUPEN indica que el traslado de dichos recursos se realice mensualmente por el Ministerio de Hacienda, a través del SICERE de la CCSS, a las operadoras de pensiones; es importante recordar que en la iniciativa de ley se establecen supuestos por cumplir, entre ellos el calculo de los doce salarios mínimos y el tema del exceso al equivalente a éstos.
Entre las observaciones realizadas por el Banco Popular, efectivamente la interpretación entiende que están exentas las tres, el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, el Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias y las pensiones de Pensión Consumo, todas son regímenes complementarios y el impuesto se mantiene sobre todas las pensiones de todos los demás regímenes.

Otra de las observaciones indicadas por el Banco Popular con respecto a que en el presente proyecto no se define la forma en que se atenderá el proceso de entrega de los recursos a aquellas personas no bancarizadas, es oportuno indicar que la iniciativa de ley en distintos artículos dispone los presupuestos básicos para la administración de éstos recursos, como en el artículo seis, párrafo dos, en el que se indica que las personas que no dispongan de una cuenta se le asigna una de oficio.

Al respecto la Caja Costarricense del Seguro Social entre sus observaciones recomienda que "*el porcentaje del IVA destinado a la pensión consumo sea gradual de manera que se inicie con una periodicidad escalonada de la contribución del IVA en 0.5% el primer año y el aumento del 0.5% adicional hasta el sexto año y un 3% resto del periodo, con el objetivo de que el gobierno se ajuste gradualmente a la disminución del IVA".* Observación muy válida que ya se contempla en la iniciativa de ley, así indicado en el transitorio único. Este transitorio fue así replanteado en el presente texto que se aprobó para darle una mayor claridad a la redacción.

Sobre el supuesto que indica la Caja Costarricense del Seguro Social sobre profundizar en los recursos con que se alimente el FOSORE, con el objetivo de considerar los consumos derivados de los turistas o de consumo de adultos mayores con alto nivel de ingresos, y de las empresas como tal, de manera que se fortalezca la parte solidaria de este fondo, es preciso indicar que en el artículo cuatro inciso c, se refiere a la recaudación sobre las compras que realicen las personas jurídicas, en el que se acreditará destinando un uno punto cinco por ciento (1.5%) del trece por ciento (13%) del impuesto directamente al Fondo de Solidaridad para el Retiro, Fosore.

Así como el artículo 11 con respecto a la acreditación por defecto al Fosore:
"Cuando por falta de información sobre la identidad del titular del crédito de pensión consumo, como es el caso de las compras efectuadas por los turistas, o porque en virtud de su condición jurídica haya personas que no se puedan jubilar en Costa Rica y por ello no sea posible acreditar los fondos de pensión consumo a un beneficiario, las cotizaciones sociales de pensión consumo se destinarán íntegramente al Fosore".

En relación con la forma de distribución de los recursos de la presente iniciativa, ésta remite a la Ley de Protección del Trabajador en el que se establece distintas opciones para los trabajadores que llegan a la edad de jubilación.

Una de las observaciones generales planteadas por la entidad financiera, propiamente el Banco Nacional, referida a que la presente iniciativa asume que todas las transacciones están tasadas con un Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 13%, siendo que en la realidad hay tasas diferenciadas, por ejemplo: 4% Salud privada y medicamentos; 2% Educación privada y 1% Canasta Básica. Es importante indicar que esto ya se encuentra contemplado en el texto de la iniciativa, incluyendo que en los casos en que la tasa sea menor, la asignación al fondo de pensión será el equivalente al veinticinco por ciento (25%) del impuesto. Además, se presenta un transitorio sobre el inicio escalonado de la propuesta.

En la sesión del martes 19 de abril de 2022, en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos se sometió a votación y se aprobaron el informe de subcomisión y el texto sustitutivo que éste recomendaba, además se procedió a conocer por el fondo el expediente 21639, y fue aprobado.

VII. Recomendación:

De conformidad con lo expuesto anteriormente, atendiendo las razones jurídicas de oportunidad y conveniencia, así como al análisis del texto base, los criterios rendidos por las instituciones consultadas y los respectivos informes del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, las Diputadas y Diputados de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos rendimos el presente DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA del proyecto de ley denominado LEY DE PENSIÓN BASADA EN EL CONSUMO, tramitado bajo el Expediente N°21639 y recomendamos al Plenario Legislativo su aprobación.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE PENSIÓN BASADA EN EL CONSUMO

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1.- Objeto de la ley

La presente ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto crear un nuevo régimen de protección social denominado “Pensión basada en el consumo”, con el fin de contribuir a la universalización de la cobertura de las pensiones de la población nacional, y lograr, a su vez, una mayor recaudación del Impuesto al Valor Agregado de ventas mediante el fortalecimiento de la cultura tributaria y el ahorro de los habitantes del país.

ARTÍCULO 2.- Ámbito de aplicación

La pensión proveniente de un porcentaje del Impuesto al Valor Agregado será aplicable a todas las personas mayores de edad residentes en el territorio costarricense, nacionales o extranjeras, que cuenten con la identificación personal emitida por el Estado costarricense. El reglamento definirá los requisitos específicos que deben cumplir los residentes, para tener derecho a la cobertura.

ARTÍCULO 3.- Creación de los fondos de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado

Créanse los fondos de pensiones basados en el consumo, denominados “fondos de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado”, mediante una contribución

social equivalente al tres por ciento (3%) de los trece puntos porcentuales (13%) del impuesto sobre el valor de las compras realizadas por las personas físicas de bienes y servicios sujetas al Impuesto al Valor Agregado.

En los casos en que la tasa sea menor, la asignación al fondo de pensión será el equivalente al veinticinco por ciento (25%) del impuesto.

ARTÍCULO 4.- Distribución de los fondos de la nueva pensión

Los recursos recaudados por concepto de fondos provenientes del Impuesto al Valor Agregado se distribuirán de la siguiente forma:

a) La recaudación del impuesto sobre el consumo individual anual que no sobrepase los doce salarios mínimos correspondientes a un trabajador no calificado, se acreditará íntegramente, a la cuenta del individuo que realizó el consumo y se destinará a financiar una pensión, por invalidez, por vejez o por fallecimiento.

b) Las recaudaciones sobre el consumo individual anual en exceso del equivalente a doce salarios mínimos, se distribuirán de la siguiente forma: un cincuenta por ciento (50%) para alimentar la cuenta de ahorro individual para la pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado de la persona que generó las compras de bienes y servicios; un cincuenta por ciento (50%) para alimentar el Fondo de Solidaridad para el Retiro, Fosore establecido en el artículo ocho de esta ley.

Queda prohibido el uso de dichos recursos para fines distintos a los señalados en la presente ley. Los jerarcas o los funcionarios que incumplan con esta disposición serán sancionados con despido y las penas establecidas en el Código Penal por el delito de incumplimiento de deberes.

c) La recaudación del porcentaje correspondiente a la pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado, derivada de las compras que realicen las personas jurídicas, se acreditará destinando un uno punto cinco por ciento (1.5%) del trece por ciento (13%) del impuesto directamente al Fondo de Solidaridad para el Retiro, Fosore.

d) Cuando el consumidor extranjero no tenga residencia permanente en el país los fondos se acreditarán al Fondo de Solidaridad para el Retiro, Fosore.

CAPÍTULO II

DE LOS FONDOS

ARTÍCULO 5.- Propiedad de los fondos

Los recursos acumulados en las cuentas individuales de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado son patrimonio exclusivo de sus titulares, con carácter inembargable, desde el momento en que se realiza la acreditación y recaudación respectiva de los fondos, siendo indisponible hasta el momento de la jubilación o pensión. Sin embargo, en caso de detectarse fraude por parte del titular de la cuenta con el fin de acrecentar el valor acumulado, se procederá a descontar de oficio, de la cuenta individual, el valor fraudulentamente registrado, el cual será transferido integralmente al Fosore. Lo anterior sin perjuicio de las sanciones administrativas o penales que correspondan.

ARTÍCULO 6.- Destino de la cuenta individual de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado

El saldo final acumulado en la cuenta individual de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado, una vez cumplidas las condiciones para pensionarse vigentes para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, cuando el titular se encuentre afiliado a ese Régimen; o bien una vez cumplidos los sesenta y cinco años en el caso de las personas que no califiquen para una pensión de ese Régimen, será utilizado por el beneficiario para obtener una pensión por vejez bajo la escogencia de alguno de los productos de beneficios establecidos en la Ley de Protección al Trabajador, N.° 7983 y su normativa. Los recursos serán adicionados a la cuenta individual acumulada en el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias con el fin de calcular el monto. Los recursos generados a través del Impuesto al Valor Agregado serán calculados, invertidos y administrados en las mismas condiciones establecidas en la indicada Ley de Protección al Trabajador para el Régimen Obligatorio de Pensión Complementaria, pero con un cincuenta por ciento (50%) de la comisión de la operadora de dicho Régimen, en consideración a todas las economías de escala que obtendrán al incorporar los nuevos recursos a las cuentas individuales existentes.

Para las personas de bajos recursos que no hayan logrado consolidar una pensión contributiva mediante cualesquiera de los regímenes de pensiones obligatorios existentes, ya sean colectivos o individuales, y que por su condición de vulnerabilidad califiquen para una pensión no contributiva, el monto de la cuenta individual acumulado por medio de los fondos de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado será adicionado a la cuenta individual generada por el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, en caso de que el beneficiario posea fondos acumulados en este Régimen, para calcular un solo beneficio seleccionado por el pensionado. Si no dispone de cuenta se le asignará una. En caso de que el monto a recibir no sea rentable para otorgar un beneficio a criterio de la operadora, los fondos se transferirán a la CCSS, que los invertirá en un fondo mutual y asignará el rendimiento que corresponda según la participación en la inversión y la rentabilidad obtenida a cada beneficiario y el plazo del beneficio seleccionado.

Las personas, que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley tienen una edad de sesenta y cinco años o más, tendrán derecho a retirar el saldo acumulado en

el Fondo Individual de Pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado cada doce meses.

ARTÍCULO 7.- Administración de las cuentas individuales de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado

Las cuentas individuales de pensión provenientes del Impuesto al Valor Agregado serán administradas por las operadoras de pensiones complementarias, bajo las condiciones establecidas en la Ley de Protección al Trabajador, N.° 7983 y sus reformas, en lo que para efectos de la presente ley sea aplicable, incluyendo el destino de los fondos, los requisitos de calificación para hacer uso de los fondos acumulados, el cálculo de beneficios, la elección de operadora, el Régimen de Inversiones y la Rentabilidad que generen dichas cuentas; excepto en lo que se refiere al Régimen de Comisiones establecidos en la presente ley.

Los fondos serán objeto de un registro separado de los demás fondos individuales de pensión administrados por las operadoras de pensiones. El Régimen de Comisiones aplicables a la administración de los fondos de pensión consumo será diferenciado y con montos de comisiones inferiores a los otros esquemas de pensiones de cuentas individuales. Se prohíbe aplicar comisiones de administración sobre las cuentas que se encuentren inactivas, excepto cuando se trate de comisiones basadas en nuevos rendimientos.

Las cuentas individuales de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado que se encuentren inactivas por un período superior a dos períodos fiscales serán transferidas automáticamente a la operadora de pensiones de la Caja Costarricenses de Seguro Social, la cual deberá aplicar para estas cuentas una comisión no superior a aquella necesaria para cubrir los costos de administración y para garantizar la mantención del valor real del saldo de la cuenta.

En caso de fallecimiento del propietario de la cuenta individual de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado cuando exista un beneficiario legalmente designado, el saldo de su cuenta individual deberá ser transferido automáticamente a la cuenta del beneficiario. De no existir tal beneficiario se transferirá al Fosore.

CAPÍTULO III

DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PARA EL RETIRO (FOSORE)

ARTÍCULO 8.- Destino del Fondo de Solidaridad para el Retiro (Fosore)

El Fosore cumplirá las funciones de mecanismo de distribución solidaria de los fondos dentro del Régimen de Pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado. Los recursos que ingresan anualmente a este Fondo se trasladarán a las operadoras de pensiones, al final de cada año fiscal, para alimentar las cuentas individuales de pensión basada en el Impuesto al Valor Agregado de las personas de bajos ingresos

en condición de vulnerabilidad social. Con el fin de mejorar de forma solidaria el monto de la pensión consumo de dicha población.

Los criterios específicos para acreditar los beneficios, así como para seleccionar a las personas de bajos ingresos en condición de vulnerabilidad social estarán basados en el valor de la línea de pobreza vigente oficialmente. Tales criterios serán valorados en el reglamento de la presente ley.

ARTÍCULO 9.- Administración del Fosore

El Fosore será administrado por el Ministerio de Hacienda. Operará como un Fondo temporal que será invertido y sobre el cual se cobrarán las comisiones de administración indispensables para su funcionamiento. Su monto acumulado al final de cada año se transferirá íntegramente a las instituciones señaladas en la presente ley. La no transferencia de este Fondo, en el plazo indicado a dichas instituciones, por parte del Ministerio de Hacienda, se imputará como falta grave del jerarca de dicho Ministerio y de los responsables internos administradores del Fosore, y acarreará el despido de sus puestos por mandato de ley sin responsabilidad patronal.

ARTÍCULO 10.- Traslado de fondos de Fosore a las operadoras de pensiones

El Ministerio de Hacienda trasladará los fondos del Fosore a las operadoras de pensiones, en un plazo máximo de treinta días hábiles a partir de la fecha de finalización del año fiscal. A efecto de que las operadoras de pensiones puedan realizar la aplicación inmediata de los fondos a nivel individual, el traslado de fondos irá acompañado de la información detallada sobre la identificación y acreditación individual del Fondo realizada por el Ministerio de Hacienda.

ARTÍCULO 11.- Acreditación por defecto al Fosore

Cuando por falta de información sobre la identidad del titular del crédito de pensión consumo, como es el caso de las compras efectuadas por los turistas, o porque en virtud de su condición jurídica haya personas que no se puedan jubilar en Costa Rica y por ello no sea posible acreditar los fondos de pensión consumo a un beneficiario, las cotizaciones sociales de pensión consumo se destinarán íntegramente al Fosore.

ARTÍCULO 12.- Ciclo del proceso de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado

El ciclo del proceso de pensión consumo se inicia en el momento del pago del Impuesto al Valor Agregado. Por parte del futuro beneficiario de la pensión. Al realizar la compra, las entidades comerciales están obligadas a emitir la factura electrónica, la cual deberá incluir la identificación personal del comprador usando un documento de

identidad válido. Las facturas electrónicas serán registradas por las entidades comerciales, en el plazo máximo de veinticuatro horas, en un registro centralizado de facturas administrado por el Ministerio de Hacienda. Una vez registradas las facturas, el Ministerio de Hacienda procederá a realizar atribución individual de la compra de los recursos de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado con base en la identificación del comprador incluida en las facturas. Realizado el cobro de los recursos, el Ministerio de Hacienda procede a su traslado final a las operadoras de pensiones, vía el sistema nacional de compensación y pagos electrónicos, Sinpe. Las operadoras de pensiones registran los recursos en las cuentas individuales de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado, las cuales se acumulan para conformar un fondo individual de retiro. Llegado el momento de la jubilación el saldo acumulado en la cuenta de pensión consumo se transforma en una pensión que será pagada mensualmente a los propietarios de las cuentas individuales hasta su fallecimiento.

Solo aplicarán para esta pensión las facturas emitidas luego de la aprobación de esta ley.

ARTÍCULO 13.- Recaudación y distribución de los recursos

Los recursos destinados a las cuentas individuales de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado son propiedad de las personas que originaron las compras de bienes y servicios respectivos, desde el mismo momento en que se realice el registro de las compras por cualquiera de los medios mencionados en la presente ley. El uso de estos recursos está estipulado en los artículos 1 y 2 de esta ley.

ARTÍCULO 14.- Traslado de fondos a las operadoras de pensiones

La distribución de los recursos de pensión consumo a las operadoras de pensiones se realizará a través del sistema nacional de pagos electrónicos (, en un plazo máximo de cinco días hábiles desde el momento de haberse concretado la recaudación efectiva de los fondos.

ARTÍCULO 15.- Registro centralizado de facturas

El Ministerio de Hacienda deberá crear un registro centralizado de facturas, (RCF), el cual tiene como propósito consolidar las transacciones respaldadas por facturas o comprobantes de compra legalmente autorizados, independientemente de la forma en que se realiza la compra, ya sea en efectivo, con tarjetas o cualquier otro medio de pago electrónico o desmaterializado.

ARTÍCULO 16.- Registro y acreditación individual

El registro de los fondos destinados a las cuentas individuales de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado se realizará en el momento de la compra de los bienes y servicios, cuando la transacción se realice mediante el uso de tarjeta de crédito o débito, o por medio de pago electrónico desmaterializado equivalente. Las empresas

privadas y las instituciones participantes en la gestión de dichos medios de pago deberán suministrar al Ministerio de Hacienda, en calidad de entidad recaudadora de los fondos de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado, todo el detalle de la información requerida para construir un registro anual de ventas y consumo, así como para registrar y acreditar los recursos a las cuentas individuales de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado.

Cuando en las transacciones de compra se utilicen otros medios de pago diferentes a los indicados en el párrafo anterior, el comprador interesado en acreditar la fracción correspondiente de su cuenta individual de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado deberá conservar y presentar las facturas o comprobantes físicos de compra debidamente formalizados según la normativa vigente, para que sean registrados por la entidad debidamente autorizada por el Ministerio de Hacienda para realizar dicha función.

Cuando por falta de información, o en el caso de las compras efectuadas por los turistas, no sea posible acreditar los fondos de pensión basada en el Impuesto al Valor Agregado al comprador, los porcentajes correspondientes se destinarán al Fosore.

ARTÍCULO 17.- Registro único de consumo y balance anual

Las transacciones comerciales sujetas a la aplicación del Impuesto al Valor Agregado a pensión consumo se registrarán automáticamente y de ser posible en tiempo real en el registro centralizado de facturas, mediante el mecanismo de factura electrónica. Una vez registrada la información, el Ministerio de Hacienda procederá a la acreditación individual de los recursos, una vez que tales recursos sean efectivamente recaudados, para su posterior traslado a las operadoras de pensiones.

Cuando el establecimiento comercial no esté obligado a la aplicación del mecanismo de factura electrónica, el comprador interesado en acreditar la fracción correspondiente a su cuenta individual de pensión consumo deberá comprobar con la factura o comprobante físico la compra debidamente formalizada según la normativa vigente, y deberá presentarlas para su anotación en el registro centralizado de facturas. Para aplicar el acopio y registro de las facturas o comprobantes físicos, el Ministerio de Hacienda podrá negociar contratos o convenios con las entidades del sector financiero u otros operadores con capacidad suficiente para realizar las funciones de acopio y registro.

Los beneficiarios contarán con un plazo máximo de seis meses para presentar al registro de las transacciones sujetas a la acreditación para la pensión consumo; vencido ese plazo la recaudación de contribuciones no identificadas se destinará al Fosore.

ARTÍCULO 18.- Plazo máximo de acreditación por las operadoras de pensiones

Las operadoras de pensiones están obligadas a acreditar los recursos de pensión consumo en las cuentas individuales de los titulares, el mismo día de su recepción.

ARTÍCULO 19.- Consulta de transacciones comerciales y facturas

El registro centralizado de facturas incluirá las funcionalidades necesarias para que cada consumidor pueda consultar, en forma presencial o remota, el detalle de su registro individual de facturas y fondos acreditados o pendientes de acreditar a su cuenta de pensión consumo, aplicando los procedimientos necesarios para garantizar el respeto a la confidencialidad de la información.

ARTÍCULO 20.- Factura electrónica

Se autoriza al Ministerio de Hacienda para que ponga en operación un sistema de factura electrónica, para lo cual desarrollará la infraestructura tecnológica necesaria para permitir a todas las entidades vendedoras el registro detallado de las transacciones y facturas. El sistema de factura electrónica se aplicará a las entidades y transacciones de compra - venta que determine el Ministerio de Hacienda, independientemente de si tales transacciones están sujetas o no a impuestos o contribuciones.

En las compras realizadas con tarjeta de crédito o débito se tendrá por acreditado al titular el porcentaje correspondiente, asociando la compra y la persona beneficiaria.

ARTÍCULO 21.- Responsabilidad de las entidades comerciantes

A efectos de posibilitar la aplicación del esquema de pensión consumo, para cada transacción de bienes o sujetos a contribución, las entidades comerciales estarán obligadas a solicitar y registrar en la factura o comprobante de compra la identificación del beneficiario titular del crédito de pensión consumo. Las entidades comerciales deberán generar diariamente el registro electrónico de las facturas correspondientes a las transacciones sujetas a contribución, en el formato estandarizado establecido por el Ministerio de Hacienda en un plazo máximo de 24 horas desde el momento de realizar cada transacción.

ARTÍCULO 22.- Apertura de cuentas individuales de pensión basada en el Impuesto al Valor Agregado

El Ministerio de Hacienda tramitará la apertura automática de las cuentas individuales de pensión consumo para todas aquellas personas que no posean una cuenta individual en una operadora de pensiones, para lo cual la Superintendencia de Pensiones deberá poner a disposición del Ministerio la información necesaria para su consulta en línea. Cuando la persona no posea una cuenta individual creada en una operadora, la operadora asignada por defecto será la Operadora de Pensiones Complementarias de la CCSS. Posteriormente, los titulares de las nuevas cuentas

individuales creadas por la operadora asignada por defecto podrán solicitar el traslado de la cuenta individual a la operadora de su preferencia.

En el caso de las personas que ya posean una cuenta individual, la operadora respectiva procederá a abrir la subcuenta específica donde serán contabilizados separadamente los recursos de pensión consumo.

ARTÍCULO 23.- Información a los propietarios de cuentas individuales de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado

Las operadoras de pensiones están obligadas a suministrar un estado de cuenta a todos los individuos que tengan fondos de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado acumulados en el mes de enero de cada año. Asimismo, garantizarán los medios de consulta digital para que los beneficiarios puedan consultar el saldo de su cuenta individual de pensión proveniente del Impuesto al Valor Agregado en cualquier momento.

Los estados de cuenta individual, físicos o suministrados por medios electrónicos, incluirán el detalle de los fondos acumulados originados en el consumo, los recursos acumulados por concepto de capitalización y la tasa de rentabilidad nominal neta obtenida durante los doce meses previos al mes en que se suministre la información.

ARTÍCULO 24.- Recepción de denuncias

Cuando el beneficiario detecte anomalías en la acreditación de los fondos a su cuenta individual de pensión consumo, o del reporte de su factura al Ministerio de Hacienda por parte del comercio, podrá formular una denuncia para que se investigue el origen de dicha situación y se tomen las medidas correctivas requeridas. El Ministerio de Hacienda deberá establecer el proceso administrativo necesario para tal fin. Una vez realizada la compra, el interesado dispondrá de un plazo máximo de seis meses para realizar cualquier denuncia por anomalías en la acreditación de los fondos de pensión consumo.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 25.- Supervisión

Los fondos de pensión consumo estarán bajo supervisión de la Superintendencia de Pensiones, en el marco de las facultades concedidas a dicha entidad mediante la Ley de Protección al Trabajador.

ARTÍCULO 26.- Inembargabilidad y costos de administración

Las cuentas individuales de la ley de pensión basada en el Impuesto al Valor Agregado, administradas por las operadoras de pensiones, no podrán ser embargadas, cedidas, gravadas ni enajenadas.

Los costos de administración generados a las distintas entidades participantes para la aplicación de la presente ley, incluyendo el Ministerio de Hacienda, serán financiados mediante una fracción del Fosore, calculada en un momento previo a su distribución anual. Los costos incrementales asociados a la supervisión del sistema serán asumidos por las operadoras de pensiones.

ARTÍCULO 27.- Interpretación auténtica del artículo 32, inciso ch) de la Ley N.° 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988 y sus reformas

Se interpreta de manera auténtica el artículo 32, inciso ch) de la Ley N.° 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988 y sus reformas, en el sentido de que no están gravadas las pensiones, jubilaciones, los beneficios y prestaciones del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias , y las pensiones que se deriven de la ley de pensión basada en el Impuesto al Valor Agregado, establecidos de conformidad con la Ley de Protección al Trabajador, Ley N.° 7983 de 16 de febrero de 2000 y sus reformas, en cualquiera de las modalidades que se pacten para su pago y las rentas vitalicias otorgadas por las compañías aseguradoras.

TRANSITORIO ÚNICO. - La tasa proveniente del Impuesto al Valor Agregado aplicado al Régimen de Pensiones establecido en esta ley será gradual, durante los primeros seis años de vigencia de la ley, de conformidad con la siguiente escala:

Durante el primer año de vigencia de esta ley se destinará el cero punto cinco puntos porcentuales (0.5) del trece por ciento (13%) del Impuesto al Valor Agregado a la pensión basada en el consumo, incrementándose cero punto cinco puntos porcentuales cada año (0.5), hasta llegar en el sexto año de aplicación a tres puntos porcentuales de ese impuesto que se transferirán con carácter de contribución social a la cuenta del beneficiario.

Para aquellos productos y servicios con una alícuota menor al trece por ciento (13%), se destinará a la pensión basada en el consumo, un cinco por ciento del impuesto anualmente hasta alcanzar el veinticinco por ciento del impuesto el quinto año.

Los plazos anuales señalados en la presente ley se refieren al año fiscal.

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Sala VI de la Asamblea Legislativa. Área de Comisiones Legislativas V, a los diecinueve días del mes de abril del año dos mil veintidós.

Ana Karine Niño Gutiérrez

Luis Ramón Carranza Cascante

Aracelly Salas Eduarte

Daniel Isaac Ulate Valenciano

Enrique Sánchez Carballo

Erick Rodríguez Steller

Floria María Segreda Sagot

Óscar Mauricio Cascante Cascante

Roberto Hernán Thompson Chacón
DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Alejandra Flores Ramírez
Parte dispositiva: Nancy Vílchez Obando
Leído y confrontado: nvo/lsc