

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE DE ASUNTOS JURÍDICOS

**“LEY PARA LA PRESCRIPCIÓN DE DEUDAS CON LA CAJA
COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL”**

EXPEDIENTE N° 23.107

**DICTAMEN NEGATIVO DE MINORIA
26 de mayo del 2023**

**SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS
DEL 1° DE FEBRERO DE 2023 AL 30 DE ABRIL 2023**

**PRIMERA LEGISLATURA
DEL 1° DE MAYO DE 2022 AL 30 DE ABRIL DE 2026**

**ÁREA COMISIONES LEGISLATIVAS VII
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

**“LEY PARA LA PRESCRIPCION DE DEUDAS CON LA CAJA
COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL”**

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA

EXPEDIENTE N.º 23.107

Asamblea Legislativa:

La suscrita Diputada ROCIO ALFARO MOLINA integrante de la COMISION PERMANENTE DE ASUNTOS JURÍDICOS, rindo el presente Dictamen Negativo sobre el proyecto, LEY PARA LA PRESCRIPCION DE DEUDAS CON LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, Expediente legislativo N.º 23.107, iniciativa de ley del Poder Ejecutivo, publicado en la Gaceta N° 94 del 23 de mayo de 2022, con base en las siguientes consideraciones.

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa del proyecto propone reformar el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N° 4755 del 3 de mayo de 1971 y sus reformas, para incluir la definición de contribución parafiscal dentro de la categoría de tributos, De acuerdo con las diputaciones del Partido Liberal Progresista, quienes son los proponentes del proyecto, el objetivo del mismo es remediar el actual vacío normativo que existe en nuestro ordenamiento jurídico y brindar seguridad jurídica a los trabajadores asalariados e independientes en los procesos de investigación que inicie la Caja Costarricense del Seguro Social tendientes a determinar las cuotas adeudadas a la seguridad social.

Asimismo, el proyecto de ley pretende adicionar, un párrafo tercero al artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Ley N° 17 del 22 de octubre de 1943 y sus reformas, para establecer que la acción de la CCSS para determinar las cuotas a la seguridad social prescribe a los cuatros años, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

II. CONSULTAS REALIZADAS Y RESPUESTAS

Tomando en consideración la pertinencia con esta propuesta de ley, la misma fue consultada a las siguientes entidades:

- Caja Costarricense de Seguro Social.
- UNDECA.
- SIPROCIMECA.
- SINTRASAS.
- SINAЕ.
- Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica.
- Colegio de Abogados de Costa Rica.
- FRENASS.
- Unión Médica Nacional.
- Federación Costarricense Trabajadores de la Salud.

A la fecha de elaboración de este dictamen se contó con las siguientes respuestas:

1. SIPROCIMECA, DL JSM 166-2022:

“(…)

Partiendo de lo anterior, como argumento de oposición al proyecto, señalamos que el mismo constituye una propuesta de norma jurídica, que incide de manera desproporcionada, irrazonable y discriminatoria en las arcas de la institución, que lo busca es premiar a todos aquellos que de forma improcedentes e injustificada decidieron no saldar sus obligaciones con la institución.

Bajo ese orden de ideas, es claro entonces que la normas de las cuales se presenta oposición de parte de nuestra representación sindical, introducen una agresión directa a las arcas financieras de la institución cuya consecuencia será la precarización de los servicios que de forma desinteresada realizan los funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social y ni que decir nuestros afiliados profesionales todos en Ciencias Médicas.

(…)”

2. Facultad de Derecho de la UCR, FD-2336-2022:

“(…)”

Nuestra opinión se refiere especialmente a la modificación del artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, número 17 del 22 de octubre de 1943, en la que se propone regular el vacío normativo existente en cuanto al plazo de prescripción con que cuenta la Caja Costarricense del Seguro

Social para determinar y cobrar las cuotas obrero-patronales que son contribuciones parafiscales a empleadores y trabajadores independientes.

Hasta ahora, el plazo aplicado es el expresamente previsto para reclamar el monto por daños y perjuicios irrogados a la institución, específicamente en vía penal o civil. Sin embargo, en nuestro criterio, el razonamiento de que existe un vacío normativo y debería haber una referencia expresa para el cobro de las cargas sociales es correcto.

Para fundamentar la propuesta, en cuanto fija el plazo en 4 años, se hacen diversas consideraciones en relación con el costo del aseguramiento y los elevados impuestos o cargas sociales que deben pagar los empleadores y trabajadores independientes, lo que resulta intrascendente por sí mismo para justificar el plazo que debe aplicarse.

Lo que sí debe valorarse, es si frente a un plazo como el actual, de 10 años de prescripción para el cobro de las deudas, el plazo que se propone de 4 años es una medida efectiva contra el fomento de la economía sumergida, la promoción de la regularización o la formalización de quienes hasta la fecha no se encuentran registrados como trabajadores subordinados o independientes y siguen acumulando una deuda con las instituciones de Seguridad Social o una solución contra la morosidad de los empleadores o una forma de estimularles a crear más empleo y con ello impactar en la tasa de desempleo.

Como el proyecto no se refiere a la reducción de las cargas sociales que deben pagar ambos colectivos, sino al plazo en el que prescriben las deudas, es posible advertir que algunos de los argumentos expuestos no guardan relación con la propuesta.

*Respecto de los argumentos que sí tienen mayor relevancia, como puede ser el de facilitar la formalización o regularización de quienes tienen una alta morosidad, **la propuesta carece de estudios económicos o financieros que puedan determinar el efecto de la medida en los objetivos propuestos.***

(...)

Finalmente, no existe en la propuesta de la norma, una delimitación más clara de las acciones administrativas sujetas a ese plazo de prescripción pues solo se refiere a la acción de “determinar” las cuotas a la seguridad social y la determinación es o puede ser concebida como diferente al cobro de las cuotas y luego, también debería definirse el momento a partir del cual comienza a correr el plazo, pues la determinación de las cuotas queda en firme una vez finalice el procedimiento administrativo de cobro y el traslado inicial incluye la totalidad de cuotas debidas sin límite retroactivo alguno, lo que probablemente no corresponda al objetivo de la propuesta. (...)

III) AUDIENCIAS RECIBIDAS

1. Sesión ordinaria N° 20, miércoles 26 de octubre de 2022, con la señora Marta Rodríguez González, Vicepresidenta de la Junta Directiva de la CCSS y el señor Deivis Ovares, Representante Frente Nacional de Defensa y Seguridad Social (FRENASS).

“Señora Marta Rodríguez Gonzáles:

(...)

Agradecerles la audiencia que me han brindado para referirme al proyecto N°23.107, que se fundamenta en la premisa de que las contribuciones para fiscales son un tributo, con un plazo de prescripción de cuatro años a las que se le aplicaría el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

En ese sentido la Sala Constitucional ha determinado que las cuotas designadas al sometimiento de la Seguridad Social, son contribuciones para fiscales efectivamente.

Pero también, la misma Sala reconoce que la creación de estas es muy singular y de conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política, le da la competencia a la Caja Costarricense del Seguro Social su administración y gobierno debiéndose respetar por tanto los parámetros que la institución disponga en ejercicio de su autonomía constitucional.

Y la Sala y la misma Procuraduría General de la República, ha señalado que el constituyente le confirió a la Caja Costarricense del Seguro Social una potestad reglamentaria y todo lo relativo a la administración y gobierno de los seguros sociales y eso significa también; definir requisitos, beneficios y condiciones de ingreso a cada régimen.

En ese sentido bueno, reciente la Sala Constitucional también ha establecido que en virtud de esta autonomía plena toda la disposición que obliga a la Caja Costarricense del Seguro Social, acatar directrices sobre la administración de los recursos que están sometidos a su manejo es inconstitucional.

*Y bueno, en el documento, yo entregué un documento para cada uno de los señores y señoras diputadas y además lo voy a enviar de forma digital, lo que se establece es que es importante para esta audiencia que **la resolución de la Sala de octubre del dos mil trece, especifica claramente que los beneficios o prestaciones exigibles a la Caja, con base en la pertinencia al régimen de la Seguridad Social son beneficios irrenunciables a favor de los derechohabientes y esto es muy importante.***

A su vez hay que considerar que la institución a través del servicio de inspección, creado en el numeral 20 la ley Constitutiva de la Caja, tiene por objeto velar por el

cumplimiento de dicha ley y sus reglamentos para así lograr los objetivos de la misión también de esta institución, entre los que se destaca el aseguramiento de la sostenibilidad financiera, mediante un sistema efectivo de recaudación.

De igual manera conviene aclarar que cuando se inicia un procedimiento en el servicio de inspección, la Caja aún no puede accionar el cobro del pago de la deuda, toda vez que no está consolidada, lo cual ocurre una vez que el acto final cuando ya está el informe de inspección, tenga firmeza administrativa.

En general, en el documento que se facilitó el día de hoy, se colige de que de la jurisprudencia que no existe un vacío en nuestro ordenamiento jurídico, como se hace ver en la exposición de motivos de este proyecto, respecto a la prescripción de las cuotas de la Seguridad Social, porque esa seguridad social se rige por una norma especial, específica y singular, que conforme a la autonomía debe respetarse no siendo de aplicación de ninguna manera la normativa tributaria.

Respecto precisamente a ese tema, en el Tribunal Contencioso Administrativo en un tema de Fodesaf, pero que tiene que ver con contribuciones sociales; se dispuso que no lleva relación o razón la parte demandada al señalar que por su especialidad debe prevalecer el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, por tratarse de una obligación de carácter tributario pues existe una norma particular y agrega, si bien dicha contribución tiene carácter para fiscal y por ende tributario, no es de recibo el argumento del apelante, en el sentido de que por esa naturaleza, la norma que debe imperar se la del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

En ese sentido no resulta viable introducir un concepto de un tributo que sí se encuentra regulado en una norma especial a través del artículo 56 de la ley constitutiva de la Caja, no le aplicaría en ese sentido como dije, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

Si fuera así estaría violentándose la autonomía constitucionalmente a la institución que es la que le corresponde regular con carácter exclusivo y excluyente las prestaciones propias de los seguros sociales, incluyendo los ingresos del régimen los beneficios otorgados y demás aspectos que sean necesarios para el gobierno y la administración de esta institución.

Este proyecto de conformidad con todo lo que se explica en el documento y lo que acabo de exponer muy resumidamente, considero desde mi óptica y respetuosamente le solicito a los señores y señoras congresistas, que de verdad tomen en consideración los siguientes puntos.

El primero, que el proyecto debería de estar respaldado con estudios financieros y actuariales, que analicen el impacto de esta propuesta de vital importancia según lo señalado por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República, dada la rigurosidad técnica que debe privar en estos temas, en referencia a un proyecto de similar naturaleza la Sala ya y la opinión OJ -125 y la resolución de la Sala 9345- 2022, hicieron referencia a las necesidad de los estudios actuariales correspondientes.

*En segundo lugar, **el proyecto puede tener implicaciones para la sostenibilidad de los seguros sociales, particularmente para el seguro de pensiones**, por las implicaciones que tendrían las cuotas no pagadas que puedan generar derechos para las personas, para efectos de la pensión que como dije, no son irrenunciables y entonces, la institución tiene que brindar la pensión, se hayan recuperado o no las cuotas que corresponden a ese periodo que se dejaría sin cubrir.*

En tercer lugar, es motivo de preocupación que un proyecto como este, que tiene la voluntad de contribuir con el aseguramiento de las personas, finalmente se convierta, se alegue un trato desigual y haya otros patronos, por ejemplo, morosos que retienen cuotas obreras y que no se puedan recuperar y que la institución no tenga herramientas para recuperar las cuotas obrero patronales adeudadas.

Y finalmente el proyecto de ley tramitado bajo el expediente N°23.107, contraviene la autonomía constitucional habida cuenta, que la transcripción prescripción de las cuotas de Seguridad Social, se rige por el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja del Seguro Social, normativa especial la cual prevalece sobre la norma tributaria, por lo que resultaría conveniente con todo respeto, se lo señalo, sería conveniente consultar a la Sala Constitucional, la constitucionalidad del proyecto.

Señor Deivis Ovares Morales:

(...)

Es nuestra concepción, que lo que pretendía la Junta Fundadora de la Segunda República, era garantizar el cuidado de la población principalmente, las más desposeídas, estableciendo mediante el aporte solidario al modelo desarrollo, una contribución forzosa tripartita establecida en el artículo 73, conocido y entendido en los sectores sociales como aporte solidario, al modelo de seguridad social, principio que no existe en las cargas fiscales.

Al pretenderse analizar los fondos de los seguros sociales de forma tan diferencial en lo fundamental, su concepción cambia por completo los objetivos del aporte que son; la tutela efectiva del derecho fundamental a la vida mediante la garantía del acceso a recibir atención en salud, el artículo 21 de la Constitución Política.

Es nuestro criterio y según nuestro análisis de la historia de la creación de los seguros sociales, que cuando los que integraban la Junta Fundadora de la Segunda República, establecen estas obligaciones mediante la contribución obligatoria del artículo 73, no se percibe o se interpreta que se desprenda el texto constitucional, una intención de establecer una carga tributaria adicional o parafiscal como justifica el proyecto y los votos de la Sala Constitucional.

Que, en lo que interesa, lo que ha hecho mediante sus votos en materia, es intentar definir un concepto o término para identificar el aporte que, por obligación

constitucional, se establece para los seguros sociales, pero bajo ninguna circunstancia ha pretendido variar su naturaleza y mucho menos cambiar la protección o tutela constitucional de estos, como interpretamos que se desprende de la iniciativa legislativa, objeto de análisis.

Los seguros sociales no fueron pensados como nuevos tributos establecidos vía legislación de los constituyentes, sino plasmar en un apartado constitucional un acuerdo o pacto político social, de importantes fuerzas populares, políticas, sociales y empresariales de la época fundacional, que previamente lo habían adoptado y establecido por iniciativa de los gestores y promotores de la gran reforma social, abrazando con este pacto, un modelo de desarrollo consignando en las páginas de nuestra historia, como conquista social, la fundación de los seguros sociales que revestía tal grado de importancia para la población de ese momento.

Sus pensadores e impulsores, que incluso, pese a ser una iniciativa materializada por el bando vencido en la guerra civil, aun así, quedó capitulado en nuestra carta magna y se ha sostenido ya en ocho décadas, manteniéndose por la posición visionaria de los constituyentes...”.

Voy a tratar de hacer un resumen de todo el planteamiento. Para nosotros Frenass, el proyecto de ley cambia la naturaleza jurídica del aporte de los seguros sociales, al adicionarlo como una nueva figura tributaria, en el artículo 4 de la ley 4775, argumentando la vía jurisprudencial.

Se estaría cambiando la naturaleza, adicionándolo al código de normas y procedimientos tributarios como, no un aporte a la seguridad social, sino; digamos, una carga parafiscal o un aporte parafiscal.

Falta sustento técnico que brinde respaldo a las motivaciones que se utilizan en la exposición de motivos del proyecto de ley. Se subordinan los fondos de los seguros sociales al bloque de legalidad tributario, al incluirlo en ese apartado del artículo 4 de la Ley N°4735. Se interpreta la jurisprudencia de la Sala Constitucional sin contemplar el origen de los constituyentes y los eventos históricos que rodearon la creación de los seguros sociales.

Después, también se presentan riesgos para la sostenibilidad de los seguros sociales, porque no existen estudios de respaldo como aquí lo planteó la compañera que me acompaña.

Se violenta la autonomía constitucional de la Caja, porque al permitirse cambiar esa naturaleza, también puede haber injerencia en lo tributario por el órgano en este caso, que lleva el control y la rectoría de los tributos que es el Ministerio de Hacienda.

Desde nuestra óptica no hay incerteza jurídica como se pretende plantear en el proyecto de ley, ni tampoco una inseguridad, porque lo que se interpreta es, digamos la forma en la que la Caja lo hace, pero la Caja fue concebida autónoma,

se le dio esa autonomía de gobierno y administración de los seguros sociales. Entonces, la Caja fue el que decidió con esa autonomía, cómo iba a hacer estos cobros o estos gravámenes, si se considera desde la perspectiva fiscal.

También pueden, desde nuestra óptica con esa ley, generarse portillos para incumplir con las obligaciones que establece la Constitución Política en el artículo 73 y que tienen un carácter constitucional y, además el hecho de que se afecten las finanzas de la Caja, teniendo la Caja que por mandato constitucional cumplir sus obligaciones con los asegurados, estamos como dándole la responsabilidad y quitándole recursos a la vez con estos riesgos que tiene el proyecto.

La pretensión que señala el proyecto, es bajar los plazos de prescripción para favorecer en teoría, la formalización del empleo, pero no encontramos según el análisis que nosotros hicimos y según el planteamiento que se presenta en el proyecto, que se puede alcanzar este objetivo.

No hay una estadística o un mecanismo, digamos, un estudio de respaldo que indique que efectivamente, con tomar estas medidas y bajar los plazos de prescripción, según lo que establece el artículo 4 de la Ley N°4755 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, que permita definir que efectivamente se va a alcanzar ese objetivo. Entonces, no vemos que digamos, la Ley cumpla su propósito.

(...)

Diputada Rocío Alfaro Molina:

Muchas gracias, buenas tardes compañeros, invitados, Frenass y representante de la Caja.

Si nosotros pudiéramos identificar o no sé si tienen el dato, porque evidentemente este proyecto les acaba de llegar, estamos hablando de este proyecto, otros proyectos los veremos cuando corresponda.

Pero ustedes tienen, por ejemplo, segmentado la morosidad patronal por la cantidad de años digamos que van acumulando, ¿ustedes podrían tener una proyección aproximada de cuánto significaría todos esos patronos a los que no se les cobraría? de aceptarse un proyecto como éste. ¿Tienen una idea?, digamos.

Señora Marta Rodríguez González:

Sí, hay un estudio que yo no lo traje porque bueno, a mí me invitaron como persona, no me dijeron que era la representación oficial institucional. Entonces, quiero aclararlo, porque no estoy representando a la institución.

Sin embargo, sí hay estudios, a mí me lo que me dijeron es preséntese si no hubiera traído al Gerente Financiero, para que aclarara todos los temas, porque yo no soy economista.

Pero sí hay análisis de la de la morosidad patronal. Generalmente, la morosidad patronal es muy alta. Tenemos un problema entre los activos y los pasivos, pero lo más importante, y quizás el problema que tiene la institución para poder acercarse a esa gente, es que los subsidios que debería dar el Estado no han llegado nunca.

Entonces tenemos una deuda estatal de dos punto siete billones. Y por eso es que no podemos atender las necesidades de la población, no porque la Caja no tenga la voluntad.

Diputada Rocío Alfaro Molina:

Gracias y decía usted también que han ido desarrollando estrategias de formalización, pensando en las necesidades de ese trabajador, digamos que se ha desvinculado de la seguridad social, ¿cree usted que la estrategia que plantea el proyecto sería mejor que las estrategias que ustedes están planteando para lograr la formalización de los trabajadores?, o sea, ¿cree que generaría un aporte este proyecto?

Señora Marta Rodríguez González:

Sí, gracias.

Nosotros lo que hemos visto que podemos ver es que la institución sí ha venido haciendo un esfuerzo. En la base mínima contributiva bajarlo al 50% ya tiene una implicación y significa disminuir el ingreso.

De todas maneras, cuando se hizo eso mayoritariamente a quien se estaría favoreciendo es a los patronos, porque de todas maneras los trabajadores contribuyen de acuerdo a lo que reciben.

Era para favorecer, digamos, al patrono, y pensar en que va a haber una mayor formalización y mayor empleo en el país. Esas son, me parece que los objetivos, pero sí se ha venido haciendo un esfuerzo, en el trabajador independiente, para ayudarlo, sobre todo a los sectores más vulnerables, taxistas y eso, una espera que no sea los sectores más lucrativos del país.

Diputada Rocío Alfaro Molina:

Finalmente, creo que todavía me queda algo de tiempo, en su perspectiva, ¿a quién beneficiaría un proyecto como éste?, estamos hablando de patronos que son grandes morosos de la Caja o estamos hablando de los pequeños que se vieron afectados, por ejemplo, con la crisis de la de la pandemia y los últimos años.

Señora Marta Rodríguez González:

Bueno creo que la principal preocupación en este sentido es que las cuotas de los de la seguridad social, sobre todo para el tema de pensiones va a tener un impacto negativo, porque el régimen de pensiones ya tiene una vida hasta el dos mil cincuenta, según el último estudio actuarial, pero tiene un impacto y puede ser que los patronos morosos que se le aplica diez años de prescripción, finalmente queden seis años descubiertos, esos seis años los tiene que asumir la Caja, por ley. Es porque no se puede renunciar a los derechos de los trabajadores.

Diputada Rocío Alfaro Molina:

¿Qué significaría eso digamos en términos económicos?, ¿estamos hablando de un riesgo real a la estabilidad del IVM?, ¿o incluso la reducción del servicio que se da en pensiones?, ¿cuál sería?, ¿cómo ve usted digamos es impacto?

Señora Marta Rodríguez González:

Sí, hay algunas cosas que se han hecho, que tiene un efecto digamos muy negativo, que uno puede ver para los trabajadores, sobre todo; porque cuando se disminuyó la base mínima contributiva, para evitar la pérdida, lo que se hace, es decir, bueno, el trabajador tiene sólo derecho a una cuota cada cuatro meses; o sea, necesita un cuarto de cuota cada cuatro meses, cien años para poder jubilarse.

Entonces, esos son un riesgo, pero además de eso, el trabajador tiene un derecho irrenunciable. Sí, la pensión va a ser muy baja, porque es en sectores con pensiones muy bajas, el Estado tiene que asumir la diferencia y garantizar una pensión mínima. Entonces, al final el costo es para el Estado.

(...)

- 2. Sesión ordinaria N°22, martes 15 de noviembre del 2022, con la señora Marielos Alfaro Murillo, representante de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), y representante en la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social.**

Sra. Marielos Alfaro Murillo:

(...) yo quisiera decirles que lo más importante para cualquier ciudadano de este país debe ser el aseguramiento de todos y todas los costarricenses de esta patria, entonces pensando que el aseguramiento es la aspiración o debería ser la aspiración de todos debemos buscar que la Caja tenga los mecanismos de mayor apertura y las menores barreras de acceso, para que todo costarricense que quiera afiliarse al sistema lo pueda hacer, por eso decía la aspiración es que sean todos, que todos quieran y todos encuentren el espacio y las condiciones para afiliarse al sistema; y no solamente como ustedes saben, al sistema de salud, sino al sistema de jubilaciones que es el de Invalidez, Vejez y Muerte.

Entonces, tenemos que promover acciones que impulsen con criterios de eficiencia y efectividad esa incorporación y aquí es donde entramos a ver la propuesta que hay en este proyecto el N°23.107, la intención de que la prescripción de las contribuciones, para la seguridad social pase a un plazo de cuatro años, dejando claro en el artículo 56 de la Ley de la Caja, que esos cuatro años aplican por ser una, en este caso una carga parafiscal.

A mí me parece una iniciativa importante, yo la comparto y entonces algunos de ustedes pensarán, claro es que representan los patrones, no, la comparto como costarricense, porque a lo largo de 8 años en la Junta Directiva de la Caja, he tenido que ver a cientos, sino miles de costarricenses que estando en el sector informal, no acceden a la Seguridad Social, porque tienen temor de llegar a la Caja y que bajo la aplicación de esta premisa de prescripción y no la de hoy que es 10 años, la de hace unos meses antes de que la reformáramos que era de 17, tenían y lo voy a decir de manera literal, temor de acercarse, inclusive más temor que si se acercaran a la Administración Tributaria, porque la inspección de la Caja identificaba o identifica a las personas y automáticamente les hace una lista de todo lo que no han pagado y le hace una factura y esa factura es impagable.

Entonces nuevamente, usted dice, uy, pero hay mucha gente, profesionales que ganan mucho y que están en esta condición un montón de oportunistas, ¿han ido ustedes a ver cuánta gente hay en condición de trabajador?, por ejemplo, independiente que dejó de pagar cuotas y es conductor de taxi, o ¿cuántos son jardineros?, de esos hay y ustedes me preguntarán bueno no los vemos aquí, no, pero llegan constantemente no a la Caja, a mi casa.

Don Danilo el jardinero del barrio es a mi casa que llega, para ver cuándo se van a condonar las deudas o cuando se va a hacer algo, porque él tuvo un trabajo fijo y luego se enfermó, dejó de trabajar, no fue a reportar a la Caja, él creyó que ya como no trabajaba en planilla se afilió, dejó de pagar como independiente y creyó que eso automáticamente se cerraba y tiene una deuda de tres millones.

Don Danilo no accede a las Seguridad Social, no accede y no va a tener pensión, porque no le permiten continuar pagando, porque puede volver a pagar, cuando cancele los tres millones que don Danilo no tiene hoy, ni va a tener.

Entonces, esa es la realidad de muchos costarricenses, cuando estamos hablando de ordenar el tema de la prescripción. Me parece importante la discusión que ustedes están teniendo aquí, ustedes podrían decidir que no fueran cuatro, aunque para mí cuatro tiene que ver todo, en este caso con el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, siendo una carga para fiscal debería ser análogo el plazo de prescripción, eso me parece lo más obvio.

El artículo 56 no es claro el de la ley, no es claro, tanto que no es claro que ha habido una discusión de años, sobre si los diez años aplican o no o si se circunscribían solamente a una condición especial, que acá lo voy a proponer luego, que es la condición especial en donde la gente y en situaciones de incumplimiento o que no estaba inscrito tuviera que acogerse, pero no era aplicable para la incorporación de nuevas personas y la prescripción de las deudas que tenía.

Entonces, de las contribuciones perdón, son diferentes las deudas que las contribuciones y eso hay que separarlo por eso lo importante.

(...)

Leo la propuesta: constituyen tributos para fiscales aquellos establecidos de manera obligatoria, por una ley cuando reúna alguna de estas características, a) el destino específico de su recaudación a la realización de finalidades de interés público, tratándose de impuestos, b) su recaudación no ingrese al presupuesto general del Estado, c) su recaudación se destine a nutrir un fondo que pertenece a un sector económico social profesional, con cargo a la cual se desarrollan actividades en beneficio de ese mismo sector, d) sean administrados por órganos distintos a los órganos de la administración tributaria adscritos al Ministerio de Hacienda o de las administraciones tributarias de las municipalidades. Eso es muy importante que quede así de claro. Esta es la definición de un tributo parafiscal y me parece que la norma no puede dar una definición que no sea la que ya está en el marco normativo nacional.”

Diputada Rocío Alfaro Molina:

(...)

Yo quería consultarle, si usted considera que este proyecto tiene implicaciones para la sostenibilidad de los seguros sociales, o sea, ¿si ya tienen ustedes los estudios financieros y actuariales?, para que analicen el impacto de este proyecto en la finanza de la Caja.

Señora Marielos Alfaro Murillo:

Muchas gracias por la pregunta doña Rocío, de la experiencia en la institución le puedo decir que, si tenemos que circunscribir medidas de esta naturaleza al tema de la sostenibilidad financiera, evidentemente, ese es uno de los criterios que nosotros siempre valoramos, pero no es el único, no puede ser el único doña Rocío.

Diputada Rocío Alfaro Molina:

Si perdone, no le estoy preguntando si es el único criterio, le pregunto si existe los estudios ya financieros y actuariales para poder medir el impacto que tendrían las finanzas, porque también nosotros y nosotras tenemos que tener eso como uno de los criterios, porque, no podemos poner en riesgo la estabilidad financiera de la Caja.

Señora Marielos Alfaro Murillo:

Los estudios que tenemos hasta la fecha, han valorado varios escenarios, en este momento tendría que consultar con el gerente financiero, si sobre este particular están los estudios actuariales pertinentes, pero sí tenemos claro, porque se había hecho el análisis, en discusiones anteriores que hemos tenido, que tuvimos en la administración anterior y ciertamente, hay una disminución.

Hay una confusión doña Rocío no está claro la respuesta de actuarial, porque por un lado se implica que podría haber una reducción de ingresos, pero por el otro lado al abrir la puerta y dejar ingresar a un montón de personas que en este momento no están cobijadas en el sistema, el balance podría ser positivo, el tema es como usted prevé que toda esa población que está afuera, que hoy en materia de sector informal estamos hablando de casi un millón de personas.

Diputada Rocío Alfaro Morelia:

Gracias, pero entonces podría, o sea no tenemos certeza de ¿cuál es el impacto? Digamos en esa balanza, no sabríamos si la Caja voy a decirlo popularmente, sale por dentro o no, es que me preocupa, porque y me corrige usted si no es así, parece que la Caja debería de cubrir por ley el monto de la pensión, por ejemplo, de una persona que a pesar de no que no haya, digamos que no haya logrado recuperar las cuotas dejadas de pagar por el patrono, por ejemplo, si llega a la edad de pensionarse, creo que esto es así.

Entonces, esto es también un impacto, si además se le perdonan las cuotas a ese patrono, por eso le preguntaba si hay algún estudio, a mí me gustaría si ustedes tienen, aunque sea estudios parciales o de proyecciones parciales, que tal vez los pudiera hacer llegar a la Comisión no sé sí.

Señora Marielos Alfaro Murillo:

Yo me comprometo, hacerle llegar a la comisión los estudios.

Diputada Rocío Álvaro Molina.

Y es así lo de que la Caja tiene que cubrir el monto para la pensión.

Señora Marielos Alfaro Murillo:

No señora Diputada, vamos a ver, las reglas para la jubilación no cambian eso es muy importante recuerden que el reglamento de IVM y la forma de operar del régimen de invalidez no cambia, usted va a tener los mismos requerimientos que ha tenido ¿cuáles son? Mínimo 300 cuotas para jubilarse y en este momento si es varón 65 años y si es mujer 63, eso no cambia no se modifica.

Usted entra al sistema, digamos se reincorpora como trabajador independiente, todo lo que usted no pagó no le suma a su derecho de jubilación, entonces el tema aquí es abrir la puerta, para que la gente se ponga al día con los cuatro años anteriores de deudas que tiene, ojalá sea manejable el monto de los cuatro años, para que con un arreglo de pago pueda ingresar a tener el derecho al seguro de salud de manera inmediata, pero para la condición de jubilación va a requerir cumplir con requisitos que establece el reglamento, no hay en ese sentido ningún beneficio en materia de jubilaciones.

Diputada Rocío Alfaro Molina:

Entonces, digamos las personas que han adeudado más de los cuatro años, igual tendrían que terminar de cumplir con las cuotas respectivas.

Señora Marielos Alfaro Murillo:

Sí señora Diputada, el régimen de invalidez vejez y muerte es muy estricto en ese sentido, es cuota efectiva, ustedes saben que la cuota efectiva por mes que además recuerden que existe el principio de base mínima contributiva, ahora se hizo una modificación para incorporar y darle un beneficio a los menores de 35 años y se varió la base mínima contributiva al 50%, pero para la mayoría de la gente no es solamente la cotización, sino que la cotización bajo el principio de base mínima contributiva, eso es lo que aseguran. Entonces esas condiciones de jubilación no van a cambiar, no estamos tocando en nada el régimen del IVM.

(...)

Diputado Francisco Nicolás Alvarado:

Muchas gracias, Presidente. Buenas tardes, doña Marielos.

Un poco escuchando el ejemplo que usted pone del jardinero y del taxista, y la empleada doméstica, yo caigo en razón de que, a pesar de que se modifican los criterios de la deuda, igual sigue siendo deuda y para una persona con bajos recursos, es igual de complicado llegar a pagar siete millones que llegar a pagar tres. Entonces, creo que el proyecto hay que complementarlo si lo que se quiere es atraer esa base a que se formalice.

Hay que complementarlo con medidas de orden administrativo reglamentarias, que permitan que esa persona que quiera ingresar, que ya se le baja la deuda de siete a tres, pueda arreglarse con la Caja en otra ecuación diferente y que entonces, no solamente se le abra la puerta, sino que se le dé la manija para que pueda moverla e ingresar al sistema. Y ahí está el kit de la no entrada de otras poblaciones laborales que se mantienen en la informalidad, porque el tema no es solamente bajar los años para que baje la deuda, es fomentar otros vectores de la vida cotidiana a las personas, que les permitan superar una deuda que en todo caso no tienen plata para hacerlo.

Digamos, un taxista informal, debe siete millones. Usted le dice “se lo dejo en tres”, tampoco va porque entonces es un nuevo carro para poder seguir siendo taxista informal. Entonces, hay que complementar, Presidente, este proyecto con otras medidas que faciliten, que abran más, que van más allá de un plazo per sé, sino que tiene que ver con un mecanismo que a lo que quede de deuda, también se le permita que la persona pueda también formalizarse.

Hay que aceptar bien otros procedimientos, hay que desarrollarlos, porque si no lo haces, va a pasar lo mismo que en el ejemplo que usted ponía con las empleadas domésticas, por un lado. Por otro lado, también toda la masa de informalidad no es homogénea, obviamente, responde a varios grupos sociales y ahí existen también potenciales contribuyentes que sí tienen una ecuación de pago diferenciada sustancialmente a los demás.

Entonces, un proyecto en esta dirección, Presidente, debería tener también la capacidad de diferenciar esos otros grupos económicos, tamizándolo por ocupación, por el último registro de tributación directa de la renta, etcétera, que nos permita tener pistas institucionales de decir “no, a usted se le trata de esa manera y a usted se le trata de esta otra”.

En resumen, Presidente, el proyecto hay que complementarlo no solamente con el plazo para darle aires operativos, si lo que se quiere es impactar en esa masa que no se formaliza. Hay que darle aire en cuanto a lo que quede de deuda, cómo se le va a tratar y, además, hay que darle aire o justicia, digámoslo así, en cuanto a que no todos tienen la misma capacidad de pago, para ser tratados iguales, aunque los montos son diferenciados, pero igual hay que tratarlos diferentes. Iguales entre iguales, artículo 33 de la Constitución.

Y esos son los dos temas que hay que ajustarle, creo yo, al proyecto. Muchas gracias por su explicación.

Señora Marielos Alfaro Murillo:

Si me permiten, muchas gracias, señor Diputado.

Esa es la preocupación constante y por eso dije hace un rato que me alegra que ustedes estén en ese análisis al igual que nosotros en la Caja.

Ese millón de personas en la informalidad, señor Diputado, hemos buscado mecanismos desde el punto de vista administrativos para facilitar, pero usted lo dijo, la mayoría de ellos no tienen los recursos porque, o comen o se afilian al sistema. Y si a eso le sumamos que cuando lleguen a hacer la fila, la Caja le va a decir: “¿Usted se quiere afiliar? ¿Usted nunca ha estado afiliado? Okey, déjeme ver, voy a echar para atrás diez años”. Ahí es imposible, ya aquí no hay nada que discutir.

Una persona que no ha estado en el sistema, es que aquí yo no le estoy hablando de deudas, señor Diputado. Aquí le estoy hablándole de la persona que no está afiliada al sistema y le dicen, “esta situación cambió, ahora va a ser más favorable”. Entonces, la persona llega “¿Y usted qué ha hecho?”, “bueno yo tengo un tramo”. Okey, entonces le vamos a calcular todo lo que usted no le ha cancelado a la institución por diez años. Ya está listo. ¡Ya no entró! O sea, perdón, aquí yo creo que todos entendemos que ya no entró.

Pero oigan el riesgo de esta persona. En el momento que llega y hace el trámite, ya queda registrado como dice el caballero aquí, fichado, entonces ya está identificado. ¿Qué significa?, que si yo tengo el riesgo de someterme a ese proceso, yo no llego.

Ahora bien, dice el señor Diputado, pero ahora van a llegar y no le van a decir que son diez años para atrás, son cuatro. Entonces, a lo mejor también, señor Diputado, es mucho dinero, pero son cuatro. Pero el fondo de lo que usted está planteando es lo realmente interesante, que lo que sí vamos a coincidir es que diez o cuatro es una barrera para entrar, que tenemos un millón de personas no afiliadas al sistema y que aquí estamos discutiendo en las alturas de este séptimo piso, perdón, cuarto, de este cuarto piso.

Pero lo que estamos discutiendo es que queremos que los cinco millones de costarricenses estén afiliados a este sistema y estamos reconociendo aquí, que la normativa lo que hoy tenemos en nuestro sistema de seguridad social, no abre la puerta, ese es el tema. Entonces, aquí se puede discutir que si cuatro, que si diez, pero lo cierto es que presenta las dificultades que el diputado Nicolás planteó.

El punto es, ¿queremos o no queremos a todos los costarricenses con las puertas abiertas en la institución para afiliarse al sistema de seguridad social? Yo sí.

¿Queremos que todos paguen? Ay, ese es un sí doble, yo sí quiero que todos paguen, porque tengo la certeza de que si todos pagan, la Caja no tendría problemas financieros, ¿de acuerdo? Es más, si la deuda del Estado se hubiera pagado, la Caja no tendría problemas financieros, estaríamos tan boyantes en recursos que podríamos pagar, señora Diputada, los medicamentos de alto costo, sin ningún problema, pero tenemos deudas de todo el mundo.

Pero ¿abrimos o no abrimos?, ¿le damos paso a la gente de que se afilie al sistema o no?

(...)

Diputada Alejandra Larios Trejos:

Gracias señor Presidente, buenas tardes tengan todas y todos. Yo quería doña Marielos darle las gracias por haber venido a esta Comisión y que nos haya hablado con la claridad que lo ha hecho.

Y yo coincido con usted y con las personas que han antecedido que es un tema complejo, no es sólo decir uno más uno son dos, o sea tenemos que buscar como sistema social que más personas tengan acceso al sistema de salud de la Caja Costarricense del Seguro Social, pero además es una manera de asegurar que sigue ingresando dinero a ese sistema de salud, porque si con el último ejemplo que usted decía, me dice sí pero págume diez años, me voy aunque me pongan a

cobro nunca lo voy a pagar, ni habrá forma de que me puedan cobrar, entonces ni ingrese el dinero a la Caja y la persona si se queda sin acceso a la salud.

Así que de verdad yo agradezco la claridad con que usted nos ha hablado esta tarde y el resto de mi tiempo se lo cedo a la diputada Alfaro.

Presidente a.i.:

Gracias compañera y ahora tiene la palabra la compañera Rocío.

Diputada Rocío Alfaro Molina:

*Muchas gracias diputada Larios y a mí me preocupa, **pues por supuesto mi preocupación principal es el impacto precisamente en las finanzas de la Caja para poder dar esos servicios que queremos que toda la población accese y en ese sentido algunas cosas de las que usted ha dicho más bien me profundizan esa preocupación.** Por ejemplo, una pensaría bueno **¿hasta donde establecer que las cuotas obrero patronales son contribución parafiscal?, precisamente abriría un portillo, para que sea el Ministerio de Hacienda,** es que como usted decía verdad se puede uno morir esperando, tenga injerencia en la administración financiera de la de la Caja verdad.*

Eso me preocupa, me preocupa también que me parece que hasta cierto punto y tal vez no estamos completando todos los factores de la ecuación, porque cuando hablamos, por ejemplo, del asunto cultural que por supuesto está de cuando una persona siempre ha estado ajena digamos y no estaba asegurada y este proceso de formalización no le resulta sencillo casi que diríamos no le resulta natural algo que debería de sernos natural a todos los y las costarricenses.

Nos olvidamos que también hay un factor y es que no todos los trabajadores y trabajadoras es su responsabilidad el estar en condición informal, verdad tenemos una cultura patronal que también es muy compleja y bueno usted lo debe conocer precisamente, porque es su área digamos de trabajo verdad y en que hay muchos patrones que no ven la necesidad o que tratan de reducir costos a través de reducirse esa posibilidad a un servicio tan básico.

Incluso el ejemplo del que estábamos conversando sobre las trabajadoras domésticas que efectivamente se creó un sistema digamos más sencillo, más barato, para poderse afiliarse a la seguridad social y las mismas trabajadoras domésticas por lo menos organizadas en Astradomes una de las cosas que señalaban, es que esto no ha funcionado, porque lo que no ha cambiado es la cultura de quienes las contratan, que las siguen viendo como servidumbre en el sentido más medieval de la palabra verdad.

Entonces, a mí me parece que no necesariamente este tipo de medidas logran los objetivos loables y que creo que todos y todas estaríamos de acuerdo y que tiene

el proyecto, o sea cómo garantizar que el eliminar digamos ese proceso tan largo de cobro de cuotas nos permita que haya una afiliación real o que se repita más bien por el contrario la experiencia que acabamos de vivir precisamente con las trabajadoras domésticas. Precisamente porque no es necesariamente las y los trabajadores sin formalizados que está la responsabilidad de su condición, que eso creo, que por eso decía me parece que falta a veces un factor en la ecuación, para poder hacer el análisis.

Y en ese sentido a mí me gustaría preguntarle pues su opinión. Bueno primero una algo que creo que es necesario para esta Comisión, ¿sí la Caja tiene un estudio que nos permita saber por ejemplo cuál es el porcentaje de trabajadores de alto ingreso patrones de alto ingreso?, ¿y cuál es el porcentaje de trabajadores de bajo ingreso?, porque yo sí me inclinaría como lo señalaba el diputado Nicolás tal vez a pensar esto de una forma escalonada, porque, efectivamente de pronto es injusto tratar de manera igual a quienes no lo son y querría entonces saber ¿si ese estudio se tiene?, porque, de pronto es más fácil tomar una decisión si realmente tuviéramos la posibilidad de conocer no sólo por cantidad de personas, sino lo que representa en millones, porque les voy a ser sincera yo sé de una persona que incluso en algún momento solicitó verse con las asesorías creo de fracción, perdón con las asesorías de esta Comisión que es uno de los grandes, grandes, grandes deudores de la Caja o sea con millones de millones de deuda, una persona de digamos de alto ingreso.

Entonces eso bueno se acabó el tiempo, pero sí me gustaría que tal vez se pudiera en algún momento hacernos llegar si esas estadísticas existen, porque sí, aunque todos y todas perseguimos el mismo objetivo, pues yo sigo teniendo mis sospechas de que este no es el camino para lograrlo. Gracias.

Señora Marielos Alfaro Murillo:

Gracias, ¿Puedo responderle a la señora diputada?

Presidente a.i:

Tres minutos.

Señora Marielos Alfaro Murillo:

Muchas gracias.

Con respecto al tema de si las cuotas a la Caja, las cuotas de la seguridad social son cargas parafiscales o no. Señora Diputada; ya lo han dicho todos los estados judiciales de este país. Ya la Caja tiene, está por escrito la resolución, las resoluciones están. Si usted tiene información en contrario; yo soy la primera que se la agradezco, porque eso nos lo han mandado: Contraloría, Procuraduría, los Tribunales, tenemos las resoluciones.

Yo creo que hoy no cabe duda, todas las instancias de este país han dicho: “son cargas parafiscales”, es más, la tesis que manteníamos en la Caja era distinta, y ya la asesoría jurídica ante todo el desbordamiento del marco jurídico de este país nos corroboró, en la última, sin lugar a dudas, que son cargas parafiscales. Si ustedes tienen información contraria –le agradeceré– pero está más que confirmado.

Segundo, la cultura del no pago. Cuando usted da el ejemplo de trabajadoras domésticas, yo también me he reunido con ellas. Mire -desde que estaba yo acá en la Asamblea Legislativa- hay un sistema que es extraordinario, es el sistema de seguridad social francés, lo conozco, porque tuve la oportunidad de ir allá a estudiarlo.

Resulta que hay una categoría que son servicios del hogar: jardineros, limpia ventanas, las señoras servidoras domésticas, todo el mundo y se pueden asegurar por horas, señora Diputada, ¡por horas!

El sistema es así de moderno como el que ustedes tienen ahora, se incluye el nombre, el patrono lo pone, trabajó dos horas, inscribe dos horas, trabajó cinco, inscribe cinco. El sistema francés –inclusive- premia al patrono que hace este reporte, dos, tres horas. Porque en Francia, el fin último, es tener un control exacto de cuanta población hay y de que toda la población accese.

Yo me vine con esa misma aspiración, que todos accesen, pero, además, porque tenemos la información de todas las personas que están en el país y su condición laboral. Eso es un instrumento poderosísimo y les pido que consideren ese instrumento poderosísimo, que la Caja tenga afiliados a todas las personas, sepa dónde están, en que están trabajando, con quien están, que les atienda la salud y que los haga potenciales beneficiarios de una pensión.

Eso es muy importante, pero hay que cambiar la cultura, usted lo decía. No es solo la cultura de los patronos, es la cultura de cada trabajador. Pero más aún, -señora Diputada- es la cultura en la Caja. La Caja es una estructura muy, muy rígida. Y le voy a decir una cosa, esta ese lema de: “yo defiando la Caja”, pero, ¡perdón! señores y señoras diputados y asesores; ¿quién es la Caja? La Caja no es el edificio aquí en la Avenida Segunda, la Caja no es la Caja: cincuenta cinco mil trabajadores, veintinueve hospitales, ciento diez clínicas y mil doscientos Ebais. Eso no es la Caja.

La Caja es: la institución que le da atención de salud y pensión a los costarricenses, la Caja ¡somos nosotros! Cuando uno dice: “es que se me afectan las finanzas de la Caja”, sí, ¡perdón!, ¡pero por Dios!, yo necesito tener a la población afiliada.

Entonces, se me afectan las finanzas, mire; es que yo tengo que hacer un balance en la decisión y, déjeme decirle otra cosa; la estructura de los deudores actuales, puede ser que sí, que la estructura de los deudores –yo se las voy hacer llegar- si está, pero están los que están hoy, señora Diputada.

Saben una cosa, los que no sabemos es los que están en la calle, no sabemos los que están en la calle son grandes, medianos, pequeños, o chiquiticos. Porque no los tenemos. **Démonos la oportunidad de tenerlos, de tenerlos adentro. Vuelvo a insistir, si ustedes en cuatro años, o los diputados de sus fracciones, en cuatro años se dan cuenta que no fue así, ustedes tienen la potestad de volver a cambiar la decisión, pero abramos la puerta, demos una oportunidad de hacer las cosas distintas, porque con lo que estamos haciendo no estamos saliendo.**

3. Sesión ordinaria N° 24, martes 22 de noviembre de 2022, con el señor Adrián Torrealba Navas, experto en materia tributaria y miembro de la junta directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social.

“Señor Adrián Torrealba Navas:

(...)

Yo creo que este proyecto enfrenta temas que han sido digamos objeto de una larga polémica, de una incertidumbre jurídica muy importante, y que ha venido también acompañado con actuaciones que me atrevería a decir de dudosa legalidad por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social de particular en el caso de los trabajadores independientes.

El proyecto realmente pone claridad en dos temas, me parece, dentro de toda esta polémica, la polémica no sólo se reduce a esos dos temas, pero si pone digamos luz y buena orientación en dos de esos temas. El primero tiene que ver con la famosa discusión histórica, sobre si estas contribuciones de la Seguridad Social son tributos o no y si les aplica en consecuencia, aunque sea de manera supletoria el código de normas y procedimientos tributarios.

La Caja por mucho tiempo, ha venido sosteniendo y lo sigue haciendo, en el fondo hay una cierta resistencia interna a cambiar eso, la tesis de que no estamos ante tributos, sino que, pues es una figura que no tiene que ver con lo tributario, sin embargo, ese tema ha sido dilucidado por la Sala Constitucional en una sentencia del año 2006 y más recientemente en el 2018 y en el 2021, la Caja ya dijo diáfaramente claro que estamos ante de figuras tributarias.

En ese sentido el proyecto introduce, incluso como una creo que reforma al Código Tributario me parece, sí, donde se incluye la figura de la contribución parafiscal. Mi primera observación ahí es que, por una parte, me parece correcto introducir esta figura en el propio Código Tributario y eso es lo que ha dicho la Sala Constitucional, que estamos ante una contribución parafiscal.

(...)

Entonces yo sugeriría que se precisara una redacción más en esa línea, donde se tome en cuenta como características de la figura parafiscal, el destino específico, el hecho de que su recaudación se destine a nutrir un fondo de un cierto sector social que se utiliza para los fines de esa entidad o bien el tema de la administración por un órgano distinto a los adscritos al Ministerio de Hacienda o a las administraciones tributarias de las municipalidades.

Esa sería mi primera observación sobre ese tema, pero que en el fondo repito destaca o destaco, que pone fin a la discusión ya a nivel legislativo de si son o no tributos las contribuciones de la Seguridad Social.

El segundo gran tema, sin duda es y eso es lo que le da el título al proyecto es el tema de la prescripción, de la prescripción aplicable en materia de contribuciones de la Seguridad Social.

(...)

Entonces sí una cosa importante, para garantizarle cobertura toda la seguridad social a todas estas personas, es atraerlos al sistema, sí le vas a cobrar diez años para atrás pues es absolutamente imposible ese objetivo, entonces hay una contradicción entre los diez años y el deber de cobertura universal, que tiene la seguridad social. Aparte que dicho con la gerencia financiera en junta directiva todo está actas, los niveles de recuperación en deudas más allá de 5 años son ínfimos, son prácticamente incobrables.

(...)

Entonces, me parece que eso es lo que podría decir de momento, por eso el proyecto digamos de no aprobarse el que está ahora en discusión, debería contener un transitorio, verdad, en que se permita que aplique a situaciones anteriores, porque si decimos de aquí en adelante, pues no resolvimos absolutamente nada, porque el problema es la acumulación de asuntos del 2005, 2022 o pongámoslo si se aplica en diez años del 2012 al 2022 y así sucesivamente.

Entonces ese es el meollo del problema y si la ley sale en el 2022, en el 2023 y digo que, de aquí en adelante, pues todo eso queda absolutamente sin revolver y seguimos con el problema de abusos contra quienes actuaron según los lineamientos de la Caja, porque repito fue la Caja que les facturó y por supuesto seguimos sin la menor posibilidad de atraer a los informales hacia el sistema, gracias.

(...)

Diputada Rocío Alfaro Molina:

(...)

Tal vez aprovechándome de su condición de miembro de la Junta Directiva de la Caja, porque bastante de su exposición me parece que más bien se ubica en este debate que usted lleva personalmente por, precisamente, ese tipo de cobros y me parece importan conocer la exposición, los motivos y la argumentación que usted está llevando.

Pero, centrándonos en lo otro, ya a la Caja se lo pregunté también a otra miembro de la Junta Directiva, pero ella tuvo una opinión muy particular sobre esto. Ya ustedes tienen en Junta Directiva de la Caja, un estudio financiero y actuarial del impacto que tendría este proyecto en las finanzas de la Caja. ¿Ya tienen ese estudio?

Señor Adrián Torrealba Navas:

Con los informes que hemos estado viendo, tanto el informe financiero de gerencia financiera, como ayer, estuvimos viendo unos ajustes de la información actuarial.

Yo creo que hay claras dos cosas. En primer lugar, la sostenibilidad de la Caja, el rubro más de lo que depende y lo que puede ser el año donde ya se llega a un déficit, depende mucho, fundamental del portafolio de inversiones que tiene la Caja.

Yo ayer observaba que ese tipo de gastos, es lo que se llama un gasto discrecional, es decir, no hay una obligación de hacer las inversiones, ni en ese plazo que se está planteando. De tal manera que, en un principio de sostenibilidad financiera, si no se consiguen nuevas fuentes de financiamiento, no mejora la recaudación, etcétera, entonces hay un momento donde va a haber recursos para hacer el proyecto de inversión como estaba planeado y se puede postergar.

Diputada Rocío Alfaro Molina:

Sí, pero específicamente, sobre este proyecto de ley no hay...

Señor Adrián Torrealba Navas:

Ya te voy a decir.

Sobre este tema, fue bien interesante porque cuando llegó a conocimiento de la junta el anterior proyecto, se hicieron unos números totalizando las cuentas que se sacrificarían de cuatro a cinco años. Y ese informe financiero fue literalmente rechazado y cuestionado en la junta directiva, por esto que mencioné anteriormente.

Cuando se les preguntó: ¿qué porcentaje de recuperación tenían las deudas mayores a cinco años?, era poquísimo. Y, además, la contribución de los independientes como un todo, en el conjunto de financiamiento de la Caja, es algo muy bajo; andará como en el 1% de toda la recaudación.

Entonces, yo diría que no es significativo en absoluto, pero sobre todo a mí me parece que es muy delicado que se hagan cuentas financieras, o con deudas incobrables o litigiosas, porque está por verse todo este tema de ilegalidades, digamos, sospechosas de ilegalidad, pues es un tema que también...

Diputada Rocío Alfaro Molina:

Pero, entonces en este momento esa es su valoración de lo que se presentó en ese momento, pero la Caja no tiene un cálculo de ese impacto.

Señor Adrián Torrealba Navas:

Sí, sí debe haberlo. Habría que producirlo específicamente, pero no es significativo.

Diputada Rocío Alfaro Molina:

Ajá, bueno, es que hasta que tengamos los números, podríamos ver si es significativo o no.

Uno de los elementos y usted ahora lo mencionaba, que es de preocupación de este proyecto y está dentro de la exposición de motivos, tiene que ver precisamente, con el tratar de atraer un proceso de formalización de los trabajadores y trabajadoras. Hemos tenido otras experiencias, en las cuales se han creado, incluso, regímenes específicos, por ejemplo, me refiero al de trabajadoras domésticas para precisamente tratar de formalizar ese sector y los resultados no son buenos, porque hay otros factores, no es solo la responsabilidad de la persona trabajadora, sino que tiene que ver también con los patronos que interactúan, que no se cumpla ese objetivo.

*¿Considera usted que realmente este proyecto de ley está realmente orientado?
¿Cuál serían los elementos que promoverían la formalización?*

Señor Adrián Torrealba Navas:

Yo creo que, por lo menos lo que hace...

Vamos a ver. Como decía antes, este proyecto, supongamos que este proyecto va solo aquí en la Asamblea, para ver si es el que resuelve el problema. Le falta un transitorio para permitir que los independientes sean formales o informarles.

Ahora usted me pregunta por los informarles, puedan acercarse, pero en el momento en que se acerquen y les digan “vamos diez años para atrás”, no lo vas a acercar. Aquí estaríamos hablando de un obstáculo insalvable para que si quiera exista la posibilidad que se acerque. Obviamente, habrá que meter otras cosas para promover eso, una campaña de comunicación importante, etc.

Pero, también la distinción en que si sos formal, te aplica una prescripción más corta que si sos informal, eso también me parece que es un estímulo, pero por lo menos yo diría que remueve un obstáculo, que si no se remueve ese obstáculo, cualquier otra cosa que hagas, facilítémosle que lo hagan desde su casa en un click; podés hacer todo lo que se te ocurra, pero si ese obstáculo sigue ahí, una vez que hiciste el click, diez años para atrás, no va a funcionar.

Entonces, me parece que es remover un obstáculo insalvable.

(...)

Diputado Francisco Nicolás Alvarado:

Gracias Presidente. Le cedo mi tiempo, son cinco minutos, a la diputada Rocío.

Presidente:

Perfecto.

Diputada Rocío Alfaro Molina:

Muchas gracias, muy amable diputado Nicolás.

Me quedaba la inquietud también y eso es algo que hemos conversado aquí, también con otras audiencias y es, que casi siempre nosotros nos estamos entrando precisamente, en esa población que se ve inhibida al derecho a la seguridad social, personas empobrecidas, personas que están en la informalidad, en ese nivel bajo de la informalidad, pero también tenemos el otro extremo, el otro extremo de los trabajadores independientes de altísimo ingreso que, terminan a veces favorecidos por medidas que son pensadas más bien para la otra población.

Tuvimos incluso aquí, un proyecto que fue un poco, digamos, una fama que corrió —digamos— importante en el país de un diputado que promovía, siendo él un altísimo deudor de la Caja, una condonación de deudas. Entonces esta es una preocupación también mía, el que, si ustedes tienen los datos desagregados de cuántas personas y por cuantos montos para saber realmente esto a quienes favorecería.

En el sentido de poderse incorporar plenamente, estamos hablando de personas de bajo ingreso, que podrían formalizarse y tal, ¿de cuántas personas estamos hablando?, ¿y de cuánto ingreso?, también digamos, estaríamos hablando para las finanzas de la Caja o si finalmente esta estrategia termina favoreciendo a los informales de alto ingreso, cuantas personas son las que están en esa situación de alto ingreso, que deben una enorme cantidad a la Caja y que pues se reduciría mucho su responsabilidad.

Si ustedes tienen mapeado precisamente esos datos para saber realmente cuando estamos legislando a favor de quien lo estamos haciendo.

Señor Adrián Torrealba Navas:

Yo lo que diría es que me remito al ejemplo que puse antes, ¿por qué los cuatro millones de uno tributan al 22% y los cuatro millones del otro al 40% y pico?, entonces me parece que no importa el nivel de ingreso, es un tema de igualdad y de confiscatoriedad. Porque, en un Estado de Derecho donde hay garantías individuales un cobro abusivo, aparte de ilegal, como acabo de evidenciar, contra los actos propios de la propia administración, nadie tiene porque sufrir eso. Sea de muchos o pocos ingresos.

Eso me parece una primera cosa, luego en general, los que tienen, los que tributan la tarifa más alta, es un porcentaje en total que ronda el 10%, casi el 90% está por debajo. Y eso a veces ha sido utilizado no sé, en alguna intervención que le he oído pública al gerente financiero, como diciendo: “total que importa qué confiscemos si son poquitos”, porcentualmente pocos.

Estamos en un Estado de Derecho y es de improcedente, improcedente que te frustren la confianza de ver Estado de Derecho durante quince años y la Caja venga a decirte mire sabe que usted me debe el ahorro de toda su vida, me lo debe. El monto que tenía en pensión complementaria me lo tiene que dar, y así sucesivamente...entonces me parece que no hay ninguna razón ni jurídica, ni constitucional, ni moral para ser un tratamiento...

Diputada Rocío Alfaro Molina:

Disculpe. Lo mencionaba en realidad, porque precisamente en la discusión sobre la informalidad se ha conversado o se ha tendido a posicionar esto más bien casi como una acción afirmativa, precisamente el que hacemos para llevar a que una población que no está cotizando que está inhibida de su derecho de la seguridad social no por un asunto de voluntad propia, sino por las desigualdades que están caracterizando tan fuertemente nuestro país, ¿qué hacemos para lograr que esa población acceda al derecho?

*Y bueno si es de carácter confiscatorio o no, eso ya es una discusión en la que por lo menos, por la forma en que está planteada no tendríamos acuerdo. **Pero no hay entonces, digamos estos, porque usted me dice que es su percepción, no hay datos al respecto de cuánto impacta en cada uno de los sectores.***

(...)

4. Sesión ordinaria N° 26, martes 06 de diciembre de 2022, con la señora Marta Eugenia Esquivel, presidenta de la Caja Costarricense del Seguro Social.

(...)

Como presidenta de la Caja Costarricense del Seguro Social, atendemos la solicitud que nos hace esta Comisión, para referirnos al expediente N°23.107. Tengo que hacerles algunas aclaraciones, bueno aquí tengo al Gerente Financiero que es fundamental en temas de este tipo, pero creo que es fundamental señáales que los informes o las posiciones sobre proyectos de ley las emite la junta directiva en pleno, en este caso todavía no habido un acuerdo, no se analizado este tema a nivel de Junta Directiva. Sin embargo, digamos que de alguna forma hubo algunos antecedentes con el proyecto N°21.434.

Y me parece más incómodo decirles a ustedes que no vengo, porque todavía está pendiente la revisión de Junta Directiva, de hecho todavía no tenemos el informe de jurídico al respecto, entonces hasta que no tengamos todos los elementos por parte de la Junta Directiva, ya le remitiremos el informe formalmente, sin embargo me parece que es de sumo interés para ustedes como legisladores y en estos temas que son de trascendencia país, contar con el análisis de parte de la Gerencia Financiera, desde mi perspectiva y ya en algo un tema muy personal a mí me parece que estos aspectos de prescripción y sobre todo por el análisis que hicimos en el anterior, son un aspecto que sin lugar a dudas es de potestades legislativas, que igualmente es importante ver la afectación financiera que esto pueda generar en la Caja Costarricense del Seguro Social, pero que tal vez en este caso particular a diferencia del otro aquí incorporamos patronos y eso hace una diferencia importante.

(...)

Señor Gustavo Picado Camacho:

(...) en realidad el proyecto de ley tiene únicamente dos artículos, pero lo fundamental plantea algo diferente a lo que hemos hecho que es utilizar un plazo de prescripción de diez años, pero sobre todo no tanto la prescripción de cobro como lo plantea doña Marta, podría alargarse a través de una serie de interrupciones, sino también el periodo que utilizamos para poder determinar los incumplimientos.

El proyecto de ley plantea que no pueda ser más de cuatro años retroactivamente, que el servicio de inspección opere planillas extraordinarias o planillas retroactivas, eso en principio para trabajador independiente, digamos que tiene un impacto pero

que para los patronos tienen un impacto distinto, talvez un elemento técnico que queremos aportar es, siempre es difícil precisar los impactos de este tipo de proyectos de ley, pero lo que hicimos fue tomar las planillas retroactivas del 2019, 2020, 2021 y correrlas o simularlas, ya no con los plazos de prescripción actuales si no con los plazos de prescripción que se proponen de cuatro años.

Entonces, un patrono que en la realidad le hicimos una planilla por doce años la simulamos ¿Cuánto hubiera sido por cuatro años?, pero en resumen lo que establecimos es que el impacto financiero anual anda alrededor de seis mil ochocientos setenta millones de colones menos de facturación por parte de la Caja, tanto para trabajo independientes como patronos, eso me parece un dato importante desde el punto de vista financiero, de que efectivamente si tuviéramos que facturar con cuatro años y no con diez años, hay una reducción de facturación de seis mil ochocientos setenta millones de colones anuales, tanto para trabajo independientes como para patronos, eso en la cifras macros de la Caja, pues relativamente es un porcentaje bajo comparado digamos con los ingresos por contribuciones que superan los tres billones anuales de patronos y trabajadores independientes, que pagan oportunamente, bueno con algún retraso, pero que pagan. Ese es un elemento que para nosotros es esencial, por lo menos desde el punto de vista financiero.

Y la otra consideración cuando planteamos que el abordaje para trabajador independiente y patrono es distinto es que nosotros legalmente tenemos la obligación de que si llega un trabajador que tuvo doce años de actividad con un patrono, pero el patrono lo reporto estamos obligados a hacerles planillas por doce años, porque no le podemos negar el derecho al trabajador por esos doce años de trabajo. Entonces cuando tenemos diez de prescripción nos permite recuperar hasta diez años, ahora nos permitiría recuperar únicamente cuatro años y quedarían ocho años por fuera, que nosotros no le podemos negar los derechos a los trabajadores porque esas cuotas del trabajador asalariado, van a quedar registradas y por lo tanto se van a tener que dar pensiones con base a eso.

En el caso del trabajador independiente es diferente, si la ley dispone cuatro años le hacemos facturas por cuatro años y solamente le quedan cuotas de cuatro años y sobre eso damos los beneficios, de esa distinción y de ahí tal vez es que la norma del 56 cuando está adscrita desde hace muchos años, de hace 50 años la última reforma, estaba pensada en patronos y no trabajadores independientes y tal vez la observación que hacemos y claro ahí entró como el principio de igualdad y todo esto, pero que efectivamente tiene los efectos sobre establecer cuatro años, son muy distintos para el trabajador independiente, que para un patrono y aquí fundamentalmente el efecto lo va a tener el régimen de invalidez vejez y muerte el de salud no porque finalmente si nos pagan ya los servicios pasaron, pero los de IVM son pensiones futuras que habrá que darles sobre cuotas que no se van a poder recuperar o que el alcance de recuperación se está limitando a cuatro y no a diez años.

Esos son los elementos, el impacto financiero que nosotros lo hemos calculado reitero seis mil ochocientos setenta millones anuales y después esta diferenciación de figuras entre trabajador independiente y patronos que tienen condiciones distintas, ahí nada más cierro diciendo, el artículo 30 de la Ley Constitutiva obliga a todo patrono, que al momento de pagar los salarios retengan las contribuciones que van para la Seguridad Social, que no es lo mismo que un trabajador independiente, uno debe presumir que si un trabajador tiene doce años de estar con un patrono, es doce años que el patrono le ha estado reteniendo pero no trasladando las cuotas.

Entonces son dos figuras distintas en el trabajador independiente, como él es la figura que tiene una relación directa con la Seguridad Social, ese incumplimiento debe pagar o reportar es de él con nosotros, pero en el otro caso es el patrono que tiene una relación con nosotros, pero en nombre del trabajador, porque en principio lo retiene y debería transferir. Esas son las dos observaciones, digamos de este tipo igual que en el caso mío yo vengo como gerente financiero, otras gerencias y otras dependencias también emiten criterios, que en su momento serán conocidos por la Junta, pero esto es estrictamente nuestro criterio como gerencia financiera. Muchas gracias.

(...)

Diputada Rocío Alfaro Molina:

Buenas tardes, muchas gracias. Quería consultarle, porque, bueno todas las personas que han venido a hablarnos de este proyecto se los he consultado, me parece que es importante y con un criterio democrático, sobre las responsabilidades que se tienen con el pago de las obligaciones con la Caja.

Ustedes tienen un estudio o una visión aproximada, ¿de cuántos de esas deudas, de esa totalidad de deudas que hay con la Caja corresponden a trabajadores independientes de alto ingreso?, ¿y cuánto corresponde a trabajadores de pequeño ingreso?, es evidente que la mayoría de las personas digamos en términos de la cantidad de personas, es mucho más el de trabajadores de bajo ingreso, pero no sé hasta dónde podríamos y eso es lo que quería consultar si ustedes tienen una visión de la relación que hay, entre personas de alto ingreso que tienen enormes deudas, bueno aquí hemos conocido algunos casos.

Entonces, si usted me puede dar un poco cómo se llama me pueden dar una idea de cuál es la proporción, porque también el tema de la capacidad de pago de cobro tiene que ver con esas condiciones, bueno si es un trabajador independiente de bajos ingresos que lo que pasa es que debe diez años, verdad es una situación muy difícil de poder digamos resolver, pero, si es un trabajador de altísimos ingresos que simplemente ha dejado de pagar, porque ha dejado de pagar, así como a veces no pagan los impuestos, etcétera, pero es otra situación, porque si hay un capital que responde por esas personas, pero quería consultarle eso.

Señor Gustavo Picado Chacón:

Claro, sí la población de trabajadores independientes de Costa Rica es una población de bajos ingresos en general, 96% de los que están registrados con nosotros están reportados con dos salarios mínimos o menos, eso significa seiscientos treinta mil colones o menos y cuando digo la de Costa Rica, es porque el trabajo independiente Costa Rica es más como una forma de personas de generar algún ingreso, porque no pudieron quedarse retenidos en el mercado laboral más formal.

(...)

Y esa diferenciación la hago, porque, también la forma en que acumula la deuda es diferente, para el trabajador de bajos ingresos lo que ha sucedido, porque es lo que vemos todo el tiempo es, él ocupa servicios de salud en enero del 2015 viene se registra, obtiene sus servicios de salud, pero en febrero del 2015 no paga y sigue y sigue y acumula, hoy podría estar un trabajador de esos, nosotros tenemos ciento veintiséis mil trabajadores independientes, que salen reportados en las planillas de nosotros, pero no paga.

Entonces, la forma de acumular deuda de este grupo es inscribirse y después mensualmente no pagar y acumular, en el caso de trabajar independiente de altos ingresos el fenómeno es distinto, son gente que general estaba inscrita o ha estado inscrita, pero a la hora de revisarle retroactivamente su reportes de Hacienda o de renta, entonces en algunos casos aparecían reportados con trescientos cincuenta mil colones, a pesar de que el ingreso neto de ellos puede hacer cuatro o cinco, seis, veinte veces mayor, verdad y entonces son ellos los que se han visto para plantear alguna forma, más afectados por la retroactividad.

Esta retroactividad de diez años nosotros no las hemos con el vendedor de la calle, no la hacemos con el transportista, porque, no la vamos a encontrar no tiene además documentos donde nosotros podamos verificar qué fue lo que ganó en el 2015 o el 2014.

Entonces siguiendo esa lógica, realmente las deudas hoy en día están más concentradas evidentemente en gente de escasos recursos. Un dato 52% de las deudas son de menos de un millón de colones de la Caja, pero ciertamente ya para cerrar, el no estar al día con la Caja los ha expuesto a la facturación de servicios médicos, entonces nosotros vemos a alguien que nos debe quinientos mil de cuotas, pero después aparece con una factura de cuarenta millones, diez millones, cincuenta millones, por un servicio médico, verdad, porque no estar al día a la Caja implica facturar los servicios médicos, pero bueno ese sería más o menos el panorama en general está concentrado en gente de bajos ingresos las deudas con la Caja.

(...)

Diputada Alejandra Larios Trejos:

Gracias, señor presidente.

El tiempo que me restaba se lo cedo a la diputada Alfaro.

Presidente:

Perfecto. Diputada Alfaro, tiene tres minutos.

Diputada Rocío Alfaro Molina:

Gracias. Muy brevemente.

Yo entendería a partir de lo que ustedes nos han indicado hoy, que el tema del tiempo de prescripciones solamente uno de los factores y que hay factores que son mucho más complejos.

Voy a hacerles una consulta de opinión, sabiendo que, obviamente que esto está pendiente todavía de ser discutido en junta directiva, pero ¿ustedes creen que es necesario que nosotros legislemos específicamente sobre prescripción? ¿Eso va a ser suficiente para resolver la problemática sin hacer incurrir en la Caja en unas pérdidas importantes?

¿O si ustedes consideran que vía reglamentación?, la misma Caja podría entrarle digamos al problema de fondo que nos han venido a comentar, o sea, si la Caja tiene la capacidad de emitir los cambios reglamentarios suficientes para para resolver esta situación.

Señora Marta Eugenia Esquivel Rodríguez:

La prescripción es solo un tema. Y es importantísimo que sea vía ley; pero a lo interno –muy bien lo dijo doña Gloria- faltan muchos aspectos de resolver; simplificarle también la vida al trabajador independiente.

Ese aspecto, muchas veces -es que de verdad- estamos hablando de grupos muy vulnerables que se han incorporado ahí; que ellos no tengan claridad de que si se inscriben y dejan de pagar; la deuda se va a incrementando, simplemente, sube y cuando ellos llegan a recibir un servicio simplemente se encuentran las deudas.

Entonces, a ver, una institución como la Caja, que tiene en sus hombros tan sensible como la salud y la vejez, realmente tiene que tener un sistema de comunicación muy bueno con los ciudadanos para que tengan claridad de sus derechos y deberes.

Mucho tiene que hacerlo la Caja, pero por lo menos el tema de la prescripción es mucho más saludable que lo hagan a nivel de ustedes por un tema de seguridad jurídica; porque si nos ponemos a ver si esto va al Código Normas y Procedimientos

Tributarios, si va para acá si va para allá; eso nos puede complicar la forma en que se resuelven los problemas.

Al final lo que ustedes y nosotros lo que hacemos integrar el ordenamiento jurídico y buscar que todo se pueda resolver de la mejor manera y que las partes que usan nuestros servicios y nosotros mismos, tengamos claridad en las decisiones que se toman; así que, espero haberle respondido la pregunta. Gracias.

(...)

Diputado Manuel Morales Díaz:

Entonces, por ejemplo, ustedes si la estarían dando luz verde a este proyecto, sería una pregunta.

La otra pregunta, de una vez, la prescripción a cuatro años es el número mágico o ustedes ven que se pueda jugar con otra cantidad de años dependiendo del sector o dándole mayores beneficios a las personas de menor ingreso.

Señora Marta Eugenia Esquivel Rodríguez:

Como les indiqué al inicio el proyecto que estamos hoy analizando no ha sido conocido en Junta Directiva, las posiciones aquí son las nuestras particulares. Pero yo esperaría que eso se vea esta semana, lo más tardar el lunes entrante para remitírselos y ¿cuál fue la segunda pregunta? (se habla fuera de micrófono) ¡ah el periodo! Yo creo que en materia de prescripción eso es configuración legislativa, ¿verdad? pero el equiparlo a otros que ya existen es totalmente razonable, como tributario.

(...)

IV) ANALISIS DE LA INICIATIVA

A nuestro criterio este proyecto de ley tiene series implicaciones para la seguridad social del país y hubiera requerido una discusión más pausada en el seno de la Comisión de Asuntos Jurídicos.

Es preocupante, que la fecha no contemos con el criterio sobre el mismo de la Junta Directiva de la Institución, pues tratándose de un tema que atañe directamente la Administración de los fondos de la Institución resulta medular conocer dicho criterio.

Así mismo, esta iniciativa de ley carece de fundamentos técnicos (estudios financieros y actuariales) que justifiquen su pertinencia para los fines que de acuerdo con la exposición de motivos pretende alcanzar.

Por otra parte, consideramos que no es pertinente el querer fijar en la ley el carácter de “contribución parafiscal” de las cuotas de la Seguridad Social, debido precisamente a que éste ha sido un tema en el cuál a través del tiempo encontramos criterios discrepantes. Si bien, la Sala Constitucional en sus últimos votos ha tendido a decir que sí se trata de contribuciones parafiscales, bien podría suceder que ello varíe o que se realice una interpretación diferente de la que el presente proyecto de ley pretende.

De hecho, el voto constitucional N° 13658 - 2018 que se ha utilizado para argumentar que la cuestión ha sido “zanjada”, reconoce que el asunto ha sido polémico:

*“La cuestión de las contribuciones parafiscales –en este caso las aportaciones a la seguridad social- ha provocado no poca polémica en el ámbito doctrinario y jurisprudencial. En lo que atañe a la controversia jurídica constitucional que tenemos entre manos, desde la perspectiva de esta Sala, son plausibles dos tesis. La primera, que considera que al ser un tributo –véase al respecto la sentencia 2006-009568 de este Tribunal- irremediablemente sus elementos estructurales –hecho generador, tarifa, base de cálculo, sujeto activo y pasivo, etc.- deben ser definidos por Ley formal-; esta última consecuencia que no ha sido validada por la Sala Constitucional-. En esta dirección, si los elementos estructurales de la contribución parafiscal no estuviesen establecidos por Ley formal, se estaría vulnerando el principio de legalidad tributaria, máxime si se toma en cuenta que en la lucha de los barones ingleses por hacerse de la potestad tributaria algunos encuentran el origen del Parlamento y la democracia – no hay democracia sin Parlamento, ni de éste sin la Oposición-. En resumidas cuentas, en este caso específico, se debe de aplicar el principio de legalidad tributaria. **La segunda tesis, la cual ha sido sostenida por este Tribunal** –véanse, entre otras, las sentencias números 1994-003819 y 1998-007393-, es la que considera que no estamos en presencia de una contribución parafiscal y, por consiguiente, no se debe aplicar el principio de legalidad tributaria. “ El pago de la cuota o contribución, según sea el caso, no es un tributo, como quedó dicho en párrafos anteriores, sino el pago de una obligación legal, que es condición esencial para la existencia misma del régimen, creada precisamente, en beneficio de los mismos contribuyentes...””.*

Incluso el mismo voto contiene razones diferentes del magistrado Cruz Castro, a saber:

“(...)

Este Tribunal ya ha aclarado que las contribuciones que pagan los patronos y trabajadores a la Caja Costarricense de Seguro Social no constituyen, ni por su naturaleza o efectos, un tributo y, por ende, no puede entenderse que la competencia otorgada a la institución, para fijar el monto de tales contribuciones, riña con lo dispuesto en el citado artículo 121, inciso 13), de

la Constitución Política. En sentencia No. 07393-98 de las 09:45 hrs. del 16 de octubre de 1998, este Tribunal resolvió –en lo que interesa- lo siguiente:

“II.- ARTICULO 23 DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL.

"Las cuotas y prestaciones serán determinadas, por la Junta Directiva de acuerdo con el costo de los servicios que haya de prestarse en cada región y de conformidad con los respectivos cálculos actuariales. La contribución de los trabajadores no podrá ser nunca mayor que la contribución de sus patronos; salvo los casos de excepción que para dar mayores beneficios a aquellos y para obtener una más justa distribución de las cargas del Seguro Social obligatorio, señale el Reglamento con base en recomendaciones Actuariales" (Ley 17 del 22 de octubre de 1943, artículo 23).

La naturaleza jurídica de las contribuciones que pagan los patronos y trabajadores a la Caja Costarricense de Seguro Social, dista sustancialmente de la del tributo. El derecho a la seguridad social, tutelado en los artículos 73 de la Constitución Política, 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 9 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, garantiza a todos los ciudadanos que el Estado, por medio de la Caja Costarricense de Seguro Social, les otorgará al menos los servicios indispensables en caso de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte. Este régimen de seguridad social se financia en forma tripartita, mediante la contribución forzosa de los patronos, los trabajadores y el Estado. Por lo tanto, la contribución es una obligación esencial para la existencia del régimen de seguridad social, y su finalidad es el fortalecimiento del fondo, para protección y beneficio de los propios contribuyentes. **Al no constituir un tributo, en sentido técnico jurídico, la fijación que hace la Caja Costarricense de Seguro Social de las cuotas patronales y de los trabajadores, no transgrede el principio de reserva de ley previsto en materia tributaria, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 123 inciso 13) de la Constitución Política, ni tampoco el principio de no confiscatoriedad.** Al respecto, en sentencia número 3819-94 de las dieciséis horas cuarenta y cinco minutos del veintisiete de julio de mil novecientos noventa y cuatro la Sala expresó:

*"Como lo indica la consulta, la Corte Suprema de Justicia en resolución de las quince horas del 12 de agosto de 1987, declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la facultad de la Caja Costarricense de Seguro Social para determinar las cuotas y prestaciones de los seguros sociales. **Esta Sala comparte lo ahí expresado y no encuentra razón alguna para variar ese criterio, el cual hace suyo, declarando que la contribución a que alude el artículo 12 del proyecto, por su naturaleza y efectos no es un tributo, como lo ha señalado la más calificada jurisprudencia y doctrina constitucionales...** Como el fundamento de la consulta se encuentra en el inciso 13 del artículo 121 de la Constitución Política, que indica que le corresponde a la Asamblea Legislativa establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y como ya se indicó que los*

aportes de los trabajadores, empleadores o patronos y el Estado a un régimen de pensiones o jubilaciones no es de naturaleza tributaria, la norma no resulta inconstitucional. En materia de su competencia el legislador puede establecer dentro de un marco de referencia, el límite máximo de los aportes con los que deba contribuir cada una de las partes involucradas y encomendar a un órgano definido por él mismo, la adecuada administración de los recursos, con base en estudios técnicos objetivos, cual ocurre en el proyecto consultado... La razonabilidad de la aplicación de las aportaciones, como resulta del ejercicio de la discrecionalidad técnica de la administración, queda en todo caso, sujeta al control de legalidad por parte del Juez, quien deberá verificar en cada oportunidad, que se cumplan los presupuestos contemplados en la disposición. No siendo reserva de ley la aplicación de los límites de las cuotas que deban pagar los servidores activos, no encuentra esta Sala ninguna violación a los textos constitucionales... **El pago de la cuota o contribución, según sea el caso, no es un tributo, como quedó dicho en párrafos anteriores, sino el pago de una obligación legal, que es condición esencial para la existencia misma del régimen, creada precisamente, en beneficio de los mismos contribuyentes... Al no estarse en presencia de un tributo y obedecer la fijación de los montos de las cuotas y contribuciones a cálculos técnicos, la obligación no puede resultar confiscatoria; antes bien, la ratio legis resulta adecuada al principio cristiano de justicia social y proporcionado al deber de contribuir en la mayor medida, según sean mayores los ingresos, como manifestación expresa del principio de la justicia distributiva".**

El régimen de seguridad social protege y beneficia a los propios contribuyentes. Se nutre de las contribuciones obligatorias que la ley establece. Así que, para su existencia misma, la contribución resulta una obligación esencial, pues su finalidad es el fortalecimiento del fondo que le da sustento al régimen. La ratio legis de la norma, referida a la obligatoriedad de la contribución al fondo del régimen de seguridad social, resulta adecuada al principio de justicia social que nuestra Constitución establece. Entonces, al no constituir un tributo, en sentido técnico jurídico, la fijación que hace la Caja Costarricense de Seguro Social de las cuotas patronales y de los trabajadores, no puede aplicársele los argumentos y alegatos, como si lo fuera. Consideraciones que determinan el rechazo del principal reproche del accionante. Siendo posible, por demás, un control de legalidad –como así se indica en el precedente parcialmente transcrito-, a fin de fiscalizar su sustento técnico y, en general, su adecuación sustancial con el ordenamiento jurídico."

De manera, que como podemos ver, lejos de ser un tema resuelto, es un tema polémico y como bien sabemos, su determinación está sujeta a la integración de la Sala Constitucional, la cual, por distintas razones puede variar. Entonces, nos preguntamos ¿cuál es el interés real por el cual introducir en la Ley un asunto que no se encuentra completamente definido?

Consideramos que el argumento utilizado tanto por los proponentes del proyecto como por el señor Torrealba, en el sentido de que este proyecto de ley viene a

aportar mayor seguridad jurídica, no es suficiente, porque se puede argumentar que actualmente sí existe seguridad jurídica, y que precisamente la seguridad jurídica es que el término de prescripción para las cuotas obrero patronales es de diez años, según lo establecido en el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la C.C.S.S.

Particularmente debemos señalar, que se aprobó una moción de fondo, la cual, en el inciso c) dice, *“Su recaudación se destine a nutrir un fondo que pertenece a un sector económico social profesional, con cargo a la cual se desarrollan actividades en beneficio de ese mismo sector y esto no sea parte de la administración tributaria adscrito al Ministerio de Hacienda”*. Advertimos que con esta redacción se podría estar vaciando de contenido el principio de la solidaridad y que incluso se puede estar poniendo en riesgo el Régimen No Contributivo de la Caja con una descripción de este tipo. ¿Por qué? porque se está hablando que es en beneficio del mismo sector, o sea que cada quien cotiza para sí, y esa claramente, no es la lógica de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Por otra parte, cuando se discutió en el Plenario Legislativo sobre el plazo de prescripción de las deudas con la Caja, muchas de las razones que se dieron -más allá del posible debate académico que pueda haber detrás del razonamiento de carácter político y social- tenían precisamente que ver con razones que ya han sido resueltas con el proyecto de ley “Ley del Trabajador Independiente” que recientemente se ha convertido en Ley de la República.

Por lo tanto, es nuestro criterio que este proyecto tiene otras aspiraciones y otras razones que desconocemos y nos preocupa que se estaría desnaturalizando totalmente el espíritu solidario de nuestra Seguridad Social al equiparar las cuotas de ésta a contribuciones parafiscales.

7. CONCLUSIONES

Advertimos que el presente proyecto de ley podría tener vicios de constitucionalidad por violación a la autonomía de la Caja Costarricense del Seguro Social, así como, serias amenazas para su sostenibilidad financiera, las cuáles ameritan un análisis más detenido y una discusión más pausada.

Nos parece realmente preocupante que estemos acá tomando decisiones sin tener el criterio formal de la Junta Directiva de la Institución, es decir, con criterios que bien pueden ser respetables, pero que no pueden ser considerados como fundamento para justificar una determinada decisión, realmente el criterio que nos debería servir de sustento es el de la Junta Directiva de la Institución. Y al momento de dictaminar la presente iniciativa de ley, desafortunadamente no contábamos con el mismo.

Consideramos que darle carácter de tributo a las cuotas de la seguridad social es una forma de ir vaciando de contenido el principio de solidaridad que caracteriza a la seguridad social de nuestro país.

8. RECOMENDACIÓN

Conforme a las anteriores consideraciones en relación con el expediente legislativo N.º 23.107. LEY PARA LA PRESCRIPCIÓN DE DEUDAS CON LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, sometemos a consideración de los señores diputados y señoras diputadas este dictamen negativo y recomendamos al Plenario Legislativo votar negativamente el presente proyecto de ley y archivarlo.

Dado a los veintiséis días del mes de mayo del año dos mil veintitrés.

ROCÍO ALFARO MOLINA

DIPUTADA