

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**"LEY DE CREACIÓN DEL FONDO DE AHORRO POR CONSUMO Y
FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO DE LA CCSS"**

ALEXANDER BARRANTES CHANCÓN

DIPUTADO

EXPEDIENTE N.º25.398

PROYECTO DE LEY

"LEY DE CREACIÓN DEL FONDO DE AHORRO POR CONSUMO Y FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO DE LA CCSS"

Expediente N. °25.398

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El presente proyecto de ley responde a una necesidad apremiante del Estado costarricense: ampliar la cobertura previsional, fortalecer el ahorro individual para la vejez y adicionar una posible fuente de financiamiento del sistema de pensiones del régimen no contributivo, todo ello sin incrementar la presión sobre el empleo formal, ni el gasto público, ni más impuestos.

Con este propósito, se crea un nuevo modelo de ahorro previsional estructurado en componentes complementarios:

El Fondo de Ahorro por Consumo (FAC) es un fondo de ahorro individual que se constituye mediante una contribución aplicada sobre el valor de las compras de bienes y servicios realizadas dentro del territorio nacional.

Dicha contribución se acreditará de forma automática y directa en una cuenta de capitalización individual, de titularidad exclusiva del afiliado, la cual será administrada por la operadora de pensiones complementarias que este elija, debidamente autorizada, regulada y supervisada por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), conforme al marco jurídico vigente.

Para efectos de acumulación, administración y disposición de los recursos, el FAC se estructurará en dos intervalos de ahorro diferenciados:

a) Primer intervalo de ahorro: comprende el período que inicia con la incorporación del afiliado al sistema y se extiende hasta el cumplimiento de la edad legal de pensión, durante el cual se efectuará la acumulación sistemática de aportes y su correspondiente capitalización.

b) Segundo intervalo de ahorro: abarca el período comprendido entre la edad legal de pensión y los ochenta (80) años de edad, durante el cual los recursos acumulados podrán ser utilizados de manera programada, conforme a las disposiciones reglamentarias que se establezcan, garantizando la sostenibilidad financiera del fondo y la protección del afiliado en la etapa de retiro.

Los recursos acumulados en el primer intervalo de ahorro se reintegrarán al ahorrante a partir del momento en que alcanza la edad legal de pensión y hasta la edad la edad promedio de defunción de la población total, determinada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).de pensión. El segundo intervalo de ahorro del FAC se entregará integralmente los recursos acumulados a más tardar al cumplir la persona los ochenta (80) años de edad.

Para efectos exclusivamente técnicos y actuariales, la distribución periódica del ahorro podrá tomar como referencia la edad promedio de defunción de la población total, determinada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), correspondiente al año inmediatamente anterior a aquel en que la persona se pensiona. Este parámetro no constituye un límite, condición ni restricción al derecho de la persona beneficiaria, sino un criterio de ordenamiento financiero del sistema.

Justificación Técnica y Social

◆ Protección al consumidor y seguridad del ahorro

El proyecto de ley del Fondo de Ahorro por Consumo (FAC) está concebido para garantizar la protección efectiva del ahorro individual. Los recursos acumulados constituyen patrimonio exclusivo del afiliado y tienen carácter inembargable, lo que impide que sean objeto de medidas de ejecución por deudas. Asimismo, el fondo

se encuentra bajo la supervisión de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), que vela por la correcta administración de los recursos y el cumplimiento de los principios de equidad, transparencia y universalidad que rigen el sistema previsional.

◆ **Crisis estructural del régimen IVM**

El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) enfrenta un deterioro financiero estructural asociado al envejecimiento poblacional, la informalidad laboral y la baja densidad contributiva. La creación del FAC permite incorporar un nuevo pilar previsional de naturaleza no laboral, complementario y autosostenible, que contribuye a diversificar las fuentes de protección para la vejez sin agravar las presiones existentes sobre el régimen contributivo tradicional.

◆ **Inclusión previsional y justicia intergeneracional**

El diseño del FAC facilita la incorporación de sectores históricamente excluidos de los sistemas de pensiones, tales como trabajadores informales, comerciantes informales, personas sin ingresos salariales fijos y consumidores sin afiliación contributiva. Mediante el consumo registrado, se amplía la cobertura previsional y se promueve un enfoque de justicia intergeneracional, en el que todas las personas contribuyen, según su capacidad de consumo, a la construcción de su protección futura.

◆ **Complementariedad con el régimen vigente**

El FAC se estructura conforme a los principios establecidos en la Ley N.º 7983, mediante cuentas de capitalización individual, fiscalización a cargo de la SUPEN y

administración transparente orientada a la protección del ahorro individual. En este sentido, no sustituye los regímenes existentes, sino que los complementa, fortaleciendo el sistema previsional costarricense en su conjunto.

♦ **Autonomía financiera y viabilidad institucional**

La propuesta no genera nuevos tributos generales ni impone obligaciones adicionales al patrono o al fisco, dado que las contribuciones provienen de las transacciones de consumo. Su implementación se apoya en la infraestructura tecnológica existente de factura electrónica y medios de pago desmaterializados, bajo criterios de sostenibilidad financiera y sin impacto presupuestario directo.

♦ **Constitución de derechos previsionales desde el consumo**

El proyecto transforma cada transacción económica en un aporte previsional tangible, fortaleciendo la cultura del ahorro para la vejez y ampliando la noción de seguridad social desde una lógica de inclusión y corresponsabilidad. De esta forma, el consumo cotidiano se convierte en un mecanismo de generación progresiva de derechos previsionales.

♦ **Población menor de edad**

Especial relevancia adquiere el tratamiento de la población menor de edad, tradicionalmente excluida de los esquemas contributivos por carecer de ingresos propios o relación laboral. Con esta iniciativa, los aportes derivados del consumo personal podrán acreditarse en cuentas de capitalización individual a nombre de los menores, conforme a los principios de la Ley N.º 7983.

Este componente no solo permite la conformación de una base inicial de ahorro que acompañe a la persona menor en su tránsito hacia la vida adulta, sino que cumple una función pedagógica y formativa, al fomentar desde edades tempranas una cultura de ahorro, previsión y responsabilidad social. Así, se promueve la comprensión de que cada transacción económica no solo satisface necesidades inmediatas, sino que también contribuye a la construcción del futuro previsional.

Beneficios del Proyecto de Ley: Fondo de Ahorro por Consumo (FAC)

La implementación de este proyecto conlleva múltiples beneficios estructurales, sociales y económicos para el país, que se resumen en los siguientes ejes:

1. Ampliación de la cobertura previsional.

- Incorpora al sistema de ahorro previsional a sectores históricamente excluidos, como trabajadores del sector informal, comerciantes y personas dedicadas al trabajo doméstico no remunerado.
- Facilita el acceso a un ahorro sin depender de una relación laboral formal ni de un empleador cotizante.

2. Fomento del ahorro previsional individual.

- Cada persona afiliada acumulará recursos en una cuenta de capitalización individual, de propiedad exclusiva, con rendimiento y protección garantizada por ley.
- Incentiva la cultura del ahorro desde el consumo cotidiano, sin aumentar cargas tributarias sobre salarios o producción.

3. Fortalecimiento de la sostenibilidad del sistema previsional.

- Colabora indirectamente reduciendo presión futura al régimen de pensiones del IVM, al crear un pilar previsional paralelo y complementario que no depende de las contribuciones salariales.

- Mejora la equidad intergeneracional al reducir la dependencia futura de transferencias no contributivas del Estado.
- Fortalece el Régimen No Contributivo de la CCSS.

4. Inclusión financiera y uso de tecnología.

- Aprovecha los mecanismos de factura electrónica y medios de pago digitales para garantizar trazabilidad, transparencia y eficiencia en la recaudación y acreditación de los fondos.
- Promueve la formalización de la economía al incentivar a los consumidores a exigir comprobantes electrónicos para acreditar su ahorro.

5. Protección jurídica y supervisión robusta.

- Los fondos son inembargables, individualizados, rentables y sujetos a supervisión directa de la SUPEN.
- El diseño legal garantiza el cumplimiento de principios de equidad, transparencia y universalidad.

6. Impacto fiscal neutro.

- La creación del FAC no genera nuevos impuestos, ya que su financiamiento proviene de un ahorro sobre el consumo gestionado por el Ministerio de Hacienda, mediante el cual se acredita a una cuenta de capitalización individual en la operadora de pensiones elegida por el ahorrante.

7. Estabilidad social y reducción de la pobreza en la vejez.

- Permite construir un sistema previsional futuro, especialmente en población de bajos ingresos, mujeres y trabajadores informales.
- Refuerza la seguridad social como derecho humano universal, sin depender exclusivamente de esquemas laborales tradicionales.

8. Exoneración de renta y otros tributos.

- El proyecto de ley no genera nuevos tributos generales ni obligaciones al patrono. Las contribuciones provienen de las transacciones de ahorro por consumo, no de nuevos impuestos. Este esquema, asegura que los recursos generados sean patrimonio exclusivo de cada afiliado, sin constituir nuevos impuestos ni representar una carga fiscal adicional. En consecuencia, los aportes efectuados mediante el consumo tienen naturaleza previsional y no debe considerarse renta gravable, en tanto su destino exclusivo es la protección social.

Sostenibilidad del Sistema

La sostenibilidad financiera y actuarial del modelo propuesto por esta ley —a través de la creación del Fondo de Ahorro por Consumo (FAC)— se fundamenta en su diseño contributivo, proporcional, no dependiente de aportes patronales, y anclado a una fuente robusta y constante: el consumo nacional.

1. Principios de sostenibilidad actuarial.

A diferencia de regímenes de reparto o con cargas fiscales crecientes, este sistema se basa en principios actuariales modernos:

- Capitalización individual: Cada contribución se registra en una cuenta personal, donde se acumula con rendimientos netos reales.
- Rentabilidad compuesta: La inversión prudente de los fondos genera rendimientos sostenidos en el tiempo, alineados con las prácticas de las operadoras de pensiones autorizadas por la SUPEN.
- Demanda constante: El consumo interno, como base imponible, tiende a mantenerse más estable que el empleo formal, especialmente en entornos económicos fluctuantes. Esto proporciona una base de cotización más amplia y anticíclica.

2. Separación de cuentas y administración especializada

El proyecto contempla que:

- Los recursos son captados por el Ministerio de Hacienda mediante los sistemas ya existentes de recaudación del impuesto de valor agregado. Para posteriormente ser transferidos a las Operadoras de Pensiones Complementarias autorizadas.
- Los recursos del FAC se acreditan exclusivamente en cuentas de capitalización individual.
- La gestión o administración individual está a cargo de Operadoras de Pensiones Complementarias autorizadas, bajo supervisión estricta de la SUPEN.

Esto evita los riesgos de iliquidez o dependencia de nuevas generaciones para pagar pensiones de generaciones actuales, como ocurre en los sistemas de reparto tradicionales.

3. Alineación con el comportamiento del consumo

Al vincular el financiamiento al volumen de consumo de bienes y servicios se garantiza:

- Una recaudación estable, dada la elasticidad limitada del consumo ante variaciones del ingreso.
- Un crecimiento natural del fondo conforme crece el PIB nominal y el consumo interno.
- Una base contributiva más amplia e inclusiva que el empleo formal, lo que reduce la regresividad del sistema previsional nacional.

4. Impacto acumulativo y progresividad

Proyecciones con Escala Salarial de Costa Rica (2026)

Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2024¹), publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el gasto de consumo promedio por hogar es aproximadamente ₡687.000 mensuales (incluye alimentos, transporte, vivienda, otros bienes y servicios) en Costa Rica.

Asumiremos para el ejemplo que un trabajador que gana ₡600.000 mensuales tiene un consumo proporcional similar a ese promedio de gasto *per cápita* ajustado al salario individual. Para simplificar los cálculos, estimaremos el consumo mensual de un asalariado de ₡600.000 en aproximadamente ₡500.000 mensuales (es decir, 83 % del ingreso líquido se destina a consumo). Esto está alineado con los patrones de gasto en hogares costarricenses, donde el gasto de consumo representa un porcentaje alto del ingreso total

SUPUESTOS GENERALES (COMUNES A LOS TRES ESCENARIOS)

- Horizonte: 47 años (18–65)
- Capitalización: mensual
- Rendimientos reales:
 - Escenario conservador: **3 % anual**
 - Escenario optimista: **5 % anual**
- IVA vigente: **13 %**
- Retención propuesta: **1,5 % del IVA efectivamente pagado**
- Fórmula: **Valor futuro de anualidades ordinarias**

¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2023–2024: Principales resultados*. INEC. <https://www.inec.cr>

ESCENARIO 1

Salario de entrada – ₡600.000 mensuales

(Ej. oficinista, operario, servicios)

Consumo estimado (Costa Rica)

- **85 % del ingreso** → ₡510.000
- (INEC muestra que hogares de ingreso bajo destinan 80–90 % a consumo)

IVA mensual pagado

- $₡510.000 \times 13 \% = ₡66.300$

Retención 1,5 % del IVA

- **₡994,5 mensuales**

ACUMULACIÓN SOLO POR IVA

Rendimiento	Aporte mensual	Fondo acumulado a 47 años
3 %	₡994	₡1.320.000
5 %	₡994	₡2.120.000

TOTAL CON APOORTE AL FAC (1,5 % del consumo) + IVA

- Aporte FPC: ₡7.650 / mes
- Aporte IVA: ₡994 / mes
- **Aporte total mensual: ₡8.644**

Rendimiento	Fondo total estimado
3 %	₡11,47 millones

Rendimiento	Fondo total estimado
5 %	₡18,38 millones

ESCENARIO 2

Salario medio – ₡1.000.000 mensuales

(Ej. técnico, docente, funcionario)

Consumo estimado

- 80 % del ingreso → ₡800.000

IVA mensual pagado

- $₡800.000 \times 13 \% = ₡104.000$

Retención 1,5 % del IVA

- ₡1.560 mensuales

ACUMULACIÓN SOLO POR IVA

Rendimiento	Fondo acumulado
3 %	₡2,07 millones
5 %	₡3,33 millones

TOTAL CON FPC + IVA

- Aporte FAC: ₡12.000 / mes
- Aporte IVA: ₡1.560 / mes
- Aporte total mensual: ₡13.560

Rendimiento	Fondo total
3 %	₡17,99 millones
5 %	₡28,90 millones

ESCENARIO 3

Salario profesional – ₡1.800.000 mensuales

(Ej. profesional colegiado, jefatura)

Consumo estimado

- 70 % del ingreso → ₡1.260.000

IVA mensual pagado

- $₡1.260.000 \times 13 \% = ₡163.800$

Retención 1,5 % del IVA

- ₡2.457 mensuales

ACUMULACIÓN SOLO POR IVA

Rendimiento	Fondo acumulado
3 %	₡3,26 millones
5 %	₡5,23 millones

TOTAL CON FPC + IVA

- Aporte FPC: ₡18.900 / mes

- Aporte IVA: ₡2.457 / mes
- Aporte total mensual: ₡21.357

Rendimiento	Fondo total
3 %	₡28,37 millones
5 %	₡45,58 millones

Cálculo de entrega mensual de la acumulación total

Datos del período de entrega

- Edad de inicio de entrega: 65 años (estimada según edad de acreditación de pensión).
- Edad de finalización de entrega: 71 años (estimada según datos de proyecciones de defunciones INEC del 2025).
- Meses totales de entrega: 6 años \times 12 = 72 meses (Estimada según el ejemplo de proyección).

Escenario 1 — Salario ₡600 000 (aporte consumo + IVA)

Recordemos que para este escenario:

- Aporte mensual total acumulado = ₡8 644
- Fondo proyectado con rendimientos:

Rendimiento	Fondo acumulado a 65
3 %	₡11 470 000
5 %	₡18 380 000

Ahora distribuimos este monto en 72 meses(es una estimación):

- 3 % anual: $₡11\,470\,000 / 72 \approx ₡159\,306$ por mes
- 5 % anual: $₡18\,380\,000 / 72 \approx ₡255\,278$ por mes

Escenario 2 — Salario ₡1 000 000 (aporte consumo + IVA)

Recordemos:

- Aporte mensual total acumulado = ₡13 560

Rendimiento Fondo acumulado a 65

3 % ₡17 990 000

5 % ₡28 900 000

Distribución en 72 meses(es una estimación):

- 3 % anual: $\text{₡17 990 000} / 72 \approx \text{₡249 861}$ por mes
- 5 % anual: $\text{₡28 900 000} / 72 \approx \text{₡401 389}$ por mes

Escenario 3 — Salario ₡1 800 000 (aporte consumo + IVA)

Recordemos:

- Aporte mensual total acumulado = ₡21 357

Rendimiento	Fondo acumulado a 65
3 %	₡28 370 000
5 %	₡45 580 000

Distribución en 72 meses(es una estimación):

- 3 % anual: $\text{₡28 370 000} / 72 \approx \text{₡394 028}$ por mes
- 5 % anual: $\text{₡45 580 000} / 72 \approx \text{₡632 778}$ por mes

Resumen de entregas mensuales estimadas-proyectadas (65–71 años)

Escenario salarial	3 % anual	5 % anual
₡600 000	~₡159 306 / mes	~₡255 278 / mes
₡1 000 000	~₡249 861 / mes	~₡401 389 / mes
₡1 800 000	~₡394 028 / mes	~₡632 778 / mes

Este monto constituiría un ahorro de alto impacto, capaz de mejorar significativamente la calidad de vida en la vejez. Su estructura —basada en capitalización individual, administración por operadoras autorizadas y supervisión de la SUPEN— garantiza la seguridad jurídica y financiera del ahorro, aprovechando la rentabilidad compuesta y la estabilidad de la base contributiva asociada al consumo interno. Además, la integración con sistemas de factura electrónica y trazabilidad digital asegura que cada transacción de consumo se traduzca en ahorro directo para el afiliado, reforzando la inclusión previsional y la justicia intergeneracional.

5. Regulación y mitigación de riesgos

- La SUPEN mantendrá supervisión directa del sistema, conforme lo establece la Ley N.º 7983.
- Las operadoras deberán respetar las normas de diversificación, solvencia, gestión prudente de inversiones y reporte periódico a afiliados.
- Se contempla un régimen sancionatorio y de responsabilidad funcional para garantizar la integridad del sistema y evitar desviaciones en la finalidad de los recursos.

6. Entrega del Fondo de Ahorro por Consumo (FAC):

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la edad promedio de defunción, se establece en 71 años para la población total, con diferencias por sexo: 68 años para hombres y 74 años para mujeres.

Tabla N° 1

Costa Rica. Edad promedio de defunción por sexo, año más reciente (datos preliminares) del período 2025.

Sexo	Defunciones	Edad promedio
Total	30.185	71
Hombre	17.106	68
Mujer	13.079	74

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Datos preliminares 2025.

La entrega del **Fondo de Ahorro por Consumo (FAC)** considerando el promedio de defunción total a nivel nacional (y hasta los 80 años), garantiza que los beneficiarios cuenten con este capital acumulado durante los años de mayor necesidad, optimizando el uso del ahorro generado y alineándolo con la realidad demográfica del país. Este enfoque permite:

- Maximizar el beneficio del capital acumulado en el momento de mayor vulnerabilidad económica.
- Ajustar los planes de retiro y uso de los fondos a patrones reales de longevidad.
- Reducir el riesgo de agotamiento prematuro de los recursos.

Implicaciones para los Ciudadanos y el Sector Público

La presente iniciativa legislativa plantea un cambio estructural en el modelo de protección social costarricense, mediante la incorporación de un esquema de ahorro previsional complementario que redistribuye parte del consumo interno hacia el bienestar futuro de la ciudadanía. La implementación del Fondo de Ahorro por Consumo (FAC) tiene implicaciones directas tanto para los ciudadanos como para las instituciones públicas y el sector comercial.

1. Para los ciudadanos

Este proyecto constituye una herramienta innovadora que democratiza el acceso a una pensión digna, facilitando el ahorro individual previsional incluso en ausencia de vínculo laboral formal. A través de una retención-ahorro mínima sobre el consumo, toda persona física podrá contribuir de forma progresiva y acumulativa a su cuenta individual de capitalización.

Asimismo, los ciudadanos tendrán derecho a elegir la operadora de pensiones de su preferencia, conforme a la Ley de Protección al Trabajador (Ley N.º 7983), y contarán con sistemas de información periódicos y transparentes sobre el estado de su fondo, su rentabilidad y los derechos adquiridos.

2. Para el sector público y la institucionalidad estatal

La Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda asumirá un rol técnico crucial en la fiscalización, recaudación, procesamiento y traslado de los recursos generados por el consumo hacia las operadora de pensiones para el registro en las cuentas individuales de los contribuyentes, garantizando eficiencia, trazabilidad y cumplimiento de los principios de legalidad y equidad tributaria.

Por su parte, la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) ejercerá la supervisión integral de las operadoras de pensiones autorizadas, verificando la correcta administración de los fondos del FAC, así como el cumplimiento de los estándares de protección de derechos del afiliado, conforme a su marco legal y reglamentario.

Asimismo, las entidades comerciales estarán obligadas a implementar sistemas electrónicos de facturación y registro estandarizado de transacciones, lo cual representa un avance sustancial en la digitalización tributaria, la reducción de la evasión y el fortalecimiento de la trazabilidad de los aportes previsionales generados por el consumo.

3. Sostenibilidad financiera y justicia intergeneracional

En conjunto, estas disposiciones permiten enfrentar el creciente desafío del envejecimiento poblacional y del déficit previsional, mediante un enfoque de justicia social, solidaridad y corresponsabilidad contributiva, compatible con los principios constitucionales de igualdad, proporcionalidad y universalidad en la protección social.

Tratamiento aplicable a personas extranjeras

En el caso de las personas extranjeras no residentes, el proyecto adopta un criterio solidario y de justicia distributiva. Estas personas realizan consumos significativos durante su permanencia temporal en el país, generando una carga indirecta sobre la infraestructura pública, los servicios de salud, la seguridad y el entorno social, sin incorporarse de forma permanente al sistema contributivo nacional.

Por tal razón, el articulado establece que las contribuciones derivadas del consumo efectuado por extranjeros no residentes se destinen al Régimen No Contributivo de la CCSS, fortaleciendo un programa que protege a la población en condición de pobreza extrema, discapacidad o exclusión social. Este diseño evita la creación de cuentas previsionales inviables para personas sin arraigo permanente y garantiza que los recursos generados por su consumo tengan un impacto social directo y redistributivo.

Adicionalmente, el proyecto incorpora un mecanismo de devolución de la contribución para turistas no residentes, lo que refuerza la seguridad jurídica, la transparencia y la competitividad turística del país, sin desnaturalizar el principio solidario del sistema.

Tratamiento aplicable a personas jurídicas y sociedades anónimas

Las personas jurídicas, incluidas las sociedades anónimas, cooperativas, asociaciones y empresas públicas o privadas, constituyen actores centrales del consumo intermedio y final dentro de la economía nacional. Si bien estas entidades

no son sujetos de ahorro previsional en sentido estricto, sí concentran una parte significativa del volumen transaccional que dinamiza el mercado interno.

El proyecto establece que las contribuciones derivadas del consumo atribuible a personas jurídicas se destinen íntegramente al Régimen No Contributivo de la CCSS, decisión que se fundamenta en los siguientes criterios:

1. **Imposibilidad jurídica de titularidad previsional:** Las personas jurídicas carecen de una condición biológica que permita asociarlas a contingencias como vejez, invalidez o muerte, lo que hace inviable la creación de cuentas individuales de capitalización a su nombre.
2. **Responsabilidad social empresarial y solidaridad económica:** Las sociedades anónimas y demás entes jurídicos se benefician del entorno económico, institucional y social del país. Destinar su contribución al fortalecimiento del régimen no contributivo constituye una manifestación concreta del principio de solidaridad social y de corresponsabilidad en el sostenimiento del sistema de protección social.
3. **Progresividad y equidad fiscal-previsional:** Al vincular la contribución al volumen de consumo, el esquema evita cargas fijas o regresivas, y asegura que las empresas contribuyan en proporción a su actividad económica real, sin sustituir ni duplicar las obligaciones tributarias existentes.

Este diseño normativo evita distorsiones, refuerza la sostenibilidad financiera del régimen no contributivo y asegura que los recursos provenientes del consumo empresarial tengan un impacto social directo en la población más vulnerable.

Reasignación del uno coma cinco por ciento (1,5 %) del Impuesto al Valor Agregado (IVA) al Fondo de Ahorro por Consumo

Naturaleza de la medida propuesta

Se incorpora una reforma estructural al esquema de financiamiento previsional mediante la reasignación parcial del Impuesto al Valor Agregado (IVA),

específicamente del uno coma cinco por ciento (1,5 %) del gravamen actualmente vigente, con el fin de destinarlo directamente al Fondo de Ahorro por Consumo (FAC) como mecanismo de ahorro previsional individual.

Esta medida no implica la creación de un nuevo tributo, ni el aumento de la carga fiscal para las personas consumidoras, sino una reorientación del destino de una porción del IVA ya existente, bajo un criterio de eficiencia social, sostenibilidad financiera y protección del derecho fundamental a una pensión digna.

Desde el punto de vista jurídico, la reasignación propuesta se enmarca dentro de la potestad legislativa de definir el destino específico de los ingresos parafiscales, conforme a los principios constitucionales de interés público, justicia social y solidaridad intergeneracional.

Justificación económica y social de la reasignación

El Impuesto al Valor Agregado constituye actualmente uno de los principales instrumentos de recaudación del Estado costarricense, caracterizado por su amplia base contributiva, derivada del consumo generalizado de bienes y servicios. Sin embargo, su impacto distributivo ha sido ampliamente discutido, dado su carácter indirecto y regresivo.

La reasignación del 1,5 % del IVA hacia el Fondo de Ahorro por Consumo introduce un mecanismo correctivo de equidad, al transformar una parte del impuesto indirecto en ahorro previsional individualizado, particularmente beneficioso para personas con trayectorias laborales intermitentes, bajos ingresos o inserción en la informalidad.

De esta forma, el consumo cotidiano deja de ser únicamente una fuente de recaudación fiscal general y se convierte, parcialmente, en una herramienta de protección social de largo plazo.

Fundamento constitucional y legal

La Constitución Política de la República de Costa Rica, en sus artículos 50 y 73, impone al Estado la obligación de procurar el mayor bienestar de todos los habitantes y de organizar y sostener un sistema de seguridad social solidario y sostenible.

Asimismo, la Sala Constitucional ha reconocido de forma reiterada que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa para diseñar mecanismos de financiamiento de la seguridad social, siempre que estos respeten los principios de razonabilidad, proporcionalidad y destino legítimo de los recursos.

En este sentido, la reasignación parcial del IVA al FAC cumple con los siguientes criterios constitucionales:

- Finalidad legítima: fortalecimiento del sistema previsional y del Régimen No Contributivo.
- Medio idóneo: utilización de un tributo de base amplia y recaudación estable.
- Proporcionalidad: no incrementa la tasa impositiva ni crea nuevas cargas.
- Razonabilidad: vincula consumo con protección social futura.

Además, la medida es compatible con la Ley N.º 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en tanto no altera la estructura del impuesto, sino que redefine parcialmente su asignación con rango legal expreso.

I. Naturaleza jurídica y finalidad del Fondo de Ahorro por Consumo (FAC)

El Fondo de Ahorro por Consumo (FAC) es un mecanismo previsional complementario, obligatorio y de capitalización individual, destinado a fortalecer la seguridad económica de las personas adultas mayores, mediante la transformación del consumo interno en ahorro previsional personal.

El FAC se estructura como un instrumento con destino específico, sin creación de nuevos tributos ni aumento de la carga fiscal existente, y tiene como finalidad:

- Complementar pensiones contributivas y no contributivas,
- Reducir la dependencia económica en la vejez,
- Garantizar liquidez y protección financiera desde la edad legal de pensión.

II. Edad de retiro y derecho de disposición

Se establece que:

Toda persona afiliada podrá ejercer el derecho de retiro de los recursos acumulados en su cuenta individual del Fondo de Ahorro por Consumo (FAC) a partir del cumplimiento de la edad legal de pensión.

El retiro podrá efectuarse bajo las modalidades que establezca el reglamento, tales como:

- Renta programada,
- Retiros parciales periódicos,
- Pago único,
- O combinaciones de las anteriores,

siempre bajo criterios de protección del afiliado, sostenibilidad del fondo y control actuarial.

III. Acumulación entre la edad legal de pensión y los 80 años

El ejercicio del derecho de retiro no exime a la persona afiliada de continuar aportando al Fondo de Ahorro por Consumo hasta cumplir los ochenta (80) años de edad.

En consecuencia:

- Desde la edad legal de pensión y hasta los 80 años, toda persona continuará acumulando recursos en su cuenta individual del FAC.

- El sistema permite retiro y acumulación simultáneos, reconociendo que el consumo y las necesidades económicas continúan en la vejez.

Este diseño responde a criterios de longevidad, equidad intergeneracional y sostenibilidad del sistema de protección social.

IV. Fuentes de financiamiento del FAC

El Fondo de Ahorro por Consumo se financiará mediante dos fuentes complementarias y concurrentes, ambas vinculadas al consumo interno:

a) Ahorro obligatorio sobre el consumo (1,5 %)

Se establece un ahorro obligatorio del uno coma cinco por ciento (1,5 %) aplicado al valor de las compras de bienes y servicios realizadas dentro del territorio nacional por personas físicas sujetas al FAC.

Este monto se acreditará directamente en la cuenta individual del afiliado y constituirá ahorro previsional personal, de propiedad exclusiva, inembargable y con plena trazabilidad.

b) Traslado del uno coma cinco por ciento (1,5 %) del IVA al ahorro por consumo

Se dispone el traslado legal del uno coma cinco por ciento (1,5 %) del Impuesto al Valor Agregado (IVA) ya existente hacia el Fondo de Ahorro por Consumo, con las siguientes características:

- No implica aumento de la tasa del IVA.
- No constituye un nuevo impuesto.
- No se integra al Presupuesto Nacional.
- Tiene destino exclusivo previsional individualizado.

Este porcentaje del IVA será acreditado en la cuenta individual del FAC del consumidor identificado, reforzando su ahorro previsional personal.

V. Principio de doble acumulación previsional

El diseño del FAC introduce el **principio de doble acumulación sobre consumo**, según el cual:

- Cada acto de consumo genera **dos aportes concurrentes** al ahorro previsional del adulto mayor:
 1. 1,5 % de ahorro obligatorio sobre consumo.
 2. 1,5 % trasladado del IVA.

Ambos montos se acreditan en la misma cuenta individual del FAC, fortaleciendo la capacidad de ahorro y compensando trayectorias laborales incompletas.

VI. Destino de los aportes no identificables

Cuando no sea posible identificar al consumidor o vincular la transacción a una cuenta individual válida del Fondo de Ahorro por Consumo (FAC), los recursos correspondientes se depositarán de manera temporal en una cuenta especial de administración transitoria, bajo custodia del sistema de operadoras de pensiones y supervisión de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).

Dichos recursos permanecerán en esta cuenta transitoria hasta que se logre la identificación posterior del titular y su correspondiente vinculación a una cuenta individual del FAC, conforme a los mecanismos y plazos que establezca el reglamento.

Transcurrido el plazo máximo reglamentario sin que sea posible efectuar la identificación del ahorrante, los recursos se destinarán al Régimen No Contributivo

de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en aplicación de los principios de solidaridad social, eficiencia administrativa y protección del interés público.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY DE CREACIÓN DEL FONDO DE AHORRO POR CONSUMO (FAC)

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Creación del Fondo de Ahorro por Consumo (FAC).

Créase el Fondo de Ahorro por Consumo (FAC) como un mecanismo permanente de ahorro individual de carácter social y previsional, destinado a fortalecer la protección social de las personas mediante la acumulación de recursos derivados del consumo.

Artículo 2. Naturaleza jurídica y finalidad

El Fondo de Ahorro por Consumo (FAC) tiene naturaleza previsional y social. Sus recursos tendrán como destino exclusivo la acumulación de ahorro individual para fines de protección social, por lo que no constituirán renta gravable ni ingreso disponible para otros fines distintos a los establecidos en la presente ley.

CAPÍTULO II

FINANCIAMIENTO DEL FONDO

Artículo 3.- Fuente de financiamiento El FAC se financiará mediante:

a) Un aporte equivalente al uno coma cinco por ciento (1,5%) aplicado sobre el monto total del consumo reflejado en la factura del consumidor final, el cual será recaudado de forma separada al Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA).

b) Un aporte equivalente al uno coma cinco por ciento (1,5%) proveniente del monto recaudado por concepto del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA).

Estos aportes no constituyen tributos adicionales ni incrementan la carga fiscal general, al destinarse exclusivamente al ahorro individual con fines de protección social.

Artículo 4.- Recaudación y traslado de los recursos

Los recursos del FAC serán recaudados por el Ministerio de Hacienda, el cual deberá transferirlos periódicamente al Sistema Centralizado de Recaudación, garantizando su correcta identificación, trazabilidad, integridad y asignación individual.

CAPÍTULO III

ADMINISTRACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN DEL AHORRO

Artículo 5.- Cuentas de capitalización individual

Los recursos del FAC serán acreditados en cuentas de capitalización individual a nombre de cada persona contribuyente, en la operadora de pensiones complementarias que esta elija libremente.

En caso de que la persona no manifieste su elección de operadora, los recursos serán administrados por la operadora vinculada a la Caja Costarricense de Seguro Social, sin perjuicio del derecho del titular de trasladarlos posteriormente a la operadora de su preferencia conforme a la normativa vigente.

Artículo 6.- Información y registro

El Ministerio de Hacienda garantizará el suministro oportuno y completo de la información necesaria para el adecuado funcionamiento del sistema, incluyendo la identificación del titular del ahorro, el monto recaudado y la operadora correspondiente.

CAPÍTULO IV

SUJETOS Y SITUACIONES ESPECIALES

Artículo 7.- Personas menores de edad

Las personas menores de edad podrán ser titulares de cuentas de ahorro del FAC cuando realicen consumos debidamente identificados mediante su número de identificación. La administración de dichos recursos se realizará conforme a las reglas especiales que establezca el reglamento.

Artículo 8.- Personas extranjeras

Las personas extranjeras no residentes podrán solicitar la devolución del monto correspondiente al IVA destinado al FAC, conforme a los procedimientos establecidos por el Ministerio de Hacienda.

En caso de no solicitar dicha devolución en un plazo máximo de un año, los recursos correspondientes serán trasladados al Régimen No Contributivo de Pensiones.

Artículo 9.- Personas jurídicas

Las personas jurídicas podrán solicitar la devolución de los recursos aportados al FAC, para lo cual deberán presentar la solicitud respectiva ante la autoridad competente en un plazo máximo de un año contado a partir de la realización del aporte.

Alternativamente, las personas jurídicas podrán destinar dichos recursos de forma voluntaria como contribución social, como parte de sus políticas de responsabilidad social.

En caso de que no se solicite la devolución ni se manifieste expresamente la voluntad de donación dentro del plazo indicado, los recursos correspondientes serán trasladados en beneficio del Régimen No Contributivo de Pensiones, conforme a los mecanismos que establezca el reglamento.

CAPÍTULO V

ACCESO Y ENTREGA DEL AHORRO

Artículo 10.- Condiciones de entrega

La devolución o entrega de los recursos acumulados en el Fondo de Ahorro por Consumo (FAC) se realizará de forma obligatoria a partir de la edad legal de pensión y hasta la edad promedio de defunción de la población total del país correspondiente al año inmediato anterior a aquel en que la persona se acoja a su pensión.

La entrega de los recursos no podrá ser suspendida, diferida ni condicionada por criterios de tutela financiera, conveniencia administrativa u otras consideraciones distintas a las expresamente establecidas en la presente ley.

CAPÍTULO VI DISPOSICIONES FINALES

Artículo 11.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de su publicación.

Artículo 12.- Destino exclusivo de los recursos

Los recursos del FAC no podrán ser utilizados para fines distintos a los establecidos en esta ley y no formarán parte del presupuesto nacional.

Artículo 13.- Vigencia

La presente ley rige a partir de su publicación.

Alexander Barrantes Chacón

Diputado