

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS INGRESOS DE LA
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

**DIPUTADA VIANEY MORA VEGA
Y OTRAS DIPUTACIONES.**

EXPEDIENTE N°25.697

PROYECTO DE LEY

LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS INGRESOS DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

La Caja Costarricense de Seguro Social constituye una de las instituciones más importante del modelo democrático y social costarricense. Desde su creación, la seguridad social ha representado uno de los principales mecanismos de reducción de desigualdades, protección de los derechos sociales y fortalecimiento de la estabilidad medica nacional.

El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social, ha permitido durante décadas garantizar protección económica a cientos de miles de personas trabajadoras al momento de enfrentar contingencias relacionadas con la invalidez, vejez o fallecimiento. Dicho régimen constituye uno de los pilares históricos del estado social de derecho costarricense y encuentra sustento constitucional en el artículo 73 de la constitución política del país.

No obstante, durante los últimos años diversos estudios actuariales, financieros y demográficos elaborados tanto por la Caja Costarricense del Seguro Social como por otros órganos especializados del Estado costarricense han advertido sobre el progresivo deterioro financiero y actuarial del régimen.

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad fortalecer financieramente los seguros sociales mediante la derogatoria del inciso a) del artículo 71 de la Ley N° 7983, disposición que actualmente exonera el pago de cargas sociales a la CCSS sobre determinados aportes realizados a regímenes voluntarios de pensiones complementarias.

La iniciativa parte de una realidad innegable; el régimen de invalidez, vejez y muerte enfrenta una situación estructural delicada que exige medidas responsables, técnicamente sustentadas y financieramente sostenibles. La exención actualmente vigente genera una reducción significativa en los ingresos de los seguros sociales de Invalidez, Vejez y Muerte y del Seguro de Enfermedad y Maternidad.

La Dirección Jurídica de la Caja Costarricense del Seguro Social, mediante el oficio GA-DJ-02897-2023, concluyó expresamente que la derogatoria de dicha exención *resulta positiva para las finanzas institucionales*, señalando además que la iniciativa *tendría repercusiones positivas en las finanzas institucionales, al considerarse que incide directamente en los ingresos por cuotas obrero-patronales a la Seguridad Social*¹

Así mismo, la Gerencia de Pensiones y la Dirección Actuarial y Económica de la institución indicaron que el proyecto resultaba favorable para la CCSS y que, según cálculos técnicos elaborados conjuntamente, la derogatoria permitiría generar aproximadamente 1.623 millones mensuales adicionales para los seguros sociales administrados por la institución. Esto implica que la medida podría representar ingresos cercanos a los 19.476 millones actuales para la seguridad social costarricense.²

En el contexto actual de la presión financiera sobre el IVM, dichos recursos adquieren una importancia estratégica. Las advertencias sobre esta situación financiera del régimen no son recientes. Ya desde la valuación actuarial del IVM publicada por la Caja Costarricense del Seguro Social en el año 2019 se advertía que, si bien el régimen presentaba una condición aceptable de adecuación financiera en el corto plazo, existían en serios riesgos estructurales para las siguientes décadas.

En dicha valuación actuarial señalo expresamente que, a partir del año 2030, el régimen podría enfrentar insuficiencia de ingresos para cubrir sus obligaciones

¹ Respuesta de consulta de la CCSS 2023

² Seminario Universidad, 2025

corrientes y que, eventualmente, la reserva podría agotarse completamente en los años siguientes.

Posteriormente, la situación financiera del IVM, se agravó considerablemente producto de diversos factores económicos, sociales y demográficos.

Uno de los principales elementos que afectan la sostenibilidad del régimen corresponde al envejecimiento acelerado de la población costarricense. Costa Rica atraviesa una transformación demográfica sin precedentes. Las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos, y diversos estudios técnicos elaborados por la propia CCSS advierten que la proporción de población adulta mayores crecerá significativamente durante las próximas décadas, mientras se reduce progresivamente la cantidad relativa de población joven económicamente activa.

Esta situación genera un impacto directo sobre la sostenibilidad del régimen de pensiones.

Actualmente, la relación de soporte (la cantidad de personas cotizantes por cada pensionado) continúa deteriorándose aceleradamente.

Décadas atrás existían más de treinta personas cotizantes por cada pensionado; posteriormente dicha relación descendió a aproximadamente siete personas cotizantes por pensionado, y actualmente se ubica alrededor de 4 personas cotizantes activas sosteniendo cada jubilación³.

Las proyecciones demográficas indican que esta relación continuará disminuyendo durante las próximas décadas. En términos prácticos, esto significa que cada vez habrá menos personas financiando un número creciente de pensiones.

Aunado a ello, el aumento en la esperanza de vida provoca que las personas pensionadas reciban prestaciones durante periodos considerablemente más largos que en décadas anteriores. Mientras que, en el pasado, el sistema debía cubrir pensiones durante periodos relativamente más cortos, actualmente las obligaciones

³ Respuesta a Consulta de la CCSS 2023

actuariales se extienden durante muchos más largos, incrementando significativamente la presión financiera sobre el régimen.

Paralelamente, el mercado laboral costarricense enfrenta importantes desafíos estructurales. La informalidad laboral continúa afectando a una parte significativa de la población trabajadora. Miles de personas permanecen fuera de esquemas formales de cotización o posee trayectorias laborales inestables y fragmentadas. Esto genera una reducción directa en los ingresos del sistema.

La disminución relativa de empleo formal, el aumento del trabajo independiente sin aseguramiento efectivo, la evasión de cuotas obrero-patronales y los problemas históricos de morosidad constituyen factores que debilitan progresivamente la capacidad financiera de la seguridad social.

A estos elementos se suma la importante deuda histórica del Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social. De acuerdo con los datos corroborados por la Caja Costarricense del Seguro Social para el año 2025 la deuda estatal pendiente con el IVM superaba los ₡769.000 millones.

Esta situación afecta directamente los flujos financieros del régimen y limita la capacidad institucional de fortalecer sus reservas.

El Gerente Financiero de la institución, señor Luis Diego Calderón Villalobos, indicó ante la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa encargada de analizar las finanzas de la Caja Costarricense de Seguro Social que el impacto de la pandemia también generó un desgaste financiero lo cual representó una afectación superior a los ₡639 mil millones derivada tanto del aumento de gastos como de la reducción de ingresos institucionales. En dicha comparecencia señaló expresamente: “lo que tenemos es una afectación de abril a diciembre de seiscientos treinta y nueve mil setecientos setenta y dos millones de impacto del COVID” ⁴(Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2020).

⁴ Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2020)

Dicha afectación tuvo consecuencias directas sobre los seguros administrados por la institución, particularmente sobre el Seguro de Enfermedad y Maternidad y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Además de las afectaciones económicas coyunturales, el IVM enfrenta actualmente importantes presiones actuariales.

Según datos recopilados, la reserva acumulada del IVM habría disminuido de aproximadamente ¢3,9 billones a ¢2,5 billones en un período reciente, evidenciando una fuerte presión sobre las reservas financieras del sistema. Asimismo, el régimen presenta una razón de solvencia cercana al 56%, lo que implica que los activos disponibles resultan insuficientes para cubrir completamente las obligaciones futuras proyectadas.⁵

Estas cifras reflejan con claridad la necesidad urgente de fortalecer estructuralmente los ingresos de la seguridad social. En este contexto, mantener exenciones que disminuyen la base contributiva del sistema resulta financieramente contraproducente y socialmente injustificable.

El inciso a) del artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador permite actualmente excluir del cálculo de cargas sociales determinados aportes realizados a planes voluntarios de pensiones complementarias. En la práctica, esto implica que una parte del salario o ingreso reportado deja de contribuir plenamente al financiamiento de los seguros sociales administrados por la CCSS.

La Gerencia de Pensiones de la institución explicó detalladamente el funcionamiento técnico de esta exoneración mediante el oficio GP-0363-2023. Según dicho criterio, cuando una persona trabajadora realiza aportes voluntarios a fondos de pensiones complementarias, el Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) aplica un “descuento” sobre el salario utilizado para calcular las cuotas correspondientes al Seguro de Enfermedad y Maternidad y al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

⁵ Seminario Universidad, 2025

Por ejemplo, si una persona trabajadora posee un salario de ₡1.000.000 y aporta ₡50.000 a un fondo voluntario de pensiones, las cuotas obreras correspondientes al IVM y SEM se calculan únicamente sobre ₡950.000.⁶

De igual forma, si el patrono aporta recursos al fondo voluntario del trabajador, las cuotas patronales también se reducen proporcionalmente. Esto significa que los seguros sociales reciben un monto menor al que recibirían si no existiera la exoneración.

La propia Gerencia de Pensiones señaló expresamente que eliminar esta exención “significaría eliminar el descuento en la facturación” y permitiría que tanto el Seguro de Salud como el Seguro de Pensiones “reciban siempre la proporción que corresponde al salario sin exoneraciones”.⁷

Más allá del impacto financiero, diversos criterios técnicos emitidos por la propia Caja Costarricense de Seguro Social han advertido que esta exención también genera una afectación al principio constitucional de solidaridad social.

La Gerencia Financiera de la CCSS indicó mediante el oficio GF-0681-2023 que la exención “conlleva un trato desigual”, dado que los beneficios económicos derivados de dicha disposición son mayores para quienes poseen ingresos más altos y cuentan con capacidad económica suficiente para realizar ahorro previsional voluntario. Asimismo, señaló que “la exención establecida en el artículo 71, inciso a) de la Ley de Protección al Trabajador violenta el principio de solidaridad social en el financiamiento de los seguros sociales”. Esto genera una situación regresiva dentro del sistema contributivo.

En otras palabras, quienes poseen mayor capacidad económica terminan beneficiándose de una reducción proporcional en sus aportes a la seguridad social, mientras el resto de la población trabajadora continúa financiando íntegramente el sistema solidario.

⁶ Respuesta a Consulta de la CCSS

⁷ Respuesta a Consulta de la CCSS

La Gerencia Financiera también advirtió además que esta situación “violenta el principio de solidaridad social en el financiamiento de los seguros sociales”, principio que ha sido desarrollado ampliamente por la Sala Constitucional como elemento esencial del derecho a la seguridad social.

Asimismo, la CCSS señaló que el faltante de ingresos generado por esta exención debe ser compensado indirectamente mediante los aportes del resto de personas cotizantes. Es decir, la exoneración termina trasladando cargas financieras al conjunto de la población trabajadora y al sistema solidario de seguridad social.

La Procuraduría General de la República también analizó la propuesta mediante la opinión jurídica PGR-OJ-111-2024. En dicho criterio indicó que la iniciativa “pretende eliminar la exención del pago de las contribuciones sociales a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), sobre los montos de salarios o ingresos que se aporten a los regímenes voluntarios de pensiones complementarias” y reconoció que ello “implicaría una mejora importante en el ingreso de los seguros de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y Enfermedad y Maternidad (SEM) que administra la CCSS” ⁸.

En dicho criterio, la Procuraduría reconoció expresamente que la derogatoria de la exención implicaría “una mejora importante en el ingreso de los seguros de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS”.

Aunque la Procuraduría recordó que el artículo 71 fue originalmente concebido como un incentivo para fomentar el ahorro previsional voluntario, también reconoció que el proyecto legislativo respondía a la necesidad de fortalecer financieramente los seguros sociales administrados por la institución. La importancia de esta reforma debe analizarse desde una perspectiva de sostenibilidad intergeneracional.

Las futuras generaciones enfrentarán un escenario demográfico considerablemente más complejo que el actual. Si el país no adopta medidas responsables orientadas a fortalecer progresivamente los ingresos del régimen, las presiones futuras podrían traducirse en medidas mucho más severas para las personas trabajadoras,

⁸ Respuesta de Consulta de la Procuraduría de la república

incluyendo incrementos de cuotas, aumento de edad de retiro, reducción de beneficios o deterioro en el poder adquisitivo de las pensiones.

Por ello, fortalecer hoy los ingresos de la CCSS constituye una medida preventiva y responsable. Es importante señalar que la presente iniciativa no elimina los regímenes voluntarios de pensiones complementarias ni restringe el derecho de las personas trabajadoras a realizar ahorro previsional adicional. Tampoco afecta el funcionamiento general del sistema complementario de pensiones.

La reforma se limita exclusivamente a eliminar la exención relativa a las cargas sociales destinadas a la Caja Costarricense de Seguro Social. Las demás exenciones contempladas en el artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador permanecen intactas.

El objetivo principal consiste en garantizar que todos los ingresos salariales contribuyan adecuadamente al financiamiento del sistema solidario de seguridad social. La propia Dirección Jurídica de la CCSS concluyó que la iniciativa “no transgrede las facultades de la institución ni su autonomía” y recomendó expresamente “no presentar observaciones al proyecto de ley”.⁹

Del mismo modo, la Dirección Actuarial y Económica señaló que toda disposición orientada a incrementar los ingresos de la CCSS “implica un incremento de la capacidad futura de la institución para brindar las atenciones y servicios de salud y pensiones”.

La gravedad de la situación financiera del IVM exige adoptar medidas concretas orientadas a fortalecer estructuralmente el sistema. El deterioro progresivo del régimen podría generar un aumento significativo de la pobreza en personas adultas mayores, mayor presión sobre las finanzas públicas y el debilitamiento de la cohesión social

La presente iniciativa legislativa busca precisamente avanzar en esa dirección. La derogatoria del inciso a) del artículo 71 de la Ley N.º 7983 permitiría fortalecer los

⁹ Respuesta a Consulta de la Procuraduría General de la República 2023

ingresos institucionales, reducir distorsiones regresivas dentro del sistema contributivo y reafirmar el compromiso histórico del Estado costarricense con la protección de la seguridad social pública.

Costa Rica enfrenta actualmente uno de los desafíos demográficos, financieros y sociales más importantes de las últimas décadas. Frente a esta realidad, resulta indispensable adoptar medidas responsables que permitan proteger la sostenibilidad futura de la Caja Costarricense de Seguro Social y garantizar el derecho de las futuras generaciones a contar con un régimen de pensiones digno, solidario y financieramente sostenible.

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

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS INGRESOS DE LA
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

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

Rige a partir de su publicación.

[illegible]
