

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

LEY DE PENSIÓN-CONSUMO

**VARIOS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º 18.495

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY
LEY DE PENSIÓN-CONSUMO

Expediente N.º 18.495

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

¿Qué es el proyecto Ley de Pensión-Consumo?

El proyecto ley de Pensión-Consumo es iniciativa del doctor Wálter Coto Molina, con el aporte de algunos especialistas cercanos a él¹. Este proyecto brinda solución a tres problemas estructurales que enfrenta actualmente la sociedad costarricense, los cuales son: la evasión del impuesto sobre las ventas, la baja cobertura de las pensiones de la seguridad social y la pobreza y la exclusión social.

Se trata de una propuesta innovadora, integral, de carácter social, que fomenta la cultura fiscal del país y la eficacia tributaria, y que podría ser pionera a nivel internacional. Los sistemas de pensiones en el mundo están sustentados sobre la planilla de los trabajadores y los regímenes privados de contribución voluntaria para quienes tienen ingresos para ahorrar en pensiones.

Existen también los sistemas no contributivos del Estado, que tienen generalmente un alcance muy limitado. Pero, en este caso, el gran aporte de la propuesta consiste en utilizar el elemento más universal que existe, que es el consumo de las personas, para garantizar un fondo de ahorro o una pensión para todos los habitantes, especialmente, para los que nunca accederían a ella, lo que convierte al ciudadano en un fiscal de la hacienda pública, ya que va a recibir un beneficio tangible, es decir, real, no derivado de una lotería u otros métodos azarosos. Se crea un beneficio concreto al ciudadano-consumidor por la aplicación de un porcentaje del impuesto de ventas, constituido por aportaciones económicas para su pensión vitalicia. Esta motivación no existe hasta ahora; por ello, esta propuesta es realmente innovadora.

El objetivo de este proyecto es destinar una fracción de lo que cada persona paga por concepto del impuesto sobre las ventas al financiamiento de una pensión por vejez. Lo que se requiere es establecer un mecanismo para que cada persona registre las compras que hace; así, conforme las personas realizan compras se acreditan fondos a una cuenta de ahorro individual que luego será utilizada para financiar la pensión.

¹ En el desarrollo de esta propuesta ha sido esencial la colaboración del Dr. Fabio Durán, especialista en cálculo actuarial, en Ginebra, Suiza.

Actualmente, el impuesto sobre las ventas está definido en un trece por ciento (13%). El plan fiscal que se tramita en la Asamblea Legislativa, y que establece el impuesto de valor agregado, señala este impuesto en un catorce por ciento (14%). Mediante esta iniciativa, y con el porcentaje actual del trece por ciento (13%), el impuesto se distribuiría en dos partes: un diez por ciento (10%) será destinado para el impuesto y un tres por ciento (3%) para financiar la pensión-consumo. El porcentaje podría variarse si se aprobara el catorce por ciento (14%) del impuesto de valor agregado. En este aspecto hay flexibilidad, ya que en el proyecto de ley se establece un transitorio que facilita el apoyo de las autoridades fiscales a la propuesta.

En la medida en que el proyecto Ley de Pensión-Consumo comprometa a las personas a exigir el registro de las compras, la tasa de impuesto efectiva (la que realmente se recauda) subirá, de modo que aunque la tasa nominal que va al impuesto de ventas o el impuesto de valor agregado disminuyera, la tasa efectiva subiría. El Estado recaudaría más por ese impuesto, pues cada persona se convertiría en un fiscal de Hacienda, en beneficio de su propia cuenta individual.

Como casi todas las personas realizan compras, una pensión basada en lo que las personas consumen estará al alcance de toda la población costarricense. Así, la persona que compre bienes y servicios acumulará un fondo que será utilizado en el momento de su jubilación, incluidas las personas muy jóvenes, quienes desde que empiecen a consumir van a empezar a acumular un fondo de pensiones. Esto significa que todas las personas que tengan sesenta y cinco años podrán disponer, a partir de ese momento, de un ingreso cuyo origen fue generado indirectamente a lo largo de sus vidas.

Las familias como un todo podrán tener más ingresos, porque cada uno de sus miembros tendrá su cuenta individual, donde se depositarán los cargos porcentuales por sus compras. Padres e hijos, todos consumidores, estarán asegurando a lo largo de su vida un capital individual. El monto de la pensión estará afectado por la capacidad de consumo, pero el sistema tendrá elementos de solidaridad para garantizar que las personas más pobres puedan acumular una pensión.

Entonces, aunque la persona sea asalariada, estudiante o ama de casa podrá ser parte de este proyecto. Todo ciudadano, rico o pobre, trabajador en planilla, o independiente, tendrá la posibilidad de acceder a este beneficio en su condición de consumidor. Es un sistema universal, y para que funcione no requiere cargas en la planilla de los trabajadores, ni de una contribución patronal o estatal.

Además de financiar las pensiones por vejez, el proyecto Pensión-Consumo dispone de un mecanismo de redistribución que permite financiar, de igual forma, las prestaciones por invalidez y muerte para las personas que sufren de alguna contingencia, y que no están cubiertos por algún régimen contributivo de pensiones como el de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

La necesidad de buscar mecanismos alternativos para el financiamiento de pensiones por vejez se justifica por el acelerado proceso de envejecimiento que presenta la población costarricense, y porque una gran parte de la población sigue sin acumular derecho de pensión. En la actualidad, el porcentaje de población de sesenta y cinco años y más con respecto a la población total es, aproximadamente, de un seis coma cinco por ciento (6,5%). Dentro de veinte años, esta proporción se incrementará en un trece por ciento (13%), y dentro de cuarenta años será de un veinte por ciento (20%), lo cual quiere decir que en el año 2050, una de cada cinco personas será un adulto mayor. Si no se busca una solución a las pensiones, esto representa un grave riesgo en términos de empobrecimiento de la creciente población de la tercera edad.

El proyecto de ley Pensión-Consumo es, por lo tanto, un instrumento que colaborará para mejorar las condiciones futuras de los adultos mayores, al dotarlas de un mecanismo alternativo que llene sus necesidades económicas y sociales. Asimismo, es una fórmula que sirve para atacar un nicho de pobreza que existe en el país, el de miles de adultos mayores que terminan su vida laboral y carecen de pensión porque nunca estuvieron en planilla, no tuvieron recursos para acreditar un sistema de pensión voluntario, o porque nunca pudieron obtener una pensión del Régimen No Contributivo.

Esta propuesta es innovadora y atractiva, no solo porque no produce exacciones en los recursos de los trabajadores y los patronos, ni en el Estado, pues este último más bien recauda más ingresos, sino porque fomenta la formalización de la economía, activa más las cuentas bancarias y puede impulsar la economía con mayor consumo, como herramienta que produce un rédito para el ciudadano.

¿Cuáles efectos beneficiosos traerá el proyecto Pensión-Consumo?

Reducción de la evasión

Las cuotas a la seguridad social se caracterizan por tener una evasión menor que los impuestos, ya que, dada su naturaleza, las cuotas se revierten en beneficios para las personas que las pagan.

La pensión-consumo reducirá la evasión del impuesto sobre las ventas, por ser un instrumento que generará incentivos para que los individuos que pagan el impuesto participen directamente en el control del pago al registrar sus facturas o recibos de compras. Es decir, las personas se preocuparán para evitar la evasión del impuesto por parte de los vendedores, porque saben que la evasión atenta contra su pensión y su interés personal.

Esta reducción de la evasión del impuesto se dará aun sin incrementar la tasa vigente. Por ello, la eficiencia en la recaudación beneficiará tanto al Estado, porque incrementará la carga tributaria, como a los individuos, ya que podrán disponer de ingresos adicionales en el momento de su vejez.

En el año 2010, la Contraloría General de la República presentó un estudio sobre la evasión del pago de impuestos sobre las ventas. El estudio utilizó información del año 2003 al año 2008. Para este último año, se estimaba que la evasión ascendería, conservadoramente, al treinta y dos coma siete por ciento (32,7%) de la recaudación potencial. Se considera que la evasión del impuesto interno y de aduanas representa un monto no recaudado por el Ministerio de Hacienda equivalente al uno coma tres por ciento (1,3%) del producto interno bruto, en el 2008.

Es importante destacar que el estudio mencionado fue realizado con información previa a la crisis económica mundial que afectó al país, principalmente, a finales del año 2008 y todo el 2009; por lo tanto, es de esperar que el porcentaje de evasión se haya incrementado en los últimos años. Esta advertencia está citada, explícitamente, en el estudio mencionado.

Sin embargo, a pesar de que la evasión ha disminuido en la última década, principalmente, por el uso extendido de las tarjetas de débito y crédito, los funcionarios de la Contraloría General de la República han expuesto, en repetidas ocasiones, que aún hay margen para reducir la evasión de este impuesto, pero se requiere de fuertes mecanismos de fiscalización que en la actualidad están ausentes. Por ello, resulta inteligente que los fiscalizadores sean los mismos ciudadanos, pues en el momento de comprar tendríamos un ejército de fiscalizadores al servicio del Estado.

La encuesta publicada en el diario *La Nación*, el 30 de enero de 2012, muestra que hay regiones del país donde la evasión en ventas supera el cuarenta por ciento (40%). Por lo tanto, el proyecto ley de Pensión-Consumo es un instrumento ideal para reducir la evasión de este impuesto, así como para aumentar significativamente la carga tributaria.

Participación ciudadana y formación de cultura tributaria

Este mecanismo innovador sitúa al habitante como partícipe directo en el proceso de fiscalización para una adecuada recaudación de los impuestos de ventas, pues desde temprana edad todas las personas van a entender que la recaudación tributaria no solo es necesaria para el Estado, sino que los beneficia personalmente.

De este modo, el ciudadano participa con interés en el proceso de recaudación de impuestos para el Estado, y se fortalece la cultura tributaria que tanto necesita el país para consolidar un sistema tributario sostenible.

Para que los sistemas tributarios sean sólidos y exitosos tienen que basarse en patrones culturales, y no siempre en los conocidos mecanismos represivos que, aunque necesarios, no siempre resultan eficientes.

Otro efecto que debe citarse es que al generar pensiones para toda la población el Estado podría no verse obligado a pagar las actuales pensiones no contributivas, ya que tendrán un costo creciente conforme la población costarricense envejezca.

Universalización de las pensiones de vejez, y las pensiones de seguridad social

El artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos indica que: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". Sin embargo, en Costa Rica, la cobertura de la seguridad social, específicamente en materia de pensiones, está lejos de alcanzar a todos los ciudadanos.

Hay serias dudas de que en las próximas décadas la cobertura de las pensiones contributivas de la Caja pueda cubrir toda la población; por ello, se tiene que buscar una solución alternativa cuya cobertura universal dependa de un elemento universal, el consumo, en vez del trabajo formal.

Con respecto a los regímenes contributivos de seguridad social, los cuales son financiados por medio de la cuota obrero-patronal, existe, actualmente, un cuarenta y dos por ciento (42%) de la población mayor de sesenta y cinco años que no posee ningún tipo de pensión. Es decir, son ciudadanos que no contribuyeron a la seguridad social o que sus cuotas no fueron suficientes para optar por una pensión mínima de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Asimismo, hay un cuarenta y cinco por ciento (45%) de la población con edad para trabajar que no cotiza para obtener una pensión de la seguridad social. Esta población será vulnerable a la pobreza en el momento que concluya su ciclo de vida de trabajo.

En el mejor de los casos, las personas que no contribuyeron podrán optar por una pensión no contributiva, la cual es financiada por medio de impuestos y será cada vez más onerosa para el Estado. Peor aún, actualmente, el régimen no contributivo alcanza únicamente a un treinta y cinco por ciento (35%) de su población objetivo, de modo que si no se legisla al respecto, en el futuro el costo de las pensiones no contributivas subirá y aumentará la carga fiscal.

El proyecto ley de Pensión-Consumo universalizará las pensiones por vejez, para que todas las personas puedan disponer de una pensión; de esta manera, el país garantiza un derecho humano. En estas condiciones, las personas que ya cotizan para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, así como el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, administrado por los bancos públicos

y privados, podrán disponer de una pensión adicional basada en el nivel de consumo personal. Por lo tanto, las personas podrán sumar ingresos hasta tener tres fuentes de pensión en el momento de la vejez. Se trata de un mecanismo de universalización previsto en nuestra Constitución Política.

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

Con la puesta en vigencia de este proyecto, el Estado ahorrará en el gasto relacionado con las pensiones no contributivas, ya que estos serán cubiertos por los ingresos recurrentes de la pensión-consumo.

Cabe destacar que para el año 2010 el gasto en pensiones no contributivas ascendió alrededor de un cero coma cuatro por ciento (0,4%) del producto interno bruto. Este ahorro permitirá también que el Estado pueda invertir en otros proyectos de prioridad social en beneficio de los más necesitados.

Reducción de la pobreza

Estudios del Banco Mundial, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como de otras organizaciones internacionales han demostrado que las pensiones tienen un impacto directo en la reducción de la pobreza.

En Costa Rica, para el año 2009, un veintitrés coma cuatro por ciento (23,4%) de los hogares con adultos mayores eran pobres. De este porcentaje, un trece por ciento (13%) no disponía de ningún ingreso. Esta información muestra la necesidad de implementar programas a favor de la población de estratos sociales más bajos.

La mayor cantidad de hogares pobres que cuentan con adultos mayores se encuentran en las zonas rurales, donde los servicios básicos son limitados. En los últimos años, ha habido un incremento de adultos mayores que son cabeza de familia y cumplen responsabilidades familiares, pues muchos de ellos son responsables de menores de edad. Esta situación es común en la sociedad costarricense y atenta contra el bienestar de los adultos mayores.

La experiencia internacional ha mostrado que las pensiones por vejez han colaborado en la reducción de la pobreza y han disminuido la desigualdad del ingreso. La mejora en la autonomía financiera, por parte de los adultos mayores, tiene efectos sobre la inclusión y la cohesión social.

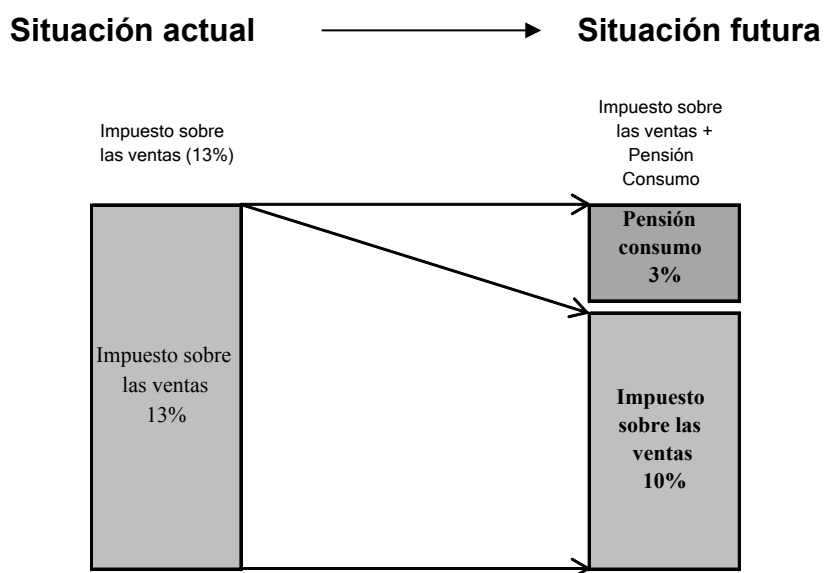
Es, principalmente, para las personas con menos recursos económicos y más necesidades sociales para quienes se diseña este proyecto. El proyecto

Pensión-Consumo es una solución que no ha estado disponible por los mecanismos tradicionales de pensiones.

Esquema de financiamiento del proyecto ley de Pensión-Consumo

El proyecto Pensión-Consumo se financiará con una fracción de lo que actualmente equivale al impuesto sobre las ventas. La Figura N.º 1 muestra cómo se distribuirá el impuesto.

Figura N.º 1



El impuesto sobre las ventas, que actualmente se establece en un trece por ciento (13%), será distribuido en dos partes: un diez por ciento (10%) para el financiamiento de los programas y los proyectos que se establecen en la Ley N.º 6826, Ley de Impuesto General sobre las Ventas, y un tres por ciento (3%) para el financiamiento de la Pensión-Consumo.

Por la reducción en la evasión del impuesto sobre las ventas, al entrar en vigencia el proyecto, el monto de recaudación que recibe actualmente el Estado no se verá afectado. En el año 2009, la recaudación total por este impuesto fue equivalente a un cuatro coma nueve por ciento (4,9%) del producto interno bruto.

En un escenario cuya evasión disminuye en un diez por ciento (10%), el Estado incrementará la recaudación hasta un cinco coma nueve por ciento (5,9%) del producto interno bruto, es decir, un punto porcentual más de lo recaudado. De este porcentaje adicional, un cero coma nueve (0,9) puntos porcentuales de los

ingresos corresponden al Fondo de Pensión-Consumo, y un cero coma uno por ciento (0,1%) al Ministerio de Hacienda.

Es decir, con el proyecto Pensión-Consumo los ingresos tributarios que recibe el Gobierno central no se verán afectados, sino que presentarán un incremento. Esta situación se presenta aun sin incrementar las tasas de impuestos. Paralelamente, se generarían fondos para las pensiones, es decir, con la misma tasa actual del trece por ciento (13%) se cubrirían los dos objetivos satisfactoriamente: más recaudación y más personas con pensión. Si a los ingresos adicionales que recibirá el Gobierno central se incluye el ahorro por concepto del pago de pensiones no contributivas, el ingreso disponible se incrementará en un cero coma cinco por ciento (0,5%), aproximadamente.

En el caso del proyecto Pensión-Consumo, según una proyección a diez años, los fondos acumulados pueden alcanzar un valor aproximado de un ocho por ciento (8%) del producto interno bruto. Este monto excluye el crecimiento esperado de los precios y se establece a partir de una tasa de rentabilidad real de un tres por ciento (3%), la cual es factible según la experiencia nacional e internacional en esta materia.

El ahorro total acumulado, gracias al proyecto Pensión-Consumo, permitirá impulsar la inversión productiva y social en el país. Estos fondos, que son recursos de largo plazo en el mercado de capitales, serán un importante mecanismo para promover un desarrollo económico sostenible.

Cómo es el mecanismo de recaudación del proyecto ley de Pensión-Consumo?

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

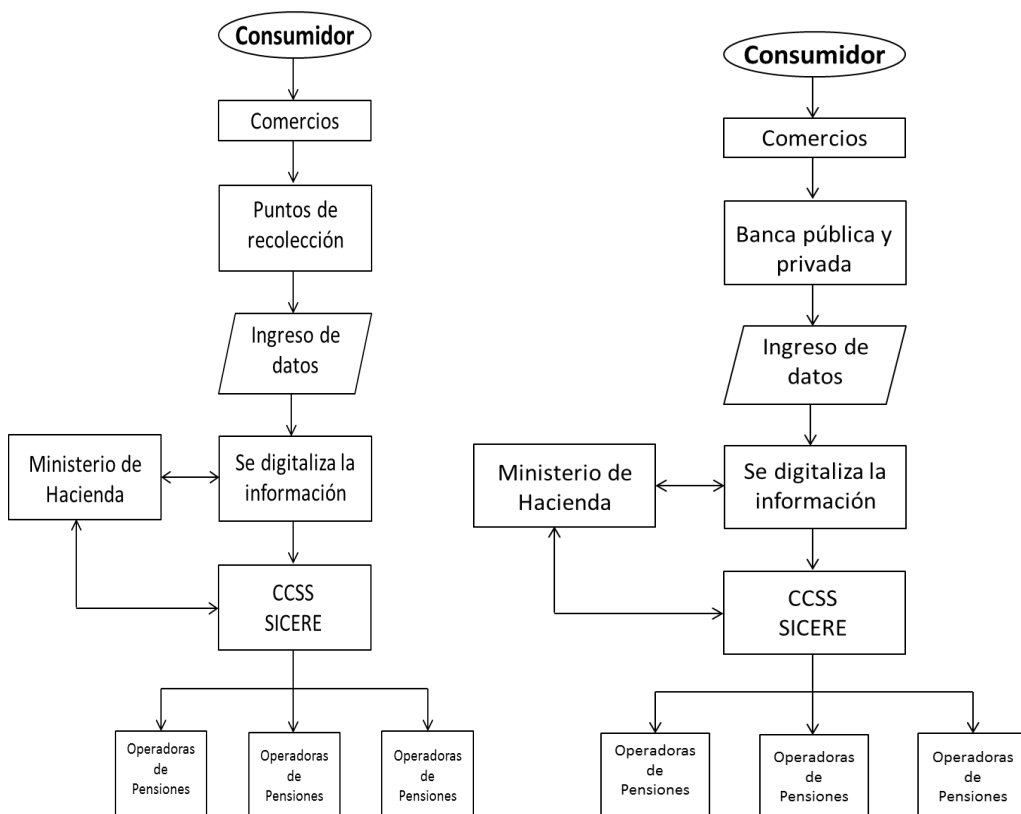
Como parte de las medidas para implementar el proyecto Pensión-Consumo, se creará un centro de procesamiento que tendrá la función de administrar las bases de datos de los registros individuales de compras con transparencia y el rigor técnico que esta propuesta merece para bien de todos los beneficiarios.

La figura N.º 2 presenta el mecanismo de recaudación y registro del proyecto Pensión-Consumo.

Figura N.º 2

Pago en efectivo

Pago con tarjeta



La recaudación y posterior registro de los fondos de la pensión-consumo puede generarse por dos vías. La primera, cuando la persona realiza su compra con tarjeta de crédito o débito, y la segunda, cuando el pago se realiza en efectivo.

En el primero de los casos, el monto de la compra se registrará, de manera inmediata, en una base de datos que gestionará el Ministerio de Hacienda. Los fondos correspondientes a la pensión-consumo, equivalentes al tres por ciento (3%) del valor de la compra, serán acreditados, posteriormente, a una cuenta de retiro a nombre del dueño de la tarjeta.

En el segundo caso, las personas tendrán la posibilidad de presentar las facturas de sus compras en ciertos puntos de recolección para pasar luego a un centro de procesamiento, el cual validará la información y enviará el registro al Ministerio de Hacienda. Posteriormente, se acreditará el tres por ciento (3%) del valor de la compra en sus cuentas de ahorro individual para la pensión-consumo.

Los fondos acumulados para la pensión por vejez serán administrados por las operadoras de pensiones y regulados por la Superintendencia de Pensiones (Supen). Las prestaciones futuras por vejez se calcularán con base en el ahorro individual, según los mecanismos y las condiciones que se establecen en la Ley de Protección al Trabajo. La administración y las inversiones de los fondos estarán limitadas por las disposiciones presentadas en la Ley de Protección al Trabajador.

La administración de los fondos solidarios de invalidez y muerte estará a cargo estrictamente de la Caja Costarricense de Seguro Social, ya que esta institución es la encargada de administrar las pensiones por ese concepto.

Mecanismo de redistribución y solidaridad de la Pensión-Consumo

Aunque el proyecto Pensión-Consumo se basa en las cuentas individuales está fuertemente diseñado sobre un principio de solidaridad, ya que una fracción de los aportes por compras efectuadas por las personas de más altos ingresos, y que por tanto tienen un nivel de consumo mayor, será destinado a incrementar, entre otros aspectos, las cuentas individuales de pensión de las personas que tienen bajos ingresos, quienes se caracterizan por tener un bajo nivel de consumo.

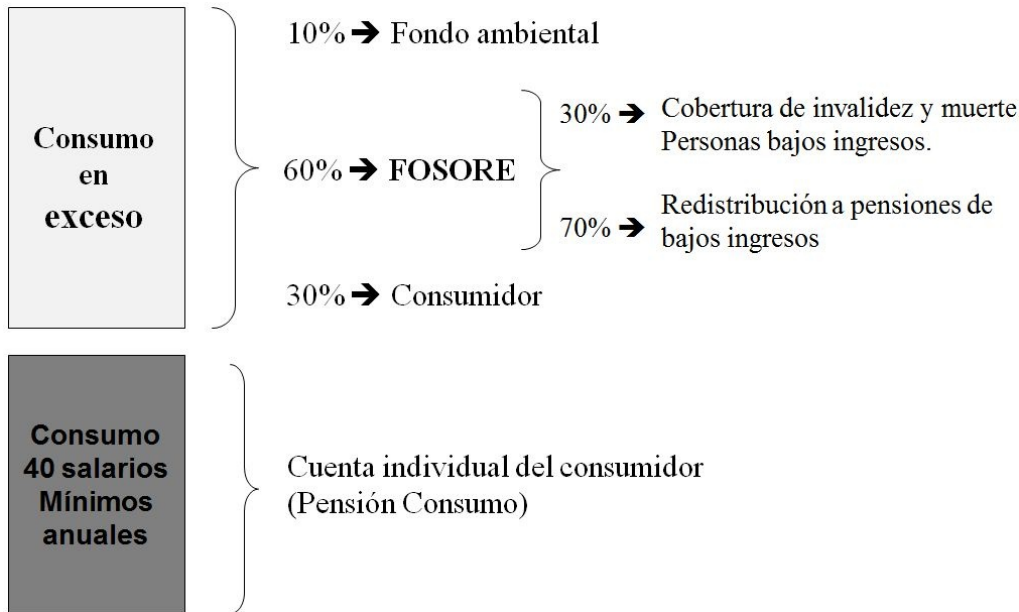
En consecuencia, las personas de más bajos ingresos podrán disponer, en el momento de su jubilación, de una pensión más alta gracias al sistema redistributivo que dispone el proyecto. El tema de la redistribución de la riqueza ha formado parte, hasta hoy, del lenguaje de los actores políticos del país, pero no se han propuesto mecanismos efectivos para concretarlo. Este proyecto sí lo logra.

La redistribución que se propone se apoya en la necesidad de establecer un mecanismo de solidaridad que fortalezca los consumos más pobres de la población, para que las cuentas individuales de ellos puedan aumentarse y crecer con el porcentaje que aportan los consumos más altos de la población.

Los mecanismos de redistribución en las políticas públicas de nuestro país han estado ausentes en las últimas décadas. Esta propuesta atiende en parte esa falencia.

La figura N.º 3 presenta el mecanismo de redistribución del proyecto Pensión-Consumo, que se explica a continuación.

Figura N.º 3



Todo consumo individual hasta un nivel de cuarenta salarios anuales generará un tres por ciento (3%) de ingresos que irán directamente a la cuenta individual de la pensión-consumo.

El exceso sobre un consumo de cuarenta salarios mínimos que registre cada persona generará recursos que serán distribuidos de la siguiente manera:

- Un diez por ciento (10%) será destinado al Fondo Ambiental.
- Un treinta por ciento (30%) de ese exceso será reintegrado a la cuenta individual del consumidor.
- Un sesenta por ciento (60%) será distribuido en las cuentas de retiro de las personas de más bajos ingresos.

Para la distribución de las cuentas de las personas de más bajos ingresos, se crea el Fondo de Solidaridad para el Retiro (Fosore). Los recursos del Fosore se distribuirán una vez al año, en partes iguales, entre todas las personas que durante el año registraron compras acumuladas inferiores al equivalente de cuarenta salarios mínimos. El monto distribuido equivale al setenta por ciento (70%) del Fondo.

Asimismo, el restante treinta por ciento (30%) del Fosore se destinará a financiar la cobertura de las pensiones por invalidez y muerte (solo personas de bajos ingresos). El pago de estos beneficios solidarios será efectuado por la Caja Costarricense de Seguro Social, entidad encargada de administrar este tipo de beneficios.

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

Para las compras que realicen las personas jurídicas, se propone que el cincuenta por ciento (50%) de lo registrado vaya directamente al Fosore, y el otro cincuenta por ciento (50%) se reintegre a las empresas mediante un crédito fiscal que será usado en el siguiente período fiscal. De esta forma, se genera un incentivo a favor de las empresas consumidoras y, al mismo tiempo, estas contribuyen al Fondo Solidario.

Para el caso de las personas que ya tienen pensión, y también para las personas que tienen una edad superior a los sesenta y cinco años, se establece que podrán retirar el Fondo Individual de Pensión-Consumo cada cinco años, de manera similar al sistema de pensión voluntario que funciona ya en el país.

Resultados esperados

A continuación, se presenta un resumen de los efectos positivos esperados del proyecto Pensión-Consumo:

- El proyecto Pensión-Consumo promueve la equidad contributiva, debido a que a mayor cantidad de consumo, mayor será el monto acumulado en la cuenta de retiro de cada individuo.
- El proyecto se establece sobre el principio de solidaridad, lo cual permite que las personas de altos ingresos colaboren con el financiamiento de las pensiones por vejez de las personas de más bajos ingresos.
- El proyecto Pensión-Consumo ofrece cobertura universal a las pensiones de los grupos de bajos ingresos que tradicionalmente no están cubiertos por la Caja Costarricense de Seguro Social.
- La reducción de la evasión es un elemento fundamental para fortalecer la eficiencia tributaria, la cual se lograría sin necesidad de aumentar las tasas actuales del impuesto.
- Como consecuencia del punto anterior, habrá un aumento significativo de la recaudación tributaria y de los ingresos del Estado por el impuesto de ventas. Se estima que con este mecanismo la recaudación del impuesto llegaría al noventa por ciento (90%).

- El ahorro acumulado en todas las cuentas por vejez será un fondo de ahorro nacional que permitirá impulsar la inversión productiva y social, así como la promoción del desarrollo económico.
- Participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura tributaria en el país.

Por las razones mencionadas, someto a conocimiento de los señores diputados y las señoras diputadas el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE PENSIÓN-CONSUMO

ARTÍCULO 1.- Objeto de la ley

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

ARTÍCULO 2.- Ámbito de aplicación

La pensión-consumo será aplicable a todas las personas residentes en el territorio costarricense que posean la documentación necesaria para realizar la acreditación individual de los fondos creados por la presente ley. El reglamento definirá los requisitos específicos que deben cumplir los residentes, nacionales y no nacionales, para tener derecho a la cobertura.

Solo tendrán derecho a las pensiones por invalidez y muerte, financiadas con los fondos de pensión-consumo creados por la presente ley, las personas que demuestren que cumplen la normativa vigente de la Caja Costarricense de Seguro Social para dicho régimen.

ARTÍCULO 3.- Creación de los fondos de pensión-consumo

Créanse los fondos de pensiones basados en el consumo, denominados “fondos de pensión-consumo”, mediante una contribución social equivalente al cuatro por ciento (4%) del valor de las compras de bienes y servicios sujetas al impuesto sobre las ventas.

ARTÍCULO 4.- Distribución de los fondos de pensión-consumo

Los recursos recaudados por concepto de fondos de pensión-consumo se distribuirán de la siguiente forma:

- a) La recaudación sobre el consumo individual anual que no sobrepase un monto equivalente a cuarenta salarios mínimos, se acreditará, íntegramente, a título del individuo que realizó el consumo, para conformar una cuenta individual de pensión-consumo.

b) Las recaudaciones sobre el consumo individual anual en exceso del equivalente a cuarenta salarios mínimos, se distribuirán de la siguiente forma: un treinta por ciento (30%) para alimentar la cuenta de ahorro individual para la pensión-consumo de la persona que generó las compras de bienes y servicios; un sesenta por ciento (60%) para alimentar el Fondo de Solidaridad para el Retiro, Fosore, y un diez por ciento (10%) para alimentar el Fondo de Gestión Ambiental.

Queda prohibido el uso de dichos recursos para fines distintos a los señalados en la presente ley. Los jefes o los funcionarios que incumplan con esta disposición serán sancionados con despido y pena de cinco años de cárcel cuando el incumplimiento dé lugar a la pérdida de los beneficios de las personas.

c) La recaudación del porcentaje correspondiente a la pensión-consumo, derivada de las compras que realicen las personas jurídicas, se acreditarán así: un cincuenta por ciento (50%) de lo registrado va directamente al Fosore, y el otro cincuenta por ciento (50%) se reintegrará a la empresa u organización, en la forma de un crédito fiscal que será usado en el siguiente período fiscal.

ARTÍCULO 5.- Cuenta individual de pensión-consumo

El saldo final acumulado en la cuenta individual de pensión-consumo, una vez cumplidas las condiciones para pensionarse vigentes para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, será utilizado por el beneficiario para obtener una pensión por vejez bajo la figura de renta vitalicia, la cual será administrada en las mismas condiciones establecidas en la Ley de Protección al Trabajador.

Para las personas de bajos recursos que, en razón de su baja capacidad contributiva, no hayan logrado consolidar una pensión contributiva mediante cualesquiera de los regímenes de pensiones obligatorios existentes, ya sean colectivos o individuales, y que por su condición de vulnerabilidad califiquen para una pensión no contributiva, el monto de la cuenta individual acumulado por medio de los fondos de pensión-consumo será adicionado a la cuenta individual generada por el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, para calcular una sola pensión por concepto de renta vitalicia.

Si el monto de dicha renta resulta inferior al monto de la pensión mínima otorgada por el Régimen No Contributivo de pensiones por monto básico, el Estado complementará la diferencia necesaria para financiar la pensión no contributiva.

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

a retirar el saldo acumulado en el Fondo Individual de Pensión-Consumo cada cinco años.

ARTÍCULO 6.- Administración de las cuentas individuales de pensión-consumo

Las cuentas individuales de pensión-consumo serán administradas por las operadoras de pensiones complementarias, bajo las condiciones establecidas en la Ley de Protección al Trabajador, incluida la rentabilidad que generen dichas cuentas. Los fondos serán objeto de un registro separado de los demás fondos individuales de pensión administrados por las operadoras de pensiones. Los propietarios de las cuentas individuales de pensión-consumo podrán realizar la libre elección de la operadora en las mismas condiciones definidas en la Ley de Protección al Trabajador.

ARTÍCULO 7.- Destino del Fondo de Solidaridad para el Retiro (Fosore)

El Fosore cumplirá funciones de solidaridad dentro del Régimen de Pensión-Consumo. Un setenta por ciento (70%) de los recursos que ingresan anualmente al Fosore se trasladarán a las operadoras de pensiones al final de cada año fiscal, para alimentar las cuentas individuales de pensión-consumo de las personas de bajos ingresos, con el fin de mejorar de forma solidaria el monto de la pensión-consumo de dicha población. Los criterios específicos para definir a las personas de bajos ingresos beneficiarias de esta transferencia solidaria, así como los criterios de acreditación de beneficios, serán definidos mediante el reglamento de la presente ley.

El restante treinta por ciento (30%) será transferido al final de cada año fiscal a la Caja Costarricense de Seguro Social, según lo dispuesto en el artículo 10 de esta ley, para la cobertura de las prestaciones por invalidez y muerte de todas las personas pertenecientes al Régimen de Pensión-Consumo.

ARTÍCULO 8.- Pensiones por invalidez y muerte basadas en el consumo

La pensión por invalidez o sobrevivencia, financiada por medio del Fosore, se concederá con carácter de pensión adicional a la otorgada por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias o por cualquier régimen especial obligatorio sustituto de este.

Los montos de las pensiones por invalidez y muerte, financiadas por medio del Fosore, serán de cuantía uniforme, y serán fijados con base en cálculos actuariales realizados por dicha institución.

ARTÍCULO 9.- Propiedad de los fondos de pensión-consumo

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

ARTÍCULO 10.- Administración de las pensiones por invalidez y muerte basadas en el consumo

Las pensiones por invalidez y muerte, financiadas por el Régimen de Pensión-Consumo, por medio del Fosore, serán administradas por la Caja Costarricense de Seguro Social a título de programa independiente y separado de los restantes programas que administra dicha institución, y operarán bajo un método de financiamiento colectivo y solidario.

ARTÍCULO 11.- Administración del Fosore

El Fosore será administrado por el Ministerio de Hacienda. Operará como un fondo temporal, cuyo monto acumulado al final de cada año se transferirá íntegramente a las instituciones señaladas en la presente ley. La no transferencia de este fondo, por parte del Ministerio de Hacienda, en el plazo indicado a dichas instituciones, se imputará como falta grave del jerarca del Ministerio y de los responsables internos administradores del Fosore, y acarreará el despido de sus puestos por mandato de ley.

ARTÍCULO 12.- Fondo de Gestión Ambiental

Los recursos del Fondo de Gestión Ambiental serán administrados por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, y serán canalizados de forma exclusiva, oportuna y eficientemente a las micros y pequeñas empresas para el financiamiento de las inversiones productivas que garanticen la protección del ambiente.

ARTÍCULO 13.- Registro y acreditación

El registro de los fondos destinados a las cuentas individuales de pensión-consumo se realizará en el momento de la compra de los bienes y servicios, cuando la transacción se realice mediante el uso de tarjeta de crédito o débito, o por medio de pago electrónico desmaterializado equivalente. Las empresas privadas y las instituciones participantes en la gestión de dichos medios de pago deberán suministrar al Ministerio de Hacienda, en calidad de entidad recaudadora de los fondos de pensión-consumo, todo el detalle de la información requerida para construir un registro anual de ventas y consumo, así como para registrar y acreditar los recursos a las cuentas individuales de pensión-consumo.

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

Cuando por falta de información, como es el caso de las compras efectuadas por los turistas, no sea posible acreditar los fondos de pensión consumo al individuo comprador, las cotizaciones sociales correspondientes se destinarán a alimentar el Fosore.

ARTÍCULO 14.- Registro único de consumo y balance anual

Los registros individuales de consumo, ya sean los realizados a partir de compra-ventas por medios electrónicos, o bien las respaldadas por medio de facturas o comprobantes físicos, se utilizarán como prueba para la construcción de una base de datos o registro único de ventas y consumo.

A partir de la identificación de las entidades comerciales vendedoras asociadas a cada transacción de compra y venta registradas en el sistema de pensión consumo, el registro único de consumo permitirá construir un balance anual de ventas para cada entidad comercial, que servirá de base para la liquidación y el cobro anual de la recaudación por concepto de impuesto de ventas y de los fondos de pensión consumo. El registro único de consumo y ventas alimentado por el sistema de pensión-consumo será administrado por el Ministerio de Hacienda, como instrumento de combate a la evasión del pago del impuesto de ventas.

Al final de cada año fiscal, el Ministerio de Hacienda tendrá un plazo máximo de treinta días para realizar el balance anual y transferir los fondos respectivos a las operadoras de pensiones, a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, según corresponda.

ARTÍCULO 15.- Entidad de registro de transacciones

Con el fin de implementar el sistema de registro de transacciones individuales de consumo creado mediante la presente ley, el Ministerio de Hacienda podrá contratar a una entidad privada especializada en sistemas operativos, mediante el método de concurso público o de contratación directa, en este caso, debidamente autorizada por la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO 16.- Administración de las cuentas individuales y pensiones por vejez

Las cuentas individuales de pensión-consumo serán administradas por las operadoras de fondos de pensiones creadas, reguladas y supervisadas en el ámbito de la Ley N.º 7983, y sus reformas. La elección de la administradora y los mecanismos de otorgamiento de las pensiones por vejez basadas en los fondos de pensión-consumo serán los mismos que rigen para el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias.

Sin embargo, el régimen de comisiones aplicable a la administración de los fondos de pensión consumo será diferenciado y con comisiones inferiores a los otros esquemas de pensiones de cuentas individuales. Se prohíbe a las operadoras de pensiones complementarias cargar comisiones de administración sobre las cuentas que se encuentren inactivas, excepto cuando se trate de comisiones basadas en la rentabilidad generada.

En caso de fallecimiento del propietario de la cuenta individual de pensión-consumo sin que exista un beneficiario legalmente designado, el saldo de la cuenta individual deberá ser transferido automáticamente al Fosore.

ARTÍCULO 17.- Información a los propietarios de cuentas individuales de pensión-consumo

Las operadoras de pensiones están obligadas a suministrar un estado de cuenta a todos los individuos que tengan fondos de pensión-consumo acumulados en el mes de enero de cada año. Asimismo, garantizarán los medios de consulta electrónica remotos para que los beneficiarios puedan consultar el saldo de su cuenta individual de pensión-consumo en cualquier momento.

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

ARTÍCULO 18.- Supervisión

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

TRANSITORIO ÚNICO.- Se aumenta la tasa vigente del impuesto sobre las ventas al catorce por ciento (14%), de los cuales se destinarán, durante el primer año de aplicación de esta ley, trece puntos porcentuales al impuesto de ventas y un punto porcentual de dicho impuesto, pero en forma de contribución social, a la pensión-consumo.

Durante el segundo año de operación se destinarán doce puntos porcentuales al impuesto de ventas y dos puntos porcentuales como contribución social a la pensión-consumo. A partir del tercer año se destinarán diez puntos porcentuales al impuesto de ventas y cuatro puntos de ese impuesto se transferirán con carácter de contribución social a la pensión consumo.

Los plazos de los años señalados en la presente ley se refieren al año fiscal.

Rige a partir de su publicación.

Yolanda Acuña Castro

José Joaquín Porras Contreras

Justo Orozco Álvarez

Rita Chaves Casanova

Martín Monestel Contreras

Víctor Emilio Granados Calvo

Carlos Avendaño Calvo

José Roberto Rodríguez Quesada

José María Villalta Florez-Estrada

Walter Céspedes Salazar

Víctor Hugo Víquez Chaverri

Antonio Calderón Castro

Alicia Fournier Vargas

Rodrigo Pinto Rawson

Carlos Humberto Góngora Fuentes

Adonay Enríquez Guevara

Luis Fernando Mendoza Jiménez

Alfonso Pérez Gómez

Manuel Hernández Rivera

Patricia Pérez Hegg

Ernesto Chavarría Ruiz

Mireya Zamora Alvarado

DIPUTADOS Y DIPUTADAS

3 de julio de 2012

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios.