

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DEL SUBINCISO D) DEL INCISO 1), EL SUBINCISO D) DEL
INCISO 2) DEL ARTÍCULO 70 Y DEL INCISO A) DEL ARTÍCULO 71
DE LA LEY N.º 2248, LEY DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL, DE 5 DE SETIEMBRE
DE 1958, Y SUS REFORMAS**

**DAVID HUBERT GOURZONG CERDAS Y WAGNER ALBERTO
JIMÉNEZ ZÚÑIGA DIPUTADOS**

EXPEDIENTE N.º 22.359

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL SUBINCISO D) DEL INCISO 1), EL SUBINCISO D) DEL INCISO 2) DEL ARTÍCULO 70 Y DEL INCISO A) DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY N.º 2248, LEY DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL, DE 5 DE SETIEMBRE DE 1958, Y SUS REFORMAS

Expediente N.º 22.359

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

En materia de tributos rige un principio de equidad de justicia y de lógica que se construye a partir de tres normas constitucionales como lo son los artículos 18, 33 y 121, inciso 13), de la Constitución Política.

De acuerdo con lo que dispone el numeral 18, todos los habitantes tienen un deber constitucional de contribuir, pero no todos ellos deben hacerlo de igual forma. El artículo 33 del texto constitucional introduce un elemento de lógica, de justicia y de equidad.

Cada uno contribuye para los gastos públicos de acuerdo con las posibilidades que le dan sus ingresos. Es así como se estructura el concepto de progresividad en las cargas tributarias, los que perciben más ingresos cuantitativamente pagan más que quienes tienen menos nivel de rentas.

El poder tributario del Estado, reconocido en el inciso 13) del artículo 121 de la Constitución Política, no es ilimitado ni puede ejercerse arbitrariamente. Se encuentra sujeto a los límites de la racionalidad y a la justicia distributiva.

En ese sentido, no es racional, no es lógico y no es justo que el Estado imponga mayores tributos a quienes menos pueden pagarlos y que exonere y beneficie a contribuyentes que disfrutan de un mayor nivel de ingreso. Por ello, este proyecto de ley está orientado a rescatar los fundamentos de nuestro sistema tributario, que tiende a la justicia y a la lógica.

Conviene recordar que, conforme al artículo 50 de la Constitución Política, el Estado se encuentra sometido a un imperativo ético, es decir, promover el más adecuado reparto de la riqueza, y se actúa en contra de este concepto cuando se carga con tributos a las personas con menores ingresos y se exonera, privilegia y alivia tributariamente a otras que disfrutan de una mayor posibilidad para contribuir.

La Ley 2248, de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de 5 de setiembre de 1958, y sus reformas, establece en los artículos 70 y 71 las

cotizaciones y contribuciones solidarias que deben aportar los afiliados al Régimen Transitorio de Reparto (RTR).

El artículo 70 define una tabla de cotización básica, que se aplica a los educadores activos y a los jubilados. Esa tabla grava los salarios y las pensiones que se encuentran entre ¢803.600 y ¢4.026.000. Los porcentajes de cotización son del 8,75%, 12%, 14% y 16%, dependiendo del monto del salario o de la pensión.

El artículo 71 establece que las pensiones superiores a ¢2.296.000 adicionalmente deben aportar una contribución solidaria. En ese caso, se usa una tabla de porcentajes más elevados, que van por tramos desde el 25% hasta el 75%, y se aplica al monto bruto de la pensión.

La regresividad de la cotización solidaria

El monto a partir del cual se aplica la contribución solidaria es muy bajo. Tal parámetro corresponde a ocho salarios base del puesto con menor remuneración en la escala de sueldos de la Administración Pública.

Anteriormente, la Ley 9383, Ley Marco de Contribución Especial de los Regímenes de Pensiones, estableció en el artículo 3 en diez (10) salarios base el parámetro para iniciar la aplicación de la contribución solidaria. No obstante, el parámetro vigente es bajo y afecta una gran cantidad de pensiones ubicadas en tramos inferiores y medios de los educadores pensionados.

Como resultado, esa modificación al artículo 71 de la Ley 2248, aprobada en noviembre de 2019 (Ley 9796), generó una desigualdad en los aportes de la cotización solidaria. Algunos ejemplos ilustran lo que sucede al aplicar dicho artículo.

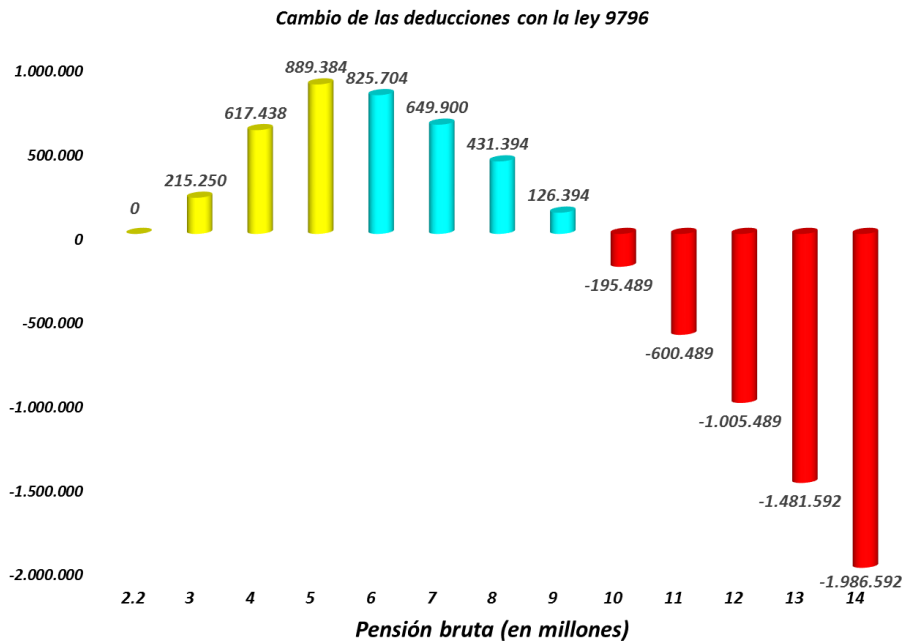
Según datos de Jupema, mediante oficio Jupema JD PRE 0052-12-2019 (ver cuadro anexo 3), con la nueva tabla de cotización solidaria una pensión de ¢4 millones nominales, que antes no se encontraba afectada por esta contribución solidaria, hoy contribuye con 617.000 colones adicionales por este concepto.

No obstante, una pensión de ¢8 millones nominales contribuye menos, con un aporte adicional solamente de 431.000 colones mensuales; mientras que una pensión de ¢9 millones, aporta solamente 126.394 colones al mes.

El asunto presenta complicaciones adicionales respecto de las pensiones o jubilaciones más altas, ya que una pensión de ¢12 millones deja de contribuir con un monto neto de un millón de colones.

Parece extraño, pero esa es la realidad que introdujo el artículo 71 modificado por la Ley 9796. Las pensiones más altas en lugar de contribuir en mayor grado, en virtud del principio tributario de progresividad, se benefician con una exoneración injusta y antitécnica.

Como consecuencia, se produce un contrasentido matemático, lógico y antijurídico, que se muestra en la siguiente figura. Dicha ilustración indica que el actual artículo 71 genera una “curva de regresividad”.



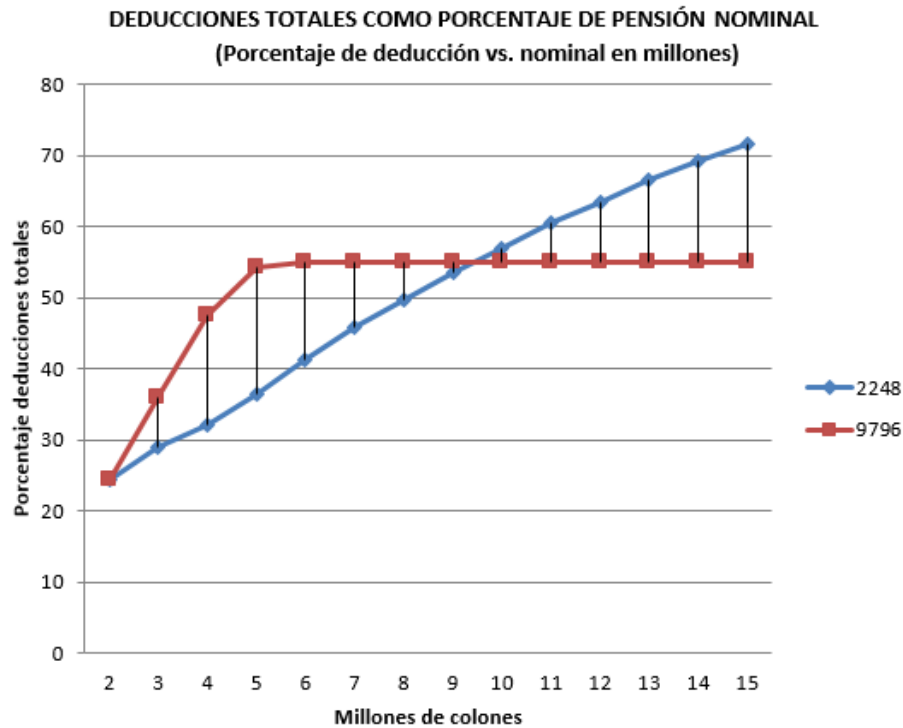
Las pensiones inferiores a ¢5 millones (mostradas mediante barras amarillas) pagan una cotización creciente. Sin embargo, las pensiones que superan ese monto y hasta 9 millones (representadas con barras celestes) aportan una cotización decreciente.

Finalmente, las pensiones que pasan de los 9 millones (se dibujan con barras rojas) se benefician con una exoneración, dejan de contribuir, se eximen del principio de solidaridad, es decir, la pensión aumenta, al disponer de un ingreso neto mayor.

Las barras celestes y rojas reflejan un absurdo matemático, un agravio, una lesión que roza con el principio de progresividad que debe inspirar cualquier sistema tributario.

El siguiente gráfico ilustra el comportamiento de las deducciones actuales según el artículo 71 de la Ley 2248, y sus reformas. Anteriormente los porcentajes de deducción aumentaban proporcionalmente, según señala la línea azul.

La redacción actual del artículo 71 impone deducciones (línea roja) que aumentan desproporcionadamente para las jubilaciones entre 2.2 y 5 millones de colones nominales (de ahí una línea más empinada) al tiempo que las mantiene constantes para los tramos más elevados (la línea se aplanan), esto según información de Jupema.



La superposición de los artículos 70 y 71

La modificación de la Ley 2248, aprobada en 2019 (Ley 9796), condujo a la superposición de las tablas de cotización de los artículos 70 (cotización básica) y 71 (contribución solidaria).

Dicha reforma bajó el umbral de afectación del artículo 71 de 4 a 2.2 millones de colones, pero dejó inalterado el artículo 70, cuya cotización se cobraba hasta ¢4 millones, generando una superposición de escalerillas entre ambos artículos.

El artículo 70 obliga al pago de la cotización básica que se cobra hasta 4 millones colones. Al mismo tiempo, el artículo 71 establece el pago de la cotización solidaria a partir de 2,2 millones. Por lo tanto, la Ley 9796 obliga al pago simultáneo de la contribución básica y de la contribución solidaria en el rango de 2,2 a 4 millones de pensión bruta.

La consecuencia es la superposición de tablas de cotización básica y contribución solidaria que muestra la figura siguiente:

<i>Artículo 70</i>	<i>Artículo 71</i>	
1.722.000		} 16,00%
2.296.000		
2.296.000	2.296.000	} 25,00%
	2.870.000	
	2.870.000	} 35,00%
	3.587.500	
	3.587.500	} 45,00%
	4.026.851	
4.026.851	4.026.851	} 45,00%
	4.484.375	

← *Superposición*

Con la redacción final por Ley 9796 se debe pagar la cotización básica en el rango de ¢2,2 millones hasta ¢4 millones y sobre ese mismo rango de pensión se debe pagar la contribución solidaria. Se produce una doble imposición sobre el mismo ingreso.

La superposición de tablas de cotización agudiza la regresividad de la ley y genera un aumento desproporcionado de las deducciones en el rango de jubilaciones entre 2.2 y 4 millones de colones (línea roja en el gráfico anterior). Estas se encontraban libres de la contribución especial solidaria y redistributiva, pero ahora realizan un doble aporte.

El impacto mínimo en las finanzas públicas

La Ley 9796, al aumentar la contribución especial solidaria y redistributiva, tiene un efecto en la recaudación equivalente a 7.800 millones de colones al año. Esto significa siete diezmilésimas partes del gasto realizado mediante el presupuesto nacional. En términos decimales esto es 0,0007 en relación con el total del gasto del Gobierno central.

Como proporción del producto interno bruto (PIB), representa dos diezmilésimas partes. En términos decimales esto es 0,0002 en relación con el PIB. Por lo tanto, la recaudación que hace esta ley no es significativa estadísticamente respecto al déficit fiscal.

Sin embargo, creó desigualdad donde no existía, en razón de los aportes desproporcionados que se cobran a las jubilaciones entre 2.2 y 4 millones de colones nominales, en relación con los tramos superiores de pensión.

En conclusión, la presente iniciativa de ley tiene como objeto reducir la desigualdad existente en las contribuciones establecidas en los artículos 70 y 71 de la Ley 2848, sin producir ningún efecto significativo en las finanzas públicas del país, para ser aplicado a las personas pensionadas, con el fin de:

- a) Eliminar la superposición de tablas de cotización existente en los artículos 70 y 71 de la Ley 2848, modificada por las Leyes 7531 y 9796.
- b) Reducir la carga de contribución de la cotización solidaria establecida en el artículo 71 de la Ley 9796, para las pensiones más bajas del rango de afectación de dicho artículo.
- c) Mantener el efecto fiscal de las modificaciones de esta ley en un nivel mínimo, estadísticamente no significativo, respecto a las erogaciones del presupuesto nacional.

Nos resulta evidente que cualquier sistema tributario tiene que considerar y medir la capacidad económica del contribuyente. Insistimos que el mayor daño ocasionado a la economía del país no se encuentra en la magnitud de los impuestos o en la presión fiscal sobre los patrimonios, sino en la aprobación de abusivos privilegios, de desigualdades injustificadas e irritantes que introduce el legislador en el sistema tributario.

Con base en lo expuesto, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el presente proyecto de ley y se les solicita el voto afirmativo para su aprobación.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DEL SUBINCISO D) DEL INCISO 1), EL SUBINCISO D) DEL
INCISO 2) DEL ARTÍCULO 70 Y DEL INCISO A) DEL ARTÍCULO 71
DE LA LEY N.º 2248, LEY DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL MAGISTERIO NACIONAL, DE 5 DE SETIEMBRE
DE 1958, Y SUS REFORMAS**

ARTÍCULO ÚNICO- Se reforman el subinciso d) del inciso 1), el subinciso d) del inciso 2) del artículo 70 y el inciso a) del artículo 71 de la Ley 2248, Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, de 5 de setiembre de 1958, y sus reformas. Los textos son los siguientes:

Artículo 70.- Cotización básica de los funcionarios activos y de los pensionados

1- Todos los funcionarios activos cubiertos por este régimen cotizarán según lo siguiente:

a) Hasta dos veces la base cotizable, con el ocho punto setenta y cinco por ciento (8,75%) de su salario.

b) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta cuatro veces la base cotizable, con el doce por ciento (12%) de ese exceso.

c) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta seis veces la base cotizable, con un catorce por ciento (14%) de ese exceso.

d) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta el monto de pensión general establecida para todos los regímenes de pensiones, con un dieciséis por ciento (16%) de ese exceso.

2- Todos los pensionados cubiertos por este régimen, sea que hayan adquirido su derecho al amparo de esta ley o de cualquiera de las anteriores, sean estas la Ley 2248, de 5 de setiembre de 1958, y sus reformas, o la Ley 7268, de 14 de noviembre de 1991, y sus reformas, cotizarán según lo siguiente:

a) Hasta tres veces la base cotizable, exento.

b) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta cuatro veces la base cotizable, con un doce por ciento (12%) de ese exceso.

c) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta seis veces la base cotizable, con un catorce por ciento (14%) de ese exceso.

d) Sobre el exceso de lo establecido en el inciso anterior y hasta **diez (10) veces el salario más bajo pagado en la Administración Pública**, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil, con un dieciséis por ciento (16%) de ese exceso.

Para los efectos de este artículo, debe entenderse por base cotizable el salario base más bajo pagado por la Administración Pública.

Artículo 71- Contribución especial, solidaria y redistributiva de los pensionados y jubilados

Además de la cotización común establecida en el artículo anterior, los pensionados y los jubilados cuyas prestaciones superen los montos que se fijarán, contribuirán en forma especial, solidaria y redistributiva, de acuerdo con la siguiente tabla:

a) Sobre el exceso del monto de **diez (10) salarios base del puesto más bajo pagado en la Administración Pública**, según la escala de sueldos de la Administración Pública emitida por la Dirección General de Servicio Civil y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicho tope, contribuirán con el veinticinco por ciento (25%) de tal exceso.

[...].

Rige a partir de su publicación.

David Hubert Gourzong Cerdas

Wagner Alberto Jiménez Zúñiga

Diputados

12 de enero de 2021

NOTAS: Este Proyecto aún no tiene comisión asignada.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.