

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

**PROYECTO DE LEY**

**LEY PARA LA ADECUADA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO DE RENTA EN  
LAS PERSONAS MULTIPENSIONADAS: ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL  
AL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA,  
N.º 7092, DE 19 DE MAYO DE 1988, Y SUS REFORMAS**

**YORLENY LEÓN MARCHENA  
DIPUTADA**

**EXPEDIENTE N.º 22.261**

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

## PROYECTO DE LEY

### LEY PARA LA ADECUADA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO DE RENTA EN LAS PERSONAS MULTIPENSIONADAS: ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA, N.º 7092, DE 19 DE MAYO DE 1988, Y SUS REFORMAS

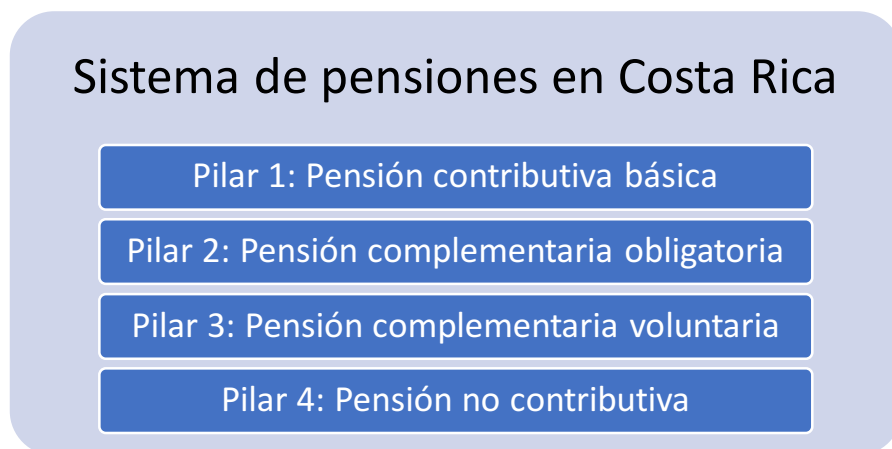
Expediente N.º 22.261

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Sistema de pensiones en Costa Rica

En Costa Rica se cuenta con un sistema de pensiones con 4 pilares:

Figura 1. Pilares del sistema de pensiones de Costa Rica

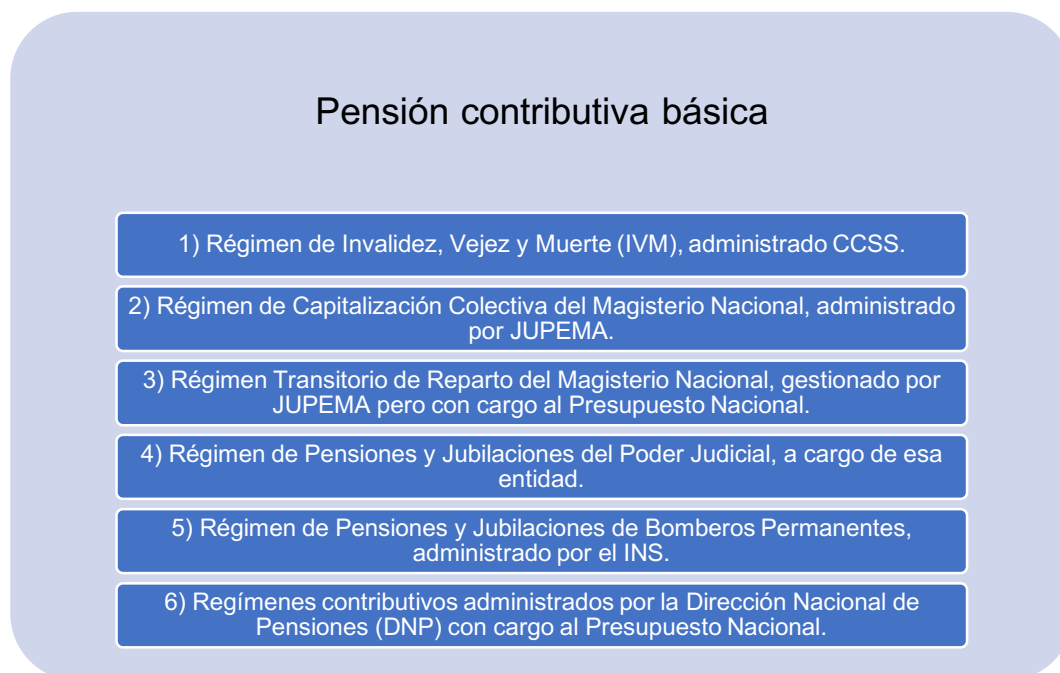


Fuente: elaboración propia.

Los tres primeros pilares son contributivos, es decir, que la persona contribuye económicamente con el régimen para asegurarse de recibir una pensión en el momento que las reglas del régimen lo establezcan. El cuarto pilar es no contributivo, y se les proporciona a personas en pobreza que no hayan cotizado, algunas personas con discapacidad e imposibilitados para trabajar, huérfanos, viudas, entre otros.

El primer pilar se constituye por varios regímenes que se financian con contribuciones tripartitas: trabajadores, patronos y Estado. Los regímenes que lo conforman son:

Figura 2. Regímenes del primer pilar



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, el pilar complementario obligatorio “brinda a los trabajadores asalariados que cotizaron y concluyen su vida laboral, una pensión complementaria a la básica contributiva. Se diferencian aquí dos tipos de pensiones complementarias, las creadas por la Ley de Protección al Trabajador -LPT- (Ley N.º 7983 de 2000), y las que existían previamente a esa ley en algunas instituciones públicas, creadas por otra normativa”.<sup>1</sup>

Por último, en el pilar complementario voluntario se recogen las pensiones de personas mayores a 15 años que aportan libremente, de manera voluntaria y con el monto que el mismo afiliado decida. Adicionalmente, la persona afiliada puede hacer aportes extraordinarios y tienen una estructura diferente de retiros anticipados.

### Multipensiones en Costa Rica

Existen personas pensionadas que reciben más de una renta relacionada con pensión, algunas veces porque realizaron aportes a más de un régimen del primer pilar y, por lo tanto, obtuvieron el derecho a dos pensiones, en otros casos producto

<sup>1</sup> Sauma, Pablo. Situación y características del sistema de pensiones al 2012. San José, Estado de la Nación, 2013. Pág. 12. Recuperado de: <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/356?show=full>

de la muerte de un familiar que hereda su pensión a una persona que ya cuenta con una.

En un sistema con varios pilares, la existencia de personas que cuentan con multipensión se vuelve una práctica común. A inicios de este año la presidenta de la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (Unespa), Pilar González de Frutos, manifestó<sup>2</sup> que “la variedad de fuentes de la pensión responde a una variedad de metodologías para la generación de reservas y que esta variedad es necesaria por las circunstancias socioeconómicas, sobre todo, a partir del segundo tercio del siglo. (...) Advirtió también de que las pensiones del futuro se van a caracterizar “por tener niveles más elevados de incertidumbre”.

Es más, el Banco Mundial ha establecido que “la estrategia recomienda el establecimiento de sistemas de pensiones flexibles de pilares múltiples, que constan de tres pilares basados en diferentes formas de apoyo a los ingresos, siempre que existan condiciones iniciales adecuadas”.<sup>3</sup>

Sin embargo, si observamos la composición de los diferentes regímenes de pensiones de nuestro país, es necesario que estos no solamente existan, si no que tengan reglas de funcionamiento que permitan su sostenibilidad y adecuada operación. Además, que las contribuciones que deban hacer las personas relacionadas con esas rentas se calculen de manera apropiada, para que tributen de manera adecuada.

Aunado a esto, hay que considerar que una parte de estas pensiones se pagan con cargo al presupuesto nacional, es decir, se destinan recursos de la recaudación de tributos para pagar pensiones. Estas pensiones terminamos pagándolas todas las personas que cancelamos nuestros impuestos, por lo que deben ser pensiones que cumplan topes y tributen de manera adecuada.

El Semanario Universidad, en junio de 2018, lanzó una serie de artículos<sup>4</sup> donde podemos encontrar algunos datos de las personas multipensionadas en nuestro país. “Los multipensionados representan el 5% de jubilados del país y reciben el 8,6% del total del dinero que se paga en pensiones”. Además, consumen un 8,6% del total de lo que se paga en pensiones en Costa Rica; el promedio de su ingreso bruto es de ₡773.000 al mes.

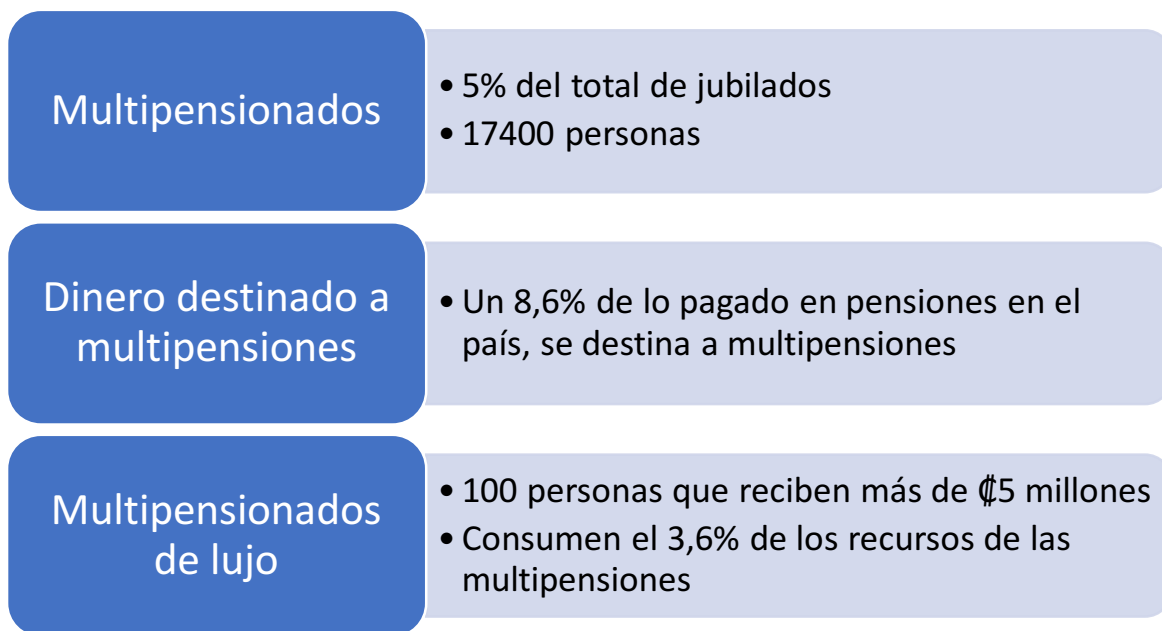
---

<sup>2</sup> Inese. “Los esquemas multipensión se acabarán por imponer”. España, Inese, 2020. Recuperado de: <https://www.inese.es/los-esquemas-multipension-se-acabaran-por-imponer/>

<sup>3</sup> World Bank. Pension Reform and the Development of Pension Systems. An Evaluation of World Bank Assistance. Washington, World Bank, 2006. Pág. 24.

<sup>4</sup> Miranda, Hulda. Miles de ticos cobran varias pensiones a la vez (y eso es legal). San José, Semanario Universidad, 2018. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/pais/multipensionados/>

Figura 3. Datos de multipensiones en Costa Rica

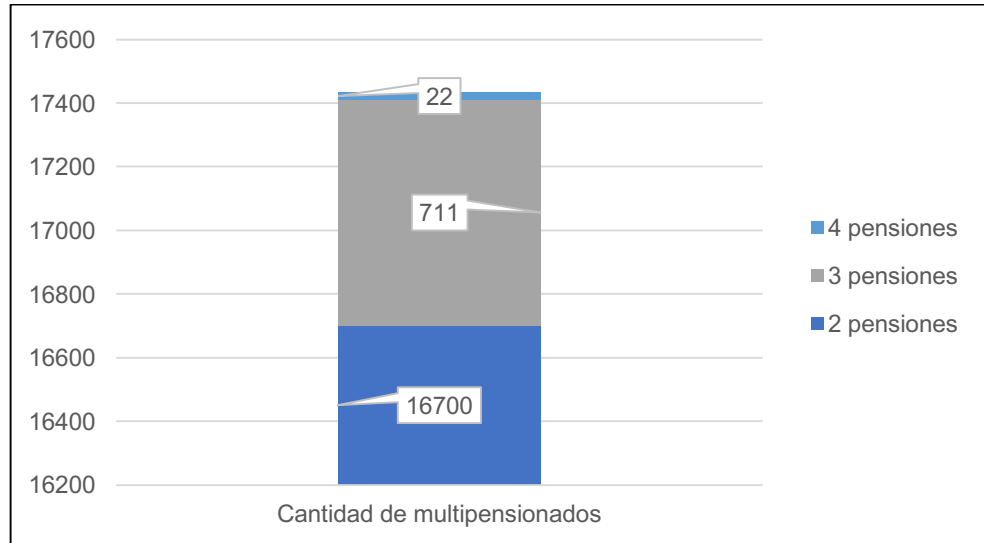


Fuente: elaboración propia con datos del Semanario Universidad (2018).

Aunque en la mayoría de los casos de multipensión las personas reciben una renta igual o menor al tope de la pensión otorgada por el IVM<sup>5</sup>, hay al menos 100 multipensionados que reciben más de ₡5.000.000 mensuales. Además, hay aproximadamente 22 personas que reciben cuatro pensiones.

<sup>5</sup> ₡1.612.851 sin postergación y ₡2.282.184 con postergación, según datos de Supen. <https://www.supen.fi.cr/montos-de-pension-ivm>

Gráfico 1. Cantidad de personas multipensionadas según cantidad de pensiones que recibe



Fuente: elaboración propia con datos del Semanario Universidad (2018).

### Impuesto de la renta y multipensiones

Ante este panorama, donde las multipensiones son una consecuencia lógica del sistema multi- pilar del país, es necesario analizar la manera en la que se gestiona el pago de tributos sobre las rentas que tienen su origen en pensiones. Según la Ley de Impuesto sobre la Renta, N.º 7092, de 19 de mayo de 1988, y sus reformas,

A las personas físicas domiciliadas en el país se les aplicará, calculará y cobrará un impuesto mensual, de conformidad con la escala que se señalará sobre las rentas que a continuación se detallan y cuya fuente sea el trabajo personal dependiente o la jubilación o pensión u otras remuneraciones por otros servicios personales.<sup>6</sup>

De esta manera, dentro del cálculo de las rentas o ingresos de cada persona, dato necesario para calcular la cantidad de dinero que debe cancelar por concepto el impuesto sobre la renta, se incluyen las rentas producto de las pensiones, y según la misma Ley N.º 7092, el pago del impuesto se calcula con la siguiente escala de tarifas:

**ARTÍCULO 33- Escala de tarifas.** El empleador o el patrono retendrá el impuesto establecido en el artículo anterior y lo aplicará sobre la renta total percibida mensualmente por el trabajador. En los casos de los incisos a), b) y c) del artículo anterior lo aplicará el Ministerio de Hacienda y, en el caso del inciso ch) de ese mismo artículo, todas las demás entidades, públicas o

<sup>6</sup> República de Costa Rica. Ley de Impuesto sobre la Renta, N.º 7092, de 19 de mayo de 1988, y sus reformas.

privadas, pagadoras de pensiones. La aplicación se realizará según la siguiente escala progresiva de tarifas:

- a) Las rentas de hasta ₡840.000,00 (ochocientos cuarenta mil colones) mensuales no estarán sujetas al impuesto.
- b) Sobre el exceso de ₡840.000,00 (ochocientos cuarenta mil colones) mensuales y hasta ₡1.233.000,00 (un millón doscientos treinta y tres mil colones) mensuales, se pagará el diez por ciento (10%).
- c) Sobre el exceso de ₡1.233.000,00 (un millón doscientos treinta y tres mil colones) mensuales y hasta ₡2.163.000,00 (dos millones ciento sesenta y tres mil colones) mensuales, se pagará el quince por ciento (15%).
- ch) Las personas que obtengan rentas de las contempladas en los incisos b) y c) del artículo 32, pagarán sobre el ingreso bruto, sin deducción alguna, el quince por ciento (15%).
- d) Sobre el exceso de ₡2.163.000,00 (dos millones ciento sesenta y tres mil colones) mensuales, y hasta ₡4.325.000,00 (cuatro millones trescientos veinticinco mil colones) mensuales, se pagará el veinte por ciento (20%).
- e) Sobre el exceso de ₡4.325.000,00 (cuatro millones trescientos veinticinco mil colones) mensuales, se pagará el veinticinco por ciento (25%).<sup>7</sup>

La complejidad al aplicar el cobro del impuesto de renta en multipensiones de manera correcta yace en que, en algunos casos, se aplica el mínimo exento (₡840.000 para el momento de presentación de este proyecto) a todas las pensiones percibidas, cuando es más progresivo que de todas las rentas obtenidas por una persona contara con un único mínimo exento. Esta situación provoca que la recaudación del impuesto de la renta en las personas multipensionadas sea menor, debido a que la base impositiva resulta menor a consecuencia de los múltiples tramos exentos para los primeros niveles de cada pensión.

#### Sustento de la adición propuesta

Gracias a la colaboración de la División de Supervisión Regímenes Colectivos de la Superintendencia de Pensiones (Supen), se construyó una estimación preliminar para aplicar un cobro reformulado de impuesto sobre renta a las personas con multipensión, y se realizó en mayo de 2020. En este análisis se partió de que actualmente, en el escenario sin reforma, el impuesto sobre la renta se aplica de forma cédular, no se está haciendo ningún tipo de globalización.

---

<sup>7</sup> Ídem

Se tomaron en cuenta la diversidad de contribuciones obligatorias y solidarias para efectos de no sobrepasar lo estipulado en la Convención OIT de gravámenes fiscales, cargas sociales u otras mayores al 45% de la pensión bruta.

Para efectos metodológicos, Supen estimó el impacto recaudatorio en el impuesto sobre la renta en el caso de que una persona tenga más de una pensión, y para la aplicación de dicho impuesto estas sumen y solamente se considere un único monto exento por persona. Se analizó también el efecto que tiene este incremento recaudatorio sobre la contribución solidaria, al ser esta última la variable de cierre para respetar el 45% de la OIT.

Figura 4. Metodología para la estimación preliminar para aplicar cobro reformulado de impuesto sobre renta a las personas con multipensión

Metodología
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reconoce el artículo 29 del acuerdo internacional N° 128 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, que tiene el país con la Organización Internacional del Trabajo, la cual se basa en la prohibición de reducir a más de un 45% el beneficio bruto que le corresponde a una persona jubilada y/o pensionada, por concepto de deducciones de ley.</li> <li>• Se toman “Los tramos del impuesto al salario para el 2020” publicado en el sitio web oficial del Ministerio de Hacienda, que también aplica para jubilaciones, pensiones u otros pagos laborales y se supone que actualmente estos se aplican de forma cedular (no globalizada).</li> <li>• Se emplea el concepto de “multipensión” para el impuesto sobre la renta, entendiendo por esto la suma de todas las pensiones que recibe una persona y la aplicación de un único monto exento (C\$840.000 mensuales al 2020).</li> <li>• Se estima para los siguientes regímenes: Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), Fondo Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, Fondo Poder Judicial, Fondo de Garantías y Jubilaciones de los Empleados del Banco Nacional (FBNCR), Fondo de Pensión Complementaria del ICE, Fondo de Retiro de Empleados, Dirección Nacional de Pensiones, Régimen Transitorio de Retiro, <u>Fondo de Vendedores de Lotería (JPS)</u>.</li> <li>• Se considera el impacto indirecto que podría tener este incremento recaudatorio sobre la contribución solidaria, para los casos en que se sobrepase el umbral de 45% de la OIT.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos de Supen (2020).

Al realizar la estimación, se obtuvieron los siguientes resultados:



**Tabla 1.** Comparación de la situación actual con la situación en caso de la reforma propuesta

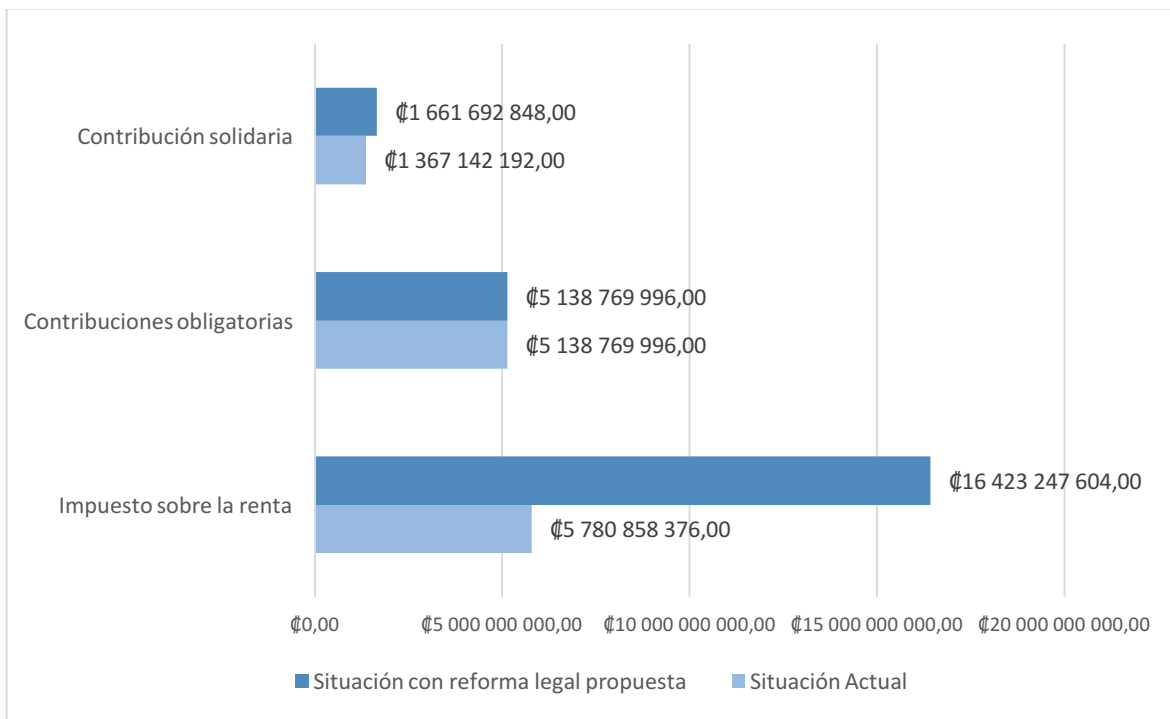
	Situación Actual	Situación con reforma legal propuesta	Diferencia
<b>Impuesto sobre renta</b>	∅5.780.858.376,00	∅16.423.247.604,00	∅10.642.389.228,00
<b>Contribuciones obligatorias</b>	∅5.138.769.996,00	∅5.138.769.996,00	∅0,00
<b>Contribución solidaria</b>	∅1.367.142.192,00	∅1.661.692.848,00	∅294.550.656,00

Fuente: Supen, 2020. Datos anuales, 2019.

Con estos datos podemos demostrar que, de haber contado con la herramienta que sugiere este proyecto de ley, en el año 2019 se hubiera podido recaudar ∅10.642.389.228 más por concepto de impuesto de renta a las personas multipensionadas. Además de esto, la reforma tendría un efecto en las contribuciones solidarias que se le aplican a las pensiones, ya que tendrían una nueva base para el cálculo de dicha contribución; en el caso de la contribución solidaria, el aumento de lo recaudado hubiese ascendido a ∅294.550.656,00.

Las diferencias se pueden apreciar más fácilmente en el siguiente gráfico:

**Gráfico 2.** Comparación de la situación actual con la situación en caso de la reforma propuesta



Fuente: elaboración propia con datos de Supen, 2020. Datos anuales, 2019.

Para ejemplificar la reforma, de manera que quede claro que no se hace un cambio en el porcentaje del impuesto, sino en dotar a la administración tributaria del país de la información para la correcta aplicación del cobro del impuesto, vamos a aplicar la reforma en un caso.

Pensemos en la persona A, dicha persona tiene una pensión de ₱2.600.000 producto de su trabajo como docente; además, cuenta con una pensión de ₱8.000.000 como herencia porque uno de sus padres fue diputado o diputada. Si aplicáramos el impuesto de la renta de la manera habitual, esto sería lo que aportaría:

Tabla 3. Situación actual de la recaudación del impuesto sobre la renta en el caso hipotético de la persona A

<b>Situación actual pensión 1</b>				
de	a	Tarifa	Gravado	Recaudado
∅0,00	∅840.000,00	0%	Exento	∅0,00
∅840.000,00	∅1.233.000,00	10%	∅393.000,00	∅39.300,00
∅1.233.000,00	∅2.163.000,00	15%	∅930.000,00	∅139.500,00
∅2.163.000,00	∅4.325.000,00	20%	∅2.162.000,00	∅432.400,00
∅4.325.000,00	∅8.000.000,00	25%	∅3.675.000,00	∅918.750,00
			<b>Recaudado (parcial)</b>	<b>∅1.529.950,00</b>
<b>Situación actual pensión 2</b>				
de	a	Tarifa	Gravado	Recaudado
∅0,00	∅840.000,00	0%	Exento	∅0,00
∅840.000,00	∅1.233.000,00	10%	∅393.000,00	∅39.300,00
∅1.233.000,00	∅2.163.000,00	15%	∅930.000,00	∅139.500,00
∅2.163.000,00	∅2.600.000,00	20%	∅437.000,00	∅87.400,00
			<b>Recaudado (parcial)</b>	<b>∅266.200,00</b>
<b>Total recaudado</b>				<b>∅1.796.150,00</b>

Fuente: elaboración propia.

En cambio, en el caso de que este proyecto de ley se convierta en ley de la República, se le aplicaría el cobro del impuesto de la renta sobre ambas pensiones, con un único monto exento, y la recaudación sería la siguiente:

Tabla 4. Situación con reforma de la recaudación del impuesto sobre la renta en el caso hipotético de la persona A

<b>Situación con reforma</b>				
de	a	Tarifa	Gravado	Recaudado
∅0,00	∅840.000,00	0%	Exento	∅0,00
∅840.000,00	∅1.233.000,00	10%	∅393.000,00	∅39.300,00
∅1.233.000,00	∅2.163.000,00	15%	∅930.000,00	∅139.500,00
∅2.163.000,00	∅4.325.000,00	20%	∅2.162.000,00	∅432.400,00
∅4.325.000,00	∅10.600.000,00	25%	∅6.275.000,00	∅1.568.750,00
<b>Total recaudado</b>				<b>∅2.179.950,00</b>
<b>Diferencia en recaudación</b>				<b>∅383.800,00</b>

Fuente: elaboración propia.

La diferencia mensual en la recaudación es de ¢383.800 en el caso de una sola persona. Es decir, solo en el caso de la persona A, que es uno de los casos que se incluyeron en la serie de reportajes del Semanario Universidad, anualmente se están dejando de recaudar aproximadamente ¢5.000.000. Además, el acumulado alcanza montos superiores en donde las tasas que lo gravan son mayores, asegurando la progresividad.

Esta iniciativa se suscribe con el ánimo de mejorar las capacidades recaudatorias del Ministerio de Hacienda, brindándole información que le permitirá contar con los datos adecuados para hacer el cálculo de la base contributiva del impuesto de la renta a aquellas personas que perciban dos o más pensiones que sumadas sobrepasen el mínimo exento determinado por ley. Se busca el saneamiento de las finanzas públicas, mediante una recaudación adecuada de los tributos ya existentes; en este caso en un impuesto de carácter progresivo, que tasa más a quienes más dinero reciben.

Es por esto que se presenta para la consideración de los señores y señoras diputadas la adición de un párrafo final al artículo 38 de la Ley N.º 7092, Ley de Impuesto sobre la Renta, de 19 de mayo de 1988, y sus reformas, de manera tal que se establezca la obligatoriedad a todos los operadores de pensiones del país de entregar de manera trimestral a la Administración Tributaria la lista de las personas afiliadas y su monto bruto de pensión, para establecer la base contributiva desde el Ministerio de Hacienda, aplicando así un único monto de exención. Además, se le da a Dirección General de Tributación la facultad de reglamentar la aplicación de esta norma.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA  
DECRETA:

**LEY PARA LA ADECUADA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO DE RENTA EN  
LAS PERSONAS MULTIPENSIONADAS: ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL  
AL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA,  
N.º 7092, DE 19 DE MAYO DE 1988, Y SUS REFORMAS**

ARTÍCULO ÚNICO- Adiciónese un párrafo final al artículo 38 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, N.º 7092, de 19 de mayo de 1988, y sus reformas, que se leerá de la siguiente manera:

Artículo 38- Rentas de más de un empleador.

(...)

Para el caso de las jubilaciones y pensiones de todos los regímenes existentes en el país, todos los operadores de dichas pensiones, obligatorias o voluntarias, deberán entregar a la Administración Tributaria de forma trimestral la lista de todos sus afiliados con el monto bruto de la jubilación respectiva, a fin de que dicha entidad pueda establecer la base contributiva de los pensionados y jubilados. La Dirección General de Tributación queda facultada para definir reglamentariamente los requisitos, condiciones y procedimientos necesarios para la aplicación de la presente disposición.

Rige nueve meses después de su publicación.

Yorleny León Marchena  
**Diputada**

28 de octubre de 2020

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

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