

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE DE ASUNTOS JURÍDICOS

**“LEY PARA LA PRESCRIPCIÓN DE DEUDAS CON LA CAJA
COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL”**

EXPEDIENTE Nº 23.107

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

18 de abril del 2023

**SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS
DEL 1º DE FEBRERO DE 2023 AL 30 DE ABRIL 2023**

**PRIMERA LEGISLATURA
DEL 1º DE MAYO DE 2022 AL 30 DE ABRIL DE 2026**

**ÁREA COMISIONES LEGISLATIVAS VII
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

Los suscritos Diputados y Diputadas integrantes de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, rendimos **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA** sobre el expediente legislativo N.º 23.107, “**LEY PARA LA PRESCRIPCIÓN DE DEUDAS CON LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**”, iniciativa de los Diputados Jorge Dengo Rosabal, Kattia Cambroner Aguiluz, Eliécer Feinzaig Mintz, Johana Obando Bonilla, Luis Diego Vargas Rodríguez, y Gilberto Campos Cruz, que fue publicado en La Gaceta N.º 94 del 23 de mayo de 2022. Lo anterior con fundamento en las siguientes consideraciones:

I. TRAMITOLOGÍA.

- El proyecto de cita fue presentado a la corriente legislativa el 11 de mayo de 2022, por parte de Diputados Jorge Dengo Rosabal, Kattia Cambroner Aguiluz, Eliécer Feinzaig Mintz, Johana Obando Bonilla, Luis Diego Vargas Rodríguez, y Gilberto Campos Cruz.
- Se publicó el día 23 de mayo de 2022 en la Gaceta Número 94.
- Ingresó al archivo el día 29 de agosto de 2022, y el día 16 de septiembre de 2022 se da la remisión del expediente a comisión.
- El día 16 de septiembre de 2022 se recibe en la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, e ingresó al orden del día el 21 de septiembre de 2022.
- Se aprobó en la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos el martes 18 de abril del 2023.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa del proyecto propone reformar el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N.º 4755 del 3 de mayo de 1971 y sus reformas, para incluir formalmente la definición de contribución parafiscal, como categoría de tributos, con el objetivo se basa en remediar el actual vacío normativo que existe en nuestro ordenamiento jurídico y con el propósito de brindarle seguridad jurídica a los trabajadores asalariados e independientes en los procesos de investigación que inicie la Caja Costarricense del Seguro Social tendientes a determinar cuotas tributarias adicionales.

Asimismo, el proyecto de ley pretende adicionar, un párrafo tercero al artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Ley N.º 17 del 22 de octubre de 1943 y sus reformas, para establecer que la acción de la CCSS

para determinar las cuotas a la seguridad social prescribe a los cuatros años, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

El proyecto aclara la naturaleza tributaria de contribución parafiscal, que tienen estas cuotas y para remediar el actual vacío normativo que existe en nuestro ordenamiento jurídico y con el propósito de brindarle seguridad jurídica a los trabajadores asalariados e independientes en los procesos de investigación que inicie la Caja Costarricense del Seguro Social tendientes a determinar cuotas tributarias adicionales.

Esto supone un avance en el significado de sus objetivos y de los impactos que concretan en la sociedad costarricense, fortaleciendo, expandiendo la participación ciudadana ante la Caja Costarricense del Seguro Social.

III. CONSULTAS REALIZADAS Y RESPUESTAS

Tomando en consideración la pertinencia con esta propuesta de ley, la misma fue consultada a las siguientes entidades:

- Caja Costarricense de Seguro Social.
- UNDECA.
- SIPROCIMECA.
- SINTRASAS.
- SINAIE.
- Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica.
- Colegio de Abogados de Costa Rica.
- FRENASS.
- Unión Médica Nacional.
- Federación Costarricense Trabajadores de la Salud.

A la fecha de elaboración de este dictamen se contó con las siguientes respuestas:

1. SIPROCIMECA, DL JSM 166-2022:

“(…)

Partiendo de lo anterior, como argumento de oposición al proyecto, señalamos que el mismo constituye una propuesta de norma jurídica, que incide de manera desproporcionada, irrazonable y discriminatoria en las arcas de la institución, que lo busca es premiar a todos aquellos que de forma improcedentes e injustificada decidieron no saldar sus obligaciones con la institución.

Bajo ese orden de ideas, es claro entonces que la normas de las cuales se presenta oposición de parte de nuestra representación sindical, introducen una agresión directa a las

arcas financieras de la institución cuya consecuencia será la precarización de los servicios que de forma desinteresada realizan los funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social y ni que decir nuestros afiliados profesionales todos en Ciencias Médicas.

(...)"

2. Facultad de Derecho de la UCR, FD-2336-2022:

"(...)

Nuestra opinión se refiere especialmente a la modificación del artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, número 17 del 22 de octubre de 1943, en la que se propone regular el vacío normativo existente en cuanto al plazo de prescripción con que cuenta la Caja Costarricense del Seguro Social para determinar y cobrar las cuotas obrero-patronales que son contribuciones parafiscales a empleadores y trabajadores independientes.

Hasta ahora, el plazo aplicado es el expresamente previsto para reclamar el monto por daños y perjuicios irrogados a la institución, específicamente en vía penal o civil. Sin embargo, en nuestro criterio, **el razonamiento de que existe un vacío normativo y debería haber una referencia expresa para el cobro de las cargas sociales es correcto.**

Para fundamentar la propuesta, en cuanto fija el plazo en 4 años, se hacen diversas consideraciones en relación con el costo del aseguramiento y los elevados impuestos o cargas sociales que deben pagar los empleadores y trabajadores independientes, lo que resulta intrascendente por sí mismo para justificar el plazo que debe aplicarse.

Lo que sí debe valorarse, es si frente a un plazo como el actual, de 10 años de prescripción para el cobro de las deudas, el plazo que se propone de 4 años es una medida efectiva contra el fomento de la economía sumergida, la promoción de la regularización o la formalización de quienes hasta la fecha no se encuentran registrados como trabajadores subordinados o independientes y siguen acumulando una deuda con las instituciones de Seguridad Social o una solución contra la morosidad de los empleadores o una forma de estimularles a crear más empleo y con ello impactar en la tasa de desempleo.

Como el proyecto no se refiere a la reducción de las cargas sociales que deben pagar ambos colectivos, sino al plazo en el que prescriben las deudas, es posible advertir que algunos de los argumentos expuestos no guardan relación con la propuesta.

(...)

...la propuesta de regulación expresa sí contribuye a dar una mayor seguridad jurídica al incorporar una regla expresa, facilitando que en sede administrativa pueda declararse la prescripción de las deudas mayores a 4 años, sin necesidad de tener que recurrir a la sede judicial y se asemeja al plazo al que se aplica para el cobro de tributos conforme al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, ley número 4755 del 3 de mayo de 1971.

Finalmente, no existe en la propuesta de la norma, una delimitación más clara de las acciones administrativas sujetas a ese plazo de prescripción pues solo se refiere a la acción de "determinar" las cuotas a la seguridad social y la determinación es o puede ser concebida

como diferente al cobro de las cuotas y luego, también debería definirse el momento a partir del cual comienza a correr el plazo, pues la determinación de las cuotas queda en firme una vez finalice el procedimiento administrativo de cobro y el traslado inicial incluye la totalidad de cuotas debidas sin límite retroactivo alguno, lo que probablemente no corresponda al objetivo de la propuesta.

(...)"

IV) AUDIENCIAS RECIBIDAS

1. Sesión ordinaria N° 20, miércoles 26 de octubre de 2022, con la señora Marta Rodríguez González, Vicepresidenta de la Junta Directiva de la CCSS y el señor Deivis Ovarés, Representante Frente Nacional de Defensa y Seguridad Social (FRENASS).

Señora Marta Rodríguez Gonzáles:

Agradecerles la audiencia que me han brindado para referirme al proyecto N°23.107, que se fundamenta en la premisa de que las contribuciones para fiscales son un tributo, con un plazo de prescripción de cuatro años a las que se le aplicaría el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

En ese sentido la Sala Constitucional ha determinado que las cuotas designadas al sometimiento de la Seguridad Social, son contribuciones para fiscales efectivamente.

Pero también, la misma Sala reconoce que la creación de estas es muy singular y de conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política, le da la competencia a la Caja Costarricense del Seguro Social su administración y gobierno debiéndose respetar por tanto los parámetros que la institución disponga en ejercicio de su autonomía constitucional.

Y la Sala y la misma Procuraduría General de la República, ha señalado que el constituyente le confirió a la Caja Costarricense del Seguro Social una potestad reglamentaria y todo lo relativo a la administración y gobierno de los seguros sociales y eso significa también; definir requisitos, beneficios y condiciones de ingreso a cada régimen.

En ese sentido bueno, reciente la Sala Constitucional también ha establecido que en virtud de esta autonomía plena toda la disposición que obliga a la Caja Costarricense del Seguro Social, acatar directrices sobre la administración de los recursos que están sometidos a su manejo es inconstitucional.

Y bueno, en el documento, yo entregué un documento para cada uno de los señores y señoras diputadas y además lo voy a enviar de forma digital, lo que se establece es que es importante para esta audiencia que la resolución de la Sala de octubre del dos mil trece, especifica claramente que los beneficios o prestaciones exigibles a la Caja, con base en la pertinencia al régimen de la Seguridad Social son beneficios irrenunciables a favor de los derechohabientes y esto es muy importante.

(...)

Señor Deivis Ovarés Morales:

Para nosotros Frenass, el proyecto de ley cambia la naturaleza jurídica del aporte de los seguros sociales, al adicionarlo como una nueva figura tributaria, en el artículo 4 de la ley 4775, argumentando la vía jurisprudencial.

Se estaría cambiando la naturaleza, adicionándolo al código de normas y procedimientos tributarios como, no un aporte a la seguridad social, sino; digamos, una carga parafiscal o un aporte parafiscal.

Falta sustento técnico que brinde respaldo a las motivaciones que se utilizan en la exposición de motivos del proyecto de ley. Se subordinan los fondos de los seguros sociales al bloque de legalidad tributario, al incluirlo en ese apartado del artículo 4 de la Ley N°4735. Se interpreta la jurisprudencia de la Sala Constitucional sin contemplar el origen de los constituyentes y los eventos históricos que rodearon la creación de los seguros sociales.

(...)

Diputada Daniela Rojas Salas:

(...)

Ustedes hablando de montos y del impacto de los estudios económicos que nos indican que se deberían tener, ¿tienen cuantificado cuál es el impacto económico que nos indican si esta reforma se aprueba? Esa es una.

La segunda. Si el impacto negativo de acuerdo a ustedes, pero si estos ingresos, si los informales que en trabajadores independientes al dos mil veintiuno era de cuatrocientas cincuenta mil personas, pasan a la formalidad. ¿Tienen el impacto de cuánto le aumentaría la recaudación de la Caja Costarricense del Seguro Social, si pasamos esos informales a la formalidad?

Si quieren me responden esas dos, por favor, antes de continuar. Lo más puntual posible, por temas de tiempo.

Señora Marta Rodríguez González:

Sí, muchas gracias.

Por lo menos lo que son la cuantificación del impacto en términos económicos y, además, el tema actuarial, las proyecciones actuariales, eso tendría que hacerlo ya cuando se consulta en el proyecto, que es con la consulta que sé que va a llegar a la Caja, sino ha llegado, por lo menos no lo he visto hasta el momento. A partir de eso hacen un estudio y ahí se verían cuál es el impacto.

(...)

Diputada Daniela Rojas Salas:

*Entonces, ustedes **no tienen idea de que**, si efectivamente esto tendría implicaciones negativas para la Caja, en términos económicos porque no está medido; mientras que, si*

podría tener implicaciones positivas, porque muchos informales que hoy no se quieren acercar a la Caja Costarricense del Seguro Social, ...

Además, amparados en esta autonomía que tanto nos dijeron, en la que coincido, tienen autonomía. ¿No les parece a ustedes que la informalidad que tiene el país en este momento tiene mucho que ver por las decisiones que ha tomado la Junta directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social? amparados en esa autonomía, debido a que aquí escucho mucho y conste, represento al partido creador de la Caja Costarricense del Seguro Social. La voy a defender con mi vida, de ser necesario.

Sin embargo, es que no es defender la institución por la institución, es defender al usuario, es defender al asegurado, es defender a esas personas que hoy están en la informalidad y que no tienen seguro social, porque no pueden, porque la cantidad de requisitos y además lo que se les va a cobrar y el tiempo que se les va a cobrar, les hace inviable estar asegurados.

Entonces, si quisiera lo que quedan son cuarenta segundos que en veinte segundos me contesten, ¿si amparados en esa autonomía la cantidad de requisitos que han puesto han ayudado o no a las cifras de informalidad que tenemos hoy? ...

Señora Marta Rodríguez González:

(...)

Nosotros podríamos, uno puede pensar que sí, que cuatro años lo que no puede pensar es que las leyes sean retroactivas y tengan un impacto de tres mil quinientos millones, sólo en pago de honorarios.

(...)

Diputado Jorge Dengo Rosabal:

(..)

Doña Marta cuéntame una cosa, ¿para usted qué es prescripción?

Señora Marta Rodríguez González:

Prescripción es el plazo que se está dando para poder cobrar las deudas a partir del momento en que la institución conoce que se ha evadido, o no se ha reportado los ingresos correspondientes.

A partir de ese momento de que la Caja tiene... después del informe de inspección es que empiezan a correr los diez años de prescripción que hay hasta el momento.

(...)

Diputado Jorge Eduardo Dengo Rosabal:

No, eso no es, la prescripción es una forma de extinguir las obligaciones por el transcurso del tiempo y por la inacción del acreedor. Si el acreedor va a cobrar las deudas puede estar interrumpiendo los plazos de prescripción. Entonces no se le perdona nada a la gente.

Cuando un acreedor hace una buena gestión cobratoria, porque me parece que es importante utilizar los conceptos correctos, más porque estamos en una Comisión que suena a comisión técnica jurídica y precisamente a mí me llama mucho la atención cuando se habla de este tema, como si fuera el perdón de las deudas, a la gente, no es el perdón, es que si el acreedor no acciona, como tiene que accionar, pues por certeza jurídica, por eso sí es un proyecto de certeza jurídica, pues las obligaciones se tiene que extinguir y es una cuestión de derecho de fondo, donde la Caja por la autonomía que nadie le niega, de acuerdo al artículo 73, no se puede inventar un propio derecho de fondo.

Siguiendo con esta línea de preguntas, ¿usted sabe cuál es la diferencia entre un plazo de prescripción y un plazo de caducidad? Entre un plazo de prescripción y un plazo de caducidad. ¿Cuál es la distinción?

Señora Marta Rodríguez González:

No. *En realidad, digámoslo, no es lo mismo el plazo de prescripción que el plazo de caducidad efectivamente.*

Diputado Jorge Eduardo Dengo Rosabal:

¿Cuál es la diferencia?

Señora Marta Rodríguez González:

Usted ya me instruyó ampliamente acerca de la prescripción, entonces la diferencia con la caducidad es, ... Pero la caducidad no tiene la misma naturaleza, yo no podría hoy explicar el término a quien sé que lo conoce ampliamente, pero le agradezco, si me lo explica.

Diputado Jorge Eduardo Dengo Rosabal:

Con el mayor de los gustos, porque el artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja, el que usted menciona que es donde está el plazo de prescripción, realmente es un plazo de caducidad, porque es un plazo que confiere a la Caja para accionar, ya sea en vía civil o vía penal, por los montos, impagos.

Entonces, cuando a mí me dan un plazo para accionar es un plazo de caducidad, no es un plazo de prescripción, pese a que por mala técnica legislativa de ese momento pusieron, prescribirá. Pero eso no es para, digamos, alguien con conocimiento básico de derecho, sabe que eso es un plazo de caducidad y no de prescripción. Entonces es algo que no está, que no está realmente regulado y donde la Caja precisamente no se puede inventar el derecho de fondo.

Tanto así que la misma Caja precisamente en esta consulta que nos estaba señalando doña Daniela ahora, dijo que, si efectivamente las cargas de la contribución social tienen naturaleza fiscal y, por lo tanto, le debería aplicar las normas del Código de Procedimientos Tributarios con una prescripción de cuatro y diez años. Eso me parece que es importante dejarlo claro.

*Y, por último, lo que yo quisiera aclarar con respecto a este tema es que, si yo no creo que la Caja ha hecho los esfuerzos, precisamente porque en este país hay más de medio millón de personas que son trabajadores independientes. En este momento **hay ciento diecisiete***

mil ochocientos veintisiete que están inscritos en la Caja, o sea mucho menos de la mitad y estos números no me los estoy inventando yo, tengo un papelito de la Caja, que yo mismo se lo pedí a la Caja y estos **son números que vienen de la Caja Costarricense de Seguro Social**.

Eso quiere decir que más del 70% de los trabajadores independientes no están asegurados, yo pregunto, ¿por qué?

De las empresas que están aseguradas y que tienen problemas de pago con la Caja y estos son nuevamente son números que salen de la Caja, **sólo treinta y un empresas**, son grandes empresas, de acuerdo a la clasificación misma de la Caja, que son de 100 empleados o más.

Eso quiere decir que el **99.8% de las empresas que en este país** tienen problemas por las prácticas voraces de la Caja Costarricense de Seguridad Social, **son microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas**.

Entonces, yo estoy dispuesto a que tal vez, nada más para terminar este proyecto necesite discusión, pero entonces yo sí les pido a los señores de la Caja, que se pongan las barbas en remojo y vean el problema que estamos generándole a mucha gente, sumiéndola en la informalidad en este país.

(...)

Entonces, precisamente y no voy a tomar mucho del tiempo, lo que yo quiero poner sobre la mesa el día de hoy, porque si aquí se le reconoce a la Caja la autonomía y si se reconoce el valor que tiene la Caja y yo creo que la Caja del Seguro Social tiene un gran valor, se lo dice alguien, cuyos padres vivieron siempre atendidos en la Caja, que mi madre pasó por un cáncer terrible y que yo le doy muchísimas gracias a la Caja que hasta el día que ella falleció la atendió muy bien.

Pero que yo veo el día de hoy y que me llegan cientos de personas, cientos de miles, diciéndome; don Jorge, no me puedo operar porque la Caja me está asfixiando, me voy a trabajar y me empiezan a tratar de cobrar quince años para atrás, ya ahora lo cambiaron con el nuevo reglamento que salió en marzo de este año y que sean diez.

Pero no es posible que en la Caja en lugar de ser la institución donde los costarricenses fijan la esperanza, sea la institución que ven como la que les va a venir a cortar la cabeza.

Entonces, algo hay que hacer. La Sala Constitucional, a mí hay fallos que no me gustan de la Sala Constitucional como abogado. Pero sí ha sido muy clara en la naturaleza tributaria de las cargas de la contribución social; tanto así que las cargas de la contribución social se cobran de acuerdo al ingreso de la persona, si fueran realmente si fueran realmente seguros se cobrarían por tarifa o habría alguna otra forma para calcularla, ya sea por los temas de salud, por las pre existencias, pero no, se cobra como cualquier tributo, como si fuera el impuesto sobre la renta; entonces, eso no hay quite que son cargas de naturaleza fiscal.

Entonces, si tenemos que ser conscientes con estas realidades y tenemos que ser conscientes con la realidad que salir apretarle el cuello a la gente, a decirle: vea le voy a cobrar diez, quince años para atrás no es la forma de crear formalidad, porque los números son muy claros, la informalidad está ahí.

Si la Caja tiene una mejor fórmula para poder llevar a la gente a la formalidad que no sea la extorsión casi que criminal; yo pues feliz de la vida, yo apoyo y junto con toda esta Comisión yo estoy seguro que podemos llegar a soportar cualquier proyecto de ley que sea atinente.

Entonces esa es mi reflexión final, en este tema y como les dije pues ya para cerrar les otorgo a cada uno un par de minutos para hacer su cierre.

(...)”

2. Sesión ordinaria N°22, martes 15 de noviembre del 2022, con la señora Marielos Alfaro Murillo, representante de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), y representante en la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Sra. Marielos Alfaro Murillo:

... yo quisiera decirles que lo más importante para cualquier ciudadano de este país debe ser el aseguramiento de todos y todas los costarricenses de esta patria, entonces pensando que el aseguramiento es la aspiración o debería ser la aspiración de todos debemos buscar que la Caja tenga los mecanismos de mayor apertura y las menores barreras de acceso, para que todo costarricense que quiera afiliarse al sistema lo pueda hacer, por eso decía la aspiración es que sean todos, que todos quieran y todos encuentren el espacio y las condiciones para afiliarse al sistema; y no solamente como ustedes saben, al sistema de salud, sino al sistema de jubilaciones que es el de Invalidez, Vejez y Muerte.

Entonces, tenemos que promover acciones que impulsen con criterios de eficiencia y efectividad esa incorporación y aquí es donde entramos a ver la propuesta que hay en este proyecto el N°23.107, la intención de que la prescripción de las contribuciones, para la seguridad social pase a un plazo de cuatro años, dejando claro en el artículo 56 de la Ley de la Caja, que esos cuatro años aplican por ser una, en este caso una carga parafiscal.

*A mí me parece **una iniciativa importante, yo la comparto** y entonces algunos de ustedes pensarán, claro es que representan los patrones, no, la comparto como costarricense, porque a lo largo de 8 años en la Junta Directiva de la Caja, he tenido que ver a cientos, sino miles de costarricenses que estando en el sector informal, no acceden a la Seguridad Social, porque tienen temor de llegar a la Caja y que bajo la aplicación de esta premisa de prescripción y no la de hoy que es 10 años, la de hace unos meses antes de que la reformáramos que era de 17, tenían y lo voy a decir de manera literal, terror de acercarse, inclusive más temor que si se acercaran a la Administración Tributaria, porque la inspección de la Caja identificaba o identifica a las personas y automáticamente les hace una lista de todo lo que no han pagado y le hace una factura y esa factura es impagable.*

Entonces nuevamente, usted dice, uy, pero hay mucha gente, profesionales que ganan mucho y que están en esta condición un montón de oportunistas, ¿han ido ustedes a ver cuánta gente hay en condición de trabajador?, por ejemplo, independiente que dejó de pagar cuotas y es conductor de taxi, o ¿cuántos son jardineros?, de esos hay y ustedes me

preguntarán bueno no los vemos aquí, no, pero llegan constantemente no a la Caja, a mi casa.

Don Danilo el jardinero del barrio es a mi casa que llega, para ver cuándo se van a condonar las deudas o cuando se va a hacer algo, porque él tuvo un trabajo fijo y luego se enfermó, dejó de trabajar, no fue a reportar a la Caja, él creyó que ya como no trabajaba en planilla se afilió, dejó de pagar como independiente y creyó que eso automáticamente se cerraba y tiene una deuda de tres millones.

Don Danilo no accede a las Seguridad Social, no accede y no va a tener pensión, porque no le permiten continuar pagando, porque puede volver a pagar, cuando cancele los tres millones que don Danilo no tiene hoy, ni va a tener.

Entonces, esa es la realidad de muchos costarricenses, cuando estamos hablando de ordenar el tema de la prescripción. Me parece importante la discusión que ustedes están teniendo aquí, ustedes podrían decidir que no fueran cuatro, aunque para mí cuatro tiene que ver todo, en este caso con el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, siendo una carga para fiscal debería ser análogo el plazo de prescripción, eso me parece lo más obvio.

El artículo 56 no es claro el de la ley, no es claro, tanto que no es claro que ha habido una discusión de años, sobre si los diez años aplican o no o si se circunscribían solamente a una condición especial, que acá lo voy a proponer luego, que es la condición especial en donde la gente y en situaciones de incumplimiento o que no estaba inscrito tuviera que acogerse, pero no era aplicable para la incorporación de nuevas personas y la prescripción de las deudas que tenía.

Entonces, de las contribuciones perdón, son diferentes las deudas que las contribuciones y eso hay que separarlo por eso lo importante.

(...)

*Leo la propuesta: constituyen tributos para fiscales aquellos establecidos de manera obligatoria, por una ley cuando reúna alguna de estas características, a) el destino específico de su recaudación a la realización de finalidades de interés público, tratándose de impuestos, b) su a recaudación no ingrese al presupuesto general del Estado, c) su recaudación se destine a nutrir un fondo que pertenece a un sector económico social profesional, con cargo a la cual se desarrollan actividades en beneficio de ese mismo sector, d) sean administrados por órganos distintos a los órganos de la administración tributaria adscritos al Ministerio de Hacienda o de las administraciones tributarias de las municipalidades. **Eso es muy importante que quede así de claro. Esta es la definición de un tributo parafiscal y me parece que la norma no puede dar una definición que no sea la que ya está en el marco normativo nacional.**" (el resaltado no es parte del original)*

Diputada Rocío Alfaro Molina:

... le pregunto si existe los estudios ya financieros y actuariales para poder medir el impacto que tendrían las finanzas, porque también nosotros y nosotras tenemos que tener eso como

uno de los criterios, porque, no podemos poner en riesgo la estabilidad financiera de la Caja.

Señora Marielos Alfaro Murillo:

(...)

Hay una confusión doña Rocío no está claro la respuesta de actuarial, porque por un lado se implica que podría haber una reducción de ingresos, pero por el otro lado al abrir la puerta y dejar ingresar a un montón de personas que en este momento no están cobijadas en el sistema, el balance podría ser positivo, el tema es como usted prevé que toda esa población que está afuera, que hoy en materia de sector informal estamos hablando de casi un millón de personas.

(...)

Diputado Manuel Morales Díaz:

(...)

Sólo una consulta, las sugerencias, bueno también agradecerle por las sugerencias, porque, a veces dan el visto bueno o visto malo de un proyecto, pero pocas veces vienen con sugerencias, ¿esas sugerencias son tuyas como representante o de toda la junta directiva?

Señora Marielos Alfaro Murillo:

No, las sugerencias son mías no son de la junta directiva, esto refleja la experiencia de las discusiones que hemos tenido en los últimos cuatro años en esta materia, porque, la junta sí ha discutido esta temática y ha sido una discusión fuerte y le voy a decir señor diputado por qué, porque hemos tenido varias manifestaciones de taxistas, inclusive en una oportunidad nos cerraron el paso en una de las sesiones que teníamos y ahí entendimos, por ejemplo en mi caso entendí la complejidad de algunos de estos señores y señoras que manejan taxi, que tienen deudas, hay un grupo de ellos que ha estado insistiendo, yo le puedo mandar información de hasta cuarenta millones de colones, que doña Marta Rodríguez que entiendo que ella estuvo aquí y yo no entendíamos como esas personas con ese retroactivo de 15 años, a ellos se les hicieron a 15 años van a pagar cuarenta millones de colones.

Entonces, uno dice bueno uno podría ponerse en el extremo de decir, bueno lo tienen que pagar, o sea nos ponemos duros, si quiere volver a la Seguridad Social, sí usted quiere volver a usar a los servicios de los Ebais, las clínicas y los hospitales usted póngase al día, pero mire es que diay, usted me sumó un montón de cosas y la verdad, sí yo a veces no pagué, porque no me alcanzaba, no tenía, porque tomo otra decisión mala, tal vez, pero yo no la voy a juzgar como miembro de junta.

Lo cierto es que ahora debe cuarenta millones y yo como miembro de junta señor diputado, tengo que plantearme si busco una salida, si aporto al desarrollo de este país abriendo alguna puerta para que esos taxistas y esa señora en particular Joshua tenga la posibilidad de volver a acceder al seguro de salud.

(...)

... yo tengo que pensar en la persona que hoy no accede a la salud, en la persona que no va a tener pensión, entonces va a hacer fila en el régimen no contributivo. Lo único que queda en el régimen no contributivo, es que cada gobierno aumente un poquito más, señor Diputado, o que la gente se muera, así de simple.

Entonces, cuando yo pienso en esas personas, mi posición es, cómo –a mí me llega esta audiencia la cual agradezco mucho– hacemos para que, a través de esto, **sí, yo creo que bajar ese plazo es abrir la puerta para que más gentes se incorpore.** Si ustedes creen que esto no es la salida, supongo que harán algún otro planteamiento, pero también les digo que, con mi experiencia de vida, démonoslo la oportunidad que sea cuatro años. Si en cuatro años se ve que no caminó, las mismas fracciones de ustedes con otros diputados aquí, que lo cambien y lo vuelvan a diez, o lo pongan en seis, pero démonos la oportunidad ya, de tomar una acción afirmativa de abrir la puerta para ese millón de personas y como le decía la señora Diputada, yo no sé si el millón va a entrar.

(...)

Estos cambios deben ir acompañados en la institución, por un excelente mecanismo de comunicación y por una estrategia para atraer a la gente, para que se acerque a la institución. Nos pasa eso, la gente le tiene miedo a la institución, cree que si llegan les van a cobrar. O sea, casi que tenemos más aspecto negativo, insisto, que la administración tributaria en este país. Gracias.

(...)

Señora Marielos Alfaro Murillo:

(...)

Con respecto al tema de si las cuotas a la Caja, **las cuotas de la seguridad social son cargas parafiscales o no. Señora Diputada; ya lo han dicho todos los estados judiciales de este país. Ya la Caja tiene, está por escrito la resolución, las resoluciones** están. Si usted tiene información en contrario; yo soy la primera que se la agradezco, porque eso nos lo han mandado: **Contraloría, Procuraduría, los Tribunales,** tenemos las resoluciones.

Yo creo que hoy no cabe duda, **todas las instancias de este país han dicho: “son cargas parafiscales”**, es más, la tesis que manteníamos en la Caja era distinta, y ya la asesoría jurídica ante todo el desbordamiento del marco jurídico de este país nos corroboró, en la última, sin lugar a dudas, que son cargas parafiscales. Si ustedes tienen información contraria –le agradeceré– pero está más que confirmado. (el resaltado no es parte del original)

Segundo, la cultura del no pago. Cuando usted da el ejemplo de trabajadoras domésticas, yo también me he reunido con ellas. Mire -desde que estaba yo acá en la Asamblea Legislativa- hay un sistema que es extraordinario, es el sistema de seguridad social francés, lo conozco, porque tuve la oportunidad de ir allá a estudiarlo.

(...)

Eso es muy importante, pero hay que cambiar la cultura, usted lo decía. No es solo la cultura de los patronos, es la cultura de cada trabajador. Pero más aún, -señora Diputada- es la cultura en la Caja. La Caja es una estructura muy, muy rígida. Y le voy a decir una cosa, esta ese lema de: “yo defendiendo la Caja”, pero, ¡perdón! señores y señoras diputados y asesores; ¿quién es la Caja? La Caja no es el edificio aquí en la Avenida Segunda, la Caja no es la Caja: cincuenta cinco mil trabajadores, veintinueve hospitales, ciento diez clínicas y mil doscientos Ebais. Eso no es la Caja.

La Caja es: la institución que le da atención de salud y pensión a los costarricenses, la Caja ¡somos nosotros! Cuando uno dice: “es que se me afectan las finanzas de la Caja”, si, ¡perdón!, ¡pero por Dios!, yo necesito tener a la población afiliada.

Entonces, se me afectan las finanzas, mire; es que yo tengo que hacer un balance en la decisión y, déjeme decirle otra cosa; la estructura de los deudores actuales, puede ser que sí, que la estructura de los deudores –yo se las voy hacer llegar- si está, pero están los que están hoy, señora Diputada.

(...)

Diputado Danny Vargas Serrano:

(...)

Pero si me parece que hay que llevarlo a un escenario todavía más amplio, ahorita estamos en esta primera parte de la prescripción, que me parece importante, me parece oportuno, dar ese avance. Pero si creo que hay que seguir discutiendo en afán de construir. (el resaltado no es parte del original)

(...)

Señora Marielos Alfaro Murillo:

Yo quisiera externarles que mi planteamiento acá sobre el proyecto. El hecho de decir que estoy de acuerdo en que es un paso –como acaba de decir el señor Diputado– es un paso adelante. Implica, haber analizado las opciones que en realidad está poniendo sobre la mesa la institución para abrir estas puertas. (el resaltado no es parte del original)

(...)

3. Sesión ordinaria N° 24, martes 22 de noviembre de 2022, con el señor Adrián Torrealba Navas, experto en materia tributaria y miembro de la junta directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Señor Adrián Torrealba Navas:

(...)

Yo creo que este proyecto enfrenta temas que han sido digamos objeto de una larga polémica, de una incertidumbre jurídica muy importante, y que ha venido también acompañado con actuaciones que me atrevería a decir de dudosa legalidad por parte de la

Caja Costarricense de Seguro Social de particular en el caso de los trabajadores independientes.

El proyecto realmente pone claridad en dos temas, me parece, dentro de toda esta polémica, la polémica no sólo se reduce a esos dos temas, pero si pone digamos luz y buena orientación en dos de esos temas. El primero tiene que ver con la famosa discusión histórica, sobre si estas contribuciones de la Seguridad Social son tributos o no y si les aplica en consecuencia, aunque sea de manera supletoria el código de normas y procedimientos tributarios.

La Caja por mucho tiempo, ha venido sosteniendo y lo sigue haciendo, en el fondo hay una cierta resistencia interna a cambiar eso, la tesis de que no estamos ante tributos, sino que, pues es una figura que no tiene que ver con lo tributario, sin embargo, ese tema ha sido dilucidado por la Sala Constitucional en una sentencia del año 2006 y más recientemente en el 2018 y en el 2021, la Caja ya dijo diáfano y claro que estamos ante de figuras tributarias.

En ese sentido el proyecto introduce, incluso como una creo que reforma al Código Tributario me parece, sí, donde se incluye la figura de la contribución parafiscal. Mi primera observación ahí es que, **por una parte, me parece correcto introducir esta figura en el propio Código Tributario y eso es lo que ha dicho la Sala Constitucional, que estamos ante una contribución parafiscal.**

Si observaría que en la redacción actual del proyecto, la **definición de construcción parafiscal no tiene la precisión que debiera, porque prácticamente se refiere a un tipo de tributo que tenga como hecho generador la prestación de un servicio, que es un hecho generador típico de la tasa y como vamos a ver seguidamente, en realidad las contribuciones parafiscales desde el punto de vista de la estructura de su hecho generador, pueden ser o impuestos parafiscales o tasas parafiscales o contribuciones especiales parafiscales, porque la parafiscalidad no tiene que ver con la estructura del hecho generador, como si lo tiene que ver en la clasificación típica de los tributos, que son impuestos, tasas y contribuciones especiales.**

En realidad lo que la figura de la contribución parafiscal le da una cierta identidad, es el hecho de que se trata de tributos, que de una otra manera se separan de lo que podríamos denominar el régimen normal de los tributos, y dentro de esa idea de separarse el régimen normal, se suelen identificar unas cuantas características de separación, normalmente los tributos y sobre todo el caso de los impuestos no tienen un destino en específico, sino que su recaudación es asignada en el ejercicio presupuestario de todos los años, no tiene digamos un destino de su recaudación establecido en la propia ley del tributo.

Sin embargo, cuando se dan impuestos con destinos específico, esos son impuestos parafiscales. Otro rasgo es cuando se le da la administración, la gestión de ese tributo a entidades que no son típicamente la administración tributaria especializada de un país, que en este caso lo podríamos resumir en las administraciones tributarias del Ministerio de Hacienda y podríamos decir también que las municipalidades con su autonomía tienen también administraciones tributarias típicas, pero cada vez que se le da la gestión de un tributo a un ente que no son uno de estos clásicos, ese es otro rasgo de la parafiscalidad,

entonces por ejemplo, el impuesto que administra el Inder, el que administra el IFAM, el impuesto que administra el Instituto de Turismo y las contribuciones de la Seguridad Social, que administra la caja costarricense del seguro social, por esa razón también son parafiscales.

Entonces yo sugeriría que se precisara una redacción más en esa línea, donde se tome en cuenta como características de la figura parafiscal, el destino específico, el hecho de que su recaudación se destine a nutrir un fondo de un cierto sector social que se utiliza para los fines de esa entidad o bien el tema de la administración por un órgano distinto a los adscritos al Ministerio de Hacienda o a las administraciones tributarias de las municipalidades.

Esa sería mi primera observación sobre ese tema, pero que en el fondo repito destaca o destaco, que pone fin a la discusión ya a nivel legislativo de si son o no tributos las contribuciones de la Seguridad Social.

El segundo gran tema, sin duda es y eso es lo que le da el título al proyecto es el tema de la prescripción, de la prescripción aplicable en materia de contribuciones de la Seguridad Social.

Un mérito evidente del proyecto está en consiste en la modificación del propio artículo 56 de la Ley Constitutiva, que es el que reconoce o recoge algunas hipótesis de prescripción en esa ley y claro una de las discusiones más importantes en esa línea, ha sido si esa norma del artículo 56 es aplicable a las contribuciones de la Seguridad Social.

Con el proyecto al añadirse un párrafo a ese artículo 56, no sólo nos deja claro que hay una prescripción específica, concreta de esas contribuciones, sino que en la actual redacción, porque los otros párrafos quedan prácticamente intactos, no estaban incluidas las contribuciones de la seguridad social y no lo estaban incluidas porque basta con leerlo, se los voy a leer rápidamente: “es el derecho a reclamar el monto de los daños y perjuicios y rogados a la Caja, sea que se ejercite la vía de ejecución penal o directamente la vía civil, prescribirá en el término de diez años”.

Está hablando de daños y perjuicios derivados de hechos ilícitos, eso no tiene nada que ver con las contribuciones de la seguridad social, salvo en el caso que el que el patrono retuvo la cuota del trabajador y no le ingreso, porque eso es un caso de retención indebida que la propia ley constitutiva en el artículo 45 lo restablece.

Fuera de eso vean ustedes que habla de ejecución en sentencia penal o la vía civil ¿cómo funciona el tema de las contribuciones de la seguridad social y las actuaciones que hace la Caja? bueno una primera característica y pensemos hay que hacer una distinción, entre el caso del contribuyente formal, es decir que está inscrito en la Caja y luego el informal y son dos betas del problema que hay que atender, en el caso de los contribuyentes formales, ¿cómo ha funcionado la cosa?

Bueno, esa persona se inscribió en determinado momento en el tiempo y de ahí en adelante la Caja lo que hace es determinarle de oficio con una factura todos los meses. Repito es la Caja la que determina de oficio, no existe ni ha existido nunca hasta recientemente, pero

no se ha determinado de implementar, una declaración autoliquidación como sucede en el impuesto sobre la renta, donde yo declaro, yo digo lo que debo y después me pueden revisar la administración tributaria y decirme vea don Adrián, usted no declaró unos ingresos o declaró más gastos de la cuenta, pero es un acto administrativo de la Administración Tributaria, que corrige mi declaración autoliquidación.

En caso de la Caja no sucede eso, sino que la Caja la que originariamente me mandó una factura, por muchos años lo calculaban con un ingreso de referencia que era unas categorizaciones de escalas o categorías donde se le fijaban montos según la categoría y sobre eso se calculaba la cosa.

Muchos años después alguien se le ocurrió, bueno tuvieron un acceso a las declaraciones de renta del Ministerio de Hacienda automático, porque le dieron le repartieron claves a través de un convenio que hicieron y entonces los funcionarios de la Caja tenían claves de acceso al sistema informático, contraviniendo como ya lo dijo la Defensoría de los Habitantes el artículo 20 de la Ley Constitutiva, que únicamente admite lo que en materia tributaria se conoce como intercambio de información o requerimiento individual, no admite el intercambio automático como sí lo permite el código para el intercambio internacional de información, ahí si se permite automático, el espontáneo y el de requerimiento.

En el régimen de la Caja en el artículo 20, solo tenemos por requerimiento individual, bueno eso se transgredió y desde entonces tuvieron acceso a las declaraciones y ahí empezó un poquito todo esta anomalía que lleva ya varios años, donde entonces la Caja abre procedimientos contra aquellos contribuyentes que declararon en renta y a los que la Caja les había cobrado con base a un ingreso, les había facturado con base a un ingreso de referencia y dice, bueno voy a irme contra estos señores para ahora hacerle el ajuste, entre lo declarado en renta y eso que la Caja le cobró.

Con lo cual si ustedes ven es un procedimiento donde es la Caja revocando sus propios actos, es la Caja contra la Caja, no es la Caja contra el contribuyente y tras de cuernos palos, es muy usual que se le diga al contribuyente, usted subdeclaró y uno dice, bueno si no tenía deber de declarar, es más, hay una imposibilidad de declaración, porque el SICERE no lo permite en el caso de los trabajadores independientes.

Entonces qué pasa ahí, bueno dejando un momentico ese tema de lado, la Caja lo que inicia es un procedimiento determinativo, por ejemplo si a un contribuyente le cobraron en el mes de enero del 2005, que fue cuando empezó a ser efectivo todo esto, le cobraron mil colones, el contribuyente pagó no está moroso está el día, para decir que hay una deuda, tienen que hacer un procedimiento determinativo en el cual digan, vea con su declaración de renta debieron haber sido tres mil y no mil y por lo tanto por una resolución administrativa, voy a cambiar esos mil por tres mil, eso es lo que hace el procedimiento determinativo que hace la Caja.

Entonces, ¿qué pasa ahí? que esa potestad de determinación es un procedimiento administrativo que nada tiene que ver ni con una vía de ejecución civil, ni menos con una vía ejecución penal, es un procedimiento administrativo. Entonces, es evidente que no le aplica digamos esta norma a esas contribuciones.

Desde que la Sala Constitucional dijo que esto era un tributo hay por lo menos unas... tengo ahí citadas unas **diez sentencias de la Sala Primera de la Corte que ha dicho que siguiendo la jurisprudencia de la Sala son tributos y además les aplica la prescripción del Código Tributario, que es la que es de cuatro años, para los formalizados y de diez, para los que son informales.**

Entonces, esa discusión digamos me parece que este proyecto la viene a saldar, aclarando, aclarando que por fin va a tener ese artículo 56 una norma específica de prescripción dentro de la propia Ley Constitutiva, para las contribuciones de la seguridad social y adopta el modelo el Código Tributario haciendo esa distinción entre el formal y el informal.

Entonces, a mí me parece que eso es **una virtud importante del proyecto.**

Ahora este sé que aquí se está discutiendo otro proyecto que va más adelante, que tiene que ver con la aplicación para aquellas obligaciones que nacieron antes de la ley que se llegue a aprobar, bueno ese es un caso de prescripción en beneficio que no tiene ningún roce de constitucionalidad, porque lo que se prohíbe la retroactividad en perjuicio y además como ha dicho la Sala Constitucional, ese tipo de retroactividad es también son útiles para aclarar situaciones confusas, donde ha habido inseguridad jurídica por muchos años como acabo de evidenciar.

... la norma aclara que esa prescripción fue de cuatro años siempre, por lo tanto digamos ese tipo de efecto hacia atrás me parece que no tiene ningún roce de constitucionalidad y por lo demás es el único capaz de poner paz en el ambiente, porque estamos hablando de la acumulación de periodos desde el año 2005 y la Caja por mucho tiempo ni siquiera aplicó la prescripción de diez, es decir no aplicó ninguna prescripción, ¿y por qué no lo hacía?, por un error de concepto tremendo que el proyecto también lo viene a resolver, que no sólo prescribe la deuda que ya está determinada que es líquida exigible y que se puede poner a cobro eso es prescribe también, el poder de cobrar, eso prescribe.

Pero, antes prescribe otra cosa que es el derecho a determinar, ¿qué es esto?, convertir los mil en tres mil que les hablaba antes, eso también prescribe. La Caja por muchos años dijo eso no prescribe, eso no tiene que ver nada con prescripción y entonces claro hay un montón de casos donde son quince años, dieciocho años, según el momento en que te pillaron en ese procedimiento determinativo, donde la Caja se devuelve y más en los casos en que ya les había facturado, defraudando yendo contra los propios actos 171 Ley General de Administración Pública, no se puede anular los actos propios, sino por un procedimiento especial de lesividad etcétera.

Sin embargo, lo **han hecho y entonces y traicionando la confianza legítima, principio de confianza legítima, gente ha pagado por quince años creyendo que está al día con la institución le permitía certificación de estar al día y un día de tantos le dice usted me debe quince años para atrás, como si la gente tuviera bajo el colchón ahí la plata guardada esperando que venga la Caja quince años después a cobrarle, cuando ella misma tenía las declaraciones que ahora utiliza, las tenía a su disposición desde año uno, desde el año 2005.**

Entonces, está anomalía pues me parece que por lo menos debe paliarse con una prescripción razonable, la propia Procuraduría ha dicho que las prescripciones no pueden

ser ni muy largas, ni muy cortas, cuatro años como establece el Código es un plazo razonable y además en el caso de los independientes y que se necesita una ley especial que diga que los independientes con deudas contraídas con anterioridad, pueden regularizarse con cuatro años, porque si le aplicamos la Ley Tributaria el Código Tributario, los que quedan mal ahí en ese supuesto son los informales, que son como el 50%.

Entonces sí una cosa importante, para garantizarle cobertura toda la seguridad social a todas estas personas, es atraerlos al sistema, sí le vas a cobrar diez años para atrás pues es absolutamente imposible ese objetivo, entonces hay una contradicción entre los diez años y el deber de cobertura universal, que tiene la seguridad social. Aparte que dicho con la gerencia financiera en junta directiva todo está actas, los niveles de recuperación en deudas más allá de 5 años son ínfimos, son prácticamente incobrables.

El que diga no es que la Caja está privando todos esos recursos se le olvidó lo que dice las normas internacionales de información financiera, yo no puedo poner como un activo una cuenta incobrable o una cuenta contingente, es una ficción completa.

Entonces me parece que la ley debe entonces por una parte respetar la seguridad jurídica de los que sí estaban inscritos, porque a veces uno escucha una tendencia que dice más o menos, no no hay que ayudar a los informales, pero los que están inscritos a esos hay que matarlos, díay ¿cómo es eso?, ¿cómo es eso?, o sea se supone que hay que premiar al que está cumpliendo, el que se puso dentro del sistema y no el que anda fuera, ahora hay que hacer un poco las dos cosas, respetar los derechos de quienes están adentro y aplicar digamos una prescripción razonable y a los que andan allá afuera que son muchísimos el 50%, pues darles una forma de poder ser acercar y resultar registrar razonablemente.

Entonces, me parece que eso es lo que podría decir de momento, por eso el proyecto digamos de no aprobarse el que está ahora en discusión, debería contener un transitorio, verdad, en que se permita que aplique a situaciones anteriores, porque si decimos de aquí en adelante, pues no resolvimos absolutamente nada, porque el problema es la acumulación de asuntos del 2005, 2022 o pongámoslo si se aplica en diez años del 2012 al 2022 y así sucesivamente.

Entonces ese es el meollo del problema y si la ley sale en el 2022, en el 2023 y digo que, de aquí en adelante, pues todo eso queda absolutamente sin revolver y seguimos con el problema de abusos contra quienes actuaron según los lineamientos de la Caja, porque repito fue la Caja que les facturó y por supuesto seguimos sin la menor posibilidad de atraer a los informales hacia el sistema, gracias.

(...)

Diputada Rocío Alfaro Molina:

... ya a la Caja se lo pregunté también a otra miembro de la Junta Directiva, pero ella tuvo una opinión muy particular sobre esto. Ya ustedes tienen en Junta Directiva de la Caja, un estudio financiero y actuarial del impacto que tendría este proyecto en las finanzas de la Caja. ¿Ya tienen ese estudio?

Señor Adrián Torrealba Navas:

Con los informes que hemos estado viendo, tanto el informe financiero de gerencia financiera, como ayer, estuvimos viendo unos ajustes de la información actuarial.

Yo creo que hay claras dos cosas. En primer lugar, la sostenibilidad de la Caja, el rubro más de lo que depende y lo que puede ser el año donde ya se llega a un déficit, depende mucho, fundamental del portafolio de inversiones que tiene la Caja.

Yo ayer observaba que ese tipo de gastos, es lo que se llama un gasto discrecional, es decir, no hay una obligación de hacer las inversiones, ni en ese plazo que se está planteando. De tal manera que, en un principio de sostenibilidad financiera, si no se consiguen nuevas fuentes de financiamiento, no mejora la recaudación, etcétera, entonces hay un momento donde va a haber recursos para hacer el proyecto de inversión como estaba planeado y se puede postergar.

(...)

Sobre este tema, fue bien interesante porque cuando llegó a conocimiento de la junta el anterior proyecto, se hicieron unos números totalizando las cuentas que se sacrificarían de cuatro a cinco años. Y ese informe financiero fue literalmente rechazado y cuestionado en la junta directiva, por esto que mencioné anteriormente.

Cuando se les preguntó: ¿qué porcentaje de recuperación tenían las deudas mayores a cinco años?, era poquísimo. Y, además, la contribución de los independientes como un todo, en el conjunto de financiamiento de la Caja, es algo muy bajo; andará como en el 1% de toda la recaudación.

Entonces, yo diría que no es significativo en absoluto, pero sobre todo a mí me parece que es muy delicado que se hagan cuentas financieras, o con deudas incobrables o litigiosas, porque está por verse todo este tema de ilegalidades, digamos, sospechosas de ilegalidad, pues es un tema que también...

(...)

Diputada Rocío Alfaro Molina:

(...)

¿Considera usted que realmente este proyecto de ley está realmente orientado? ¿Cuál serían los elementos que promoverían la formalización?

Señor Adrián Torrealba Navas:

(...)

Como decía antes, este proyecto, supongamos que este proyecto va solo aquí en la Asamblea, para ver si es el que resuelve el problema. Le falta un transitorio para permitir que los independientes sean formales o informarles.

Ahora usted me pregunta por los informarles, puedan acercarse, pero en el momento en que se acerquen y les digan “vamos diez años para atrás”, no lo vas a acercar. Aquí

estaríamos hablando de un obstáculo insalvable para que si quiera exista la posibilidad que se acerque. Obviamente, habrá que meter otras cosas para promover eso, una campaña de comunicación importante, etc.

Pero, también la distinción en que si sos formal, te aplica una prescripción más corta que si sos informal, eso también me parece que es un estímulo, pero por lo menos yo diría que remueve un obstáculo, que, si no se remueve ese obstáculo, cualquier otra cosa que hagas, facilitémosle que lo hagan desde su casa en un click; podes hacer todo lo que se te ocurra, pero si ese obstáculo sigue ahí, una vez que hiciste el click, diez años para atrás, no va a funcionar.

Entonces, me parece que es remover un obstáculo insalvable.

Diputada Rocío Alfaro Molina:

(...)

Me quedaba la inquietud también y eso es algo que hemos conversado aquí, también con otras audiencias y es, que casi siempre nosotros nos estamos entrando precisamente, en esa población que se ve inhibida al derecho a la seguridad social, personas empobrecidas, personas que están en la informalidad, en ese nivel bajo de la informalidad, pero también tenemos el otro extremo, el otro extremo de los trabajadores independientes de altísimo ingreso que, terminan a veces favorecidos por medidas que son pensadas más bien para la otra población.

(...)

Si ustedes tienen mapeado precisamente esos datos para saber realmente cuando estamos legislando a favor de quien lo estamos haciendo.

Señor Adrián Torrealba Navas:

Yo lo que diría es que me remito al ejemplo que puse antes, ¿por qué los cuatro millones de uno tributan al 22% y los cuatro millones del otro al 40% y pico?, entonces me parece que no importa el nivel de ingreso, es un tema de igualdad y de confiscatoriedad. Porque, en un Estado de Derecho donde hay garantías individuales un cobro abusivo, aparte de ilegal, como acabo de evidenciar, contra los actos propios de la propia administración, nadie tiene porque sufrir eso. Sea de muchos o pocos ingresos.

Eso me parece una primera cosa, luego en general, los que tienen, los que tributan la tarifa más alta, es un porcentaje en total que ronda el 10%, casi el 90% está por debajo. Y eso a veces ha sido utilizado no sé, en alguna intervención que le he oído pública al gerente financiero, como diciendo: “total que importa qué confisquemos si son poquitos”, porcentualmente pocos.

Estamos en un Estado de Derecho y es de improcedente, improcedente que te frustren la confianza de ver Estado de Derecho durante quince años y la Caja venga a decirte mire sabe que usted me debe el ahorro de toda su vida, me lo debe. El monto que tenía en

pensión complementaria me lo tiene que dar, y así sucesivamente...entonces me parece que no hay ninguna razón ni jurídica, ni constitucional, ni moral para ser un tratamiento...

(...)

Presidente:

... Y precisamente para referirme a eso último que estaba hablando doña Rocío, porque sí, **sí están los datos**, yo se los pedí a la Caja y los tengo de la Caja misma, la Caja me los pasó en mayo y con mucho gusto se los puedo compartir a toda esta Comisión.

De esa división de que hablaba don Adrián, de ese **90% de personas que no están en la posición de privilegio, ese 10% pues son pagadores de la Caja** y realmente cuando uno se va a los números, tomando por fuera, los quinientos, seiscientos mil personas que están sumidas en la informalidad de los que tienen problemas con la Caja, hoy día son el 99.8%, personas de bajos ingresos.

Estamos hablando, si estamos pensando a quien se le va a favorecer personas de un nivel más alto es el 0.2% lo cual a mí me parece que, en honor a la seguridad jurídica y a la igualdad, pues es algo que es una medida que debemos de tomar.

Por otro lado, o una reflexión con respecto que señalaba usted, don Adrián, en este tema que viene frecuente la pregunta de cuánto va perder la Caja, y si hay estudios. Usted muy bien señala con las normas internacionales financieras que uno no puede contabilizar algo que está litigioso o algo que es de difícil de recuperación; yo agregaría algo más, **yo agregaría que uno no puede contabilizar algo que no se debe.**

Porque, una obligación en la cual ha habido precisamente, confusión en cuanto al plazo de prescripción, que es el plazo en el cual se extingue la obligación dado que no existía y lo que se busca aclarar es precisamente, como yo voy a contabilizar una obligación que no ha existido o que ya se extinguió.

Me parece que eso es, sería atrevido y tomo ahí para saltar a una reflexión con lo que yo le entendí a la pregunta del diputado Morales, en el tema de la autonomía de la Caja, pues sí la autonomía de la Caja, nadie la niega, está en el artículo 73, pero la Caja no se puede inventar el derecho de fondo, en muchas cosas, como en este tema, la prescripción como instituto jurídico que todos los que somos abogados aquí lo conocemos, la Caja no puede amoldar la prescripción a su funcionamiento entonces eso yo, me parece que son reflexiones importantes que tenemos que hacer y creo en particular, con lo que usted ha estado señalando, de necesidad de un transitorio en este tema, yo lo veo así.

Yo creo que en este país es muy, es evidente que el problema en este tema lo llevan primero los trabajadores independientes, yo este proyecto lo veo necesario para aclarar dentro de la ley constitutiva de la Caja y lo veo complementario al proyecto de trabajadores independientes que se está discutiendo hoy día, casualmente en plenario, y que espero que lo podamos aprobar prontamente.

Porque no hay que olvidarse también de los patronos, estamos hablando de una obligación que tiene la misma naturaleza jurídica. Entonces, si aprobamos un régimen para trabajadores independientes, uno para patronos y de los patronos también tengo los números, o sea de los quince mil y tantos patronos que están en problemas con la Caja solo treinta y uno son grandes patronos, dicho por la Caja misma.

Estamos hablando que los patronos que están en problemas son pequeñas, medianas empresas, que también necesitan ese empujón, realmente don Adrián, esa era una reflexión yo no sé si usted quiere referirse algo de lo que he dicho.

(...)

4. Sesión ordinaria N.º 26, martes 06 de diciembre de 2022, con la señora Marta Eugenia Esquivel, presidenta de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Señora Marta Eugenia Esquivel

(...) sí debo decirles que desde mi punto de vista este tipo de cambios no necesariamente son negativos a la hora de generar cobro, lo que obliga es hacer más eficiente en el cobro y los que son abogados saben qué el establecer, por ejemplo, una prescripción de cuatro años, si hay algún tipo de suspensiones e interrupciones que normalmente se tienen, al final no resulta ser uno de cuatro años, sino que se ha larga todavía más.

Entonces, aquí lo importante es tener las reglas muy claras para todos, pero sin lugar a dudas que también la Caja tiene que buscar y moverse hacia un escenario de una gestión de cobro mucho más eficiente. Muchas gracias y le doy la palabra don Gustavo. (el resaltado no es parte del original)

Señor Gustavo Picado Camacho:

(...)

El proyecto de ley plantea que no pueda ser más de cuatro años retroactivamente, que el servicio de inspección opere planillas extraordinarias o planillas retroactivas, eso en principio para trabajador independiente, digamos que tiene un impacto pero que para los patronos tienen un impacto distinto, tal vez un elemento técnico que queremos aportar es, siempre es difícil precisar los impactos de este tipo de proyectos de ley, pero lo que hicimos fue tomar las planillas retroactivas del 2019, 2020, 2021 y correrlas o simularlas, ya no con los plazos de prescripción actuales si no con los plazos de prescripción que se proponen de cuatro años.

Entonces, un patrono que en la realidad le hicimos una planilla por doce años la simulamos ¿Cuánto hubiera sido por cuatro años?, pero en resumen lo que establecimos es que el impacto financiero anual anda alrededor de seis mil ochocientos setenta millones de colones menos de facturación por parte de la Caja, tanto para trabajo independientes como patronos, eso me parece un dato importante desde el punto de vista financiero, de que efectivamente si tuviéramos que facturar con cuatro años y no con diez años, hay una reducción de facturación de seis mil ochocientos setenta millones de colones anuales, tanto

para trabajo independientes como para patronos, eso en la cifras macros de la Caja, pues relativamente es un porcentaje bajo comparado digamos con los ingresos por contribuciones que superan los tres billones anuales de patronos y trabajadores independientes, que pagan oportunamente, bueno con algún retraso, pero que pagan. Ese es un elemento que para nosotros es esencial, por lo menos desde el punto de vista financiero.

Y la otra consideración cuando planteamos que el abordaje para trabajador independiente y patrono es distinto es que nosotros legalmente tenemos la obligación de que si llega un trabajador que tuvo doce años de actividad con un patrono, pero el patrono lo reporto estamos obligados a hacerles planillas por doce años, porque no le podemos negar el derecho al trabajador por esos doce años de trabajo. Entonces cuando tenemos diez de prescripción nos permite recuperar hasta diez años, ahora nos permitiría recuperar únicamente cuatro años y quedarían ocho años por fuera, que nosotros no le podemos negar los derechos a los trabajadores porque esas cuotas del trabajador asalariado, van a quedar registradas y por lo tanto se van a tener que dar pensiones con base a eso.

En el caso del trabajador independiente es diferente, si la ley dispone cuatro años le hacemos facturas por cuatro años y solamente le quedan cuotas de cuatro años y sobre eso damos los beneficios, de esa distinción y de ahí tal vez es que la norma del 56 cuando está adscrita desde hace muchos años, de hace 50 años la última reforma, estaba pensada en patronos y no trabajadores independientes y tal vez la observación que hacemos y claro ahí entró como el principio de igualdad y todo esto, pero que efectivamente tiene los efectos sobre establecer cuatro años, son muy distintos para el trabajador independiente, que para un patrono y aquí fundamentalmente el efecto lo va a tener el régimen de invalidez vejez y muerte el de salud no porque finalmente si nos pagan ya los servicios pasaron, pero los de IVM son pensionas futuras que habrá que darles sobre cuotas que no se van a poder recuperar o que el alcance de recuperación se está limitando a cuatro y no a diez años.

Esos son los elementos, el impacto financiero que nosotros lo hemos calculado reitero seis mil ochocientos setenta millones anuales y después esta diferenciación de figuras entre trabajador independiente y patronos que tienen condiciones distintas, ahí nada más cierro diciendo, el artículo 30 de la Ley Constitutiva obliga a todo patrono, que al momento de pagar los salarios retengan las contribuciones que van para la Seguridad Social, que no es lo mismo que un trabajador independiente, uno debe presumir que si un trabajador tiene doce años de estar con un patrono, es doce años que el patrono le ha estado reteniendo pero no trasladando las cuotas.

Entonces son dos figuras distintas en el trabajador independiente, como él es la figura que tiene una relación directa con la Seguridad Social, ese incumplimiento debe pagar o reportar es de él con nosotros, pero en el otro caso es el patrono que tiene una relación con nosotros, pero en nombre del trabajador, porque en principio lo retiene y debería transferir. Esas son las dos observaciones, digamos de este tipo igual que en el caso mío yo vengo como gerente financiero, otras gerencias y otras dependencias también emiten criterios, que en su momento serán conocidos por la Junta, pero esto es estrictamente nuestro criterio como gerencia financiera. Muchas gracias.

(...)

Diputada Alejandra Larios Trejos:

(...)

Ahora, han calculado o tiene una idea de ¿Cuánto sería de pago efectivo?, porque una cosa es que la Caja facture y otra cosa es que la gente pague. Gracias.

Señor Gustavo picado Camacho:

Si, en particular con planillas retroactivas va a depender el monto y el plazo, pero ciertamente nos queda una tasa de no pago que debe de andar alrededor del 30%, entonces a esos seis mil ochocientos uno le puede descontar 30% y ahí también hay una diferencia, trabajadores independientes que son los casos que más hemos tenido recientemente, cuando los montos son muy elevados evidentemente el pago de ellos es menos probable, verdad, pero a los seis mil ochocientos setenta uno le podría descontarle 30 o 35% de no pago.

Señora Marta Eugenia Esquivel.

Y tal vez, para agregarle a su pregunta y consulta totalmente válida en el otro proyecto, cuando lo analizamos y le consultamos al personal que se hace cargo de cobros, ante la pregunta **si se vuelve más difícil cobrar una deuda después de cuatro años, creo que la respuesta es lógica, definitivamente sí.**

(...)

Diputada Rocío Alfaro Molina:

(...)

Entonces, si usted me puede dar un poco cómo se llama me pueden dar una idea de cuál es la proporción, porque también el tema de la capacidad de pago de cobro tiene que ver con esas condiciones, bueno si es un trabajador independiente de bajos ingresos que lo que pasa es que debe diez años, verdad es una situación muy difícil de poder digamos resolver, pero, si es un trabajador de altísimos ingresos que simplemente ha dejado de pagar, porque ha dejado de pagar, así como a veces no pagan los impuestos, etcétera, pero es otra situación, porque si hay un capital que responde por esas personas, pero quería consultarle eso.

Señor Gustavo Picado Chacón:

Claro, sí la población de trabajadores independientes de Costa Rica es una población de bajos ingresos en general, 96% de los que están registrados con nosotros están reportados con dos salarios mínimos o menos, eso significa seiscientos treinta mil colones o menos y cuando digo la de Costa Rica, es porque el trabajo independiente Costa Rica es más como una forma de personas de generar algún ingreso, porque no pudieron quedarse retenidos en el mercado laboral más formal.

(...) En algún momento hemos calculado en tiempos de la pandemia 70% de trabajador independiente no alcanzaba la base mínima contributiva. Entonces, aquí hay dos grupos claramente identificados, estos que son la mayoría y después un grupo muy pequeño que son trabajadores independientes de altos ingresos profesionales liberales, que son la verdad es que un porcentaje relativamente menor será el 2%, el 3%, nada más.

Y esa diferenciación la hago, porque, también la forma en que acumula la deuda es diferente, para el trabajador de bajos ingresos lo que ha sucedido, porque es lo que vemos todo el tiempo es, él ocupa servicios de salud en enero del 2015 viene se registra, obtiene sus servicios de salud, pero en febrero del 2015 no paga y sigue y sigue y sigue y acumula, hoy podría estar un trabajador de esos, nosotros tenemos ciento veintiséis mil trabajadores independientes, que salen reportados en las planillas de nosotros, pero no paga.

Entonces, la forma de acumular deuda de este grupo es inscribirse y después mensualmente no pagar y acumular, en el caso de trabajar independiente de altos ingresos el fenómeno es distinto, son gente que general estaba inscrita o ha estado inscrita, pero a la hora de revisarle retroactivamente su reportes de Hacienda o de renta, entonces en algunos casos aparecían reportados con trescientos cincuenta mil colones, a pesar de que el ingreso neto de ellos puede hacer cuatro o cinco, seis, veinte veces mayor, verdad y entonces son ellos los que se han visto para plantear alguna forma, más afectados por la retroactividad.

Esta retroactividad de diez años nosotros no las hemos con el vendedor de la calle, no la hacemos con el transportista, porque, no la vamos a encontrar no tiene además documentos donde nosotros podamos verificar qué fue lo que ganó en el 2015 o el 2014.

(...)

Diputado Danny Vargas Serrano:

(...)

Escuché el porcentaje, más que todo el profesional liberal y me pareció que fue el concepto y creo que ahí hay una parte que yo rescato porque es la que siempre se sataniza, porque hablamos de que el taxista que dejó de pagar “pobrecito”, pero bueno, hay que legislar para todos y creo que aquí hay que buscar una forma, un equilibrio porque el profesional liberal tampoco es la –y voy a usar un concepto ahí popular— como la sabandija que es la que quiere defraudar a la Caja. De hecho, escuché que es un porcentaje pequeño, lo que pasa es que si hace el monto grande y voy a citar un ejemplo de muchos amigos que tengo, y cuando digo muchos, son muchos.

Es un profesor, un ingeniero, firma planos, lo contrata una empresa. La empresa le paga su salario, de ahí le pagan planilla ahí. Da clases en la universidad, le pagan salario, de ahí da a la Caja, o sea, es un contribuyente de la Caja, no es una sabandija cualquiera, es un contribuyente, pero factura y en renta llega, y diay, sobre la renta paga sus impuestos.

Pues de un momento a otro dejó de tener empleo en la empresa, de tener empleo en la universidad y llega a reportarse como trabajador independiente. Entonces, hay una fórmula que es la parte donde yo quisiera ver cómo se arregla, para que me digan, “no mire, es que por renta”, “así, usted facturó tanto, entonces ese porcentaje es lo que nos debe”. Y ahí es donde la gente se asusta y cuando le digo que son –ustedes saben los números—, es mucha la gente que quiere ponerse al día, que quiere arreglar, pero el monto simplemente se vuelve exorbitante.

¿Cómo llegar a una fórmula equitativa? Bueno, se vuelve confiscatoria en algún momento. Ahí tengo amigos que de un pronto a otro son ochenta millones de colones, por querer

arreglar su situación y nunca ha sido, o no es que dejaron de ser contribuyentes de la Caja, como les digo, más bien en algunos hasta en dos o tres, porque tal vez tenían medio tiempo en una empresa, medio en otra, un cuarto de tiempo en la universidad y no podían porque tampoco podían acceder a pagar como la porción de trabajo independiente.

Hago el comentario porque yo creo que acá, más que la iniciativa de ese proyecto de ley, yo lo que creo y eso creo que es el espíritu de muchos de los que estamos acá, es ver cómo evitamos que haya tanta gente por fuera, o sea, de la informalidad y que la Caja se vea o que todos estén aportando a la seguridad social, y que eso fortalezca a la Caja. Gracias.

(...)

Diputada Gloria Navas Montero:

(...)

En primer lugar, hay hasta contradicciones jurídicas de mayor importancia. Digamos, esos cobros tan exagerados, venidos después de ocho, nueve o diez años, una exageración, son tardíos, son temas de negligencia de la propia entidad, porque normalmente el trabajador independiente –y estoy hablando de los profesionales liberales— diay, pues nosotros no tenemos patrono y si no tenemos un patrono, la obligación es totalmente desproporcionada e incluso hasta en el pago del seguro. No hay una razonabilidad ni proporcionalidad en eso. Es un tema, incluso, seriamente y discutible en los tribunales de justicia, por supuesto.

(...)

Por otro lado también, hay que considerar en el caso de quién les habla, yo me apunté como trabajadora independiente hace años, comenzando, con un salario pequeñillo que tenía. Trabajaba, creo que en el..., no sé a dónde era que trabajaba yo, pero diay, me reporté, me apunté y comencé a pagar hasta llegar hace cuatro o cinco años con una pensión de doscientos veinticinco mil colones por mes, porque la cuota que yo pagaba es la que la Caja indicaba.

La Caja siempre notificaba: “recuerde que tiene un pago de tanto”. Allá, cada cierto tiempo lo aumentaba. O sea, se pagaba lo que la caja decía, entonces, no hay una mala fe, un incumplimiento sino ese sistema que tenía la Caja. Ahora llegan y me notifican que debo un montón de plata, más los intereses y ahora qué bonita gracia le digo yo a una muchacha, ahora voy a tener que vender mi casa para pagarle eso a la Caja que nunca me lo cobraron.

Obvio, hay que cambiar las estrategias, **porque estamos en una situación casi que hasta confiscatoria**. Conozco a otras personas que les están cobrando sumas que son impagables realmente y ¿por qué? Porque nunca se las cobraron, nunca les mandaron un recordatorio, nunca se hizo una gestión de cobro y de pronto viene una situación sorpresiva. A mí me parece que eso es totalmente ilegítimo y por eso, utilizando los términos de razonabilidad y de proporcionalidad a nivel constitucional.

Esto hay que arreglarlo. Hay que poner un límite a la prescripción. Esa prescripción es demasiado larga por las mismas consecuencias y por eso estamos hablando de un tema confiscatorio también. Me alegra de alguna manera que la Caja esté bien preocupada en

la relación con el trabajador independiente, porque eso ha sido confuso, no ha sido claro y en todo esto, pues los ciudadanos necesitamos seguridad jurídica.

(...)

Diputado Jorge Dengo Rosabal:

(...)

... que aquí estamos hablando un tema de la naturaleza de la obligación y es ahí donde me preocupa ese deslindamiento porque sería aceptar que una obligación de contribución social sería distinta para unos y para otros.

(...)

Dado que lo que actualmente está en la ley constitutiva de la Caja no es un plazo de prescripción, es el plazo del artículo 56 de diez años, es un plazo de caducidad para unas acciones muy puntuales tanto en materia civil como en materia penal.

Y yo –la verdad- agradezco mucho que una abogada muy competente, como sé que es usted, esté sentada ahí para ver ese tema que honestamente no se ha visto bien, y yo creo que, vale la pena que nosotros armonicemos porque, y esto es a manera de anécdota, me encontré con un manual de cobro que utiliza la Caja cuando se le paga en exceso –que es muy raro que alguien le pague en exceso a la Caja- pero ¡día! debe suceder porque el manual está para los inspectores de la Caja le dicen: cuando el contribuyente le paga el exceso le aplica las reglas de la prescripción en materia tributaria.

O sea, si usted paga de más, le aplican la prescripción de en materia de regla tributaria, si usted es a usted que le están cobrando, le aplican diez, quince años para atrás. Yo creo, estos, y ahí está se los puedo pasar. Esto yo creo que es importante para que armonicemos y demos seguridad jurídica porque a mí me parecía muy importante lo que señalaba el diputado Vargas, la diputada Navas, y aquí, sobre todo también es una invitación. Porque yo creo si hay algo que esta Comisión es consciente, aquí que hay muchos abogados, es el tema de la autonomía de la Caja.

Hay muy pocas cosas desgraciadamente y lo digo de corazón, aunque sé que muchos no estarán de acuerdo, que podemos hacer desde la Asamblea Legislativa: el dictar un plazo de prescripción, siendo un tema de derecho de fondo, es algo que podemos hacer.

(...)

Y eso es **lo que nosotros y este proyecto busca y que claramente no es solucionar el problema con un solo proyecto, yo diría que es un paso en la dirección correcta igual que es un paso en la dirección correcta el proyecto de trabajador independiente, como es un paso en la dirección correcta el reglamento que están por publicar como también lo fue un paso en la disminución de la base mínima contributiva**, yo creo que si tomamos esos pasos en las direcciones correctas es cómo se va a poder salvar realmente una institución como la Caja, que es una institución que nadie niega en esta comisión ni nadie me haga en esta Asamblea que es muy importante para el país, pero que realmente se ha convertido, quiera que no en un problema para mucha gente.

(...)"

V) SOBRE EL INFORME DEL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

A la fecha de elaboración de este documento se cuenta con el informe del Departamento de Servicios Técnicos número AL-DEST- IJU -320-2022, el cual recae en lo siguiente:

I. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1.-

(...)

Si se considera lo señalado por la Sala Constitucional sobre la naturaleza tributaria de la contribución parafiscal y la forma en que se define lo propuesto, cumple en principio con la definición de contribución parafiscal, salvo porque no se define que los recursos técnicamente, no entran al Presupuesto Nacional, aspecto que debe agregarse.

Así como debe de entenderse, que la contribución parafiscal, no es un tributo en un sentido puro¹, pues está destinado a financiar un ente con un fin social o económico específico ligado a un grupo de personas y se reitera no es parte de los ingresos del Estado como tal, por tanto no se refleja en el Presupuesto Nacional.

Al respecto ha señalado la Procuraduría General de la República en su Opinión Jurídica OJ-60-2001, lo siguiente:

"Por su parte, LÓPEZ FREYLE define los gastos parafiscales de la siguiente forma: "Los gastos parafiscales son aquellos que, sin tener el carácter de impuesto, corresponden a exacciones coactivas de carácter extrapresupuestario que deben pagarse a los entes públicos autónomos, los cuales tienen la facultad de disponer sobre su ordenación con el objeto de atender necesidades económicas, educativas, sanitarias, etc. Merigot define los ingresos parafiscales como ingresos coactivos afectados, de carácter extrapresupuestario, por cuenta de organismos económicos, profesionales o sociales, bien se exijan por los propios beneficiarios o por la administración fiscal. Ejemplos típicos de gastos parafiscales son los aportes que hacen los patronos al Sena, al Fondo de Transporte, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Cajas de Previsión Social, a los Seguros Sociales, al Ifa, etc., e igual cosa sucede cuando el aporte lo hace el empleado. Todos esos gastos constituyen expensas necesarias para quienes los pagan, pues son gastos coactivos impuestos por el Estado." (LÓPEZ FREYLE, Isaac, Principios de Derecho Tributario, Ediciones Lerner, Bogotá-Colombia, segunda edición, 1962, página 301). //Por su parte, el Tribunal Constitucional, siguiendo la doctrina, ha considerado como contribuciones parafiscales aquellas que crean un fondo de naturaleza corporativa, destinadas

¹ OJ-060-2001, Procuraduría General de la República.

a alcanzar un fin económico o social de un determinado grupo de personas unidos por intereses comunes.. (El subrayado no es del original)

Cabe indicar, que dependerá de la norma constitucional (artículo 24) o de ley de creación, quien ostentaría la condición de Administración Tributaria, recaudador y otros aspectos relacionados con el tributo, sino se aplicaría supletoriamente, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

Artículo 2.-

(...)

Al respecto debe de señalarse, que si bien se comprende la intención del proyecto de ley, de someter a las normas del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, a las contribuciones parafiscales y que las cuotas de seguridad social lo son, el someterlo a sus reglas puede implicar, un ejercicio administrativo determinativo y contencioso, diferente y más agravado del regulado por la Ley N° 17, lo cual podría ser contraproducente para la realización de los cobros, así como eventualmente violentar la autonomía de Gobierno de la que goza la CCSS para la administración de los seguros sociales.

Desde esa perspectiva, se recomienda valorar el sometimiento a esa normativa y dejar previsto el sometimiento en el caso específico de estas cuotas, a la Ley Constitutiva de la CCSS, máxime que en esta se establece desde inscripción, formas de recaudación, sanciones, entre otros.

Respecto a la razonabilidad del plazo de prescripción propuesto, el mismo dependerá de la capacidad operativa de la CCSS, para dar cumplimiento a la norma, sin descuidar la sostenibilidad financiera de los regímenes, por lo que se considera necesario consultar a la CCSS, ese extremo.

Si bien se somete la aplicación de la prescripción a la normativa del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, debe establecerse por razones de seguridad jurídica y en atención al principio de legalidad, a partir de qué momento, empieza a correr el plazo de prescripción y si más que la determinación, es para la acción de cobro, que son conceptos diferentes.

Asimismo, se recomienda valorar el concepto de determinación para los efectos de las obligaciones de cuotas obrero-patronales, pues como está, parecería que es una acción unilateral de la CCSS, que podría vulnerar la seguridad jurídica del obligado, quien no sabría a ciencia cierta, cuándo fue la determinación y con ello hacer inoperante el plazo de prescripción a su favor.

VI) ANALISIS DE LA INICIATIVA

Posterior al análisis de las consultas y audiencias, se llega a la conclusión que es necesario definir de forma clara las reglas de la prescripción de las cargas sociales, que tal y como se ha expuesto a lo largo del presente dictamen al ser las contribuciones parafiscales un tributo, el plazo aplicable para la determinación de cuotas tributarias adicionales por concepto de cuotas a la seguridad social debe ser

de cuatro años de acuerdo con las actuales disposiciones normativas del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, ley número 4755 del 3 de mayo de 1971, siendo que el mismo plazo que debe aplicar para exigir el pago de la cuota tributaria adicional una vez en firme el procedimiento administrativo, tal cual como aplica actualmente en los procedimientos determinativos tributarios, siendo que con esta precisión se contribuirá a remediar el actual vacío normativo que existe en nuestro ordenamiento jurídico, además se estaría brindando seguridad jurídica a los trabajadores asalariados e independientes en los procesos de investigación que inicie la Caja Costarricense del Seguro Social tendientes a determinar cuotas tributarias adicionales.

Bajo la anterior inteligencia la propuesta permitirá que la ejecución sea, en palabras del señor Adrián Torrealba Navas:

“...El proyecto realmente pone claridad en dos temas, me parece, dentro de toda esta polémica, la polémica no sólo se reduce a esos dos temas, pero si pone digamos luz y buena orientación en dos de esos temas. El primero tiene que ver con la famosa discusión histórica, sobre si estas contribuciones de la Seguridad Social son tributos o no y si les aplica en consecuencia, aunque sea de manera supletoria el código de normas y procedimientos tributarios.

La Caja por mucho tiempo, ha venido sosteniendo y lo sigue haciendo, en el fondo hay una cierta resistencia interna a cambiar eso, la tesis de que no estamos ante tributos, sino que, pues es una figura que no tiene que ver con lo tributario, sin embargo, ese tema ha sido dilucidado por la Sala Constitucional en una sentencia del año 2006 y más recientemente en el 2018 y en el 2021, la Caja ya dijo diáfamanamente claro que estamos ante de figuras tributarias.

En ese sentido el proyecto introduce, incluso como una creo que reforma al Código Tributario me parece, sí, donde se incluye la figura de la contribución parafiscal.”

Implementar el presente proyecto vendría a constituir una norma jurídica que incentiva el ingreso de ciudadanos a la institución de la caja costarricense del seguro social, disminuyendo la informalidad actual de los costarricenses, y así buscar un paso hacia la reactivación económica.

Asimismo es conveniente señalar que de acuerdo a las recomendaciones ampliamente expuestas en este dictamen, de las cuales subyace en primer término la elaboración de una definición más elaborada del término de carga parafiscal, siendo relevante para los fines de este proyecto, lo señalado por el tributarista Adrián Torrealba al referirse puntualmente en cuanto a la definición que introduce la presente iniciativa de ley, es imprecisa porque circunscribe el concepto de “contribución parafiscal” al tributo cuyo hecho generador sea la prestación efectiva o potencial de un servicio para la satisfacción y cumplimiento de fines sociales y económicos”. Esta definición limita excesivamente la figura al caso de un tributo que tiene un hecho generador prácticamente idéntico al de una tasa, cuando pueden

existir impuestos y contribuciones especiales de carácter parafiscal. Lo “parafiscal” alude a una desviación determinada a lo que se puede identificar como el régimen general u ordinario de los tributos, sin que ello implique prejuzgar por la estructura particular del hecho generador que tenga un tributo parafiscal, pudiendo así adoptar una estructura sea del impuesto, la tasa o la contribución especial. Como sintetiza A. TORREALBA²,

“las exacciones parafiscales son figuras tributarias que tienen como característica esencial la de que, siendo prestaciones coactivas que inciden en los patrimonios de los contribuyentes, se separan sin embargo del régimen general u ordinario previsto para el sistema tributario. El artículo 1 MCTCIAT³ describe esta característica en términos de que estos tributos no responden totalmente a ninguna de las categorías del numeral 2 (impuestos, tasas y contribuciones especiales). El Comentario 5 de dicho artículo precisa que los tributos parafiscales constituyen prestaciones exigidas coercitivamente, que no reúnen la totalidad de los rasgos que definen las diversas especies tributarias, sea por su destino específico a la realización de finalidades de interés público, o por tratarse de recursos que no ingresan al presupuesto general del Estado, o porque se establecen en beneficio de un determinado grupo de personas, o, en general, porque se apartan del régimen general de los tributos.

(...) la mejor caracterización de la figura es la de J.J. FERREIRO LAPATZA⁴, quien deja claro que el concepto de “parafiscalidad” alude a una desviación de un tributo del régimen general o usual de los tributos. El autor contrasta así lo que sería un tributo “fiscal” con lo que lo sería uno parafiscal: el primero es aquel que “ha sido creado por el Estado por medio de una Ley, cuya gestión, o al menos su dirección y control, está encomendada a los órganos de la Administración financiera, que, normalmente, tienen atribuida esta tarea y cuyo producto se integra en los Presupuestos Generales del Estado para financiar indistintamente el gasto público. Un tributo fiscal es así un tributo que sigue en su creación, vida y destino el régimen jurídico normal y típico de los tributos. Un régimen jurídico, un camino que responde a los principios generales de tributación aceptados por el ordenamiento.” Por el contrario, denotará el carácter parafiscal la “existencia de un tributo que no responda a este esquema (por ejemplo, que haya sido establecido por una disposición de rango inferior a la Ley, que se gestione fuera de la órbita de la Administración financiera, que no se integre en los Presupuestos Generales del Estado, que se destine a cubrir un gasto determinado) significa la existencia de un circuito ingresos-gasto público distinto (en alguno o en la mayoría de sus tramos, según los casos), paralelo al circuito típico y normal de los ingresos y gastos del Estado”.

En virtud de dicha observación, se adecua la definición del proyecto de ley, precisándose la misma tal y como lo indica el señor Torrealba, definiéndose de la siguiente manera:

² TORREALBA A., *Derecho tributario iberoamericano. A la luz de la versión 2015 del Modelo de Código Tributario del CIAT*, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2017, Bogotá, pp. 97 y 98.

³ Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, versión 2015.

⁴ FERREIRO LAPATZA, J.J., *Curso de Derecho de Derecho Financiero Español*, 18º ed., Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 312.

“Contribución parafiscal constituyen tributos parafiscales aquellos establecidos de manera obligatoria por una ley cuando reúnan alguna de estas características:

- a) El destino específico de su recaudación a la realización de finalidades de interés público, tratándose de impuestos.*
- b) Su recaudación no ingrese al presupuesto general del Estado, separando estas del régimen general de los tributos*
- c) Su recaudación se destine a nutrir un fondo que pertenece a un sector económico, social, profesional con cargo a la cual se desarrollan actividades en beneficio de ese mismo sector y estos no sean parte de la administración tributaria adscrito al Ministerio de Hacienda.”*

La anterior definición es incorporada por medio de una moción de fondo, la cual se aprobó en la Comisión de cita el 18 de abril del 2023. Siendo importante para el razonamiento de la aprobación de esta iniciativa de ley lo expresado por el presidente de la Comisión diputado Jorge Dengo Rosabal en sesión número 42 de la Comisión Ordinaria de Asuntos Jurídicos, quien recomienda aprobar este proyecto en aras de la armonización con la reciente resolución número 2023003593 de las doce horas y cuarenta y cinco minutos del catorce de febrero del presente año de la Sala Constitucional sobre el tema de trabajo independiente y la naturaleza fiscal de las contribuciones a la C.C.S.S., además, cabe mencionar que la inclusión de la definición de carga parafiscal en el Código Tributario no afecta el concepto de solidaridad constitucional. La prescripción de las contribuciones a la caja debe ser igual para todos los contribuyentes, y la ley de la caja no establece un término de prescripción. Es responsabilidad de la Asamblea Legislativa determinar las reglas de prescripción, y este proyecto brinda certeza jurídica en este sentido. Por lo tanto, se insta a los diputados a votar a favor de este proyecto.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De conformidad con lo expuesto, las suscritas diputadas y diputados, rendimos el presente **DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA** del **EXPEDIENTE Nº23107 “LEY PARA LA PRESCRIPCION DE DEUDAS CON LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL”**.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA LA PRESCRIPCIÓN DE DEUDAS CON LA CAJA
COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

“ARTÍCULO 1- Refórmese el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, ley número 4755 del 3 de mayo de 1971, publicada en La Gaceta No. 117 del 4 de junio de 1971, para que en adelante sea lea de la siguiente manera:

Artículo 4- Definiciones.

Son tributos las prestaciones en dinero (impuestos, tasas, contribuciones especiales y contribuciones parafiscales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.

Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado.

Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, ejercidas en forma descentralizada o no; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación.

Contribución parafiscal constituyen tributos parafiscales aquellos establecidos de manera obligatoria por una ley cuando reúnan alguna de estas características

- a) El destino específico de su recaudación a la realización de finalidades de interés público, tratándose de impuestos.
- b) Su recaudación no ingrese al presupuesto general del Estado, separando estas del régimen general de los tributos
- c) Su recaudación se destine a nutrir un fondo que pertenece a un sector económico, social, profesional con cargo a la cual se desarrollan actividades en beneficio de ese mismo sector y estos no sean parte de la administración tributaria adscrito al Ministerio de Hacienda.”

ARTÍCULO 2- Adiciónese un párrafo tercero al artículo 56 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, número 17 del 22 de octubre de 1943, para que en adelante sea lea de la siguiente manera:

Artículo 56- Las multas impuestas con ocasión de la aplicación de esta ley ingresarán a los fondos de la Caja Costarricense de Seguro Social debiendo ser giradas de inmediato a dicha Institución una vez practicado el depósito respectivo.

La acción penal y la pena en cuanto a las faltas contempladas en esta ley, prescribirán en el término de dos años contados a partir del momento en que la Institución tenga conocimientos de la falta. El derecho a reclamar el monto de los daños y perjuicios irrogados a la Caja, sea que se ejercite la vía de ejecución de sentencia penal o directamente la vía civil, prescribirá en el término de diez años. La acción de la Caja Costarricense del Seguro Social para determinar las cuotas a la seguridad social prescribe a los cuatros años de conformidad con lo dispuesto en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA SALA VII DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS VII, A LOS DOCE DÍAS DEL MES DE ABRIL DE DOS MIL VEINTITRES.

Jorge Eduardo Dengo Rosabal
Diputado

Daniela Rojas Salas
Diputada

Gloria Navas Montero
Diputada

Rocío Alfaro Molina
Diputada

Alejandra Larios Trejos
Diputada

Danny Vargas Serrano
Diputado

Francisco Nicolás Alvarado
Diputado

Manuel Morales Díaz
Diputado

Jorge Antonio Rojas López
Diputado