

Señora Flor Sánchez Rodríguez
Jefe de Área
Comisiones Legislativas VI
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Aprovecho la oportunidad para saludarlo cordialmente y a la vez dar respuesta a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes en relación con el proyecto de ley denominado: "MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO, PARA DIGNIFICAR LAS PENSIONES DE LA POBLACIÓN VULNERABLE", expediente legislativo No. 21.271, en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo.

A pesar de los planteamientos de la exposición de motivos, la reforma propuesta no establece ninguna fuente concreta y cierta de recursos para financiar la diferencia entre "los actuales montos de las pensiones, sean o no contributivas", y lo que el proyecto de ley denomina "monto inferior al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)." Esta carencia pone en riesgo la materialización del espíritu del proyecto, en particular para las pensiones del régimen no contributivo, cuya situación financiera no alcanza para dar cobertura a la totalidad de la población que requiere la pensión, en particular la población mayor en situación de pobreza.

Con la finalidad de valorar los alcances financieros de la reforma propuesta en el proyecto de ley para el régimen no contributivo (RNC), y con base en la información de la que dispone la Defensoría, se hizo un cálculo de dos escenarios, el primero enfocado en determinar el monto anual requerido para cubrir las personas actualmente cubiertas, sin brecha, llevando el monto de la pensión a los 112 mil colones. El segundo busca estimar los recursos adicionales que se necesitan para elevar el monto de la pensión a 112 mil colones y cerrar la brecha.

Con base en lo analizado, la Defensoría manifiesta su conformidad parcial con el proyecto de ley consultado.

2. Normas jurídicas relacionadas.

- Ley No. 7983, Ley de protección al trabajador, del 16 de febrero de 2000.
- Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 5662, de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas.

3. Contenido del proyecto.

La exposición de motivos del proyecto en estudio plantea que:

- "La presente Administración pretende alcanzar "un régimen de pensiones justo y sostenible".
- "(...) la injusticia en el régimen de pensiones no se limita a las pensiones de lujo, el otro extremo, esto es, las pensiones de hambre, también representa un problema que el país debe atacar..."
- "(...) resulta contrario al principio de solidaridad, que inspira todo nuestro régimen democrático, que existan pensiones de 78 mil colones por mes (...) Este es el monto que se otorga a los pensionados por el régimen no contributivo y constituye un monto insuficiente para atender sus necesidades más básicas".
- "(...) para agosto del 2018, el recorte a las pensiones de lujo había permitido ahorros de casi 11 mil millones de colones (...) Parte de esos recursos podrían destinarse a dignificar el Régimen de Pensiones no contributivo, erradicando de nuestro sistema las "pensiones de hambre".

- Las personas beneficiarias de pensiones del RNC "no consiguen satisfacer sus necesidades básicas, máxime que, con la reforma fiscal recientemente aprobada, de esos 78 mil colones van a tener que pagar impuestos sobre la canasta básica y sobre medicamentos."

- En junio del 2018, se aprobó una reforma al artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador (traslado del 15% de las utilidades de las empresas públicas al régimen de pensiones de invalidez, vejez y muerte). De acuerdo con la exposición de motivos esta reforma (...) "generará recursos para universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza y para dignificar las pensiones del Régimen No Contributivo. Con estos nuevos recursos el Régimen No Contributivo puede, no solo universalizar la cobertura del régimen, sino también dignificar el monto de la pensión".

A la luz de esos argumentos, el proyecto de ley plantea lo siguiente:

"ARTÍCULO ÚNICO- Se adiciona un párrafo final al artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N.º 5662, de 23 de diciembre de 1974, y sus reformas. El texto dirá: [...] Se prohíbe a la Caja Costarricense de Seguro Social y a cualquier otro operador otorgar pensiones o jubilaciones, de régimen contributivo o no contributivo, por un monto inferior al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

4. Análisis del proyecto.

A manera de antecedente y para la mejor comprensión del presente criterio, este Órgano Defensor considera oportuno señalar que en el marco del programa institucional Pobreza y Exclusión de la Defensoría, se está concluyendo un análisis sobre las posibilidades de universalizar sosteniblemente la cobertura del Régimen No Contributivo (RNC) para las personas mayores en situación de pobreza. En ese sentido, el proyecto de ley en análisis y el estudio que está realizando este Órgano Defensor coinciden en sus finalidades.

Considerando que el Régimen No Contributivo de Pensiones se ha caracterizado por brindar protección a las personas más necesitadas del país, específicamente a la población mayor, se ha constituido en una herramienta para combatir la pobreza y pobreza extrema de las personas que no cumplen los requisitos para optar por una pensión del Régimen Ordinario.

La iniciativa del legislador de adicionar un párrafo al artículo 4 de la "Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares" No. 5662 del 23 de diciembre de 1974, tiene la finalidad de limitar a la Caja Costarricense de Seguro Social o a otras operadoras de pensiones, para otorgar montos inferiores de los indicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Ello es importante pues, al estar dentro de las competencias de ese instituto, velar por la producción y divulgación de estadísticas en el país, se podría garantizar que los montos aplicables para pensiones no contributivas estén basados en un parámetro objetivo, lo cual no daría margen de incertidumbre para el incremento de las pensiones del régimen no contributivo a futuro.

Ahora bien, a pesar de los planteamientos de la exposición de motivos, la reforma propuesta en el proyecto en estudio no establece ninguna fuente concreta y cierta de recursos para financiar la diferencia entre "los actuales montos de las pensiones, sean o no contributivas", y lo que el proyecto de ley denomina "monto inferior al indicador de la línea de pobreza nacional establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)." Esta carencia pone en riesgo la materialización del espíritu del proyecto, en particular para las pensiones del régimen no contributivo, cuya situación financiera no alcanza para dar cobertura a la totalidad de la población que requiere la pensión, en particular la población mayor en situación de pobreza.

Esta preocupación se potencia si se tienen en cuenta las disposiciones en materia de Responsabilidad Fiscal de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635, en los artículos 15 y 25 de su Título IV:

ARTÍCULO 15- Destinos específicos. Si la deuda del Gobierno central supera el cincuenta por ciento (50%) del PIB nominal, el Ministerio de Hacienda podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias.

ARTÍCULO 25- Gestión administrativa de los destinos específicos. En el caso de los destinos específicos que no estén expresamente dispuestos en la Constitución Política, o su financiamiento no provenga de una renta especial creada para financiar el servicio social de forma exclusiva, el Ministerio de Hacienda determinará el monto a presupuestar, según el estado de las finanzas públicas para el periodo presupuestario respectivo y los criterios contemplados en el artículo 23 de esta ley.

Dado que el proyecto de ley no establece la fuente de los ingresos que permitirían el ajuste del monto de las pensiones pretendido en el mismo (aunque se incluyen al respecto algunas reflexiones en la exposición de motivos que no se traducen en reformas de ley en el proyecto), las disposiciones transcritas de la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas ponen en duda la posibilidad real de que el objetivo del proyecto de ley en análisis pueda concretarse.

Si bien no se identifica cuál sería la fuente del financiamiento que permitiría sostener el aumento del monto a las pensiones del Régimen No Contributivo, en el proyecto de ley se indica que, como parte de las propuestas emitidas, estos dineros se obtendrían bajo los siguientes supuestos:

- De los recursos ahorrados al recorte de las pensiones de lujo. (Desde agosto del 2018)
- Y considerando la reforma emitida por la Asamblea Legislativa en junio del 2018, de la "Ley de Protección al Trabajador", del 16 de febrero del 2000, con dicha reforma se evita que las instituciones obligadas a la contribución evadan su pago, por lo cual incrementaría los recursos económicos para la cobertura de los Regímenes de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social y hasta podría universalizar la cobertura del régimen.

No obstante, tratándose de dichas propuestas, no se visualizan acompañadas de ningún estudio técnico que indique es factible su utilización, o que tales fondos puedan ser utilizados para dicho fin sin causar una afectación en otro sector.

Por lo tanto, sin perjuicio de lo anterior, y con la finalidad de valorar los alcances financieros de la reforma propuesta en el proyecto de ley para el RNC, y con base en la información de la que dispone la Defensoría, se simularon dos escenarios financieros. Para la construcción de esos escenarios, se utilizó un monto de pensión de 112 mil colones, que es el actual indicador de la línea de pobreza, en los términos del proyecto de ley en análisis:

Escenario 1. Situación actual del RNC para personas mayores en pobreza, actualmente cubiertas, llevando el monto de la pensión a los 112 mil colones que propone el proyecto de ley: ¿Cuántos recursos adicionales se necesitan para, con la cobertura actual de personas mayores en pobreza, elevar el monto de la pensión a 112mil colones?

Como se indicó supra, de acuerdo con el proyecto de ley, al día de hoy tendría que generarse un aumento de la mensualidad de la pensión del RNC que actualmente está en ₡82.000 a un nuevo monto ajustado a la línea de pobreza establecido por el INEC, lo que significaría un monto de ₡112.317.

Con el monto mensual de ₡82.000¹ actualmente el total anual que se requiere para pagar las pensiones para personas mayores en pobreza, es de ₡154.935 millones; si se aumenta la mensualidad a ₡112.317, el monto anual a pagar sería de ₡ 212.218 millones, lo que significa un aumento de ₡ 57.282 millones, sea un 27% con respecto a la base actual.

En otras palabras, sólo para el RNC para personas mayores en pobreza, de aprobarse el proyecto de ley en estudio, la administración del RNC requeriría disponer de ₡ 57.282 millones adicionales al año, cuya fuente no está definida en el proyecto.

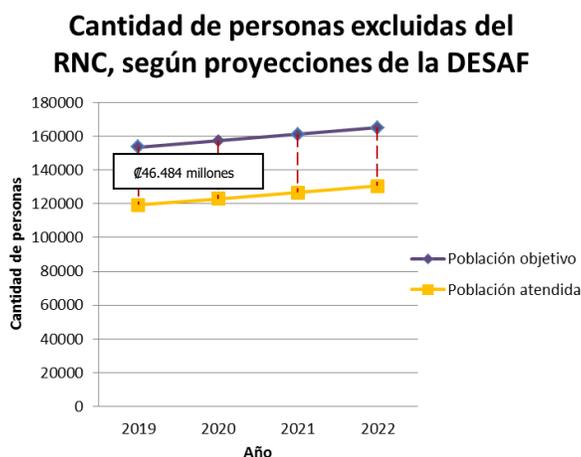
Sería necesario hacer cálculos similares al realizado por la Defensoría para valorar cuánto significaría la eventual aprobación del proyecto para los demás regímenes de pensiones, contributivos o no contributivos, pero este Órgano Defensor no dispone de la información necesaria para hacer las simulaciones pertinentes.

Ahora bien, aunque el texto del proyecto de ley no lo plantea, en su exposición de motivos se hace alusión a la necesidad universalizar la cobertura de las pensiones. Con base en la información disponible en la Defensoría sobre la cobertura del RNC para personas mayores en pobreza, se construyó un segundo escenario de análisis que se observa a continuación:

Escenario 2. Elevar la pensión del RNC para personas mayores en pobreza a 112 mil colones y universalizar la cobertura de este régimen:

En este segundo escenario, y con base en la información aportada por la DESAF², la Defensoría tiene conocimiento de que, en promedio, para el año 2020 habrá unas 34 mil personas mayores en situación de pobreza, que estarán excluidas de una pensión del RNC (Figura 1):

Figura 1.



Por lo tanto, al estimar el monto anual requerido para cerrar esa brecha, tomando en consideración la cantidad de personas excluidas para el año 2020 y el monto pensión mensual ajustado a línea de pobreza (₡112.317), se obtiene que se requerirían ₡46.484 millones para ese año, un 22% de recursos adicionales a los estimados para el Escenario 1 (₡ 212.218 millones).

¹ Oficio MTSS-DMT-OF-563-2019

² MTSS-DESAF-OF346-2019

5. Conclusión.

En virtud de lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica manifiesta su conformidad parcial con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados. Se recomienda a las señoras y señores diputados considerar las observaciones realizadas en el apartado anterior.

Agradecido por la deferencia consultiva, aprovecho la ocasión para reiterarle las muestras de mi consideración y estima.

Cordialmente,

Catalina Crespo Sancho, PhD.
Defensora de los Habitantes de la República