



Criterio de la UCR en torno al Proyecto de Ley *Justicia en la base mínima contributiva para incentivar el empleo* Expediente N.° 21.437

(Acuerdo firme de la sesión N.° 6489, artículo 05)

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. De conformidad con el artículo 88¹ de la *Constitución Política*, la Asamblea Legislativa, por medio de sus comisiones permanentes y especiales, solicitó a la Universidad de Costa Rica su criterio con respecto a diversos proyectos de ley.
2. El *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, en el artículo 30, inciso u), dispone que al Consejo Universitario le corresponde (...) *emitir el criterio institucional sobre los proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa, de conformidad con lo estipulado en el artículo 88 de la Constitución Política.*
3. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales (AL-CPAS-1364-2020, del 6 de julio de 2020), emite criterio con respecto al Proyecto de Ley *Creación del Ministerio de Asistencia Social para la administración eficiente de la política social*. Expediente N.° 21.792.
4. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos (AL-CPOECO-445-2020, del 9 de setiembre de 2020), emite criterio con respecto al proyecto de ley titulado: Proyecto de Ley *Justicia en la base mínima contributiva para incentivar el empleo*. Expediente N.° 21.437.
5. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente, Especial de Asuntos de Discapacidad y Adulto Mayor (CPEDA-065-2020, del 4 de noviembre de 2020), emite criterio con respecto al Proyecto de Ley *Reforma de los artículos 37, 40 y 41 de la Ley integral para la persona adulta mayor, N.° 7935*, Expediente N.° 22.058.

1.- ARTÍCULO 88.- *Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.*



ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa el criterio institucional de la Universidad de Costa Rica sobre los siguientes asuntos relativos a distintos proyectos de ley:

1	Asunto:	Proyecto de Ley <i>Justicia en la base mínima contributiva para incentivar el empleo</i> . Expediente N.º 21.437.
	Órgano legislativo que consulta:	Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos (AL-CPOECO-445-2020, del 9 de setiembre de 2020).
	Proponente:	Diputado: Pedro Miguel Muñoz Fonseca
	Objeto:	Añadir causas de excepciones al pago de la cuota mínima del seguro obligatorio de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), dentro de las cuales se establecen aquellos contratos a tiempo fijo o plazo determinado (no permanente) y contratos por obra determinada. También se busca establecer, de acuerdo con el artículo 164 del Código de Trabajo, la forma de cancelación del salario de la persona trabajadora, en los casos en los cuales existe una excepción del pago de la cuota mínima del seguro obligatorio.
	Roza con la autonomía universitaria:	No.



Consultas especializadas:	CRITERIO DE LA OFICINA JURÍDICA (Dictamen OJ-240-2020, del 19 de marzo de 2020) <i>(...) no incide en las competencias constitucionales de la Universidad de Costa Rica, ni afecta negativamente a la autonomía universitaria.</i> ESCUELA DE ECONOMÍA (EC-503-2020, del 19 de noviembre de 2020) a) <i>Cobrar una cuota mínima, como la que se propone en el proyecto de Ley, en el artículo 1, genera retos importantes, algunos de los cuales se mencionan en el proyecto a partir de un informe de la OCDE, por ejemplo se indica:</i> “No obstante, la cuña fiscal promedio es muy regresiva en el segmento inferior de la distribución de renta. Costa Rica impone una cantidad mínima de la Caja Costarricense de Seguro Social (CSS) así los ingresos reales estén por debajo de este mínimo. Para trabajadores que perciben menos de CRC 228 530² al mes (en torno al 50% del salario promedio en 2016), las contribuciones a la CCSS se calculan sobre el umbral de este valor de ingresos, con independencia de las ganancias reales de dichos trabajadores. Para otros tipos de contribuciones se calculan a partir de las ganancias reales. Esta contribución mínima hace que las CSS sean regresivas para los ingresos por debajo del umbral mínimo, con lo cual la tasa de contribución promedio resulta más elevada para los trabajadores de ingresos bajos. En concreto, los trabajadores empleados a tiempo parcial pueden estar sujetos a cargas contributivas muy altas en relación con sus ingresos”. <i>De esta forma, el proyecto refuerza el mantener una cuota mínima, al indicar: “El monto del salario o ingreso que se anota en la planilla no podrá ser inferior al ingreso de referencia mínimo considerado en la escala contributiva de los trabajadores independientes afiliados individualmente” (el resaltado no es del original), lo que justamente implica que el pago, en términos porcentuales en relación con su ingreso</i>
----------------------------------	--

² Para octubre del 2018 se fijó la base mínima contributiva para el IVM: ₡261,223.00 colones y para el SEM: ₡279,088.00 colones.



para aquellos que reciben menos de la base mínima de contribución, será más alta que para el resto de los trabajadores. Esto hace que la cuota siga siendo regresiva.

Este problema está lejos de ser trivial y pequeño, ya que según el INEC un 23,6% de las personas ocupadas reciben menos del salario mínimo. Es probable que una gran parte de ellas no esté afiliada a la Caja por el alto costo como porcentaje del ingreso que esto implica y que con la propuesta, es posible, que incluso sea mayor la informalidad.

- b) *El proyecto de Ley propone excepciones del pago de la cuota mínima. Sin embargo, no queda claro si la excepción implica que estarían exentos de cualquier pago o si la excepción es sobre verse obligado a pagar la cuota mínima, en lugar de pagar el porcentaje de Ley según ingresos. Es importante dejar ese detalle muy claro y no que quede sujeto a interpretaciones. Si fuera el segundo caso, eliminar la cuota mínima tiene el potencial de generar incentivos para que los trabajadores formalicen su situación. La reducción o eliminación de la cuota tiene también el potencial de aumentar los ingresos de la Caja. Esto, debido a que es probable que trabajadores que no estén cotizando decidan hacerlo, pues el costo es menor. **Se recomienda hacer tal modificación.***

Sin embargo, aunque teóricamente existe esa posibilidad, sería bueno investigar a qué niveles de cuotas aquellos trabajadores que no están formalizados lo harían. Los datos de las encuestas de hogares del INEC permitirían hacer un ejercicio para definir adecuadamente el potencial que tendría bajar la cuota mínima en la formalización de los trabajadores. Además, permitiría medir el monto que perdería la Caja por los trabajadores que ya están cotizando la cuota mínima pero están ganando menos. Comparando esos números se podría estimar la recaudación adicional de este cambio de ley.

Conclusión

En la exposición de motivos se plantea una problemática clara y es que la



fijación de una cuota mínima resulta regresiva y que debe modificarse; sin embargo, en la redacción de la propuesta de Ley se mantiene tal situación y lo único que se intenta hacer es que esta cuota mínima sea uniforme para el régimen de patrono y del trabajador independiente y, en particular, no queda del todo clara la intención de establecer las excepciones. Se debe mejorar la redacción.

SINDICATO DE EMPLEADOS DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (SINDEU-JDC-543-2020, del 15 de diciembre de 2020)

Se advierte que, de aprobarse este proyecto de Ley, se rebajarían los ingresos que cubren la salud y las pensiones que paga la CCSS. Además, a pesar del argumento de que el modelo actual recarga en la persona trabajadora las diferencias que se deben cancelar al recibir un salario reportado por su patrono menor al mínimo de ley, es una situación que presenta dos vertientes. Esto, sin dejar de lado la pérdida de ingresos para la CCSS que significaría la aprobación de este proyecto de Ley.

En primera línea, la persona trabajadora se ve perjudicada en el largo plazo. Esto, por cuanto el monto cotizado es menor y se impacta directamente en el monto final de pensión. Con esto, se empobrecería, aún más, a la clase trabajadora.

En segundo lugar, se crea una protección más a la parte patronal, pues, en lugar de obligar a los patronos (especialmente del sector privado) a realizar contrataciones legales y obligatorias, asumiendo el costo adicional producto del pago de un salario menor, se les premia, pues sus ganancias se ven sin modificación alguna.

Es cierto que, en apariencia, las cargas fiscales son regresivas bajo el modelo actual; sin embargo, según los criterios supracitados, nuevamente, a quienes se les cobra el modelo económico es a los trabajadores, protegiendo las ganancias privadas.

Crear que las, en apariencia, altas tasas de contribución al Seguro Social bajo el modelo actual desalienta la empleabilidad y lleva a la informalidad es negar una realidad presente a todas luces, conocida y notoria. La política



económica cada vez más protege a las grandes ganancias y ataca al pequeño y mediano productor y más, atrozmente, a las personas trabajadoras.

Artículo 1

Mediante la adición del artículo 3 bis a la *Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social* que, en los hechos, copia el artículo 63 del *Reglamento del Seguro de Salud*, que queda derogado, se procura elevar a carácter de ley un control que anteriormente tenía rango reglamentario. De esta forma, se asegura el blindaje contra cambios futuros. Este es un detalle que denota la intención de protección al patrono y perpetuar el ataque al sector trabajador.

La diferencia entre modificar una ley y un reglamento es notoria. Para la primera se requiere realizar todo el proceso legislativo de debate y discusión, de comisiones y plenario. Requiere años. Por otro lado, una modificación reglamentaria, en este caso, puede ser realizada directa y expeditamente por el acuerdo de la Junta Directiva de la CCSS.

Como se indicó anteriormente, de la comparación del artículo 63 del *Reglamento del Seguro de Salud* con el artículo que se propone añadir, se reconoce únicamente la adición de un punto. De esta forma, agrega a las excepciones del pago de la cuota mínima los trabajos realizados por contrato a tiempo fijo, no permanentes y contratos por obra determinada.

La redacción de este inciso es la invitación clara y directa para que los patronos que utilizan este tipo de contratos y, así, evitan el pago de salario mínimo puedan seguir haciéndolo de forma legal. Como el mismo proyecto lo justifica, son los percentiles más bajos de la economía, donde se encuentran los trabajadores más explotados, quienes más sufren este tipo de contratos.

Artículo 2

Mediante la derogación del artículo 63 del *Reglamento del Seguro de Salud* se observa la intención de restarle capacidad de toma de decisión a la CCSS.



Es claro que con este proyecto de Ley se modifica la potestad de toma de decisión y se limita, por ley, el ingreso de recursos frescos a la Seguridad Social.

Conclusión

Lejos de ser una ley ideada para salvaguardar las garantías y los derechos de las personas trabajadoras, nuevamente nos encontramos ante la intención clara y consensuada de seguir eliminando derechos a las personas trabajadoras y, en este caso, a todas las personas que habitan en nuestro país.

Cualquier disminución en los ingresos de la CCSS ponen en riesgo el acceso a la salud universal y solidaria. En este tema, no es el único proyecto que pretende algún tipo de rebaja en la recaudación de la CCSS.

Podría, en algún punto, ser necesario crear una herramienta para que, mientras los pequeños y medianos empresarios se recuperan de las políticas del periodo de pandemia, la CCSS readecúe los porcentajes de pago y las condiciones mínimas para reportar las cuotas, como efectivamente ha venido ocurriendo. Sin embargo, esto debe quedar única y exclusivamente bajo control de la CCSS. Manteniendo el rango de reglamento, es la única forma en que la CCSS mantiene su capacidad orgánica y autónoma en la toma de decisiones que resguarden su propia capacidad financiera.

En la medida en que su propia Junta Directiva pueda mantener el margen de maniobra para cambiar estos porcentajes de contribución, así como la forma de reporte o cualquier otra en este ámbito, podrá tomar medidas propias sin poner en riesgo los ingresos de la Institución y según lo demande la realidad social y económica costarricense. Darle carácter de Ley a un cambio así es eliminar totalmente el margen de acción que siempre debe conservar esa Institución.

En el Síndeu nos oponemos totalmente a este proyecto, así como a cualquier política pública que pretenda crear más presión sobre la Seguridad Social.



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

CU Consejo
Universitario

Acuerdo:	Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, que la Universidad de Costa Rica recomienda <u>no aprobar</u> el Proyecto de <i>Ley Justicia en la base mínima contributiva para incentivar el empleo</i> . Expediente N.º 21.437, debido a las consideraciones expuestas por la Escuela de Economía y el Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Costa Rica (Sindéu).
-----------------	--