

LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL: SU FIJACIÓN ATENTA CONTRA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

Joseph Sagot Jiménez

Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, jsagotj662@ulacit.ed.cr

Resumen

Las contribuciones parafiscales de la Caja Costarricense de Seguro Social son tributos que gravan los ingresos de los trabajadores independientes de Costa Rica, y sus reglas de fijación se determinan mediante acuerdos de la Junta Directiva. En esta investigación, se cuestiona si el proceso de fijación de estas contribuciones es un factor que atenta contra la seguridad jurídica de los autónomos, y evalúa el grado de seguridad jurídica que existe en dicho proceso, para lo cual se ahondó en la teoría, con el fin de explicar cómo se fijan estas contribuciones, interpretar su naturaleza tributaria y demostrar que no se atiende el principio de seguridad jurídica en su proceso de fijación. Asimismo, se recurrió al método de investigación aplicada, con el propósito de generar una solución al problema; y mediante el enfoque mixto se abordó la recolección de los datos, para obtener información basada en la estadística y en la interpretación del objeto de estudio. Para ello se identificó una población de 35.000 trabajadores independientes, de la que se extrajo una muestra de 96 individuos, con un nivel de confianza del 95 % y un margen de error del 10 %. Las conclusiones alcanzadas responden el problema de investigación. Se concluye que no se atiende al principio de seguridad jurídica, porque no se observa la capacidad contributiva del trabajador; al tratarse de un tributo no hay un sometimiento al Código

Tributario; y no existe una ley que establezca las contribuciones, sino que es la Junta Directiva institucional quien las fija arbitrariamente. Por lo tanto, se recomienda reformar el artículo 73 constitucional para determinar las reglas del tributo. Esto implicaría una mayor inserción a la seguridad social y mayor cobertura del gremio, fortaleciendo el sistema.

Palabras claves: contribuciones parafiscales, seguridad jurídica, seguridad social, trabajador independiente, Caja Costarricense de Seguro Social.

Abstract

The parafiscal contributions of the Costa Rican Social Security Fund are taxes that tax the income of independent workers in Costa Rica, whose fixing rules are determined by agreements of the Board of Directors. It is for this reason that this research questions whether the process of fixing these contributions is a factor that threatens the legal security of the self-employed. And from there, the degree of legal certainty that exists in said process is evaluated, being that, for this, the theory is delved to explain how these contributions are set, interpret their tax nature, and demonstrate that they do not consider the principle of legal certainty in its fixing process. Likewise, the applied research method is used to generate a solution to the problem, and the data collection is approached through the mixed approach to obtain information based on statistics and the interpretation of the object of study. For this, a population of 35,000 independent workers is located, from which a sample of 96 individuals is extracted, with a confidence level of 95% and a margin of error of 10%; from whom the conclusions that answer the research problem are drawn. The article concludes that the principle of legal certainty is not considered because the worker's ability to pay is not observed; as it is a tribute there is no submission to the Tax Code; and there is no law that establishes the contributions, but it is an institutional Board of Directors that sets them arbitrarily. Therefore, it is recommended to reform article 73 of the Constitution to determine the rules of the tribute. This would imply a greater inclusion in social security and greater coverage in the union, strengthening the system.

Keywords: parafiscal contributions, legal security, social security, independent worker, Costa Rican Social Security Fund.

Introducción

Costa Rica es un Estado cuyo valor supremo es la ley, en el cual todos los ciudadanos tienen igualdad ante este precepto y la posibilidad de participar en la adopción de decisiones con repercusión nacional —mediante los diputados, quienes representan, dada su elección y su posición dentro del Congreso, su voluntad—; donde la libertad personal resulta relevante para el desarrollo de sus habitantes; y los derechos y libertades son fundamentales para su protección.

Al ser esta nación un Estado de Derecho, resulta vital que exista seguridad jurídica en las normas (y su aplicación) que tendrán algún tipo de injerencia en las personas y, especialmente en quienes buscan emprender con negocios, y que tienen el deber de contribuir para el cumplimiento de los objetivos estatales, mediante recursos económicos. Por tal razón, en la Constitución Política se determinó que está en manos de los congresistas el instaurar los tributos y contribuciones del país, y aprobar o improbar los municipales (Asamblea Nacional Constituyente, 1949).

Cuando de seguridad jurídica se habla, resuena con ímpetu la existencia de una garantía que protege a los individuos, en el sentido de que pueden tener la plena seguridad de que sus bienes y derechos no les serán irrespetados (y los deberes por cumplir), porque la esencia de este principio general del Derecho radica en la justicia y eficacia del orden social (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, 2012).

No obstante, cuando se aborda el análisis del proceso de fijación de las contribuciones parafiscales de la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS), pareciera que la seguridad jurídica —elemento vital en una democracia— ante los estatutos de ley, queda a un lado, porque la determinación de tales cargas sociales es realizada por terceras personas ajenas a la Asamblea Legislativa, las cuales no son elegidas democráticamente por el pueblo costarricense, y tampoco lo son mediante elección indirecta. Al contrario, un cuerpo normativo de tercer orden dentro del ordenamiento jurídico (y de hace muchas décadas), reviste de toda autoridad a nueve personas (que conforman la Junta Directiva de la susodicha

entidad), quienes a su juicio fijan la contribución de patronos, obreros y, especialmente, de los trabajadores independientes, y es a este último gremio al que, en los más recientes años (desde 2005), esta institución se ha dado a la tarea de —cuestionablemente— convertir su contribución a la seguridad social en una especie de impuesto sobre la renta.

Dado lo anterior, la justificación de la presente investigación radica en la importancia de valorar si los trabajadores independientes cuentan con la garantía —de la que los reviste la seguridad jurídica— de confiar en la forma en que se les aplican las normas de seguridad social y las situaciones que de esa aplicación surgen, en los procesos que la Junta Directiva de la Caja sigue para gravarlos con el seguro independiente, con el fin de lograr que se atienda el principio de seguridad jurídica en tal proceso y propiciar una mayor inserción a la contribución.

Para esto, se plantea el siguiente problema de investigación: ¿Es el proceso de fijación de las contribuciones parafiscales de la Caja Costarricense de Seguro Social un factor que atenta contra la seguridad jurídica de los trabajadores independientes? Este se resuelve a partir del objetivo general, que busca evaluar el grado de seguridad jurídica que existe en el proceso de fijación de las contribuciones parafiscales que gravan a los trabajadores independientes, por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social. En particular, los objetivos específicos son los siguientes:

1. Explicar cómo se fijan las contribuciones parafiscales de la Caja para los trabajadores independientes.
2. Interpretar la naturaleza tributaria de las contribuciones parafiscales de la Caja.
3. Demostrar la inatención al principio de seguridad jurídica en el proceso de fijación de las contribuciones parafiscales.

1. Revisión de la literatura

Las contribuciones parafiscales de la Caja para los trabajadores independientes

Para los años de 1941 y 1942, la Caja Costarricense de Seguro Social era una institución dependiente del Poder Ejecutivo en materia de la administración de los fondos, cuyos encargados serían una Comisión compuesta por el gerente del Banco de Seguros, el gerente del Banco Nacional y un representante de la Casa Presidencial. Sin embargo, en el año 1943, a través de la aprobación de un proyecto que la Junta Directiva de la institución envió a la Asamblea Legislativa, la Caja recuperó el control de sus fondos y demás aspectos de orden administrativo (Carro y Espinoza, 2016).

Con esto, ya se vislumbraba el inminente nacimiento de un gobierno ofensivo —en materia de regulación de las aportaciones a la seguridad social— para el grupo independiente, que a priori denotaba buenas intenciones. Para finales del año 1949, la Asamblea Nacional Constituyente ratificó este proyecto con la creación de la nueva Constitución Política de Costa Rica, en la que, en el artículo 73, establece el seguro social, regulado por un sistema de contribución forzosa, con lo que se le da oficialmente a la CCSS, la administración y gobierno de los seguros sociales, y se declara de la misma manera su autonomía. Empero, ni a finales del siglo XIX ni a principios del presente regía alguna obligatoriedad de aseguramiento y régimen de los trabajadores independientes, pues era voluntario, según el numeral 3 de la Ley N.º 17 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1943), y así continúa según la Ley; y únicamente existía un Reglamento para la Afiliación de los Trabajadores Independientes y los Asegurados Voluntarios (Seguro Voluntario).

No obstante, para el año 2004, la Junta Directiva —en su “potestad de imperio”— de la Caja dio origen a la obligatoriedad del aseguramiento para la clase autónoma, a través del Reglamento para la Afiliación de los Trabajadores Independientes, celebrado en la sesión 7877 del 5 de agosto y en la sesión 7909 del 25 de noviembre del mismo año. Es a partir del 2005,

cuando la contribución forzosa a la seguridad social cubrió a este gremio y se inició así una odisea con panoramas más adversos que favorables para este sector, que hasta el día de hoy no ha tenido una solución justa y eficaz por parte de las autoridades competentes, a pesar de no existir una norma de rango legal que determine tal obligación.

Dicho lo anterior, la contribución parafiscal de la Caja (para los trabajadores independientes) se trata de la cotización de un seguro obligatorio, que parte de los regímenes de Enfermedad y Maternidad (SEM), así como de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), establecidos en el artículo 2 del Reglamento del antedicho gremio; y basados en una serie de principios (universalidad, igualdad, solidaridad y sostenibilidad, entre otros), cuya finalidad es proteger la salud y la economía de estos, en presencia del alguna enfermedad, incapacidad o pensión (Ministerio de Cultura y Juventud, 2021).

Ahora bien, para fijar esta contribución, la Dirección Actuarial y Económica de la Caja le recomienda a la Junta Directiva —para su aprobación— una escala contributiva (establecida por la Junta en el numeral 30 de la sesión 8999, del 8 de noviembre de 2018, y que se actualiza constantemente), compuesta por cinco categorías o niveles de ingreso que puedan percibir los trabajadores independientes, con regulación en el Reglamento del Seguro de Salud, artículo 62, inciso 5 (Caja Costarricense de Seguro Social, 2021).

Conforme a lo mencionado, para la determinación de las contribuciones, se parte de una base mínima contributiva (según el artículo 1 del Reglamento de los Trabajadores Independientes) que puede ser comparada con el salario mínimo de un “trabajador no calificado genérico”, el cual se aproxima a los 300 mil colones mensuales. A partir de ahí, se toma el ingreso gravable del administrado y se le aplican los porcentajes de los regímenes (SEM e IVM) que correspondan. Cabe destacar que dicho ingreso se obtiene al dividir entre doce la renta neta presentada por el contribuyente, en la declaración del impuesto sobre la renta, a la Dirección General de Tributación (figura 1).

Tabla 1.

Escala contributiva 2021

Escala Contributiva 2021			
Categoría de ingresos	Salud	IVM	Total a pagar
Menos de ₡297,044	2,89%	3,83%	6,72%
₡297,045 a ₡639,149	4,33%	5,32%	9,65%
₡639,150 a ₡1,278,298	6,24%	7,20%	13,44%
₡1,278,299 a 1,917,447	8,02%	7,65%	15,67%
Más de ₡1,917,448	10,69%	8,09%	18,78%

Fuente: Elaboración propia, 2022.

Naturaleza tributaria de las contribuciones parafiscales de la Caja

A finales de la década de los 80, la naturaleza de las cotizaciones a la seguridad social fue definida por la Corte Plena del Poder Judicial de Costa Rica, como una garantía social de rango constitucional que dista de tener una naturaleza de tributo, y más bien la consideró previsional. Al mismo tiempo, determinó que su fijación por parte la Junta Directiva de la Caja se encontraba en plena armonía con los principios constitucionales.

Así mismo, para los años 90, también la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia enfatizó, mediante las sentencias 00003819-1994 y 007393-1998, que el aporte dinerario a la seguridad social que hacían los diferentes sectores en ese momento no eran contribuciones de naturaleza tributaria. Sin embargo, en el 2006, comenzaron a destilar detalles jurisprudenciales contrarios a los fallos del pasado, dado que este mismo tribunal también apuntó que tales contribuciones eran tributos, a través de la sentencia 009568-2006 (Impositus, 2018). No fue sino hasta el año 2018, cuando, por medio de la sentencia 13658-2018, finalmente se determinó que los aportes a la seguridad social son contribuciones de naturaleza tributaria y de tipo parafiscal (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, 2018).

Esta decisión final no es de sorprenderse, puesto que tales cargas siempre han contenido los elementos de un tributo: (a) hecho generador, pues existe la obligatoriedad de pagarlas; (b) el sujeto activo es la Caja, quien tiene la facultad de cobrarlas; (c) los sujetos pasivos son los trabajadores independientes, con el deber de soportarlas; (d) la tarifa, como el porcentaje o monto que debe pagar el sujeto pasivo; y (e) la base gravable, en la que figura el monto sobre el cual se calcula la contribución por pagar de acuerdo con la alícuota correspondiente.

Sobre la misma línea, la doctrina con mayor acreditación sostiene que las contribuciones parafiscales son un tributo, debido a que dentro de sus componentes se encuentran la obligatoriedad de contribuir, la singularidad que afecta a un determinado sector y la destinación sectorial de un tributo que se emplea para el beneficio único de un grupo; así como, que solo a través de Ley formal pueden ser creados tales tributos, siendo que en el particular, las contribuciones parafiscales de la Caja —para efectos del tribunal constitucional— han nacido en el numeral 73 de la Constitución Política (aunque de forma literal no otorga a la Junta Directiva la potestad de crearlas ni de fijar sus tarifas); por lo que, en efecto se está en presencia de la potestad de imperio de la institución en mención (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, 2018).

Dadas las circunstancias, resulta clara la existencia de contribuciones de naturaleza tributaria; pero la singularidad y detalle, por encima de todo, radica en que la autonomía y beneficio de definir estas contribuciones y sus plazos de cobro, entre otros, se encuentra únicamente en manos de la Caja, por lo que su regulación parte de lo que esta determine (Pérez, 2021).

Es por ello que urge precisar que las contribuciones parafiscales de la Caja para los trabajadores independientes, al ser tributos, deberían estar sometidas a la norma que regula el sistema que crea y administra este tipo de gravámenes nacionales: el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, antes que por reglamentos con origen en una ley incompleta (como lo es el artículo 3 de la Ley N.º 17 respecto de los independientes) y

Joseph Sagot Jiménez

que por acuerdos de una Junta Directiva ataviada de potestad de imperio, que no le rinde cuentas a nadie.

Inatención al principio de seguridad jurídica en el proceso de fijación de las contribuciones parafiscales

Para nadie es un secreto que los servicios que brinda la seguridad social son vitales para los distintos grupos que se ven beneficiados con ellos, por lo cual, es un deber del Estado y de los ciudadanos proteger esa seguridad (Guevara, 2022).

Además, también es de conocimiento general, la autonomía de la CCSS como institución, dado lo establecido en el precepto 73 constitucional; no obstante, esta autonomía no puede ser separada —máxime en materia de tributos— del Estado, porque de lo contrario, se estaría en presencia de un Estado dentro de otro, por lo que la Caja vendría a ser un Estado independiente (Saborío y Coto Abogados, 2005).

Ante esto, es preciso señalar que durante muchos años —específicamente desde que entró a regir el Reglamento de los Trabajadores Independientes, en el año 2005— la Caja Costarricense de Seguro Social se ha visto inmersa en una serie de acciones de inconstitucionalidad, que han sido acumuladas entre 2011 y 2019, interpuestas por diferentes actores en defensa de los trabajadores autónomos, quienes se han visto violentados de forma arbitraria por la voracidad insaciable que ha demostrado esta entidad en la forma que regula las aportaciones a la seguridad social y su respectivo cobro, para con ellos (Pérez, 2021).

Desde gravámenes con pinta de impuesto sobre la renta hasta cobros retroactivos extremos (que parten desde la entrada en vigor del reglamento referido, es decir, de más de 15 años) que se alejan —cuando se trata de los autónomos— de los 10 años dictados en el artículo 56 de la Ley N.º17 han teñido de inseguridad los procesos que ejecuta la Caja para fijar las contribuciones parafiscales de este gremio, quedando de lado aquella garantía que les brinda el principio de seguridad jurídica, ante la ejecución de las normas que regulan las aportaciones de estos.

A este respecto, el doctor Adrián Torrealba Navas señala que no existe ninguna ley que establezca cómo se fijan las contribuciones parafiscales para los trabajadores independientes; no hay tarifas ni bases gravables definidas en alguna ley, sino que únicamente se han desarrollado reglamentos y han bastado acuerdos de la Junta Directiva de la institución, para establecer las reglas de este tributo, por lo que no se atiende al principio de seguridad jurídica que protege a los administrados (Pacheco, 2017).

Siguiendo lo antes dicho, una de esas reglas sumamente lesiva consiste en que la Caja asume que todos los ingresos que perciben los del sector autónomo y que reportan mediante la declaración del impuesto sobre la renta a Tributación, se deben a su condición de independiente, incluyendo si estos generan rentas pasivas (como las ganancias de capital), que antes de la reforma fiscal del 2018 no eran materia de imposición por parte de la institución (Sánchez, 2019).

Ante esta situación, es determinante resaltar que no hay una protección real para los trabajadores independientes en el proceso de fijación de las contribuciones parafiscales de la CCSS, en el sentido de que no pueden tener la seguridad de que sus bienes y derechos no les serán irrespetados por la Junta Directiva, pues en pro de una potestad de imperio llena de arbitrariedad y de regulaciones con carencia de calidad, arremeten contra su seguridad jurídica. Esto no debería ser así, ya que se está frente a un tributo que debería ser —por lo menos— aprobado por los diputados, que son quienes representan al pueblo.

2. Metodología

El presente estudio está conformado por varios elementos investigativos que se explicarán más adelante, ya que, por tratarse de un tema de alto impacto para la seguridad social y los trabajadores independientes de Costa Rica, se pretende profundizar en el proceso de fijación de las contribuciones parafiscales que lleva a cabo la CCSS con este sector, para lograr que se atienda al principio de seguridad jurídica, y propiciar una mayor contribución a la susodicha seguridad, lo cual se puede desarrollar gracias

al método de investigación aplicada. El enfoque utilizado es mixto, dada la necesidad de recolectar datos basados en la estadística y en la interpretación del objeto de estudio, para así resolver el problema de investigación (Hernández *et al.* 2014).

Asimismo, se utilizó un diseño no experimental, al observarse únicamente la situación existente en el problema y cómo se da, para luego analizarla (no se trata de un experimento). Por otra parte, el estudio es descriptivo, porque como citan Hernández *et al.* (2014), se “busca especificar propiedades y características importantes del fenómeno que se analice. Describe tendencias de un grupo o población” (p. 92). En este caso, se pretende detallar cómo se fijan las contribuciones parafiscales de la CCSS para los trabajadores independientes, y cómo se comporta tal proceso frente al principio de seguridad jurídica.

La población de esta investigación abarca los elementos que se estudian, de los que se pretende extraer conclusiones. Estos elementos son el universo de trabajadores independientes de Costa Rica, propiamente aquellos en estado de formalidad (que son quienes contribuyen a la seguridad social). Según datos de la Encuesta Continua de Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC (2021), para el tercer trimestre de 2021, en el país hay cerca de 525 mil trabajadores autónomos, de los cuales solo 35.000 (el 6.7 %) están en formalidad; mientras que el 93.3 % (490.000) son informales (Levin y Rubin 1996; Pérez, 2022).

Dadas las dimensiones de la población, resulta necesario hacer una segmentación a través de la toma de una muestra, o de una parte de interés en que se divide el universo del estudio, y de la cual se recoge la información requerida (Hernández, *et al.*, 2014).

Pineda *et al.* (1994) explican la necesidad de tomar las unidades que se encuentren disponibles en un momento dado. Por lo que, el tipo de muestreo que se aplica en esta investigación es el no probabilístico de conveniencia, al requerir crear una muestra conforme a los trabajadores independientes que puedan formar parte de esta, la que involucra a 96 autónomos. La

muestra fue obtenida de una población de 35.000 personas, con un nivel de confianza del 95 % y un margen de error del 10 %, para lo cual se utilizó la fórmula que se muestra en la figura 1.

Figura 1

Tamaño de la muestra

$$\text{Tamaño de la muestra} = \frac{\frac{z^2 \times p(1-p)}{e^2}}{1 + \left(\frac{z^2 \times p(1-p)}{e^2 N} \right)}$$

Nota: La N es igual al tamaño de la población * e que es el margen de error (porcentaje expresado con decimales) * “z” que es la puntuación o nivel de confianza. Fuente: *Calculadora del tamaño de muestra*, SurveyMonkey, 2022 (<https://es.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator/>)

Por último, para extraer la información necesaria y acercarse al fenómeno de estudio se utilizó la encuesta como técnica de recolección de datos, con un cuestionario de 9 preguntas cerradas y 1 abierta. Este se encuentra estrechamente relacionado con las variables que se miden (Hernández *et al.*, 2014).

3. Resultados

En este apartado se presentan los datos de la encuesta aplicada a la muestra de los trabajadores independientes en formalidad de Costa Rica. Es importante mencionar que a pesar de que la muestra seleccionada fue de 96 personas, de una población de 35 000 autónomos, la encuesta fue contestada por 104 trabajadores independientes activos, por lo que esta investigación representa el 108,3 % de la muestra y el 0,30 % de la población total.

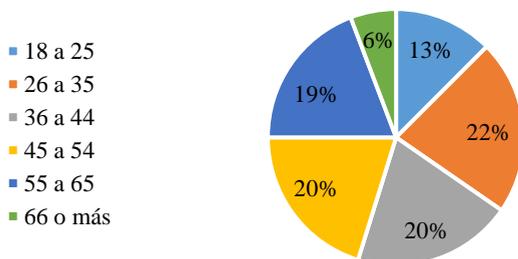
Para cumplir con el objetivo general de la investigación, a saber, evaluar el grado de seguridad jurídica que existe en el proceso de fijación de las contribuciones parafiscales que gravan a los trabajadores independientes, por

parte de la Caja Costarricense de Seguro Social, seguidamente se detalla el análisis de los resultados.

En la figura 2 se muestra que la fuerza laboral independiente de Costa Rica se encuentra distribuida entre varios rangos etarios (que se pueden agrupar en jóvenes y adultos); sin embargo, su mayor concentración está en las personas adultas (mayores de 35 años).

Figura 2.

Rango etario de los trabajadores independientes

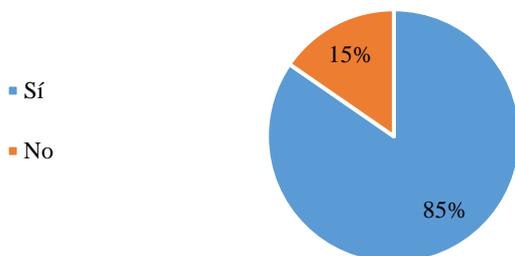


Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados en una encuesta aplicada a los trabajadores independientes de Costa Rica, 2022.

Un dato interesante se evidencia en la figura 3, pues aunque la mayor parte de los trabajadores independientes señalaron que sí es importante contribuir a la seguridad y recibir sus beneficios (incluye en su totalidad a los trabajadores de 66 años o más), quienes indicaron lo contrario se encuentran distribuidos de manera equitativa entre trabajadores jóvenes y adultos (8 de cada grupo).

Figura 3

Importancia de contribuir a la seguridad social y recibir los beneficios que de ella emanan



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados en una encuesta aplicada a los trabajadores independientes de Costa Rica, 2022.

Para la mayoría de los trabajadores independientes, y conforme a sus experiencias, la información principal que usa la CCSS para fijarles el seguro obligatorio es la que se encuentra plasmada en las declaraciones del impuesto sobre la renta, tal como se muestra en la figura 4.

Figura 4.

Información que usa principalmente la CCSS para fijar el seguro obligatorio de los trabajadores independientes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados en una encuesta aplicada a los trabajadores independientes de Costa Rica, 2022.

En la figura 5 se observa que los trabajadores autónomos prefieren que las contribuciones parafiscales a las que se encuentran forzados, por tratarse de un tributo, estén sometidas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT), al ser esta la norma que regula el sistema tributario del país, antes que a un reglamento de la Caja.

Figura 5.

Las contribuciones parafiscales de los independientes deben estar sometidas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios por su naturaleza tributaria o al reglamento institucional de la CCSS

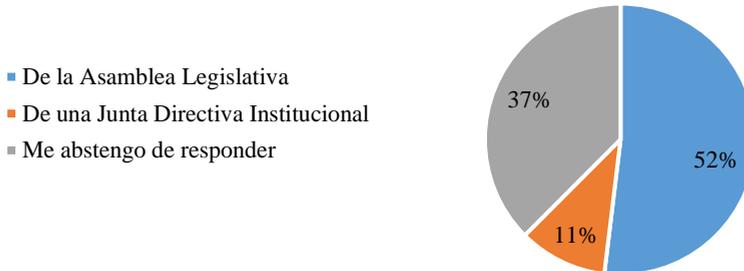


Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados en una encuesta aplicada a los trabajadores independientes de Costa Rica, 2022.

Un dato relevante es que más de la mitad de los encuestados eligieron a la Asamblea Legislativa como la encargada de fijar o, al menos, aprobar las contribuciones parafiscales de los trabajadores independientes (por ser tributos), por encima de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (figura 6).

Figura 6.

En manos de quién debería estar la fijación o aprobación de las contribuciones parafiscales de los trabajadores autónomos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados en una encuesta aplicada a los trabajadores independientes de Costa Rica, 2022.

Por otra parte, tal como se presenta en la figura 7, casi la totalidad de los encuestados consideran que no es seguro jurídicamente que la CCSS les grave todos los ingresos que perciben, y les apliquen cobros retroactivos de más de 15 años.

Figura 7.

Es seguro —a nivel jurídico— que la CCSS grave todos los ingresos de los trabajadores independientes y les realice cobros retroactivos de más de 15 años

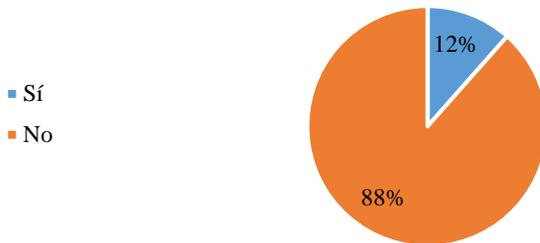


Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados en una encuesta aplicada a los trabajadores independientes de Costa Rica, 2022.

La figura 8 indica que la mayor parte de los trabajadores independientes niegan que se atienda al principio de seguridad jurídica, al no existir una ley que establezca cómo se fijan las contribuciones parafiscales a las que están sometidos, y que se hayan desarrollado reglamentos al respecto y basten acuerdos de la Junta Directiva de la CCSS para establecer las reglas del tributo.

Figura 8.

Se atiende al principio de seguridad jurídica al no existir una ley que establezca cómo se fijan las contribuciones parafiscales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados en una encuesta aplicada a los trabajadores independientes de Costa Rica, 2022.

Tabla 2.

Razones por las que los trabajadores independientes se sienten violentados ante los cobros que les hace la CCSS

Cuestionamiento	Categoría de respuestas
¿Se siente usted violentado ante los cobros parafiscales que le hace la CCSS como trabajador independiente?	<ul style="list-style-type: none">• Cargas sociales excesivas.• Cobros retroactivos abusivos.• No hay protección para el trabajador autónomo.• Existe una mala administración de la seguridad social por parte de la CCSS.• Servicio de salud ineficiente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados en una encuesta aplicada a los trabajadores independientes de Costa Rica, 2022.

En la tabla 2 se muestra las razones por las que los trabajadores independientes se sienten violentados ante los cobros parafiscales que les hace la CCSS. Cerca del 95 % de las respuestas se centran en razones como que las cargas sociales son excesivas, los cobros retroactivos son abusivos, no hay protección para el trabajador autónomo, existe una mala administración de la seguridad social por parte de la CCSS y el servicio de salud es ineficiente. Cabe destacar que estas respuestas llegan a corroborar lo expuesto en figuras anteriores, porque la mayoría de los trabajadores manifiestan que no se atiende el principio de seguridad jurídica en la contribución forzosa que hacen a la Caja, y en contraste con la figura 3 (donde la mayoría considera importante contribuir a la seguridad social), en esta tabla se evidencia la inseguridad jurídica que viven los independientes. Asimismo, menos del 5 % de los autónomos contestaron no sentirse violentados ante tales cobros.

4. Discusión

En esta investigación se evidenciaron una serie de detalles importantes que permiten valorar los procesos que sigue la Caja para fijar las contriciones parafiscales de los trabajadores independientes y su grado de atención al principio de seguridad jurídica, los cuales se interpretan a continuación:

Se encuentra que la seguridad social juega un papel fundamental para los trabajadores independientes de Costa Rica, debido a que por medio de ella perciben beneficios en materia de salud y economía ante enfermedades, incapacidad o pensión (figura 3).

Sobre la misma línea, está claro —como refleja la figura 4— que en la CCSS utilizan las declaraciones del impuesto sobre la renta para fijar las contribuciones parafiscales de los autónomos, dado que con esta información determinan el ingreso de referencia del trabajador, para así aplicarle la tarifa correspondiente. Esto implica que al sector se le cobren montos fijos, sin que se discriminen los ingresos reales que perciben mensualmente, los cuales varían según la actividad que realicen.

Asimismo, al tratarse de un tributo, los autónomos esperarían que tales contribuciones estén sometidas al Código Tributario del país y no únicamente al reglamento institucional, y que sean los diputados quienes las determinen o, *por* lo menos, los encargados de aprobarlas (ver figuras 5 y 6), antes que la Junta Directiva de la entidad; lo cual *tiene* sentido, puesto que se trata de la norma madre del sistema tributario, y que los diputados tienen la exclusividad de establecer y autorizar los impuestos y contribuciones del país, según el artículo 121, inciso 13, *de la Constitución Política*.

También, en el gremio sienten inseguridad jurídica de que se les graven todos los ingresos que perciben y les realicen cobros retroactivos de más de 15 años (figura 7). Esto significa que la CCSS les cobra no solamente por las rentas activas que generan, *sino también* por las pasivas; y que si un trabajador inició operaciones desde que entró a regir el Reglamento de los Trabajadores Independientes (año 2005), en la institución le pueden cobrar los montos que debió ingresar durante todo ese tiempo.

Aunado a lo anterior, los trabajadores independientes ratifican la falta de atención al principio de seguridad jurídica, *por el* hecho de que las reglas que ordenan las contribuciones parafiscales a las que están sometidos se establecen por medio de acuerdos de la Junta Directiva de la Caja, y no por una ley —debido a la inexistencia de esta— que las pueda determinar. Esto implica que exista arbitrariedad en el proceso de fijación del tributo y que afecte a los autónomos (*figura 8*).

Por último, la tabla 2 evidencia hallazgos que respaldan lo antes dicho, y se postulan como posibles razones por las cuales solo 35.000 autónomos son formales, de los 525.000 existentes; y es que, ante cargas sociales excesivas, desprotección frente a la CCSS, mala administración de la seguridad social y un servicio de salud ineficiente, surge una menor contribución al sistema y, por ende, esto lleva a un debilitamiento de la seguridad social, máxime por el rechazo manifestado en el sector laboral.

5. Conclusión

Las contribuciones parafiscales a las que se encuentran forzados los trabajadores independientes de Costa Rica, más que un pago obligatorio, son un instrumento que contribuye solidariamente con la protección de la sociedad costarricense y con el desarrollo de la nación, asegurando el acceso a la asistencia médica de las personas y garantizando el ingreso para el sostén de los individuos. Sin embargo, luego de evaluar el grado de seguridad jurídica que existe en el proceso de fijación de las contribuciones parafiscales que gravan a los trabajadores independientes, por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social, haciendo uso de los elementos abordados en esta investigación para ello, se concluye que efectivamente el proceso que ejecuta esta institución para fijar dichas contribuciones atenta contra la seguridad jurídica de los trabajadores autónomos, por las siguientes razones:

En primer lugar, en la entidad no discriminan la capacidad contributiva (ni el tipo de ingreso) del gremio con base en el tiempo, en el momento en que fijan la alícuota (base gravable) con la que someten al trabajador a tributar bajo la tarifa que le corresponda (siguiendo los parámetros establecidos en la escala contributiva que han determinado previamente). Es decir, no han entendido que los ingresos fluctúan de acuerdo con el tipo de actividad económica que lleven a cabo, y que no se trata de un impuesto sobre la renta para que graven todo. Esta situación provoca que los trabajadores autónomos tengan que pagar —en muchas ocasiones— más de lo que deben, lo cual afecta directamente sus economías y negocios.

Asimismo, las contribuciones parafiscales de los trabajadores independientes son un tributo que no se somete a la norma madre del sistema tributario del país. Esta situación genera una serie de irregularidades como los cobros retroactivos, que no tienen un período fijo de prescripción, y que le permite a la Caja violentar los derechos de los trabajadores independientes, por medio de la omisión del principio de seguridad jurídica en su regulación.

Por otra parte, no existe ningún tipo de ley que establezca cómo se fijan este tipo de contribuciones nacionales para los autónomos, sino que es un cuerpo

normativo de tercer orden dentro del ordenamiento jurídico de Costa Rica el que reviste de toda autoridad a nueve personas que conforman la Junta Directiva de la CCSS, con lo cual se atropella así el principio general del derecho —seguridad jurídica— que los protege.

Al respecto, es correcto que a nivel constitucional se da el nacimiento del seguro social y a la Caja se le otorga la administración de estos fondos, aunado a que se le reviste de autonomía (artículo 73); no obstante, esto no implica que las reglas de este tributo se determinen al antojo de personas que no representan a los trabajadores independientes, y que ni siquiera haya una supervisión externa al respecto, capaz de verificar el cumplimiento de la seguridad jurídica en el proceso de fijación de las contribuciones. Esta situación lo que refleja es la existencia de un proceso arbitrario y manifiesta la operación de un Estado paralelo, que asedia a este gremio sin límite alguno.

Cabe destacar que estas conclusiones surgen de los resultados obtenidos en la presente investigación, los cuales pueden impactar de manera positiva la seguridad social de Costa Rica, viéndose beneficiados tanto la CCSS como los trabajadores independientes, pues la Caja —como administradora de la seguridad social— contaría con la posibilidad de robustecer el sistema con la inserción de más trabajadores autónomos (que pasen de la informalidad a la formalidad), mientras que estos últimos contarían con la garantía que les otorga la seguridad social, pasando de estar desprotegidos a poseer una cobertura total a nivel de salud y económica. Sin embargo, esto no se puede lograr sin primero atenderse al principio de seguridad jurídica en el proceso de fijación de las contribuciones parafiscales del sector, lo cual amerita que se ejecuten cambios en la forma en que se establece este tributo.

6. Recomendaciones

Existe un factor limitante en esta investigación aplicada, el cual radica en la interpretación de la Sala Constitucional sobre el beneficio y autonomía que tiene la Caja en materia de fijación de las contribuciones parafiscales (una visión errónea de lo establecido en el numeral 73 de la Constitución Política

Joseph Sagot Jiménez

de Costa Rica, que ha llevado a que se archiven —a lo largo de los años— múltiples fallos constitucionales que favorecen procesos arbitrarios), lo cual hace que la CCSS actúe como un Estado independiente.

No obstante, al ser Costa Rica un Estado cuyo valor supremo es la ley (es decir, un Estado de total Derecho), es necesario que exista seguridad jurídica en las normas de seguridad social (y en su aplicación) que tienen absoluta injerencia en las personas que fungen como trabajadores autónomos, es decir, aquellos que a su vez tienen el deber de contribuir para el cumplimiento de los objetivos estatales, mediante recursos económicos.

Por lo cual, la recomendación más importante que se puede dar para que se atienda el principio de seguridad jurídica en el proceso mencionado, más allá de estarse presentando acciones de inconstitucionalidad, o que la Caja Costarricense de Seguro Social modifique o cree nuevos reglamentos, o que mediante acuerdos de la Junta Directiva se cambien las reglas de este tributo, en aras de una mayor atención al principio de seguridad jurídica en el proceso de fijación de las contribuciones parafiscales de los trabajadores independientes, se requiere por encima de todo una reforma al artículo 73 constitucional, que no le quite la autonomía de fijar y administrar el seguro social a la CCSS, pero que sí determine que la aprobación de las contribuciones esté en manos de los diputados, como encargados de crear y autorizar las contribuciones del país. Además, que se cree una ley que defina el tratamiento de este tributo (de tan alto impacto a nivel nacional) y que lo someta al Código de Normas y Procedimientos Tributarios (CNPT).

A partir de esto, nacería una nueva era en materia de seguridad social en Costa Rica, y sería la nación la que obtendría el mayor beneficio, antes que un sector en específico.

Referencias

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1943). *Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS. Ley N.º 17.*
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=2340&nValor3=84123&strTipM=TC
- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de Costa Rica.*
<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>
- Caja Costarricense de Seguro Social. (2021). *Nueve de cada 10 trabajadores independientes tienen una contribución similar o menos respecto a los asalariados.* https://www.ccss.sa.cr/noticias/servicios_noticia?nueve-de-cada-10-trabajadores-independientes-tienen-una-contribucion-similar-o-menor-respecto-a-los-asalariados
- Carro, M. y Espinoza, G. (2016). La Historia de la Seguridad Social en Costa Rica. *Revista Judicial* N.º 119, 221-236.
https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/images/DocsRevista/revistajudicial_119.pdf

Joseph Sagot Jiménez

- Guevara, F. (2022, 24 de abril). La autonomía de la CCSS y la supuesta potestad de legislar: el caso de los emprendedores. *Delfino.cr*.
<https://delfino.cr/2022/04/la-autonomia-de-la-ccss-y-la-supuesta-potestad-de-legislar-el-caso-de-los-emprendedores>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ta. ed.). McGraw-Hill.
- Impositus. (2018). *Sentencia 17-010453 de la Sala Constitucional*.
<https://www.impositus.com/sentencia-17-010453-la-sala-constitucional/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC. (2021). *Encuesta continua de empleo al tercer trimestre 2021*.
<https://www.inec.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/reecejas2021.pdf>
- Levin y Rubin. (1996). *Estadística para administradores*. (6ta. ed.). Prentice Hall.
- Ministerio de Cultura y Juventud. (2021). *I Conversatorio “Proceso de Aseguramiento. Régimen de Trabajador Independiente”*.
<https://mcj.go.cr/index.php/sala-de-prensa/noticias/i-conversatorio-proceso-de-aseguramiento-regimen-de-trabajador#:~:text=El%20aseguramiento%20en%20Costa%20Rica,%2C%20equidad%2C%20suficiencia%20y%20sostenibilidad>

Joseph Sagot Jiménez

- Pacheco, S. (2017, 9 de agosto). Colegio de abogados avala dictamen sobre contribuciones a la CCSS de los trabajadores independientes a la CCSS. *Punto Jurídico*. <https://puntojuridico.com/colegio-de-abogados-avala-informe-sobre-aseguramiento-de-agremiados-como-trabajadores-independientes/>
- Pérez, D. (2022, 27 de enero). Menos del 7% de trabajadores independientes de Costa Rica se encuentran en la formalidad. *El conocedor CR*. <https://elconocedor.com/menos-del-7-de-trabajadores-independientes-en-costa-rica-se-encuentran-en-la-formalidad/>
- Pérez, N. (2021, 11 de junio). Cuestionado cobro retroactivo de la CCSS a trabajadores independientes sigue a la espera de decisión de la Sala Constitucional. *El Financiero*. <https://www.elfinancierocr.com/negocios/cuestionado-cobro-retroactivo-de-la-ccss-a/VDL23VCSGZCLJHJX2BZR5B3NOI/story/>
- Pineda, E., de Alvarado, E. y de Canales, F. (1994). *Metodología de la investigación: manual para el desarrollo de personal de salud*. (2d. ed.). Organización Panamericana de la Salud.
- Saborío y Coto Abogados. (2005). *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 - Costa Rica*. <https://www.rodolfosaborio.com/actas/ANC49-121-130.htm>

Apéndice

Cuestionario

- 1) ¿En cuál rango etario se encuentra?
 - 18 a 25
 - 26 a 35
 - 36 a 44
 - 45 a 54
 - 55 a 65
 - 66 o más

- 2) Como trabajador independiente, ¿considera importante contribuir a la seguridad social y recibir los beneficios que de ella emanan?
 - Sí
 - No

- 3) Favor indique el nivel de ingresos que percibe:
 - Menos de ¢297.044 (Nivel 1)
 - ¢297.045 a ¢639.149 (Nivel 2)
 - ¢639.150 a ¢1.278.298 (Nivel 3)
 - ¢1.278.299 a ¢1.917.447 (Nivel 4)
 - Más de ¢1.917.448 (Nivel 5)

- 4) En concordancia con la pregunta anterior, ¿cuál de las siguientes tarifas del seguro independiente -establecidas por la CCSS- afecta su nivel de ingresos?
 - 6.72%: afecta el Nivel 1
 - 9.65%: afecta el Nivel 2
 - 13.44%: afecta el Nivel 3
 - 15.67%: afecta el Nivel 4
 - 18.78%: afecta el Nivel 5

- 5) De acuerdo con las siguientes opciones, ¿de qué información se vale -principalmente- la Junta Directiva de la CCSS para fijar el seguro obligatorio de los trabajadores independientes?
 - Declaraciones del Impuesto sobre la Renta.
 - Facturas de ingresos y gastos.
 - Ninguna de las anteriores.

- 6) Si la contribución a la que se encuentra forzado el sector independiente ha sido ratificada por la Sala Constitucional como una contribución parafiscal y, por ende, su naturaleza es tributaria; ¿debería estar sometida al Código de Normas y Procedimientos Tributarios (norma que regula el sistema tributario del país) antes que a un reglamento institucional?
 - Sí, debe estar sometida al Código Tributario.
 - No, debe estar sometida al reglamento institucional.

- 7) Si las contribuciones parafiscales de la Caja para los trabajadores autónomos -del país- son tributos, ¿en manos de quién debería estar su fijación o, por lo menos, su aprobación?
 - De la Asamblea Legislativa.
 - De una Junta Directiva Institucional.
 - Me abstengo de responder.

- 8) Entendiendo que el principio de seguridad jurídica es la garantía que protege a los individuos ante la ley, en el sentido de que sus bienes y derechos no les serán irrespetados. ¿Es seguro -a nivel jurídico- para los trabajadores independientes que la CCSS les grave todos los ingresos que perciben (creando un tipo de impuesto sobre la renta) y les realice cobros retroactivos de más de 15 años?
 - Sí, es seguro jurídicamente.
 - No, está ausente la seguridad jurídica.

- 9) Si no existe ninguna ley que establezca cómo se fijan las contribuciones parafiscales de los trabajadores independientes, sino que se han desarrollado reglamentos y bastan acuerdos de la Junta

Joseph Sagot Jiménez

Directiva de la institución, para establecer las reglas de este tributo; ante esto, ¿considera que se atiende al principio de seguridad jurídica?

- Sí
- No

10) Por último, ¿se siente usted violentado ante los cobros parafiscales que le hace la CCSS como trabajador independiente?

Por favor, justifique su respuesta.

10 de junio de 2022

Señores
Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología
Presente

Estimados señores:

Por este medio hago constar que revisé el trabajo de investigación “**Las contribuciones parafiscales de la Caja Costarricense de Seguro Social: su fijación atenta contra la seguridad jurídica de los trabajadores independientes**”, de **Joseph Sagot Jiménez**, con el fin de que estuviera de acuerdo con las normas actuales de redacción y ortografía de la lengua española.

Atentamente,

OLGA CECILIA
CORDOBA
RODRIGUEZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por OLGA
CECILIA CORDOBA RODRIGUEZ
(FIRMA)
Fecha: 2022.06.10 16:28:40 -06'00'

Filóloga UCR-010841
MTE
Cel.: 8397-4215
Correo: o_cordobar@hotmail.com