

5 de agosto de 2013
PJD-17-2013

Señora
Myriam Morera, directora
División Supervisión de Regímenes Colectivo

Estimada señora:

En atención a su consulta, respecto a la base imponible para el cálculo de la contribución de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional (JUPEMA) al presupuesto de la Superintendencia de Pensiones (cobro por supervisión), esta División Jurídica realizó el siguiente análisis:

1) Antecedentes

- La Ley Reguladora del Mercado de Valores establece en sus artículos 174 y 175 la obligación para los **sujetos fiscalizados** de contribuir con el presupuesto de la Superintendencia correspondiente. Dicha contribución es de naturaleza tributaria (C-044-2008 del 13 de febrero del 2008 y C-344-2008 del 23 de setiembre del 2008, entre otros) y su hecho generador es la realización de una actividad estatal específica, en el caso de SUPEN: la supervisión, delimitada por sus competencias, del sistema de pensiones.
- Dicha obligación legal es reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo N° 36345-H, denominado “*Reglamento para regular la participación de los sujetos fiscalizados en el financiamiento del presupuesto de las superintendencias*”, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 14 del 20 de enero de 2011.
- La Procuraduría General de la República ha establecido mediante el dictamen C-254-2009 que en el caso de fondos creados por leyes especiales es al administrador de dichos fondos a quien corresponde la obligación de pago de la contribución. En el caso de marras, corresponde a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) cubrir el pago por la supervisión efectuadas por SUPEN a los denominados regímenes Transitorio de Reparto y de Capitalización Colectiva.
- En el caso de JUPEMA, los “ingresos” que se utilizan para determinar la contribución corresponden a la comisión por administración que se encuentra legalmente definida en el artículo 106 de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, cuyo párrafo primero señala que “*Para atender el ejercicio de sus funciones, la Junta recibirá una comisión por gastos administrativos, que surgirá de deducir, a cada uno de sus asegurados, un cinco por mil (5 x 1000) de los salarios y pensiones del Régimen a su cargo*”.

- La base imponible determinada por la comisión descrita por el artículo 106 de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, es la que ha venido siendo considerada para el cálculo de la contribución por concepto de supervisión por la Superintendencia de Pensiones a partir de 2001, y su asidero jurídico fue desarrollado en el dictamen de la División Jurídica de dicha institución PJD-011-2006 del 5 de junio del 2006.

2) Consulta Planteada

La División de Supervisión del Regímenes de Capitalización Colectiva plantea la siguiente consulta:

“¿Debe continuar realizándose el cobro por supervisión, con base en el PJD-11-2006 únicamente por las contribuciones del cinco por mil de los salarios y pensiones de los asegurados del Régimen Transitorio de Reparto y del Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional? ¿O debe, el cobro por supervisión a la JPJMN realizarse sobre la base de los ingresos brutos anuales del Fondo Especial Administrativo?”

3) Normativa aplicable

La contribución especial de naturaleza tributaria impuesta a los sujetos fiscalizados en favor de las Superintendencias se establece de los artículos 174 y 175 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, cuyo texto dispone:

“ARTÍCULO 174.- Financiamiento. El presupuesto de las superintendencias será financiado en un ochenta por ciento (80%) con recursos provenientes del Banco Central de Costa Rica y en un veinte por ciento (20%) de los gastos efectivamente incurridos, mediante contribuciones obligatorias de los sujetos fiscalizados.”

“ARTÍCULO 175.- Aparte de cada superintendencia al financiamiento de sus gastos. Cada sujeto fiscalizado por la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones contribuirán, hasta con un máximo del dos por ciento (2%) de sus ingresos brutos anuales, al financiamiento de los gastos efectivos de la respectiva Superintendencia. En el caso de los emisores no financieros, la contribución será de hasta un cero coma uno por ciento (0,1%) anual sobre el monto de la emisión. Mediante reglamento del Poder Ejecutivo, se especificarán los porcentajes de la contribución, según los diversos tipos de sujetos fiscalizados, dentro de los límites máximos antes indicados, de manera que se cubra el veinte por ciento (20%) de los gastos de cada una de las superintendencias. No se impondrá una contribución adicional cuando un mismo sujeto quede sometido a la supervisión de más de una superintendencia, sino que el sujeto de que se trate contribuirá únicamente al presupuesto de su supervisor natural o principal, conforme a los términos del reglamento.”

Por su parte el artículo 1 del Decreto N° 36345-H del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda; “Reglamento para regular la participación de los sujetos fiscalizados en el financiamiento del presupuesto de las superintendencias”, establece el alcance de la contribución de los sujetos fiscalizados al presupuesto de las Superintendencias:

“Artículo 1°—Contribución de los sujetos fiscalizados al presupuesto de las Superintendencias. De conformidad con lo que establecen los artículos 174 y 175 de la Ley N° 7732, Ley Reguladora del Mercado de Valores, los sujetos fiscalizados estarán obligados a contribuir con el 20% del presupuesto de la Superintendencia a cuya supervisión se encuentren sujetos, hasta un máximo del dos por ciento (2%) de sus ingresos brutos anuales o del cero coma uno por ciento (0,1%) anual, en el caso de emisores no financieros, sobre el monto de la emisión.

No se impondrá una contribución adicional cuando un mismo sujeto quede sometido a la supervisión de más de una Superintendencia, sino que éste contribuirá, únicamente, al presupuesto de su supervisor natural o principal.

Para efectos de este Reglamento, se entenderá que el presupuesto de cada Superintendencia incluye el gasto del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) que se le asigna anualmente a cada una de ellas de manera proporcional, de conformidad con sus respectivos presupuestos.

Salvo lo indicado en el párrafo siguiente, cada sujeto supervisado se considerará independiente y, por ello, el (20%) de los gastos efectivamente incurridos por su respectiva Superintendencia, cuando constituya o tenga un patrimonio independiente, su contabilidad se mantenga en forma separada, o su naturaleza sea distinta a la del ente que lo administra.

Los fondos de inversión, los fondos de pensiones administrados por las operadoras de pensiones, así como los creados por leyes especiales o convenciones colectivas, no se encuentran obligados al pago de la contribución. Esta última estará a cargo, exclusivamente, de las sociedades administradoras, las operadoras y las entidades que los administran, respectivamente.”

En relación con el financiamiento de los gastos administrativos de JUPEMA, correspondientes a su función de administradora de los fondos de pensiones que supervisa SUPEN, el artículo 106 de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional establece:

“Para atender el ejercicio de sus funciones, la Junta recibirá una comisión por gastos administrativos, que surgirá de deducir, a cada uno de sus asegurados, un cinco por mil (5 x 1000) de los salarios y pensiones del Régimen a su cargo. Con esta deducción, se constituirá un Fondo Especial de Administración, que deberá llevarse, contable y físicamente, separado del Fondo de Capitalización. Este fondo especial será administrado con la máxima prudencia y frugalidad” (El subrayado no es del original).

En línea con lo anterior, es válido concluir que JUPEMA, como administrador de fondos de pensiones, se encuentra obligado a contribuir con el financiamiento de la Superintendencia de Pensiones, contribución de naturaleza tributaria que se encuentra directamente relacionada con las actividades de supervisión que SUPEN ejerce sobre los fondos que administra JUPEMA; supervisado que a su vez, tiene definido por disposición legal específica el método mediante el cual financia sus gastos administrativos.

4) Sobre la naturaleza tributaria de la contribución establecida por la Ley Reguladora del Mercado de Valores y su hecho generador

La Procuraduría General de la República ha sido constante en aclarar que la contribución de los sujetos fiscalizados al presupuesto de las superintendencias es una contribución especial de naturaleza tributaria y, en consecuencia, le son aplicables las disposiciones del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

En este sentido versa el dictamen C-344-2008:

“El artículo 174 de cita no deja dudas del carácter tributario de la contribución. En efecto, dicho numeral ordena de los sujetos fiscalizados “contribuciones obligatorias” para financiar el presupuesto de las superintendencias. El deber de contribuir tiene su fuente en la potestad impositiva del Estado, lo que es reafirmado por el carácter coactivo de la exacción.

Por consiguiente, esas contribuciones obligatorias de los sujetos fiscalizados tienen naturaleza tributaria. Como tales, están sujetas a los principios en materia tributaria, incluido el de reserva de ley. Corresponde a la ley definir los elementos esenciales del tributo, como son los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base imponible, la tarifa. Con base en el principio de reserva de ley, la imposición de esa contribución a un sujeto determinado sólo puede ser producto de la ley.”

En materia fiscal los distintos tipos de tributos deben mantener como elemento esencial claramente definido el denominado *hecho generador*¹. En el caso de las contribuciones especiales el hecho generador tiene una condición específica que refiere a la ejecución de una actividad estatal determinada (en el caso en análisis, la actividad de supervisión ejecutada por las Superintendencias) lo anterior se encuentra establecido en el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios:

“Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios 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.” (El subrayado no es original)

Tomando en consideración lo anterior, en el caso de la Superintendencia de Pensiones, la contribución especial establecida por los artículos 174 y 175 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores posee como presupuesto de derecho, la supervisión ejercida a los fondos de pensiones

¹ Hecho Generador: *“Es el hecho jurídico tipificado previamente en la ley, en cuanto síntoma o indicio de una capacidad contributiva y cuya realización determina el nacimiento de una obligación tributaria. Entiéndase por obligación tributaria como el vínculo jurídico que nace de un hecho, acto o situación, al cual la ley vincula la obligación del particular (persona física o jurídica) de pagar una prestación pecuniaria. Dicha ley tiene su fundamento en la potestad soberana del Estado, que acuerda a éste el derecho de imposición y de coerción.”* (Pérez de Ayala. Explicación Técnica de los Impuestos. Edersa. 2004. Página 56)

que administra JUPEMA como hecho generador del tributo, siendo legalmente improcedente a la luz del artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, ejercer un cobro sin que medie una relación directa entre la base imponible y el hecho generador, materializado en este caso en las actividades de supervisión ejercidas sobre los fondos de pensiones.

5) El Fondo Especial Administrativo de JUPEMA administra activos y registra ingresos ajenos a los recursos de los fondos de pensiones

El artículo 106 de la Ley del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional establece que los recursos provenientes de la deducción aplicada a los salarios y pensiones de sus afiliados serán administrados por el Fondo Especial Administrativo de JUPEMA, sin embargo, dicho fondo posee activos y registra ingresos ajenos a los recursos generados por los fondos de pensiones (se citan como ejemplo: réditos de operaciones de crédito, activos fijos adquiridos previo a la Ley Reguladora del Mercado de Valores).

Dichos activos e ingresos no son supervisados por la Superintendencia de Pensiones razón por la cual no podrían formar parte de la base imponible de la contribución especial establecida por la Ley Reguladora del Mercado de Valores, al no existir relación alguna con el hecho generador del tributo (actividad de supervisión).

Adicionalmente, y como elemento que refuerza la tesis anterior, la Procuraduría General de la República ha establecido en el dictamen C-275-2004 (que no ha sido reconsiderado a la fecha) que el Fondo Especial Administrativo no forma parte del sistema de pensiones, razón por la cual su supervisión corresponde de manera facultativa a la Contraloría General de la República.

Por el contrario, la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional, en su calidad de administrador de los Regímenes Transitorio de Reparto y de Capitalización Colectiva, sí es supervisado por la Superintendencia de Pensiones, lo que la faculta a proceder al cobro de la contribución especial señalada por la Ley Reguladora del Mercado de Valores, siempre y cuando lo haga sobre una base imponible que guarde relación con el hecho generador de este tributo en particular: la supervisión efectuada a los fondos de pensiones.

6) Conclusiones

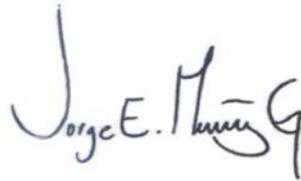
- El aporte al presupuesto de las superintendencias por parte de los sujetos fiscalizados establecido por los artículos 174 y 175 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores posee una naturaleza tributaria, específicamente la de una contribución especial, la cual según el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios tiene como hecho generador beneficios de la realización de actividades estatales (actividades de supervisión en el presente caso).

PJD-17-2013

Página No. 6

- El sujeto pasivo de dicha obligación tributaria es la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional en su calidad de administrador de los Regímenes Transitorio de Reparto y de Capitalización Colectiva, y no el Fondo Especial Administrativo.
- La Superintendencia de Pensiones únicamente se encuentra facultada legalmente para considerar como base imponible de la contribución en análisis, los recursos que se acrediten como resultado de las deducciones del cinco por mil aplicadas a los salarios y pensiones de los asegurados de los Regímenes Transitorio de Reparto y de Capitalización Colectiva.
- No procede tomar como base imponible de la contribución analizada los ingresos brutos anuales del Fondo Especial Administrativo, en razón que tales ingresos incluirían rubros que no guardan relación con el hecho generador correspondiente a dicho tributo y, por ende, no ocurriría el nacimiento de una obligación tributaria.
- En vista de lo anterior, no existen razones para reconsiderar las conclusiones a que arribó esta Asesoría en el dictamen PJD-011-2006 del 5 de junio de 2006, el cual continua siendo plenamente aplicable al cobro por supervisión a que se encuentra sujeta la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

Cordialmente,



Elaborado por: Jorge E. Muñoz García



Revisado por: Jenory Díaz Molina



Aprobado por: Nelly Vargas Hernández

División Asesoría Jurídica