

EL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA Y SUS DESAFÍOS

Edgar Robles Cordero



ACADEMIA
DE CENTROAMÉRICA

SERIE
PROGRAMA VISIÓN
PARA EL
DESARROLLO
ACADEMIA DE CENTROAMÉRICA

EL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA Y SUS DESAFÍOS

Edgar Robles Cordero



ACADEMIA
DE CENTROAMÉRICA

331.25297286

R648s Robles Cordero, Edgar.

El sistema de pensiones en Costa Rica y sus
desafíos / Edgar Robles Cordero. -- San José :
Academia de Centroamérica, 2019.

60 p. : il. ; 28 cm. -- (Serie programa visión para
el desarrollo; no. 22 / Academia de Centroamérica)

ISBN 978-9977-21-112-1

ISSN 2215-5619

1. PENSIONES – COSTA RICA. 2. PENSIONES
A LA VEJEZ – COSTA RICA. I. Academia de Centroamérica.
II. Título. III. Serie.



Comité Editorial

Víctor Hugo Céspedes

Alberto Dent

Gloriana Ivankovich

Eduardo Lizano

Ronulfo Jiménez

Diagramación

Karen Pérez

 /Academiacr

 /Academiacr

 www.academiaca.or.cr

Copyright © 2019. Academia de Centroamérica. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de este documento de trabajo puede ser reproducida o utilizada de ninguna forma ni por ningún medio, ya sea electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación, o por sistema de almacenamiento o recuperación de información sin su debido permiso.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de la Academia de Centroamérica.

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Glosario | 7 |
| Resumen Ejecutivo | 8 |
| | |
| 1. Introducción | 10 |
| | |
| 2. Estructura del sistema de pensiones en Costa Rica | 12 |
| | |
| 3. El Régimen de Pensiones no Contributivo (RNC) de la CCSS | 14 |
| 3.1 Riesgos y desafíos del RNC de la CCSS | 17 |
| | |
| 4. Regímenes de pensiones contributivos básicos | 19 |
| 4.1 Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS | 21 |
| 4.1.1 Opciones de reforma para el IVM | 27 |
| 4.2 Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial | 35 |
| 4.3 Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional | 39 |
| 4.4 Regímenes con cargo al Presupuesto Nacional | 40 |
| | |
| 5. Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias | 43 |
| 5.1 Las inversiones del ROP | 45 |
| 5.2 Las rentabilidades del ROP | 48 |
| 5.3 Los productos pensionales del ROP | 49 |
| | |
| 6. Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias | 52 |
| | |
| 7. Conclusiones y recomendaciones | 55 |
| | |
| 8. Referencias bibliográficas | 58 |

GLOSARIO

COCIENTE DE RESERVA: Es igual a la reserva para el pago de pensiones de un sistema de beneficio definido dividido por el gasto anual de pensiones. Equivale a la cantidad de años que pueden ser pagados los beneficios otorgados con la cantidad de dinero acumulada en la reserva del fondo. Por ejemplo, un cociente de reserva de 2 significa que el dinero del fondo es equivalente al pago de 2 años de pensiones.

DÉFICIT ACTUARIAL: Es la diferencia que existe entre el valor presente de los ingresos menos el valor presente de los egresos.

DENSIDAD DE COTIZACIÓN: Se refiere al porcentaje del tiempo que una persona activa cotiza para un régimen de pensiones. Por ejemplo, una persona que inició su etapa laboral a los 20 años y se retira a los 65 años, y cotizó durante 36 años, de forma continua o discontinua, tiene una densidad de cotización de 80 por ciento (36/45).

RADIO DE SOPORTE: Es la cantidad de cotizantes activos por cada pensionado en un fondo de pensiones.

RESERVA DE PENSIONES: Es el dinero que está reservado para el pago de beneficios de un sistema de beneficio definido. Dentro de la reserva se encuentran las inversiones del fondo de pensiones, aunque también puede contener activos como edificaciones y préstamos otorgados.

SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN COLECTIVA O DE BENEFICIO DEFINIDO: Esquema en el cual las contribuciones de los trabajadores se acreditan a un fondo colectivo, los beneficios pensionales se descargan de dicho fondo y se otorgan con base en una fórmula preestablecida, que no guarda necesariamente asociación con las contribuciones realizadas.

SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL O DE CONTRIBUCIÓN DEFINIDA: Esquema en el cual las contribuciones de cada trabajador se acreditan a una cuenta

individual y los beneficios otorgados dependen del saldo acumulado en dicha cuenta.

SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO: Esquema mediante el cual los beneficios pensionales se pagan con las contribuciones de los trabajadores activos y no se mantiene una reserva de inversión para el pago futuro de pensiones.

TASA DE DEPENDENCIA: Es la proporción de la población dependiente (personas entre 0 y 14 años y de 65 y más años) entre la población activa (personas entre 15 y 64 años).

TASA DE FECUNDIDAD: Número de nacimientos entre la población de mujeres en edad fértil en un periodo determinado.

TASA DE REEMPLAZO: Es el porcentaje del último salario de cotización que se recibe como pensión.

VALOR CUOTA: Un fondo de inversiones mancomunado compuesto por las inversiones individuales de muchas personas. Cada inversionista es dueño de una porción o alícuota de ese fondo de acuerdo al dinero que aportó al fondo. Se dice entonces que cada persona tiene una cantidad de cuotas dentro de ese fondo. El valor de cada cuota es el que resulta de dividir el valor de las inversiones del fondo entre la cantidad de cuotas que existen o que se han emitido. En pensiones, el valor absoluto de la cuota no es relevante, sino el cambio en el valor de esa cuota, el cual se incrementa con las rentabilidades de las inversiones. De hecho, la rentabilidad de un fondo de pensiones de capitalización individual se define como el incremento porcentual en el valor cuota.

VALORACIÓN A COSTO AMORTIZADO: Método contable mediante el cual los activos (como las inversiones) no se valoran a precios de mercado sino que a valor de adquisición. Así, la diferencia entre el precio de compra y el valor del activo al vencimiento se va amortizando en línea recta en el tiempo.

EL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA Y SUS DESAFÍOS

Edgar Robles Cordero

RESUMEN EJECUTIVO

Costa Rica tiene un desafío inmenso en el tema pensional. Por un lado, posee uno de los procesos de envejecimiento más acelerados de América Latina, como resultado de una caída abrupta en la tasa de fecundidad y un aumento en la expectativa de vida de la población. Por otro lado, el envejecimiento de la población se combina con regímenes de pensiones públicos generosos, deficitarios y desfinanciados, con un alto impacto sobre las finanzas públicas. Solo en el caso del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) estima que el déficit actuarial equivale al 102 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual representa dos veces la deuda pública del país. Este déficit surge porque el IVM otorga en promedio jubilaciones que duplican el monto al cual podría acceder un retirado con sus cotizaciones. Este subsidio, cuyo valor presente por jubilado el BID calcula en US \$153.000, es pagado por una población activa que se ha ido encogiendo a lo largo del tiempo, en relación con los pensionados.

El Estado costarricense dedica una porción relevante de su presupuesto a financiar las pensiones de los regímenes públicos. Para el año 2019, las contribuciones al IVM, el pago de las pensiones con cargo a Presupuesto Nacional y el Régimen no Contributivo de la CCSS, consumieron el 22 por ciento de los gastos del Gobierno, aproximadamente un 4 por ciento del Producto Interno Bruto. A ello habría que sumarle las contribuciones al Fondo del Poder Judicial y al Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional. A pesar de ello, este gasto ha sido inefectivo para controlar la pobreza en vejez, la cual sigue siendo alarmanamente alta en Costa Rica. Por una parte, en Costa Rica solo la mitad de los adultos mayores de 65 años recibe una pensión de cualquier régimen de pensiones. Por otra parte, en la región, solo en Colombia, México y Costa Rica, los adultos mayores de 65 años es el grupo de la población que sufre el mayor porcentaje de pobreza. Además, la pobreza en Costa Rica entre adultos mayores de 80 años se duplica en comparación con lo mayores de 65 años. Esto implica que hay mucho espacio para mejorar la efectividad del gasto en pensiones.

Por lo tanto, dados los cambios demográficos que se aproximan, los fondos de pensiones públicos experimentarán en los próximos 20 años desafíos como nunca se han visto en Costa Rica. De no realizarse las reformas pensionales, estos sistemas de pensiones colapsarán y el Estado como garante tendrá que redistribuir gastos público para el pago de las pensiones de los que han cotizado a estos regímenes de pensiones. Esto implica un empeoramiento en la efectividad del gasto público, pues el Estado estaría redistribuyendo recursos de personas de menores ingresos, quienes no tienen acceso a una pensión contributiva, hacia personas de mayores ingresos, que sí pueden acceder a un beneficio pensional y que será subsidiado por el Estado.

A pesar de lo anterior, los cambios que se han implementado en el régimen de IVM de la CCSS desde el 2010 para solventar el tema de envejecimiento han estado orientados a aumentar la tasa de cotización. Esto produce un encarecimiento de la formalidad, ya de por sí excesivamente alta en Costa Rica, y promueve la desafiliación del sistema, en especial entre personas de los estratos más pobres.

El presente documento propone un sistema que pague una pensión mínima con cargo a Presupuesto Nacional e integrada al programa no contributivo, con el fin de disminuir las cargas sociales sobre el empleo formal, y que se combine con un régimen de IVM que pague beneficios en relación con las aportaciones que los trabajadores realizan. Esto se logra mediante la implementación de un sistema de cuentas nocionales.

En el caso de los regímenes con cargo a Presupuesto Nacional, los cuales han dado origen a las denominadas pensiones de lujo, el documento concluye que existe poca posibilidad de controlar este gasto, dadas las contribuciones solidarias que ya existen, los convenios internacionales suscritos por el país, los fallos de los Tribunales de Justicia y el establecimiento de topes que se han impuesto a las nuevas pensiones. Además, son relativamente pocas las pensiones que están por encima del tope actual, al igual que son pocas las personas que se podrán pensionar a futuro bajo estos regímenes extintos. Por ello, se espera que el gasto público relacionado con estos regímenes vaya cayendo en el futuro.

En relación con el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementario (ROP), el documento argumenta que este pilar de protección no puede ser visto de forma aislada al problema de sostenibilidad del IVM, pues la pensión del ROP llega a sustituir la pérdida en el valor de la pensión del IVM, cuyo monto continuará disminuyendo en el futuro. En esta misma dirección, se analizan los riesgos que existen sobre el ROP en donde, por un lado, la regulación permite que los fondos de pensiones inviertan un alto porcentaje de sus portafolios en bonos de gobierno, y por otra parte, se pretende aprobar una ley para otorgarle al ahorrante la posibilidad de renunciar a la pensión del ROP. En este último caso, se desvirtúa el objetivo de crear un sistema complementario de pensiones, pues la inmensa mayoría de personas retiraría sus ahorros en una sola exhibición, utilizaría esos dineros en gastos no relacionados con el envejecimiento y llevaría a un mayor porcentaje de adultos mayores a vivir en pobreza o depender del Estado.

1. INTRODUCCIÓN

Costa Rica enfrenta un desafío en materia de pensiones de enormes proporciones. En primer lugar, el país registra uno de los procesos de envejecimiento de su población más acelerados de América Latina, caracterizados por una caída abrupta en la tasa de fecundidad y un aumento en la expectativa de vida de la población. Como la población en edad de pensión crece más rápidamente que los nacimientos, el resultado es un aumento en la tasa de dependencia.

Según Altamirano *et al.* (2018), luego de Nicaragua, Costa Rica es el país que menos tiempo le tomará duplicar el porcentaje de adultos mayores de 65 años, pues en un lapso de 22 años verá pasar ese porcentaje de un 10 al 20 por ciento de su población. Este proceso tardó hasta 75 años en los países europeos durante el siglo pasado, lo que implica que el país contará con menos de una tercera parte del tiempo que tuvieron estos países para promover reformas pensionales que aseguren el financiamiento de las pensiones de reparto. Además, luego de Chile, Costa Rica es el país de la región que tiene el mayor porcentaje de personas mayores de 65 años, por lo que se espera que representen el 10 por ciento de la población en el año 2020.

En segundo lugar, este proceso de envejecimiento ocurre en medio de sistemas de pensiones públicos generosos, deficitarios y desfinanciados, con un alto impacto sobre las finanzas públicas. Por un lado, según estimaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social (2012) del año 2011, el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que administra posee un déficit actuarial equivalente al 102 por ciento del Pro-

ducto Interno Bruto (PIB). Eso es equivalente a casi dos veces la deuda pública del país. Según lo comunicó el Ministerio de Hacienda, la deuda pública representó el 53,7 por ciento del PIB al finalizar el año 2018. Este déficit actuarial proviene de la forma en la cual se estructuran los beneficios de los sistemas públicos de pensiones, en los cuales los pensionados en promedio reciben cerca del doble del monto al cual podrían acceder con sus cotizaciones. Este subsidio es pagado por una población activa que se ha ido encogiendo a lo largo del tiempo, en relación con los pensionados.

Por otro lado, para el año 2019, el presupuesto del IVM proyecta transferencias del sector público de 201 mil millones de colones,¹ lo cual equivale a 0,6 por ciento del PIB esperado para ese año, o 3,1 por ciento del gasto del Gobierno Central. Por otro lado, en el año 2018, el Estado también presupuestó 953,6 mil millones de colones en el pago de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Esta cifra equivale a 2,7 por ciento del PIB o 16,1 por ciento del gasto público y proviene del pago de pensiones de regímenes de empleados públicos extintos, como el llamado Régimen de Hacienda y los regímenes de reparto del Magisterio Nacional. En estos regímenes, el Estado nunca contribuyó como patrono ni como Estado, por lo que se hace cargo del pago de las pensiones, el cual va directamente a gasto corriente. Como se indicó, estos regímenes están cerrados, aunque quedan algunos empleados públicos activos que podrían pensionarse bajo estos esquemas, así como los parientes de ellos. A pesar del cierre de estos regímenes de pensiones, el Estado debe financiar

1 Estas cifras fueron recuperadas de <https://www.ccss.sa.cr/presupuesto>

con gasto corriente hasta el último beneficiario. Por ejemplo, la Junta de Pensiones del Magisterio estima su cierra para la década de 2070.

Por último, el Régimen no Contributivo de la CCSS financiado por el Estado, destinó 153,3 millones de colones en el año 2018 a los adultos mayores en condición de pobreza, cifra equivalente al 0,4 por ciento del PIB o 2,6 por ciento del gasto público.

En síntesis, el Estado dedica cerca de un 22 por ciento de su gasto total (casi 4 por ciento del PIB) en aportes o pago de pensiones, a lo que habría que sumarle las contribuciones al Fondo del Poder Judicial y al Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional. Sin embargo, este gasto ha sido inefectivo para controlar la pobreza en vejez, la cual sigue siendo alarmantemente alta en Costa Rica.

Cotlear (2011) muestra que en Costa Rica solo aproximadamente la mitad de los adultos mayores de 65 años recibe una pensión de cualquier régimen de pensiones. Según este autor, Colombia, pero sobre todo México y Costa Rica, son los únicos tres países de la región latinoamericana en donde los adultos mayores de 65 años es el grupo de la población que sufre el mayor porcentaje de pobreza. Además, la pobreza en Costa Rica entre adultos mayores de 80 años se duplica en comparación con los mayores de 65 años. Por lo tanto, existe una oportunidad de mejorar la efectividad del gasto público en pensiones mejorando la focalización de ese gasto.

Por lo tanto, dados los cambios demográficos que se aproximan, los fondos de pensiones públicos del país experimentarán en los próximos 20 años grandes desafíos como nunca se han experimentado en Costa Rica. De no realizarse las reformas pensionales, estos sistemas de pensiones colapsarán y el Estado como garante

tendrá que distribuir gastos público para el pago de las pensiones de los que han cotizado a estos regímenes de pensiones.

Como los participantes de los fondos de pensiones son solo trabajadores formales, existe una sobrerrepresentación de los trabajadores de los deciles más altos en la distribución de la renta. Esto implica un empeoramiento en la efectividad del gasto público para lograr una distribución de la renta más equitativa, pues el Estado estaría redistribuyendo recursos de personas de menores ingresos, quienes no tienen acceso a una pensión contributiva, hacia personas de mayores ingresos, que sí pueden acceder a un beneficio pensional y que será subsidiado por el Estado. Además, esta situación será un cultivo de protestas sociales entre grupos de la población excluidos de los beneficios pensionales.

A pesar de lo anterior, los cambios que se han implementado en el régimen de IVM de la CCSS desde el año 2010 para solventar el tema de envejecimiento han estado orientados a aumentar la tasa de cotización. Esto produce un encarecimiento de la formalidad, ya de por sí excesivamente alta en Costa Rica bajo estándares internacionales, y promueve la desafiliación del sistema, en especial entre personas de los estratos más pobres. La informalidad está asociada con unidades económicas más pequeñas e ineficientes, lo cual crea un lastre sobre el crecimiento económico y la generación de empleos.

El presente documento se centra en los principales problemas y desafíos de los componentes más generales del sistema nacional de pensiones, con el fin de centrar el análisis en los temas de mayor urgencia y relevancia para el diseño de la política pública. El documento inicia examinando las características y desafíos de los regímenes de pensiones existentes en Costa Rica y discute algunas opciones de reforma para gestionar estos riesgos.

Como política general, se propone un sistema de pensiones que pague una pensión mínima con cargo a Presupuesto Nacional e integrada al programa no contributivo, con el fin de disminuir las cargas sociales sobre el empleo formal, y que se combine con un régimen de IVM que pague beneficios en relación con las aportaciones que los trabajadores realizan. Esto se logra mediante la implementación de un sistema de cuentas nocionales.

También se repasa la situación de los regímenes con cargo a Presupuesto Nacional, los cuales han dado origen a lo que se han denominado pensiones de lujo. La posibilidad de poner bajo control el gasto en estas pensiones se contrasta con las leyes que ya existen para topar los montos y se analizan las opciones dados los convenios internacionales y los fallos de los Tribunales de Justicia.

Luego se estudia la forma en que opera el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementario (ROP) y se argumenta que este pilar de protección no puede ser visto de forma separada al problema de sostenibilidad del IVM, pues en un futuro la pensión del ROP sustituirá la pérdida en el valor de la pensión del IVM, ante la imposibilidad de seguir financiando el porcentaje de salario que hoy se paga. En esta misma dirección, se analizan los riesgos que existen sobre el ROP en donde, por un lado, la regulación permite que los fondos de pensiones inviertan un alto porcentaje de sus portafolios en bonos de gobierno, y por otra parte, se pretende aprobar una ley para otorgarle al ahorrante la posibilidad de renunciar a la pensión del ROP. En este último caso, se desvirtúa el objetivo de la Ley de Protección al Trabajador de crear

un sistema complementario de pensiones, pues dada la experiencia de otros países y la misma costarricense, la inmensa mayoría de personas retiraría sus ahorros en una sola exhibición, utilizaría esos dineros en gastos no relacionados con el envejecimiento y llevaría a un mayor porcentaje de adultos mayores a vivir en pobreza, a depender de sus familias o del Estado.

2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA

En términos generales, los fondos de pensiones alrededor del mundo presentan tres grandes desafíos, los cuales están en línea con los principios rectores de la seguridad social. El primero es lograr la mayor cobertura posible pues el ideal es que los sistemas de pensiones sean universales. El segundo es la suficiencia del monto del beneficio y en esta dirección, el Convenio 102 de la OIT indica que el monto de la pensión debería representar al menos un reemplazo del 40 por ciento del salario del trabajador.² El tercero es la sostenibilidad para garantizar que los beneficios puedan ser pagados a todas las personas elegibles a lo largo del tiempo.

Muchas veces estos desafíos se contraponen entre sí, pues un país puede lograr crear un sistema universal de pensiones no contributivas, como el caso de Bolivia con el programa renta dignidad, pero esto atenta contra la sostenibilidad futura del sistema. Del mismo modo, para hacer los sistemas contributivos sostenibles, se puede disminuir la tasa de reemplazo de la pensión y ello debilita la suficiencia de los beneficios.

² Aunque no hay una mención explícita sobre la tasa de reemplazo mínima, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) utiliza en sus escritos una tasa de referencia del 50 por ciento del salario de cotización.

Por lo tanto, las reformas pensionales siempre deben tratar de mantener un equilibrio entre la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad.

El sistema de pensiones costarricense se compone de múltiples pilares (ver Figura 1):

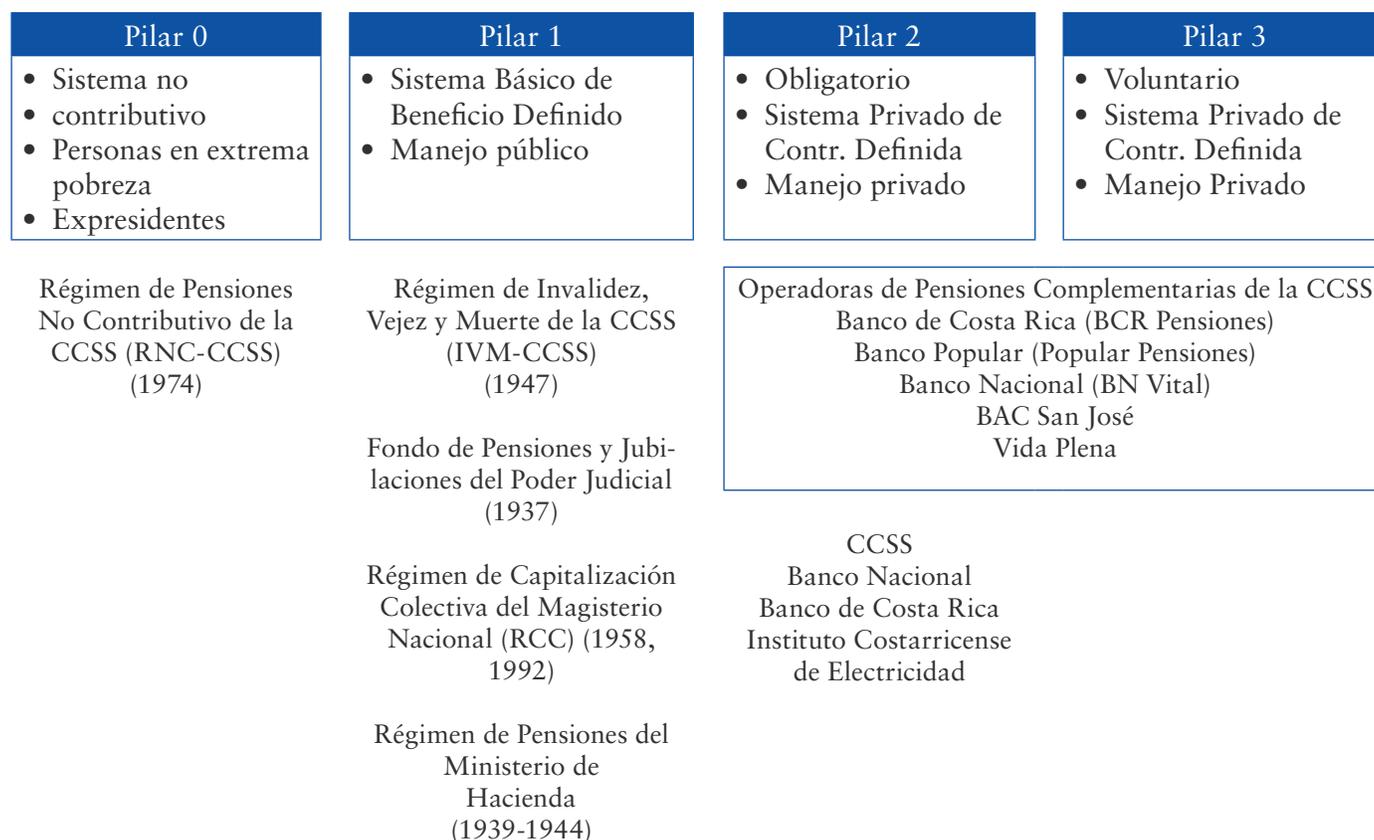
- a. Pilar 0 de pensiones no contributivas: Dirigido a personas en estado de necesidad económica o que son elegibles en función de sus méritos;
- b. Pilar 1 contributivo básico: obligatorio y de reparto. Para la mayoría de los trabajadores es el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS y para el resto es el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial para los funcionarios este poder de la República, los regímenes del Magisterio Nacional para los empleados del sector educativo y los beneficiarios del

Régimen de Hacienda, el cual comprende a todos los regímenes de empleados públicos con cargo a Presupuesto público que fueron cerrados en la Ley Marco de pensiones de 1992;³

- c. Pilar 2 obligatorio: basado en cuentas individuales y gestionado por las OPC, al cual cotizan los trabajadores asalariados y que es sustituido parcialmente en el caso de las empresas públicas que tienen su propio pilar 2 de pensiones (Banco Nacional, Banco de Costa Rica, CCSS e Instituto Costarricense de Electricidad).
- d. Pilar 3 voluntario: basado en cuentas individuales y gestionado por las OPC. Estos fondos de pensiones pueden ser accedidos por cualquier persona y goza de incentivos fiscales para promover el ahorro de largo plazo.

3 Los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional están compuestos por 14 regímenes de pensiones. 8 son de carácter contributivo: Hacienda y Poder Legislativo; Magisterio Nacional; Correos, Telégrafos y Radios; Músicos de las Bandas Militares; Registro Público; Obras Públicas y Transportes; Ferrocarril Eléctrico al Pacífico; y Régimen General de Pensiones. 6 son de carácter no contributivo: Beneméritos; Guardia Civil; Gracia, Expresidentes de la República; Víctimas de Guerra; y Premios Magón. Además existen 2 regímenes de prejubilación para los ex trabajadores del INCOP e INCOFER.

Figura 1
Estructura del sistema de pensiones en Costa Rica



Debido a que todos los pilares de pensiones en Costa Rica presentan desafíos importantes, en las próximas secciones se analizarán los principales problemas que se deben atender para garantizar su existencia en el futuro y cumplir con los objetivos comunes de los fondos de pensiones de lograr cobertura, suficiencia y sostenibilidad.

3. EL RÉGIMEN DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVO (RNC) DE LA CCSS

En Costa Rica existen más de una decena de regímenes no contributivos de pensiones (RNC) que otorgan beneficios con base en méritos específicos, actividades o grupos particulares, como el caso de los ex trabajadores del Instituto Costarricense del Pacífico que administraban Puerto Caldera antes de la concesión. Entre

los regímenes más conocidos de este tipo se encuentra el Régimen de Expresidentes de la República (activo) y el Régimen de Exdiputados (clausurado) que fue clausurado en la Ley marco de pensiones del año 1992 y al cual pertenecen los diputados y sus beneficiarios que fueron elegidos previos a la aprobación de esa ley.⁴

El régimen más importante dentro de este ámbito de políticas públicas es el Régimen No Contributivo administrado por la CCSS (RNC-CCSS). Este es un programa creado en la Ley de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares, N° 5662 del 23 de diciembre de 1974, con el fin de otorgar una pensión a adultos mayores de 65 años y ciudadanos inválidos que se encuentran en situación de pobreza y que no califican para obtener una pensión de cualquier otro régimen de pensiones del país, sea o no contributivo. También pueden calificar para una pensión del RNC, los menores de edad huérfanos de ambos padres, las viudas mayores de 55 años o sus hijos menores de 18 años hasta (21 años si son estudiantes) y los indigentes; todos bajo el calificativo que se encuentran en condición de pobreza.⁵

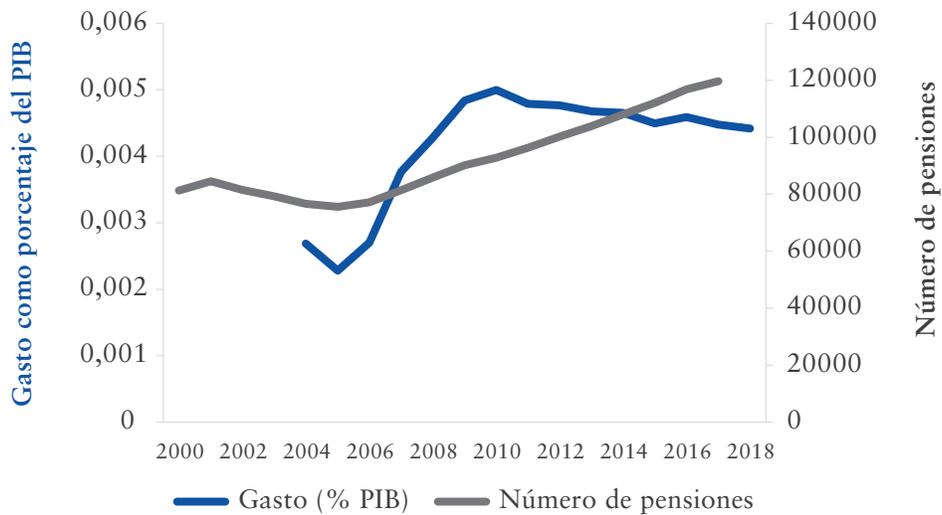
La CCSS otorga las pensiones del RNC-CCSS con base en las transferencias de recursos que recibe del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Por ley, esta institución debe entregar el 20 por ciento de sus ingresos para financiar este programa, además de una porción de los ingresos que se recaudan con la Ley 7972 que tasa los licores y los cigarrillos, y las ganancias de la lotería electrónica de la Junta de Protección Social.

En el Gráfico 1 se muestra la evolución de los gastos del RNC-CCSS como porcentaje del PIB y la cantidad de pensiones otorgadas. Si bien el programa tiene más de cuatro décadas de existir, fue hasta mitades de los años 2000 que su cantidad de pensionados y el monto de cada pensión otorgada crecieron de forma significativa, este último siendo uniforme para todos los beneficiarios, excepto para aquellos que padecen parálisis cerebral, quienes reciben un monto mayor. Así, los gastos del programa pasaron del 0,23 por ciento del PIB en el año 2005 a 0,50 por ciento del PIB en el año 2010. Para el año 2018, el gasto del RNC-CCSS fue de 0,44 por ciento del PIB. Por su parte, la cantidad de pensionados, que mostró una caída en los primeros años de los 2000, ha venido creciendo año con año desde el 2006, al pasar de 75.544 a 119.633 beneficiarios en el año 2018.

4 Para un mayor detalle de estos regímenes se puede ver Robles (2013).

5 El 1° de setiembre del 2009, con la Ley 7125, se amplió el ámbito del RNC para incluir a las personas en condición de pobreza con parálisis cerebral profunda y otros padecimientos neurológicos similares adquiridos durante la primera infancia.

Gráfico 1
RNC-CCSS: Evolución del gasto en pensiones y número de beneficiarios
(como porcentaje del PIB y en cantidades)



Fuente: Elaboración propia con base en las memorias de la CCSS.

Como se mencionó, el crecimiento en el gasto es el resultado del incremento en el número de beneficiarios y en el monto del subsidio. El Cuadro 1 muestra el monto de la pensión otorgada a través del tiempo, tanto en términos nominales como reales. El programa tuvo un aumento realmente importante a partir del 2005 cuando el monto de la pensión se incrementó

de 16.000 a 70.125 colones en el año 2010, lo que hizo que el valor real de la pensión casi se triplicara en este periodo. Desde el año 2015, el monto de la pensión ha permanecido invariado en 78.000 colones hasta la fecha de este reporte, lo que ha provocado una pérdida en el valor adquisitivo de este monto por los efectos de la inflación.

Cuadro 1
RNC-CCSS: Monto de la pensión ordinaria
(en colones corrientes y constantes de junio del 2015)

| Año | Nominal | Real (Junio 2015) | Año | Nominal | Real (Junio 2015) |
|------|---------|-------------------|------|---------|-------------------|
| 2000 | 10.000 | 31.343 | 2010 | 70.125 | 83.760 |
| 2001 | 10.500 | 29.661 | 2011 | 70.125 | 79.972 |
| 2002 | 12.075 | 31.099 | 2012 | 72.000 | 78.537 |
| 2003 | 13.800 | 32.349 | 2013 | 75.000 | 78.906 |
| 2004 | 15.000 | 31.082 | 2014 | 75.000 | 75.057 |
| 2005 | 16.000 | 29.063 | 2015 | 78.000 | 78.695 |
| 2006 | 35.000 | 58.095 | 2016 | 78.000 | 78.098 |
| 2007 | 50.000 | 74.900 | 2017 | 78.000 | 76.138 |
| 2008 | 57.500 | 75.621 | 2018 | 78.000 | 74.625 |
| 2009 | 66.125 | 8.582 | | | |

Fuente: Elaboración propia con cifras del INEC y memorias de la CCSS.

3.1 Riesgos y desafíos del RNC-CCSS

La valoración del RNC-CCSS debe hacerse en función de los tres grandes riesgos y desafíos de los fondos de pensiones: la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad. Existen pocos estudios sobre estos tres temas en Costa Rica. Abarca y Fernández (2017) encuentran que el incremento en el monto de la pensión del RNC-CCSS tuvo un impacto positivo en la cantidad de horas laboradas por la familia del beneficiario, entre 8 y 10 horas más por mes. Una hipótesis es que esto puede estar asociado que la familia del beneficiario puede contratar a otra persona para hacerse cargo de su cuidado con el fin de traer más ingresos laborales al núcleo, lo cual es indicativo que el programa en efecto reduce la intensidad de la pobreza por encima de la ayuda económica recibida.

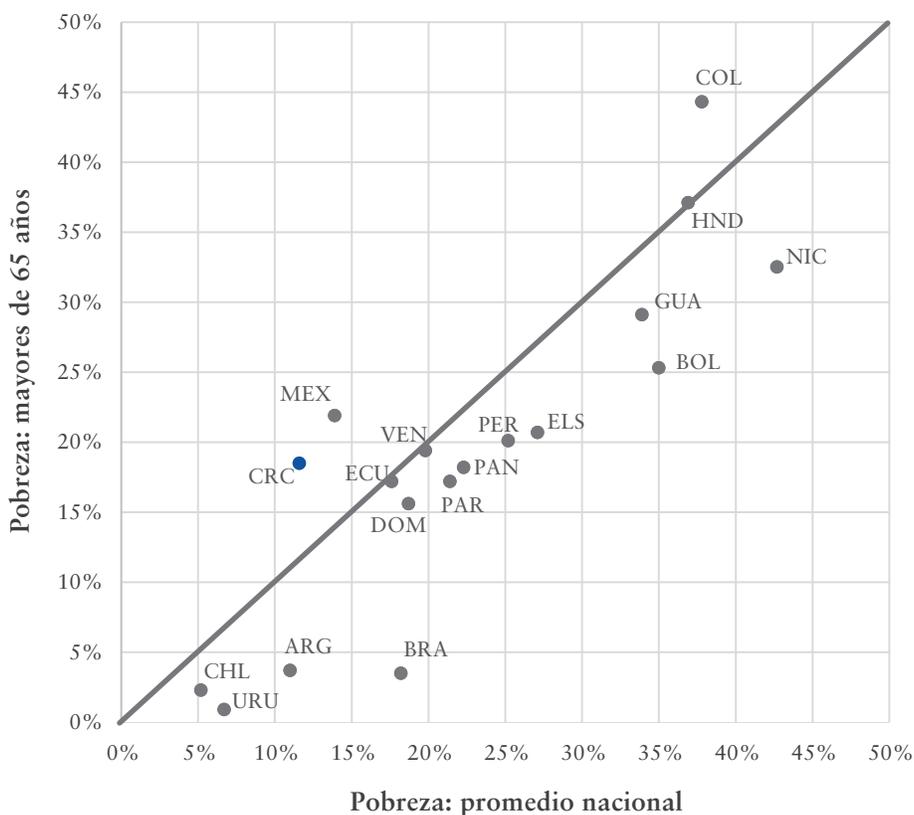
Sin embargo, el RNC-CCSS ha sido lejanamente efectivo en el control de la pobreza en vejez, principalmente porque tanto el monto del beneficio como la cobertura son bajas. Cotlear (2011) muestra que en Costa Rica solo un poco más del 50 por ciento de los adultos mayores de 65 años recibe una pensión de cualquier régimen de pensiones. Además, Jiménez-Fontana y Rosero-Bixby (2017) comprobaron que la principal fuente de ingresos de los adultos mayores pensionados en Costa Rica son transferencias del Estado, lo cual indica que cerca de un 50 por ciento de esa población no cuenta con esa ayuda por medio de una pensión, lo cual los hace más vulnerables a caer en pobreza.

La baja cobertura de las pensiones en Costa Rica agrava la situación de pobreza que viven los adultos mayores. Según Cotlear (2011), Colombia, pero sobre todo México y Costa Rica,

son los únicos tres países de la región latinoamericana en donde los adultos mayores de 65 años es el grupo de la población que sufre el mayor porcentaje de pobreza. Tal y como se aprecia en el Gráfico 2, según la metodología desarrollada por este autor, mientras que en el año 2010 la pobreza general de Costa Rica era un 11,6 por ciento, este porcentaje entre adultos

mayores de 65 años alcanzaba 18,5 por ciento. Además, según el mismo artículo, la pobreza en Costa Rica entre adultos mayores de 80 años se duplica en comparación con lo mayores de 65 años, lo cual hace aún más intensa la necesidad de aumentar la cobertura y la suficiencia de las pensiones no contributivas, especialmente entre personas de la cuarta edad.

Gráfico 2
América Latina: Comparación de la pobreza de los mayores de 65 años con el promedio nacional (para el año 2010 en porcentajes)



Fuente: Cotlear (2011), página 89.

Para atender estos desafíos de forma conjunta, Bosch *et al.* (2013) proponen crear un sistema de pensiones de acceso universal a todos los adultos mayores de 65 años que complementen su esfuerzo contributivo hasta completar la línea de pobreza, sin importar si esta persona trabajó o no, de manera formal o informal. Junto con la pensión antipobreza para todos los habitantes, estos autores recomiendan incorporar a los trabajadores no asalariados que se han venido excluyendo de los sistemas contributivos, mediante el otorgamiento de subsidios temporales por parte del Estado para incentivar la cotización. Para ello, se propone además un programa de información y educación, y una mejora en la fiscalización de las contribuciones a los fondos de pensiones. Estos autores estiman que el costo fiscal de implementar esta reforma en Costa Rica, que eliminaría la pobreza en vejez, sería igual al 1,4 por ciento del PIB por año, lo cual duplicaría el costo actual del sistema no contributivo de la CCSS, o sea, el programa público destinado a atender a solo un porcentaje de los adultos mayores.

4. REGÍMENES DE PENSIONES CONTRIBUTIVOS BÁSICOS

A los fondos de pensiones que conforman el Pilar 1 se les llama regímenes contributivos básicos porque proveen de forma solidaria una pensión mínima y a la vez otorgan una pensión máxima. En Costa Rica, estos regímenes son todos de reparto, o parcialmente de reparto, pues el fondo acumulado no alcanza para pagar las pensiones actuales ni las futuras de los trabajadores activos, o sea, las pensiones otorgadas se pagan total o parcialmente con las contribuciones de los trabajadores.

Aunque existen decenas de regímenes contributivos básicos en el país, la mayoría de ellos fueron cerrados con la Ley marco de pensiones en el año 1992, incluyendo los regímenes de reparto del Magisterio Nacional y los regímenes que se integraron bajo el paraguas del Régimen de Hacienda.

En la actualidad, los nuevos trabajadores deben cotizar para alguno de los tres regímenes básicos abiertos: el Régimen de IVM de la CCSS para la generalidad de los trabajadores, el Fondo de Jubilaciones y Pensiones (FJP) del Poder Judicial para los trabajadores de este Poder de la República, y el Régimen de Capitalización Colectiva (RCC) del Magisterio Nacional para los trabajadores del sector educación, salvo el caso de los empleados de universidades privadas que cotizan para el IVM.

El Pilar 1 contributivo básico de pensiones en Costa Rica está fragmentado, pues no todos los trabajadores cotizan por igual dentro de este pilar y los beneficios que se reciben tampoco son iguales. Además, la tasa de cotización del Estado como empleador es considerablemente mayor para los trabajadores que están dentro de un sistema público de pensiones en comparación con los que están en el régimen de IVM de la CCSS.

El Cuadro 2 muestra que existen diferencias sustanciales en cuanto a las características de acceso a la pensión y el porcentaje de cotizaciones entre estos regímenes. Por ejemplo, el porcentaje de cotización consolidado es sustancialmente mayor en el FJP del Poder Judicial (28,77 por ciento) en comparación con la del RCC del Magisterio Nacional (16,16 por ciento) y la del IVM de la CCSS (10,66 por ciento).

Cuadro 2
Principales características del regímenes de pensiones contributivos básicos
(a partir del 1° de enero del 2020)

| | IVM de la CCSS | FJP del Poder Judicial | RCC del Magisterio Nacional |
|---|--|---|--|
| Cotización Total | 10,66% | 28,77% | 16,16% |
| Trabajador | 4,00% | 13% | 8% |
| Patrono | 5,25% | 14,36% | 6,75% |
| Estado | 1,41% | 1,41% | 1,41% |
| Beneficio por vejez | 43%-52.5%* del promedio de los últimos 240 salarios ajustados por inflación + 1% adicional por cada año laborado por encima de 20 años | 82% del promedio de los salarios de los últimos 20 años ajustados por inflación | 60% del promedio de todos los salarios actualizados por inflación + 1,2% por cada año laborado por encima de 20 años. |
| Tasa de reemplazo neta del último salario** | 52.9% - 61.5% | 57,9% | 61,5% |
| Años de servicio | 25 | 35 | 33 años |
| Edad de retiro ordinaria | 65 años | 65 años | 55 años y 1 mes |
| Edad mínima de retiro | 59 años y 11 meses para mujeres, 61 años y 11 meses para hombres | 62 años | no aplica |
| Tope de pensión | ¢1.572.186 y ¢2.224.643 con postergación | 10 salarios base del puesto más bajo del Poder Judicial (¢4.178.000 al II Semestre de 2018) | 10 salarios de la categoría más baja del de la Escala de sueldos de la administración pública (¢2.745.000 al I Semestre de 2019), salvo en los casos que exista postergación |

* El porcentaje depende de forma inversa del salario promedio de los últimos 5 años.

** Se calcula la tasa de reemplazo neta con base en una cotización continua por 35 años y un crecimiento anual del salario real del 1%. En el caso del FPJ se rebaja la cotización que debe hacer el pensionado al fondo y en el FJP y el RCC se deduce la cotización al seguro de salud de la CCSS que no pagan los pensionados del IVM.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes y reglamentos de cada régimen.

El beneficio por vejez para una persona que cotizó de forma continua durante 35 años representa una tasa de reemplazo neta del último salario entre 53 y 62 por ciento en el IVM, de 58 por ciento en el FJP del Poder Judicial, y de 62 por ciento en el RCC del Magisterio Nacional.

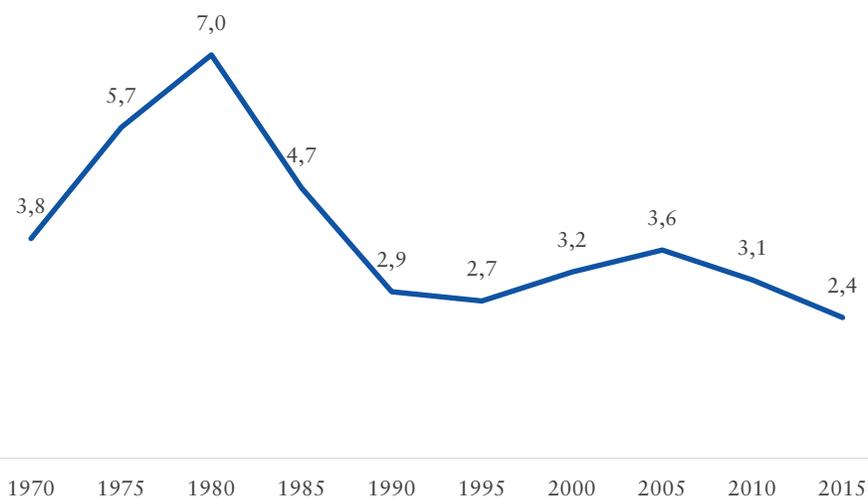
La cantidad mínima de años de servicio es menor en el IVM (25 años) con respecto al FJP (35 años) y al RCC (33 años), mientras que la edad de pensión ordinaria, que en la CCSS y el FJP es de 65 años, en el RCC es de 55 años y 1 mes. Por último la pensión máxima es considerablemente más alta en el FPJ, cercana a los ¢4,2 millones, mientras que en el RCC es ¢2,7 millones y en el IVM ¢2,2 millones. En las siguientes secciones se analizarán cada uno de estos regímenes en función de la suficiencia y la sostenibilidad, así como de la cobertura en el caso del IVM.

4.1 Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS

Creado en 1943 y administrado por la CCSS, el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) es el fondo de pensiones contributivo del Pilar 1 más importante del país en cuanto a cantidad de afiliados, y segundo más grande de acuerdo a activos administrados, superado solo por los dineros gestionados por las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC) en el Pilar 2. Se denomina un régimen de reparto, pues la reserva no es suficiente para el pago de las pensiones otorgadas y el régimen depende del recaudo de las cotizaciones para hacerle frente a los compromisos adquiridos con sus pensionados.

Aunque el IVM mantiene una reserva de inversiones que al 31 de diciembre de 2018 era algo menor a ¢2 billones, o sea, unos \$3,300 millones, este monto equivale al gasto de casi 2 años de las pensiones en curso de pago. El Gráfico 3 muestra el deterioro del cociente de reserva en el tiempo, pues en 1980 con la reserva se podían pagar hasta 7 años de las pensiones otorgadas. Este indicador se utiliza para monitorear la solvencia de un fondo de pensiones y la caída se explica por el crecimiento en el número de pensionados en relación con el incremento en el número de aportantes. Conforme este indicador se acerque a cero, el fondo de pensiones se irá aproximando un fondo de reparto puro.

Gráfico 3
Cociente de reserva del IVM

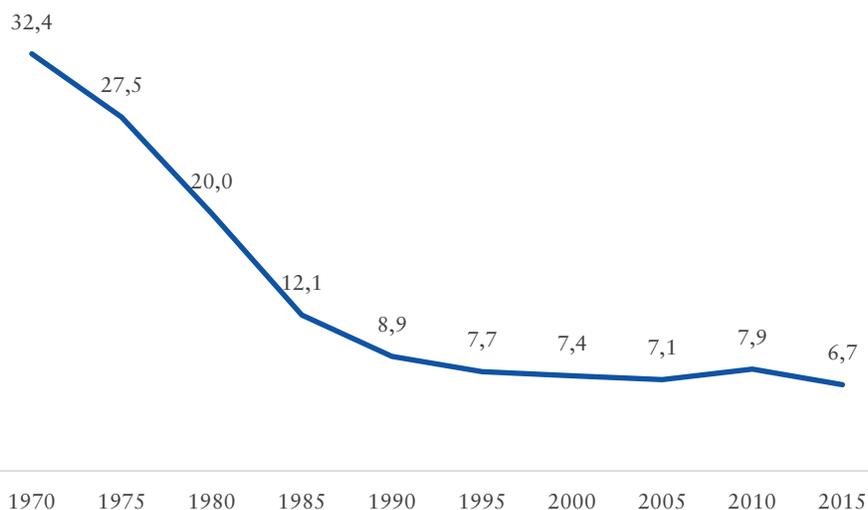


Fuente: Arias *et al.* (2016).

De hecho, el Gráfico 4 muestra la cantidad de trabajadores activos por cada pensionado y el proceso de envejecimiento descrito es muy notorio pues en 1970 existían más de 32 cotizantes

por pensionados y en el 2015 se reportaron 6,7 cotizantes activos por pensionados, todo ello a pesar de que la cobertura del IVM se incrementó de forma importante en este lapso.

Gráfico 4
Radio de soporte del IVM



Fuente: Arias *et al.* (2016).

Para que el IVM no tenga que utilizar los intereses de la reserva para pagar pensiones, el sistema debe tener alrededor de 7 cotizantes por pensionado; sin embargo, las proyecciones demográficas muestran que este indicador, llamado radio de soporte, continuará su tendencia descendente en las siguientes décadas y que la década del 2020 es especialmente crítica para el régimen pues se empiezan a pensionar un grupo importante de la población nacidos durante la época de los *baby boomers*.

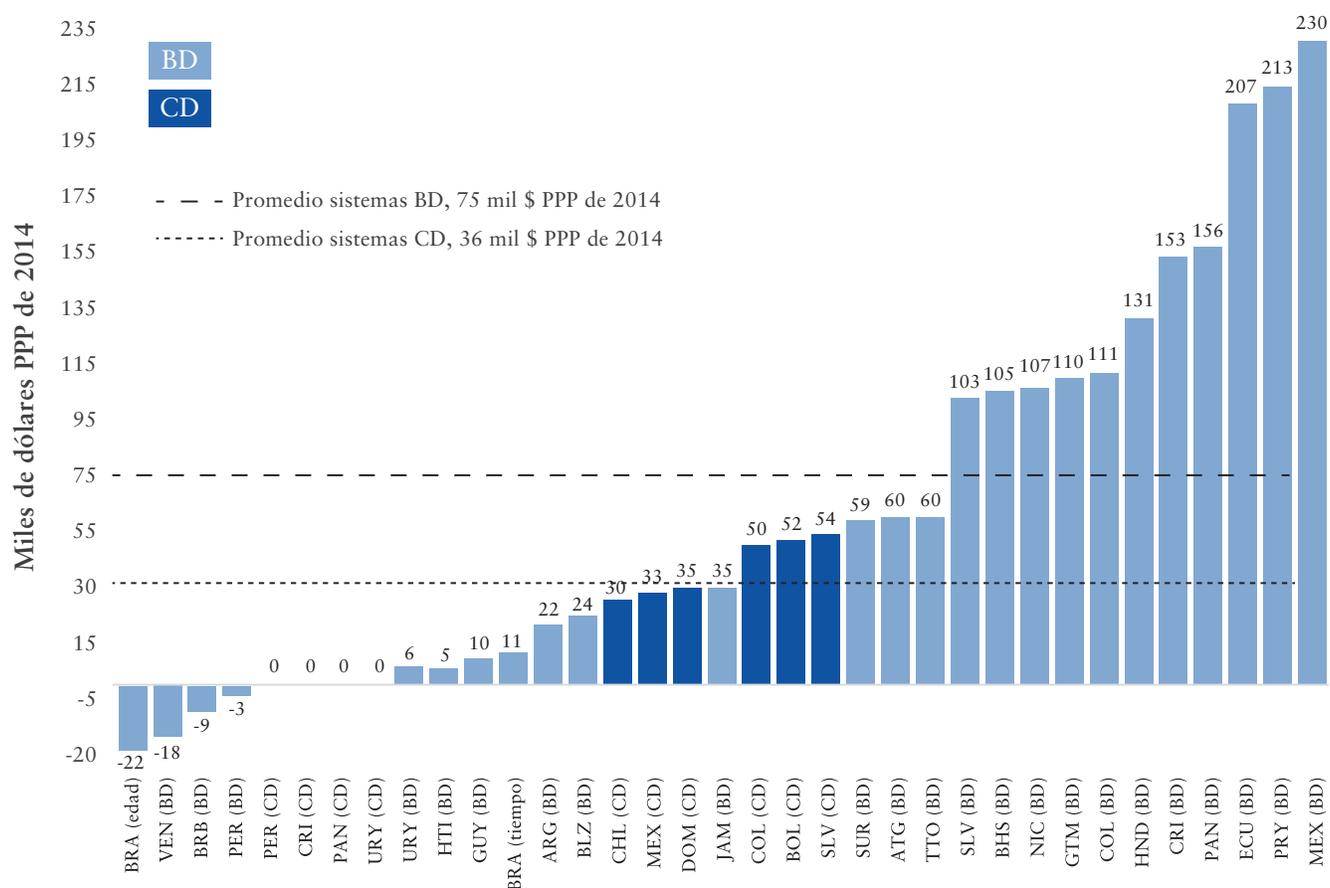
El problema fundamental del IVM es su diseño, o sea, la estructura de financiamiento versus los beneficios que promete. De hecho, Altamirano *et al.* (2018) calcula que el 48 por ciento de la pensión promedio que paga el IVM es subsidiada por los cotizantes actuales, o sea, cada pensionado en promedio recibe casi el doble de la pensión que hubiera obtenido si el beneficio fuera auto financiado. Como se presenta en el Gráfico 5, los autores calculan que cada pensionado recibe en promedio \$153.000⁶ en subsidios por encima de lo que cotizaron con sus respectivas rentabilidades. Esto convierte al IVM en el quinto esquema de pensiones más generoso de América Latina, lo cual quiere decir que la tasa de cotización es muy baja para la tasa de reemplazo que paga.

Como consecuencia, los beneficios que paga el régimen de IVM son insostenibles en el tiempo, tal y como lo corroboran todos los estudios actuariales que se han realizado en la última década (adelantar la aparición del Cuadro 3 y explicarlo inmediatamente como se hace en el siguiente párrafo). La diferencia en estos estudios radica en la fecha en la que el IVM se vuelve insolvente.

Durante mucho tiempo, la CCSS negó que la situación de las finanzas del IVM fueran críticas, especialmente luego de la reforma del 2005 que aumentó las tasas de cotización 0,5 por ciento de forma escalonada cada 5 años a partir del 2010, pero que al mismo tiempo, creó la posibilidad de pensionarse anticipadamente con un monto de pensión reducida. El incremento en el número de pensionados bajo esta modalidad tuvo su repercusión sobre las finanzas del IVM y obligó a la CCSS a cerrar esta posibilidad en el año 2017. Por su parte, la precarización de las finanzas del IVM obligó a incrementar la cuota laboral en un 1 por ciento en el año 2018, y la estatal en 0,66 por ciento, aparte de adelantar los incrementos escalonados pactados en la reforma del 2005 en la tasa de cotización al año 2023, así como reducir el tiempo entre cada escalón a 3 años.

⁶ Este monto es en dólares del 2014 corregidos por el Poder de Paridad de Compra (PPP) de cada país.

Gráfico 5
Subsidios/Impuestos implícitos de los sistemas previsionales en América Latina y el Caribe
(100% de densidad)



Fuente: Altamirano et al. (2018), página 32.

En el Cuadro 3 se presentan las escenarios de los años críticos según las valuaciones actuariales realizadas al IVM,. En el año 2008 la Superintendencia de Pensiones contrató el primer estudio externo al IVM y determinó que el régimen presentaba un peligro de desfinanciamiento en el año 2023. La CCSS negó tal situación alegando que el régimen agotaría su reserva hasta el año 2042. Esta diferencia motivó la contratación de un segundo estudio

externo que apuntó al año 2025 como la fecha en que el IVM agotaría su reserva. Finalmente se contrató a la Universidad de Costa Rica, la cual estimó que la reserva alcanzaría hasta el año 2030. Los estudios internos de la CCSS eran contrarios a estas estimaciones, sin embargo, con el pasar de los años las contribuciones se volvieron insuficientes para el pago de pensiones y se tuvo que echar mano a los intereses de la reserva a partir del año 2009.

Cuadro 3
Años críticos para el IVM según valuación actuarial

| Valuación actuarial y fecha de corte de información | Escenario | | |
|---|------------------------------|--------------------------------|--------------------|
| | Contribuciones insuficientes | Ingresos totales insuficientes | Reservas se agotan |
| OIT 2005 | 2011 | 2022 | 2028 |
| Nathal 2007 | 2015 | | 2023 |
| OIT 2008 | 2028 | 2038 | 2044 |
| CCSS 2008 | 2027 | 2037 | 2042 |
| CCSS 2010 | 2011 | 2038 | 2042 |
| CCSS 2011 | | 2038 | 2042 |
| CCSS 2012 | | 2037 | 2042 |
| Melinsky 2013 | | 2017 | 2025 |
| CCSS 2014 | | 2036 | 2041 |
| UCR 2015 | | 2023 | 2030 |

Fuente: Elaboración propia con base en los estudios actuales indicados.

Debe aclararse que las fechas mostradas por todos estos estudios actuariales no son comparables pues la CCSS ha variado los parámetros del sistema a lo largo de los años. Como se ha indicado, uno de los cambios más significativos ha sido los incrementos en las tasas de cotización, por encima de lo establecido en la reforma del 2005, pues las proyecciones de la CCSS no se cumplieron en el tiempo.

régimen mantuvo una tasa de cotización global de 7,5 por ciento hasta el año 2010, décadas después de que se conociera el reto del envejecimiento que enfrentaba el país. En adelante, la CCSS ha incrementado la tasa de cotización debido a la precaria situación financiera que enfrenta el régimen. Incluso, se hacen ajustes cada año a partir del 2015.

En el Cuadro 4 se presenta la evolución de las tasas de cotización desde la creación del IVM y la proyección de lo que se tiene programado para los próximos años. Como puede apreciarse, el

Cuadro 4
IVM-CCSS: Tasas de contribución históricas y programadas
(como porcentaje del salario)

| | Patrono | Trabajador | Estado | Total |
|------|---------|------------|--------|-------|
| 1943 | 2,50 | 2,50 | 2,50 | 7,50 |
| 1982 | 4,75 | 2,50 | 0,25 | 7,50 |
| 2010 | 4,92 | 2,67 | 0,41 | 8,00 |
| 2015 | 5,08 | 2,84 | 0,58 | 8,50 |
| 2016 | 5,08 | 2,84 | 1,24 | 9,16 |
| 2017 | 5,08 | 3,34 | 1,24 | 9,66 |
| 2018 | 5,08 | 3,84 | 1,24 | 10,16 |
| 2020 | 5,25 | 4,00 | 1,41 | 10,66 |
| 2023 | 5,42 | 4,17 | 1,57 | 11,16 |
| 2026 | 5,58 | 4,33 | 1,75 | 11,66 |
| 2029 | 5,75 | 4,50 | 1,91 | 12,16 |

Fuente: Elaboración propia.

Este incremento en la cotización tiene dos efectos contrapuestos sobre el régimen. Por un lado, eleva las cotizaciones de los afiliados que se mantienen activos y, por tanto, los ingresos del sistema. Por otro lado, incentiva la desafiliación y la informalidad, afectando la cobertura del sistema.

En particular, entre los trabajadores asalariados surge el incentivo de asegurarse como cuentapropistas, porque cotizan el mismo porcentaje, pero sobre un salario promedio inferior. Como resultado el Estado debe aumentar el gasto público destinado a las cargas sociales para subsidiar a estos cuentapropistas. Las deficiencias existentes en la inspección de la CCSS dificultan evitar esta situación, considerada un fraude ante la ley de creación de la CCSS.

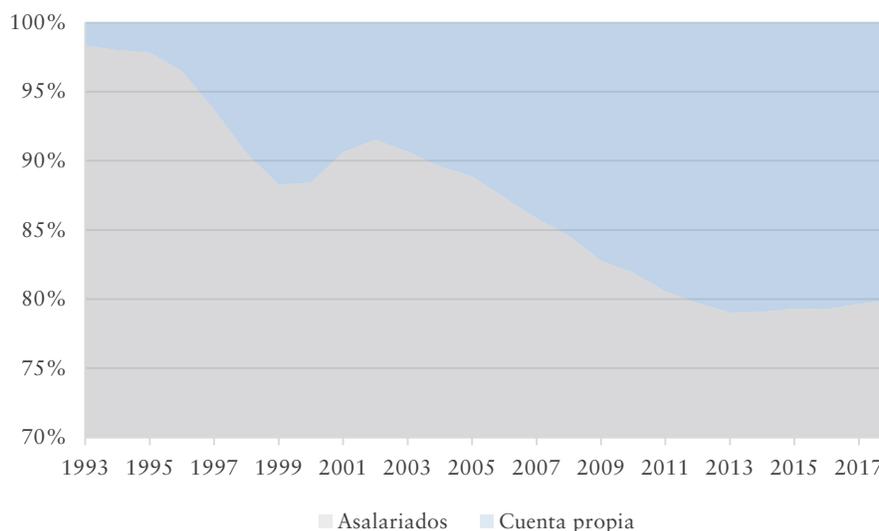
De hecho, existe evidencia estadística de que ha ocurrido un traslado de afiliación de trabajadores asalariados hacia trabajadores por cuenta propia. Esta situación ocurre porque las cotizaciones al seguro de salud y de pensiones, cuando se suman los aportes del patrono y del trabajador, es cercana al 10 por ciento en caso de trabajadores cuentapropistas, en comparación con más del 37 por ciento en el caso de los trabajadores asalariados (ver cuadro 5). Por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia no cotizan para el ROP ni para el Fondo de Capitalización Laboral.

El Gráfico 6 muestra que la proporción de trabajadores cuentapropistas ha crecido de forma muy significativa desde inicios de la década del

2000. Esto por un lado refleja un mayor esfuerzo de la CCSS por afiliar a trabajadores independientes pero también el incentivo mencionado para no cotizar como asalariado. Esta última

situación produce que un grupo de trabajadores se prive de la posibilidad de obtener una pensión complementaria, cuyo régimen será explicado más adelante.

Gráfico 6
Afiliados al IVM: Proporción de trabajadores asalariados a cuentapropistas
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con estadísticas de la CCSS.

4.1.1 Opciones de reforma para el IVM

Es muy evidente que el mayor desafío del IVM de la CCSS es la sostenibilidad en el pago de los beneficios. De hecho, en el estudio actuarial realizado al IVM en el año 2011, la propia CCSS estimó que, en el escenario base, el valor presente del déficit actuarial del sistema proyectado a 100 años equivale a 102 por ciento del PIB del 2010. Con base en ese estudio, la CCSS calculó que la tasa de cotización promedio del sistema,

para ese entonces, debería ser 15,24 por ciento, en lugar del 8 por ciento que se cobraba. Por su parte, el estudio realizado por Arias *et al.* (2016) de la Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica, propone el aumento escalonado de las primas del IVM al 26,9 por ciento de los salarios hasta el año 2060; además, recomiendan un aumento en la edad de retiro a 70 años, y una disminución de la tasa de reemplazo al 40 por ciento del salario de referencia.

A pesar de estas recomendaciones, existe poco espacio para continuar aumentando las primas de cotización del IVM pues Costa Rica ya es un país en donde las cargas sociales sobre las planillas son muy altas, incluso, cuando se comparan con los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).⁷ En el Cuadro 5 se presentan las cargas actuales que cobra la CCSS sobre los trabajadores asalariados. De

forma combinada, el costo de la formalidad es un 39,16 por ciento del salario. Esto no incluye otras cargas laborales como el seguro de riesgos de trabajo, el costo del aguinaldo, las vacaciones y la cesantía. Además, en un futuro cercano, la CCSS se verá en la obligación de conseguir mayores ingresos para el Seguro de Salud por el incremento en los costos de atención de la población adulta mayor.

Cuadro 5
Cargas sociales sobre los salarios
(en porcentajes)

| | Patrono | Trabajador | Estado | Total |
|---------------------------------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| Seguro de Enfermedad y Maternidad | 9,25 | 5,50 | 0,25 | 15,00 |
| Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte | 5,25 | 4,00 | 1,41 | 10,66 |
| Ley de Protección al Trabajador (ROP) | 1,75 | 1,00 | | 2,75 |
| Ley de Protección al Trabajador (FCL) | 3,00 | | | 3,00 |
| Fondo de Asignaciones Familiares | 5,00 | | | 5,00 |
| Instituto Nacional de Aprendizaje | 2,00 | | | 2,00 |
| Instituto Mixto de Ayuda Social | 0,50 | | | 0,50 |
| Banco Popular y Desarrollo Comunal | 0,25 | | | 0,25 |
| TOTAL | 27,00 | 10,50 | 1,66 | 39,16 |

Fuente: elaboración propia.

En el Cuadro 6 se pueden observar las primas para las pensiones que cobran sobre los salarios en algunos países de la OCDE. Cuando se comparan con las propuestas para Costa Rica, solamente en Italia y Suiza estas cargas sociales serían mayores. Incluso países como Noruega

y Suecia, con sistemas de pensiones sólidos y consolidados, y España, con un sistema de pensiones de reparto muy oneroso, poseen primas para pensiones significativamente menores que en Costa Rica.

⁷ De acuerdo con OCDE (2016) solo Hungría tendría cargas sociales mayores a las de Costa Rica.

Por lo tanto, existe un espacio limitado para continuar aumentando las cargas sociales en Costa Rica para alimentar un fondo de pensiones estructuralmente deficitario. El efecto resultaría contraproducente pues aumentaría la informalidad y se expulsarían del sistema

principalmente a los trabajadores más pobres y más jóvenes, mientras que se mantienen a los trabajadores más ricos quienes recibirán el subsidio que los cotizantes y el Estado brinda a los pensionados.

Cuadro 6
Cargas sociales sobre los salarios en países seleccionados de la OCDE
(en porcentajes)

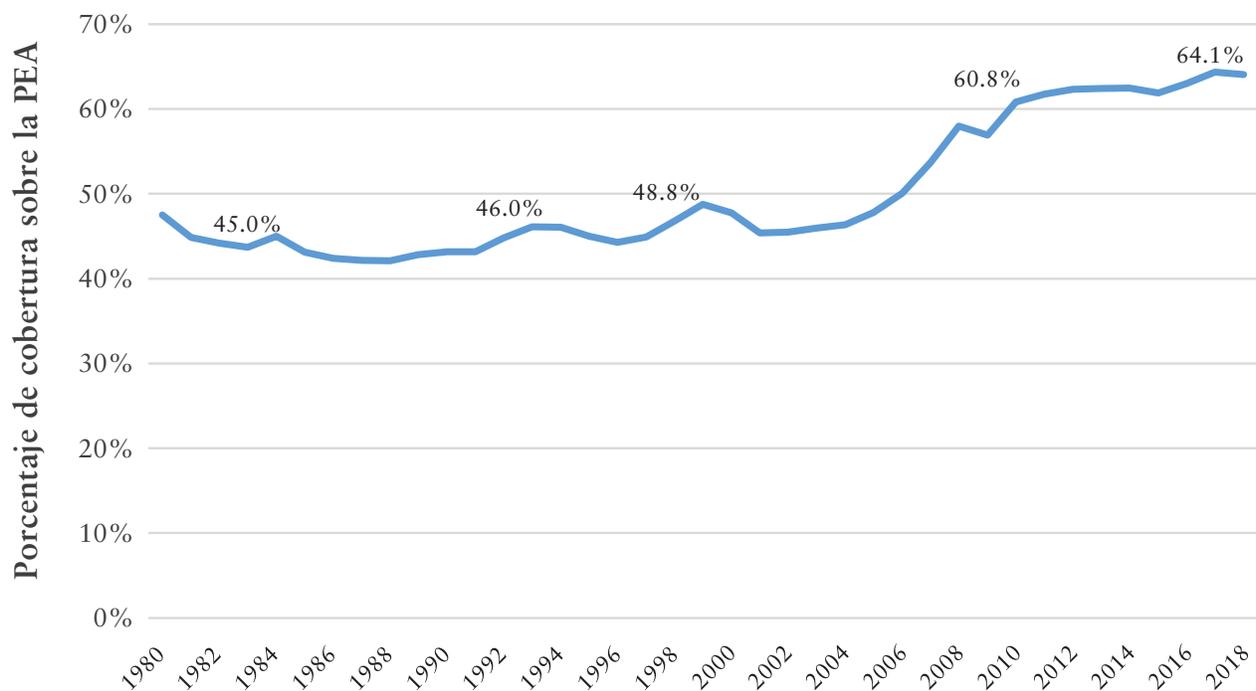
| | Público | | Privado | | Total |
|----------------|----------|---------|----------|---------|-------|
| | Empleado | Patrono | Empleado | Patrono | |
| Alemania | 9,50 | 9,50 | | | 18,90 |
| Australia | | 9,50 | | | 9,50 |
| Bélgica | 7,50 | 8,86 | | | 16,40 |
| Canadá | 4,95 | 4,95 | | | 9,90 |
| Chile | | | 11,20 | 1,15 | 12,30 |
| Corea | 4,50 | 4,50 | | | 9,00 |
| Dinamarca | 0,54 | 0,82 | | 12,00 | 13,40 |
| Finlandia | 7,05 | 17,75 | | | 24,80 |
| Francia | 6,80 | 8,45 | 3,00 | 3,00 | 21,25 |
| Holanda | 4,90 | | | 16,00 | 20,90 |
| Islandia | | 7,79 | 4,00 | 8,00 | 19,80 |
| Israel | 3,75 | 3,75 | 5,50 | 12,00 | 25,00 |
| Italia | 9,19 | 23,81 | | | 33,00 |
| Japón | 8,74 | 8,74 | | | 17,47 |
| Luxemburgo | 8,00 | 8,00 | | | 16,00 |
| Nueva Zelandia | | | 3,00 | 3,00 | 6,00 |
| México | | | 1,13 | 5,15 | 6,28 |
| Polonia | 9,76 | 9,76 | | | 19,50 |
| Suecia | 7,00 | 11,40 | | 4,50 | 22,90 |
| Suiza | 4,20 | 4,20 | 7,70 | 10,40 | 26,60 |
| Turquía | 9,00 | 11,00 | | | 20,00 |

Fuente: Pensions at a glance 2015, OECD.

El incremento en las cuotas a la seguridad social limitaría la capacidad de la CCSS para seguir aumentando la cobertura. En el Gráfico 7 se muestra que la CCSS ha hecho un gran esfuerzo por afiliar cada vez a más trabajadores. Como se indicó una porción cada vez mayor de estos trabajadores son independientes.

Este esfuerzo se concentró con mayor ímpetu entre los años 2005 y 2010. Posteriormente, a la CCSS se le ha venido haciendo cada vez más difícil incrementar la cobertura y en los últimos años esta cobertura se ha estacando e incluso ha disminuido en el año 2019. Esta situación coincide con el incremento en las primas de cotización del IVM, por lo que es difícil lograr mejoras mayores en un ambiente de costos de formalidad creciente.

Gráfico 7
Cobertura contributiva del IVM sobre la Población Económicamente Activa
(en porcentajes)

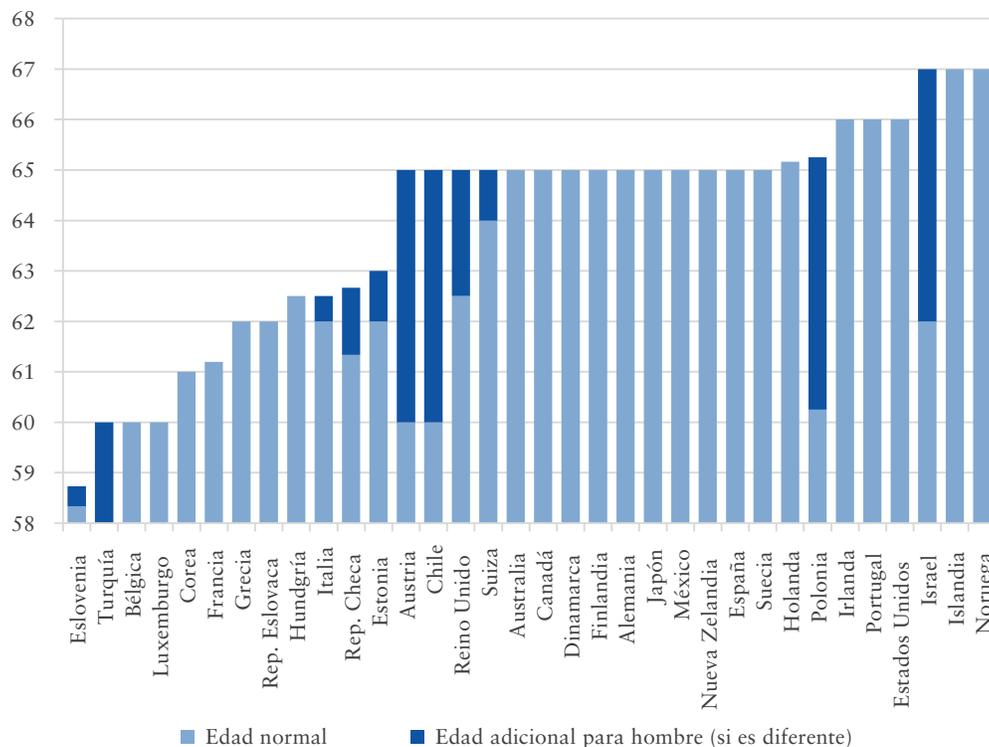


Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la CCSS y Rosero et al. (2018).

Aparte del incremento en la tasa de cotización, una segunda medida propuesta es aumentar la edad de pensión. Sin embargo, en este caso tampoco existe mucho margen de maniobra. En la actualidad la edad de pensión del IVM es 65 años y este valor es cercano a la edad máxima que se observa en la mayoría de los países de la OCDE. El Gráfico 8 indica que la moda es encontrar países con edad de pensión de 65 años y que son excepcionales las jurisdicciones en donde la edad de pensión es 66 años (Polonia, Irlanda y Portugal) o 67 años (Israel, Islandia y Noruega). Aun así, no se encuentran países con edades de retiro de 70 años como lo propuso el estudio de la CCSS.

Además, existe un problema con el incremento en la edad de pensión como una forma de equilibrar los sistemas públicos de pensiones, pues la expectativa de vida es mayor entre las personas que se encuentran en la parte alta de la distribución de la renta, en comparación con las personas más pobres. Además de ello, la informalidad afecta con mayor intensidad a los trabajadores más pobres. En otras palabras, al aumento indiscriminado en la edad de pensión crea subsidios de trabajadores pobres hacia trabajadores ricos. Por ello, la OCDE ha iniciado a recomendar que los ajustes a los sistemas pensionales públicos deben basarse más en años de cotización y menos en edad de pensión.

Gráfico 8
OCDE: Edad de retiro para una persona que ingresó a laborar a los 20 años, 2014
(número de años)



Fuente: Pensions at a glance 2015, OECD.

Una tercera medida es limitar las condiciones de acceso a la pensión del IVM mediante la exigencia de una mayor cantidad de cuotas que en el presente es de 300, o sea, 25 años de cotización. De hecho, la mesa de diálogo que se instauró en el año 2018 para proponer medidas para equilibrar el IVM sugirió aumentar la cantidad mínima de cuotas a 360 (30 años) para acceder a una pensión. Esta medida tiene como efecto un incremento en la edad promedio de retiro del IVM, o sea, es equivalente a aumentar la edad de pensión algunos meses.

Una vez más, dejando de lado el tema social de excluir del goce de la pensión a un mayor grupo de trabajadores que no lograría consolidar derechos, es limitada la capacidad del régimen para endurecer las condiciones de acceso, pues de acuerdo con Pallares-Milares et al. (2012), ya el IVM es el régimen general que exige el mayor tiempo de cotización en América Latina y el Caribe.⁸

Cuadro 7
Número de años mínimos para acceder a una pensión contributiva

| País | Años | País | Años |
|-------------|-----------|----------------------|------|
| Argentina | 30 | Guyana | 15 |
| Barbados | 10 | Honduras | 15 |
| Belice | 10 | Jamaica | 29 |
| Bolivia | --- | México | 25 |
| Brasil | 30/35 | Nicaragua | 15 |
| Chile | --- | Panamá | 18 |
| Colombia | 23,5 | Paraguay | 25 |
| Costa Rica | 37.5/38.5 | Perú | 20 |
| Cuba | 25 | República Dominicana | --- |
| Dominica | 10 | Trinidad y Tobago | 15 |
| Ecuador | 30 | Uruguay | 30 |
| El Salvador | 25 | Venezuela | 15 |
| Guatemala | 15 | | |

Fuente: Pallares-Millares, Romero y Whitehouse (2012).

Nota: Cuando los años mínimos de cotizaciones difieren entre hombres y mujeres, se presentan en el cuadro como M/H.

⁸ Para esta comparación el autor tomó como referencia la cantidad de cotizaciones requeridas en Costa Rica para obtener una pensión anticipada.

En síntesis, resulta poco viable aumentar la tasa de cotización, el número de cuotas o la edad de retiro sin desincentivar la formalidad ni endurecer las condiciones de acceso a una pensión. Como una cuarta opción para reformar el IVM se propone un esquema de cuentas nocionales. Por una parte, elimina cualquier subsidio existente en la actualidad entre generaciones, sin abandonar los principios de solidaridad y bajo la figura de un administrador público, como la CCSS, de un sistema que continúa siendo de reparto.

Ideado por lo suecos en 1994 e implementado por primera vez en Letonia en 1995, el sistema de cuentas nocionales otorga una pensión a cada trabajador dentro del sistema público con base en sus aportes. El sistema ha sido implementado ¿con éxito? también en Italia, Polonia, Austria y Brasil y, en la actualidad, se discute su adopción en España.

Esta cuenta nocional no es real sino contable, pues no se tiene el dinero en una cuenta individual ya que el sistema sigue siendo de reparto. Esto es importante, pues el costo de transición a un sistema de cuentas nocionales es menor a otras opciones. Por ejemplo, no hay que reconocer las cotizaciones que los afiliados activos han realizado al fondo de pensiones, como sí ocurre cuando se elige un sistema de capitalización individual, cuyo costo hace impráctica esta solución.

La cuenta nocional se capitaliza con un rendimiento establecido por los administradores del fondo que usualmente es la tasa real de crecimiento de los salarios o de la producción. El sistema es más justo pues se rompe el subsidio

entre generaciones, o sea, lo que hoy ocurre donde el pensionado promedio obtiene cerca de dos veces lo que aportó, de forma capitalizada, al IVM.

El sistema mantiene una pensión mínima solidaria, a la cual, deberíamos aspirar como país, a que sea igual al salario mínimo. Este mínimo puede ser financiado por los afiliados o, idealmente, con impuestos directos, para cargar excesivamente los costos salariales y causar un incremento en los costos de producción de las empresas que afecte su competitividad y los precios.

También se define un tope de pensión junto con un nivel de cotización máximo para incentivar que las personas de altos ingresos no se salgan del sistema. Del mismo modo, las cuentas nocionales promueven la participación en el sistema porque los afiliados siempre podrán recibir un beneficio en proporción a sus aportes al tiempo de la pensión.

Diversos estudios⁹ muestran que los sistemas de reparto como el IVM tienen efectos negativos sobre el ahorro nacional, el crecimiento económico, el empleo y la informalidad. Esto se debe en parte a la falta de conocimiento de cómo se genera la pensión que se recibirá, lo que lleva al ofrecimiento de beneficios generosos que hacen el sistema insostenible.

El sistema de cuentas nocionales es más transparente pues vincula la pensión a la contribución y le permite a la persona estimar con mayor precisión el monto de su pensión, pues se recibe un estado de cuenta mensual con el monto acumulado en la cuenta nocional y una proyección

⁹ Por ejemplo ver Tabata (2015) y Ehrlich y Kim (2007).

de la pensión. Esto mejora los incentivos pues los trabajadores pueden considerar que los aportes son un ahorro y no impuesto al trabajo, como ocurre en Costa Rica.

El costo de fondeo de un sistema de cuentas nocionales es menor al esquema actual de reparto, el cual involucra tasas crecientes de aportación. De hecho, todos los escenarios presentados por la Universidad de Costa Rica (UCR) llevan las cotizaciones al IVM a más del 25 por ciento de los salarios, lo cual resulta pernicioso para las personas y para el mismo régimen.

Al romperse el subsidio entre generaciones, Suecia ha logrado fijar la cuota para sus cuentas nocionales en 14,88 por ciento sobre el salario por encima de un umbral y hasta un salario máximo establecido. Este porcentaje de cotización está muy por debajo de las propuestas de la UCR.

Además, el sistema crea incentivos para no retirarse a la edad mínima. Por ejemplo, en Polonia, las personas que deseen pensionarse un año después de los 65 años que establece el sistema (no 70 como se pretende en Costa Rica) reciben 18 por ciento más de pensión que alguien que se retire a los 64 años. Además, bajo el sistema de cuentas nocionales, al momento del retiro las pensiones se ajustan de forma automática a la expectativa de vida, eliminando todo el lío político alrededor de variar la edad de pensión en el tiempo.

Este sistema de cuentas nocionales se puede integrar con el sistema de pensiones del RNC para que todos los adultos mayores se garanticen un nivel mínimo de subsistencia y se elimine la pobreza en vejez. La idea es que la pensión de la CCSS esté en función de lo acumulado en la cuenta nocional, y el Estado, mediante impuestos generales, le complete la pensión al salario mínimo, si no se logra alcanzar este

nivel. Esto le quitaría al IVM la mayor presión sobre las finanzas del régimen, pues hoy cerca de la mitad de los beneficios que se pagan son pensiones mínimas.

Al eliminarle la obligación al IVM de subsidiar pensiones, se podría bajar la tasa de cotización y disminuir el costo de la formalidad en Costa Rica, lo cual, bajo la situación actual ha incidido en la capacidad de la economía para generar empleos, pues como el monto de la pensión es incierto, por la insostenibilidad del régimen, las personas interpretan estas cotizaciones como un impuesto al trabajo. Y más informales conlleven mayores problemas para el IVM, al menos en el corto plazo, pues disminuye la base de cotizantes.

Además, una reforma al IVM requiere trasladar una parte importante de las cargas laborales a impuestos generales. Esto reduciría el costo de contratar personal para las empresas, generaría mayores puestos de trabajo y emprendería el círculo virtuoso de más formalidad y mayor contribución para el IVM.

Otra opción para el régimen de IVM, ante la incapacidad de ajustar los parámetros para hacerlo sostenible, es que la CCSS se quede administrando el segmento solidario del régimen y que garantice a cada afiliado una pensión mínima de subsistencia, idealmente igual al salario mínimo. El Estado, mediante impuestos generales, se haría cargo de completar la pensión de las personas de menores ingresos que no logren financiar el 100 por ciento de esa pensión mínima, con el fin de no recargar el costo de la solidaridad sobre la masa cotizante y mantener así bajo control los costos laborales.

El sistema se convertiría en un sistema puro de reparto y las personas cotizarían un porcentaje reducido hasta un salario tope. Ello con el fin de mantener las cargas sociales bajas y no crear

un incentivo para la informalización del trabajo. Cualquier pensión adicional al monto mínimo debería ser proporcional al esfuerzo contributivo, mediante un sistema de capitalización individual o colectivo, ya sea obligatorio o voluntario. Así, el Estado cumple con su función de evitar la pobreza durante la vejez, entre los cotizantes, y las decisiones en torno a la suficiencia de la pensión quedan bajo la decisión de cada trabajador, bajo esta concepción más individualista.

4.2 Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial

El Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (FPJ) fue creado en 1939 con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Es un fondo de beneficio definido y sustituto del IVM de la CCSS, por lo que es de adscripción obligatoria para todos los empleados del Poder Judicial. El Régimen cubre las contingencias de vejez, invalidez y muerte y es superavitario desde el punto de vista financiero.

Como se mostró en el Cuadro 4, las cotizaciones tripartidas al fondo son 28,77 por ciento de los salarios a partir del 1° de enero del 2020. Dentro de estas destaca la contribución del Gobierno, como patrono y como Estado, de 15,77 por ciento, la más alta para cualquier régimen contributivo del país.

En el Cuadro 8 puede observarse que la tasa tripartita de cotización al FPJ ha venido aumentando de forma continua desde 1996, debido a los problemas de solvencia que venía presentando el régimen por la desvinculación del pago de los beneficios a la historia salarial del trabajador, la eliminación del tope de pensiones, la baja edad efectiva de pensión, la baja rentabilidad de las inversiones del fondo y la pérdida de los ingresos provenientes de los intereses de los depósitos judiciales.¹⁰

10 El 5 de mayo de 1993 se aprueba una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual destinaba el 50 por ciento de los intereses que generaban los depósitos judiciales de los litigios pendientes al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. La Sala Constitucional declaró ilegal esta norma en 1999.

Cuadro 8
FJP: Tasas de contribución históricas y programadas
(como porcentaje del salario)

| | Patrono | Trabajador | Estado | Total |
|------|---------|------------|--------|-------|
| 1939 | 9,75 | 5,00 | 0,25 | 15,00 |
| 1967 | 14,75 | 5,00 | 0,25 | 20,00 |
| 1981 | 17,25 | 5,00 | 0,25 | 22,50 |
| 1994 | 13,75 | 7,00 | 0,25 | 21,00 |
| 1996 | 11,75 | 9,00 | 0,25 | 21,00 |
| 2010 | 11,75 | 9,50 | 0,41 | 21,66 |
| 2013 | 13,06 | 10,00 | 0,41 | 23,47 |
| 2014 | 14,36 | 11,00 | 0,41 | 25,77 |
| 2015 | 14,36 | 11,00 | 0,58 | 25,94 |
| 2016 | 14,36 | 11,00 | 1,24 | 26,60 |
| 2018 | 14,36 | 13,00 | 1,24 | 28,60 |
| 2020 | 14,36 | 13,00 | 1,41 | 28,77 |
| 2023 | 14,36 | 13,00 | 1,57 | 28,93 |
| 2026 | 14,36 | 13,00 | 1,75 | 29,11 |
| 2029 | 14,36 | 13,00 | 1,91 | 29,27 |

Fuente: Elaboración propia con base en las versiones de la LOPJ.

El FJP es un régimen de reparto parcial. Posee reservas que al 30 de abril de 2019 sumaban $\text{¢}535.816$ millones de colones, o sea, unos $\$772,7$ millones de dólares. Sin embargo, este monto de dinero no es suficiente para pagar las pensiones que ya han sido otorgadas, por lo que el fondo depende de las cotizaciones actuales para hacerle frente a los compromisos adquiridos.

Este fondo presentaba un serio desequilibrio actuarial hasta la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada el 24 de abril del 2018. De acuerdo con el estudio realizado por Cordero *et al.* (2017), por encargo del Poder Judicial, antes de la reforma el FPJ tenía un déficit actuarial proyectado a 100 años de $\text{¢}6,37$

billones de colones, lo que equivalía a un 19,3 por ciento del PIB del año 2017. Esta situación iba a provocar que el fondo iniciara a consumir los intereses de la reserva en el año 2029 y agotar su reserva en el año 2048.

Dado lo anterior, el estudio en mención propuso modificar los parámetros del fondo. En particular, recomendó subir la tasa de cotización del trabajador del 11 al 15 por ciento, bajar la tasa de reemplazo de la pensión del 100 al 85 por ciento del salario de referencia, aumentar la edad de pensión de 60 a 65 años, aumentar el tiempo de servicio a 35 años, eliminar la pensión anticipada antes de los 62 años para los hombres y 60 años para las mujeres, reestablecer un tope máximo de pensión igual a los

10 salarios de la categoría más baja del poder judicial y calcular el salario de referencia como el promedio indexado de los últimos 120 meses cotizados, en lugar de los mejores 24 meses (ver Cuadro 9). Con estas medidas, el estudio concluye que el déficit actuarial prácticamente desaparece y se extiende la sostenibilidad del fondo hasta el año 2109.

Al final, la Asamblea Legislativa decidió adoptar las recomendaciones de Cordero et. al (2017) con tres variantes. Primero, la tasa de cotización de los trabajadores se aumentó al 13 por ciento en lugar del 15 por ciento propuesto. Segundo, la tasa de reemplazo se redujo a 83 por ciento en lugar del 85 por ciento propuesto. Tercero, el salario de referencia pasó a calcularse sobre los últimos 240 salarios indexados en lugar de los 120 propuestos.

Salvo la primera, las últimas dos medidas resultan más restrictivas para los participantes del fondo. Según una consulta realizada por la Asamblea Legislativa a Cordero et al. (2017) concluyeron que la reforma aprobada produce resultados similares a los propuestos en dicho estudio. Por lo tanto, es de esperar que este fondo sea solvente en las siguientes décadas, aunque en el tiempo requerirá de nuevos ajustes debido al envejecimiento de la población. Del mismo modo, en un futuro próximo se deberá discutir la conveniencia de que el Estado, actuando como patrono, cotice tan fuertemente a este fondo en comparación con sistemas de pensiones más importantes y solidarios como el régimen de IVM de la CCSS.

Cuadro 9
Tasas de contribución del FJP históricas y programadas
(como porcentaje del salario)

| | Situación previa | Propuesta UCR | Reforma aprobada |
|--|--|---|---|
| Tasa de cotización del participante activo | 26,60% | 30,60% | 28,60% |
| Trabajador | 11,00% | 15% | 13,00% |
| Patrono | 14,36% | 14,36% | 14,36% |
| Estado | 1,24% | 1,24% | 1,24% |
| Tasa de cotización del pensionado | 11,00% | 15% | 13,00% |
| Jubilación por vejez ordinaria | | | |
| Edad en años cumplidos | 60 | 65 | 65 |
| Años cotizados | 30 | 35 | 35 |
| Monto del Beneficio | 100%*SR | 85%*SR | 83%*SR |
| Jubilación por servicio | | | |
| Edad en años cumplidos | cualquiera | H:62; M:60 | H:62; M:60 |
| Años cotizados | 30 | 35 | 35 |
| Monto del Beneficio | 100%*SR*edad/60 | 85%*SR*edad/65 | 83%*SR*edad/65 |
| Jubilación por edad | | | |
| Edad en años cumplidos | 60 | 65 | 65 |
| Años cotizados | 10 | 20 | 20 |
| Monto del Beneficio | 100%*SR*servicio/30 | 85%*SR*servicio/35 | 83%*SR*servicio/35 |
| Pensión por invalidez | | | |
| Edad en años cumplidos | cualquiera | cualquiera | cualquiera |
| Años cotizados | 5 | 5 | 5 |
| Monto del Beneficio | 80%*SR*servicio/30 | 85%*SR*servicio/35 | 83%*SR*servicio/35 |
| Pensión por muerte del participante activo | | | |
| Edad en años cumplidos | cualquiera | cualquiera | cualquiera |
| Años cotizados | 10 | 10 | 10 |
| Monto del Beneficio | 80%*SR*servicio/30 | 68%*SR*servicio/35 | 66,4%*SR*servicio/35 |
| Pensión por viudez por muerte del participante jubilado | | | |
| | 100% | no se indica | 66,40% |
| Tope de pensión | No hay | 10 * salario base más bajo | 10 * salario base más bajo |
| Salario de referencia (SR) | Promedio mejores 24 salarios sin indexar | Promedio últimos 120 salarios indexados | Promedio últimos 240 salarios indexados |

Fuente: Elaboración propia con base en Cordero et al. (2017) y la LOPJ.

Adicionalmente a estas medidas, la modificación a la Ley Orgánica del Poder Judicial creó cargas especiales a las pensiones del FPJ que fueron otorgadas sin tope y que superan los 10 salarios de la categoría más baja del Poder Judicial. Para estas pensiones se creó una contribución especial y redistributiva, sin que la pensión neta¹¹ recibida sea inferior al 45 por ciento de la pensión bruta,¹² como se muestra en el Cuadro 10. Estas contribuciones especiales fueron creadas con el objetivo de reducir las pensiones que superan el tope de manera escalonada, o sea, tasan la pensión de forma progresiva.

Debe recordarse que para el cálculo de la pensión neta, hay que descontar la tasa de aportación del 13 por ciento, la tasa de aportación al seguro de salud de la CCSS del 5 por ciento y la tasa del impuesto sobre la renta de hasta el 25 por ciento.

Cuadro 10
Tasas de contribución especial, solidaria y redistributiva a las pensiones del FPJ (como porcentaje del salario)

| Rango de pensión | Aporte solidario |
|--|------------------|
| Sobre 10 y hasta 12,5 salarios mínimos | 35% |
| Sobre 12,5 y hasta 15 salarios mínimos | 40% |
| Sobre 15 y hasta 17,5 salarios mínimos | 45% |
| Sobre 17,5 y hasta 20 salarios mínimos | 50% |
| Sobre 20 salarios mínimos | 55% |

Fuente: LOPJ.

11 Pensión neta es la que resulta después de deducir todas las contribuciones, impuestos y cargas sociales.

12 El Convenio 102 de la OIT es un convenio internacional del año 1955 que ha sido ratificado por la mayoría de los países, incluyendo Costa Rica. En su artículo 67 establece la tasa de reemplazo para la pensión de vejez, en un hombre casado, en el 40%. El Convenio 102 es complementado por el Convenio 128, de 1967, que indica en su artículo 29 una tasa de reemplazo para la pensión por vejez del 45%. No obstante, la inmensa mayoría de países no ha ratificado dicho Convenio.

4.3 Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional

El Régimen de Capitalización Colectiva (RCC-MN) del Magisterio Nacional es un régimen de beneficio definido, sustituto del Régimen del IVM de la CCSS, lo cual implica que su adscripción es obligatoria. Este régimen fue creado a raíz de los problemas de sostenibilidad que presentaban los regímenes de reparto del Magisterio Nacional, en sus diferentes versiones y que serán descritos en la sección 4.4.

A este régimen cotizan los trabajadores del sector educativo nombrados por primera vez desde el 15 de julio de 1992, el personal administrativo del Ministerio de Educación Pública (MEP), aquellos que laboren en los centros docentes establecidos en el literal a) del artículo 5 del Reglamento General del RCC y los trabajadores del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

El RCC-MN brinda prestaciones económicas periódicas en caso de vejez, invalidez y supervivencia de las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley N° 7531 del 10 de julio de 1995 y su reglamento. La Junta de Pensiones del Magisterio Nacional está a cargo de la administración del régimen, tal y como lo establece la Ley Marco de Pensiones N° 7302.

De acuerdo con el último estudio actuarial realizado, el RCC-MN tiene un superávit actuarial. O sea, el régimen no es de reparto, pues las reservas superan el costo del pago de las prestaciones otorgadas y existe una reserva

de acumulación para el pago de los beneficios en formación, esto es, el dinero para el pago de las pensiones de los cotizantes actuales. Al 31 de diciembre del 2018, las reservas del RCC alcanzaban el monto de 2,42 billones de colones, o sea, 3.950 millones de dólares.

Sin embargo, para alcanzar el equilibrio actuarial, el estudio asumió que las pensiones se revaloran casi un uno por ciento por debajo de la tasa de inflación. Para poder revalorar las pensiones por la tasa de inflación, el fondo debería aumentar la rentabilidad de las inversiones en 40 puntos base, hasta alcanzar 5,5 por ciento. De lo contrario, para restaurar el equilibrio actuarial será necesario en el futuro revisar los parámetros del régimen, en especial la edad de pensión, la cual es baja para la expectativa de vida del costarricense. En el presente, la edad de pensión es de 55 años y 1 mes.

Aparte el tema de la revalorización, el otro desafío del RCC es la tasa de cotización del Estado como patrono, la cual alcanza un 8 por ciento de los salarios. Esta tasa duplica la que el Estado cotiza como patrono para los trabajadores afiliados al IVM. Por tanto, si el país avanza hacia la equiparación de las condiciones de cotización y beneficios de los distintos regímenes de pensiones, el RCC podría entrar en un problema de sostenibilidad.

4.4 Regímenes con cargo al Presupuesto Nacional

En Costa Rica existe una decena de regímenes especiales, todos cerrados para nuevos participantes y creados en los años 30 y 40 del siglo

pasado para distintos grupos de empleados públicos. Dentro de estos regímenes se encuentran los regímenes de reparto del Magisterio Nacional, el del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el de Hacienda, el de Comunicaciones y el del Registro Nacional. Todos estos regímenes fueron cerrados el 15 de julio de 1992, con la promulgación de la Ley 7302, Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (Marco), conocida como la Ley Marco. Los trabajadores que ingresaron a la administración pública con anterioridad a la promulgación de esta ley mantienen los privilegios previos.

Aunque estos regímenes son sustitutos del IVM, su adscripción era voluntaria en la mayoría de los casos. Otra característica común es que el Estado nunca contribuyó, ni como patrono ni como Estado, sino solo los trabajadores. En consecuencia, nunca se conformó un fondo de ahorro, lo que derivó en un fondo de reparto puro.

Al inicio eran financieramente superavitarios, pero entre las décadas de los años 80 y 90 se volvieron deficitarios, por lo que el Estado cubre las diferencias con cargo al Presupuesto Nacional. En el 2018, el Estado dedica 2,7 por ciento del PIB para cubrir las diferencias entre las cotizaciones realizadas y los beneficios pagados; cifra que no considera las cotizaciones ni las deducciones practicadas a las pensiones pagadas (por ejemplo, el impuesto sobre la renta). A finales del 2018, existían alrededor de 61.000 pensiones contributivas con cargo al Presupuesto Nacional, el 70 por ciento de ellas son pensiones de trabajadores del Magisterio Nacional.

Una tercera característica común de estos regímenes es que la mayoría no tenía una edad de pensión establecida, sino que los beneficios se acceden con base a 30 años de tiempo de servicio.¹³ En consecuencia, algunos pensionados se retiraban a sus 50 años o, incluso, antes.

Una cuarta característica común es que el monto de la pensión equivale al 100 por ciento del salario promedio de los últimos 12 meses. Sin existir un tope al monto de pensión, se llegaron a otorgar pensiones bastante elevadas que dieron origen a las denominadas pensiones de lujo. Para corregir esto se promulgó la Ley 7858 del 22 de diciembre de 1998, momento a partir del cual se creó un tope al monto de las pensiones en el Magisterio Nacional equivalente a 10 veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública.

En la actualidad, todas las pensiones que se otorgan a los trabajadores fuera del Magisterio que mantuvieron el derecho a pensionarse bajo estos regímenes están sujetos a los límites establecidos en la ley mencionada y aquellas pensiones que superan ese límite están gravadas por contribuciones especiales.

En realidad, una pensión de lujo debería ser aquella cuyo beneficiario no cotizó lo suficiente para recibir la pensión que se le paga. De acuerdo con esta definición, todas las pensiones del IVM (con excepción de algunas de las que

están topada), las del FPJ previas a la reforma y las de los regímenes especiales, se deberían clasificar como de lujo, pues el beneficio recibido es en promedio cerca del doble de lo que pudo haber recibido un trabajador si hubiera autofinanciado su pensión, o sea, si sus aportes se hubieran invertido y la pensión se calculara con base en ello y las respectivas rentabilidades. No obstante, se consideran pensiones de lujo todas aquellas que superan estos 10 salarios mínimos, alrededor de 2,7 millones de colones a diciembre del 2018, e independientemente de las cotizaciones especiales a las que pueden estar sujetas.

Además, las pensiones con cargo a Presupuesto Público que no son del Magisterio Nacional y que superan el tope de 10 salarios base establecido en la Ley 7858, se les aplica una contribución especial que fue definida en la Ley 9.383 del 29 de julio del 2016, tal y como se muestra en el Cuadro 11. Como en el caso del FPJ, esas contribuciones especiales están topadas a que la pensión neta, luego de descontar todas las cargas de ley, no reduzca el monto absoluto en más de un 55 por ciento. Las pensiones más altas pagan un 25 por ciento de impuesto de renta y 5 por ciento de cotización adicional por el seguro de salud de la CCSS.

13 El Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional tiene tres versiones. La Ley 2248 establece un periodo de cotización de 30 años y una tasa de reemplazo igual al 100 por ciento del salario más alto de los últimos 5 años. La Ley 7268 exige 30 años de servicio y paga el 100 por ciento del promedio de los mejores 12 de los últimos 24 salarios. La Ley 7531 requiere de 400 cuotas (33 años y un mes) y paga una pensión igual al 80 por ciento del promedio de los mejores 32 de los últimos 60 meses.

Cuadro 11
Tasas de contribución especial, solidaria y redistributiva a las pensiones con cargo a Presupuesto Público (como porcentaje del salario)

| Rango de pensión | Aporte solidario |
|--|------------------|
| Sobre 10 y hasta 12,5 salarios mínimos | 25% |
| Sobre 12,5 y hasta 15 salarios mínimos | 35% |
| Sobre 15 y hasta 17,5 salarios mínimos | 45% |
| Sobre 17,5 y hasta 20 salarios mínimos | 55% |
| Sobre 20 y hasta 22,5 salarios mínimos | 65% |
| Sobre 22,5 salarios mínimos | 75% |

Fuente: Ley 9.383.

En el caso de las pensiones del Magisterio Nacional, también existe una contribución especial que deben pagar los pensionados, por encima de las aportaciones ordinarias que se cargan sobre las pensiones, según lo define el Artículo 71 de la Ley 7531 del 13 de julio de 1995, tal y como se muestra en el Cuadro 12.

Cuadro 12
Tasas de contribución especial, solidaria y redistributiva a las pensiones con del Régimen de Reparto del Magisterio Nacional (como porcentaje del salario)

| Rango de pensión | Aporte ordinario |
|--|------------------|
| Hasta 2 veces salarios mínimos | 8,75% |
| Sobre 2 y hasta 4 salarios mínimos | 12% |
| Sobre 4 y hasta 6 salarios mínimos | 14% |
| Sobre 6 y hasta el tope de pensión* | 16% |
| Rango de pensión | Aporte solidario |
| Sobre el tope y hasta 1,25 veces el tope | 25% |
| Sobre 1,25 y hasta 1,50 veces el tope | 35% |
| Sobre 1,50 y hasta 1,75 veces el tope | 45% |
| Sobre 1,75 y hasta 2,00 veces el tope | 55% |
| Sobre 2,00 y hasta 2,25 veces el tope | 65% |
| Sobre 2,25 veces el tope | 75% |

*El tope de pensión es igual al salario de un catedrático de la Universidad de Costa Rica, con la sola consideración de treinta anualidades y dedicación exclusiva, que la 1° de enero del 2019 era ₡3.989.199,45.

Fuente: Ley 7.531.

El tope de las pensiones a las que hace referencia el Cuadro 12 aplica para los pensionados que no postergaron la decisión de pensión. Cuando existe postergación, la pensión puede superar el tope establecido, en cuyo caso aplicarían las tasas de contribución solidaria que se muestran en el cuadro. Además de las cotizaciones mencionadas, los pensionados también pagan impuestos sobre la renta (hasta 25 por ciento) y la contribución al seguro de salud de la CCSS (5 por ciento). También, para las pensiones del Magisterio Nacional existe la limitación de que las deducciones totales no pueden ser superiores al 55 por ciento de la pensión bruta.

En síntesis, en el caso de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, existe poco espacio para reformas adicionales. Son esquemas que ya se encuentran cerrados para nuevos participantes por lo que la población que puede acceder a ellas se irá reduciendo en el tiempo. Además, son relativamente pocas las pensiones que están por encima de los topes establecidos y estas pensiones ya son gravadas con fuertes tasas de contribución solidarias. En adición, en el caso de las pensiones del Magisterio Nacional, los pensionados siguen cotizando y la tasa de cotización más elevada para el trabajador y el pensionado es del 16 por ciento, la más alta establecida en el país para un régimen de pensiones. Por último, entre las pocas reformas que se pueden promover es incrementar la tasa de cotización para los trabajadores activos en el caso de los trabajadores que no son del Magisterio Nacional y un incremento en la edad de pensión de acuerdo con las tendencias demográficas.

5. RÉGIMEN OBLIGATORIO DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS

El Régimen obligatorio de pensiones complementarias (ROP) se crea en la Ley de Protección al Trabajador (LPT), N° 7983, como un régimen de capitalización individual con el fin de complementar los beneficios del IVM o su régimen sustituto. El ROP no puede verse como un producto aislado, sino que forma parte de una pensión única, la cual es financiada conjuntamente por un sistema de capitalización colectiva y otro sistema de capitalización individual.

Esto se definió de esta forma, pues se estimaba en el año 2000 que por los problemas de envejecimiento, el IVM tendría que ir disminuyendo en el tiempo la tasa de reemplazo del salario que brindaba a los afiliados como pensión, por lo que esta pérdida sería compensada con el nuevo componente de capitalización individual. Se estima que luego de un periodo de 40 años de cotización, el ROP podría otorgar una tasa de reemplazo del 17 por ciento del salario promedio de cotización, si se asume una densidad del 100 por ciento y una tasa de rentabilidad real neta de comisiones del 4 por ciento. En promedio, desde el año 2001 que inició la recaudación de las cuotas del ROP, esa tasa de rentabilidad ha sido superior al 5 por ciento y la densidad de cotización ha estado cerca del 80 por ciento, para el caso de los afiliados que se han pensionado en los años posteriores a la aprobación de la LPT.

Solo los trabajadores dependientes o asalariados contribuyen para ROP, por lo que un reto importante para el sistema sería incorporar a los trabajadores independientes o cuentapropistas a este esquema de financiamiento. Esta recomendación se hace con el fin de proteger a este grupo de trabajadores de una caída significativa

del ingreso al pasar a una etapa laboral pasiva y evitar que los trabajadores deban de continuar laborando durante la ancianidad, depender de sus familias o de sistemas no contributivos, en este último caso, como ha sido la norma en Costa Rica.

El financiamiento del ROP surge mediante una reasignación de cargas laborales que ya existían en el año 2000 y la creación de una nueva carga social de uno por ciento para el patrono. En el caso de este último uno por ciento, en un inicio se planteó que saldría de una disminución en el costo de las pólizas de riesgos del trabajo, pero finalmente el Instituto Nacional de Seguros no estuvo de acuerdo con este financiamiento y la CCSS terminó aumentando las cargas laborales sobre la contribución patronal de las planillas en el mismo porcentaje establecido. Así, para el ROP se cotiza 4,25 por ciento distribuido de la manera indicada en el Cuadro 13.

Cuadro 13
Cuotas para financiar el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (porcentaje del salario)

| Fuente de financiamiento | Porcentaje del salario |
|---------------------------------------|------------------------|
| Traslado del FCL | 1,50% |
| Traslado aporte obrero del BPDC | 1,00% |
| Traslado del aporte patronal del BPDC | 0,25% |
| Contribución al INA | 0,50% |
| Nuevo aporte patronal | 1,00% |
| Total | 4,25% |

De este 4,25 por ciento que se cotiza para la cuenta del ROP, solamente 1,50 por ciento ingresa todos los meses a las cuentas individuales que gestiona la operadora de pensiones elegida por el trabajador. Una vez al año en marzo, la mitad del aporte de 3,0 por ciento que se destina al Fondo de Capitalización Laboral (FCL), que proviene de la ruptura parcial del tope de cesantía, se traslada del FCL al ROP y los rendimientos de ese aporte permanece en la cuenta del FCL.

De manera análoga, todos los años en julio se traslada el 1,0 por ciento del ahorro obrero y 0,25 por ciento del 50 por ciento del ahorro patronal obligatorio al Banco Popular y Desarrollo Comunal (BPDC), que corresponde al dinero que fue aportado a ese banco entre los meses 13 y 24 previos a ese traslado anual. La LPT indica que el BPDC está obligado a reconocer una tasa de interés solo sobre los ahorros del trabajador, no los del patrono, que como mínimo sea igual a la tasa de inflación.

En el pasado, el BPDC ha reconocido un interés inferior a la de mercado por estos aportes obligatorios. En el año 2011, la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) propuso un proyecto de ley para eliminar esos paseos del dinero del ROP pues estimó que sus costos implicaban una reducción de 6,6 por ciento en la pensión del trabajador. Sin embargo, esa propuesta no prosperó en la Asamblea Legislativa.

El ROP, al ser un régimen de capitalización individual, es administrado por una operadora de pensiones (OPC), que es una sociedad anónima de giro único y que es elegida por el trabajador. De no elegir OPC, el afiliado será matriculado de forma automática en Popular Pensiones OPC, con la excepción de los trabajadores afiliados a algún régimen del Magisterio Nacional, quienes son matriculados en Vida Plena OPC, de forma automática.

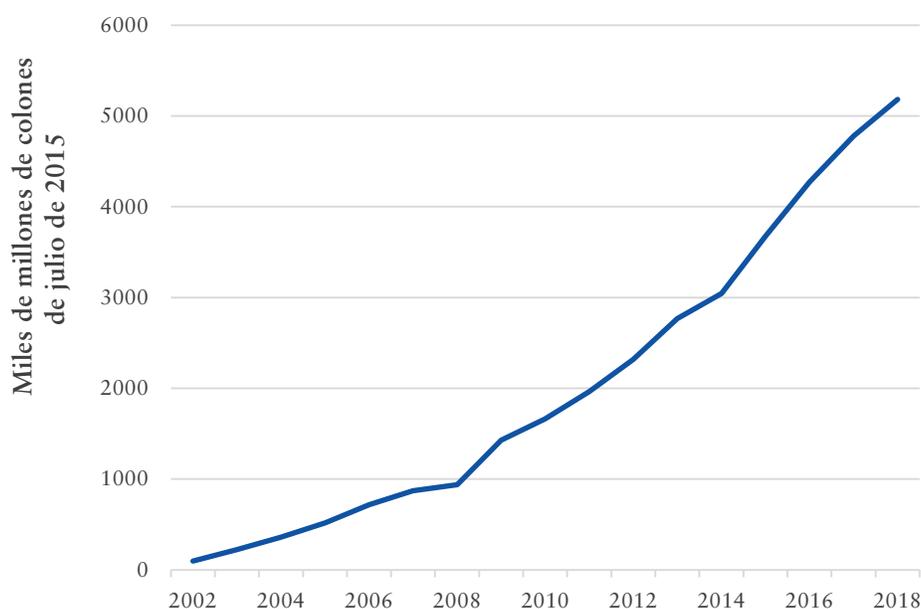
5.1 Las inversiones del ROP

El ROP inició la recaudación en el año 2001, por lo que son relativamente pocos los trabajadores que se han pensionado desde esa fecha en relación con el total de aportantes. Esto implica que este producto no ha llegado a su madurez por lo que exhibe tasas de crecimiento importantes en el saldo administrado por las OPC. El Gráfico 9 muestra la evolución de las inversiones del ROP en colones reales de julio de 2015. Como puede observarse, el crecimiento de las inversiones en términos reales sigue una tendencia exponencial y continuará de esta forma en el futuro hasta alcanzar su madurez a inicios de la década de 2040.

En total los saldos administrados del ROP por parte de las OPC alcanzaban 6,96 billones de colones a marzo de 2019, lo cual equivalía a \$11.551 millones. En su conjunto, en el ROP y las cuentas de pensiones voluntarias, las OPC administran el 51,5 por ciento de todos los activos que mantienen los sistemas de pensiones costarricenses. Estas cifras no incluyen los activos de otros fondos de pensiones del segundo pilar que también son administrados por las OPC.¹⁴

14 El Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica, el Instituto Costarricense de Electricidad, la CCSS y Recope tienen un fondo de pensiones para sus empleados. En el caso del ROP, estas instituciones solo cotizan el porcentaje que corresponde al ahorro del BPDC (1,25 por ciento) y el FCL (1,5 por ciento), pues la cotización del patrono a estos fondos propios es muy superior al restante 1,5 por ciento que el resto de los patronos cotizan al ROP para sus trabajadores. Además, la Junta de Protección Social estructuró un fondo para los vendedores de loterías que se financia con un porcentaje de las ventas de este producto. Este último fondo es administrado por Popular Pensiones.

Gráfico 9
Saldo real de las inversiones gestionadas por las OPC
 (en miles de millones de colones reales de julio de 2015)



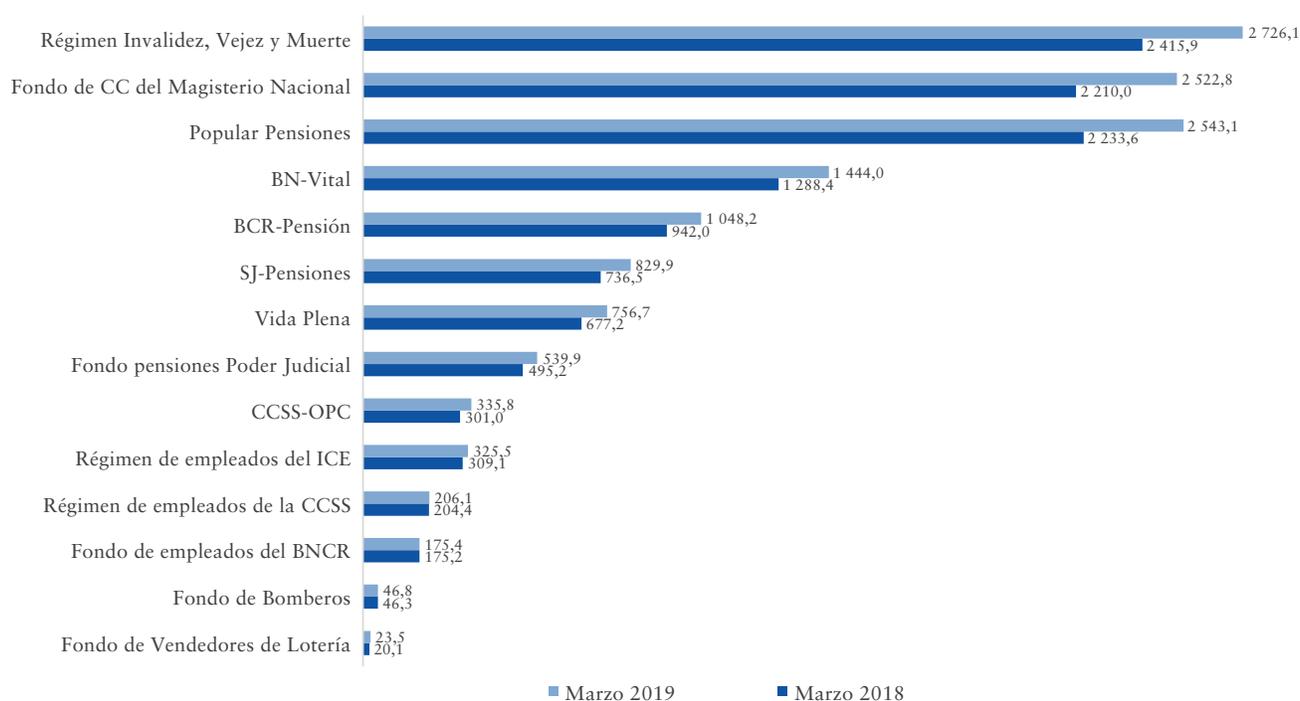
Fuente: Elaboración propia con estadísticas de Supen.

Todos los fondos de pensiones administran activos por \$22.451 millones, lo cual es equivalente al 39,1 por ciento del Producto Interno Bruto. La distribución de estos activos por institución gestora se puede ver en el Gráfico 10. Dadas las tendencias actuales, Popular Pensiones es el inversionista institucional del sector más importante, pues cuando se le suma el FCL y el Fondo de Vendedores de Lotería que administra, el saldo supera lo administrado por la CCSS en el IVM y es de esperar que esta diferencia se amplíe en el futuro.

El reto más importante para el ROP en materia de inversiones es diversificar los fondos de pensiones para logra un mejor manejo de las

rentabilidades y los riesgos financieros. En el año previo a la fecha del presente informe, la tendencia a la concentración en las inversiones de los fondos del ROP ha empeorado, pues el último reglamento de inversiones aprobado por la Supen incrementó el límite que las OPC pueden invertir en títulos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica del 50 al 80 por ciento del portafolio. Esta medida es contraria a las buenas prácticas y principios internacionales, como los promovidos por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), por lo que en un futuro se requerirá fomentar cambios regulatorios para promover manejos de portafolios coherentes con las técnicas modernas.

Gráfico 10
Saldo administrado por los fondos de pensiones en Costa Rica
(en miles de millones de colones)



Además, esta medida se combinó con la eliminación de la obligatoriedad de valorar las inversiones de los fondos de pensiones a valor de mercado. De esta forma, las inversiones ya no tendrán que registrarse a su valor verdadero, sino a costo de adquisición amortizado, lo que no permitiría reflejar en las cuentas individuales las pérdidas y ganancias de títulos que adquieran las OPC. La medida es inconveniente porque el trabajador no se enteraría del valor verdadero de su fondo de pensiones hasta que se jubila.

El problema de este cambio regulatorio es que el vencimiento de estos bonos no coincide con el retiro que hacen los trabajadores de sus cuentas individuales, pues algunos se pensionarán y otros cambiarán de OPC antes del vencimiento. Esto llevaría a que algunas personas logren retirar recursos a un mayor valor que el verdadero, cuando el valor de mercado de los

títulos es inferior al valor amortizado. Así, los que se mantienen en el fondo (los jóvenes y los más pobres) perderán lo correspondiente a su cuenta individual y la asociada a los afiliados que se marcharon. O sea, el cambio regulatorio rompería con la individualidad de la cuenta y promueve una redistribución de riqueza. En época de minusvalías en el precio de los títulos, la redistribución ocurriría en contra de los afiliados que no pueden retirar los recursos, lo que desnaturaliza cualquier sistema de capitalización individual. El temor es, entonces, que hasta el momento del retiro el trabajador se entere que no tendrá la pensión que esperaba.

Sin valoración a mercado, las OPC no podrían realizar un manejo adecuado de los riesgos financieros. Por el contrario, se crea un mecanismo para que las OPC asuman riesgos mayores y mantengan en sus carteras los peores títulos

y los que presentan mayores minusvalías, para no materializar las pérdidas ante su venta. Por ejemplo, si una OPC adquirió hace un año un bono de deuda interna con valor de 100 y este año compró un poco más de esa emisión a un valor de 90, la OPC preferirá vender ante una necesidad de liquidez el bono que compró en 90 pues sino materializaría la pérdida del otro, aunque en la realidad ambos valen lo mismo.

Además, según el cambio reglamentario, cada OPC debe definir su propia metodología de valoración. Esto hace que sea imposible comparar la rentabilidad entre ellas. Además, se castiga a la OPC que sea más transparente y decida utilizar la valoración a mercado, pues al reflejar las minusvalías del portafolio estaría exhibiendo una rentabilidad legítima pero menor que otra OPC que mantiene la misma cartera pero no la valora a mercado.

La medida de no obligar a valorar a mercado representa un retroceso de 15 años en la regulación financiera costarricense, pues la valoración a mercado se implementó en el año 2014. Además, esta medida es contraria a las mejores prácticas internacionales, por lo que en un futuro la regulación deberá ser corregida para alinearse a las normas de organizaciones como la OCDE, Basilea e IOSCO, entre otras. A la fecha de este informe, las OPC invertían en promedio cerca de dos terceras partes de sus portafolios en títulos de gobierno y Banco Central.

5.2 Las rentabilidades del ROP

La tasa de rentabilidad es una de las variables más importantes dentro de un sistema de capitalización individual, pues a lo largo de una vida laboral completa, más gana el trabajador como consecuencia de las rentabilidades que de los propios aportes al fondo. Estas rentabilidades deben mirarse con una perspectiva de largo plazo. En el caso costarricense, cuando el ROP fue creado se proyectaron los saldos de las cuentas individuales con base en una tasa de rentabilidad real del 4 por ciento, con el fin de proveer una pensión que representara un 17 por ciento del salario promedio de cotización. En el siguiente cuadro se muestra la rentabilidad acumulada del ROP en los últimos 10 años entre abril de 2009 y abril de 2019. Acá se muestra que esta rentabilidad nominal del fondo, medida como el incremento en el valor cuota, se ha ubicado entre 135 por ciento en Popular Pensiones y 169 por ciento en la CCSS OPC. Si se toma en cuenta que la inflación acumulada en este periodo fue de 36,6 por ciento, eso arroja rentabilidades reales acumuladas que se ubican en el rango de 71,7 y 96,8 por ciento para esas mismas operadoras. Estos valores equivalen a una tasa real compuesta anual de rentabilidad de entre 5,6 y 7,0 por ciento, lo cual supera con creces el porcentaje de referencia del 4 por ciento.

Whitehouse (2001) calcula que una diferencia de un uno por ciento en la tasa de rentabilidad puede representar una diferencia en pensión de hasta 20 por ciento, dependiendo de la densidad de cotización del trabajador. Por lo tanto, es muy posible que si la tendencia en la rentabilidad se mantiene a futuro, el ROP podría brindar un reemplazo que supere el 20 por ciento del salario promedio, luego de 40 años de cotización continua.

Cuadro 14
ROP: Rentabilidad acumulada y anual
(en porcentajes)

| OPC | Rentabilidad nominal acumulada | Rentabilidad real acumulada | Tasa real anual compuesta promedio |
|-------------------|--------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| BAC SJ Pensiones | 141,0% | 76,4% | 5,8% |
| BCR Pensiones | 143,1% | 77,9% | 5,9% |
| BN Vital | 145,1% | 79,4% | 6,0% |
| CCSS OPC | 169,0% | 96,8% | 7,0% |
| Popular Pensiones | 134,7% | 71,7% | 5,6% |
| Vida Plena OPC | 150,8% | 83,5% | 6,3% |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Supen y el BCCR.

Estas tasas de rentabilidad real no son accesibles para la mayoría de los costarricenses que deseen ahorrar por sus propios medios directamente en una institución financiera, en parte porque las inversiones de los fondos de pensiones están exentas del impuesto sobre la renta. En otras palabras, son excepcionales los trabajadores que estarían en la capacidad de mejorar estas rentabilidades, invirtiendo los recursos por sus propios medios, si no es asumiendo un riesgo intolerable para cualquier fondo de pensiones.

Diversos estudios en otros países muestran que el ahorrante promedio no conoce la tasa de interés que recibe por sus ahorros y no están en capacidad de comparar los riesgos de diversos productos que se ofrecen en un mercado financiero, pues la generalidad de la población presenta un grado considerable de analfabetismo financiero.

Por lo tanto, tiene sentido tener instituciones especializadas que se encarguen de la inversión de los fondos de pensiones, pues esto permite aprovechar las economías a escala y la experticia de funcionarios que están dedicados a manejar

el binomio riesgo – rentabilidad, más aun si existe un incentivo fiscal para ello.

5.3 Los productos pensionales del ROP

Aunque la LPT permite la existencia de diversos productos pensionales para el ROP, en el mercado costarricense solo se ofrecen dos opciones: el retiro programado y la renta permanente. En el primer caso, el afiliado contrata con una OPC una renta periódica que surge de dividir, cada año, el capital acumulado en la cuenta individual entre el monto del valor actuarial de una unidad de pensión. En otras palabras, este producto consiste en distribuir el saldo del ahorro individual en mensualidades que se recalculan todos los años según una tabla de mortalidad que se extiende hasta los 115 años, tomando en consideración la probabilidad de sobrevivir hasta esa edad. Bajo esta modalidad, el capital acumulado se va agotando en el tiempo, mientras que el monto de la mensualidad se reduce con cada año de sobrevivida. Teóricamente, es posible que el pensionado sobreviva a ese capital

y se quede sin la pensión complementaria del ROP o con una pensión insignificante. En caso de muerte del afiliado, cualquier saldo remanente es entregado a los herederos del afiliado definidos por el IVM o el régimen sustituto, y si no los hay, por los indicados por el afiliado en el contrato de suscripción del ROP.

En el caso de la renta permanente, el afiliado recibe todos los meses de la operadora de pensiones una renta periódica que es igual a los rendimientos nominales de la inversión de los recursos de la cuenta individual. Al igual que en el primer caso, el saldo se entregará a los mismos herederos indicados anteriormente, en caso de muerte del afiliado.

Existe una tercera opción que es la renta vitalicia, pero esta no es ofrecida por ninguna compañía de seguros en Costa Rica, y que consiste en una mensualidad, generalmente corregida por inflación, hasta que el afiliado fallezca y caduque el pago a sus beneficiarios, de forma similar a como funciona la pensión del IVM. Sin embargo, al igual que en la mayoría de los países de América Latina con sistemas de capitalización individual, este producto no existe mientras no se genere un volumen suficientemente alto que le permita a las compañías de seguros realizar agrupamiento de riesgos, entre otros problemas. Todos los beneficios derivados del ROP y de los planes voluntarios que se analizarán en la siguiente sección están exentos del pago de impuesto sobre la renta.

En adición, el Reglamento de beneficios de la Supen permite el retiro total de los recursos acumulados en el ROP cuando los ahorros de

la cuenta individual no son suficientes para financiar una mensualidad por retiro programado mayor al 10 por ciento de la pensión que otorga el Régimen de IVM o el régimen sustituto al que pertenece al afiliado. Esta situación permite que las personas con pensiones muy elevadas (en especial de regímenes con cargo a presupuesto público), pero mayoritariamente, afiliados con muy poco saldo, puedan renunciar a la pensión del ROP y recibir la devolución del ahorro de su cuenta individual al momento de pensionarse. A raíz de esta situación, el ROP ha sido sujeto de amenazas de corte político, pues se ha presentado en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para permitirle a cualquier persona renunciar a la pensión complementaria.

Este proyecto de ley que permitiría renunciar a la pensión del ROP desvirtúa el objetivo de creación de la Ley de Protección al Trabajador (LPT). Tal y como ha sido probado en varios países en donde se ha implementado esta idea, pues la mayoría de los trabajadores retiraría el dinero lo más pronto posible y no lo usaría para gastos relacionados con la vejez.

Por ejemplo, una encuesta del BID realizada en el 2019 en Perú, en donde se permite el retiro del 95,5 por ciento del saldo de la cuenta individual, más del 90 por ciento de los pensionados gastaron el dinero en los primeros años del retiro. Esta situación condenaría a un mayor número de nuestros adultos mayores a trabajar hasta que sus fuerzas no den más y después de ello a vivir en la pobreza, lo cual es contrario a lo indicado en el Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.¹⁵

15 El Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (1948) indica que “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*”

Un caso similar ocurre en Costa Rica, aunque ligado a un producto no pensional como es el Fondo de Capitalización Individual (FCL). Este fondo surge de un rompimiento parcial del tope de cesantía, pues los patronos acreditan un 3 por ciento de lo que antes era la cesantía, el cual al cabo de un año la mitad se traslada al ROP y el otro 1,5 por ciento se mantiene capitalizado en el FCL. Lo acumulado en este fondo se puede acceder cuando se rompe la relación laboral o luego de cinco años de laborar de forma continua para el mismo patrono. La idea del fondo es que funcionara como un auxilio de cesantía. La costumbre en Costa Rica ha sido que el 99 por ciento de los trabajadores que cumplen estos cinco años retiran el FCL, lo que los deja desprotegidos en caso de desempleo cercano al cumplimiento de este lapso. Por lo tanto, es de esperar, que de permitirse el retiro del ROP, se replique este comportamiento y la inmensa mayoría de trabajadores lo utilice para gastos no asociados a la pensión.

Aunque es muy pronto para evaluar el desempeño del ROP, pues fue creado hace solo 18 años y se requiere al menos el doble de este lapso para que rinda sus frutos, sí pueden promoverse mejoras que les permita a los trabajadores aumentar el monto de la pensión que reciben. A continuación se presentan tres propuestas en esa dirección.

Acortamiento del plazo para el cálculo de la pensión. Una alta proporción de los trabajadores en Costa Rica elige el retiro programado como forma de pensión. Como se indicó, este producto tiene la desventaja que el monto de la mensualidad disminuye en el tiempo, pues cada año de sobrevivida aumenta la edad esperada de vida. Por ejemplo, un varón de 65 años de edad que se pensiona con un saldo del ROP de ¢10 millones, inicia con una mensualidad de casi ¢59.000 y para cuando llegue a su esperanza de vida al momento de pensionarse, que es de 84 años, el

monto de la mensualidad se habría reducido a ¢39.000. Para esa época habría consumido el 72 por ciento de su saldo, o sea, le quedarían casi 2,8 de los 10 millones con los que inició.

Esta característica hace que el retiro programado no sea considerado una opción de pensión en algunos países como Bolivia, El Salvador y Uruguay, pues tiende a desproteger a los pensionados en el tiempo y puede contravenir los principios de la seguridad social.

En Costa Rica, una opción sería ofrecer al trabajador la oportunidad de acortar el plazo para el cálculo del retiro programado, por ejemplo, hasta su expectativa de vida al momento de pensionarse. Así, en el caso del varón del ejemplo anterior, si se trunca el cálculo del retiro programado a 84 años, la mensualidad del ROP pasaría de ¢59 mil a ¢67 mil, o sea, un aumento de casi 14 por ciento. Lo anterior se hace bajo el entendido de que si el pensionado cumple con su edad esperada, el saldo se agotaría totalmente en ese momento.

Tasa de descuento para el cálculo de la mensualidad. La fórmula para el retiro programado, indicada en el reglamento de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), descuenta las mensualidades a una tasa real del 3 por ciento. Sin embargo, la rentabilidad histórica que han logrado las Operadoras de Pensiones sobre las inversiones del ROP ha sido superior al 5 por ciento, como se comprobó en el cuadro 14. De mantenerse esta tendencia a futuro, el resultado sería que el trabajador recibiría una mensualidad menor en los primeros años como pensionado y una mensualidad mayor en los últimos años de la tabla de vida, si sobrevive.

La propuesta sería, entonces, aumentar la tasa de la fórmula para descontar más fuertemente las mensualidades del retiro programado. Si esta tasa se aumenta al 4 por ciento, el monto de la

mensualidad subiría 14 por ciento y, si la tasa se aumentara en 5 por ciento, entonces subiría a un 29 por ciento.

De combinarse ambos efectos, o sea, un acortamiento del plazo y un aumento en la tasa de descuento, la mensualidad del retiro programado para la persona del ejemplo indicado podría pasar de ¢59.000 a ¢87.000, o sea, prácticamente se incrementa en un 50 por ciento.

Retomar el proyecto para eliminar los paseos del ROP. El ROP se alimenta de un 4,25 por ciento de los salarios. No obstante, como se analizó al inicio de esta sección, cada mes solo ingresa un 1,50 por ciento a la cuenta del trabajador, pues 1,50 por ciento se va al Fondo de Capitalización Laboral durante un año y un 1,25 por ciento permanece en el Banco Popular durante 2 años. En el año 2011, la SUPEN calculó que el costo de estos paseos representaba cerca de un 7 por ciento de la pensión del trabajador.

Por tanto, en lugar de intentar debilitar la LPT con el retiro del ROP en un solo tramo, lo recomendable sería fortalecerla y retomar el proyecto de ley 17.597 presentado por la SUPEN hace 8 años. Esta iniciativa busca que los dineros del ROP se acrediten de forma directa a la cuenta individual del trabajador y le genere una mayor rentabilidad al fondo de pensiones, lo cual redundaría en una pensión más alta.

Aunque esta última propuesta requiere de tiempo para ver sus efectos, pues los dineros se deben capitalizar, la suma de las tres medidas indicadas en este artículo permitiría elevar la pensión del retiro programado, en el caso del individuo utilizado en este artículo, en más de un 57 por ciento, de unos ¢59.000 a casi ¢93.000.

6. RÉGIMEN VOLUNTARIO DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS

El Régimen Voluntario (RV) de Pensiones Complementarias es un sistema análogo al ROP con la diferencia de su carácter voluntario y la posibilidad de retirar el dinero de manera anticipada y sin la obligación de comprar un producto pensional al momento de alcanzar la edad de retiro. Es de capitalización individual y es gestionado por las OPC.

Este producto está dirigido a las personas que deseen complementar la pensión obligatoria y establece incentivos fiscales para que los trabajadores de mayores ingresos formalicen este tipo de ahorro. La razón obedece a que el sistema ofrece una exoneración del impuesto sobre la renta sobre la contribución, que en el caso de los salarios más altos es un 25 por ciento. Además, también se exoneran las cargas sociales de la CCSS y las rentabilidades que generan los fondos. El aporte máximo para aplicar estas exoneraciones es del 10 por ciento del salario del trabajador.

Para poder retirar los recursos del RV de forma anticipada se requiere haber cotizado 66 meses al plan de pensión voluntario y devolver las exoneraciones recibidas en proporción inversa a la edad del trabajador. Por ejemplo, si el retiro anticipado de los ahorros ocurre antes de los 48 años, se debe devolver el 100 por ciento de los incentivos fiscales recibidos. Si el retiro ocurre a los 48 años, se debe devolver el 90 por ciento de los incentivos fiscales recibidos, a los 49 años el 80 por ciento, y así de forma lineal, hasta que al cumplir los 57 años el trabajador puede realizar retiros anticipados sin la necesidad de devolver los incentivos fiscales.

Como ha sido común en los diversos países con sistemas de capitalización individual voluntarios, este tipo de ahorro no es muy utilizado por los trabajadores. Diversos estudios han mostrado que los incentivos fiscales no son muy efectivos en promover el ahorro pensional. En su lugar, se deben utilizar las herramientas de la economía del comportamiento humano para favorecer este tipo de ahorro.

Un programa que ha tenido éxito en algunos países como Reino Unido y Nueva Zelanda es la creación de fondos voluntarios de afiliación automática. Estos programas aprovechan la inercia de las personas para que se mantengan ahorrando para una pensión, con la posibilidad de que ellos soliciten en un futuro la desinscripción del plan, opción que se mantiene abierta

durante un lapso definido. Otro programa llamado “Laboratorio de Ahorro para el Retiro”, que está implementando el BID desde el 2017 en Colombia, México y Chile, busca fomentar el ahorro mediante intervenciones basadas tanto en la economía del comportamiento, el uso de las nuevas tecnologías y las soluciones digitales, en algunos casos mediante el fomento del ahorro por medio del consumo, en lugar de hacerlo de la forma tradicional por medio del ingreso.

El Cuadro 15 presenta la regulación comparada de los esquemas de ahorro voluntario para la pensión en los países de América Latina que cuentan con sistemas de capitalización individual. En este cuadro también se incluyen las principales estadísticas de las cuentas de capitalización individual en la región.

Cuadro 15
Comparación de los esquemas de ahorro voluntario para la pensión en América Latina

| | Cuenta voluntaria exclusiva | Se permiten retiros anticipados | Castigo por retiro anticipado | Retiro total con la pensión permitido | Incentivos fiscales | Ahorro obligatorio % del PIB (2015) | Ahorro voluntario % del PIB (2015) | Ahorro obligatorio millones de dólares (2015) | Ahorro voluntario millones de dólares (2015) |
|----------------------|-----------------------------|--|---|---------------------------------------|---|--|---------------------------------------|--|---|
| República Dominicana | No | No | No aplica | No | Rendimientos del fondo y para los mayores de 45 años que ingresan por primera vez al sistema se exonera de la renta hasta 3 veces el aporte obligatorio | 6,1 | 0,05 | 4,132* | 36* |
| Chile | Sí | Sí | Devolución de incentivos fiscales, salvo en la Cuenta 2 donde se exonera hasta 30 UTM de la rentabilidad real | Sí | Régimen A: 15% del aporte, tope 6 UTM al año. Régimen B: 600 UF al año. En ahorro convenido hasta 900 UF. En cuenta 2, 15% del ahorro neto | 67,6 | 1,9 | 155 393 | 4 251 |
| Colombia | Sí | Sí | Devolución de incentivos fiscales a menos de que los aportes se mantengan en el sistema 10 años | Sí | Exoneración de renta hasta 30% del ingreso laboral con un tope de 3,800 UVT al año | 19,2 | 1,9 | 53 588 | 4 715 |
| Costa Rica | Sí | Sí, luego de 66 cuotas | Devolución de un porcentaje de los incentivos fiscales para menores de 57 años | Sí | Exoneración de renta hasta el 10% del ingreso | 16,0 | 0,9 | 8 684 | 471 |
| México | Sí | Sí, luego de 2 meses o 5 años según programa | Cobro de un 20% del retiro realizado | Sí | Exoneración de hasta el 10% del ingreso con un tope de 5 salarios mínimos al año, más 152,000 pesos anuales | 13,9 | 0,2 | 144 380 | 1 984 |
| Perú | Sí | Sí, solo si son sin fines previsionales | Devolución de la exoneración sobre los intereses | Sí | Exoneración de renta sin límite para asalariados y hasta el aporte voluntario para independientes | 20,3 | 0,1 | 36 412 | 177 |

* Solo incluye los aportes y no las rentabilidades

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, el ahorro voluntario es bajo en todos los países y no alcanza un 2 por ciento del PIB, todo con base en cifras del año 2015. Colombia es el país en donde el ahorro voluntario para la pensión es más importante, en monto absoluto, en relación con el PIB y en relación al tamaño del sistema, pues allí se ahorra un 1,9 por ciento del PIB en planes voluntarios de pensiones, mientras que los fondos obligatorios representan 19,2 por ciento del PIB.

Chile también registra un 1,9 por ciento del PIB en fondos voluntarios de pensiones, pero en ese país se administran en cuentas individuales 67,6 por ciento del PIB en cuentas individuales. En Costa Rica se administran en fondos voluntarios de pensiones 0,9 por ciento del PIB, mientras que en México, Perú y República Dominicana, este porcentaje es inferior al 0,2 por ciento del PIB, lo que los vuelve un instrumento casi insignificante.

El caso de República Dominicana es notorio pues solo en ese país los ahorros voluntarios de pensiones no se administran en una cuenta separada a la de los ahorros obligatorios. Como consecuencia, el sistema dominicano es el único que no permite el retiro anticipado de los recursos.

Esta situación le quita atractivo a los ahorros voluntarios para la pensión, al igual que el hecho que solo en la República Dominicana no se permite disfrutar del ahorro voluntario para la pensión en una sola exhibición al momento de la jubilación. Como resultado de estos aspectos, este tipo de ahorro es el más bajo de América Latina, bajo cualquier métrica que se utilice.

Del mismo modo, solo en la República Dominicana no existen incentivos fiscales específicos para promover el ahorro voluntario de pensiones. En los otros países, aunque de forma no muy efectiva, esta es la variable principal que se

usa para promover el crecimiento de los ahorros voluntarios, tal y como se puede ver en los casos de Colombia y Chile que reportan las mayores proporciones del PIB en este tipo de ahorro.

En cuanto a los cinco países que permiten retiros anticipados de los fondos de pensiones, el retiro es permitido de forma inmediata en Chile, Colombia y Perú. En Costa Rica se deben mantener los ahorros 66 meses y en México 2 meses o 5 años, según el tipo de ahorro voluntario que se eligió. En todos estos países, cuando se hace el retiro anticipado previo al momento de la pensión, se deben devolver una parte o todos los incentivos fiscales recibidos. No obstante, en Colombia no se devuelven los incentivos fiscales cuando los aportes se mantienen 10 años en el sistema y en Costa Rica tampoco se devuelven los incentivos fiscales cuando se retiran después de los 57 años de edad.

En síntesis, los incentivos fiscales son comunes pero no ayudan a que los ahorros de los fondos voluntarios de pensiones sean significativos en la economía. Los ahorrantes responden más a incentivos como la posibilidad de retirar los recursos de manera anticipada o en un solo pago al finalizar la etapa laboral.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Costa Rica se enfrenta a uno de los procesos de envejecimiento más acelerados de América Latina, caracterizado por una caída en la tasa de fecundidad y un aumento en la expectativa de vida, especialmente entre personas mayores a 65 años. En la actualidad, Costa Rica es el segundo país de América Latina, después de Chile, con la mayor proporción de personas

mayores de 65 años, cerca de un 10 por ciento. Además, luego de Nicaragua, será el país que más rápido duplicará la proporción de adultos mayores, en un lapso de 22 años, un proceso que a los países europeos les tomó 75 años o más.

Esto ocurre en medio de regímenes de pensiones públicos generosos, deficitarios y onerosos para las finanzas públicas. Se estima que el Gobierno contribuye, como Estado, cerca de un 4 por ciento del PIB o 22 por ciento del gasto público a los principales regímenes públicos contributivos y no contributivos. Sin embargo, esta política ha sido inefectiva pues solamente el 50 por ciento de la población mayor de 65 años está cubierta por un régimen de pensiones y los adultos mayores son el grupo etario que sufre la mayor incidencia de pobreza entre la población. Para complicar más las cosas, la pobreza se duplica entre personas mayores de 80 años en comparación con los mayores de 65 años.

El régimen de pensiones con el mayor desequilibrio actuarial en Costa Rica es el IVM de la CCSS. Este régimen no es sostenible desde el punto de vista financiero por más allá de una década, periodo luego del cual, el Estado tendría que cubrir el déficit de cotizaciones pues es su garante. Este déficit se origina en la forma en que se estructuran los beneficios, pues un retirado recibe en promedio el doble de la pensión que se puede financiar con sus cotizaciones. Este subsidio es pagado en el presente por una población activa que se ha venido reduciendo en proporción a la cantidad de pensionados, por el envejecimiento y el incremento en la informalidad.

El administrador del IVM ha escogido como principal reforma el incremento en las cotizaciones de los trabajadores, los patronos y el Estado. Sin embargo, este camino es equivocado pues, dadas las altas cargas sociales, es imposible solventar el déficit del régimen por

esta vía. En efecto, la cotización tripartita del 10 por ciento actual tendría que aumentarse al 25 por ciento. Además, debe tomarse en cuenta que estas medidas incentivan la informalidad, o sea, disminuye la cobertura del sistema de pensiones, con más severidad sobre las personas jóvenes y los trabajadores más pobres.

Como alternativa, podría pensarse en una reforma que logre integrar el sistema contributivo y el no contributivo, mediante el cual el Estado brindaría una pensión básica a todos los costarricenses igual a la línea de pobreza con el fin de eliminar la pobreza en vejez, la cual se financiaría con impuestos generales. Por su parte, la CCSS pagaría una pensión adicional, bajo un sistema de reparto, pero basado en cuentas nocionales, mediante el cual se vincula el esfuerzo contributivo de los trabajadores, sean estos asalariados o cuentapropistas, con el monto de la pensión recibida. Encima de esta pensión estaría el sistema de capitalización individual obligatorio y el voluntario. Por su parte, las cargas sociales que hoy se cobran sobre el trabajo, como asignaciones familiares, entre otras, también pasarían a impuestos generales. Esta propuesta permitiría rebajar las cargas sociales sobre las planillas con el fin de incentivar la formalidad y aumentar la cobertura del sistema de pensiones. El BID ha estimado que el costo fiscal de esta propuesta duplica lo que hoy se gasta en el sistema no contributivo de la CCSS, cerca de 1,5 por ciento del PIB.

En relación con los sistemas de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, hoy el Estado se hace cargo del pago de las pensiones pues nunca contribuyó como patrono ni como Estado, al tiempo que no conformó un fondo de pensiones con las contribuciones de los trabajadores, lo cual hubiera evitado dedicar recursos del presupuesto nacional en el presente. Sin embargo, estos regímenes son deficitarios actuarialmente, a pesar de que en el caso del Régimen de Re-

parto del Magisterio Nacional, el trabajador y el pensionado cotizan hasta el 16 por ciento del salario, y en el Régimen del Poder Judicial un 13 por ciento del salario. Estos porcentajes llegan a triplicar y cuadruplicar el aporte que los trabajadores hacen en el régimen de IVM.

Aparte de estas cotizaciones, las pensiones que superan los toques que se establecieron legalmente luego de ser otorgadas están sujetas al pago de cotizaciones solidarias que pueden alcanzar hasta el 75 por ciento para los tramos de pensiones más altas. A este porcentaje se le suma el 25 por ciento de impuesto sobre la renta y el 5 por ciento del seguro de salud. La suma de estos porcentajes es igual a 105 por ciento, lo que significa que en la práctica las pensiones más altas están topadas. Sin embargo, la situación en la realidad es diferente, por cuanto los convenios internacionales y la Sala IV han limitado la reducción de la pensión a 55 por ciento de la pensión bruta, lo cual indica que es limitada la posibilidad de lograr reducciones adicionales sustanciales en las pensiones más elevadas.

Debido a que los regímenes contributivos con cargo a Presupuesto Nacional están cerrados, el gasto del Gobierno en este rubro se irá reduciendo en el futuro y se espera que el último beneficiario perezca en la década del 2070. Claro está, es necesario atender el problema de sostenibilidad del IVM para evitar que esta reducción en el gasto de los regímenes con cargo a Presupuesto Nacional sea sobre compensada por las transferencias que requeriría el IVM para el pago de beneficios no cubierto por cotizaciones.

En cuanto al Régimen Complementario de Pensiones, este pilar de protección no puede ser visto de forma separada al problema de sostenibilidad del IVM, pues en un futuro la pensión del ROP sustituirá la disminución del monto de la pensión del IVM, ante la imposibilidad de seguir financiando el porcentaje de salario que hoy se

paga. Para aumentar su efectividad, se sugieren promover cambios regulatorios para lograr una mayor diversificación de las inversiones de los fondos de pensiones. Al mismo tiempo, se recomienda flexibilizar el retiro programado para que los trabajadores tengan la opción de aumentar el monto del retiro mensual sin tener que renunciar a la pensión complementaria como lo propone el proyecto de ley que permite el retiro del ROP en un solo pago.

Por último, se proponen implementar políticas basadas en la economía del comportamiento (*behavioural economics* en inglés) para el desarrollo de planes voluntarios de pensiones, mediante mecanismos como la afiliación automática con opción de renuncia durante un periodo determinado. Estos esquemas han resultado muy provechosos en países como el Reino Unido y Nueva Zelanda. Además, países como México, Colombia y Chile han tenido experiencias muy positivas promoviendo el ahorro voluntario con base en contribuciones basadas en el consumo, para complementar las contribuciones tradicionales que se cargan sobre el ingreso.

REFERENCIAS

- Abarca, Alejandro; y Sergio Fernández (2017). Efecto de las pensiones del régimen no contributivo sobre mercado laboral de las personas y los ingresos por trabajo de los hogares. MTSS, FODESAF y CCSS: San José, Costa Rica.
- Altamirano, Álvaro; Solange Berstein; Mariano Bosch; Manuel García; y María Oliveri (2018). Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington D.C.
- Ando, Alberto; y Franco Modigliani (1960), The 'permanent income' and the 'life cycle' hypothesis of saving behavior: comparisons and tests. *Consumption and Saving*, vol. 2, pp. 74-108.
- Bosch, Mariano, Ángel Melguizo y Carmen Pagés (2013). Mejores Pensiones Mejores Trabajos: Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington D.C.
- Cotlear, Daniel, editor (2011). Envejecimiento de la población: ¿está preparada América Latina? Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ehrlich, Isaac and Jinyoung Kim (2007). Social security and demographic trends: Theory and evidence from the international experience. *Review of Economic Dynamics*, Volume 10, Issue 1, Pages 55-77.
- Ionescu, Liviu y Edgar Robles (2014). Update of IOPS Work on fees and charges. *IOPS Working Papers on Effective Pensions Supervision*, No. 20. OCDE: París, Francia.
- Junta de Pensiones del Magisterio Nacional (2019). Evaluación Actuarial del Régimen de Capitalización Colectiva (RCC) al 31 de diciembre de 2018. Departamento Actual, JUPEMA: San José, Costa Rica.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa (2018). Ley 9544, Reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, contenido en la Ley N.º 7333, Ley Orgánica del Poder Judicial, de 5 de mayo de 1993, y sus reformas. *La Gaceta*, Año CXL, No 89. Imprenta Nacional: San José, Costa Rica.
- Lusardi, Annamaria y Olivia S. Mitchell (2011), Financial Literacy and Planning: Implications for Retirement Wellbeing. *Documento de Trabajo No. 17078*. National Bureau of Economic Research: Cambridge, MA.
- Mesa-Lago, Carmelo; Diego Valero; Edgar Robles; y Manuel Lozano (2017). Estudio de Cobertura en Pensiones de los Trabajadores Independientes y Asalariados Informales en los Países AIOS. Asociación Internacional de Organismos de Supervisión y Banco Interamericano de Desarrollo: Santiago, Chile.
- Cordero, J.A.; R. Cartín; M.A. Soto; J.R. Jiménez; y L.Oviedo (2017). Estudio Actuarial del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. Recopilación e Informe Final: Conclusiones y Recomen-

- daciones. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica: San José, Costa Rica.
- Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Organización Internacional del Trabajo (1952). Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) Convenio, 1952 (núm. 102). OIT: Ginebra, Suiza.
- Robles, Edgar (2014). El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: Sistema de pensiones. Academia de Centroamérica: San José, Costa Rica.
- Rosero, Luis; y Pamela Jiménez (2017). Cuentas Nacionales de Transferencia en Costa Rica 2013: Método de estimación y principales resultados. Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica: San José, Costa Rica.
- Rosero-Bixby, L., Jiménez-Fontana, P., Mora-Cedeño, Y., Castillo-Rivas, J. & Brenes-Camacho, G. (2018). Estimación (1980-2017) y proyección (2018-2100) de la población económicamente activa de Costa Rica. Informe metodológico. Recuperado de <http://ccp.ucr.ac.cr/observa/CRpea/index.htm> 11 de junio de 2019.
- Rosero, Luis; y Pamela Jiménez (2019). Efectos económicos de los cambios en la estructura por edades de la población en Costa Rica: los bonos demográficos. Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica: San José, Costa Rica.
- Tabata, Ken (2015). Population Aging and Growth: the Effect of PAYG Pension Reform. *Discussion Paper Series 125, School of Economics*, Kwansei Gakuin University: Japón.
- Whitehouse, E.R. (2001), Administrative charges for funded pensions: comparison and assessment of 13 countries. En OECD, *Private Pension Systems: Administrative Costs and Reforms. Private Pensions Series*. OCDE: París, Francia.

DOCUMENTOS DE LA SERIE PROGRAMA VISIÓN PARA EL DESARROLLO, ACADEMIA DE CENTROAMÉRICA

1. “La propuesta de consolidación fiscal: algunas reflexiones para su discusión”. Serie Programa Visión, PV-01-14, febrero 2014.
2. “Costa Rica: empleo y política salarial del sector público”. Serie Programa Visión, PV-02-14, abril 2014.
3. “¿Cómo gestionar los recursos públicos para la obtención de resultados? El caso del Programa Avancemos en Costa Rica”. Serie Programa Visión, PV-03-14, julio 2014.
4. “La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la red vial nacional”. Serie Programa Visión, PV-04-14, octubre 2014.
5. “Distribución del ingreso en Costa Rica”. Serie Programa Visión, PV-01-15, febrero 2015.
6. “La formación dual como una opción al desempleo”. Serie Programa Visión, PV-02-15, mayo 2015.
7. “Costa Rica: la sostenibilidad fiscal de una economía endeudada”. Serie Programa Visión, PV-03-15, julio 2015.
8. “Políticas para el desarrollo productivo. Experiencias en el caso de banano y ganado bovino”. Serie Programa Visión, PV-04-15, noviembre 2015.
9. “El proyecto de reforma del impuesto sobre la renta de la Administración Solís Rivera”. Serie Programa Visión, PV-01-16, febrero 2016.
10. “El sector público en Costa Rica: desafíos institucionales y oportunidades de mejoras”. Serie Programa Visión, PV-02-16, junio 2016.
11. “El desempleo en Costa Rica: evolución reciente y principales características”. Serie Programa Visión, PV-03-16, agosto 2016.
12. “Reglas fiscales: análisis de una propuesta para Costa Rica”. Serie Programa Visión, PV-04-16, noviembre 2016.
13. “El sector eléctrico en Costa Rica”. Serie Programa Visión, PV-01-17, febrero 2017.
14. “¿Qué produce y cuánto cuesta la educación universitaria estatal en Costa Rica?”. Serie Programa Visión, PV-02-17, Mayo 2017.
15. “Gestión y riesgos de la deuda pública de Costa Rica”. Serie Programa Visión, PV-03-17, Agosto 2017.
16. “La infraestructura vial en Costa Rica: desafíos y oportunidades para las asociaciones público-privadas”. Serie Programa Visión, PV-04-17, Diciembre 2017.
17. “Dolarización Financiera en Costa Rica”. Serie Programa Visión, PV-01-18, Febrero 2018.
18. “La educación pública costarricense: principales tendencias y desafíos”. Serie Programa Visión, PV-02-18, mayo 2018.
19. “Asimetrías regulatorias en el sistema financiero costarricense”. Serie Programa Visión, PV-03-18, agosto 2018.
20. “El proceso de ingreso de Costa Rica a la OCDE”. Serie Programa Visión, PV-04-18, diciembre 2018.
21. “La economía costarricense en el quinquenio 2014-2018: Una perspectiva desde el Programa Visión”. Serie Programa Visión, PV-01-19, enero 2019. ISSN 2215-5619.
22. “El sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos”. Serie Programa Visión, PV-02-19, setiembre 2019. ISSN 2215-5619.