

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 1729
11 de junio de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**VENTAJAS, PELIGROS Y DESAFIOS
DE LA REFORMA DE PENSIONES EN COSTA RICA***

(Primera versión sólo para comentarios)

* Este documento fue elaborado por Adolfo Rodríguez Herrera, asesor de la Segunda Vicepresidencia de Costa Rica, con ocasión del Seminario Regional sobre "Situación y Perspectivas de las Reformas a los Sistemas de Pensiones en América Latina y el Caribe", organizado por CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 1996. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización..

III

INDICE

	Página
RESUMEN	V
1. INTRODUCCION	1
2. EL ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES.....	2
3. POR QUE UNA REFORMA	5
a) El costo de los programas especiales	5
b) Erosión de la cohesión social.....	5
c) Evolución de costos a largo plazo e inequidad intergeneracional.....	6
4. PRINCIPIOS BASICOS DE NUESTRA PROTECCION DE LA VEJEZ	
5. LA REFORMA	7
a) Unificación del primer pilar de protección general básica.....	7
b) Racionalización de primer pilar de pprotección básica.....	8
b) Constitución de un segundo pilar complementario individual obligatoria	9
6. CONCLUSIONES: LA VIABILIDAD DE LA REFORMA.....	9
ANEXO.....	13
INDICE DE CUADROS	
COSTA RICA: Datos básicos de las proyecciones de población.....	3

RESUMEN

El sistema de pensiones de Costa Rica está compuesto por tres pilares. Dos son obligatorios y de carácter público: el primero básico y el otro complementario. El tercero, voluntario y privado también complementario. El pilar obligatorio básico resulta altamente heterogeneo, de baja cobertura y con fuertes problemas de evasión y gestión. El pilar obligatorio complementario también adolece de una baja cobertura, es heterogeneo, no portable y está organizado sobre la base de beneficios difíciles de cumplir con las actuales contribuciones. Finalmente el tercero se desenvuelve en forma totalmente desarticulada con los otros.

Tres razones fundamentales justifican la reforma: (i) el alto costo que implica el déficit previsional que se origina por promesas de beneficios que no guardan relación con las contribuciones; (ii) la erosión de la cohesión social como resultado de que el sistema carece de mecanismos que defiendan la determinación y el valor real de los beneficios de los flagelos de la inflación; y (iii) la creciente deuda previsional que se anticipa como consecuencia del envejecimiento de la población costarricense (aún cuando sus consecuencias tomarán tiempo aún para manifestarse).

La integración social es el principio fundamental que guía el diseño de la reforma al sistema nacional de pensiones de Costa Rica. Sobre la base de este principio y la evaluación de otras experiencias de reforma se sugiere un sistema cuyo diseño contempla dos pilares obligatorios: (i) uno básico público contributivo organizado bajo el régimen de reparto y con un componente de solidaridad no contributivo; (ii) otro complementario, de capitalización individual. Ambos pilares coexisten para siempre pero hacen promesas de tasas de reemplazo variables en el tiempo, de modo que en la medida que una generación se beneficie más de la capitalización, liberen de recursos al sistema básico. La tasa de reemplazo también discrimina por niveles de ingreso. Con la determinación de una tasa de reemplazo a partir de un régimen que combina el reparto y la capitalización individual, se pretende minimizar el costo fiscal de la transición y los riesgos implícitos de mercados de capitales emergentes..

El proceso de reforma contempla tres etapas. La unificación del pilar de protección general básica. La racionalización del pilar de protección básica. Y la constitución de un segundo pilar complementario de capitalización obligatoria.

Dada la imortante tradición del país en materia de Seguridad Social, la viabilidad del proyecto descansa en tres aspectos. El principio de solidaridad intergeneracional y social con que diseña su financiamiento. El enfoque ecléctico que utiliza para implantarlo, el cual combina los sectores públicos y privados, los regímenes de reparto y capitalización; y la contribución definida con los beneficios definidos. La minimización de los costos fiscales de la transición, a través de una adecuada mezcla de tasas de reemplazo entre los diferentes regímenes del sistema.

Según, Adolfo Rodríguez,, asesor de la Segunda Vicepresidencia de Costa Rica y autor de esta nota, el supuesto básico del diseño del sistema reformado es el considerar la crisis de envejecimiento como una oportunidad. El deterioro de la relación entre el número de productores (activos) y el número de consumidores (activos, jubilados y desempleados), responde a la transición demográfica y poco o nada tiene que ver con la forma de financiamiento de la seguridad social. Sin embargo, dada esa crisis, la reforma al sistema ofrece una oportunidad para diseñar una mecanismo de financiamiento que fortalezca la intermediación de ahorro financiero hacia la inversión real habida cuenta tanto de las condiciones demográficas del país como también las del nivel de desarrollo alcanzado por su mercado de capitales.

1. Introducción

La decisión de impulsar una reforma al Sistema Nacional de Pensiones surge en primera instancia ante la existencia de un serio problema fiscal originado en el déficit actuarial de los regímenes especiales para algunos grupos de funcionarios públicos. El éxito de esta reforma y la conciencia que alcanzaron las autoridades gubernamentales sobre la importancia de este tema, allanaron el camino para que se hiciera frente a una serie de problemas relacionados con la estructuración de los diversos programas de previsión, así como con su gestión y administración. Aunque los problemas más acuciantes fueron resueltos en los últimos 18 meses, durante los cuales se aprobaron diversas leyes que racionalizaron los programas especiales y que sentaron las bases para la homogeneización de la protección básica para la invalidez, la vejez y la sobrevivencia, lo cierto es que subsisten muchos otros que sólo pueden ser resueltos a mediano y largo plazo a través de una profunda reforma que establezca nuevos instrumentos de protección, dé lugar a nuevas formas de financiamiento y sienta las bases para una gestión mucho más eficiente del sistema.

El diseño de la reforma propuesto en este documento, busca responder de una manera más integral a los retos planteados en las próximas décadas al país en relación con la protección de la vejez. Este diseño ha sido el resultado de un equipo interinstitucional que ha venido trabajando por mandato del Presidente de la República desde principios de año, y que se ha apoyado para su trabajo en una serie de expertos nacionales e internacionales.

La reforma ha sido diseñada haciendo un gran esfuerzo por respetar las principales normas de convivencia social de Costa Rica y los principios que han regido tradicionalmente su política social. Cabe destacar tres características centrales de esta reforma, que la distinguen de la mayor parte de experiencias recientes en la región.

En primer lugar, el primer pilar, público y de reparto, no tiene un carácter estrictamente redistributivo sino que su objetivo central es brindar una protección adecuada al conjunto de la población del país. En ese sentido, está llamado a brindar la protección básica a todos los costarricenses y la adhesión a él será estrictamente obligatoria. Para ello, la reforma racionalizará los componentes solidarios de los programas de este primer pilar, mejorará la relación entre el esfuerzo contributivo y sus beneficios, y sentará las bases para un aumento sostenido de su cobertura. El segundo pilar, constituido por planes de capitalización individual gestionados por operadoras privadas, otorgará una pensión complementaria a la pensión brindada por el primer pilar, pero la adhesión a él será igualmente obligatoria para toda la población nacional. Un programa de pensiones no contributivas otorgará una pensión asistencial a aquellas personas de escasos recursos que no hayan calificado para recibir una pensión de estos dos programas contributivos.

¹ El autor es doctor en economía por la Universidad Católica de Lovaina y trabaja como asesor de la Segunda Vicepresidencia de Costa Rica, destacado en el área de la política social. Este documento es un borrador para la discusión; se solicita no citarlo.

En segundo lugar, el diseño de la transición no implica un costo fiscal ni tampoco una disminución en el grado de protección de la población. La tasa de remplazo otorgada por el primer pilar irá disminuyendo paulatinamente conforme la maduran los planes de capitalización individual, de tal manera que, al considerar la suma de las pensiones otorgadas por ambos pilares, no haya una caída en el promedio de la tasa de remplazo del último salario. De esta manera, el Estado como un todo no deberá hacer frente al pasivo actuarial generado por el traslado de los trabajadores de los programas de reparto a los de capitalización, ni los trabajadores de edad media sufrirán las consecuencias de que sus cuotas pasadas no hubieran sido capitalizadas.

En tercer lugar, finalmente, la reforma ha sido diseñada de tal manera que el peso relativo de ambos pilares pueda ir siendo modificado a lo largo del tiempo. Tal y como está diseñada actualmente la reforma, al finalizar la fase de transición se estarán otorgando pensiones que representan una tasa de remplazo en el primer pilar del 50% en promedio (35% para los salarios más altos, 70% para los más bajos) y de alrededor de un 20% en el segundo pilar (igual para todos los asalariados, por tratarse de un programa estrictamente conmutativo). No obstante, para financiar pensiones por ese monto en el primer pilar, la tasa de contribución deberá ser aumentada, conforme el país se adentra en la transición demográfica. El diseño del Sistema Nacional de Pensiones es tal que, al definir los dos pilares como obligatorios y complementarios para toda la población, permite una revisión periódica del peso relativo de ambos pilares: por ejemplo, en vez de que las tasas de cotización al primer pilar alcancen al final de la transición el 13,6% previsto para el año 2030, para el año 2010 podría hacerse un aumento adicional a las contribuciones destinadas al segundo pilar, con la subsecuente modificación de las tasas de remplazo de ambos pilares; o podría igualmente decidirse transferir las cotizaciones del segundo pilar al primero y reconcentrar toda la protección en el sistema público.

A continuación se discuten los principios de la reforma y sus principales acciones, y se hace una breve mención de sus ventajas y de los peligros que tiene por delante.

2. El actual sistema de pensiones

Costa Rica cuenta con sistemas público de pensiones relativamente desarrollados y extendido para los estándares de la región. Su tradición democrática y social ha hecho que desde hace varias décadas el país haya empeñado grandes esfuerzos financieros y de gestión para garantizar a las grandes mayorías de la población una adecuada protección ante las contingencias de invalidez, vejez y muerte.

Sin embargo, en las últimas dos décadas el país ha tenido dificultades para renovar sus programas previsionales y enfrentar el aumento del costo de esos programas con medidas que no comprometan la competitividad de la economía ni pongan en peligro a largo plazo la protección de la población. Especialmente difícil ha sido corregir la actual distribución de beneficios y de cargas sociales en este campo, que refleja la presión ejercida sobre el Estado por distintos grupos socio-profesionales.

Aunque la estructura demográfica del país le da un importante margen de tiempo antes de que el sistema vea seriamente comprometida su viabilidad, lo cierto es que en los próximos años, el proceso de envejecimiento de la población va a acelerarse, y con ello aumentarán los costos de la protección de la vejez. El siguiente cuadro muestra las principales variables demográficas:

COSTA RICA:

Datos básicos de las proyecciones de población

	1995	2020	2050
Proporción de población mayor de 65 años	4,2	6,6	12,4
Tasa de dependencia demográfica 1/	7,1	10,2	19,2
Esperanza de vida al nacer (ambos sexos) 2/	75,6	77,0	77,8
Tasa global de fecundidad 2/	3,2	2,5	2,3
Tasa neta de reproducción 2/	1,5	1,2	1,1
Edad mediana de la población	22,1	27,4	33,3
Tasa refinada de actividad económica (hombres)	79,0	76,8	71,5
Tasa refinada de actividad económica (mujeres)	23,7	27,1	30,5

1/ Ratio entre población mayor de 65 y población de entre 20 y 64

2/ Al final del quinquenio

Actualmente Costa Rica cuenta con los tres pilares programáticos que caracterizan un sistema nacional de pensiones, aunque no se encuentran debidamente articulados y el grado de desarrollo de cada uno de ellos y de los programas que los componen es muy desigual. En el anexo se presenta un cuadro resumen que presenta las principales características de esos programas.

El primer pilar está compuesto por el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (IVM), que es el régimen general de pensiones, obligatorio para el sector asalariado y voluntario para los trabajadores independientes, así como por otros programas substitutivos de carácter público, destinados a brindar protección a determinados grupos de empleados públicos: el Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, el Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional (de carácter transitorio) y el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial. También como parte del primer pilar existe también un programa no contributivo, denominado Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico, dirigido a personas desprotegidas de escasos recursos, y un Seguro de Riesgos de Trabajo, operado por el Instituto Nacional de Seguros.

La problemática que enfrenta este primer pilar de protección básica puede ser resumida en cinco grandes puntos estrechamente relacionados entre sí:

1. Heterogeneidad de beneficios y requisitos: Este problema quedó relativamente atenuado con la reforma del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, pero no quedará totalmente corregido mientras no se promueva un traslado masivo de sus afiliados al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS.
2. Baja cobertura: En su conjunto los Regímenes Contributivos del primer pilar cubren únicamente a un 55% de la población económicamente activa, porcentaje que es de sólo un 8% cuando se considera la población de trabajadores no asalariados. El desarrollo de programas que se adapten a las necesidades de este último grupo constituye uno de los principales retos de la seguridad social costarricense en los próximos años.
3. Alto grado de evasión: Conservadoramente, se estima que la evasión en las contribuciones al Régimen de IVM es actualmente del 25% de los ingresos totales. Esto se debe a deficiencias en los sistemas de inspección, recaudación y cobro, pero igualmente a la escasa relación que existe entre el esfuerzo contributivo y los beneficios del sistema, así como al marco legal en que opera la CCSS, ya que la evasión a la seguridad social no es tipificada como un delito fiscal ni esta institución tiene acceso a las bases de información del Ministerio de Hacienda.
4. Deficiencias en la gestión institucional: Todas las instituciones públicas que participan en la gestión del Sistema Nacional de Pensiones adolecen de deficiencias, más o menos serias, en sus sistemas y procesos, en lo que se refiere tanto a la gestión de ingresos (recaudación, cobro, control tributario, gestión de inversiones) como a la gestión de egresos (gastos operativos) y a la gestión de prestaciones (trámites, calificación de beneficiarios, pago y otorgamiento de prestaciones). El rediseño y la modernización del conjunto de la institucionalidad y del sistema de gestión de cada una de las instituciones es indispensable para garantizar un mejor uso de los recursos de la seguridad social y una mejor atención a sus afiliados.

Los programas del segundo pilar de protección complementaria consisten en planes de carácter ocupacional que cubren a empleados de algunas instituciones, empresas, asociaciones y gremios profesionales, básicamente del sector público. Su cobertura es muy limitada, no tienen un patrón homogéneo de costos y beneficios, presentan serios problemas de portabilidad y algunos de ellos padecen de un déficit actuarial que puede tener serias implicaciones fiscales a largo plazo, ya que todos ellos son de beneficio definido y se trata de instituciones públicas que deben garantizar el otorgamiento de los beneficios ofrecidos.

El tercer pilar está compuesto por planes privados de ahorro individual para el retiro que se han desarrollado durante los últimos años. Estos planes se encuentran totalmente desarticulados de la protección básica y en general no responden de manera adecuada a los objetivos de la previsión para la vejez. Adicionalmente tienen un marco regulatorio deficiente que debe ser reformado a la mayor brevedad.

La reforma del Sistema Nacional de Pensiones busca coadyuvar a la solución de estos problemas fundamentales, tanto de la protección básica (primer pilar) como de la protección complementaria (segundo y tercer pilares), a través de un rediseño del conjunto de los programas que permita articularlos, crear nuevos instrumentos de protección así como formas de financiamiento, y transformar la gestión institucional.

3. ¿Por qué una reforma?

El Sistema Nacional de Pensiones de Costa Rica adolece de tres grandes problemas que sin lugar a dudas han precipitado su reforma en el último año y medio: el costo fiscal de algunos de sus programas de protección básica (primer pilar), la erosión de la cohesión social en torno a su principal programa de protección básica (Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social) y el aumento de la carga que el país deberá enfrentar en las próximas décadas con la transición demográfica. Discutamos brevemente cada uno de ellos.

a. El costo de los programas especiales

Con el transcurso del tiempo se desarrollaron una serie de programas especiales para diferentes grupos de presión -todos ellos formados por empleados públicos-, cuyo perfil de beneficios era totalmente inviable desde el punto de vista actuarial. Para citar sólo sus características más irracionales, algunos de estos programas permitían la jubilación después de 20 años de servicio (sin requisito alguno de cotización), se otorgaba una pensión correspondiente al 100% del último salario y la pensión se actualizaba con el salario correspondiente al antiguo puesto del jubilado.

Estos programas no sólo generaban privilegios muy difícilmente justificables, sino que habían generado un déficit fiscal cuya magnitud ya era insostenible: en 1995 un 2% del PIB era destinado por el Estado para financiar el déficit de estos sistemas de pensiones, y ese déficit habría llegado en el año 2010 a representar el 5% del PIB.

b. Erosión de la cohesión social

El principal régimen de protección básica, el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social (IVM/CCSS), había venido perdiendo legitimidad entre diferentes grupos sociales, y particularmente entre los de ingreso medio. Originalmente concebido para esos grupos de ingreso medio, el programa expandió su cobertura entre los grupos de menores ingresos a lo largo de los años sesenta. No obstante, dos fenómenos han debilitado su imagen. En primer lugar, la fórmula de cálculo actual utiliza como salario de referencia el promedio simple de los mejores 48 salarios nominales entre los últimos 60, con lo cual las pensiones otorgadas en los últimos 20 años, con tasas de inflación superiores al 15%, han representado tasas de remplazo relativamente bajas. En segundo lugar, la política de revaloración de pensiones antes de 1991 definía tasas de crecimiento superiores para las pensiones más bajas, con lo cual la distribución de las pensiones se fue aplanando y en la actualidad la relación entre los beneficios y el esfuerzo contributivo es relativamente débil.

De esta forma, el régimen de IVM/CCSS se ha ido convirtiendo en un programa esencialmente redistributivo, incapaz de otorgar a los grupos medios un nivel de pensión acorde con sus ingresos. Ello ha tenido como consecuencia un agravamiento de la evasión por subdeclaración y una pérdida de legitimidad, aún no irreversible, entre los grupos medios de la población.

c. Evolución de costos a largo plazo e inequidad intergeneracional

La estructura demográfica de la población costarricense y la reciente expansión del Régimen de IVM, hacen de éste un régimen relativamente joven que no presenta en el corto plazo los problemas financieros de otros regímenes públicos del continente. Sin embargo, la relación entre activos y pasivos va a pasar de 6,9 en 1996 a 5,6 en el 2020, a 4,8 en el 2030 y a 3,2 en el 2040, lo cual, si no se toma ninguna medida, implicará que la prima de reparto (gastos/salarios) pasará de 7,4% en 1996 a 11,0% en 2020, a 15,5% en el 2030 y a 20,6% en el 2040.

Dada la importancia de la carga que actualmente pesa sobre la planilla, el país no podrá hacer frente a este crecimiento en el costo de las prestaciones, sobre todo si se considera el costo de otros programas sociales igualmente importantes. A esta dificultad se suma un problema de inequidad intergeneracional que debe ser tomado en cuenta: un sistema puro de reparto transferirá una carga extremadamente alta hacia las generaciones futuras, cuando existen condiciones para que las generaciones actuales asuman, al menos parcialmente, la responsabilidad de sus propias pensiones.

4. Principios básicos de nuestra protección de la vejez

El conjunto de la política social costarricense y de las instituciones públicas en que se sustenta, se basa desde el siglo pasado en el principio de la integración social. El desarrollo de los principales programas sociales del Estado, tanto en educación como en salud, ha buscado desde un principio responder a las necesidades de los grupos medios: fueron diseñados para esos grupos y esos grupos fueron sus primeros y principales beneficiarios. Una vez diseñados e integrados a ellos esos grupos medios, el esfuerzo del Estado ha consistido en incorporar dentro de esos programas a los grupos menos favorecidos, pero sin por ello excluir a los grupos medios. Todo lo contrario: la permanencia de estos últimos grupos dentro de esos programas fue durante mucho tiempo la principal garantía de que los estándares de calidad y la atención al usuario - independientemente de su nivel de ingresos- fueran buenos.

Ello no quiere decir que el Estado costarricense no hubiera desarrollado programas específicos para responder a las necesidades particulares de los grupos más pobres. Esos programas existieron desde el siglo pasado, pero no con el propósito de satisfacer por separado las necesidades de los pobres en materia de salud y educación, sino con el propósito de crear condiciones para que los pobres se incorporaran a los programas universales que amparaban a los otros grupos sociales.

Esta vocación integradora de nuestra política estatal es fundamental para explicar la gran cohesión social de Costa Rica, y ha sido, en las condiciones concretas de nuestro país,

la manera mas eficiente de utilizar nuestros escasos recursos. ¿Qué significa esa vocación, en términos concretos, para el sistema de pensiones?

En primer lugar, significa que las pensiones deben ser contributivas. No deben financiarse de la caja única del Estado ni de impuestos indirectos, sino de contribuciones específicas sobre los ingresos. Al recibir una pensión, el jubilado no se siente una carga para sus hijos; pero si esa pensión se financia con impuestos generales, él puede percibirse y ser percibido como una carga para la sociedad, una carga para todos los contribuyentes. Las pensiones no deben ser percibidas como un fardo para los trabajadores activos, sino como un derecho ganado a lo largo de la vida laboral del pensionado, y para ello el Régimen General de Pensiones debe ser contributivo y financiarse con los ingresos personales de sus afiliados.

En segundo lugar, significa que haya una adecuada relación entre el esfuerzo contributivo y los beneficios. No basta que los jubilados no se sientan una carga para sus hijos ni para los demás contribuyentes: también es necesario que los jubilados pobres no se sientan una carga para los demás jubilados. Un régimen de prestaciones uniformes en el cual todos los jubilados, pobres y ricos, reciben una pensión relativamente parecida independientemente de su esfuerzo contributivo, trae como consecuencia que el sistema pierde legitimidad frente a los grupos medios y termina por ser desmantelado.

En tercer lugar, significa que haya un componente de solidaridad entre los diferentes grupos de ingreso. Si durante nuestra vida activa los costarricenses hemos optado por ser solidarios con nuestros compatriotas más pobres, ¿por qué debería ser diferente en la vejez? La pensión debe representar un porcentaje del salario relativamente mayor en el caso de los afiliados más pobres, ya que los afiliados más ricos disponen de medios en su vejez; y aunque la relación entre beneficios y contribuciones deba ser lo suficientemente marcada como para promover la participación en el sistema de los grupos de mayores ingresos, esa relación no debe ser de 1 a 1.

5. La reforma

El conjunto de la reforma tiene tres grandes áreas de acción:

a. Unificación del primer pilar de protección general básica:

Se busca que el régimen básico de prestaciones, de requisitos y de contribuciones para el conjunto de la población costarricense sea homogéneo. Ello se conseguirá a través de dos etapas, la primera de las cuales ha sido exitosamente llevada a cabo. En esa primera etapa se reformaron los principales regímenes de protección básica alternativos al de Invalidez, Vejez y Muerte, esto es, el Régimen del Magisterio Nacional y los Regímenes Especiales con cargo al Presupuesto. Su reforma buscaba que su configuración se acercara a la de IVM, gracias a lo cual el déficit actuarial de esos regímenes se redujo substancialmente y se hicieron grandes ahorros fiscales a mediano y largo plazo. Entre otras cosas se definieron requisitos de cotización, se redujo la tasa de remplazo, se modificó el método de revalorización de las pensiones y se aumentaron las cotizaciones.

En una segunda etapa, se promoverá el traslado de los afiliados de esos regímenes al de IVM. Esto último es posible gracias al hecho de que la reforma de ambos regímenes dejó estipulado que sus afiliados tienen la opción de pasarse (de forma irreversible) a IVM, lo cual irá acompañado de la transferencia por parte del Estado de una cierta suma de recursos a este régimen y a la operadora privada escogida por el trabajador. La reforma igualmente clausuró los Regímenes Especiales y el Régimen del Magisterio: los nuevos funcionarios públicos quedarán afiliados al Régimen de IVM y los miembros del Magisterio Nacional con menos de 35 años tendrán la opción de adherirse a un Fondo de Capitalización de Beneficio Definido de adhesión igualmente voluntaria o de pasarse (de manera irreversible) a IVM.

b. Racionalización del primer pilar de protección general básica

La reforma del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS tiene tres objetivos: (i) mejorar la relación entre el esfuerzo contributivo y los beneficios, con el fin de reducir los incentivos a la evasión, (ii) hacer más transparentes y efectivos los elementos de solidaridad entre grupos sociales y entre generaciones, con el fin de eliminar subsidios y transferencias irracionales, y (iii) garantizar que la futura evolución de sus costos sea viable para el país desde el punto de vista económico. Esta racionalización contiene tres acciones concretas.

En primer lugar, modificación del salario de referencia: deja de estar constituido por los mejores 48 de los últimos 60 salarios mensuales nominales, y pasa a ser el salario indizado sobre el cual el trabajador ha cotizado efectivamente a lo largo de toda su vida. Este cambio busca mejorar la relación entre el esfuerzo contributivo y los beneficios, eliminar incentivos para la evasión y las desigualdades aleatorias introducidas por la inflación, y corregir la transferencia implícita de ingresos que perjudica a los trabajadores cuyos ingresos tienden a deteriorarse al final de su carrera (trabajadores manuales).

En segundo lugar, imposición de un tope a la base salarial cotizante, por encima del cual el trabajador cotiza para un segundo pilar de capitalización individual. Esta fórmula constituye una manera más equitativa de imponer un tope a los beneficios, busca mejorar la relación entre contribución y beneficios y eliminar incentivos a la evasión.

En tercer lugar, nueva fórmula de cálculo. Según esta fórmula, se establecen tasas de remplazo marginales decrecientes por tramos de nivel de ingreso, de manera que todos los trabajadores se benefician de la misma estructura de tasas marginales, aunque en promedio los grupos de menores ingresos obtienen una tasa de remplazo superior.

c. Constitución de un segundo pilar complementaria de capitalización individual obligatoria

El programa de capitalización individual obligatoria asignará alrededor de un 5% de la planilla (proveniente de una reasignación de las cargas actuales) a la constitución de cuentas individuales de ahorro para el retiro. Estas cuentas y sus fondos serán gestionados por operadoras privadas (aunque podrá autorizarse la operación de operadoras públicas) bajo la supervisión de la Superintendencia General de Pensiones,

y el contribuyente elegirá libremente la operadora que gestionará su propia cuenta individual. Estos planes complementarios de pensiones cubrirán únicamente el riesgo de vejez y la recaudación será única y realizada bajo el control de la CCSS. Su desarrollo permitirá disminuir la presión sobre el primer pilar de protección general básica (con lo cual la CCSS podrá disminuir la tasa de remplazo de IVM sin que la protección de la población disminuya sensiblemente) y promover el ahorro de largo plazo.

Con la constitución de este programa se busca distribuir más equitativamente la carga de la previsión entre las generaciones, ya que una mayor proporción de los beneficios futuros se financiarán con la rentabilidad de las inversiones más bien que con las contribuciones de los futuros cotizantes.

La afiliación de los trabajadores a ambos pilares es obligatoria y no exista ninguna posibilidad de que opten entre ellos o de que transfieran parte de sus contribuciones de uno a otro. En el primero los contribuyentes más pobres que coticen 35 años recibirán cerca de un 60% de su último salario, y los más ricos alrededor de un 35%; y en el segundo pilar todos recibirán entre un 15% y un 25. El espacio del segundo pilar queda garantizado por la reducción paulatina de la tasa de remplazo promedio del primer pilar y por la fijación de un tope de cotización a ese primer pilar (el exceso deberá ser capitalizado en el segundo pilar).

6. Conclusiones: la viabilidad de la reforma

Las ventajas de la reforma, desde el punto de vista de la sociedad como un todo, pueden sintetizarse en tres grandes grupos:

En primer lugar, recupera y renueva los principios básicos que han regido la convivencia social en la historia contemporánea de Costa Rica, muy particularmente el principio de solidaridad entre generaciones y entre grupos sociales, al mismo tiempo que recompensa el esfuerzo individual y crea adecuados incentivos para que la iniciativa individual opere en la dirección de fortalecer los intereses de la colectividad. Particularmente se redimensiona el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte con el fin de diversificar los instrumentos de protección y las formas de financiamiento (gracias a la constitución del segundo pilar de capitalización individual), al mismo tiempo que se recupera su legitimidad frente a todos los grupos sociales del país y se renueva como el principal régimen de protección básica para toda la población.

En segundo lugar, se trata de un diseño flexible, ecléctico y muy abierto, que fortalece la institucionalidad tradicional del país pero sienta las bases de una profunda renovación de la previsión para la vejez. En ese sentido, el diseño no opta por ninguna fórmula preconcebida, sino que combina los diferentes instrumentos y modelos - capitalización y reparto, contribución definida y beneficio definido, gestión pública y gestión privada- de tal manera que el país siempre tenga la posibilidad, a la luz de la evolución ulterior del sistema, de modificar el equilibrio definido y de darle en el futuro más peso a uno u otro pilar.

En tercer lugar, no hay ningún costo de transición vinculado a la reforma (salvo el inherente al traslado de contribuyentes de los regímenes especiales al Régimen de IVM). Gracias al hecho de que el Régimen Público garantizará a sus contribuyentes una adecuada protección durante todo el periodo de la transición, los planes de capitalización individual irán madurando naturalmente, sin que el Estado deba hacer frente a una erogación extraordinaria de recursos.

Podría mencionarse una cuarta ventaja de la reforma: se promueve la concentración de un ahorro financiero de largo plazo que, con un adecuado marco jurídico e institucional, podría jugar un papel muy importante para el desarrollo del mercado de capitales de Costa Rica y de la región y para una asignación más eficiente de los recursos productivos. No obstante, esta concentración de ahorro financiero constituye precisamente el principal riesgo de la reforma y se encuentra a la base de los temores que genera en el país su implementación.

Efectivamente, investigaciones recientes de reformas previsionales articuladas en torno a programas de capitalización individual parecen indicar que estos programas no implican un aumento significativo del ahorro nacional. Al constituir fondos de pensiones, lo que se hace es propiciar que parte del ahorro nacional asuma la forma de ahorro financiero y se someta a la intermediación bursátil. La pregunta que surge de inmediato ante esta constatación es la siguiente: ¿la concentración de este ahorro bajo la forma de fondos de pensiones permitirá un mayor y más eficiente financiamiento de la inversión productiva que en la actualidad?

La importancia de la pregunta radica en el hecho de que la llamada “crisis del envejecimiento” no es otra cosa que el deterioro de la relación entre el número de productores (trabajadores activos) y el número de consumidores (trabajadores activos, jubilados y desempleados), y este deterioro, inherente a la transición demográfica, es por completo independiente de la forma de financiamiento de la seguridad social: el país sólo se puede preparar para ella atenuando hasta donde sea posible la tendencia y especialmente destinando mayores recursos a la inversión productiva, con el fin de que los ganados permitan que la transición demográfica no se vea acompañada por una restricción creciente del consumo real de toda la sociedad.

Por ello el diseño de los Sistemas de Pensiones debería partir de esa pregunta: ¿cuál es el diseño que garantiza una mejor relación entre el ahorro nacional y la inversión productiva? En las condiciones actuales de nuestro país es claro que el mercado de valores no se encuentra en condiciones de canalizar el ahorro financiero generado por la reforma de una manera eficiente hacia la inversión productiva. Por el contrario, sería de esperar que con la reforma recursos que actualmente sirven en las empresas como capital de trabajo terminen por destinarse en una proporción muy importante al financiamiento del gasto corriente del sector público, ya que difícilmente los fondos de pensiones podrían invertirse mayoritariamente en acciones y en deuda privada a corto plazo.

No obstante, es innegable que esa concentración de ahorro financiero podría jugar un papel único en la dinamización del mercado de capitales y en la reorientación del desarrollo nacional. Desperdiciar la oportunidad de contar con ese poderoso instrumento

para promover el desarrollo nacional sería tan irresponsable como instituirlo sin asegurarse que las condiciones mínimas estén dadas para que ese ahorro financiero sea usado de manera eficiente. ¿Cuáles son esas condiciones que deben verificarse para que la constitución de los fondos previsionales contribuya efectivamente con el desarrollo de las economías latinoamericanas y con el bienestar de su población? Si conseguimos liberar las discusiones sobre estos temas del carácter pasional que a menudo las ha caracterizado y las abordamos con la serenidad y la profundidad que exigen los desafíos en juego, estaremos quizás en condiciones de dar un nuevo salto de calidad en el debate y sentar las bases para una cooperación horizontal que ha estado prácticamente ausente en la región y que es particularmente vital para las pequeñas economías de nuestro continente.

Anexo

**COSTA RICA:
PROGRAMAS DE SEGURO
DE RIESGOS DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE**

Programa e Institución	Fuente de Financiamiento	Cuotas (%)	Beneficios	Cobertura de la fuerza de trabajo	Otros
Seguro IVM Caja Costarricense de Seguro Social	Aportes tripartitos sobre salarios	Trabajador 2.5 Patrono 4.75 Estado 0.25	Invalidez, Vejez, Muerte (Ben. definido)	600.000	Modelo de financiamiento de prima escalonada
Regímenes del Magisterio Nacional Junta de Pensiones del Magisterio y Dirección Nacional de Pensiones	Aportes tripartitos sobre salarios	Trabajador 10% a 14% Estado cubre el resto	Invalidez, Vejez, Muerte (Ben. definido)	Empleados del Magisterio Nacional 45.000	Modelo de financiamiento de reparto deficitario (clausurado) y nuevo sistema de prima escalonada
Regímenes de la Ley Marco Dirección Nacional de Pensiones	Aportes tripartitos sobre salarios	Trabajador 7% Estado cubre el resto	Invalidez, Vejez, Muerte (Ben. definido)	Empleados de Ministerio de Hacienda y otros grupos de empleados del Gobierno Central 5.000	Modelo de financiamiento de reparto deficitario; clausurado
Régimen del Poder Judicial	Aportes tripartitos sobre salarios	Trabajador 9% Patrono 9% Estado 0.25%	Invalidez, Vejez y Muerte (Ben. definido)	Empleados del Poder Judicial 4.000	Modelo de financiamiento o capitalización parcial.
Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico FODESAF y CCSS	FODESAF: Impuesto de ventas y aporte patronal sobre salarios	Transferencias de FODESAF a la CCSS	Pensiones de asistencia social a ancianos, viudas y huérfanos	Población indigente no cubierta por regímenes contributivos 64.000	Modelo de financiamiento de reparto.
Pensiones de Gracia y de Guerra Dirección Nacional de Pensiones	Impuestos generales		Pensiones de asignación global definida	Ex empleados públicos y ex combatientes de 1948 2.000	Técnicamente se ha considerado necesaria su clausura

Fondos complementarios ocupacionales Instituciones públicas	Aportes patronales; voluntario para el patrono.	Entre el 3% y el 5% sobre los salarios	Prestaciones de Vejez	Empleados de algunas instituciones públicas 60.000	El sistema de financiamiento es variado. No existe suficiente información sobre su situación financiera
Fondos de ahorro individual Operadoras de Fondos Privados de Pensiones	Aportes voluntarios	Nivel de cotización acordada entre Operadora y afiliado	Planes de aporte definido. No hay regulaciones sobre los riesgos cubiertos.	Personas de diversos sectores y categorías ocupacionales 190.000	Prerrogativas fiscales: ahorro deducible de la renta, hasta el 10% de los ingresos.
Seguro de Riesgos	Aporte	Primas	Prestaciones	60% de la	Alrededor de