

INT-0885

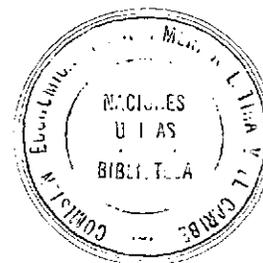
Distr.
INTERNA

LC/IN.107
15 de noviembre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



INFORME SOBRE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN COSTA RICA:
DESCRIPCION, OPCIONES DE REFORMA Y UNA PROPUESTA INTEGRAL

(Primera versión sólo para comentarios)* /

* / Este trabajo fue preparado por el señor Ronald Cartin, Consultor del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/90/001 "Políticas Financieras para el Desarrollo". Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, pueden no coincidir con las de la Organización.

90-11-1827

h

h

h

h

INDICE

I-	Introducción	1
	1.1 Comentarios preliminares sobre el contenido y objetivos	1
	1.2 Vistazo global a los Sistemas de Pensiones en Costa Rica	2
II-	Descripción de los Dos Principales Sistemas de Pensiones	6
	2.1 Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte	6
	2.2 Regímenes Especiales del Sector Público	18
III-	Evaluación Global y Análisis de Opciones de Reforma de los Sistemas de Pensiones	27
	3.1 Forma de participación: Obligatoria o Voluntaria	29
	3.2 Objetivos del plan: Protección Básica Uniforme o Sustitución de Remuneración	31
	3.3 Estructura de los beneficios: Beneficios Definidos o Contribución Definida	34
	3.4 Método de financiamiento actuarial: Reparto o Capitalización	37
	3.5 Tipo de Administración: Estatal o Privada	44
	3.6 Diseño del nuevo sistema global: Sistema Único o Distintos Sistemas	46
IV-	Propuesta de un Nuevo Diseño de Sistema Global de Pensiones	47
	4.1 Algunas de las metas que el nuevo sistema global debe tratar de lograr	47
	4.2 Una propuesta de Sistema Global	52
	4.3 Estimación de los Fondos que ocasionarían los Regímenes Complementarios	54
		58
	ANEXO	

14

15

16

17

I- Introducción

1.1 Comentarios preliminares sobre el contenido y objetivos

El presente reporte es el informe preliminar que sobre el sector de pensiones para el caso Costa Rica se presentará en el Seminario Técnico sobre "Regulación de Banca y Reforma del Sistema Previsional", organizado por el proyecto conjunto PNUD/CEPAL RLA/90/001 "Política Financiera para el Desarrollo".

Este Seminario tiene como propósito "presentar, comentar y evaluar diversos estudios de casos nacionales, referidos tanto a los sistemas de pensiones y fuentes de ahorro a largo plazo, como a la regulación y supervisión de la banca". La tarea que concierne a este reporte es únicamente la relativa a los distintos fondos de pensiones que existen en operación en Costa Rica.

Los objetivos específicos de este estudio son:

- describir y evaluar los actuales sistemas de pensiones en Costa Rica
- analizar sus opciones de reforma
- y emitir una propuesta factible de un nuevo sistema integral, contemplando la introducción de regímenes complementarios de capitalización y haciendo algunas estimaciones sobre la acumulación de fondos que esto representaría.

Seguidamente en este mismo Capítulo I se introduce el tema presentando el panorama global de los sistemas de pensiones en Costa Rica.

En el Capítulo II se presenta una descripción individual más detallada de los principales dos sistemas de pensiones que operan en el país. Se hace referencia entre otros, a la estructura legal e institucionalidad de los regímenes, en cuanto a beneficios, administración, recursos financieros e inversión, y se analiza el sistema de financiamiento y la situación financiera que atraviesan.

En el Capítulo III se presenta un análisis global de las opciones de reforma de los sistemas de pensiones, en cuanto a características centrales como tipo de participación, objetivos del plan, estructura de los beneficios, método de financiamiento y administración del régimen.

En el Capítulo IV se emite una propuesta de un nuevo diseño de sistema global de pensiones para Costa Rica. La alternativa propone, además de la implementación de un régimen único de protección básica, la creación de un sistema de regímenes complementarios, que operarían bajo un método financiero de capitalización y por ende podrían acumular importantes fondos de reserva.

Por último, se presenta en el Anexo algunas estimaciones tendientes a dar una idea de la magnitud de los fondos que podrían acumular los regímenes complementarios.

1.2 Vistazo global a los sistemas de pensiones en Costa Rica

1.2.1 Principales sistemas de pensiones

En la actualidad, operan en Costa Rica numerosos planes de pensiones. Muchos de ellos son accesibles a sólo grupos pequeños de trabajadores y operan en forma independiente, descoordinada y sin fiscalización externa.

Ante esta característica, y con miras a presentar un panorama global de la situación, los principales regímenes de pensiones que protegen a los costarricenses pueden dividirse en dos grupos o sistemas principales:

1- El Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (I.V.M.), creado por la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (1) y administrado por esa Institución. El programa de I.V.M., que es el sistema de pensiones del Seguro Social de Costa Rica, es sin duda el principal sistema de pensiones que opera en el país, cubriendo aproximadamente a 485,627 trabajadores en todo el territorio nacional (2).

[1] La Ley fue decretada en 1941 pero el programa de pensiones inició operaciones hasta 1947.

[2] Dato preliminar a junio 1989.

2- Los Regímenes Especiales del Sector Público, cargados al Presupuesto Nacional de la República. Estos regímenes han sido creados por distintas Leyes [1] y, aunque cubren a un grupo de trabajadores de mucho menor número que el I.Y.M., tiene gran impacto en la situación fiscal del país ya que se financian en su gran mayoría con recursos del Tesoro Nacional. Operan actualmente en el país aproximadamente 13 regímenes especiales, que cubren a cerca de setenta mil trabajadores públicos, [2] (aproximadamente un 42% de la Administración Pública).

[1] Algunos decretados antes de la creación de los Seguros Sociales (1941) y otros posteriores a esa fecha.

[2] Dato aproximado de la Comisión Nacional de Pensiones.

Nota:

Adicionalmente a estos dos sistemas principales pueden mencionarse otros dos grupos:

- El Régimen No Contributivo de Pensiones (*)
- Los regímenes independientes de suplemento o de complemento (**)

Sin embargo, por su constitución legal y forma en que han operado en el pasado, son de mucho menor importancia relativa que los que se citaron.

(*) El Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico, creado por Ley # 5662 del 23 de diciembre de 1974 (Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares) es más bien un programa de "asistencia pública" y no de seguros sociales.

El Régimen proporciona pensiones de acuerdo a sus posibilidades financieras a personas en evidente estado de necesidad. Los beneficios no se interpretan como un derecho legal de las personas que califiquen sino como un posible auxilio, que podrían recibir si hay recursos. A diciembre de 1989 el número de pensiones ordinarias que otorgaba era de 48.206.

(**) Los regímenes de suplemento o de complemento son planes de pensiones que han surgido generalmente por acuerdos entre patronos individuales y sus trabajadores. Operan en forma bastante independiente y no son regulados por el Estado. Regímenes de este tipo han comenzado a operar en diversas Instituciones Autónomas, Bancos y Colegios o agrupaciones gremiales.

Asimismo, en la empresa privada recientemente ha surgido una nueva opción ofrecida por diversos grupos o entes financieros, denominada como "planes de ahorro para el retiro". Estos son realmente contratos de fideicomisos entre financieras y trabajadores.

1.2.2 Cobertura de los sistemas de pensiones

En Costa Rica la población económicamente activa es de 1,025,548 [1]. De esta población de trabajadores, como se detallo en la sección anterior, se tiene que:

- 485,627 son cubiertos por el Seguro de I.V.M.
- y 70,000 son cubiertos por los Regímenes Especiales del Sector Publico.

Por lo tanto, podría concluirse que aproximadamente 469,921 trabajadores quedan desprotegidos por los sistemas principales de pensiones en Costa Rica.

[1] Según "Encuesta de Hogares", D.G.E.C., julio 1989.

En resumen, en relacion a su protección por los regímenes de pensiones existentes, la población económicamente activa podría distribuirse porcentualmente así:

Protegidos por IVM	47.35 %
Protegidos por Regímenes Especiales	6.83 %
NO PROTEGIDOS (*)	45.82 %

(*) Una pequeña parte de esta población podría tener eventualmente posibilidad de un auxilio del "Regimen No Contributivo de Pensiones". La mayoría en cambio, dependerá de sus ahorros y prevision personal en caso de retiro.

1.2.3 Evolución legislativa

Es evidente que los legisladores no han llegado a un consenso sobre la política global y filosofía integral en el campo de pensiones. Esto se ha manifestado a través de los años en las numerosas leyes (con filosofía y objetivos diferentes, y a veces conflictivos entre sí) que en esta area se han aprobado.

Con respecto a la evolución cronológica de la Ley en el área de pensiones, es interesante destacar los siguientes aspectos:

- Antes de aprobarse los seguros sociales en Costa Rica, existían ya más de ocho regímenes especiales independientes de pensiones.
- En 1941, al establecerse los seguros sociales en nuestro país y promulgarse la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, se define una alternativa de solución al problema de regímenes especiales de pensiones. Se establece que todo nuevo trabajador del Gobierno debía acogerse al Seguro Social y de esta manera, estos Regímenes se estarían "cerrando" al grupo protegido a esa fecha; para los nuevos entrantes, las pensiones se regirían por las disposiciones del Régimen administrado por la C.C.S.S.
- El programa de pensiones del Seguro Social no comenzaría a operar hasta 1947. En el ínterin (entre aprobación y entrada en vigencia del I.V.M.), el Legislador aprueba dos nuevos e importantes regímenes especiales.
- Posterior a 1947, y aún en años más recientes, diferentes grupos de poder han logrado incorporarse a los Regímenes de Pensiones Especiales.

II- Descripción de los Dos Principales Sistemas de Pensiones

2.1 Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)

Creación

El Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) fue creado a través de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (*), como parte del régimen general del seguro social, en el año 1941. Sin embargo, el IVM inicia operaciones hasta el año 1947.

(*)Ley # 17 de noviembre de 1941, modificada posteriormente por Ley # 17 de octubre de 1943.

Campo de aplicación

La Ley pretende establecer obligatoriedad del Seguro Social para todos los trabajadores manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario (*).

(*) En fecha posterior se cubriría eventualmente a los trabajadores independientes.

Sin embargo, la misma Ley establece tres grupos que quedarían exentos de esta obligatoriedad:

- los miembros de la familia del patrono que vivan con él, trabajen a su servicio y no perciban salario en dinero.
- los trabajadores que reciban una pensión del Estado, sus Instituciones o Municipalidades.
- los que a juicio de la Junta Directiva no deban figurar en el Seguro Obligatorio.

Es importante destacar que el Seguro Social se ha ido implantando en forma gradual y progresiva, de acuerdo con la actividad y ubicación de las entidades laborales, y con los distintos grupos de trabajadores. (*)

(*) Nota:

Una descripción cronológica de la extensión progresiva de IVM, sería:

- 1 de enero de 1947. Servidores del Estado (profesionales y oficinistas) e instituciones públicas protegidas por el Regimen de Enfermedad y Maternidad, remuneradas mediante salarios fijos consignados en presupuestos respectivos.
- 1 de julio de 1947. Empleados de instituciones y empresas públicas o privadas, Gerentes, Administradores, personas con funciones de dirección o administración, empleados de oficina, consultorios profesionales, escuelas particulares (excepto porteros, mandaderos y trabajadores que se dediquen a labores de limpieza), capitanes de barco, oficiales, asistentes de administración.
- Octubre de 1958. Trabajadores del Estado con actividades de oficina que no habían ingresado en enero de 1947, por no estar protegidos por el Regimen de Enfermedad y Maternidad.
- 1 de enero de 1959. Empleados del Banco Nacional de Costa Rica.
- 1 de noviembre de 1960. Servidores del Estado, poderes del Estado, Tribunal Supremo de Elecciones e Instituciones autónomas (en todo el país), semiautónomas y municipales cuya relación de trabajo fuera permanente, porteros en general; trabajadores dedicados a labores de limpieza y aseo de oficinas, dependientes de mostrador, cobradores y trabajadores manuales que no realizan labores agrícolas (en aquellos lugares donde estuviere extendido el Seguro de Enfermedad y Maternidad).
- 1 de mayo de 1962. Trabajadores de industria y manuales, tiendas, comercio en el área metropolitana que no disfrutaban el beneficio de IVM.
- 13 de setiembre de 1963. Mandaderos y auxiliares de comercio.
- Agosto de 1968. Trabajadores de la construcción.
- Setiembre de 1968. Trabajadores de jornales (KP) Estado.
- Agosto de 1969. Trabajadores del Muelle Ferrocarril Eléctrico al Pacífico.
- Octubre de 1971. Trabajadores de Industrias, manuales, tiendas, comercio en áreas rurales.
- Diciembre de 1973. Trabajadores domésticos, incluye jardineros, choferes al servicio en casas particulares.
- Junio de 1975. Trabajadores agrícolas y de ganadería.

Para efectos de analizar la cobertura alcanzada en la práctica por el Seguro de IVM, es conveniente comparar la fuerza de trabajo en Costa Rica con la cubierta por el IVM, por categoría ocupacional: asalariados (Gobierno, Privado y Doméstico); y no asalariados (cuenta propia y trabajadores familiares).

Las cifras disponibles corresponden al año 1989 y se pueden agrupar así:

Cuadro # 1
 PORCENTAJE DE PERSONAS PROTEGIDAS
 SEGUN CATEGORIA OCUPACIONAL

Categoría Ocupacional	[1] Número personas en Costa Rica	[2] Número personas proteg. por IVM	[1]/[2] Porcentaje de la categoría proteg. por IVM
<u>Asalariados:</u>			
Sector Publico	167,957	119,996	71.4
Sector Privado	510,288	351,873	69.0
Servicio Domést.	<u>48,759</u>	<u>6,033</u>	12.4
Subtotal	727,004	477,902	65.7
<u>No Asalariados:</u>			
Cuenta Propia	246,138	5,471	2.2
Trabaj. Familiares	42,294	-	0.0
Otros	<u>10,112</u>	<u>2,254</u>	22.3
Subtotal	298,544	7,725	2.6
<u>Total Fuerza Laboral</u>	1,025,548	485,627	47.4

[1] FUENTE: "Encuesta de Hogares", D.G.E.C., julio de 1989.

[2] FUENTE: "Estadística de Patronos, Trabajadores y Salarios", C.C.C.S., junio de 1989. (Tabulados Preliminares).

Es importante destacar que (a julio de 1989):

1- Con respecto al total de la fuerza laboral, el Seguro de IVM cubre un 47.4 % de la población económicamente activa del país.

2- Con respecto al grupo de asalariados, el IVM cubre aproximadamente a un 65.7 % de este grupo. Claramente, dentro de los asalariados el grupo de servicio doméstico es el más desprotegido (sólo el 12.4 % de este servicio esta cubierto).

3- Con respecto al grupo de no asalariados, el IVM cubre a sólo un 2.6 % de ellos.

Beneficios

En términos generales las prestaciones que otorga el Seguro de IVM son:

- Pensión por vejez
- Pensión por invalidez
- Pensión por muerte
- Indemnización por muerte de asegurados
- Servicios médico-hospitalarios a los pensionados

El Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte especifica las condiciones de cotización y edad, el monto de las pensiones, así como demás requisitos que se deberán llenar.

A continuación se citan los principales:

- 1- Los requisitos mínimos para pensionarse por vejez son:
 Hombres: 57 años de edad y un mínimo de 408 cuotas mensuales
 Mujeres: 55 años de edad y un mínimo de 408 cuotas mensuales
 (Por cada mes de edad sobre los mínimos especificados, el plazo de espera disminuye en 3 meses; ningún plazo de espera puede ser inferior a 120 meses).
- 2- Los requisitos para pensionarse por invalidez son:
 Haber cotizado un mínimo de 36 cuotas mensuales y haber perdido 2/3 partes de capacidad de desempeño.
- 3- Los requisitos para una pensión por muerte son:
 Haber cotizado un mínimo de 24 cuotas mensuales o estar disfrutando de pensión de vejez o invalidez.
- 4- El monto de una pensión de invalidez o vejez se calcula así:
 - 40% del sueldo promedio base
 - más (.125) % por cada mes cotizado
 - más 10 o 20 % de incremento por cargos familiares
 (El sueldo promedio base es el promedio de los 48 salarios más altos de los últimos 60 meses).

Administración y supervisión

La Ley especifica que la Caja Costarricense de Seguro Social (CAJA; o C.C.S.S.) es la Institución creada para aplicar el seguro social obligatorio e incrementar el voluntario. Asimismo, detalla que la CAJA será dirigida por una Junta Directiva que desempeñará sus funciones con absoluta independencia del Poder Ejecutivo (y por ende, será la responsable única de su gestión).

Con respecto a la supervisión del Régimen, la Ley establece muy poco en forma explícita. Si se observa que dentro de las atribuciones de la Junta Directiva está la doble función de dirigir y fiscalizar sus operaciones.

El Reglamento de IVM establece que la administración y los regímenes de control se regirán de acuerdo con las normas y reglamentos que dicte la Junta Directiva.

En la práctica se puede decir que:

- La función de auditoría interna (fiscalización de las cuentas y operaciones financieras de la Caja) están a cargo de un Auditor Interno.
- La función de auditoría externa recae en la Contraloría General de la República.
- No existe auditoría técnica-actuarial externa.

Recursos financieros, reservas y cotizaciones

De lo establecido en la Ley Constitutiva sobre los ingresos del Seguro Social, es importante destacar:

- a- los ingresos se obtendrán por triple contribución obligatoria de los asegurados, patronos y el Estado.
- b- las cuotas serán determinadas por la Junta Directiva de acuerdo con el costo de los servicios que haya de prestarse en cada región y de conformidad con los respectivos cálculos actuariales.

c- la formación de dos fondos:

- uno para beneficios y gastos del régimen de reparto (se cita que éste estará formado por la cuota de los patronos y se destinará a las prestaciones de enfermedad y maternidad *).
- uno para beneficios y gastos del régimen de capitalización colectiva (se cita que la cuota del Estado como tal y las cuotas del asegurado son las que se destinarán para el Seguro de I.V.M. *).

d- la Junta Directiva puede variar la aplicación de las cuotas de los patronos, o de los asegurados, o del Estado, a los fondos correspondientes de cualquiera de los regímenes de reparto o capitalización colectiva si de acuerdo con los cálculos actuariales, fuere aconsejable tal medida, para el mejor éxito del Seguro Social; previo estudio y autorización de la Contraloría General de la República *.

(*) Acogiéndose a esta disposición, la aplicación de cuotas mencionada en el punto c ha sido modificada.

El Reglamento de IVM establece que los recursos de ese seguro son:

- Las cuotas obligatorias del patrono, el trabajador y el Estado como tal.
- Las reservas acumuladas.
- El producto de las inversiones de los fondos de reserva.

Asimismo establece en la actualidad los siguientes porcentajes de cotización para IVM:

- Patrono... 4.75 % de los salarios de sus trabajadores
- Trabajador... 2.50 % de su salario
- Estado como tal... 0.25 % de los salarios

Limitaciones legales a la inversión

En términos generales, la Ley establece como criterio básico para la inversión de sus reservas el que esta inversión se realice en "las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad prefiriéndose, en igualdad de circunstancias, aquellas inversiones que al mismo tiempo reporten ventajas para los servicios de la Institución y que contribuyan, en beneficio de los asegurados, a la construcción de viviendas, a la prevención de enfermedades y al bienestar social en general".

Sobre las limitaciones legales a la inversión de este fondo, establece las siguientes prohibiciones:

- a- Hacer operaciones especulativas de cualquier naturaleza (*).
- b- Comprar o pignorar, acciones de sociedades anónimas en que estén interesados los directores, gerente, subgerentes o personeros de la Institución, o parientes de todas estas personas, por consanguinidad o por afinidad hasta el tercer grado, inclusive.
- c- No podrá hacer préstamos menores de setenta y cinco mil colones.
- c- No podrá hacer préstamos mayores de cinco millones de colones sin autorización legislativa.

(*) La interpretación o definición de "operación especulativa" por algunas Juntas Directivas ha sido muy particular. En el Reglamento de Inversiones este punto ha sido redactado como: "Operaciones que interfieren con los propósitos para los cuales han sido creados dichos fondos".

En resumen, podría decirse que la Ley no limita en forma determinante a la Junta Directiva. En el propio "Reglamento para la Inversión de las Reservas del Seguro de IVM" se establece que las reservas pueden destinarse, (además de préstamos con garantía hipotecaria; préstamos para adquirir auto para profesionales de la CCSS; y títulos valores del Estado y de sus instituciones autónomas) a:

"Otras modalidades de inversión a juicio de la Junta Directiva".

Activos contables, reservas y prácticas de inversión

Del Balance de Situación Ajustado del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte a diciembre de 1989, se puede sintetizar el siguiente balance simplificado:

Cuadro # 2
Balance General Simplificado (*)
al 31 de diciembre de 1989
Seguro I.V.M.
(Unidad: Millones de colones)

ACTIVOS

<u>Activo Corriente</u>		13,651
Bancos	793	
Inversiones Transitorias	7,307	
Bonos Corto Plazo	4,643	
Cuentas por Cobrar y Otros	908	
<u>Activo Fijo</u>		15,907
Inversiones Bancos Largo Plazo	300	
Inversiones Bonos Largo Plazo	5,294	
Hipotecas y Doc. por cobrar	565	
Préstamos Hipotecarios	6,548	
Deuda estatal	910	
Edificios, Revaluación edif.	715	
Terrenos, Revaluación terrenos	1,171	
Otros Activos	404	
TOTAL ACTIVOS		<u>29,558</u>

PASIVOS Y RESERVAS

<u>Pasivo Corriente</u>		724
SEM Cuenta Corriente (IVM)	102	
Depósitos Custodia, Garantía y Otros	438	
Gastos Acumulados	107	
Otros Pasivos	77	
<u>Pasivo a Largo Plazo</u>		12
Cuentas a Pagar Gobierno por deducción giros anulados	12	
<u>Reservas</u>		28,822
Reserva Pensiones Curso Pago	21,759	
Reserva Pensiones Futuro	1,777	
Aumento Neto Periodo	5,200	
Otras Reservas	86	
TOTAL PASIVO Y RESERVA		<u>29,558</u>

Fuente: "Balance de Situación Ajustado"; Gerencia División Financiera, C.C.S.S.

Es importante destacar que:

1- El total de activos al 31 de diciembre de 1989 con que cuenta el Seguro de IVM es del orden de los 29,558 millones de colones.

2- Las reservas de este Seguro alcanzan la cifra de 28,822 millones de colones (o sea, un 97.5 % del total de activos).

Nota Técnica: Este monto de reserva no representa en este caso una valoración matemática del pasivo actuarial, sino más bien la cifra obtenida de la acumulación de superavit de operación de períodos anteriores.

3- Las reservas podrían dividirse en los siguientes rubros generales:

	<u>Monto [1]</u>	<u>Porc. de la Reserva</u>
Títulos Valores [2]	17,881	62.04 %
Prest. Hipotecarios/ Hipotecas por cobrar	7,113	24.68 %
Deuda Estatal/Prest. Inst. [3]	960	3.33 %
Edificios/terrenos	1,886	6.54 %
Otros	982	3.41 %
TOTAL	28,822	100.0 %

Fuente: Datos agrupados del Cuadro 2

[1] UNIDAD: MILLONES DE COLONES

[2] Incluyen bonos del Estado recibidos como pago de la deuda estatal.

[3] Incluye solo deuda no saldada en bonos.

4- Los montos y rendimientos de los títulos valores por tipo de inversión son:

<u>Tipo Inversión</u>	<u>Monto Invertido [1]</u>	<u>Porc. del Total Títulos Valores</u>	<u>Rendimiento Promedio Ponderado</u>
Dep. corto plazo	2,104.1	11.77	20.80
Dep. largo plazo	300.0	1.68	21.50
Títulos propiedad corto plazo	5,489.7	30.70	21.57
Bonos estabiliz:			
- corto plazo	4,647.6	25.99	21.45
- mediano plazo	416.5	2.33	19.79
- largo plazo	7.0	0.04	24.70
Bonos largo plazo [2]	4,439.3	24.83	8.25
Bonos med. plazo	124.7	0.70	11.50
Bonos corto plazo	1.6	0.01	9.00
Acept. bancaria	350.0	1.96	22.50
Fideicomiso	.4	0.00	10.00
TOTALES	17,880.9	100.00 %	18.05 %

Fuente: Departamento Programación y Control de Inversiones, C.C.S.S.

[1] UNIDAD: MILLONES DE COLONES

[2] Esta cifra incluye gran parte de los pagos de la deuda del Estado a la CCSS

Sistema de financiamiento y potencial de inversión de las reservas en nuevos instrumentos financieros

Para opinar sobre la situación financiera del Régimen, o sobre la magnitud de las reservas y su potencial de su inversión, es necesario comprender el método actuarial bajo el que opera y el papel que en este método tiene la acumulación de fondos.

Al respecto me permito expresar:

a) La misma Ley Constitutiva estableció la formación de un fondo de capitalización colectiva para cubrir los beneficios correspondientes al Seguro de IVM.

Sin embargo, no establece en forma determinante el sistema de financiamiento actuarial, pues existen muchos posibles métodos que calzan bajo esta nomenclatura general o tipo.

b) Según los estudios actuariales que se realizaron previos al inicio del Régimen, el seguro debía ajustarse al régimen financiero de capitalización colectivo de "Prima Media Nivelada". Lo que se perseguía era financiar los beneficios y gastos del Régimen con una tasa de contribución uniforme a través de las generaciones. Consecuentemente, la prima media debía ser determinada al nivel necesario para que el valor actual probable de todos los egresos sea igual al valor actual probable de todos los futuros ingresos. (*)

(*) Cabe mencionar que tampoco aquí hemos concluyentemente identificado el método actuarial de financiamiento. Existen diferentes posibles métodos de prima media nivelada que difieren según las siguientes características:

- Beneficios acreditados o beneficios proyectados
- Edad alcanzada o edad inicial
- Determinación individual o colectiva
- Con o sin valor suplemental.

c) Dos estudios actuariales, uno realizado en 1980 y uno en 1985, recomendaron adoptar el sistema de "Prima Escalonada" (tal y como había sido definido matemáticamente por Peter Thullen en su estudio: "The Scaled Premium System for the Financing of Social Insurance Pension Schemes: Maximum Periods of Equilibrium") y así definirla explícitamente en el Reglamento de IVM. En el sistema de Prima Escalonada la tasa de cotización se fija para mantener el equilibrio durante un período determinado de tiempo.

Sin embargo a la fecha, el Reglamento de IVM no define explícitamente el método de financiamiento actuarial bajo el cual deberá operar.

d) En todo caso, pareciera razonable asumir que "Prima Escalonada" es el sistema de financiamiento bajo el cual se rige en la actualidad el Seguro de IVM.

Por lo tanto podría decirse que:

- los superávit de operación deben acumularse en una reserva técnica
- esta reserva puede colocarse en inversiones de largo plazo. Esto por cuanto por definición del sistema, solo podrán emplearse para cubrir el pago de los beneficios, los ingresos por cotizaciones y el producto de los intereses de las reservas (y no la reserva acumulada)
- el grado de acumulación de la reserva se controla de antemano escogiendo un "período de equilibrio" de mayor o menor duración
- el papel de la inversión de las reservas es determinante en el logro del período de equilibrio escogido. Si las reservas no son invertidas adecuadamente (como por ejemplo a tasas de retorno negativas) se producirá una situación de desequilibrio. Todo lo demás igual, a mayor rendimiento de las reservas mayor será el período de equilibrio.

Situación financiera del Régimen de I.V.M.

Un estudio reciente, realizado por la Dirección Técnica Actuarial de la CCSS, con datos a diciembre de 1988, da una proyección de los ingresos, egresos y reservas hasta el año 2000. A partir de estas proyecciones, esa Dirección recomienda incrementar las tasas de contribución.

En forma resumida, las proyecciones obtenidas bajo el esquema actual de cotizaciones y condiciones de beneficios, se detallan en el Cuadro # 3.

Cuadro # 3
Proyección de Ingresos, Egresos y Reservas
Esquema Actual de Cotizaciones y Beneficios

AÑO	INTERESES RESERVA	INGRESOS POR CONTRIB Y OTROS	TOTAL INGRESOS	TOTAL EGRESOS	RESERVA ACUMU- LADA AL FINAL DEL AÑO
1990	5,493.4	9,987.1	15,480.5	9,921.1	32,952.2
1991	6,852.8	12,111.2	18,964.0	12,750.9	39,165.2
1992	8,065.7	14,933.7	22,999.4	16,448.3	45,716.3
1993	9,074.8	18,304.9	27,379.7	21,202.7	51,893.2
1994	9,939.2	22,633.2	32,572.4	27,275.1	57,190.5
1995	10,722.4	27,911.1	38,633.5	35,068.2	60,755.9
1996	11,069.1	34,223.5	45,292.6	45,044.4	61,004.1
1997	10,622.8	41,845.2	52,468.0	57,624.8	55,847.2
1998	8,928.6	51,205.9	60,134.5	73,614.2	42,367.5
1999	5,375.4	63,117.0	68,492.4	94,097.9	16,761.9
2000	(981.8)	76,646.3	75,664.5	119,987.7	(27,561.2)

UNIDAD: MILLONES DE COLONES

Es importante destacar los siguientes puntos:

1- En el año 1991 los egresos ordinarios del período (por concepto de pensiones) superarán a los ingresos por contribuciones. Esto ha sido motivo de alarma para algunos altos funcionarios de la CCSS, quienes aseguran que para ese año deberán subirse las edades de retiro o subir las cotizaciones para que esto no ocurra.

2- Las reservas acumuladas comienzan a decrecer después de 1996. Según el modelo de Prima Escalonada de Peter Thullen, 1997 sería el año en que habría que realizar el "escalonamiento".

2.2 Regímenes Especiales del Sector Público

En la actualidad existen cerca de 13 regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional de la República. (*)

(*) El número exacto depende de cómo se agrupen las pensiones de acción bélica y de otros pequeños gremios.

De estos trece regímenes cinco de ellos son no contributivos. Estos otorgan beneficios por un monto básico de sobrevivencia y cubren a un número pequeño de trabajadores.

Los otros ocho regímenes sí son contributivos y son cargados al Presupuesto Nacional. (**)

Las leyes que los crearon fueron:

- Título XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial "De las Jubilaciones y Pensiones Judiciales"
Adicionado por Ley # 34 del 9 de junio de 1939
- "Ley de Jubilaciones y Pensiones para los Empleados del Ferrocarril al Pacífico"
Ley # 264 del 23 de agosto de 1939
- "Ley de Pensiones del Registro Nacional"
Ley # 5 del 16 de setiembre de 1939
- "Ley de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados de Comunicaciones".
Ley # 4 del 23 de setiembre de 1940
- "Ley de Pensiones Municipales"
Ley # 197 del 5 de agosto de 1941
- "Ley de Pensiones de Hacienda y Otros Empleados"
Ley # 148 del 23 de agosto de 1943
- "Ley de Pensiones de Obras Públicas y Transportes"
Ley # 19 del 4 de noviembre de 1944
- "Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional"
Ley # 2248 del 5 de setiembre de 1958

(**) Los Regímenes, a excepción del Poder Judicial y de Municipalidades, reciben sus recursos en forma directa del Presupuesto Nacional. Esos dos regímenes reciben sus recursos en forma indirecta como parte del Presupuesto asignado a las Instituciones.

Campo de aplicación

En términos generales, los regímenes especiales cubren cada uno a un determinado sector o grupo de trabajadores públicos y usualmente son excluyentes entre sí. En el cuadro #4 y #5 que siguen se detalla información sobre el campo de aplicación básico y número de trabajadores cotizantes.

Cuadro # 4
Año, Campo de Aplicación y Status de Los Regímenes Especiales

REGIMEN	AÑO DE CREACION	CAMPO DE APLICACION	STATUS (*)
Poder Judicial	1939	Empleados judiciales	Abierto
Ferrocarril	1939	Empleados del Instituto Aut. del Ferrocarril Electrico al Pacifico	Abierto
Registro Nal.	1939	Empleados del Registro Nacional Empleados de la Administ. Ctral del Minist. de Justicia, la Direc. Gral de Adapt.Social y Prev. del Delito -Para func. del Registro Público	Cerrado Abierto
Comunicaciones	1940	Empleados de correos y telégrafos Empleados de la Administ. Ctral del Ministerio de Gobernación	Cerrado
Municipalidades	1941	Empleados municipales	Cerrado
Hacienda	1943	Empleados de: Minist. de Hacienda, Trib. Sup. de Elecciones, Asamblea Legisl., Minist. Agric., Contral.Gral de la Rep., Ex-Miembros Sup. Poderes, Fabrica Nal. de Licores, Procurad.Gral de la Rep., Minist. de Trabajo, Serv. Civil, Imprenta Nacional	Cerrado (**)
M.O.P.T.	1944	Empleados del Minist. Obras Públicas y Transportes.	Abierto
Magisterio Nal.	1958	Empleados docentes o administrat. en: Minist.de Educacion y sus dependencias, Instit.docentes oficiales y las particulares reconocidas por el Estado. Incluye Sacerdotes	Abierto

(*)Definiciones:

- Se entenderá por régimen "Cerrado" como aquel en que no se admiten nuevos entrantes. O sea, los trabajadores que ingresan después de la fecha determinada no son cubiertos por el Regimen.
- Se entenderá por régimen "Abierto" como aquel que sí permite nuevos entrantes. O sea, los nuevos trabajadores tendrán la posibilidad de ser cubiertos por el Regimen.

(**) El status de "cerrado" no es claro bajo las perspectivas de La Ley #7013 del 18-11-85, que pretende extender la cobertura a otro grupo de servidores del sector público. Esta ley fue derogada posteriormente por la Ley # 7055 del 18-12-86, pero tal derogatoria fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en 1989.

Cuadro # 5
Trabajadores que cotizan a cada Régimen

<u>Regimen</u>	<u># activos</u>	
Poder Judicial	2,993	[1]
Ferrocarriles	N/A	[2]
Registro Nacional	722	[3]
Comunicaciones	1,138	[4]
Municipalidades	N/A	[5]
Hacienda	1,358	[6]
M.O.P.T.	432	[7]
Magisterio Nal	45,521	[8]

- [1] Tomado del Informe de fecha 20 de octubre de 1989 del Lic. Roger Seravalli.
- [2] No fue posible conseguir la información.
- [3] Tomado del Informe: Ejecución de la Fase Primera del Estudio Actuarial del Régimen del Registro Nacional. Asesoría Profesional R. Cartín, S.A. Setiembre 1990.
- [4] Tomado del Informe: Ejecución de la Fase Primera del Estudio Actuarial del Régimen de Comunicaciones. Asesoría Profesional R. Cartín, S.A. Setiembre 1990.
- [5] No fue posible conseguir la información.
- [6] Tomado del Informe: Ejecución de la Fase Primera del Estudio Actuarial del Régimen de Hacienda. Asesoría Profesional R. Cartín, S.A. Octubre 1990.
- [7] Tomado del Informe: Ejecución de la Fase Primera del Estudio Actuarial del Régimen del M.O.P.T. Asesoría Profesional R. Cartín, S.A. Setiembre 1990.
- [8] Tomado del "Estudio Actuarial del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional". Asesoría Profesional R. Cartín, S.A. Setiembre 1989.

Beneficios

Todos los regímenes especiales otorgan protección contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, Sin embargo, no existe uniformidad en cuanto a requisitos y forma de calculo del beneficio.

A continuación se resumen los principales requisitos y formula de calculo:

REGIMEN	AÑOS DE SERVICIO	EDAD MINIMA	SALARIO BASE (SB)	FORMULA CALCULO MONTO
<u>Poder Judicial</u>				
- Vejez	30	55	Promedio salarios ultimo año servicio	100 % SB
- Invalidez	10	-	Promedio salarios últimos año servicio	SB x años de servicio /30
- Muerte	10	-	Salarios último año de servicio	De 1/3 a 2/3 partes del monto que disfrutaba o pudo disfrutar
<u>Ferrocarriles</u>				
- Vejez	30	50	Promedio salarios últimos cinco años	Mitad del SB
	35	60	Promedio salarios últimos cinco años	2/3 partes del SB
- Invalidez	30	-	Promedio salarios últimos cinco años	Mitad del SB
	35	-	Promedio salarios últimos cinco años	2/3 partes del SB
	10	-	Promedio salarios últimos cinco años	SB/2 x años servidos /30
- Muerte	10	-	Promedio salarios últimos cinco años	100% del monto que disfrutaba o pudo disfrutar
<u>Registro Nal.</u>				
- Vejez	30	No hay	Sueldo asignado en el Presupuesto	100% SB
- Invalidez	10	-	Sueldo asignado en el Presupuesto	SB/30 x años de servicio
- Muerte	10	-	Sueldo asignado en el Presupuesto	100% del monto que disfrutaba o pudo disfrutar

REGIMEN	AÑOS DE SERVICIO	EDAD MINIMA	SALARIO BASE (SB)	FORMULA CALCULO MONTO
<u>Comunicaciones</u>				
- Vejez	30	50	Promedio salarios ultimos 12 meses	100% SB
	20	-	Promedio salarios ultimos 12 meses	80% SB [1]
	25	-	Promedio salarios ultimos 12 meses	100% SB [1]
- Invalidez [2]	10	-	Promedio salarios ultimos 12 meses	SB/30 x anos de servicio
- Muerte	10	-	Promedio salarios ultimos 12 meses	100% del monto que disfrutaba o pudo disfrutar

Notas:

[1] Régimen Excepcional que cubre a desplazados por innovación tecnológica.

[2] No se exigen los 10 años de servicio si era servidor activo al entrar en vigencia la Ley # 7018 del 20-12-85.

Municipalidades

- Vejez	35	60	Sueldo consignado en Presup. Gastos	2/3 partes SB
- Invalidez	7	-	Sueldo consignado en Presup. Gastos	2/3 partes SB x años de servicio /35
- Muerte	7	-	Sueldo consignado en Presup. Gastos	2/3 partes del monto que disfrutaba o pudo disfrutar

Hacienda

- Vejez	30	50	Sueldo y sus incrementos consignados en el Presup.	100% SB
- Invalidez	10	-	Sueldo y sus incrementos consignados en el Presup.	SB/30 x años de servicio
- Muerte	10	-	Sueldo y sus incrementos consignados en el Presup.	100 % del monto que disfrutaba o pudo disfrutar

REGIMEN	AÑOS DE SERVICIO	EDAD MINIMA	SALARIO BASE (SB)	FORMULA CALCULO MONTO
<u>M.O.P.T.</u>				
- Vejez	30	50	Promedio 12 sueldos mejores y pluses, deveng.en el periodo	100% SB
- Invalidez	10	-	Promedio 12 sueldos mejores y pluses, deveng.en el periodo	SB/30 x años de servicio
- Muerte	10	-	Promedio 12 sueldos mejores y pluses, deveng.en el periodo	100% del monto que disfrutaba o pudo disfrutar

Magisterio Nat.

- Vejez	30	No hay	Mejor salario de los últimos 5 años, mas el promed.de sobresueldos y dietas mensuales	100% SB
	25 (*)	No hay	Mejor salario de los últimos 5 años, mas el promed.de sobresueldos y dietas mensuales	100% SB
- Invalidez	10	-	Mejor salario de los últimos 5 años, mas el promed.de sobresueldos y dietas mensuales	SB/30 x años de servicio.
- Muerte	10	-	Mejor salario de los últimos 5 años, mas el promed.de sobresueldos y dietas mensuales	100% del monto que disfrutaba o pudo disfrutar

(*) El tiempo de servicio disminuye por haber laborado en enseñanza especial, horario alterno o zona incómoda e insalubre 10 años continuos o 15 años alternos.

Recursos y cotizaciones

En general los recursos financieros con que cuenta para financiarse los Regímenes Especiales son las cuotas de los trabajadores activos, de los pensionados y del Estado. En la práctica, como se verá más adelante, es el Estado el que está financiando una gran mayoría de los beneficios.

En el cuadro que sigue se describen los recursos financieros con que cuentan los diferentes regímenes:

CUADRO # 6
APORTES FINANCIEROS POR REGIMEN

<u>Regimen</u>	<u>Aporte del Participante Activo</u>	<u>Aporte del Participante Pensionado</u>	<u>Aporte del Estado</u>
Poder Judicial	5% sueldo	2% pensión	Suma que determine la Corte en Presup. Ord.
Ferrocarriles	3% sueldo	5% pensión	Presup. Ordinario en la cantidad necesaria
Registro Nal	1% sueldo (1-10 años)	4% pensión	Presup. Ordinario en la cantidad necesaria
	2% sueldo (10-20 años)		
	3% sueldo (20-35 años)		
Comunicaciones	5% sueldo	1% pensión	Presup. Ordinario en la cantidad necesaria
Municipalidades	2% sueldos extra y 3% sueldos	3% pensión	2% entradas municipales ordinarias
Hacienda	5% sueldo	5% pensión	Presup. Ordinario en la cantidad necesaria
M.O.P.T.	5% sueldo	1% pensión	Presup. Ordinario en la cantidad necesaria
Magisterio Nal.	5% sueldo	No hay	33.33% de Gastos (*)

(*) La Ley establece que los gastos y beneficios del Magisterio se financiarán por partes iguales: 33.33% Activos, 33.33% Patronos y 33.33% Estado.

Administración y supervisión

Con muy pocas excepciones, es evidente la falta de claridad existente sobre el Ente o Institución en quien recae la responsabilidad y manejo global de cada Régimen. Al respecto es importante destacar:

- A pesar que algunas de las Leyes establecen ese Ente Administrador, la función administrativa se ha interpretado en la mayoría de los Regímenes en forma muy limitada, circunscribiéndose a sólo la esfera de certificación y emisión de pagos, pero usualmente ignorando otras funciones administrativas de extrema importancia en un Régimen de Pensiones.

- En la mayoría de los Regímenes no existe separación legal de los fondos; y las cotizaciones especificadas por Ley simplemente ingresan al Tesoro General de la Republica.

- Asimismo, en la mayoría de los Regimenes no se lleva contabilidad separada. En muchos casos ni siquiera es posible detectar el nivel de ingresos que tuvo el Régimen; por lo tanto, no se puede comparar con el de egresos para determinar el déficit (o superávit) de operacion.

- En muchos casos, las funciones y responsabilidades se fragmentan y entregan a diferentes instituciones. Esto se realiza en algunas ocasiones en forma desordenada, sin la clara comprensión de las diferentes partes de la función de cada una, y con serias dudas sobre quién es el responsable de la ejecución global.

- En todos los casos, el mantenimiento de la información y de los registros básicos necesarios para una buena administración del Régimen no se hace en forma unificada ni coordinada. Por ello la información es usualmente deficiente e insuficiente para realizar estudios actuariales serios.

- Ninguno de los Regímenes está sujeto a una auditoría actuarial externa, ni sujeto a las regulaciones y normas de índole técnica de un ente fiscalizador externo.

Sistema de financiamiento

Ninguna de las Leyes de Creación de los Regímenes Especiales detalla el sistema o método de financiamiento actuarial bajo el cual operaría el Regimen. Al respecto es importante añadir que:

- No existe fundamento técnico de las cotizaciones establecidas. Debe señalarse que ningún Regimen se basó en un estudio actuarial previo.
- Podría considerarse que los Regímenes se financian bajo el sistema conocido como "Reparto Simple". Sin embargo, deseo señalar que aunque la frase "Pague a como va" (traducción de "Pay as you go") pareciera calzarle a estos Regímenes; lo que ha sucedido realmente en la práctica, es una falta total de planeamiento financiero-actuarial de mediano o largo plazo.

Situación financiera de los Regímenes Especiales

A pesar de la falta de estudios actuariales en la mayoría de estos Regímenes, es evidente (del cuadro que sigue) la insuficiencia de los recursos asignados por Ley para cubrir los beneficios que ofrecen.

CUADRO # 7
COMPARACION DEL PAGO EN PENSIONES
CON APORTES RECIBIDOS (*)
AÑOS: 1982-1989
(Unidad: Millones de colones)

<u>Año</u>	<u>Monto Pagado en Pensiones</u>	<u>Aporte Obrero (y otros no estatales)</u>	<u>Diferencia: Aporte "Forzado" del Estado</u>
1982	820.1	200.6	619.5
1983	1,238.3	303.5	934.8
1984	1,698.7	378.8	1,319.9
1985	2,247.1	475.7	1,771.4
1986	3,263.6	584.8	2,678.8
1987	4,331.4	551.3	3,780.1
1988	5,912.2	1,171.9	4,740.3
1989	7,682.1	1,068.4	6,613.7

(*) No incluye Poder Judicial ni Municipalidades

FUENTE: Departamento de Presupuesto, Ministerio de Hacienda

Nótese que:

1- El monto pagado en pensiones ha crecido en forma muy acelerada. El gasto, que era de 820.1 millones en 1982, alcanzó la cifra de 7,682.1 millones (o sea, creció aproximadamente 9.4 veces).

2- La proporción que en forma "forzada" es asumida por el Gobierno es también cada vez mayor. En 1982 el Estado financió aproximadamente un 75.5% del monto total pagado ese año. En 1989 este porcentaje sube a 86%. O sea, que el Estado financia 86 centavos de cada colón pagado por los Regímenes Especiales contributivos del Sector Público, (Este porcentaje supera el 90% si se consideran además los regímenes no contributivos del sector público).

Los pocos estudios serios que se han realizado hasta ahora han llegado a conclusiones poco optimistas sobre el futuro de estos Regímenes.

Se presentan tres citas textuales de diferentes autores:

"Si el sistema de pensiones de Hacienda operase en forma normal, esto es a base de cotizaciones sobre salarios y acumulación de fondos, su costo actuarial para nuevas generaciones sería de alrededor de un 135.4% de los salarios." (*)

(*) Tomado del "Informe Actuarial Sobre el Sistema de Pensiones de Hacienda y su Extensión por la Ley # 7013, del Actuario Francisco Bayo. Octubre de 1986.

"En resumen, los regímenes especiales de pensiones no son viables financieramente, su sistema privilegiado de beneficios es injustificable desde un punto de vista de equidad, su costo para el Estado es enorme y creciente, su impacto en la distribución del ingreso es regresivo, los mismos provocan un efecto de demostración perverso para el resto de la seguridad social y tienen el potencial para desestabilizar la economía del país." (*)

(*) Tomado de "Análisis Económico de los Sistemas de Pensiones en Costa Rica y Recomendaciones para su Reforma" de Carmelo Mesa-Lago (Catedrático Univ. de Pittsburgh). 16 de marzo de 1988.

"De los resultados bajo la legislación vigente, se concluye que el Régimen se encuentra en un evidente desequilibrio actuarial y por lo tanto no puede garantizar los beneficios prometidos con el esquema actual. La situación es tan grave, que es preciso mencionar que la tasa anual de costo actuarial para garantizar el equilibrio sería de un 78% de los salarios." (*)

(*) Tomado de "Estudio Actuarial del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional" del Master Ronald Cartin. Setiembre de 1989.

III- Evaluación Global y Análisis de Opciones de Reforma de los Sistemas de Pensiones

En este capítulo se presenta una evaluación global y un análisis de opciones de reforma en torno a las siguientes características:

- Forma de participación
- Objetivos del plan
- Estructura de los beneficios
- Método de financiamiento actuarial
- Tipo de administración
- Diseño único o plural del nuevo sistema global

3.1 Forma de Participación: Obligatoria o Voluntaria

3.1.1 Comentarios sobre los conceptos en cuestión

La participación a un régimen de pensiones puede ser obligatoria o voluntaria.

En los seguros sociales, con muy pocas excepciones la cobertura es obligatoria. Consistentemente ésta ha sido una característica escogida por la mayoría de los programas de seguros sociales en el mundo, en parte porque hace más fácil y posible la protección de una mayor parte de la población contra ciertos riesgos sociales.

3.1.2 Categorización de los sistemas actuales

A pesar de las grandes deficiencias aún existentes en cobertura, los sistemas vigentes en Costa Rica pretendían establecer obligatoriedad en su participación.

En el caso del sistema de I.V.M. en Costa Rica se establece claramente la obligatoriedad de los asalariados, con algunas excepciones de grupos específicos, pero con grandes problemas prácticos de incrementar esta obligatoriedad a la población no asalariada.

En los Regímenes Especiales del Sector Público, cada régimen ha intentado dentro de su delineado campo de aplicación o grupo gremial al cual se dirige, exigir obligatoriedad. Sin embargo, por curiosas interpretaciones de las leyes, se otorga en muchos casos la opción al trabajador de escoger si participa o no. Por esta razón en algunos de los regímenes la participación podría considerarse voluntaria.

3.1.3 Opciones de reforma con respecto a la forma de participación

El Régimen de I.V.M. en Costa Rica desde su creación ha establecido como uno de sus principios o pilares fundamentales el de la "obligatoriedad bilateral". La razón principal es para minimizar la posibilidad de selección adversa de los riesgos o la discriminación. De esta manera se pretende que de parte del ciudadano (sin importar su estado físico o edad) no exista renuncia a procurarse protección; y por parte de la institución no haya rechazo de asegurar a un individuo por características adversas de edad o condición física.

A pesar de los argumentos a favor de hacerlo voluntario, (entre ellos: mayor libertad económica, restricción del área de acción del Gobierno y mayor equidad al trabajador joven), el principal obstáculo contra hacer el I.V.M. voluntario es la firme creencia de que se haría mucho más difícil a la sociedad el alcanzar un nivel mínimo generalizado aceptable de seguridad económica.

En resumen, y considerando lo anterior, pareciera conveniente más bien reforzar la obligatoriedad del Seguro de I.V.M. al mayor número posible de costarricenses, hasta lograr su universalidad.

En cuanto a los Regímenes Especiales del Sector Público, esto significaría que estos eventualmente serían absorbidos por un Régimen único o por el I.V.M.. Lo conveniente aquí sería entonces estimular la creación de regímenes complementarios, que podrían ser obligatorios o voluntarios; condición que se negociaría previamente con los gremios o instituciones pertinentes. En todo caso, si se decidiese hacerlos de tipo voluntario es importante buscar maneras de lograr una participación significativa.

3.2 Objetivos del plan: Protección Básica Uniforme o Sustitución de Remuneración

3.2.1 Comentarios sobre los conceptos en cuestión

La definición de los objetivos básicos que persigue un plan de pensiones es esencial en la discusión de posibles reformas al mismo.

Los objetivos que persigue un determinado plan de pensiones pueden ser muy variados, pero pueden estar comprendidos entre dos extremos:

- sistema de pensiones de protección uniforme (equidad social)
- o sistema de pensiones de sustitución de ingresos (equidad individual).

En el primero (de protección uniforme) se persigue compensar en forma idéntica a los afectados por un siniestro. O sea, no se toma en consideración el nivel de calidad de vida que disfrutaba antes del siniestro, y más bien, usualmente se pretende proveer una protección básica contra los riesgos cubiertos. En el segundo (de sustitución de ingresos) se tiene el objetivo de ofrecer al afectado la mantención relativa de su nivel de calidad de vida previa al retiro. Así pues, los beneficios que recibe un individuo están usualmente relacionados a su nivel de vida vigente (o un promedio histórico) y no a una protección básica mínima de ingreso de todos los grupos.

3.2.2 Categorización de los sistemas actuales

El Reglamento del Régimen de I.V.M. establece en su artículo 2 que:

"Los beneficios que se otorgan en el presente Reglamento tienen por objeto garantizar al asegurado y a sus familiares una protección básica. (*) Adicionalmente a tales beneficios, los trabajadores y patronos pueden, financiando su costo en forma exclusiva o conjuntamente, tener sistemas complementarios de esta protección, todo sin perjuicio de la obligatoriedad de este Seguro".

(*) Lo subrayado es mío.

Por lo anterior, pareciera que el I.V.M. pretende ser un sistema de tipo "protección uniforme". Sin embargo, de un análisis de la forma de cálculo de los beneficios, es evidente que este régimen es una mezcla de ambos tipos. Por un lado presenta características como el establecimiento de cuantías básicas mínimas, que son propias de un régimen de protección uniforme; pero por otro lado, es obvio que los beneficios dependen del número de contribuciones y salario promedio de los participantes, como buscando en este aspecto más bien la equidad individual. (*)

(*) Nota: Esta relación entre mayor salario y mayor beneficio no es estricta ni proporcional, pero existe.

En los Regímenes Especiales del Sector Público costarricense el énfasis está más claramente orientado hacia la sustitución de remuneración. Estos regímenes tienden a ofrecer beneficios en proporción casi directa a los salarios, especificando en la mayoría de los casos un reemplazo de casi el cien por ciento de su salario vigente. (*)

(*) Nota: A pesar de esta característica, no puede decirse estrictamente que estos Regímenes Especiales buscan la equidad individual en el sentido de que lo que se recibe está íntimamente relacionado a lo que se aporta al régimen; esto por cuanto se les permite frecuentemente el no cotizar oportunamente.

3.2.3 Opciones de reforma con respecto a los objetivos del plan

Con respecto a si los objetivos del plan deben ser el otorgar una protección uniforme o una sustitución de ingresos, parecieran convenientes las siguientes opciones de reforma:

En el Régimen de I.V.M. de Costa Rica el movimiento debe ser hacia más énfasis en el pago de beneficios básicos, con miras a obtener una mayor adecuación social, en lugar de una mayor equidad individual. Conviene destacar dos acciones necesarias:

- con respecto a los riesgos de invalidez y muerte, es necesario proveer una protección más adecuada para los participantes jóvenes
- con respecto al otorgamiento de beneficios mejorados, es importante recalcar que debería haber mayor preocupación por extender la cobertura del Régimen (en lugar de mayores montos a los protegidos actualmente).

En los Regímenes Complementarios que se implantarían (siguiendo la línea citada anteriormente de que los Regímenes Especiales costarricenses serán absorbidos por un Régimen Único o por el I.V.M., y que se crearán Regímenes Complementarios), la orientación sería la de buscar la equidad individual. Esto significa que los contribuyentes recibirían beneficios directamente relacionados con sus contribuciones; en términos técnicos, el valor actuarial de los beneficios estará íntimamente relacionado al valor actuarial de las contribuciones.

3.3 Estructura de los beneficios: Beneficios Definidos o Contribución Definida

34

3.3.1 Comentarios sobre los conceptos en cuestión

La obligación asumida al establecer un plan de pensiones puede ser de dos tipos:

- un compromiso de proveer beneficios de acuerdo a una determinada programación, o
- un compromiso de hacer contribuciones en forma predeterminada.

El primer tipo es comúnmente referido como un plan de tipo "beneficio definido", mientras que el segundo se le denomina de "contribución definida".

En un plan de beneficio definido los beneficios son determinados en forma previa por una fórmula, mientras las contribuciones son el factor variable para mantener el sistema en equilibrio.

En un plan de contribución definida (a veces referido como un plan de cuenta individual), los beneficios se basan únicamente en los montos contribuidos a la cuenta del participante y de los gastos y rendimiento de la inversión asignados a su cuenta. Por lo tanto, la esencia de este plan es que las contribuciones son el factor fijo establecido, mientras que el beneficio es el factor variable.

3.3.2 Categorización de los sistemas actuales

En Costa Rica, tanto el Régimen de I.V.M. como los Regímenes Especiales Públicos, son de tipo beneficio definido. Por ende, las contribuciones son el factor variable para mantener el equilibrio. (*)

(*) Notas:

1- En el caso del Seguro de I.V.M., a pesar de que la cotización total no ha sido variada, la Ley otorga a la Junta Directiva la posibilidad de fijar las cuotas conforme lo indiquen los estudios actuariales.

2- En los Regímenes Especiales, el Estado en forma casi automática (pero sin especificarlo abiertamente) ha ido incrementando su aporte.

3.3.3 Opciones de reforma con respecto a la estructura de los beneficios (beneficio definido o contribución definida)

Ninguno de los dos tipos es claramente superior al otro en todos los aspectos y ambos han sido usados extensamente en otros países para ofrecer beneficios.

A continuación se destacan algunas de las ventajas de cada tipo.

Ventajas del tipo "beneficio definido":

Dentro de las principales ventajas de un plan de beneficio definido es importante destacar:

- la misma naturaleza del plan de beneficio definido hace posible el diseño de las fórmulas de beneficio, de tal manera que permita lograr un monto meta especificado en forma exacta. En cambio, la naturaleza del plan de contribución definida es que no busca garantizar al participante un nivel especificado de beneficios.

- los sistemas de beneficio definido pueden proveer de un beneficio adecuado a los empleados de mayor edad al establecerse el plan, a través del otorgamiento de crédito por servicio pasado. En el sistema de contribución definida no es posible financiar estos planes lo suficientemente rápido para proveer de un beneficio de retiro adecuado a los que entraron con mayor edad.

- en un plan de beneficio definido los beneficios del trabajador no son afectados directamente de acuerdo a las prácticas de inversión de los activos. Una experiencia favorable en la inversión reducirá el costo último del plan (y viceversa, cuando es desfavorable) pero no afecta los beneficios. Por otro lado, en un plan de contribución definida el retorno experimentado por las inversiones sí afectarían directamente los beneficios a recibir por el trabajador.

Ventajas del tipo "contribución definida":

Dentro de las principales ventajas de un plan de contribución definida es importante destacar:

- el costo máximo de un plan de contribución definida es fijo y pronosticable. En cambio en un plan de beneficio definido las contribuciones y costo último son estimados, basados en asunciones actuariales y en el método actuarial que se escoja.

- usualmente los planes de contribución definida son más fácilmente entendidos y estimulan en mejor forma el ahorro voluntario que los planes de beneficio definido.

El concepto de una cuenta individual, para cada empleado, que crece año a año, es más fácil de apreciar que una fórmula especificando un beneficio de pensión que se pagará dentro de muchos años. Asimismo, existe una mayor motivación por incrementar el ahorro a su nombre, pues lo ve claramente especificado en su cuenta individual.

Considerando las ventajas de cada tipo anteriormente mencionados, pareciera que la mejor opción de reforma para Costa Rica podría ser una combinación de un plan de beneficio definido, con uno o más planes de contribución definida. El Régimen Único Básico mantendría un esquema de plan de beneficios definidos. En cuanto a los regímenes complementarios, podría pensarse en tener de ambos tipos: contribución definida y beneficio definido. (*)

(*) Si los Regímenes Complementarios fuesen voluntarios, entonces debe pensarse con más fuerza en que éstos sean de tipo de "contribución definida".

3.4 Método de financiamiento actuarial: Reparto o Capitalización

3.4.1 Comentarios sobre los conceptos en cuestión

Con frecuencia, el significado o definición que estudiosos de los sistemas de pensiones en América Latina han dado a las diferentes modalidades de financiación de "reparto" o de "capitalización", ha tenido importantes diferencias entre sí. Estas diferencias han sido motivadas principalmente por las disimilitudes de enfoque causadas por experiencias, educación y profesión desiguales de los estudiosos.

Sin el propósito de entrar a definir discusión alguna sobre el tema, pero sí con la intención de dejar establecidos los conceptos en que se basa la presente sección 3.4 para categorizar el régimen costarricense y analizar opciones de reforma, se presenta a continuación las principales consideraciones y definiciones técnicas asumidas.

a) Sobre la definición general de "método de financiamiento actuarial"

En un sistema de pensiones con beneficios predeterminados (prometidos), debe tenerse presente que por cada colón de futuro beneficio que se va acreditando, existe una deuda (moral o legal), cuyo valor es mensurable y no depende del arreglo momentáneo o presupuestario que se haya hecho para hacer frente a la obligación.

Sin embargo, si el plan ha de operar sobre bases sanas y aceptables, el monto acumulado de beneficios acreditados deber ser compensado, a través del tiempo, por los ingresos y la separación de los fondos que se estimen suficientes para proveerlos.

El actuario de un plan de pensiones tiene, dentro de sus herramientas, toda una variedad o gama de técnicas que suelen llamarse "métodos de financiamiento actuarial" (también frecuentemente denominados "métodos de costo actuarial" y otras veces "métodos actuariales de financiamiento"). Estos métodos persiguen establecer el esquema o plan de pago bajo el cual los beneficios serán financiados.

Si bien es cierto que la selección del método de financiamiento no afecta globalmente los verdaderos costos del régimen (que son función de los beneficios prometidos y de otros factores como mortalidad, interés y retiro del empleado), es importante comprender que el método es el factor que controla y determina cuánto del costo eventual se debe pagar en un determinado punto en el tiempo.

En resumen, "método de financiamiento actuarial" puede ser definido como: las técnicas, usando bases actuariales, para medir el costo esperado de los beneficios para un sistema de pensiones de beneficios predeterminados y asignar esos costos a determinados periodos de tiempo.

b) Sobre los tres tipos básicos de sistemas de financiamiento considerados en la Seguridad Social

Sin entrar en un examen de todos los sistemas posibles de financiamiento, ya que existe toda una larga gama de posibilidades, se detallan en esta sección las principales características de tres tipos básicos: reparto simple, prima media constante y prima escalonada. Cada uno de ellos tiene sus ventajas y desventajas con respecto a los otros. La conveniencia o no de un determinado sistema depende del punto de vista que se le enfoque y de los objetivos y reglamentación del régimen de pensiones en cuestión. A continuación se cita la breve reseña que sobre cada uno de ellos ha publicado la Oficina Internacional del Trabajo en el documento: "APLICACION DE LAS TECNICAS ACTUARIALES EN LA PLANEACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN BASE AL INCREMENTO DEMOGRAFICO Y AL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL".

1- "Conforme al plan de reparto simple, los ingresos producidos por las contribuciones en un año deben ser igual a los egresos del mismo año, de manera que no hay déficit ni superavit. En consecuencia no existe ninguna acumulación de fondos y dado que en general los egresos crecen más rápidamente, con respecto a los ingresos, la tasa de contribuciones se debe aumentar cada año. La ausencia de una reserva que permita hacer frente a las desviaciones aleatorias e imprevisibles que pueden producirse en los ingresos o egresos, implica que el organismo administrador debe contar, en tal situación, con el apoyo de otra entidad financiera.

De otra manera, el sistema de reparto debe ser enmendado, de tal modo que se constituya y mantenga una reserva de seguridad que permita hacer frente a las desviaciones desfavorables de los ingresos o de los egresos. En esta otra situación, el monto de la reserva de seguridad es relativamente modesto, pero no debe ser inferior a un mínimo determinado. Dicha reserva debe tener un alto grado de liquidez y, consecuentemente, su rendimiento eventual es insignificante y no incide en el plan financiero del regimen".

2- "El sistema financiero de la prima media constante asegura el equilibrio del regimen en el largo plazo, de tal manera que la tasa de contribuciones calculada se mantiene constante. Consecuentemente, la prima media debe ser determinada al nivel necesario para que el valor actual probable de todos los egresos sea igual al valor actual probable de todos los futuros ingresos. Durante un período inicial, los ingresos por contribuciones superan a los egresos por concepto de pensiones, y estos superavit se acumulan en una reserva técnica que permite realizar inversiones a largo plazo, cuyos rendimientos son otra fuente de ingresos. Esta es la diferencia principal con el sistema de reparto simple o enmendado, ya que estos otros prevén como única fuente de ingresos el producto de las contribuciones. Si la inversión de los capitales acumulados en las reservas técnicas son prudentes y adecuadas, los intereses que producen garantizan el equilibrio financiero permanente, aun cuando los egresos superen a los ingresos por concepto de contribuciones".

3- "El sistema financiero de la prima escalonada es una solución intermedia entre el reparto y la prima media. Conforme al plan de prima escalonada, la tasa de contribuciones se determina a un nivel que no varía durante un determinado período, limitado pero suficientemente largo, y garantiza el equilibrio financiero durante dicho período de base. El período de

equilibrio puede ser más o menos largo, y generalmente se le sitúa entre cinco y diez años. Para el período siguiente se necesita un aumento de la tasa de contribuciones, pero este aumento es inferior al que resultaría en el caso de la prima de reparto. Este sistema también prevé la acumulación de una reserva técnica, pero su cuantía es substancialmente inferior a la reserva técnica del sistema de prima media. Los intereses de las inversiones de los capitales de la reserva técnica forman parte de los ingresos planeados. Para mantener el nivel de las inversiones a largo plazo el plan de prima escalonada permite utilizar, para los egresos solamente, el rendimiento de la reserva técnica pero no su capital. La importancia del rendimiento de la reserva técnica en el financiamiento de los egresos corrientes depende, en primer lugar de la duración del período de base, siendo evidentemente mayor si el período de base es más largo".

c) Sobre los criterios para escoger el sistema de financiamiento

La elección del sistema financiero a implantar en un régimen nacional de pensiones de seguridad social debe estar íntimamente relacionada a la evolución de la economía nacional y al desarrollo social e histórico del país. A continuación, se citan algunas de las consideraciones de mayor importancia:

1. Un objetivo importante de un adecuado régimen financiero para los seguros sociales, es el lograr una estabilidad en las tasas de cotización para períodos suficientemente largos. De no ser así, ni empresas ni trabajadores podrían pronosticar las incidencias económicas de la tasa cambiante, lo que dificultaría el desarrollo económico del país.

2. En la elección del régimen financiero es preciso tomar en cuenta las características de obligatoriedad, solidaridad y universalidad de los seguros sociales. Existen por lo tanto, una permanencia indefinida de una población de cotizantes, una obligación de afiliarse al sistema y la intención política de extender el campo de aplicación a toda la población del país.

Por ello, a diferencia de un fondo privado de pensiones con cobertura limitada que debe estar en condiciones de hacer frente a una liquidación parcial o completa en cualquier instante (y por ende debe tener un alto grado de capitalización), el fondo de un régimen de pensiones de seguridad social no necesita de ese gran grado de liquidabilidad.

3. En los países en que existe escasez de capital para financiar las inversiones, un régimen financiero de alto grado de capitalización podría ser un medio de aumentar el ahorro nacional, que puede a la vez ser empleado en los proyectos de desarrollo que necesitan una fuerte inversión de capital. No obstante, es importante destacar que las políticas de inversiones de grandes capitales acarrear un grado de riesgo considerable (especialmente en los tiempos de fuerte inflación) y que, por ello, los fondos, además de llenar una función social, deben ser invertidos en las mejores condiciones de rentabilidad, lo que representa un problema de enorme magnitud.

4. Para que un régimen de seguridad social cumpla con los fines sociales para los que fue creado, es necesario el mantenimiento adecuado del valor real de las prestaciones.

Los frecuentes aumentos del costo de la vida hacen, por un lado, que los niveles de los salarios crezcan, pero por otro hacen que el valor real de las pensiones disminuya, forzando entonces a reevaluarlas si se quieren conservar las metas sociales del régimen.

El ajustar las pensiones conforme aumenta el costo de la vida y crecen los salarios, tiene un diferente impacto en cada uno de los distintos sistemas de financiamiento; impacto que debe ser estudiado y tomado en consideración al escoger el sistema adecuado.

3.4.2 Categorización de los sistemas actuales

El Régimen de I.V.M. de Costa Rica, es uno de capitalización colectiva que, según estudios actuariales, en su comienzo era de "prima media nivelada" y en la actualidad se le describe como de "prima escalonada".

Los Regímenes Especiales del Sector Público en Costa Rica en cambio, no tienen fundamento técnico; y por ende, puede decirse que no obedecen a un predeterminado sistema de financiamiento actuarial. Se asemejan mas a un enfoque de reparto en el sentido de que la preocupación es pagar los egresos del período (pero definitivamente los ingresos establecidos por Ley no son suficiente para hacer frente a esos egresos y por lo tanto el Estado asume la diferencia).

3.4.3 Opciones de reforma con respecto al método de financiamiento actuarial

En el Régimen de I.V.M. de Costa Rica el cambio de "Prima Media Nivelada" a "Prima Escalonada" (o sea, de capitalización completa a capitalización no completa) ha sido "forzado".

Bajo el método de Prima Media Nivelada, el IVM experimentaba un desequilibrio actuarial de enormes proporciones. Entre otras, las principales causas de este desequilibrio lo fueron:

- la inhabilidad de invertir adecuadamente las reservas. Por años estas tuvieron tasas de retorno reales negativas
- la financiación del Seguro de Enfermedad y Maternidad que por varios años tuvo que soportar el régimen de pensiones
- la falta de pago oportuno del Estado.

La prima escalonada representó para los técnicos de la Institución una manera de tratar de garantizar la solvencia del Régimen en el largo plazo, ya que este método tenía dentro de sí el mecanismo de poder aumentar las cuotas periódicamente y representaba una manera de formar reservas mas manejables por su menor dimensión.

De conformidad con lo anterior, no existe mucha opción de reforma con respecto al método de financiamiento del IVM en Costa Rica. Tal vez lo más importante sería el incorporar una adecuada definición del método de Prima Escalonada bajo el que operara en el respectivo "Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte", y evitar así algunos inconvenientes de carácter técnico y práctico que han surgido en años recientes.
(*)

(*) Nota: El régimen financiero de prima escalonada no está suficientemente difundido y muchos funcionarios de la Institución lo desconocen en sus características esenciales.

En cuanto a los Regímenes Especiales del Sector Público en Costa Rica, es importante reiterar que estos no tienen capacidad de autofinanciarse y han sido considerados por muchos como "en quiebra".

Si un Régimen Único (o el Régimen de I.V.M.) absorbiera a los trabajadores protegidos por los Regímenes del Sector Público y se crearán regímenes de pensiones complementarios, es razonable considerar las siguientes reformas a los métodos de financiamiento:

1- El nuevo sistema único adoptaría el método de Prima Escalonada, pero con un período de equilibrio de mayor duración que el actual. Esto podría lograrse a través de un incremento en las edades de retiro. Al alargarse el período de equilibrio se estarían incrementando los niveles de reserva.

2- Los regímenes complementarios podrían adoptar un método de capitalización individual, que permita a cada individuo la complementación de su beneficio de acuerdo a sus necesidades específicas. En estos sistemas se buscaría más la equidad individual que la social.

3.5 Tipo de Administración: Estatal o Privada

3.5.1 Comentarios sobre los conceptos en cuestión

Con relación a la administración de los planes de pensiones es importante mencionar, que esta puede establecerse a base de administración estatal, privada o mixta. Es conveniente recalcar que el concepto de que el Estado deba actuar donde el sector privado sea ineficiente o no participe, no significa que necesariamente este deba asumir la administración del mismo, sino más bien que su intervención sea la adecuada y eficiente para que el programa alcance sus objetivos. El involucramiento del Estado en la administración de los servicios es considerada por muchos, como motivo de conflicto de interés con el objetivo de bien común, al constituirlo en juez y parte.

3.5.2 Categorización de los sistemas actuales

El Régimen de I.V.M. en Costa Rica es administrado en forma centralizada por la Caja Costarricense de Seguro Social que, aunque es institución autónoma, sigue siendo estatal.

En cambio, en los Regímenes Especiales del Sector Público costarricense no existe un ente encargado de la responsabilidad global de cada régimen. Algunas de las funciones administrativas son asumidas en forma descentralizada (o sea, por diferentes instituciones), por el Estado en conjunto con algunas asociaciones autónomas de índole privado.

3.5.3 Opciones de reforma con respecto al tipo de administracion

Considerando la idiosincracia de Costa Rica, acostumbrada muchas veces a un paternalismo grande del Estado, resulta difícil pensar en que la Caja Costarricense de Seguro Social ceda o comparta la administración del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. Sin embargo, comienza a verse un pequeño impulso hacia esta tendencia en ciertas funciones de índole especializado, como por ejemplo el manejo de las inversiones.

En todo caso, es recomendable que los entes administradores existentes, incluyendo la CAJA, estudien la posibilidad de que las funciones administrativas especializadas sean realizadas por el sector privado. Especialmente si se forman los regímenes complementarios a que hemos hecho mención, es importante que se deje abierta la posibilidad de otros entes administradores. El sector privado puede participar en la administración de estos sistemas complementarios a través de entes operadores creados específicamente para eso; eso sí, supervisados por un ente fiscalizador adecuado.

3.6 Diseño del nuevo sistema global: Sistema Unico o Distintos Sistemas

Al diseñar un sistema global de pensiones para Costa Rica, es importante hacer notar que, con relación al número de sistemas y planes, existen entre otras, tres maneras de visualizar el diseño:

- Diseñar un Régimen Unico para proteger con él a la población meta.
- Diseñar diferentes Regímenes Independientes (excluyentes entre sí), para proteger a través de la suma de todos también a la población meta.
- Diseñar un Régimen Mixto en el que haya un Régimen Unico para ofrecer una protección básica a la población meta y otros sistemas para complementar esta protección.

Con respecto al Sistema global que impera actualmente en Costa Rica, es importante señalar que:

a- es evidente que no ha habido una política o planeamiento global en materia de pensiones. Por ello lo que existe es básicamente diferentes sistemas excluyentes, no integrados o coordinados entre sí, además de una proporción importante de trabajadores sin acceso o protección de ninguno de los sistemas.

b- la situación financiera actual de los Regímenes es preocupante. Por un lado el Régimen de I.V.M. está en la actualidad ya empujando la idea de que es necesario subir las edades y requisitos de retiro y/o los porcentajes de cotización; mientras que por otro lado los Regímenes Especiales del Sector Público son insolventes y no están en posibilidad de garantizar los beneficios que promete bajo la legislación actual.

Esas dos condiciones, han creado que en años recientes los planes de pensiones hayan sido materia de noticia en los principales medios de comunicación masiva del país y punto central de muchos acalorados debates. Varios anteproyectos de Ley se han presentado, pero la mayoría sugiere reformas o cambios tendientes a solucionar problemas específicos de los Regímenes Especiales del Sector Público y no un replanteamiento de un sistema global.

En todo caso, el ambiente es propicio para que se discutan filosóficamente e integralmente, propuestas concretas sobre diseños de un nuevo sistema global de pensiones en Costa Rica.

IV- Propuesta de un Nuevo Diseño de Sistema Global de Pensiones

De lo expuesto en el capítulo anterior en cuanto a las opciones de reforma, es evidente que existen muchos distintos posibles diseños de un nuevo sistema global de pensiones en Costa Rica. La preferencia por uno u otro enfoque depende en gran parte de la filosofía política, formación cultural, tradición, capacidad económica y otros aspectos sociales imperantes en el país.

En este capítulo se presenta primeramente una síntesis de algunas importantes metas a cumplir por un nuevo sistema global de pensiones para Costa Rica. Seguidamente se expone una propuesta concreta, presentando en forma general y esquematizada, las principales modificaciones con respecto al sistema actual. Además se hace una estimación de la acumulación de fondos que traería consigo la propuesta.

4.1 Algunas de las metas que el nuevo sistema global debe tratar de lograr

De conformidad con lo expuesto en los Capítulos II y III, se resumen a continuación algunos importantes objetivos específicos que cualquier propuesta de un nuevo sistema global de pensiones en Costa Rica debe intentar lograr:

- 1- Proporcionar una mayor cobertura (universalidad)

El nuevo sistema global en Costa Rica debe lograr extender su cobertura básica a una mayor proporción de la población. Debe protegerse a los trabajadores de cuenta propia, a un mayor porcentaje del servicio doméstico y a otros grupos no protegidos en la actualidad. Algunos de esos grupos son quienes más requieren ayuda para proporcionarse esa protección.

2- Readecuar e integrar los sistemas existentes

Un nuevo diseño de sistema global de pensiones en Costa Rica debe resolver las diferencias de enfoque político que al respecto existen en el país, para luego reorientar e integrar los distintos sistemas que están vigentes. No se debe perder de vista que, como plan global que es, debe establecer claramente los objetivos generales que se quieren lograr, antes de asignar la función específica a cada Régimen integrante, o plantear su readecuación o eliminación.

3- Otorgar un beneficio adecuado

El nuevo sistema global en Costa Rica debe proporcionar beneficios apropiados, conforme a sus posibilidades económicas pero justas desde el punto de vista social.

- por un lado debe haber un equilibrio de los beneficios prometidos con las capacidades económicas del país

- pero por otro lado el programa debe también garantizar como mínimo una protección básica.

4- Ordenar financieramente a los regímenes existentes

Los regímenes que integren el sistema global en Costa Rica deben tener un planteamiento financiero-actuarial adecuado, de tal manera que se garantice su solvencia en el largo plazo.

Entre otros, en Costa Rica este ordenamiento requerirá de acciones como:

- La definición y adopción oficial del método de financiamiento actuarial por el cual se regirán

- Un establecimiento técnico de los aportes y recursos que financian el Sistema

- El replanteamiento filosófico de la participación del Estado, patrono y empleado en la financiación del Sistema
- La separación de los programas de salud de los de pensiones
- El manejo e inversión mas adecuada y técnica de los fondos de las reservas
- Un ingreso oportuno de los aportes que se establezcan por Ley (principalmente con relación al pago de los aportes del Estado).

5- Administración eficiente de los Regímenes

El nuevo sistema en Costa Rica debe lograr una administración mas eficiente. Para ello podría ser muy provechoso:

- que el sistema global contemple la posibilidad de la participación del sector privado en la administración
- incentivar la posibilidad de mayor competencia en el proceso de administración
- replantear el verdadero rol del Estado, que es principalmente de orientador y fiscalizador, y no necesariamente de administrador. En todo caso es importante que todos los regímenes de pensiones que conformen el sistema costarricense estén sujetos a una amplia fiscalización externa, actuarial y administrativa.

6- Superar las barreras contra la transformación

Es necesario, señalar que existen consideraciones y barreras políticas de importancia que cualquier nueva propuesta de Plan Integral en Costa Rica deberá considerar y afrontar. Entre ellas cabe destacar dos:

a- Los grupos de interés

En el momento en que se comiencen las transformaciones de las Instituciones vigentes, existirán grupos de interés de mucho poder que, aunque claramente minoritarios dentro del contexto nacional, se opondrán a los cambios porque verán cualquier variación del sistema actual como una pérdida de su poder o privilegio. Ejemplos de estos grupos serán:

- el de administradores que, por su condición de únicos, han obtenido ciertas situaciones de privilegio y de poder político que no querran perder y consecuentemente se opondrán a la competencia en ese campo
- el de beneficiados en forma privilegiada o aquellos que han recibido promesas de montos de retiro y prestaciones muy superiores a las del resto del país
- el de los que recibe o recibirán préstamos subsidiados, o lo que es todavía peor: préstamos con un interés real negativo. Este grupo, acostumbrado a que parte de la riqueza de los ahorrantes se transfiera a ellos, se opondrá a perder este privilegio
- cualquier grupo que tenga que consentir a la pérdida de un "privilegio" que se cancele con el nuevo Plan, presentará resistencia a esa pérdida personal.

b- El reconocimiento de Derechos Adquiridos

El concepto de "derecho al beneficio" ha creado confusión y polémica entre varios puntos de vista de abogados expertos en este campo, sobre el significado de este término.

- Existe por un lado, el concepto de que los beneficios prometidos son derechos adquiridos porque el receptor ha contribuido para estos (o alguien lo ha hecho por él). (*)

(*) Esta posición podría estar mal dirigida por cuanto:

- 1- el pago de contribuciones por sí solo no le da al participante un derecho absoluto al beneficio; hay otras condiciones de elegibilidad como número de ellas, edad u otros.
- 2- muchas de las personas elegibles al beneficio han contribuido poco o nada al Régimen en cuestión
- 3- los grupos de menor ingreso son favorecidos para proveer equidad social y por lo tanto, estrictamente hablando, ellos no se han "ganado" ese beneficio.

- Por otro lado existe la posición de que el derecho al beneficio es un derecho de Ley. Este derecho por lo tanto es poderoso, y hace que los beneficios especificados por estatuto deben ser pagados y no puedan ser cambiados por discreción administrativa. Sin embargo, podría señalarse que la Asamblea Legislativa podría alterar, readecuar o anular las leyes vigentes si la política pública así lo demanda.

En todo caso los beneficios que se están pagando así como muchas otras promesas tendrían que ser respetados. La polémica de derechos adquiridos tendría que ser resuelta y el Estado tendría que hacerse responsable financieramente de los derechos que se reconozcan. Esto será oneroso pero en todo caso de mucho menor dimensión que si se sigue con la situación actual.

4.2 Una propuesta de Sistema Global

De conformidad con los términos expresados en este capítulo, y teniendo en consideración que:

- la situación financiera de los Regímenes Especiales claramente señala la imposibilidad de garantizar los beneficios prometidos bajo el esquema de legislación actual
- la situación financiera del Régimen de I.V.M. (aunque no tan agobiante) también es delicada y va encauzada hacia el descalabro, de no tomarse medidas correctivas
- una proporción muy grande de trabajadores costarricenses se encuentra completamente desprotegida.

Se puede concluir que una situación sí es clara:

los regímenes de pensiones existentes no pueden seguir como están!

Ante esta condición, es importante de considerar alternativas e ir alineando una propuesta que tenga un poco más de viabilidad política, social y financiera en Costa Rica.

A continuación se presenta una propuesta de Sistema Global para Costa Rica, que reúne algunas consideraciones que en repetidas ocasiones han hecho actuarios y expertos en seguridad social.

Alternativa Propuesta:

Régimen Único de Protección Básica y Sistema de Regímenes Complementarios

Se propone que, tanto los Regímenes Especiales del Sector Público como el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), sean absorbidos por un plan integral nacional y unificado de pensiones, que sí pueda garantizar en el largo plazo la entrega de los beneficios prometidos. Este plan nacional proveería una protección básica universal, y tendría objetivos y beneficios que buscarían la justicia social, a base de solidaridad, obligatoriedad y universalidad. Es evidente que este plan único buscaría con mucho más ahínco la adecuación social sobre la equidad individual.

Asimismo, en conjunto con esta unificación, se propone crear un sistema de regímenes complementarios de pensiones, que les permita a todos los costarricenses (sector público y privado) "complementar" los beneficios básicos, de tal manera que los beneficios totales a recibir sean adecuados a las necesidades específicas del individuo, gremio o grupo al que pertenece, pero de acuerdo a las posibilidades económicas y financieras del plan. Desde un principio, las pensiones complementarias obedecerían a un planteamiento estricto matemático actuarial, que haría que para cada individuo su pensión complementaria esté más directamente vinculada a sus años y monto de cotización, y al nivel de sus salarios. Claramente, en estos sistemas complementarios, la equidad individual será más importante que la equidad social.

En el cuadro que sigue se esquematizan las posibles opciones de cambio con respecto a la situación vigente, en relación a las características discutidas en el Capítulo III.

	SITUACION ACTUAL	ALTERNATIVA PROPUESTA
1- Descripción	Sistemas Distintos y Excluyentes: - I.V.M. - Regímenes Especiales	Dos sistemas diferentes pero coordinados: - Unico de Protección Basica - Sistema de Regímenes Complement.
2- Cobertura	IVM: Obligatorio para asalariados (con excepciones) No obligatorio para no asalariados Reg. Esp: Obligatorio (con excepciones)	Básico: Obligatorio para asalariados (sin excepción) Obligatorio también para trabajadores no asalariados Complementario: Voluntario y/o Obligatorio
3- Objetivos	IVM: entre equidad social y equidad individual Reg. Espec: Equidad individual	Básico: Equidad (adecuación) Social Complementario: Equidad individual
4- Estructura de beneficios	Beneficio definido	Básico: Beneficio definido Complementario: Beneficio definido y/o Contribución definida
5- Método financ. actuarial	IVM: Reparto o prima escalonada (sin definición oficial) Reg. Espec: Reparto	Básico: Prima escalonada (con definición oficial) Complementario: Capitaliz. completa (individual o colectiva)
6- Administración	IVM: C.C.S.S. Reg. Espec: Instituc. Estatales/ Empresa Privada	Básico: C.C.S.S. y Emp. Privada Complementario: Instituc. Estatales y Empresas Privadas

4.3 Estimación de los Fondos que ocasionarían los Regímenes Complementarios

El Sistema de regímenes complementarios que se establecería como parte de la propuesta del Sistema Global de Pensiones en Costa Rica, operaría bajo un sistema de capitalización completa (individual o colectiva). Por lo tanto es de esperar que desde los primeros años se acumulen importantes fondos, que podrían ser utilizados en forma positiva para financiar el desarrollo nacional.

En esta sección se presenta una serie de proyecciones tendientes a mostrar el tamaño relativo de los fondos que este sistema de Regímenes Complementarios podría ir acumulando.

Primeramente, en el "Cuadro de Proyecciones # 1" se presentan los resultados de las proyecciones realizadas para estimar la reserva acumulada al final de cada año, para los primeros diez años de operación de un nuevo Sistema de Regímenes Complementarios en Costa Rica. Las estimaciones se hicieron para tres diferentes hipótesis sobre el porcentaje de participación en este sistema de la población económicamente activa del país. Los principales procedimientos y supuestos utilizados se describen en el ANEXO.

(*)A pesar de que se usan hipótesis y supuestos sobresimplificados, podría decirse que las estimaciones dan una idea razonablemente correcta de la magnitud a que podrían llegar rápidamente estos Fondos.

CUADRO DE PROYECCIONES # 1
 Proyección de los Fondos que podría ir acumulando un nuevo
 Sistema de Regímenes Complementarios

Año	RESERVAS ACUMULADAS AL FINAL DEL AÑO (Unidad: Millones de colones)		
	[1] Hipótesis I CONSERVADORA	[2] Hipótesis II MEDIA	[3] Hipótesis III OPTIMISTA
1991	981.64	1,963.27	2,944.91
1992	2,666.99	5,092.31	7,517.64
1993	5,296.00	9,714.87	14,133.74
1994	9,286.22	16,440.16	23,594.09
1995	15,158.97	26,004.45	36,849.93
1996	23,648.00	39,440.19	55,232.37
1997	35,712.86	58,073.34	80,433.81
1998	52,625.92	83,641.72	114,657.53
1999	76,067.11	118,415.41	160,763.70
2000	108,246.02	165,350.80	222,455.57

Fuente:

- [1] Cuadro A-2 del Anexo
- [2] Cuadro A-3 del Anexo
- [3] Cuadro A-4 del Anexo

Con el objeto de "dimensionar" la magnitud de estas cifras, se presentan a continuación algunas comparaciones con otras cifras de interés.

Comparación con las reservas del I.V.M.

En el "Cuadro de Proyecciones # 2" se hace una comparación entre los fondos que se acumularían por el Sistema de Regímenes Complementarios (según hipótesis "Media" de participación), con los que se acumularían por el actual Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (según proyecciones de la Situación Actual realizadas por la C.C.S.S..

CUADRO DE PROYECCIONES # 2
Comparación entre los Fondos Acumulados
Sistema Nuevo de Regímenes Complementarios vs Régimen Actual de I.V.M.

RESERVAS ACUMULADAS AL FINAL DEL AÑO (Unidad: Millones de colones)			
Año	[1] Sistema de Regímenes Complementarios Hipótesis II:Media	[2] Régimen de I.V.M.	[3]= [1]/[2] Relación
1991	1,963.27	39,165.2	0.05
1992	5,092.31	45,716.3	0.11
1993	9,714.87	51,893.2	0.19
1994	16,440.16	57,190.5	0.29
1995	26,004.45	60,755.9	0.43
1996	39,440.19	61,004.1	0.65
1997	58,073.34	55,847.2	1.04
1998	83,641.72	42,367.5	1.97
1999	118,415.41	16,761.9	7.06
2000	165,350.80	(27,561.2)	-

Fuente:

[1] Cuadro A-3 del Anexo

[2] "Valoración Actuarial del Seguro de I.V.M.", enero 1990. C.C.S.S.

Es importante destacar, que bajo los supuestos de estas proyecciones, en sólo 7 años de operación (o sea, al finalizar el año 1997), las reservas que acumularía este nuevo Sistema de Regímenes Complementarios tendría la misma magnitud que las que para esa fecha se proyecta para el actual Seguro de I.V.M.

Comparación con proyecciones del PIB y Ahorro Nacional Neto

En el "Cuadro de Proyecciones # 3" se compara los Fondos Acumulados por el Sistema de Regímenes Complementarios (según la hipótesis "Media" de participación), con cifras "estimadas" del Producto Interno Bruto y del Ahorro Nacional Neto (bajo las condiciones actuales y sin contemplar posibles cambios en la relación Ahorro/PIB).

CUADRO DE PROYECCIONES # 3
Comparación entre los Fondos Acumulados por el Sistema de Regímenes Complementarios con el PIB y el Ahorro Nacional Neto.

(Unidad: Millones de colones 1989)

Año	[1] Reserv. Acum. Fin Año Sistema de Regímenes Complementarios Hipótesis II:Media	[2] PIB	[3] Ahorro Nacional Neto	[4]= [1]/[2] Relación Reserva/PIB	[5]= [1]/[3] Relación Reserva/ANN
1991	1,398.11	459,514.1	68,927.1	0.003	0.02
1992	3,060.26	473,299.5	70,994.9	0.006	0.04
1993	4,926.78	487,498.5	73,124.8	0.010	0.07
1994	7,035.81	502,123.5	75,318.5	0.014	0.09
1995	9,391.55	517,187.2	77,578.1	0.018	0.12
1996	12,020.16	532,702.8	79,905.4	0.023	0.15
1997	14,935.83	548,683.9	82,302.6	0.027	0.18
1998	18,153.38	565,144.4	84,771.7	0.032	0.21
1999	21,688.24	582,098.7	87,314.8	0.037	0.25
2000	25,556.66	599,561.7	89,934.3	0.043	0.28

Fuentes:

- [1] Cuadro A-3 del Anexo, deflatado a precios de 1989 por un índice uniforme del 18.5%
 [2] Basado en la estimación preliminar del PIB para el año 1989 (433,136.1 millones de colones corrientes; dato del Dpto. de Análisis Económico del Ministerio de Planificación Nacional de Política Económica). A partir de 1989 se asume un crecimiento anual real del PIB del 3%.
 [3] Se aproxima como un 15% del PIB. (Ver Cuadros de Apoyo #1 y #2 en el ANEXO, con respecto a la relación entre Ahorro/PIB para los años 85 a 90).

Nótese que en sólo diez años de operación, los fondos que el sistema de Regímenes Complementarios acumularía, podrían superar el 4% del PIB. Esto significaría cerca de un 28% del Ahorro Neto Nacional que se preveería para ese entonces, si no se crearan estos Regímenes Complementarios.

ANEXO

Principales bases de calculo para las proyecciones de los Fondos Acumulados

1- Se usó las proyecciones que sobre la población económicamente activa y salario promedio, presentó la Caja Costarricense de Seguro Social en la "Valoración Actuarial del Seguro de I.V.M.", enero 1990.

CUADRO A-1
Proyección de Población Económicamente Activa
y Salarios Promedio de Afiliados
(Unidad: miles de colones)

Año	Población econ. activa (*)	Salario anual promedio de los afiliados a IVM	BASES ECONOMICAS	
			Tasa inflacion esperada	Crecimiento esperado del salario promedio
1991	1,049,813	336,700	0.1917	0.1915
1992	1,059,052	407,508	0.2098	0.2103
1993	1,075,137	486,973	0.1923	0.1950
1994	1,105,124	579,108	0.1875	0.1892
1995	1,128,612	689,138	0.1850	0.1900
1996	1,151,656	820,074	0.1850	0.1900
1997	1,174,308	975,889	0.1850	0.1900
1998	1,196,699	1,161,307	0.1850	0.1900
1999	1,218,958	1,381,956	0.1850	0.1900
2000	1,241,214	1,644,527	0.1850	0.1900

(*) Dentro de estas proyecciones ya están consideradas las poblaciones de nuevos entrantes a la fuerza laboral, y las salidas por motivo de retiro por vejez, invalidez o muerte.

2- Utilizando las cifras del cuadro A-1, se hizo proyecciones de los siguientes rubros:

- población que participará voluntariamente a alguno de los Regímenes Complementarios bajo tres hipótesis de afiliación.
- las cotizaciones anuales que se harán
- y los fondos acumulados (reservas) al final del año.

Principales hipótesis y supuestos de cálculo

1- Hipótesis sobre participación al Sistema de Regímenes Complementarios

HIPOTESIS I : Conservadora

Se asume que se logra la participación del 10 % de la población económicamente activa. Este porcentaje se iría incrementando en dos puntos porcentuales por cada año de operación.

HIPOTESIS II : Media

Se asume que se logra la participación del 20 % de la población económicamente activa. Este porcentaje se iría incrementando en dos puntos porcentuales por cada año de operación.

HIPOTESIS III: Optimista

Se asume que se logra la participación del 30 % de la población económicamente activa. Este porcentaje se iría incrementando en dos puntos porcentuales por cada año de operación.

2- Otras bases de cálculo:

a- Se limitará la entrada a los Regímenes Complementarios a sólo las personas menores de 45 años.

b- Ninguno de los participantes se retira por vejez en los próximos diez años. (*)

(*) Lo que es razonable de asumir, sobretodo si se limita la entrada a estos regímenes a personas menores de 45 años.

c- Las reservas se invierten a por lo menos un 3% de interés real (o sea, arriba de la inflación).

d- El aporte que se hace a nombre de cada participante será de un 2.5% de su salario.

e- Para efectos de los cálculos, se asume que el programa inicia sus operaciones el 1 de enero de 1991.

Los resultados se detallan en los cuadros A-2, A-3 y A-4.

CUADRO A-2
 PROYECCION DE FONDOS ACUMULADOS
 Hipótesis I: CONSERVADORA
 Partic. inicial (%PEA) = 10.00%
 Aporte (% salario) = 2.50%

AÑO	BASES		PROYECCIONES			
	Hip. I % partic.	Rendim. Reservas	Población de Participantes	Masa salarial de Partic.	Total Aportes en el año	Reserva Acumulada
1991	10.00%	22.17%	104,981	35,347.20	883.68	981.64
1992	12.00%	23.98%	127,086	51,788.66	1,294.72	2,666.99
1993	14.00%	22.23%	150,519	73,298.78	1,832.47	5,296.00
1994	16.00%	21.75%	176,820	102,397.78	2,559.94	9,286.22
1995	18.00%	21.50%	203,150	139,998.49	3,499.96	15,158.97
1996	20.00%	21.50%	230,331	188,888.63	4,722.22	23,648.00
1997	22.00%	21.50%	258,348	252,118.74	6,302.97	35,712.86
1998	24.00%	21.50%	287,208	333,536.38	8,338.41	52,625.92
1999	26.00%	21.50%	316,929	437,982.04	10,949.55	76,067.11
2000	28.00%	21.50%	347,540	571,538.78	14,288.47	108,246.02

NOTAS SOBRE PROYECCIONES:

- [1] Población de participantes = (PEA) * (Porc.Partic.)
 [2] Masa Salarial de partic. = (Poblacion Partic.) * (Sal.Anual Prom.)
 [3] Total Aportes año = (Masa Salarial Partic.) * (% Aporte)
 [4] (Res.Acum.)_t = (Res.Acum)_{t-1} * (1+i) + (Tot.Aportes)_t * (1+i/2)
 ,donde: i = rendimiento de las reservas

CUADRO A-3
 PROYECCION DE FONDOS ACUMULADOS
 Hipótesis II: MEDIA
 Partic. inicial (%PEA) = 20.00%
 Aporte (% salario) = 2.50%

AÑO	BASES		PROYECCIONES			
	Hip. II % partic.	Rendim. Reservas	Población de Participantes	Masa salarial de Partic.	Total Aportes en el año	Reserva Acumulada
1991	20.00%	22.17%	209,963	70,694.41	1,767.36	1,963.27
1992	22.00%	23.98%	232,991	94,945.88	2,373.65	5,092.31
1993	24.00%	22.23%	258,033	125,655.05	3,141.38	9,714.87
1994	26.00%	21.75%	287,332	166,396.40	4,159.91	16,440.16
1995	28.00%	21.50%	316,011	217,775.44	5,444.39	26,004.45
1996	30.00%	21.50%	345,497	283,332.94	7,083.32	39,440.19
1997	32.00%	21.50%	375,779	366,718.16	9,167.95	58,073.34
1998	34.00%	21.50%	406,878	472,509.87	11,812.75	83,641.72
1999	36.00%	21.50%	438,825	606,436.68	15,160.92	118,415.41
2000	38.00%	21.50%	471,661	775,659.78	19,391.49	165,350.80

NOTAS SOBRE PROYECCIONES:

- [1] Población de participantes = (PEA) * (Porc.Partic.)
 [2] Masa Salarial de partic. = (Poblacion Partic.) * (Sal.Anual Prom.)
 [3] Total Aportes año = (Masa Salarial Partic.) * (% Aporte)
 [4] (Res.Acum.)_t = (Res.Acum.)_{t-1} * (1+i) + (Tot.Aportes)_t * (1+i/2)
 ,donde: i = rendimiento de las reservas

CUADRO A-4
 PROYECCION DE FONDOS ACUMULADOS
 Hipótesis III: OPTIMISTA
 Partic. inicial (%PEA) = 30.00%
 Aporte (% salario) = 2.50%

AÑO	BASES		PROYECCIONES			
	Hip. III % partic.	Rendim. Reservas	Población de Participantes	Masa salarial de Partic.	Total Aportes en el año	Reserva Acumulada
1991	30.00%	22.17%	314,944	106,041.61	2,651.04	2,944.91
1992	32.00%	23.98%	338,897	138,103.09	3,452.58	7,517.64
1993	34.00%	22.23%	365,547	178,011.31	4,450.28	14,133.74
1994	36.00%	21.75%	397,845	230,395.01	5,759.88	23,594.09
1995	38.00%	21.50%	428,873	295,552.38	7,388.81	36,849.93
1996	40.00%	21.50%	460,662	377,777.26	9,444.43	55,232.37
1997	42.00%	21.50%	493,209	481,317.59	12,032.94	80,433.81
1998	44.00%	21.50%	526,548	611,483.37	15,287.08	114,657.53
1999	46.00%	21.50%	560,721	774,891.31	19,372.28	160,763.70
2000	48.00%	21.50%	595,783	979,780.77	24,494.52	222,455.57

NOTAS SOBRE PROYECCIONES:

- [1] Población de participantes = (PEA) * (Porc.Partic.)
 [2] Masa Salarial de partic. = (Poblacion Partic.) * (Sal.Anuual Prom.)
 [3] Total Aportes año = (Masa Salarial Partic.) * (% Aporte)
 [4] (Res.Acum.)_t = (Res.Acum.)_{t-1} * (1+i) + (Tot.Aportes)_t * (1+i/2)
 ,donde: i = rendimiento de las reservas

Costa Rica y sus principales indicadores economicos

CUADRO DE APOYO # 1
Producción y Ahorro
Costa Rica, Años 1985-1989

Año	PIB (*)	Ahorro (*)	Ahorro/PIB
1985	197,919.8	29,989.3	15.2
1986	246,579.3	43,464.4	17.6
1987	284,339.0	48,119.2	16.9
1988	355,958.1	61,025.3	17.0
1989	433,136.1	68,269.1	15.9

(*) UNIDAD: MILLONES DE COLONES CORRIENTES

FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y
Política Económica

CUADRO DE APOYO # 2
Relación de ciertos Indicadores Económicos
con el PIB
Costa Rica, Años 1985-1989

Año	[1] Inversión/PIB	[2] Ahorro/PIB	[3] Consumo/PIB
1985	19.3	15.2	62.3
1986	20.5	17.6	62.2
1987	21.5	16.9	61.6
1988	20.2	17.0	61.2
1989	21.2	15.9	61.2

(*) UNIDAD: PORCENTAJE DEL PIB

FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y
Política Económica

[1] Se refiere a la "Inversión Bruta Fija/PIB"

[2] Se refiere al "Ahorro Nacional Neto/PIB"

[3] Se refiere al "Consumo Privado/PIB"



