

El sistema de pensiones en Costa Rica

Institucionalidad,
gasto público y
sostenibilidad financiera

José Francisco Pacheco
Hazel Elizondo
Juan Carlos Pacheco



NACIONES UNIDAS



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

211

El sistema de pensiones en Costa Rica

Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera

José Francisco Pacheco

Hazel Elizondo

Juan Carlos Pacheco



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Este documento fue preparado por José Francisco Pacheco, Consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Hazel Elizondo y Juan Carlos Pacheco, consultores independientes, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Unión Europea “Sistemas de pensiones en América Latina: la reducción de las brechas económicas y sociales”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8851 (versión electrónica)
ISSN: 1680-8843 (versión impresa)
LC/TS.2020/81
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00430

Esta publicación debe citarse como: J. F. Pacheco, H. Elizondo y J. C. Pacheco, “El sistema de pensiones en Costa Rica: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 211 (LC/TS.2020/81), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Institucionalidad del sistema de pensiones en Costa Rica	11
A. Principales Instituciones del sistema de pensiones de Costa Rica	11
1. Subsistemas	11
2. Institución reguladora	19
B. El sistema de pensiones de Costa Rica: aspectos básicos sobre su evolución	19
1. Cobertura de activos (cotizantes/población económicamente activa (PEA))	19
2. Densidad de cotización	21
C. Régimen de pensiones no contributivas (PNC)	23
1. Normativa y lineamientos básicos de las PNC	23
2. Población meta y condiciones de acceso al régimen	23
3. Consideraciones sobre financiamiento y monto del subsidio	24
4. Desempeño reciente del RNC	25
II. Gasto público del sistema de pensiones en Costa Rica	29
A. Antecedentes	29
B. Primer Pilar: gasto en pensiones contributivas	29
1. Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social	29
2. El régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial	31
3. Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional	33
4. Junta de pensiones del Magisterio nacional (JUPEMA)	36
C. Segundo Pilar: gasto en pensiones complementarias	38
D. Cuarto Pilar: gasto en pensiones no contributivas	40
E. Gasto público del sistema de pensiones: una valoración integrada	43

III. Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Costa Rica	49
A. Antecedentes.....	49
B. Ingresos del sistema de pensiones: 2000-2017.....	50
1. Evolución de tasas de cotización	50
C. Ingresos del sistema de pensiones.....	52
1. Evolución general.....	52
2. Saldo financiero 2009-2018.....	56
D. Síntesis de estudios actuariales y proyección de gastos	57
1. Estudio actuarial del fondo de pensiones del Poder Judicial-2018.....	57
2. Régimen del IVM.....	60
3. Régimen de capitalización colectiva del Magisterio	62
4. Régímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional.....	65
IV. Propuestas de política pública para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones	69
A. Régimen del IVM.....	69
B. Régimen del Poder Judicial	72
C. Régimen con cargo al Presupuesto Nacional.....	73
V. Comentarios finales	75
Bibliografía	77
Anexos	79
Anexo 1	80
Anexo 2	81
Anexo 3	83
Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados	84
Cuadros	
Cuadro 1 Reforma tasa de cotización del 2005, por tipo de contribuyente	13
Cuadro 2 Evolución de la tasa de contribución y su distribución.....	14
Cuadro 3 Evolución de la distribución de la tasa de contribución RCC	15
Cuadro 4 Seguro de pensiones CCSS, cotizantes directos activos.....	20
Cuadro 5 Cobertura de activos PEA	21
Cuadro 6 Densidad de Cotización, FJPPJ.....	22
Cuadro 7 Densidad de Cotización por edad en 2015, RCC JUPEMA.....	22
Cuadro 8 Pensionados del RNC según Ley de cobertura.....	26
Cuadro 9 Montos nominales y reales de la PNC mensual, 2001-2018	27
Cuadro 10 Beneficiarios por vejez, población de 65 años o más y tasa de cobertura, 2000-2018.....	27
Cuadro 11 Participación anual promedio del RNC en gasto social y gasto en protección social por período	42
Cuadro 12 Gasto total público real y nominal del Sistema de pensiones en millones de colones, 2006-2017	44
Cuadro 13 Indicadores seleccionados del gasto total en pensiones, 2006-2017	46
Cuadro 14 Indicadores seleccionados del gasto total en pensiones contributivas, 2006-2017	47
Cuadro 15 Tasas de cotización por pilar y régimen de pensiones	51
Cuadro 16 Régimen de capitalización colectiva	64
Cuadro 17 Hipótesis actuariales por régimen con cargo al presupuesto	66

Cuadro 18	Principales recomendaciones de la mesa de diálogo.....	71
Cuadro A1	Esquemas contributivos y no contributivos con cargo al Presupuesto Nacional	80
Cuadro A2	Indicadores de pensiones para Gobierno Central.....	81
Cuadro A3	Estructura del gasto total en pensiones del Gobierno General por componente, 2000-2017	81
Cuadro A4	Composición de pensiones del Gobierno Central, por rubro presupuestario.....	82
Gráficos		
Gráfico 1	Afiliados por tipo de régimen básico, 2012-2019	20
Gráfico 2	Pensión no contributiva como porcentaje de líneas de pobreza y canasta alimentaria, 2018.....	25
Gráfico 3	Gasto público nominal y real del régimen de pensiones de la CCSS, 2006-2017.....	30
Gráfico 4	Gasto del régimen de pensiones de la CCSS como porcentaje del PIB, 2006-2017.....	31
Gráfico 5	Participación porcentual de las pensiones de la CCSS en el gasto social y gasto en protección social, 2006-2017.....	31
Gráfico 6	Gasto público nominal y real en pensiones del Poder Judicial, 2000-2018.....	32
Gráfico 7	Pensiones del Poder Judicial como porcentaje del PIB, 2003-2018	33
Gráfico 8	Pensiones del Poder Judicial como porcentaje del gasto social y en protección social, 2003-2018.....	33
Gráfico 9	Gasto nominal y real de las pensiones con cargo Presupuesto Nacional, 2006-2018.....	34
Gráfico 10	Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional como porcentaje del PIB, 2006-2018	35
Gráfico 11	Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional como porcentaje del gasto social y gasto en protección social, 2006-2018.....	35
Gráfico 12	Evolución del gasto en cotizaciones a JUPEMA, 2006-2018	36
Gráfico 13	Transferencias por cotizaciones a JUPEMA como porcentaje del PIB, 2006-2018	37
Gráfico 14	Cotizaciones a JUPEMA como porcentaje de gasto social total y en protección social, 2006-2018.....	38
Gráfico 15	Gasto público nominal y real en pensiones complementarias, 2006-2018	39
Gráfico 16	Gasto de las pensiones complementarias como porcentaje del PIB, 2006-2018	39
Gráfico 17	Participación porcentual de las pensiones complementarias en el gasto social y gasto en protección social, 2006-2018	40
Gráfico 18	Gasto público nominal y real en RNC, 2000-2018	41
Gráfico 19	Gasto en el RNC como porcentaje del PIB, 2000-2018	42
Gráfico 20	Evolución del gasto total real en pensiones, total contributivo y no contributivo, 2006-2017.....	43
Gráfico 21	Estructura del gasto público en pensiones contributivas, por esquema.....	44
Gráfico 22	Pensiones totales y contributivas como porcentaje del PIB, 2006-2017	45
Gráfico 23	Participación del gasto total en pensiones en gasto público (gobierno central) y similares, 2006-2017.....	46
Gráfico 24	Ingreso total nominal por pilar y montos totales, 2009-2018.....	52
Gráfico 25	Composición de los Ingresos Totales por Pilar.....	53

Gráfico 26	Estructura de ingresos del Pilar 1 por régimen, promedio 2009-2018.....	54
Gráfico 27	Ingresos totales respecto al PIB, 2009-2018.....	54
Gráfico 28	Ingresos por régimen como porcentaje de ingreso del gobierno general, 2009-2018	55
Gráfico 29	Saldo financiero total del Pilar 1 respecto al PIB, 2009-2018	56
Gráfico 30	Saldos financieros por régimen del Pilar 1, 2009-2018	57
Gráfico 31	Proyección de los gastos en pensiones del fondo de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial, 2019-2070.....	59
Gráfico 32	Proyección de gastos del régimen de IVM de la CCSS, 2015-2060	62
Gráfico 33	Proyección de gastos del régimen colectivo de capitalización del Magisterio, 2019-2049	64
Gráfico 34	Proyección del régimen de pensiones con cargo al presupuesto, 2014-2060.....	67

Resumen

Este documento presenta la institucionalidad, el gasto público y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Costa Rica. En 1886, comenzó la larga tradición en pensiones de Costa Rica que alcanza un momento medular en la década de los 40 con la operación del seguro social, que posteriormente sería complementado con la creación del régimen no contributivo en 1975 y la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador en 2000. La constitución del sistema con cuatro pilares se complejiza por la alta fragmentación del Pilar I donde coexisten 4 regímenes con niveles de madurez, reglas de operación y desempeño financiero históricamente muy disímiles. Si bien cerca de dos de cada tres adultos mayores tienen una pensión (contributiva o no contributiva), los resultados financieros muestran que, entre 2013 y 2017, el Pilar I promedió un déficit del -2,1% del PIB producto de la confluencia de faltantes en el régimen con cargo al Presupuesto Nacional, el IVM y el Poder Judicial. Distintas reformas al régimen de pensiones han estado en el debate técnico y en la agenda política por más de 10 años, con diferentes objetivos de interés y temporalidad. En algunos casos, como el IVM, el cambio en el esquema de cotización tuvo como objetivo mejorar su sostenibilidad financiera. En el Poder Judicial, la reforma contempló tanto objetivos de sostenibilidad como de equidad inter-regímenes. En el caso del régimen de Hacienda, los objetivos de reforma se orientaron a la equidad, el manejo ético de los recursos públicos y su contribución para paliar la crisis fiscal. Queda pendiente la reforma al IVM y observar los resultados de la reforma al Poder Judicial, la promesa de las pensiones complementarias de elevar la tasa de reemplazo conjunta y el fortalecimiento del régimen no contributivo como un programa de protección social más amplio.

Introducción

Costa Rica tiene una larga tradición en el establecimiento de mecanismos de seguridad y asistencia social que datan de la década de 1930 y 1940 y que han dado como resultado que cerca de 2 de cada 3 adultos mayores tenga una pensión de naturaleza contributiva o no contributiva. A lo largo de los últimos 80 años, el sistema de pensiones se ha complejizado tanto en su estructura como en su funcionamiento interno al tiempo que amenazas de entorno ponen sobre el tema asuntos de equidad y sostenibilidad del modelo.

En primer lugar, factores de índole laboral, demográfico y fiscal han elevado el debate en torno a la reforma de pensiones y su sostenibilidad. De esta forma, la informalidad laboral, que hoy día alcanza al 46% de los trabajadores, pone un freno al crecimiento de la afiliación al tiempo que una esperanza de vida que crece de forma persistente reta los beneficios otorgados. En el plano fiscal, el acelerado aumento de la deuda del Gobierno Central producto de elevados déficits ha apuntado a algunos regímenes de pensiones como causales del faltante público, urgiendo a nivel político la adopción de reformas que reduzcan tanto las erogaciones actuales como los riesgos fiscales que ellos representan.

A nivel sectorial, el sistema de pensiones costarricense se caracteriza por su alta fragmentación y por la coexistencia de regímenes contributivos con no contributivos, obligatorios con voluntarios y de capitalización colectiva con ahorros individuales obligatorios. La heterogeneidad estructural se ve acompañada de múltiples formas de organizar cada régimen tanto en lo paramétrico como en cuanto a las reglas de juego que los gobiernan. Esta complejidad, como es esperable, genera críticas por los riesgos de insostenibilidad financiera de algunos esquemas, por los excesivos aportes gubernamentales en otros (en detrimento de inversiones más rentables) y por los efectos en la equidad social al definirse distintas tasas de reemplazo, entre otros.

Para estudiosos del tema de pensiones y tomadores de decisiones, el caso costarricense es pródigo en experiencias y lecciones técnicas y políticas de distinta naturaleza. Así, el país demuestra que no todas las reformas tienen un carácter financiero, sino que también los elementos éticos y de equidad pueden jugar un rol importante. De igual forma, es claro que los regímenes altamente generosos no son permanentes en el tiempo y que las decisiones postergadas tienen efectos en las

futuras generaciones. El debate sobre sostenibilidad es inconcluso y dependerá del lente con que se mire y se hagan las estimaciones.

El presente caso presenta las principales características estructurales y financieras del modelo de pensiones costarricense a partir de tres capítulos. El primer capítulo muestra las características de la institucionalidad del sistema de pensiones en Costa Rica con especial énfasis en los regímenes del Pilar 1 (contributivo) y IV (no contributivo). El segundo apartado analiza las principales tendencias del gasto público del sistema de pensiones en Costa Rica, mientras el tercero muestra la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, presentando antecedentes de las tendencias en materia de ingreso, los saldos financieros de cada régimen y las proyecciones que distintos estudios actuariales brindan sobre el futuro de los esquemas.

I. Institucionalidad del sistema de pensiones en Costa Rica

A. Principales Instituciones del sistema de pensiones de Costa Rica

Esta sección describe los cuatro pilares y los respectivos regímenes que componen el sistema de pensiones en Costa Rica. Asimismo, se detalla la naturaleza y rol de la Superintendencia de Pensiones como órgano rector del sector.

1. Subsistemas

Según lo detalla la Superintendencia de Pensiones de Costa Rica (SUPEN), el sistema de pensiones nacional está constituido sobre la base de cuatro pilares que son el pilar contributivo obligatorio, el pilar complementario obligatorio, el pilar complementario voluntario y el pilar no contributivo.

a) Pilar 1: contributivo obligatorio o contributivo básico

El pilar contributivo obligatorio es de capitalización colectiva con financiamiento de naturaleza tripartita donde Estado, trabajadores y patronos aportan al mismo. En su gran mayoría, los esquemas del pilar 1 están orientados a trabajadores asalariados o independientes bajo un esquema de beneficio definido.

No existe en el país un solo régimen de capitalización colectiva. De hecho, en la actualidad, el pilar posee 6 sub-regímenes según lo detallan Sauma (2013) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 2016). Tales sub-regímenes son:

1. El de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) que posee al 92,1% de los afiliados al sistema.
2. El de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional y cuya gestión está en manos de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA). Este régimen absorbe el 6% de los afiliados.

3. El Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, gestionado por JUPEMA pero con cargo al Presupuesto Nacional.
4. El Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (FJPPJ) que cubre a todos los trabajadores y pensionados del Poder Judicial y sus dependencias y representa el 1% de los afiliados totales.
5. El Régimen de Pensiones y Jubilaciones de Bomberos Permanentes, administrado por el Instituto Nacional de Seguros (INS)¹.
6. Los distintos regímenes contributivos administrativos por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) con cargo al Presupuesto Nacional y que está conformado por pequeños esquemas como el de Hacienda, el de Obras Públicas y Transportes y el del Registro Nacional, entre otros.

b) Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)

La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social del 1 de noviembre de 1941 crea el seguro por Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), mismo que entra a regir el 1 de enero de 1947 como un esquema de protección para trabajadores de gobierno, entidades autónomas, semi-autónomas, municipalidades y trabajadores de la empresa privada en puestos administrativo. Entre 1947 y 1961, el IVM inicia una serie de reformas parciales que permiten ir incorporando diversos grupos de trabajadores hasta que en mayo de 1961 se promulga la Ley 2738 de Universalización de los Seguros Sociales de la CCSS con el fin de incluir como posibles beneficiarios del régimen a múltiples grupos laborales que aún se encontraban sin acceso al esquema. Hacia 1975, el seguro se amplía a beneficiarios y su familia de manera que todo el núcleo tuviera acceso a una protección básica.

Torres (2015) sintetiza de esta forma los principios sobre los que se rige el régimen de la Caja:

- **Universalidad:** garantizar la protección en pensiones a todos los habitantes del país sin distinción de ninguna naturaleza.
- **Solidaridad:** quienes mayores ingresos presentan, contribuyen en mayor medida para financiar las prestaciones de quienes tienen menores ingresos y, por tanto, contribuyen menos.
- **Obligatoriedad:** es la contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, con el fin de proteger a estos contra los riesgos establecidos.
- **Igualdad:** propicia un trato equitativo e igualitario para todos los ciudadanos sin excepción, de modo que existe igualdad en el acceso a la protección.
- **Equidad:** pretende una verdadera igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos puedan ser protegidos en el régimen de pensiones, de una manera oportuna, eficiente y de buena calidad.
- **Subsidiariedad:** es la contribución solidaria del Estado para la universalización del seguro social en su doble condición (patrono y Estado).

El IVM se financia de forma tripartita con cotizaciones que ascienden a 3,34% por parte del trabajador, 5,08% por parte del patrono y 1,24% por parte del Estado. Para pensionarse, las personas deben haber cumplido 65 años y tener al menos 300 cuotas. Si se desea una pensión anticipada,

¹ Por el tamaño del régimen (menos de 20 miembros) y su condición legal (es un régimen cerrado), este esquema se menciona, pero no se describe en detalle en las siguientes secciones. Se destaca, eso sí, que el mismo tiene una tasa de cotización del 12,5% en el trabajador y del 37,5% en el patrono, ésta aplicada al monto de salarios y pensiones. Los beneficiarios se pueden retirar con 50 años de edad y 20 de servicio.

entonces los requisitos se subdividen a 59 años y 11 meses con 450 cotizaciones en el caso de las mujeres y 61 años y 11 meses con 462 cotizaciones en el caso de los hombres. En caso de no cumplir con el requisito de las 300 cuotas, el trabajador puede optar por una pensión proporcional siempre y cuando tenga 65 años y no menos de 180 cuotas.

Para el cálculo de la pensión, el IVM utiliza como referencia los últimos 240 salarios o ingresos devengados sobre los cuales se haya cotizado, ajustados por el índice de precios al consumidor. Por cada cotización en exceso a las 240 cuotas, la pensión se ajusta en un porcentaje adicional al 0,0833%. Si el asegurado decide postergar el momento de la jubilación, la CCSS reconoce un monto adicional del 0,1333% por mes sobre el salario medio. La tasa media de reemplazo ha fluctuado entre 43% y 52,5% del salario de referencia. Además de las reglas previas, la CCSS ha establecido pensiones contributivas mínimas y máximas. Para el 2019, la pensión mínima contributiva se estableció en ₡136.865 (US\$241) mientras los topes superiores corresponden a ₡1.612.851 (US\$2.839) sin postergación y ₡2.282.184 (US\$4.018) con postergación.

Debido a múltiples razones, entre las que se encuentra el envejecimiento de la población, las finanzas del IVM se han venido deteriorando desde hace más de dos décadas, por este motivo en 2005 se realizaron una serie de reformas importantes al régimen entre las que se encontraba el aumento de la cotización (por parte del trabajador, patrono y Estado), la creación de la pensión reducida, la incorporación de la opción de retiro anticipado, la reducción de las tasas de reemplazo (pasando del 60% a un rango del 52,5% al 43%). En el caso del aumento de la tasa de cotización, se acordó pasarla del 7,5% al 2009 hasta el 10,5% en el año 2035 de forma gradual realizando los ajustes cada cinco años (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Reforma tasa de cotización del 2005, por tipo de contribuyente
(En porcentajes)

Año	2009	2035
Patronos	4,75	5,75
Trabajadores	2,50	3,50
Estado	0,25	1,25
Total	7,50	10,50

Fuente: Elaboración con datos de la CCSS.

Ante la continuación del deterioro financiero y las dudas sobre la sostenibilidad del régimen en el mediano y largo plazo en 2016 y 2017 se realizaron ajustes adicionales. En 2016, se acordó eliminar gradualmente el retiro anticipado con pensión reducida, el pago de la pensión mínima para los casos en que no se cumplan los requisitos lo asumirá el Estado directamente en lugar del IVM, se ajustó el monto de la pensión reducida y se aumentó la contribución del Estado de forma inmediata en 0,66%, de forma que la tasa de contribución total llegó a 9,16% y al 2035 llegaría a una tasa del 11,16%.

En 2017, se tomó la decisión de aumentar 1% la contribución del trabajador, 0,5% en el 2017 y 0,5% en el 2018, de forma que al 2035 su contribución llegaría a 4,5% y la tasa total alcanzaría 12,16%.

Finalmente, en junio de 2019, la Junta Directiva de la CCSS aprobó un ajuste adicional con miras a acelerar los plazos de aumento en los porcentajes de los aportes que realizan los empleados, patronos y el Estado, de forma tal que los ajustes no se realicen cada cinco años, sino más bien, cada tres años, con miras a que en lugar de alcanzar la tasa de cotización del 12,16% en 2035, como estaba previsto en la última reforma 2017, dicha tasa de cotización se alcance en 2029 (véase el cuadro 2). La tasa de cotización actual es del 10,16% (a diciembre 2019) y como se mencionó se espera llevarlo a 12,16% en 2029, en el cuadro 2 se muestra la evolución que tendrá la tasa de cotización.

Cuadro 2
Evolución de la tasa de contribución y su distribución
(Reforma junio 2019)

Periodo	Contribución (en porcentajes)	Distribución (en porcentajes)	
2019	10,16	Patrones	5,08
		Trabajadores	3,84
		Estado	1,24
2020-2022	10,66	Patrones	5,25
		Trabajadores	4,00
		Estado	1,41
2023-2025	11,16	Patrones	5,42
		Trabajadores	4,17
		Estado	1,57
2026-2028	11,66	Patrones	5,58
		Trabajadores	4,33
		Estado	1,75
2029	12,16	Patrones	5,75
		Trabajadores	4,50
		Estado	1,91

Fuente: Elaboración con datos de la CCSS.

c) Los regímenes del Magisterio nacional: transitorio de reparto y capitalización colectiva

Los dos esquemas existentes que dan cobertura al sector educativo del país son el Transitorio de Reparto para aquellos trabajadores nombrados antes del 15 de julio de 1992 y el de Capitalización Colectiva para los funcionarios nombrados después de esa fecha. Ambos son administrados por JUCEMA si bien sus fuentes de financiamiento presentan algunas distinciones importantes.

El Régimen Transitorio de Reparto fue creado mediante Ley 2248 del 5 de septiembre de 1958 y es en la actualidad un esquema cerrado que no permite más afiliados. Dada la insostenibilidad financiera visible especialmente en la década de los 80 y con más fuerza a inicios de los 90s, la Asamblea Legislativa promulga la Ley 7268 "Reforma Integral a la Ley de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional" y la Ley 7531 "Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional" con la cual se aplica un cierre de nuevas afiliaciones al esquema hasta entonces existente y crea el Régimen de Capitalización Colectiva para todos los nuevos funcionarios del sector educación.

Entre los cotizantes actuales del Régimen Transitorio, la tasa respectiva fluctúa entre un 10% y un 16% según el rango de ingreso del trabajador. Adicionalmente, el patrono aporta un 5% y el Estado un 0,58%. Para su jubilación, el trabajador debe haber cotizado 400 cotizaciones mensuales de las cuales 240 deben haber sido como funcionarios del Magisterio Nacional. La pensión resultante equivale al 80% del salario de referencia, mismo para el cual se toman los mejores 32 salarios devengados en los últimos 60 meses.

Cabe mencionar que las pensiones del Régimen Transitorio son sujetas a una serie de topes, deducciones y contribuciones solidarias que afectan de manera importante el monto neto percibido por el pensionado. El artículo 12 de la Ley 7268, por ejemplo, establece contribuciones especiales diferenciadas por pensión para fortalecer el Fondo mientras se han establecido las denominadas contribuciones solidarias para pensiones muy elevadas. La pensión tope es equivalente al salario de un Director General de Educación con 30 anuales y dedicación exclusiva, pero si se posterga la pensión, el límite se establece en el salario de un catedrático con 30 anualidades y dedicación exclusiva (Arce, 2018).

En el caso del Régimen de Capitalización Colectiva, que alberga a los trabajadores de Magisterio nombrados después del 14 de julio de 1992, es un esquema de capitalización completa con afiliación obligatoria y financiamiento tripartito donde el trabajador cotiza un 8% de su salario, el patrono con un 6,75% y el Estado con un 1,24% para una tasa total del 15,99% (ver cuadro 3). Los afiliados al régimen pueden jubilarse con una edad mínima de retiro de 55 años y 396 cotizaciones. A diferencia del Régimen Transitorio, la pensión por vejez tiene una tasa de reemplazo del 60% con un incremento de 0,10% por cada cuota en exceso a las 240. Se tiene previsto que la participación del Estado aumente a partir del año 2020, de forma tal que pase de 1,24% en la actualidad a 1,91% en el año 2035, de forma tal que el Estado aportaría el mismo porcentaje que en el IVM. En el Cuadro 3 puede observarse la evolución de la distribución de la tasa de cotización.

Cuadro 3
Evolución de la distribución de la tasa de contribución RCC
(En porcentajes)

Período	Aporte			Total	
	Obrero	Patronal	Estatal		
Jul-92	Nov-99	5,75	5,75	0,25	11,75
Dic-99	Dic-09	8,00	6,75	0,25	15,00
Enero-10	Dic-14	8,00	6,75	0,41	15,16
Enero-15	Ago-16	8,00	6,75	0,58	15,33
Sep-16	Dic-19	8,00	6,75	1,24	15,99
Ene-20	Dic-24	8,00	6,75	1,41	16,16
Ene-25	Dic-29	8,00	6,75	1,57	16,32
Ene-30	Dic-34	8,00	6,75	1,75	16,5
Ene-35	En adelante	8,00	6,75	1,91	16,66

Fuente: JUPEMA 2018.

d) El régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial

El Régimen del Poder Judicial fue creado en 1939 bajo el nombre de Régimen de Pensiones del Colectivo Judicial, y posteriormente reformado mediante Ley No.7333 en 1993. Recientemente, en 2018, la Ley 9544 denominada Reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial que introdujo cambios tales como el aumento de la edad de retiro a los 65 años, con una tasa de jubilación del 82 (en lugar del 100 vigente anteriormente) de los últimos 240 salarios y una tasa de cotización del trabajador del 13 (previamente, 11). El esquema es de afiliación obligatoria y cubre situaciones relacionadas con la vejez, invalidez y sobrevivencia.

En cuanto a su administración, el Capítulo IV, Artículo 239 de la reforma al régimen crea la Junta Administrativa del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial como "un órgano del Poder Judicial, que contará con completa independencia funcional, técnica y administrativa, para ejercer las facultades y atribuciones que le otorga la ley". Las funciones de la Junta, según ha sido establecido por ley, se definen en términos de:

- Administrar el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Empleados del Poder Judicial.
- Estudiar, conocer y resolver las solicitudes de jubilación y pensión que se le presenten.
- Recaudar las cotizaciones que corresponden al Fondo y ejercer las acciones de cobro necesarias.
- Atender las solicitudes de reingreso a labores remunerativas de jubilados inválidos.

- Realizar los estudios actuariales con la periodicidad establecida en la normativa emitida al efecto por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).
- Invertir los recursos del Fondo, de conformidad con la ley y con la normativa que al efecto dicte el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y la Superintendencia de Pensiones.
- Cumplir con la legislación y la normativa que dicten tanto el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero como la Superintendencia de Pensiones.
- Dictar las normas para el nombramiento, la suspensión, la remoción y la sanción del personal; así como aprobar el plan anual operativo, el presupuesto de operación, sus modificaciones y su liquidación anual.
- Todas las demás atribuciones que le asignen la ley y sus reglamentos.

La cotización tripartita del régimen es de las más elevadas dentro del Pilar 1. En la actualidad, el trabajador cotiza con un 13 de su salario en tanto el patrono y el Estado lo hacen, respectivamente, con un 14,36 y un 0,58. La reforma al Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (Ley 9544 antes comentada) definió las condiciones de retiro de la siguiente forma:

Artículo 224- Los servidores judiciales con veinte o más años de servicio en el Poder Judicial podrán acogerse a una jubilación ordinaria igual a un ochenta y dos por ciento (82) del promedio de los últimos veinte años de salarios mensuales ordinarios devengados en su vida laboral, actualizados según el índice de precios al consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), siempre y cuando hayan cumplido sesenta y cinco años de edad y hayan trabajado al menos treinta y cinco años.

Además de las condiciones previas, la jubilación del Régimen del Poder Judicial se encuentra topada en un límite inferior y uno superior. El límite inferior se calcula no menor a una tercera parte del salario base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial mientras el límite superior no puede exceder diez veces ese mismo salario de referencia. Asimismo, todas pensiones de los jubilados por el Poder Judicial son sujetas a contribuciones obligatorias, especiales, solidarias y redistributivas. El artículo 236-bis define que la contribución especial y solidaria fluctuará entre el 35 y el 55 del exceso al límite superior anteriormente destacado. La legislación actual establece que, bajo ningún concepto, tales contribuciones podrán representar más del 55 del monto bruto de la pensión, una proporción muy similar a la vigente para el Magisterio Nacional.

e) Regímenes contributivos administrativos por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) con cargo al Presupuesto Nacional

El último sub-régimen se encuentra bajo administración de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), unidad perteneciente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). La DNP se define como "un órgano técnico, administrador, contralor, tramitador de pensiones y jubilaciones para funcionarios públicos, tanto de regímenes contributivos como no contributivos. Le compete rendir los dictámenes que correspondan en relación con las solicitudes de pensión y jubilación por concepto de "originales", "revisiones" y "traspasos" y cualquier otra gestión posterior que tenga que ver con ellas, con las excepciones que establecen las leyes especiales" (MTSS, 2010: 34).

El régimen con cargo al Presupuesto Nacional concentra 18 esquemas de pensiones tanto de naturaleza contributiva como no contributiva que han sido creados al amparo de múltiples piezas de legislación. La lista de esquemas incluidos en este apartado se encuentra en el Anexo 1. Aquellas iniciativas de corte no contributivo responden a legislación específica que beneficia a determinados grupos o personas que perciben un ingreso vitalicio sin haber contribuido para ellos. El esquema de Expresidentes de la República, de Beneméritos de la Patria, de Guerra y los Premios Magón son ejemplos de lo anterior.

El sub-grupo de esquemas contributivos comprende 7 programas algunos de ellos con varias leyes a su interior que definen aspectos sobre beneficiarios, tasas de cotización y monto de la pensión. Durante varias décadas, las cotizaciones generadas por estos esquemas fueron destinadas a la Caja Única del Estado y por lo tanto utilizadas para gasto regular del Gobierno. Es decir, nunca se creó un Fondo de Contribuciones del cual pagar posteriormente las pensiones. Mientras los esquemas se encontraban en sus etapas más jóvenes, el aporte fue positivo para las finanzas públicas. Sin embargo, una vez maduros y habiendo aumentado el flujo de pensionados, el gasto superó al monto de contribuciones obligando al Gobierno a asumir las responsabilidades financieras correspondientes. Según la Contraloría General de la República, del costo total del régimen, cerca del 10 del Presupuesto Nacional o 2,7 del producto interno bruto (PIB), cerca del 90 se financia con deuda pública y el restante 10 con las cotizaciones de los afiliados vigentes. El esquema se cerró en 1992 y ha sido sujeto de diversas reformas.

En cuanto a las condiciones de jubilación, la Ley 9388 denominada Reforma de la Normativa de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional para contener el gasto de pensiones (agosto del 2016) modificó diversos aspectos sobre el cálculo de dichas pensiones. De esta forma, hoy día, la pensión corresponde al promedio de los 12 mejores salarios mensuales percibidos a lo largo de los pasados 24 meses con un tope de hasta 10 veces el salario más bajo pagado por la Administración Pública. La edad mínima de retiro es 60 años con 30 de haber cotizado al régimen o 65 años y 20 de cotización. Previo a la reforma de 2016, la edad de retiro era de 55 años.

La Ley 9380 de julio de 2016, por su lado, definió que, si bien el porcentaje de cotización se mantenía en 9 del salario bruto, daba al Gobierno la potestad de aumentarla hasta un 16 previo desarrollo de estudios técnicos correspondientes. Además, tanto servidores activos como pensionados deben aportar al Régimen, con excepciones. Finalmente, por Ley 9383, las pensiones cuyo monto exceda el límite superior antes referido, deberán pagar una tasa solidaria adicional que va del 25 al 75 del exceso, según el rango donde se ubique la pensión bruta. De manera conjunta, las deducciones a estas pensiones no podrían superar el 55 del monto bruto.

f) Pilar 2: Pensión Complementaria Obligatoria

El segundo pilar corresponde a un fondo de capitalización individual que se nutre de los aportes de los trabajadores y tiene como objetivo principal complementar la pensión básica contributiva (Pilar 1).

El segundo pilar, lo conforma el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementario (ROPC) el que se constituyó a partir de 2001 con la Ley de Protección al Trabajador N°7983 de 2000. Este pilar es de capitalización individual y es obligatorio para la población asalariada únicamente y en la industria participan seis Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC). Conforme avanza a su maduración se estima que el ROPC tendrá mayor relevancia para el pensionado, bajo algunos escenarios podría llegar a representar el 25 de la pensión final ó tendrá una tasa de reemplazo del 15². Por la vía reglamentaria se permitió que aquellos pensionados a los cuales el saldo que mantienen en el ROPC al momento de pensionarse les represente menos del 10 de su pensión total (incluyendo el régimen básico, primer pilar) pueden retirar el monto acumulado en un solo tracto. Después de 18 años del inicio del régimen la cantidad de personas que no pueden retirar el monto en un solo tracto ha ido en aumento lo que ha ocasionado presiones políticas que llevaron la discusión a la Asamblea Legislativa en donde en la actualidad existe un proyecto de ley que pretende flexibilizar el retiro del ROPC en un solo tracto.

En el caso de la pensión complementaria, la tasa de contribución es de 4,25 y se distribuye entre el patrono y el trabajador de forma tal que el primero aporta 3,25 y el segundo el 1; los beneficios se pueden estructurar alrededor de una renta vitalicia, una renta permanente o una renta temporal.

² Ver http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2012/julio/01/enportada3218665.html.

Según la SUPEN, los aportes correspondientes los registra y controla la CCSS, pero los fondos son administrados por la operadora de pensiones que la persona cotizante elija para tal efecto. El monto de la pensión complementaria depende del salario reportado por el trabajador a lo largo de los años y de los rendimientos de las inversiones que la operadora de pensiones haya alcanzado. En la actualidad, existen en el país seis operadoras de pensiones que son:

- BN Vital (afiliada al Banco Nacional de Costa Rica, público)
- BCR Pensiones (afiliada al Banco de Costa Rica, público)
- Vida Plena
- OPC CCSS, la operadora de la Caja Costarricense del Seguro Social
- BAC Pensiones
- Popular Pensiones

MIDEPLAN (2016) menciona que, además de los sub-regímenes al amparo de la Ley 7983, existen en el país cuatro sistemas de pensiones complementarias obligatorias creadas con anterioridad a dicha legislación. Estos esquemas son de capitalización colectiva administrados por las siguientes instancias: el fondo de retiro de la Caja Costarricense de Seguro Social, del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y del Banco de Costa Rica (BCR).

g) Pilar 3: pensión complementaria voluntaria

El Pilar 3 se refiere a las pensiones complementarias de naturaleza voluntaria y de capitalización individual administrados por operadores de pensiones. Dicho sistema se creó por medio de la Ley Régimen Privado de Pensiones Complementarias N°7523 de 1995, pero fue modificada por medio de la Ley N°7983 que creó el ROPC. Su objetivo es autorizar y regular la creación de los sistemas o planes privados de pensiones complementarias y de ahorro individual, destinados a brindar a los beneficiarios, protección complementaria. Dicho régimen pretende, como su nombre lo indica, convertirse en un complemento a los otros regímenes para lograr una mayor pensión. Con miras a incentivar su uso se le otorgaron incentivos tributarios, los cuales solo se disfrutaron si el afiliado no retira los recursos hasta su jubilación.

Si bien el esquema voluntario brinda una amplia flexibilidad en muchos términos, para optar por un fondo complementario es necesario cumplir con determinados requisitos no presentes en los pilares anteriores. Para ser afiliado a una pensión complementaria no es necesario ser asalariado (pueden afiliarse independientes e inclusive personas que no se encuentren laborando) y los aportes pueden ser en colones o dólares, con inclusiones extraordinarias cuando el afiliado así lo desee. Algunas de las condiciones para ingresar al régimen o hacer uso de los fondos ahorrados son:

- Ser mayor de 15 años
- Haber cotizado durante al menos 66 meses/cuotas
- Cotizar un monto mensual superior a los 45 mil
- Haber cumplido al menos 57 años de edad, con excepciones

El esquema voluntario brinda incentivos fiscales (escudo fiscal en el impuesto sobre la renta) y reducción de cargas sociales de hasta 10 sobre los ingresos. Las cargas sujetas de exención son (SUPEN, página web):

- Caja Costarricense de Seguro Social
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf).
- Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
- Impuesto sobre la renta.

De igual manera, el afiliado puede proceder con retiro anticipado antes de los 57 años siempre y cuando haya aportado al menos las 66 cuotas antes consideradas. La penalización asociada, eso sí, se refiere a la devolución de los incentivos fiscales y de cargas sociales percibidos. Sin embargo, las reglas varían si el retiro anticipado se debe a enfermedad terminal, invalidez o a la propia muerte del afiliado.

h) Pilar 4: pensión no contributiva o régimen no contributivo (RNC)

La pensión no contributiva se refiere a un programa de naturaleza asistencial que transfiere un determinado monto de dinero a personas en condición de pobreza o pobreza extrema que no han tenido acceso al sistema contributivo o no han cotizado durante un periodo mínimo establecido para acceder a una pensión. En el caso de Costa Rica, el esquema se dirige a personas adultas mayores, huérfanos o viudos(as) así como a personas con parálisis cerebral. Las características y desempeño del RNC se analizarán en detalle más adelante.

2. Institución reguladora

La SUPEN es un órgano de máxima desconcentración creado mediante Ley 7523, adscrito al Banco Central de Costa Rica y que funciona bajo el mandato del CONASSIF. Su ámbito de acción comprendía inicialmente el IVM, pero posterior a la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador de 2000 su alcance se amplió a los regímenes alternativos, a las pensiones complementarias (Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, el Fondo de Capitalización Laboral y el Ahorro Voluntario) y al Régimen No Contributivo. Posteriormente, la Norma de Contingencia Fiscal (Ley 8343) y el artículo 36 de la Ley 7523 dan potestad a la SUPEN de supervisar a la Dirección Nacional de Pensiones del MTSS.

De acuerdo a su Plan Estratégico, tres objetivos motivan el trabajo de la Superintendencia, a saber, vigilar a los participantes del Sistema Nacional de Pensiones, fortalecer el Sistema Nacional de Pensiones y empoderar al afiliado (SUPEN, 2018). La misma Superintendencia define sus principales responsabilidades de la siguiente manera:

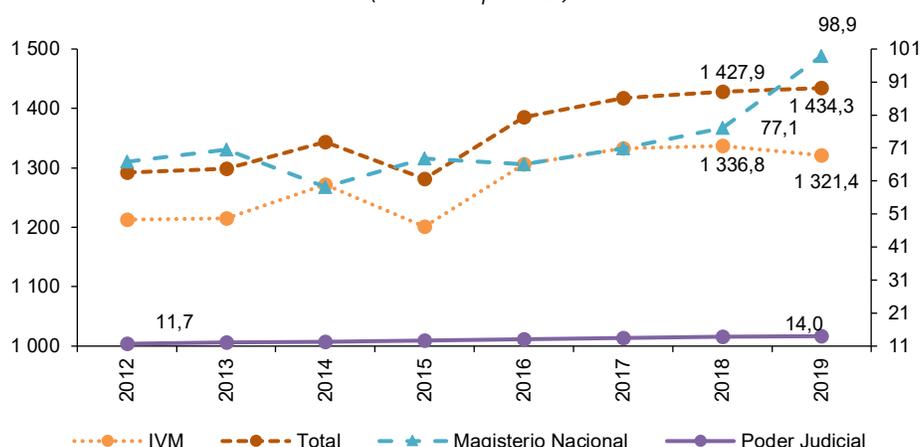
- Autorizar, regular, supervisar y fiscalizar los planes, fondos, gestores y regímenes contemplados en el marco normativo que regula el Sistema Nacional de Pensiones en Costa Rica.
- Supervisar los regímenes básicos de pensiones, los regímenes complementarios y el fondo de capitalización laboral
- Atender las denuncias y consultas relacionadas con el otorgamiento de pensiones o las entidades que la administran.
- Autorizar productos relacionados con pensiones (planes, contratos, comisiones, entre otros).

B. El sistema de pensiones de Costa Rica: aspectos básicos sobre su evolución

1. Cobertura de activos (cotizantes/población económicamente activa (PEA))

Tal como se observa en el gráfico 1, la cantidad de afiliados al régimen básico es de 1.434.274 con corte a setiembre de 2019. De ellos, el 92,1% pertenece al IVM, el 6,9% al Magisterio Nacional y el 1% al Poder Judicial.

Gráfico 1
Afiliados por tipo de régimen básico, 2012-2019
 (En miles de personas)



Fuente: Elaboración con datos de la página web de SUPEN.

Si tomamos las cifras que publica la CCSS sobre la cantidad de asegurados directos activos (i.e. aquellos que cotizan al sistema) del periodo 2000-2018 la situación varía, al menos con relación al IVM que es el fondo administrado por la CCSS. La cantidad de asegurados directos alcanza 1.555.854 en 2018 de los cuales un 77% corresponde a trabajadores asalariados (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
Seguro de pensiones CCSS, cotizantes directos activos
 (Trabajadores totales)

Año	Total	Asalariados	No asalariados	
			Cuenta propia	Convenios especiales
2000	771 979	668 164	89 382	14 433
2001	757 316	669 505	71 020	16 791
2002	784 570	699 442	66 509	18 619
2003	816 244	712 641	76 250	27 353
2004	848 495	735 711	88 356	24 428
2005	903 266	775 193	100 442	27 631
2008	1 193 417	976 093	183 893	33 431
2009	1 191 992	950 875	205 360	35 757
2010	1 284 762	986 170	232 458	66 134
2011	1 332 584	1 014 196	259 016	59 372
2012	1 379 961	1 043 934	279 718	56 309
2013	1 411 804	1 061 312	296 044	54 448
2014	1 442 063	1 085 126	301 770	55 167
2015	1 456 744	1 100 059	301 183	55 502
2016	1 498 177	1 132 437	310 494	55 246
2017	1 534 402	1 167 698	312 315	54 389
2018	1 555 854	1 191 995	311 733	52 126

Fuente: Anuarios estadísticos del seguro de pensiones. CCSS.

En el caso de la cobertura de activos esta muestra un aumento importante en el periodo de estudio (2000-2018) pasando de un 48% en 2000 a un 67,4% en 2018 (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
Cobertura de activos PEA
(Cotizantes directos como porcentaje de PEA)

Año	Cobertura de la PEA
2000	48,0
2001	44,3
2002	44,2
2003	44,7
2004	45,1
2005	46,8
2008	49,6
2009	53,6
2010	57,9
2011	56,2
2012	63,3
2013	63,9
2014	64,1
2015	64,9
2016	69,4
2017	67,5
2018	67,4

Fuente: Elaboración con Indicadores Socio-Demográficos CCSS e INEC.

2. Densidad de cotización

En IVM los afiliados o asegurados activos son las personas que han cotizado al menos una cuota mensual y están vivos y usualmente no pensionados en determinada fecha. Una vez que las personas cotizan al menos una cuota mantienen el derecho sobre ella y en el caso de que dejen de cotizar pueden utilizarla para adquirir un beneficio, una vez que cumplan los períodos de espera mínimos y otros requisitos. Es decir, las cuotas no prescriben. En el caso de que se alcancen al menos 180 cuotas mensuales se mantiene el derecho activo sobre ellas, aunque no se vuelva a cotizar.

Los asegurados o afiliados cotizantes son los que cotizan “más regularmente” en cada período, por ejemplo, mensualmente o anualmente. Son un subconjunto de los asegurados activos o afiliados. Para efectos de los ingresos de aportes del régimen es muy importante la cantidad de asegurados cotizantes, mientras que para determinar el volumen de pensionados y los gastos juegan un papel preponderante los afiliados.

En el caso del IVM el estudio de la Universidad de Costa Rica (UCR³) presenta un dato de densidad de cotizaciones el cual corresponde al 31 de diciembre del 2015. En el caso de los cotizantes directos, estos tienen una densidad de cotización esperada para los hombres del 0,80 y para las mujeres de un

³ Estudio actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte administrado por la caja costarricense de seguro social (Con corte al 31 de diciembre del 2015) Universidad de Costa Rica escuela de matemática M.Sc. Rodrigo Arias López, Dr. Luis Alberto Barboza Chinchilla Dr. José Alexander Ramírez González.

0,78, para un promedio de 0,794. De hecho, este porcentaje es similar al estimado por Robles (2019) para los regímenes de pensiones complementarias.

En el caso del FJPPJ, el estudio actuarial más reciente de julio 2019 (con información al 31 de diciembre del 2018) presenta la densidad de cotización por edad del cuadro 6, mismo que se construyó con base en la historia salarial de los afiliados en los últimos 5 años⁴. Este estudio incorpora las reformas realizadas a este régimen en mayo 2018 por medio de la Ley 9544 y muestra que, en promedio, la densidad de cotización en el Fondo del Poder Judicial promedia 0,931, valor muy superior al mostrado por el IVM párrafos atrás. Este valor podría estar vinculado a las características de una población cerrada como lo es la planilla de la Corte Suprema de Justicia que se caracteriza por su alta estabilidad laboral y la garantía del pago salarial de forma regular.

Cuadro 6
Densidad de Cotización, FJPPJ

Edad	Densidad
18	0,9326
19	0,9325
20	0,9324
25	0,9319
30	0,9314
35	0,9309
40	0,9304
45	0,9299
50	0,9294
55	0,9289
60 ó más	0,9284

Fuente: Estudio actuarial FJPPJ, PiP, Luis Guillermo Fernández V. Julio 2019.

En el caso del otro régimen básico, el RCC administrado por JUPEMA, la densidad de cotización también ha mantenido un alto y estable nivel de densidad en los últimos años rondando en promedio el 0,88. Las características de la población cotizante en este caso son parecidas a las observadas para el Poder Judicial. El cuadro 7 muestra la densidad calculada en 2015.

Cuadro 7
Densidad de Cotización por edad en 2015, RCC JUPEMA

Edad	Densidad
0 a 17	0,0000
20	0,6667
25	0,8333
30	0,8750
35	0,8750
40	0,9167
45	0,9167
50	0,9167
55	0,9375
62 ó más	0,9583

Fuente: Unidad de Base de datos. JUPEMA. Diciembre 2018.

⁴ Estudio actuarial FJPPJ, PiP, Luis Guillermo Fernández V. Julio 2019.

C. Régimen de pensiones no contributivas (PNC)

Este apartado describe las características del denominado Pilar 4 “Régimen de Pensiones No Contributivas”, mismo que a su vez se subdivide en dos apartados, a saber, el administrado por la Dirección Nacional de Pensiones y otro en manos de la CCSS (MIDEPLAN, 2016). El primero de ellos se refiere a un conjunto de siete regímenes especiales cuyas pensiones se destinan a grupos específicos tales como expresidentes de la República, beneméritos de la Patria, pensiones de gracia y pensiones de guerra. Por sus características y ámbito limitado de otorgamiento, las mismas no son contempladas acá.

El segundo grupo de pensiones no contributivas hace referencia al programa de transferencias monetarias a grupos en situación de pobreza extrema o pobreza básica con determinadas características personales. Este es el grupo de pensiones sujeta al presente análisis.

1. Normativa y lineamientos básicos de las PNC

El régimen de PNC fue establecido inicialmente en la Ley de FODESAF No. 5662 del 23 de diciembre de 1974 y su reforma del 20 de diciembre de 1985. El Artículo 4 de la citada Ley establece lo siguiente:

Artículo 4.- Del Fondo se tomará un veinte por ciento para la formación de un capital destinado a financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico, en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. Este porcentaje se girará a la Caja Costarricense de Seguro Social, institución a la cual se le encomendará la administración de este régimen, a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. La reglamentación correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios quedará a cargo de dicha institución.

Posteriormente, la Ley 8783 “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares” de octubre del 2009 reduce el porcentaje asignado al programa de PNC al 10,35% (Artículo 4 de la reforma)

Aparte del tema propiamente de financiamiento, el artículo 4 establece dos consideraciones básicas sobre el régimen. La primera de ellas se refiere a la población meta del régimen cual es aquellas personas que, estando en condición de necesidad material, nunca cotizaron para regímenes contributivos o no lograron alcanzar el mínimo de cuotas para ser acreedores de al menos la pensión mínima del régimen correspondiente. Segundo, la entidad administradora del régimen de PNC es la CCSS, misma que recibiría una transferencia del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Existe en la legislación respectiva un caso especial cual es el otorgamiento de pensiones vitalicias al amparo del RNC a personas con parálisis cerebral profunda, esto según Ley 8769 denominada “Reforma de los artículos 1 y 2 de la Ley de Pensión Vitalicia para personas que padecen parálisis cerebral profunda N° 7125” (2009). La misma define la población meta como aquellas personas con “parálisis cerebral profunda o autismo, mielomeningocele o cualquier otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad”. La pensión otorgada en este caso asciende al salario mínimo legal establecido por el Poder Ejecutivo.

2. Población meta y condiciones de acceso al régimen

En línea con lo anterior, objetivo central de las PNC se ha definido en términos de proteger a todos los costarricenses y migrantes legalmente instituidos en el país que vivan en condiciones de pobreza o pobreza extrema sin posibilidad de acceder a pensiones contributivas. De tal manera, el programa se considera una iniciativa de reducción de la pobreza.

El régimen PNC tiene bajo su marco de acción cinco grupos meta, a saber, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad o parálisis cerebral profunda, las viudas, los huérfanos y las personas en indigencia. El reglamento de la CCSS ha establecido que los adultos mayores son personas de 65 o más años y las personas con discapacidad a considerar serían aquellas con más de las dos terceras partes de su capacidad general limitada. Para ser acreedor(a) por condición de viudez, la persona debe tener entre 55 y 64 años y poseer hijos menores de 18 años o de 18 a 21 que aún se encuentren laborando. Estos últimos requisitos aplican para los beneficiarios por orfandad. Finalmente, en el caso de las personas en indigencia, las condiciones son más generales considerando para ello la imposibilidad de vincularse al mercado laboral ni la de poseer redes de apoyo familiares o sociales.

Para ser receptor de una pensión no contributiva, la persona debe cumplir con las siguientes condiciones generales, además de las ya consideradas arriba:

- Ser costarricense por nacimiento o naturalización
- El ingreso per cápita del hogar debe situarse por debajo de la línea de pobreza oficial, según sea calculada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). En condiciones excepcionales donde se demuestre que la persona incurre en gastos extraordinarios como medicamentos, una línea de pobreza ampliada podría ser asumida
- Que en el hogar no haya otro beneficiario del RNC
- Haber sido declarado inválido por la Comisión Calificadora en los casos respectivos
- La persona no posee familiares que le ayuden a financiar sus necesidades básicas
- No poseer activos excepto la vivienda donde reside, misma que no puede sobrepasar los 400 m² en zonas urbanas y los 1.000 m² en zonas rurales

El otorgamiento de la pensión del RNC podría ser sujeto a cancelación si la persona incurre en una serie de prácticas (incorporación al mercado laboral como asalariado, sentencia en firme a prisión, descubrimiento de información falsa, hijos que terminan su vínculo educativo o desaparición de las condiciones de discapacidad, entre otras). La pensión podría perderse si el beneficiario es hospitalizado por más de 3 meses excepto en aquellos casos que el beneficio sea la única fuente de ingreso del hogar.

3. Consideraciones sobre financiamiento y monto del subsidio

FODESAF, el fondo del cual se financian las pensiones del RNC, se nutre de dos fuentes de ingresos, a saber, el Presupuesto Nacional y las planillas públicas y privadas. De manera general, el Gobierno aporta una asignación equivalente a los 593.000 salarios base del Poder Judicial que provienen del impuesto al valor agregado.

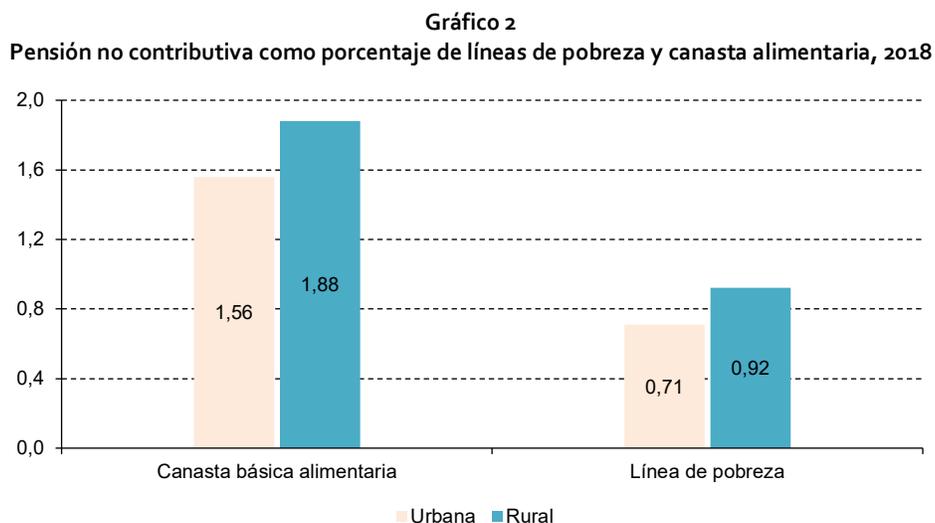
Por su lado, los patronos públicos y privados asignan un 5% de la planilla que pagan de forma mensual. Según lo detalla el Artículo 15 de la Ley 5662, "se exceptúan de este recargo al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), a las instituciones de asistencia médico-social, las juntas de educación, las juntas administrativas y las instituciones de enseñanza superior del Estado, las municipalidades, así como a los patronos cuyo monto mensual de planillas no exceda el equivalente de un salario base establecido por la Ley N.º 7337 y los de actividades agropecuarias con planillas mensuales hasta el equivalente de dos salarios base establecidos en la Ley supracitada⁵."

En cuanto al monto del subsidio, la reglamentación actual ha establecido que el mismo debe mantenerse entre un límite inferior y uno superior. Esta banda equivale a un 50% de la pensión mínima

⁵ Ver http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66464&nValor3=98194&strTipM=TC.

contributiva, en su límite inferior, y a un monto equivalente a la misma pensión mínima contributiva dividida por 1,5 (la superior). El monto inferior tiene como objetivo cubrir al menos la Canasta Básica Alimentaria mientras el límite superior pretende crear una brecha lo suficientemente larga para evitar incentivos perversos entre los regímenes contributivos y no contributivos (véase el gráfico 2).

Al finalizar el 2018, la PNC ascendió a ₡78.000 (US\$128). Adicional a los 12 meses otorgados a los beneficiarios en un año calendario, el pensionado recibe aguinaldo (treceavo mes) y seguro de salud. Los datos muestran que, para ese año, la pensión básica representó entre 1,6 y 1,9 veces el costo de la Canasta Alimentaria en zonas urbanas y rurales, respectivamente. En el caso de la línea de pobreza, la pensión RNC se ubica entre el 70,9% y 92,2% de la misma, para zonas urbanas y rurales.



Fuente: Elaboración de los autores con base en CCSS (2019) e INEC (2018).

4. Desempeño reciente del RNC

El total de beneficiarios del RNC al finalizar el 2018, considerando tanto aquellos al amparo de la Ley 8783 como los cubiertos por la Ley 8769, fue de 115.466 personas. Entre el 2001 y el 2018, la cantidad de pensionados RNC creció a una tasa media del 2,3% por año. Cerca del 97% del total de pensionados (unas 112 mil personas entre 2016-2018) corresponde a adultos mayores y otros grupos vulnerables y sólo el 3% (unos 4 mil beneficiarios) recibía pensiones por parálisis cerebral.

La evolución en el total de beneficiarios ha pasado por al menos dos etapas. Entre 2001 y 2007, el número de pensionados decreció en 4.075 personas esto a raíz de un congelamiento del presupuesto que redujo en un 40% el valor del mismo en términos reales (véase el cuadro 8). Ante el relativo congelamiento de las transferencias, la Junta Directiva de la CCSS optó por conservar el poder adquisitivo de la pensión por sobre la extensión de la iniciativa.

No es sino a partir del 2008 que empieza un crecimiento acelerado producto, en primera instancia, del Plan Escudo que impulsó la Administración Arias para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional. Entre 2008 y 2018, el total de beneficiarios creció en 38.214 personas a una tasa media de 4,1% por año. En los últimos gobiernos, el programa ha sido considerado una de las piezas fundamentales de la política de protección y lucha contra la pobreza. En cuanto a los beneficiarios de pensiones por parálisis cerebral y condiciones similares, su crecimiento ha sido más acelerado (5,2% por año) pero más volátil con variaciones que han ido del 0,3% al 10,7% anual. Al cierre de 2018 existían 4.167 pensionados por parálisis, unos 1.738 beneficiarios más que en 2001.

Cuadro 8
Pensionados del RNC según Ley de cobertura
(Total de beneficiarios)

Año	Ley 8783	Ley 8769	Total
2001	78 854	2 429	81 283
2002	82 116	2 481	84 597
2003	79 047	2 447	81 494
2004	76 804	2 434	79 238
2005	74 219	2 405	76 624
2006	73 146	2 398	75 544
2007	74 779	2 406	77 185
2008	79 005	2 414	81 419
2009	83 438	2 446	85 884
2010	87 654	2 557	90 211
2011	89 982	2 815	92 797
2012	93 182	3 116	96 298
2013	97 028	3 280	100 308
2014	100 454	3 449	103 903
2015	104 390	3 679	108 069
2016	108 175	3 854	112 029
2017	112 784	4 033	116 817
2018	115 466	4 167	119 633

Fuente: Elaboración de los autores con base en Anuarios Estadísticos de la CCSS.

En cuanto a la evolución del subsidio, el mismo prácticamente se quintuplicó entre 2001 y 2018 en términos nominales. No existe una regla que guíe el ajuste del monto, sino que se procede de una forma ad-hoc. De esta forma, entre 2005 y 2006, la pensión pasó de ₡15.000 a ₡36.000 por mes mientras entre 2015 y 2018 el monto no ha sido modificado (véase el cuadro 9). En términos reales (colones del 2015), el subsidio creció de forma importante hasta el 2010, año donde alcanzó el máximo de las últimas dos décadas con un monto real equivalente a ₡83.760 (unos US\$163). A partir de ese año, la pensión muestra un patrón más estable con alguna tendencia a la baja. De esta forma, en 2018, el subsidio ha perdido un 6,7% de valor en términos reales. La pensión para personas con discapacidad ascendió a ₡262.688 en términos reales (US\$432 por mes).

De forma sintética, la Encuesta de Hogares calcula que en 2018 existían en el país cerca de 358.200 pensionados de los que el 26,9% son pensionados no contributivos y el restante 73,1% a regímenes contributivos. En términos porcentuales, la tasa de cobertura de la población adulta mayor con algún tipo de pensión ascendía a 65,6%. En otras palabras, dos de cada tres personas de más de 65 años y más tienen una pensión (contributiva o no contributiva) en Costa Rica. Propiamente en lo que respecta al porcentaje de cobertura de la población adulta mayor con pensión no contributiva, el Cuadro 10 muestra que cerca de uno de cada seis adultos mayores de 65 o más años tiene un subsidio de este tipo. No obstante, lo anterior, resulta importante anotar el comportamiento decreciente de la tasa de cobertura, misma que hasta el 2004 superó el 20% de la población meta para luego reducirse 4 puntos porcentuales entre 2000 y 2018.

Cuadro 9
Montos nominales y reales de la PNC mensual, 2001-2018
(En colones de 2015)

Año	RNC nominal	RNC real
2005	16 000	29 063
2006	35 000	58 095
2007	50 000	74 900
2008	57 500	75 621
2009	66 125	83 582
2010	70 125	83 760
2011	70 125	79 972
2012	72 000	78 537
2013	75 000	78 906
2014	75 000	75 057
2015	78 000	78 695
2016	78 000	78 098
2017	78 000	76 138
2018	78 000	74 625

Fuente: Elaboración de los autores.

Cuadro 10
Beneficiarios por vejez, población de 65 años o más y tasa de cobertura, 2000-2018

Año	Pensionados con 65 años o más	Población 65 o más	Cobertura <i>(en porcentajes)</i>
2000	44 515	206 761	21,5
2001	47 282	214 050	22,1
2002	49 825	220 929	22,6
2003	49 825	228 886	21,8
2004	50 276	236 816	21,2
2005	47 931	244 569	19,6
2006	46 343	253 268	18,3
2007	45 355	262 157	17,3
2008	48 568	271 415	17,9
2009	51 211	281 645	18,2
2010	53 492	292 867	18,3
2011	54 687	304 311	18,0
2012	55 875	316 036	17,7
2013	57 210	327 954	17,4
2014	59 986	341 137	17,6
2015	62 670	355 637	17,6
2016	65 230	371 569	17,6
2017	68 010	389 840	17,4
2018	71 608	409 258	17,5

Fuente: Elaboración a partir de Anuarios Estadísticos de la CCSS y estimaciones poblacionales del INEC.

II. Gasto público del sistema de pensiones en Costa Rica

A. Antecedentes

Este segundo apartado presenta el gasto histórico que el Sector Público costarricense ha ejecutado en los distintos pilares y regímenes de pensiones antes expuestos. Se contemplan en este capítulo tres de los cuatro pilares descritos en el primer apartado, a saber, el Pilar I con los cuatro regímenes que lo conforman (CCSS, JUPEMA, Poder Judicial y pensiones con cargo al Presupuesto Nacional), las pensiones complementarias y las del régimen no contributivo. El periodo inicialmente abarcado es 2000-2018 sin embargo la información varía de manera importante según sea el esquema analizado. A nivel integrado, este lapso se circunscribe a 2006-2017 dado que es el rango en el cual todos los esquemas tienen información. Para cada programa, el gasto se constituye como la suma de las cotizaciones, así como el pago de pensiones/jubilaciones propiamente dicho. Además, si el programa incurre en otras erogaciones (p.ej. gastos hospitalarios o administrativos en el RNC), éstas son también consideradas en el gasto total.

B. Primer Pilar: gasto en pensiones contributivas

1. Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social

El primer régimen que conforma el primer pilar del sistema de pensiones de Costa Rica corresponde al régimen de la CCSS. Este régimen está compuesto por las aportaciones que realiza el estado como patrono y las aportaciones que éste realiza como estado al cubrir a los trabajadores de los sectores público, descentralizado y privado. Además de lo anterior, el rubro acá considerado incluye los pagos por pensiones contributivas que realiza la CCSS.

Tal y como se observa en el gráfico 3, tanto el gasto nominal como el gasto real muestran una tendencia positiva. En cuanto al gasto nominal, se registró un valor de ₡1,176,459.8 millones en el 2017. Desde 2006, dicho gasto se incrementó en 5 veces, con una tasa de crecimiento promedio de 16%. Dicha

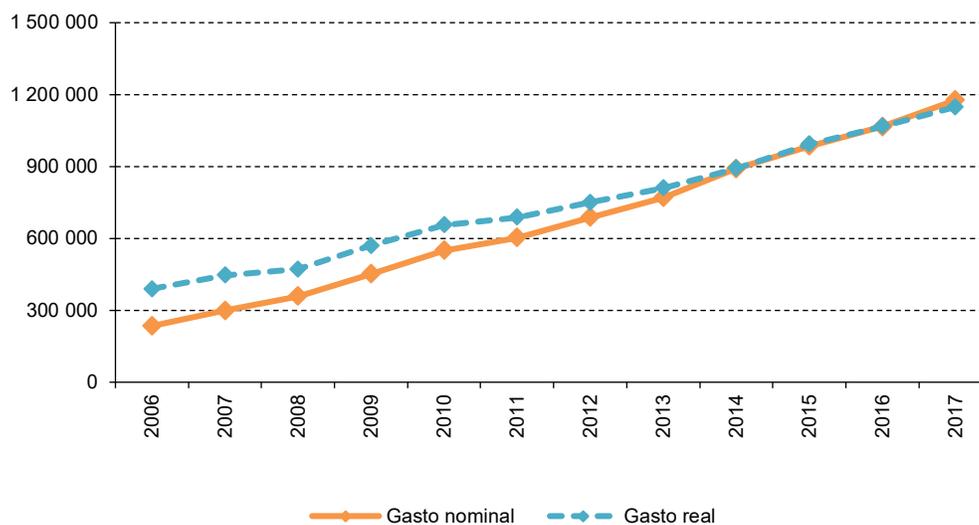
tasa de crecimiento muestra una tendencia a la baja durante el periodo 2006-2018, sin embargo, presentó una variación errante que fluctuó entre 27% en el 2007 y 8.2% en el 2016. En el periodo 2009-2011 las pensiones de la Caja mostraron una desaceleración en su crecimiento al pasar de 25,7% a 9,8%, para luego crecer al 15,7% en 2014 y mostrar nuevamente una desaceleración al ubicarse en 10,4% en 2017.

El crecimiento real del gasto del régimen de pensiones de la CCSS también muestra una tendencia positiva en el periodo analizado. Al 2017, dicho rubro se ubicó en ₡1.148.372.5 millones de colones reales de junio 2015, exhibiendo una tasa de crecimiento promedio de 10,4% con un patrón de aceleraciones y desaceleraciones similar al anteriormente descrito. El mayor crecimiento del gasto real se dio en 2009 cuando alcanzó una tasa de 20,8%.

El régimen de pensiones de la CCSS es el régimen con mayor peso en términos del PIB, al compararse con los demás pilares analizados en el presente documento. En 2017, el gasto registrado por concepto de este régimen representó un 3,56% del PIB (véase el gráfico 4). El crecimiento de este indicador muestra un ascenso ininterrumpido durante el periodo 2006-2017 con un promedio del 2,86% de la producción y un incremento neto de 1,53 puntos porcentuales del PIB entre los dos años extremos.

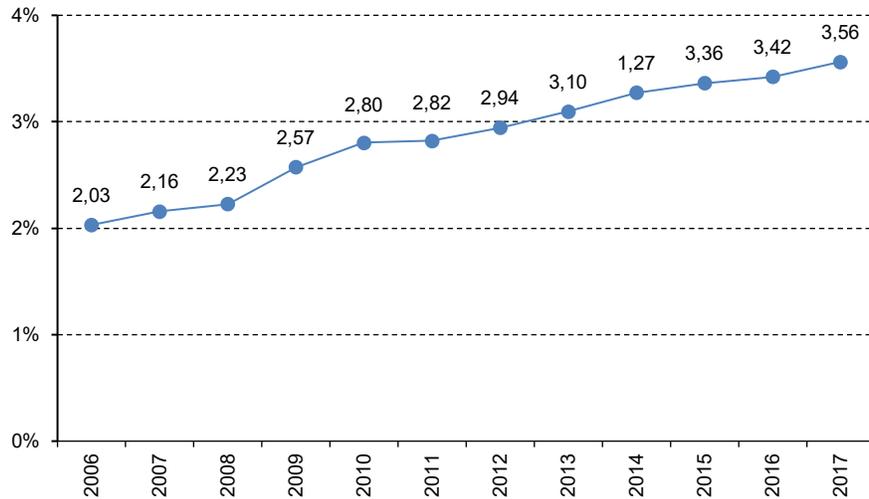
La relevante participación de este esquema también se ve reflejada en el gasto social. En el gráfico 5 se observa como en el gasto en pensiones de la CCSS pasó de representar el 12,1% del gasto social en 2006 al 14,9% en 2017. En promedio, dicho gasto representó el 13,3% anual del gasto social en el periodo estudiado. Ahora bien, en cuanto a su peso en el gasto en protección social, los números reafirman su relevancia en el sistema de pensiones. Dicha participación mostró una tendencia al alza que se incrementó en 10,9 puntos porcentuales, al variar entre 39,6% en 2006 y 50,5% en 2017, con un promedio anual del 45,1%.

Gráfico 3
Gasto público nominal y real del régimen de pensiones de la CCSS, 2006-2017
(En millones de colones reales de junio 2015)



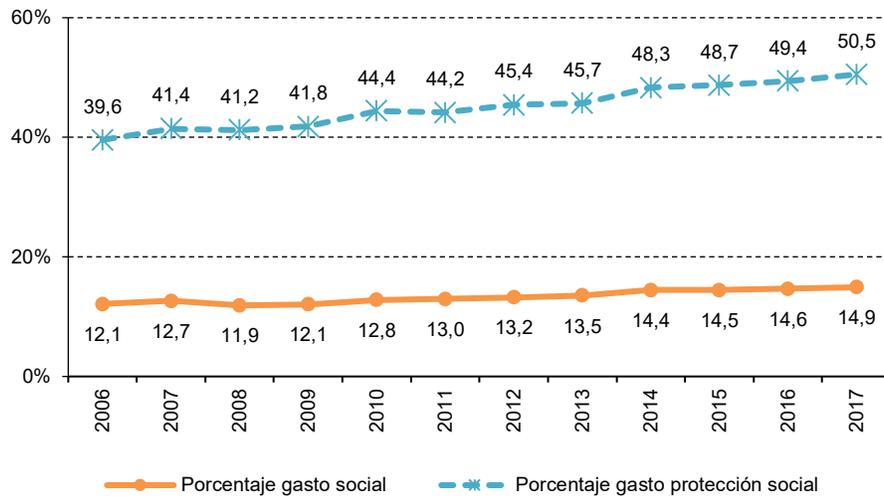
Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

Gráfico 4
Gasto del régimen de pensiones de la CCSS como porcentaje del PIB, 2006-2017
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en Histórico de la CGR y BCCR.

Gráfico 5
Participación porcentual de las pensiones de la CCSS en el gasto social y gasto en protección social, 2006-2017
(Participación porcentual)



Fuente: Elaboración propia con base en Histórico de la CGR, BCCR y Programa Estado de la Nación.

2. El régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial

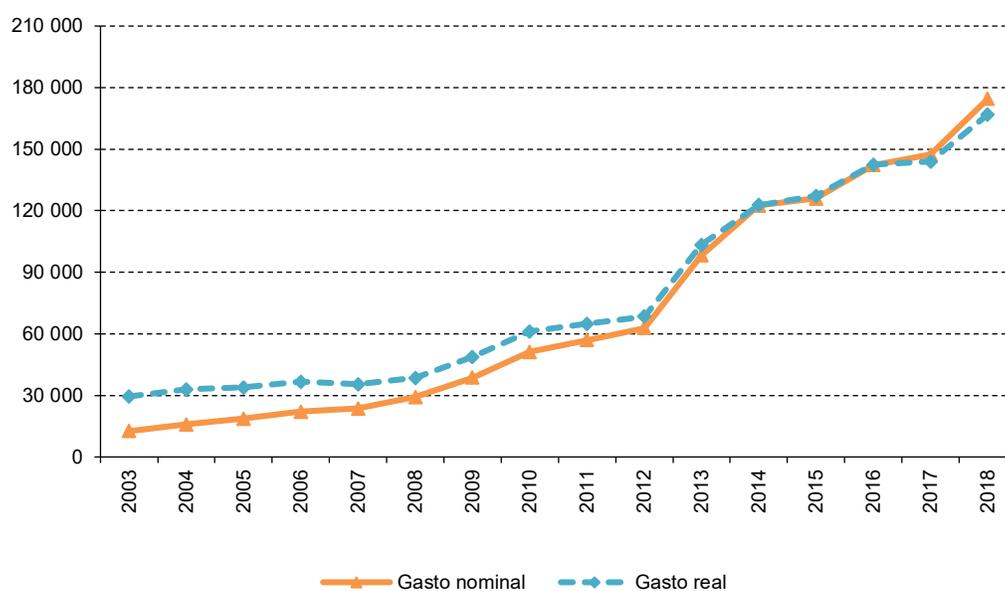
El gasto en pensiones y jubilaciones del Poder Judicial se calculó como la suma de las cotizaciones patronales incorporadas en el presupuesto de la Corte Suprema de Justicia (dentro del Presupuesto Nacional), aquellas partidas similares que ejecutan otras instituciones públicas que poseen trabajadores que, sin ser funcionarios de la Corte, tienen afiliación al régimen en mención, así como el pago de pensiones que ejecuta el Fondo del Poder Judicial.

De todos los regímenes contributivos acá expuestos, este esquema es el de mayor crecimiento en las pasadas dos décadas. Según datos compilados del Presupuesto Nacional mismo, de la Contraloría General de la República y del Fondo, el gasto de 2018 ascendió a los ₡174.484 millones nominales que significó un aumento de 13,9 veces más de lo que se erogó en 2003 (véase el gráfico 6). La tasa de crecimiento real promedió 12,5% anual de forma que el gasto deflactado al 2018 (en colones de junio 2015) se ubicó en torno a los ₡166.934,4 millones de colones reales de junio 2015 (5,7 veces mayor al de 2003). Históricamente hablando, las pensiones del Poder Judicial tienen un punto de quiebre en cuanto a su gasto nominal/real que surge en 2013 y que explica cerca de dos puntos porcentuales del crecimiento medio del periodo. Este cambio de tendencia en 2013 podría obedecer a crecimientos y reducciones importantes en 3 áreas que se tornaron permanentes: salida de recursos por nuevos pensionados (partida nueva en ese momento según clasificación de cuentas novedosa implementada por SUPEN a partir de enero 2013) y que representó casi ₡68 mil millones; eliminación de la partida Pago Plan de Beneficios, misma que había alcanzado los ₡38.385 millones en 2012 e incremento de gastos generales en un monto cercano a los ₡3.671 millones entre 2012 y 2013.

Como porcentaje del PIB, el gasto en pensiones del Poder Judicial promedió 0,3% del PIB a lo largo del periodo 2003-2018 con dos etapas claramente identificadas (véase el gráfico 7). Una primera etapa se ubica entre 2003 y 2012 y en ella el gasto en el esquema creció persistentemente hasta promediar un 0,21% del PIB, con un intervalo que se movió entre 0,18% y 0,27%. Con el significativo incremento del gasto en 2013, el esquema promedió 0,45% del PIB en un rango del 0,40%-0,50%.

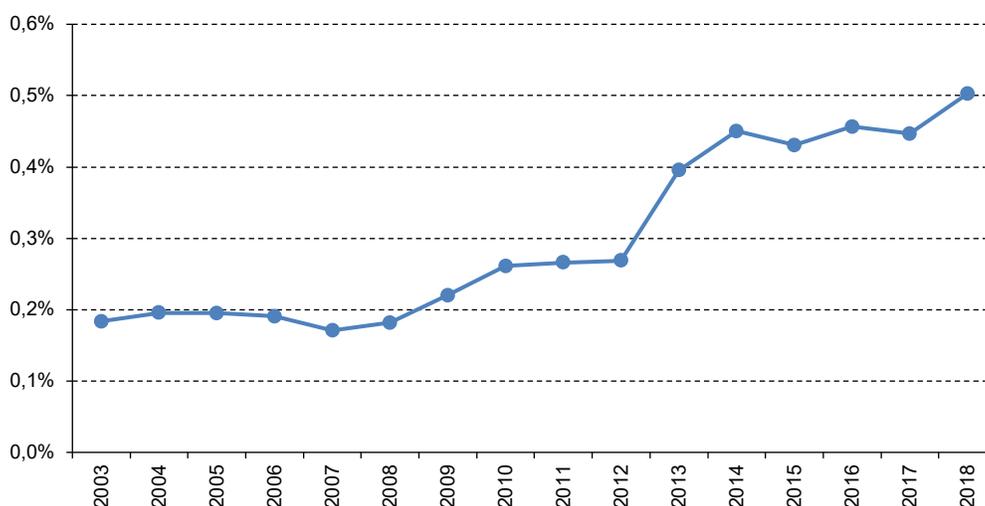
Por último, es necesario considerar las participaciones crecientes del Fondo en el gasto social y de protección social costarricense a partir de 2013, como ya ha sido contemplado. En estos casos, las pensiones del Poder Judicial, que representaron 1,1% del gasto social total en 2003-2012, pasaron a absorber el 1,9% del mismo en 2013-2018. En materia de las erogaciones en protección social, esos porcentajes constituyeron, para esos mismos periodos, 3,7% y 6,4% (véase el gráfico 8).

Gráfico 6
Gasto público nominal y real en pensiones del Poder Judicial, 2000-2018
(En millones de colones reales de junio 2015)



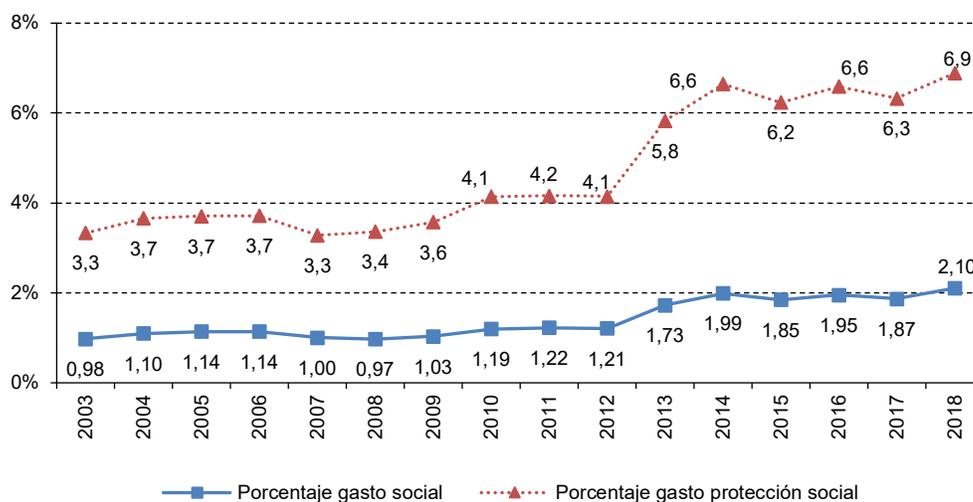
Fuente: Elaboración con base en Presupuesto Nacional, CGR y Junta de Pensiones P.J.

Gráfico 7
Pensiones del Poder Judicial como porcentaje del PIB, 2003-2018
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración con base en Presupuesto Nacional, CGR y Junta de Pensiones del PJ.

Gráfico 8
Pensiones del Poder Judicial como porcentaje del gasto social y en protección social, 2003-2018
(Participación porcentual)



Fuente: Elaboración propia con base en Presupuesto Nacional, CGR y Junta de Pensiones del PJ.

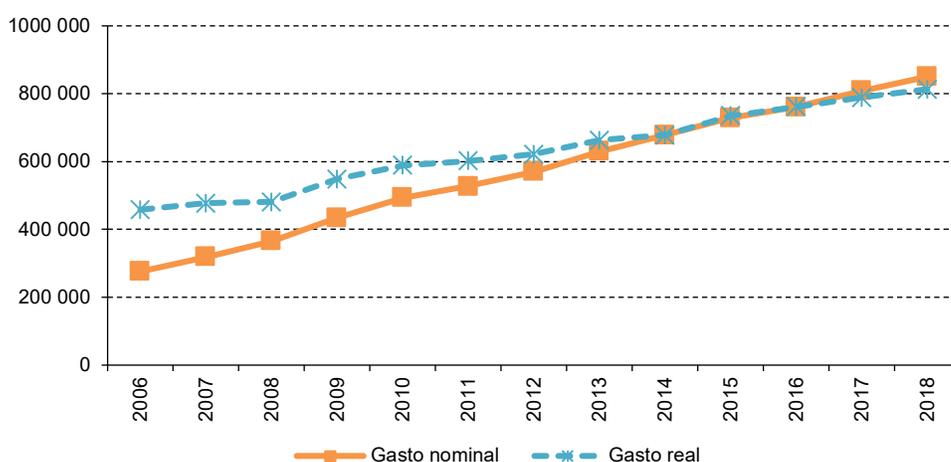
3. Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional

Las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional (también conocidas como pensiones de Hacienda) comprenden, desde la óptica del gasto, el pago de pensiones contributivas y no contributivas, así como las cotizaciones que tanto el Gobierno Central como otras instancias públicas hacen a los afiliados que aún persisten dentro del régimen. Se excluye de esta contabilidad la denominada "Cuota Estatal por Concepto de Seguro de Pensiones a los Trabajadores del Sector Privado y Sector Descentralizado" que

corresponde al pago que ejecuta el Estado a la seguridad social como financiador del esquema tripartito (i.e. como Estado) y que se incluye en el Presupuesto Nacional junto al apartado de pensiones con cargo al Presupuesto. Este último rubro se ha añadido al gasto público en el régimen de la CCSS, según fue detallado anteriormente.

Los datos presentados en el gráfico 9 muestran un gasto nominal y real cuyo crecimiento acelerado les permitió aumentar en 3,1 veces (nominalmente) y 1,8 veces (en términos reales) el gasto existente en 2006. En 2018, el Gobierno erogó un total de ₡850.162,7 millones nominales (₡813.376,3 millones reales de junio de 2015) que significó una tasa real de crecimiento del 5,0% por año. Únicamente durante un año, el 2009, dicha tasa fue de dos dígitos.

Gráfico 9
Gasto nominal y real de las pensiones con cargo Presupuesto Nacional, 2006-2018
(En millones de colones reales de junio 2015)



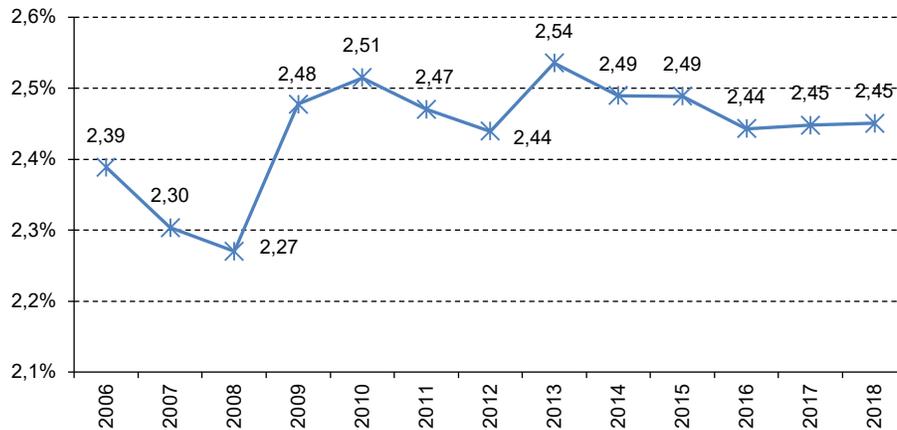
Fuente: Elaboración propia con base en histórico del Presupuesto Nacional (MH) y CGR.

El régimen de Hacienda no sólo se caracteriza por su acelerado crecimiento sino también por su elevado peso en las finanzas públicas y la economía en general. Según se presenta a en el gráfico 10, el esquema promedió 2,44% del PIB desde 2006 con una variación que ha fluctuado entre 2,27% (2008) al 2,54% (2013). El régimen significa algo cercano al 10% del Presupuesto Nacional y para el 2019 se reportaron 61.360 pensionados, todo lo cual muestra que para el Gobierno el costo medio de estas jubilaciones se acerca a unos US\$2.000 por pensionado.

En los últimos años, el elevado peso de estas pensiones y su crecimiento por encima de la inflación (empujado posiblemente por los nuevos jubilados además de los ajustes anuales por costo de vida, cuando se hacen) han puesto al esquema bajo el escrutinio debido a las múltiples ventajas que los pensionados mantenían, así como los requerimientos que los aún afiliados poseían al momento de pensionarse (edad de retiro, tasa de reemplazo, etc)⁶. Una serie de reformas han sido aprobadas incluyendo un aumento de la edad de jubilación, la denominada tasa solidaria progresivo para pensiones superiores a determinado monto y la eliminación de cláusulas abusivas han sido parte de ese esfuerzo por reducir la dinámica del régimen. Si bien su participación en el PIB ha descendido desde 2013, lo cierto es que las medidas tendrían un efecto significativo tan sólo en el largo plazo. En la actualidad, un 90% del gasto en el régimen con cargo al Presupuesto Nacional se financia con deuda.

⁶ Excepto el Magisterio Nacional, mismo que había sido reformado tiempo atrás.

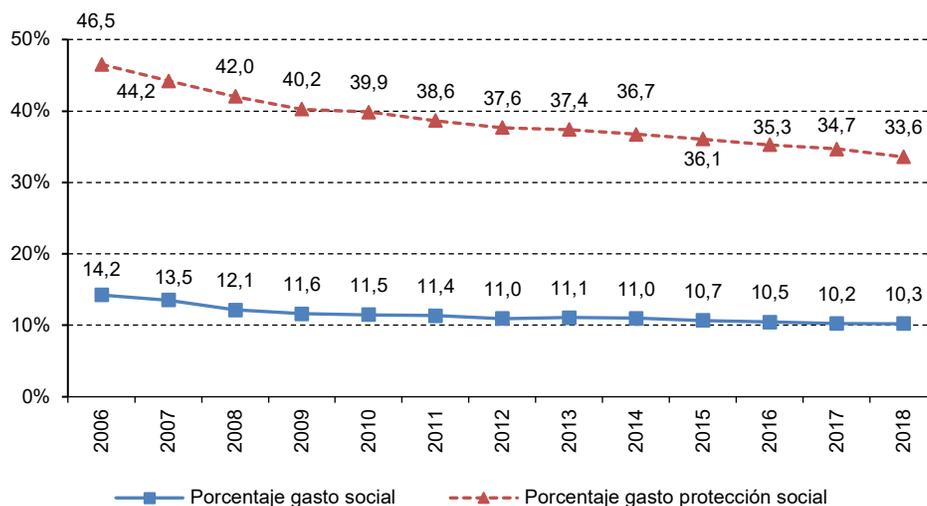
Gráfico 10
Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional como porcentaje del PIB, 2006-2018
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en Histórico del Presupuesto Nacional (MH), CGR y BCCR.

Finalmente, en cuanto a la participación de estas pensiones en las distintas categorías de gasto social, la tendencia de largo plazo indica, no obstante, la dinámica anteriormente descrita, el régimen experimenta caídas paulatinas en los dos indicadores, siendo dicha reducción de la misma proporción en ambas categorías. De esta forma, en 2006, uno de cada siete colones invertidos en gasto social se destinaba al pago de estas pensiones mientras que para el 2018 esta relación había bajado a uno de cada 10 colones. De forma similar, en materia de gasto en protección social, las pensiones con cargo al Presupuesto, que casi significaron la mitad de dicho gasto, bajaron a representar un 33% (ver gráfico 11).

Gráfico 11
Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional como porcentaje del gasto social y gasto en protección social, 2006-2018
(Participación porcentual)



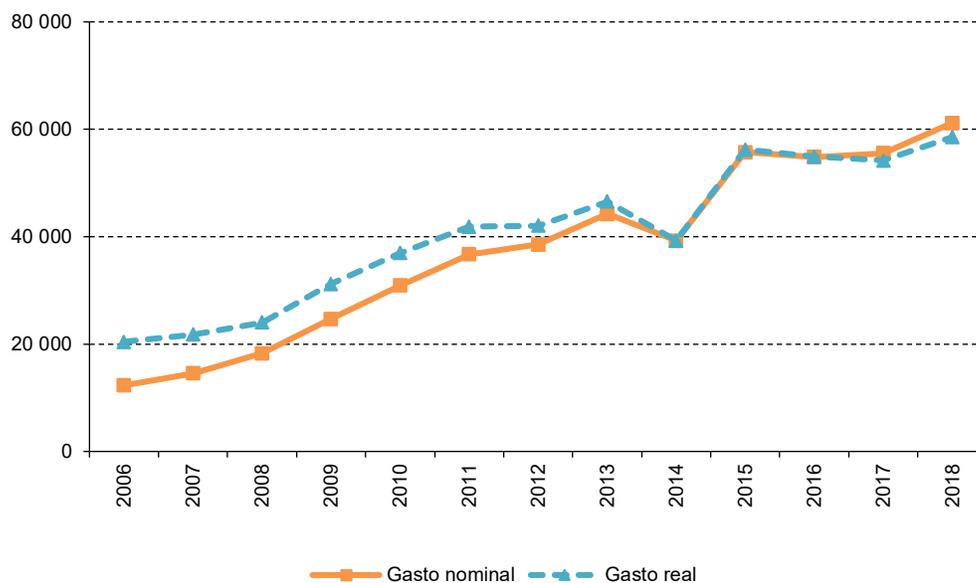
Fuente: Elaboración propia con base en Histórico del Presupuesto Nacional (MH), CGR y BCCR.

4. Junta de pensiones del Magisterio nacional (JUPEMA)

El último apartado del pilar 1 considerado acá se refiere al gasto público en JUPEMA, mismo que para fines del presente análisis sólo considera las cotizaciones que ejecutan el Ministerio de Educación Pública (MEP), así como otras instancias de naturaleza académica con funcionarios afiliados a dicho esquema. El otro componente, el pago de pensiones, se encuentra presupuestariamente dentro de grupo de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y debido a ciertos rubros puntuales no fue posible separar la totalidad del monto pagado al Régimen de Capitalización Colectiva y al de Reparto de JUPEMA del resto de esquemas contributivos y no contributivos incluidos en el Presupuesto. Sin embargo, a manera de ejemplo, en el 2018, el Gobierno estimó que un 66,1% de las pensiones contributivas con cargo al Presupuesto Nacional se dirigirían a docentes y trabajadores del sector educación.

En materia de gasto en cotizaciones del ámbito educativo, el Sector Público costarricense reportó erogaciones por ₡61.194,7 millones nominales en 2018 los que, en términos reales, significaron ₡58.546,8 millones de junio 2015 (véase el gráfico 12). Desde 2006, este gasto creció al 9,2% por año de forma real con 3 años de tasas negativas (2014, 2016 y 2017) y dos años (2009 y 2015) con tasas que excedieron el 30% de crecimiento real. Los años en negativo serían el resultado de sub-ejecuciones significativas del presupuesto respectivo por parte del MEP, quizás motivado esto por aspectos de naturaleza fiscal. A manera de ejemplo, en 2014 (tasa de crecimiento = -15,6%), el Ministerio ejecutó el 74,7% de la partida destinada a JUPEMA; en 2015 (tasa de crecimiento = 43,1%) dicha ejecución se elevó al 92,9%. Debido a que ni el costo de la planilla docente ni la contratación de personal en el Magisterio ha caído en los pasados años, la sub-ejecución se interpreta como deuda que el Gobierno acumula con JUPEMA y cuyo pago deberá ser negociado a futuro.

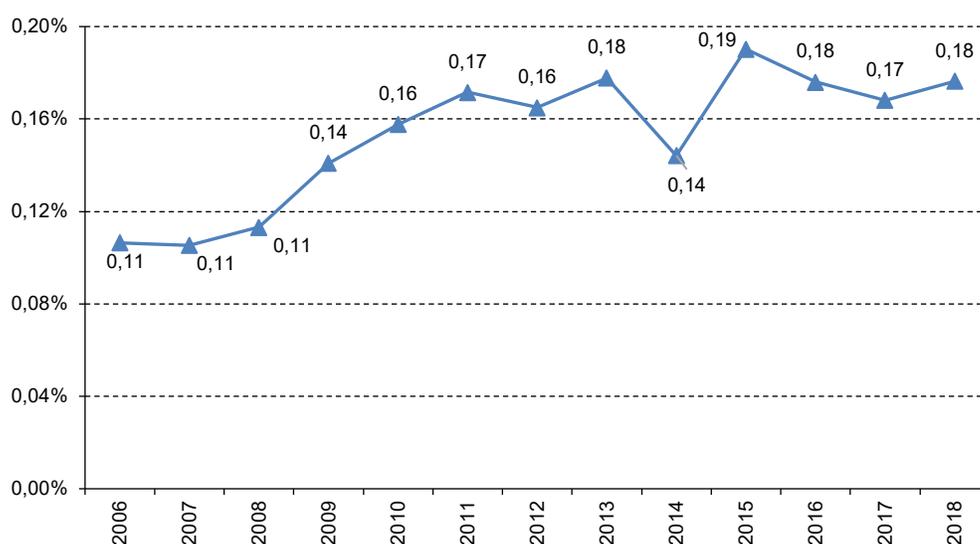
Gráfico 12
Evolución del gasto en cotizaciones a JUPEMA, 2006-2018
(En millones de colones de junio 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Presupuesto Nacional y CGR.

Al igual que otros rubros de pensiones ya analizados, las cotizaciones a JUPEMA han crecido de manera importante desde 2006 al punto que entre 2006-2008 y 2016-2018 su participación respecto al PIB creció del 0,11% al 0,17% (véase el gráfico 13). Previo al 2009, este porcentaje se mantuvo de manera relativamente estable pero la aprobación de política del Percentil 50⁷ impactó de forma significativa el costo total de la planilla estatal y, por lo tanto, las cotizaciones trasladadas a JUPEMA. Esta situación ayuda a entender el aumento entre 2008 y 2009 pero no la evolución posterior dado que el indicador se mantuvo creciendo hasta 2013, con excepción del 2012. El motor detrás de este comportamiento se ubica en la aprobación de la reforma Constitucional que elevó el gasto en educación al 8% del PIB (junio 2010) y que permitió al MEP incrementar su planilla en 4.198 funcionarios entre 2009 y 2013. De ellos, un 72,2% pasó a engrosar el cuerpo docente. Cabe recordar que el 96% de las cotizaciones transferidas a la Junta provienen del MEP mismo. Los vaivenes posteriores parecen estar asociados a controles presupuestarios derivados del creciente déficit fiscal y la urgencia de reducir, en el cortísimo plazo, las presiones de liquidez sobre las finanzas públicas.

Gráfico 13
Transferencias por cotizaciones a JUPEMA como porcentaje del PIB, 2006-2018
(En porcentajes del PIB)

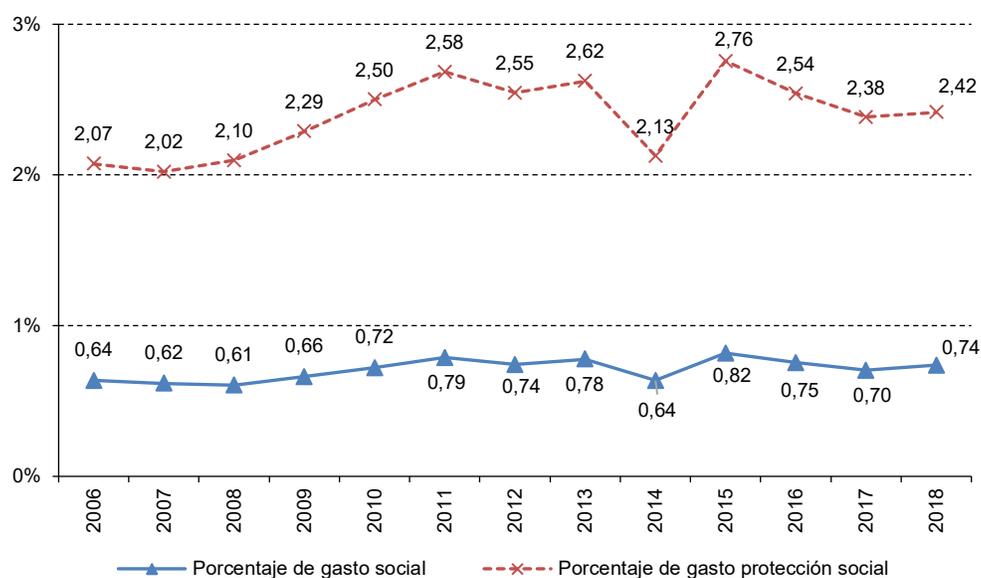


Fuente: Presupuesto Nacional y CGR.

Finalmente, si bien las participaciones de JUPEMA en el gasto total social y en el gasto en protección social experimentaron ciertos cambios, los aumentos marginales entre 2006 y 2018 no son substancialmente distintos. En el caso del gasto social, el incremento fue de +0,1 puntos porcentuales con un promedio del periodo de 0,71%, una participación mínima de 0,61% (2008) y una máxima de 0,82% en 2015. En materia de protección social, el promedio del periodo se estimó en 2,4% con un mínimo de 2,0% (2007), un máximo del 2,8% (2015) y un incremento neto de 0,34 puntos entre los dos años (véase el gráfico 14).

⁷ La política del Percentil 50 consistió en un acuerdo entre Gobierno y sindicatos para ajustar, paulatinamente, el salario de 6,000 profesionales del Gobierno Central cuyas bases se habían rezagado considerablemente al punto de ubicarse en el percentil 30. Las partes actuaron que, a partir de Julio 2008 y de forma semestral, se aplicaría un ajuste de 5 puntos que se completaría en enero 2010. No obstante, debido a normativa existente al momento (no considerada inicialmente por las partes), el ajuste debió aplicarse al sector magisterial y a otros segmentos laborales hasta alcanzar no a 6,000 sino a 96,000 funcionarios públicos.

Gráfico 14
Cotizaciones a JUPEMA como porcentaje de gasto social total y en protección social, 2006-2018
 (Porcentaje de participación)



Fuente: Presupuesto Nacional y CGR.

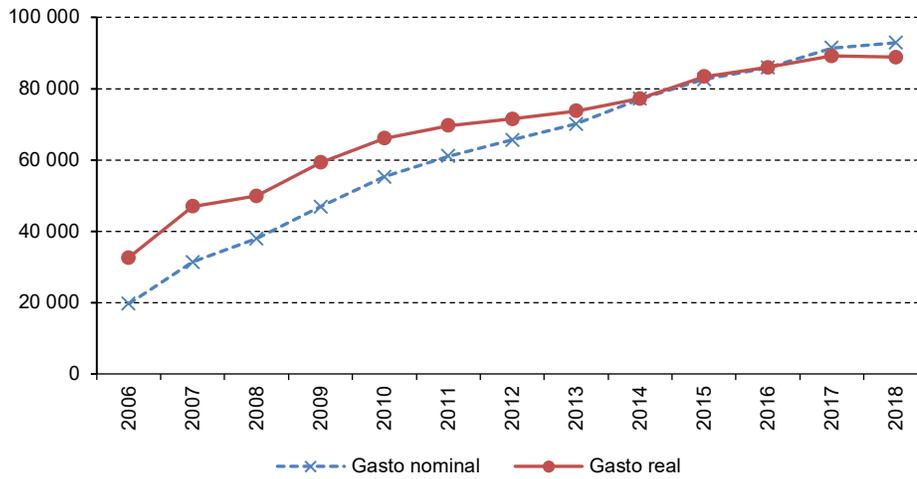
C. Segundo Pilar: gasto en pensiones complementarias

El segundo pilar resume las erogaciones que ejecuta todo el Sector Público costarricense en cumplimiento de la Ley de Protección al Trabajador según fue expuesto anteriormente. Asimismo, según se detalla páginas arriba, MIDEPLAN (2016) reconoce algunos esquemas de pensiones muy puntuales como de naturaleza complementaria los cuales son incluidos en el presente análisis.

El gráfico 15 muestra la evolución del gasto nominal y real en pensiones complementarias durante el periodo 2006-2018. El gasto nominal se ubicó en 92.850,3 millones de colones en 2018. Dicho gasto exhibió un incremento de 4,1 veces desde 2006, año en el que se registró en 19.653,7 millones de colones. Durante este periodo, el gasto nominal tuvo un crecimiento promedio de 14,7%. Sin embargo, esta tasa de crecimiento se redujo paulatinamente entre 2007, cuando creció 59,5% y, 2018 en el que creció tan solo 1,6%. En términos reales, el gasto en pensiones complementarias creció 2,7 veces en el periodo analizado, al pasar de 32.622,3 millones de colones reales de junio 2015 en 2006 a 88.832,7 millones de colones en 2018. El crecimiento promedio de este gasto fue 9,2%, con una fluctuación entre -0,4% y 43,9%.

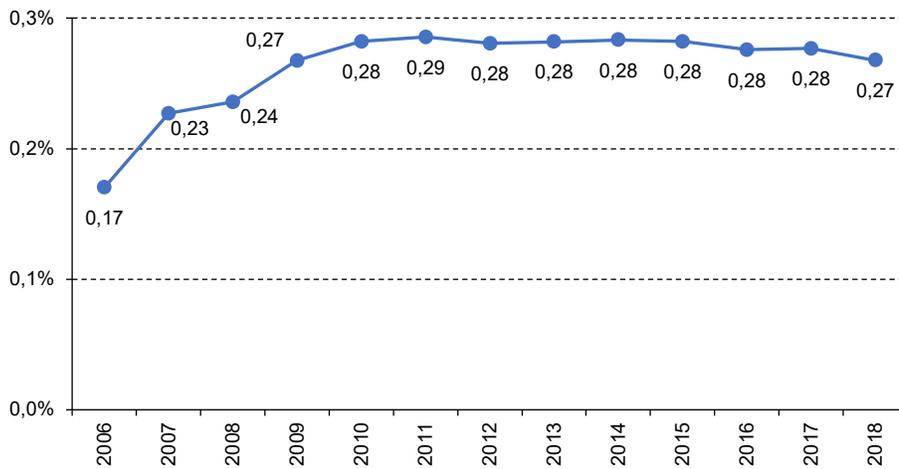
El gasto del pilar 2, tiene una baja participación en términos del PIB si se compara con el pilar 1 del sistema de pensiones en Costa Rica. El gráfico 16 puede observarse que el gasto en pensiones complementarias en términos del PIB creció de 0,17% en 2006 a 0,27% en 2018. Pese a lo anterior, durante el periodo 2009-2018 dicho indicador mostró poca variabilidad al ubicarse entre los valores 0,27% y 0,29%. En 2011, registró el punto máximo de este indicador, al ubicarse en 0,29%. Por el contrario, en 2006 se registró el menor valor del gasto en pensiones complementarias expresadas en términos del PIB (0,17%).

Gráfico 15
Gasto público nominal y real en pensiones complementarias, 2006-2018
(En millones de colones reales de junio 2015)



Fuente: elaboración propia con datos de la CGR.

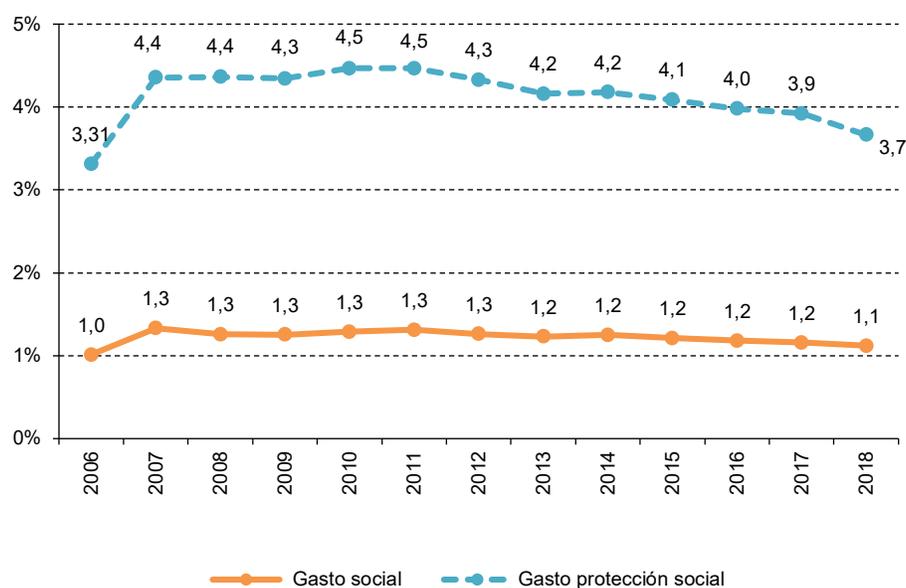
Gráfico 16
Gasto de las pensiones complementarias como porcentaje del PIB, 2006-2018



Fuente: Elaboración con base en Histórico de la CGR y BCCR.

El gráfico 17 muestra la participación del gasto en pensiones complementarias dentro del gasto social y el gasto en protección social. Durante el periodo analizado, el gasto en pensiones complementarias tuvo una participación dentro del gasto social poco variable que se ubicó entre 1,0% en 2006 y 1,1% en 2018. Cuando se analiza la participación de este gasto dentro del gasto en protección social, se observa una tendencia similar a la que se registra para el caso anterior. En 2018, dicho gasto representó el 3,7% del gasto en protección social, con un máximo valor alcanzado en 2010 y 2011 (4,5% en cada periodo).

Gráfico 17
Participación porcentual de las pensiones complementarias en el gasto social
y gasto en protección social, 2006-2018
(Participación porcentual)



Fuente: Elaboración propia con base en Histórico de la CGR, BCCR y Programa Estado de la Nación.

D. Cuarto Pilar: gasto en pensiones no contributivas

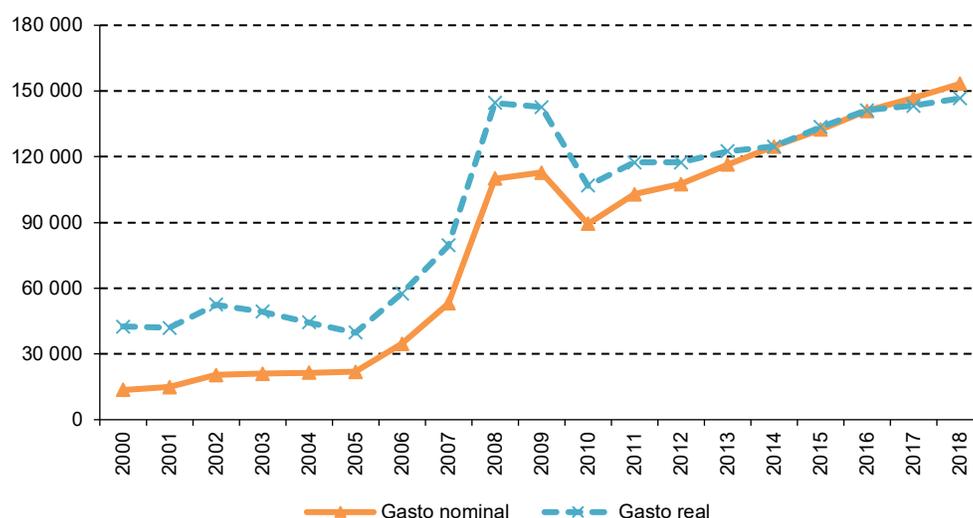
El gasto público incorporado a la contabilidad del RNC comprende tanto el rubro asociado al pago de pensiones propiamente dicho (13 pensiones al año, incluyendo aguinaldo) como a gastos médicos hospitalarios, gastos de administración y prestaciones sociales.

De forma general, el gasto nominal en pensiones del RNC se multiplicó por 11,3 veces entre 2000 y 2018 hasta alcanzar un total de ₡ 153.298 millones (unos US\$253,6 millones) (véase el gráfico 18). Lo anterior implicó una tasa media de crecimiento anual del 14,4% acompañada de una alta variabilidad con tasas que fluctuaron entre el -20,7% en 2010 y el 107,0% en 2008. De hecho, si se eliminan las tasas extremas, el valor medio baja a 14,0% en tanto el valor mediano se ubica en 6,1% anual. La valoración en términos reales (junio 2015 = 100) refleja un incremento de 3,5 veces durante ese mismo periodo hasta alcanzar los ₡146.665 millones en 2018 (US\$242,7 millones). La tasa real promedio baja a 7,1% por año mientras su mediana se ubica en 2,1%.

Una valoración más puntual permite estructurar la evolución del gasto público en el RNC alrededor de tres periodos: 2000-2005, 2006-2011 y 2012-2017 (véase el gráfico 19). Entre 2000 y 2005, el gasto de mantuvo bajo control con una tendencia a decrecer en términos reales. Si bien el monto de la pensión aumentó nominalmente, la cantidad de beneficiarios se redujo todo lo cual llevó a que el gasto real del 2005 fuese 6,5% menor que en 2000 una vez descontada la inflación. El mismo es un periodo de fuerte control del gasto público a nivel general donde se priorizó la conservación del poder adquisitivo de la pensión a la vez que se congelaron las nuevas solicitudes de beneficio y se reponían parcialmente aquellos que fallecían o salían del programa por cualquier otro motivo. Entre 2000 y 2005,

el régimen experimentó 58.279 bajas según datos provistos por las Memorias Institucionales. De ellas, 27.892 casos se dieron por fallecimiento (47,9%) y el resto (30.394 casos) por otras causas, incluyendo eliminación de filtraciones. En el mismo lapso, el programa otorgó 57.267 nuevas pensiones para un saldo neto deficitario de 1.012 casos.

Gráfico 18
Gasto público nominal y real en RNC, 2000-2018
(En millones de colones reales de junio 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CCSS, Departamento de Contabilidades Especiales.

El segundo periodo, 2006-2011, refleja un momento de alta inestabilidad en cuanto a la evolución del gasto público en el RNC. En él, el gasto en el esquema creció a un ritmo medio del 36% por año (24,7% real) con especial referencia al 2008 y al 2010, según se comentó anteriormente. Tanto el subsidio individual como la afiliación crecieron de forma acelerada. La pensión regular (i.e. excluyendo a las personas con parálisis) se duplicó en términos nominales creciendo a un ritmo del 14,9% anual durante 2006-2011. El otro motor del crecimiento fue la afiliación misma, la cual creció 22,8% en ese mismo lapso luego de un periodo donde la contracción del número de beneficiarios había sido la norma. La dinámica de este periodo está altamente influenciada por la crisis de 2008 y posteriores por cuanto el Gobierno, en un intento de aplicar medidas contra-cíclicas, echó mano de las pensiones del RNC para paliar los efectos sociales adversos que se avecinaban.

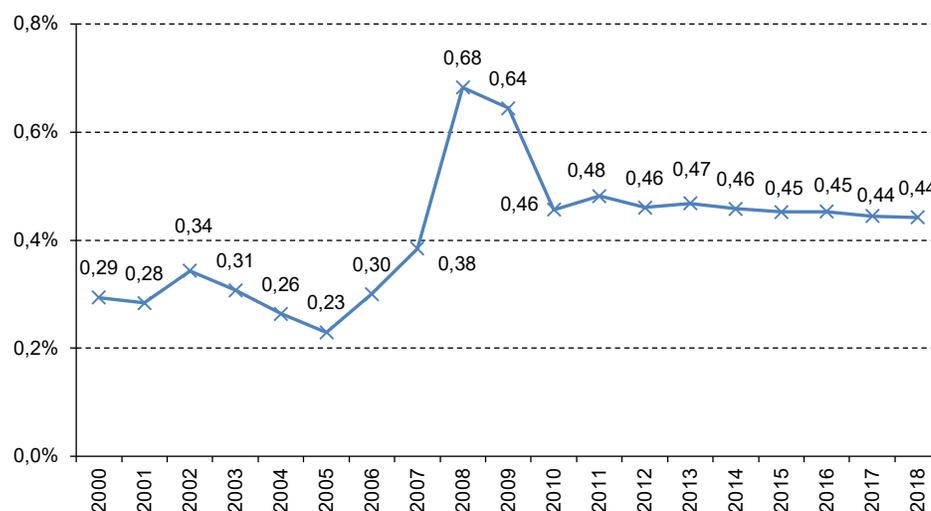
En vista de lo anterior, los datos muestran que, hasta 2011, el principal disparador del gasto en el RNC fue el aumento nominal en la pensión no contributiva mientras que no fue sino en el 2008 que el programa presentó un total de beneficiarios igual al de 2001.

El tercer y último periodo comprende 2012 y 2018. Posterior al 2011, la relación parece haberse invertido. Para el 2018, la pensión promedio había crecido 11,2% mientras el total de beneficiarios lo hizo en 28,5% en relación con 2011. En tales circunstancias, es la cantidad de nuevos pensionados, más que el incremento del monto de la pensión, lo que caracteriza a la política pública en este periodo, esto como parte de una política de reducción a la pobreza.

En relación con el PIB, el peso del régimen no contributivo promedió 0,41% desde 2000. Al igual que en los párrafos previos que detallaban la existencia de tres momentos, la participación del gasto en

RNC como porcentaje de la producción muestra vaivenes que merecen la atención. De esta forma, durante el primer periodo, el indicador promedió 0,29% del PIB con una tendencia decreciente al punto que, en 2005, el mismo había bajado 0,06 puntos porcentuales (de 0,29% a 0,23%). El segundo periodo refleja su extraordinario dinamismo en una triplicación del indicador entre 2005 (0,23%) y el punto máximo en 2008 (0,68%). Posterior a eso, el tercer periodo se caracteriza por un descenso marcado respecto al 2008 pero siguiendo un camino estable alrededor del 0,45% del PIB. Entre los años extremos de este tercer periodo, el RNC perdió 0,02 puntos porcentuales.

Gráfico 19
Gasto en el RNC como porcentaje del PIB, 2000-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la CCSS, Departamento de Contabilidades Especiales y Banco Central de Costa Rica.

Finalmente, en cuanto al peso de las pensiones no contributivas en el gasto social y de protección social del país, el mismo representado un 2% del gasto social total en los últimos años (véase el cuadro 11). Esta cifra no es solamente menor al periodo anterior, sino que se venido en declive sea que la medición se haga en relación con el gasto social total o aquel en protección social. Al 2018, por ejemplo, la participación del RNC en el gasto social total ascendió a la mitad de lo que representó en 2008 (1,8% versus 3,6%), un patrón similar al observado cuando el indicador se calcula en términos del gasto en protección social (6,1% versus 12,6%). En todos los casos, el gasto en el programa siempre fue menor en el tercer periodo en relación con el segundo.

Cuadro 11
Participación anual promedio del RNC en gasto social y gasto en protección social por período
(En porcentajes)

Periodo	Gasto social	Protección social
2000-2005	1,6	5,1
2006-2011	2,5	8,5
2012-2018	2,0	6,6
2000-2018	2,0	6,7

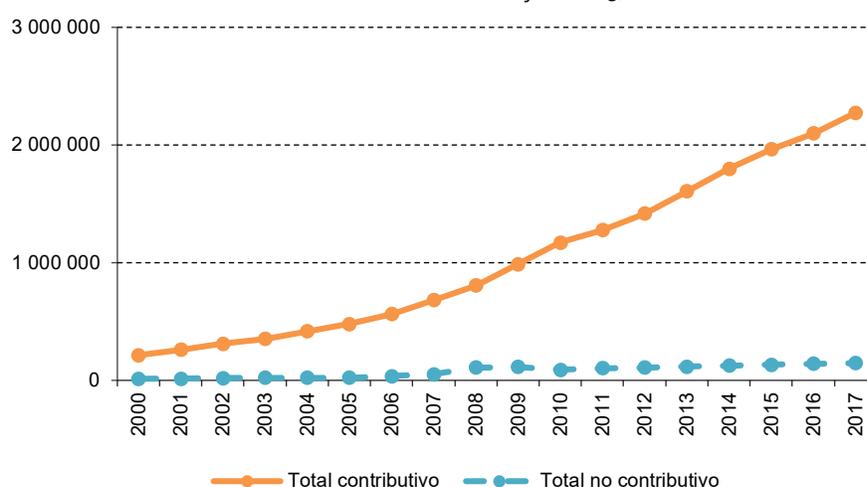
Fuente: Elaboración propia con datos de CCSS y Programa Estado de la Nación.

E. Gasto público del sistema de pensiones: una valoración integrada

Tomado en su conjunto tanto los ámbitos contributivos como no contributivos, el gasto total en pensiones que realiza el Sector Público costarricense se elevó a ₡2,42 billones en 2017 (véanse el gráfico 20 y el cuadro 12), lo que representa 10.6 veces el valor del 2000. En términos reales, el gasto se movió de ₡712 mil millones a ₡2,36 billones entre 2010 y 2017 (se multiplicó por 3,3 veces). Dos características de esta evolución pueden distinguirse de estas primeras cifras. La primera es que, en términos reales, el gasto en pensiones creció a un ritmo medio del 7,4% por año si bien en los últimos 3 años (2015-2017) este promedio se redujo a 7.1%. La segunda característica se refiere a la composición del mismo entre contributivo y no contributivo. En promedio, un 93,3% del gasto respectivo tuvo su origen en esquemas contributivos, dejando el restante 6,7% para el RNC. Con la excepción de 2008 y 2009, donde la participación contributiva se ubicó por debajo del 90%, durante el resto de los años ese porcentaje no sólo supera dicho valor, sino que ha crecido paulatinamente en el tiempo, habiendo ganado 1,4 puntos porcentuales desde 2011. De los dos macro-regímenes, el no contributivo creció ligeramente por encima del contributivo en términos reales anuales (9,4% versus 7,4%). El cuadro 12 muestra las cifras de los gastos reales y nominales.

En cuanto a su composición interna, tal y como se observa en el gráfico 21 el gasto contributivo se encuentra fuertemente concentrado en dos esquemas, a saber, el administrado por la CCSS (47,1%) y aquel con cargo al Presupuesto Nacional (41,0%). Esta distribución podría valorarse con dos cambios importantes. Un primer cambio consistiría en sumar las participaciones con cargo al Presupuesto Nacional y las de JUPEMA dado que el primero contiene las pensiones del grupo magisterial, mientras la segunda sólo reflejaría las transferencias por cotizaciones. En tal caso, los dos esquemas sumarían 43,5% del total contributivo. Alternativamente, un segundo cambio asume que el 72,5% del monto pagado por el Presupuesto Nacional se dirige a cubrir pensiones de los dos programas de JUPEMA⁸ mientras el otro 27,5% se destina al conjunto de esquemas contributivos y no contributivos propiamente con cargo al fisco. En este escenario, JUPEMA pasaría del 2,5% actual al 32,2% mientras que el resto de pensiones con cargo al Presupuesto se moverían a una participación cercana al 10%.

Gráfico 20
Evolución del gasto total real en pensiones, total contributivo y no contributivo, 2000-2017
(En millones de colones reales de junio 2015)



Fuente: Elaboración propia con base en Presupuesto Nacional y CGR.

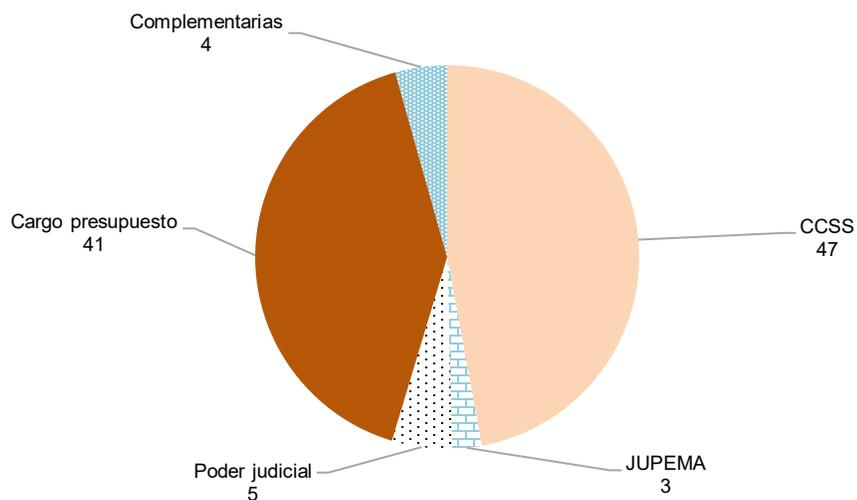
⁸ Este 72.5% se deriva del monto que representan las pensiones magisteriales del monto total que paga el presupuesto nacional, una vez descontada la aportación estatal a la CCSS, también allí incluida.

Cuadro 12
Gasto total público real y nominal del Sistema de pensiones en millones de colones, 2000-2017
(En millones de colones reales a junio de 2015)

Período	Gasto nominal	Gasto real
2000	227 470	712 970
2001	275 496	778 237
2002	332 573	856 531
2003	374 220	877 230
2004	437 958	907 495
2005	502 103	912 041
2006	596 561	990 207
2007	735 832	1 102 271
2008	915 533	1 204 068
2009	1 100 730	1 391 323
2010	1 259 461	1 504 342
2011	1 378 727	1 572 335
2012	1 524 826	1 663 263
2013	1 723 193	1 812 932
2014	1 922 186	1 923 658
2015	2 097 042	2 115 734
2016	2 239 894	2 242 699
2017	2 420 975	2 363 175

Fuente: Elaboración propia con base en Presupuesto Nacional y CGR.

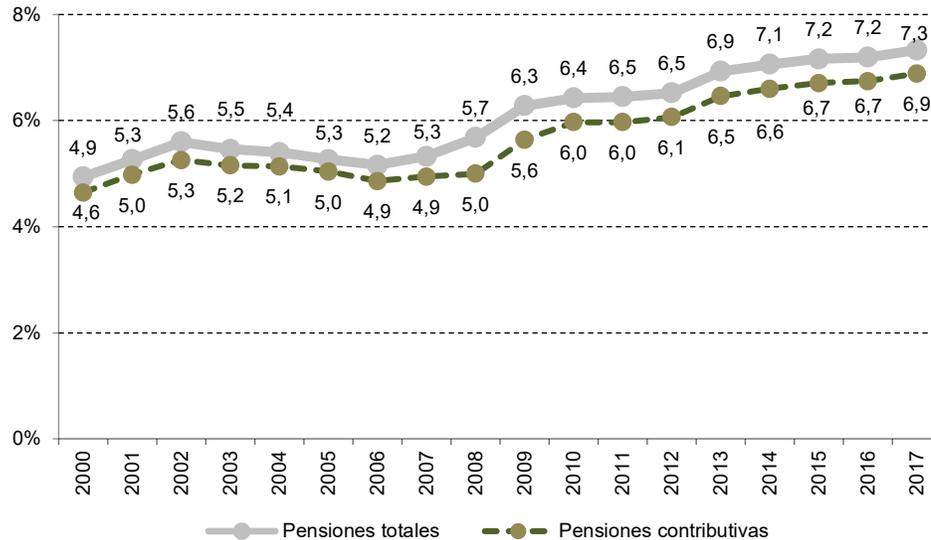
Gráfico 21
Estructura del gasto público en pensiones contributivas, por esquema
(Promedio 2006-2017)



Fuente: Elaboración propias con datos del Presupuesto Nacional y la CGR.

Como porcentaje del PIB, el gasto total en pensiones asciende a una participación media del 6,1% a lo largo del periodo de análisis, mostrando a su vez una tendencia creciente que le permitió avanzar del 4,9% al 7,3% del PIB. De ello, el segmento contributivo promedió 5,7% pesando en los últimos tres años a un 6,8% del PIB (véase el gráfico 22).

Gráfico 22
Pensiones totales y contributivas como porcentaje del PIB, 2000-2017

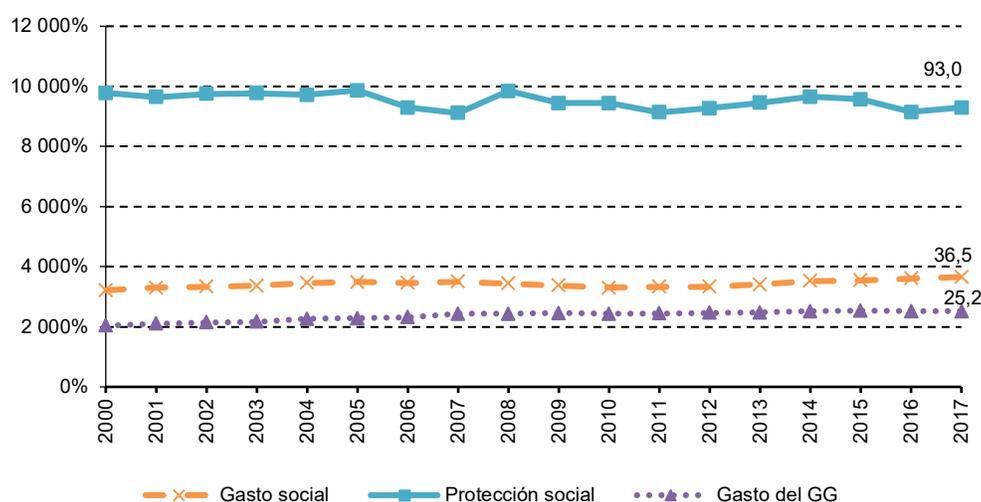


Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Nacional y la CGR.

Desde la valoración del gasto público del Gobierno General, tres tendencias se deducen del gráfico 23. La primera es que el rubro pensiones ha venido creciendo de una forma mucho más acelerada que el gasto del Gobierno General de forma que su participación pasó del 20,4% en 2006 a 25,2% en 2017. En segundo lugar, un patrón parecido se observa cuando se contrasta el gasto en pensiones en relación con el gasto social donde uno de cada tres colones destinados a este último rubro se origina por erogaciones en jubilaciones. Pensiones creció 4,4 puntos porcentuales dentro de la estructura del gasto social durante el periodo de análisis. Finalmente, las pensiones totales representaron en promedio el 95,1% del gasto en protección social con una relativa estabilidad en el tiempo, mientras aquellas contributivas mostraron una media de 88,7% del gasto en protección social del Gobierno General. Los cuadros 13 y 14 muestra los indicadores del gasto total presentados en esta sección⁹.

⁹ El anexo 2 presenta los mismos indicadores del Cuadro 13 para el Gobierno Central, esto con fines comparativos. Cabe recordar que la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) no se encuentra inserta en la estructura del Gobierno Central.

Gráfico 23
Participación del gasto total en pensiones en gasto público (gobierno general) y similares, 2000-2017
 (En porcentaje de participación)



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Nacional y la CGR.

Cuadro 13
Indicadores seleccionados del gasto total en pensiones, 2006-2017
 (En porcentajes)

Periodo	PIB	Gasto social	Protección social ^a	Gasto público total (Gobierno general)
2000	4,9	32,1	97,8	20,4
2001	5,3	33,0	96,4	21,1
2002	5,6	33,3	97,5	21,5
2003	5,5	33,7	97,8	21,7
2004	5,4	34,6	97,2	22,6
2005	5,3	34,9	98,7	22,8
2006	5,2	34,6	93,0	23,2
2007	5,3	35,0	91,1	24,3
2008	5,7	34,3	98,5	24,3
2009	6,3	33,8	94,5	24,6
2010	6,4	33,1	94,4	24,4
2011	6,5	33,3	91,3	24,5
2012	6,5	33,4	92,7	24,6
2013	6,9	34,1	94,5	24,7
2014	7,1	35,2	96,6	25,2
2015	7,2	35,4	95,7	25,4
2016	7,2	36,0	91,5	25,1
2017	7,3	36,5	93,0	25,2

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Nacional y la CGR.

^a La columna sobre porcentaje en protección social sobrepasa en algunos años el 100% por posibles diferencias metodológicas en las fuentes que calculan los distintos valores.

Cuadro 14
Indicadores seleccionados del gasto total en pensiones contributivas, 2006-2017
(En porcentajes)

Periodo	PIB	Gasto social	Protección social	Gasto público total (Gobierno General)
2000	4,6	30,2	92,0	19,2
2001	5,0	31,2	91,2	20,0
2002	5,3	31,3	91,6	20,2
2003	5,2	31,8	92,3	20,5
2004	5,1	32,9	92,4	21,5
2005	5,0	33,4	94,4	21,8
2006	4,9	32,6	87,6	21,9
2007	4,9	32,5	84,5	22,5
2008	5,0	30,2	86,6	21,4
2009	5,6	30,3	84,8	22,0
2010	6,0	30,7	87,7	22,6
2011	6,0	30,8	84,5	22,6
2012	6,1	31,0	86,1	22,9
2013	6,5	31,8	88,1	23,1
2014	6,6	32,9	90,3	23,5
2015	6,7	33,2	89,7	23,8
2016	6,7	33,8	85,7	23,6
2017	6,9	34,3	87,4	23,6

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Nacional y la CGR.

Finalmente, por componente presupuestario, el pago de beneficios propiamente dicho representó el 73% del total de erogaciones relacionadas a pensiones, un 4,4% del PIB. Su participación, sin embargo, experimentó una caída en el tiempo de 10,5 puntos porcentuales dentro de la estructura total del gasto en pensiones (1,1 puntos del PIB menos). De esta forma, mientras en el 2000 el pago de pensiones representó un 78,2% del gasto en el rubro, para el 2017 el mismo había caído a 67,8%. El segundo aspecto en importancia comprende el gasto administrativo, el cual promedió 16,8% del total gastado o 1% del PIB, de 0,8% a 1,5% del PIB en ese mismo lapso. En realidad esto que se considera acá como gasto administrativo comprende una amplia gama de partidas donde lo administrativo propiamente dicho es un aspecto. Por ejemplo, el IVM-CCSS (39,7% del gasto administrativo de todos los regímenes) considera como parte de sus erogaciones *no relacionadas a prestaciones* aspectos como remuneraciones, compras de bienes y servicios y un rubro puntual denominado "Gastos Administrativos y Otros". Este último componente representó en el 62,3% del gasto fuera del pago de beneficios. En el caso puntual del IVM, gran parte de su gasto administrativo se explica por los pagos que hace al seguro de salud, entidad que brinda servicios

administrativos a los cotizantes en nombre del régimen. Por último, uno de cada diez colones, en promedio, se originaron por el pago de contribuciones a la seguridad social, siendo este el componente de crecimiento más acelerado desde el 2000. De esta forma, las contribuciones sociales duplicaron su participación (de 6,1% a 12,3% del gasto total en pensiones) y multiplicaron por 3 su participación en el PIB (de 0,3% a 0,9) (véase el anexo 2, el cuadro A.3).

Cuando el análisis de la estructura se focaliza en el Gobierno Central únicamente, algunas de las tendencias anteriores se mantienen (véase el anexo 2, el cuadro A4). Por ejemplo, el pago de pensiones (principalmente las de régimen con cargo al Presupuesto Nacional) promediaron 80,5% del gasto total pero cayeron del 84,6% al 71,6% entre 2000 y 2017. El gasto administrativo sufrió un retroceso similar aunque su peso desde el inicio no era sustantivo (0,3% a lo largo del periodo). El pago de beneficios promedió un 2,3% del PIB con un valor máximo de 2,5%. La pérdida de participación relativa en el pago de pensiones se explica por el alto dinamismo de las contribuciones sociales y sobre la cual incidieron varios factores. En promedio, las contribuciones representaron 0,5% del PIB y 19,3% del gasto total en pensiones pero su peso relativo saltó de 15,1% en 2000 a 28,2% en 2017. Este comportamiento tan acelerado se explica por múltiples factores. Por ejemplo, las contribuciones al IVM aumentaron 0,5% por quinquenio desde el 2005 y algunos de esos incrementos aplicaron al Estado como patrono. Asimismo, nueva legislación a lo largo de estas dos décadas crearon obligaciones estatales en favor de grupos especiales, como trabajadores voluntarios e independientes, a los cuales el Gobierno contribuye en su rol estatal.

En síntesis, la evolución del gasto en pensiones presenta un dinamismo elevado y persistente en el tiempo, alimentado por múltiples factores con distinto peso en la explicación del fenómeno. Globalmente, las erogaciones en los distintos esquemas y pilares de pensiones han venido creciendo por encima del gasto público y de la producción misma y esto representa una amenaza para la estabilidad fiscal principalmente. Sin embargo, además de las implicaciones sobre las finanzas estatales, existe un importante debate sobre las implicaciones que regímenes tan distintos y fragmentados como los observados en Costa Rica puedan tener en el nivel de equidad nacional. Esta consideración se deriva de las distintas reglas que aplican al cálculo de las pensiones y de la distribución tan dispar de los recursos públicos entre distintas poblaciones. Por ejemplo, mientras el régimen con cargo al Presupuesto Nacional absorbe casi 2,5% del PIB para unos 60 mil beneficiarios, la CCSS paga 3,0 puntos del PIB para 250 mil pensionados. Todos los regímenes básicos, excepto el de JUPEMA, muestran cifras actuariales que proyectan problemas de déficit en la siguiente década.

En materia no contributiva, quizás llama la atención que el programa se haya transformado en uno de los pilares de la política social orientado, en mucho, a reducir los niveles de pobreza. Para ello, durante la última década, distintos Gobiernos han fortalecido el valor de la pensión RNC a la vez que se han dado a la tarea de atraer una creciente cifra de beneficiarios.

Por último, vale la pena considerar que la explicación al crecimiento acelerado en materia de gasto en pensiones no depende de un solo determinante. Según se ha mencionado páginas atrás, entre otros, el aumento constitucional del financiamiento a educación, la normativa que rige en particular a los pensionados del Poder Judicial y los docentes del régimen de Reparto, el aumento quinquenal de las cuotas de la CCSS y política de expansión del RNC, algo ya contemplado acá.

III. Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Costa Rica

A. Antecedentes

El sistema de pensiones atraviesa una coyuntura delicada después de varios años de haberse iniciado el debate nacional sobre la sostenibilidad del IVM de la CCSS. Las razones principales del deterioro financiero parecen radicar en la caída de las tasas de natalidad, la mayor longevidad de la población y las limitaciones para continuar creciendo en cobertura. Como ejemplo se tiene que la razón de soporte, es decir la cantidad de afiliados por cada pensionado se estima pasará de 6,9 afiliados en 2018 a 4,4 en 2030. En el largo plazo (2080), el mismo llegará a 1,5.

A lo largo de todo este tiempo, tal parece que el país ha desarrollado suficiente claridad sobre la magnitud de las reformas que se requieren para asegurar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Estas reformas deberían ser amplias y profundas y se han venido confirmando en recientes estudios actuariales que tanto la institución misma como entidades externas han desarrollado desde 2005. No obstante esta claridad teórica, las medidas de política adoptadas desde 2005 parecieran no haber sido suficientes para mejorar las proyecciones actuariales, de manera que a la fecha aún se espera que transformaciones adicionales de naturaleza paramétrica y cualitativa otra sean adoptadas para mejorar el perfil de sostenibilidad financiera del régimen. A partir de los resultados actuariales, tal parece que el IVM se verá en la necesidad de aumentar la cotización, disminuir los beneficios (monto de la pensión y actualización de las pensiones por debajo de la inflación), ajustar los requisitos (aumento de la edad de pensión, por ejemplo), solicitar mayores aportes del gobierno o una combinación de esas medidas. Por ejemplo, en el último estudio actuarial preparado por la CCSS en 2019¹⁰, se plantean varias opciones de reforma, por ejemplo, si se quisiera financiar el déficit

¹⁰ Este estudio se mencionada acá aún por las referencias periodísticas preparadas en torno al mismo en 2019. Su acceso para fines del presente capítulo no ha sido posible de manera que no se considera en el desarrollo del análisis actuarial respectivo de esta sección.

únicamente por medio de reformas a la tasa de cotización, la misma tendría que llevarse al 24,8% del salario bruto. En materia de edad, el estudio considera alternativas como elevar la edad de retiro a los 67 años o mantener la edad actual y eliminar las pensiones anticipadas. En todo caso, la agenda dura parece estar aun pendiente y puesta sobre la mesa para discusiones que, sin embargo, no podrán pausarse por más tiempo.

Este debate en torno al IVM, sin embargo, no ha sido único y se ha hecho acompañar de discusiones similares para los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional y del Poder Judicial. El régimen con cargo al Presupuesto Nacional, que se encuentra cerrado desde los noventa y cuyo desbalance financiero es imposible de revertir a estas alturas, ha sido sujeto de algunas reformas paramétricas y de otro tipo en los últimos 4 años más con fines de equidad que se sostenibilidad.

En cuanto al Poder Judicial, la reforma aprobada durante 2018 por medio de la Ley N°9544 introdujo una serie de modificaciones que mejoraron sustancialmente la situación financiera del régimen. Sin embargo, la carga del pasivo actuarial actual condiciona la posibilidad de alcanzar el equilibrio actuarial, ya que este pasivo representa el 40% del pasivo actuarial total, situación que se agrava debido a que la población pensionada representa apenas el 25% de la población total del Fondo, por lo que la razón de soporte es de 3. El análisis actuarial del 2019¹¹ (bajo población cerrada y aplicando la reforma del 2018) muestra un déficit de 0,62 billones, lo cual significa una mejora sustancial con relación al déficit previo a la reforma que era de 6,37 billones. Para lograr el equilibrio del Fondo, las pensiones en curso de pago a diciembre 2019 deberán ser revalorizadas a una tasa igual a la mitad de la tasa de inflación y los nuevos derechos establecidos en la Ley N°9544 se incrementen basándose en estudios actuariales. Por ser una reforma en proceso, los resultados reales aún están por verse.

Finalmente, únicamente el Magisterio Nacional, reformado por última vez en 1999, no ha sido foco de atención política. El más reciente estudio actuarial del RCC concluye que el régimen se encuentra en equilibrio técnico actuarial, debido a que el índice de solvencia para el escenario base es de 1.00. Aún así, para lograr esto, se requiere aplicar la fórmula de autobalance en el largo plazo por medio la cual los incrementos anuales de las pensiones por aumento del costo de la vida, se tendrían que hacer 0,94 puntos porcentuales por debajo de la inflación.

B. Ingresos del sistema de pensiones: 2000-2017

1. Evolución de tasas de cotización

Tal y como ha sido considerado en otras secciones del caso costarricense, la alta fragmentación observada en la constitución de los regímenes de pensiones se traslada de igual manera a la forma como los mismos se organizan y definen sus correspondientes parámetros de operación y estimación de beneficios.

El cuadro 15 contempla las tasas de cotización por régimen. De entre los regímenes del Pilar 1, el Poder Judicial tiene las tasas más elevadas, mismas que alcanzan el 28,77% del salario del trabajador. Con la reforma de 2018 se estableció que el aporte de los trabajadores ascendiera al 13% con lo cual cerca del 55% de la cotización recae sobre el Estado, sea en su rol de patrono o como Estado propiamente. El segundo régimen con la mayor tasa de cotización es el Magisterio (16,16% del salario bruto) con una distribución del 50,5% en manos del Estado (6,75% como patrono y 1,41% como Estado) mientras un 8% se aplica al salario de los trabajadores. En la pasada década el régimen del Magisterio Nacional no experimentó cambio alguno en su tasa de aporte.

¹¹ Estudio actuarial fondo de jubilaciones y pensiones del poder judicial, Luis Guillermo Fernández Valverde. Julio 2019.

El régimen de seguridad social de la CCSS, el más voluminoso de todos en cuanto al nivel de afiliación, posee una tasa del 10,66% del salario bruto con un aporte del trabajador del 4% mientras el Estado contribuye con el 6,66% adicional (62,5% de la cotización total). La tasa de cotización del IVM-CCSS es una tasa en continuo cambio. En 2005, la reforma al Reglamento del IVM estableció que a partir del 2010 la tasa de cotización experimentaría un incremento de 0,5 puntos cada quinquenio hasta 2035. Dicho incremento se repartiría en partes iguales entre el trabajador, patrono y Estado. Posteriormente, en 2019 se definió que dichos incrementos se realizarían cada 3 años y no cada 5 como se estableció en 2005 debido a que la situación financiera del régimen se había deteriorado a un ritmo superior al inicialmente pensado. Los incrementos se realizarán hasta 2029 cuando la tasa de contribución total será del 12,16% distribuida de la siguiente manera: trabajadores: 4,50%; Patronos: 5,75% y Estado: 1,91%.

Finalmente, el régimen con cargo al Presupuesto Nacional tiene establecida una única tasa de cotización del 9% aplicada al salario del funcionario. No existe en este caso aporte patronal directo pero el Estado asume el costo total de las pensiones y vía deuda cierra cualquier diferencia entre gasto e ingresos por contribuciones sociales al régimen. Tal y como fue comentado en la sección 1, este porcentaje fue establecido en 2016 en la Ley 9380 denominada Porcentaje de Cotización de Pensionados y Servidores Activos para los Regímenes Especiales de Pensiones. La tasa de cotización incluye a los servidores activos, a los pensionados y al Estado. Además, la reforma establece que el Poder Ejecutivo podrá incrementar dicho porcentaje hasta un máximo del 16% avalado por estudios técnicos que así lo respalden.

Por último, en el caso del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, la tasa de cotización asciende al 4,25% de los cuales un punto se aplica al salario de los trabajadores. En este caso, el Estado asume las tres cuartas partes del costo del régimen en su función de patrono.

Cuadro 15
Tasas de cotización por pilar y régimen de pensiones

Pilar	Régimen	Tasa de cotización	
Pilar 1: Contributivo	IVM-CCSS	Total	10,66
		Trabajador	4,00
		Patrono	5,25
		Estado	1,41
	Fondo del Poder Judicial	Total	28,77
		Trabajador	13
		Patrono	14,36
		Estado	1,41
	Magisterio	Total	16,16
		Trabajador	8
		Patrono	6,75
		Estado	1,41
Cargo al Presupuesto Nacional	Tasa global	9	
	Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias	Tasa global	4,25
		Trabajador	1
Patrono		3,25	

Fuente: Elaboración propia.

C. Ingresos del sistema de pensiones

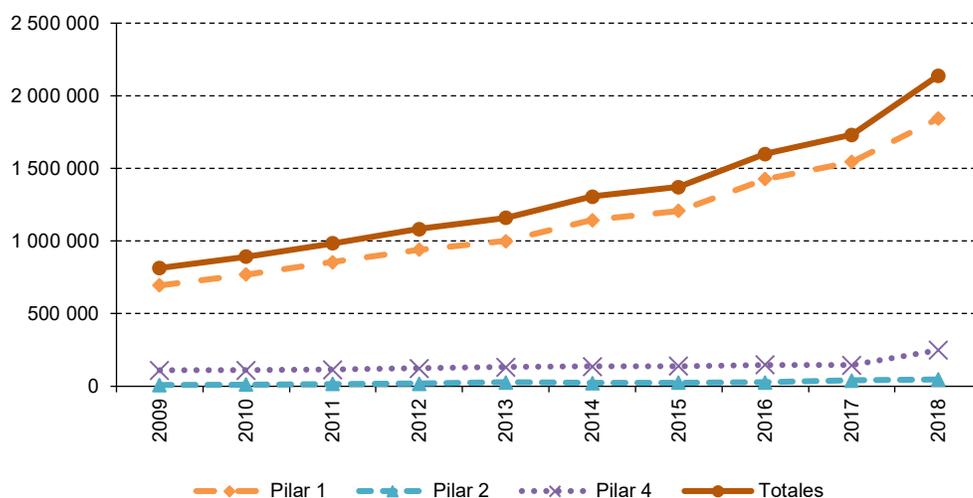
La presente sección describe la evolución de los ingresos del régimen de pensiones tanto de forma global como diferenciada por pilar y régimen a partir de una serie de indicadores de distinta naturaleza.

1. Evolución general

El ingreso nominal total de los tres pilares acá considerados aumentó de ₡814.281 millones (US\$1.440,6 millones) a ₡2.139.101 millones (US\$3.517,9 millones) entre 2009 y 2018¹² (véase el gráfico 24). La tasa media de crecimiento se estima en 11,3% anual con un aumento errático a través de los años. De esta forma, mientras en 2010-2012 el crecimiento medio fue del 10% anual, para el 2013-2015 el mismo se redujo al 8,3% subiendo al 16,1% entre 2016 y 2018.

El ingreso real¹³, por su lado, se movió de ₡1.029.251,4 millones (US\$1.820,9 millones) a ₡2.046.542,2 millones (US\$3.365,6 millones), un crecimiento promedio del 7,9% por año. Siguiendo la misma línea temporal del párrafo anterior, las tasas trianuales correspondientes fueron del 4,7%, 5,5% y 14,1% anual.

Gráfico 24
Ingreso total nominal por pilar y montos totales, 2009-2018
(En millones de colonos)



Fuente: Elaboración propia con datos de SUPEN.

El análisis por composición permite distinguir los motores del crecimiento según la dinámica discutida inicialmente (véase el gráfico 25). Primeramente, en cuanto a su estructura, el Pilar 1 se mantiene aportando más del 85% de los ingresos totales de los 3 pilares con una media del 87% y una tendencia a crecer en el tiempo. Por su lado, las pensiones del Régimen No Contributivo, que al inicio del periodo recibían uno de cada ocho colones, bajó para obtener uno de cada diez. El salto del Pilar 2 entre 2009-2011 y 2012-2014 se ha estabilizado en torno al 2% de los ingresos totales.

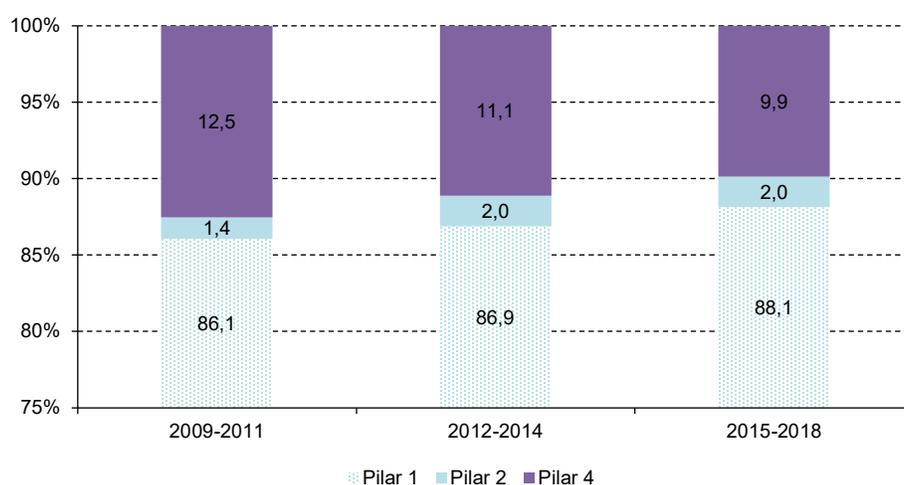
El comportamiento estructural se ve reflejado justamente en las tasas de crecimiento donde el Pilar 2 crece a una tasa media real del 16,3% por año seguida por el Pilar 1 con un 8,1% anual. El Pilar 4

¹² Este periodo fue seleccionado porque fue el único donde se dispuso ingresos para todos los regímenes estudiados. Para años previos, algunos datos no fue posible obtenerlos.

¹³ Base 2015 = 100.

rezaga al resto con un incremento promedio del 6,1%. Cada pilar, sin embargo, tiene dinámicas internas muy disímiles. Así, por ejemplo, la reducida tasa de crecimiento de las Pensiones No Contributivas se explica por los controles presupuestarios observados en esos periodos donde las asignaciones presupuestarias crecieron por debajo de la inflación. Así, mientras en el primer trienio el crecimiento real fue del -1,4%, para el último de ellos la tasa anual se incrementó al 22,7%. El Pilar 1, por su lado, muestra un patrón similar con tasas del 5,3% y 6,0% por año en los primeros dos trienios para luego duplicar ese comportamiento al 13,2% entre 2016-2018, justo el periodo donde muchas de las reformas se han conjuntado. Finalmente, el Pilar 2, cuyo incremento promedio fue del 22,3% anual, cae entre 2012-2014 al 8,1% anual para luego recuperar la tendencia experimentada en el trienio previo (23,8%). Este sube y baja en el segundo trienio se explica principalmente por la importante caída en los ingresos operativos del 2014.

Gráfico 25
Composición de los Ingresos Totales por Pilar



Fuente: Elaboración propia con datos de SUPEN

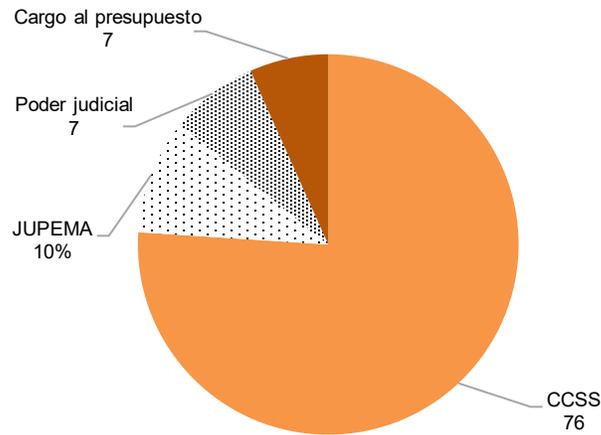
Un análisis a lo interno del Pilar 1 demuestra que aproximadamente las tres cuartas partes de sus ingresos del periodo 2009-2018 provienen del régimen del seguro social (IVM) mientras cada uno de los tres regímenes restantes se ubica entre el 6,7% (Régimen de Hacienda) y el 9,8% (JUPEMA). Como porcentaje del total, el IVM-CCSS aportó dos de cada tres colones mientras que JUPEMA contribuyó con 8,6% del total, si bien para 2018 ese porcentaje había subido al 12,9%.

Tres perfiles se distinguen a lo largo del tiempo. En primer lugar, JUPEMA despunta como el “gran régimen ganador” del periodo habiendo incrementado su participación en 8 puntos porcentuales entre 2009 y 2018. El segundo perfil se caracteriza por una pérdida en su posicionamiento inicial, tales son los casos del IVM-CCSS y las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, cuyos retrocesos porcentuales se calcularon en 4,9 y 3,2 puntos porcentuales respectivamente. Finalmente, las pensiones del Poder Judicial mantuvieron su participación en torno al 7,3% de los ingresos totales del Pilar 1 (véase el gráfico 26).

Entre el 2009 y el 2018, ingresos totales de los tres pilares ascendieron a un nivel promedio del 4,9% del PIB con un rango que se ubica entre un mínimo de 4,6% y un máximo del 6,2% (véase el gráfico 27). Entre 2009 y 2015, el nivel de ingresos se mantuvo prácticamente inalterado en el orden del 4,7% pero es a partir del 2016 que se observa un incremento sustantivo que eleva las entradas de los tres pilares en cerca de 1,5 puntos porcentuales. Si se compara la situación del 2018 versus el 2009, se observa que todos los regímenes ganaron participación respecto al PIB con excepción del esquema con cargo al Presupuesto

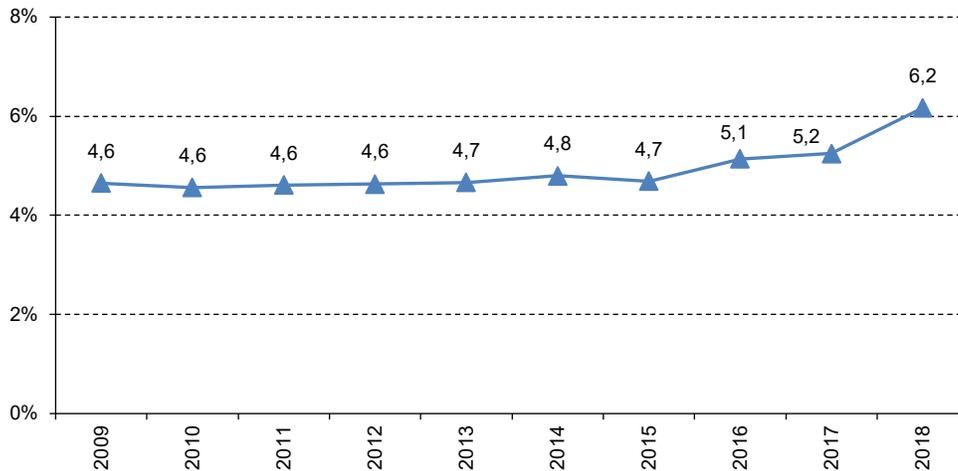
Nacional. El Pilar 1 ganó 1,35 puntos y contribuyó con el 77,3% del crecimiento total de los ingresos respecto a la producción mientras los Pilares 2 y 4 ganaron 0,08 puntos porcentuales del PIB cada uno. Propiamente sobre el quiebre de tendencia en 2016, la evidencia muestra que el 49% del incremento en ese lapso se debe al comportamiento del IVM-CCSS, un 23,6% a la dinámica de JUPEMA y un 16,2% adicional al aumento en las pensiones del régimen no contributivo.

Gráfico 26
Estructura de ingresos del Pilar 1 por régimen, promedio 2009-2018
(En porcentajes)



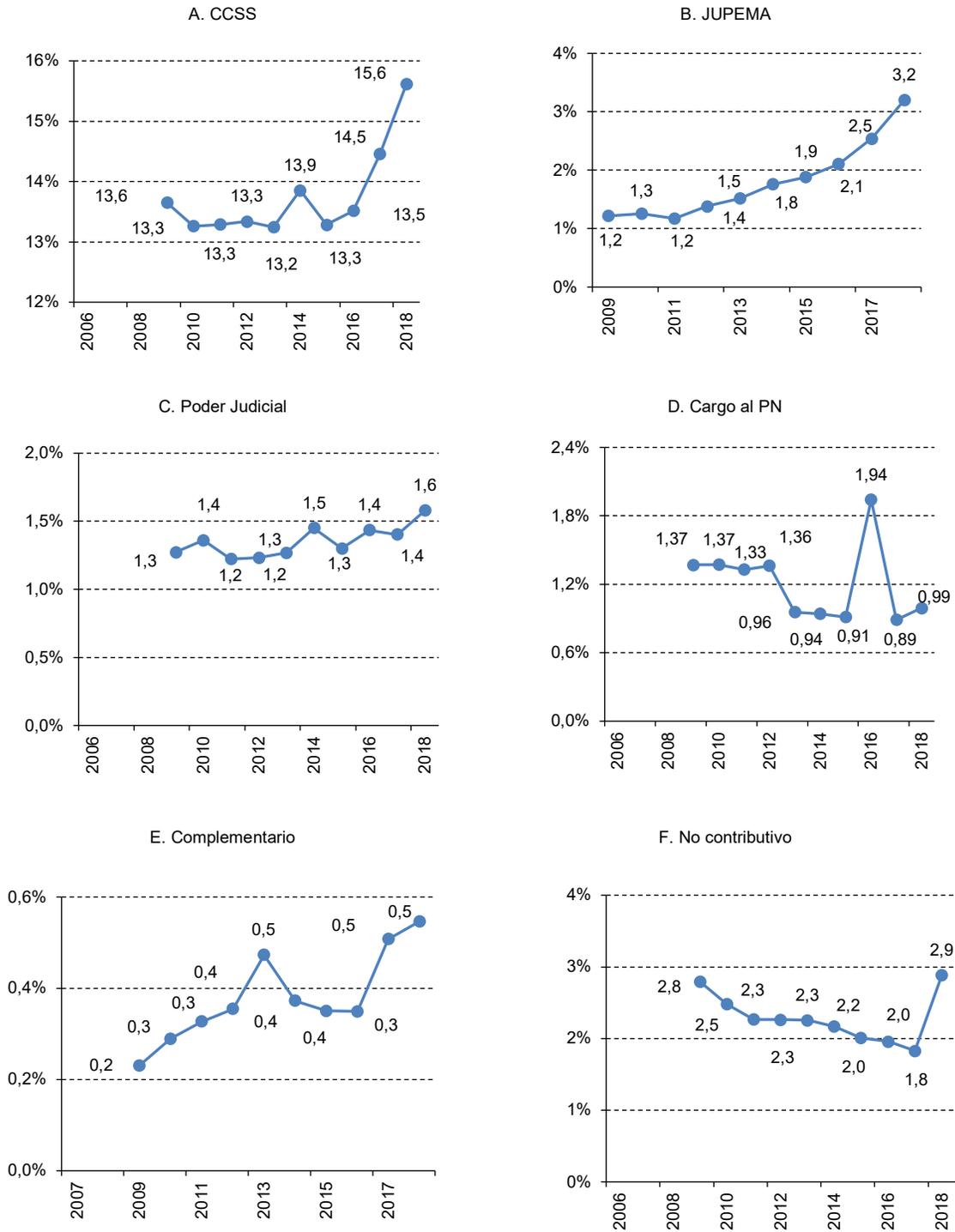
Fuente: Elaboración propia con datos de SUPEN.

Gráfico 27
Ingresos totales respecto al PIB, 2009-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de SUPEN.

Gráfico 28
Ingresos por régimen como porcentaje de ingreso del gobierno general, 2009-2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de SUPEN, CGR y BCCR.

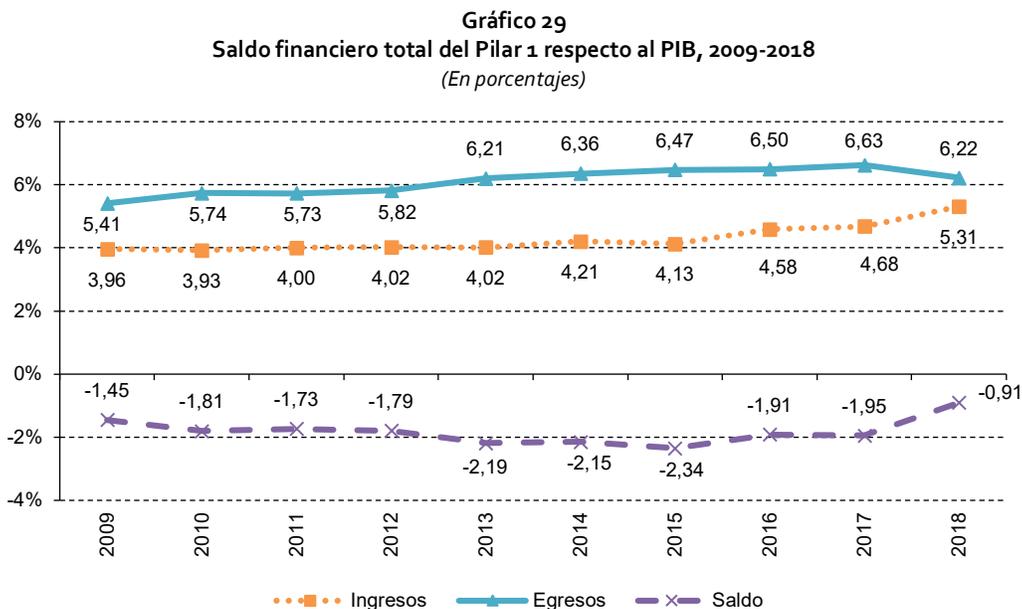
Finalmente, como porcentaje del total de ingresos del Gobierno General, los tres pilares considerados han promediado un 20,8% de ese monto con una tendencia a crecer de forma persistente desde 2015. Antes de ese año, la participación media se ubicó en 20,1% anual (rango: 19,6%-20,6%) pero justo durante los últimos cuatro años de análisis el promedio se incrementó al 21,9%, habiendo superado el 24% en 2018. El Pilar 1 aporta 18,1 colones por cada 100 recibidos por el Gobierno General aunque es importante recordar que gran parte de este valor se explica por los cerca de 2 puntos porcentuales del PIB de deuda en que incurre el Gobierno Central para pagar las pensiones del régimen de Hacienda (véase el gráfico 28).

Dentro de los regímenes del Pilar 1, el IVM-CCSS aporta un 13,8% de los ingresos totales con tendencia a superar el 14,5% en los últimos dos años. Quizás uno de los aspectos que más llaman la atención sobre los ingresos totales del IVM es que, en cuanto a su composición interna, mientras las contribuciones sociales representaban un 79% de su ingreso total en 2010, las mismas habían alcanzado un 70% de participación en 2018.

JUPEMA, por su lado, ha mostrado un crecimiento continuo al punto que para el 2018 su participación era 2,6 veces superior a la del 2009 en el ingreso total del Gobierno General. Caso contrario se observa entre pensiones no contributivas donde su tendencia negativa se mantuvo a lo largo de los años (del 2,8% en el 2009 al 1,8% en 2017) para recuperarse en 2018 al 2,9% del total de ingresos del Gobierno General. Finalmente, las pensiones del Pilar 2 comprenden hoy día un 0,5% de los ingresos totales pero su comportamiento ha tendido al alza de forma continua desde 2009.

2. Saldo financiero 2009-2018

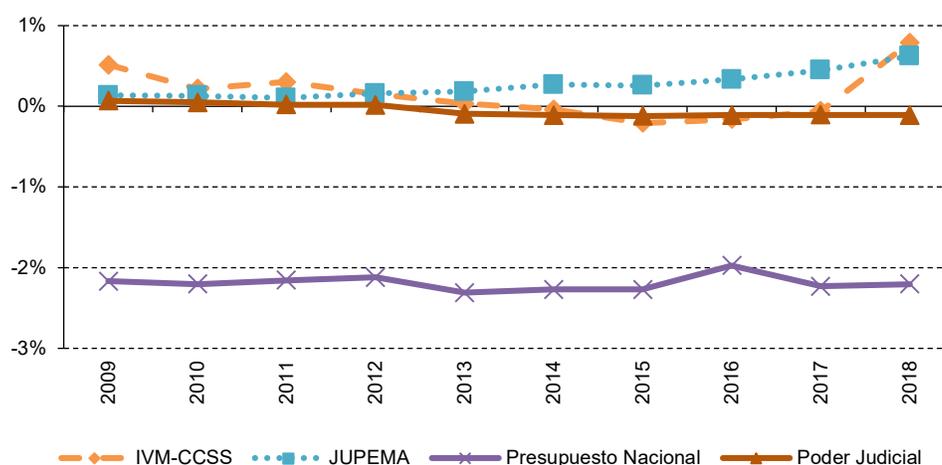
Para el análisis financiero correspondiente se considera principalmente la situación observada con el Pilar 1 de pensiones. Según el gráfico 29, el saldo financiero de los cuatro regímenes que lo integran sumó -0,91% del PIB en el año 2018. Este año, sin embargo, esconde la tendencia previa donde los balances integrados usualmente superaron el 1% o 2% del PIB al punto que para el lapso 2009-2017 el déficit del Pilar 1 promedió 1,92% del PIB. Fue durante el periodo 2013-2015 que, en su conjunto, el sistema mostró su peor comportamiento financiero con un déficit medio del 2,23% del PIB.



Fuente: Elaboración propia con datos de SUPEN.

Individualmente hablando, el peso mayor en la generación del déficit se ubica en los hombros del régimen con cargo al Presupuesto Nacional. De forma persistente y continua a lo largo del periodo de estudio, el régimen de Hacienda mostró déficit del orden del 2,2% del PIB por año. Para el resto de regímenes, la situación es variopinta (véase el gráfico 30). Así, mientras el régimen del Presupuesto Nacional fue permanentemente deficitario, JUCEMA fue permanentemente superavitario y creciente. A lo largo de 2009-2018, el régimen del Magisterio obtuvo saldos positivos del orden del 0,3% del PIB en un rango que fluctuó entre un mínimo del 0,1% (2009 y 2010) y un máximo del 0,6% (2018). Por su lado, los otros dos regímenes tuvieron patrones alternos con distinciones entre sí. El régimen del IVM-CCSS tuvo un periodo crítico (2014-2017) donde su déficit ascendió al 0,12% del PIB mientras en el resto de los años su superávit promedió 0,34%. A nivel general, esto significó un saldo financiero positivo promedio del 0,15% del PIB entre 2009 y 2018. Fue justamente la "crisis" del 2014-2017 que dio pie a discusiones más intensas en torno a su sostenibilidad y a la necesidad de revisar sus estimaciones actuariales y periodos críticos de insolvencia (2027, 2038, entre otros, según estudio). Finalmente, el segundo régimen con mayores complicaciones financieras ha sido el régimen del Poder Judicial, mismo que pasó de una situación de permanente (aunque debilitado) superávit (2009-2012, 0,04% del PIB) a otra de un déficit (2013-2018) que promedió 0,11% del PIB. Fue justamente este último comportamiento que dio pie a la reforma aprobada en 2018.

Gráfico 30
Saldos financieros por régimen del Pilar 1, 2009-2018
(En porcentajes)



Fuente: E

D. Síntesis de estudios actuariales y proyección de gastos

El presente apartado tiene como objetivo presentar los principales hallazgos de los más recientes estudios actuariales de los fondos de régimen del IVM de la CCSS, el fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, el régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio, y Regímenes Especiales con cargo al Presupuesto Nacional. Asimismo, se presentan las proyecciones de gasto contenidas en dichos informes.

1. Estudio actuarial del fondo de pensiones del Poder Judicial-2018

El presente apartado muestra una síntesis del estudio actuarial del Fondo de Pensiones del Poder Judicial del 2019 realizado por Luis Guillermo Fernández Valverde. En esta sección se muestra una breve sección de la situación actual del régimen, así como los resultados de los escenarios establecidos dentro del estudio actuarial en cuestión.

a) Situación actual del régimen

El rendimiento promedio de la cartera a diciembre de 2018 exhibió una tasa real de 8,54%. La cartera de inversiones del fondo se encuentra conformada principalmente por instrumentos emitidos por el Gobierno (73% del total), con un rendimiento promedio del 7,61%. Asimismo, los ingresos del fondo muestran una tendencia positiva, durante el 2018 el crecimiento de este rubro estuvo cercano al 21%. Lo anterior está directamente relacionado con la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 9544), en la que se incrementó la tasa de cotización de los trabajadores al 13%. Asimismo, los egresos del fondo tuvieron un crecimiento del 22,5% en el 2018 debido al incremento de pensionados que habían cumplido con los requisitos de la Ley 7333.

El fondo registró al 2018 un total de 4.009 pensionados de los cuales el 43,7% eran mujeres y 56,3% hombres. La mayoría de las pensiones son de jubilación (71,5%). La edad promedio de los hombres pensionados es de 63,6 años, estos exhiben una pensión promedio de 1,6 millones. Por su parte, las mujeres acogidas a la pensión tienen un promedio 62,1 años y presentan una pensión promedio de 1,3 millones de colones. Al 2018, el fondo contaba con un total de 12.802 cotizantes de los cuales el 51,8% son hombres. La edad promedio de la población activa dentro del fondo es de 37,9 años y presentan un salario promedio de 1,6 millones de colones.

b) Resultados de los escenarios planteados

El estudio elaboró cuatro escenarios, a saber: base, optimista, pesimista y alternativo. Bajo el escenario base se asume una tasa de interés real promedio del 4,50%, una cotización promedio del 28,6%. Además, el incremento real de las pensiones y de los salarios se ajusta por medio de la inflación, siguiendo lo establecido en la ley 9544. Bajo la metodología de evaluación de población cerrada, es decir en la que el régimen no recibe más afiliados, el déficit del fondo se ubica en 0,62 billones de colones. Por su parte, el indicador de solvencia, es decir la razón entre déficit y pasivos se ubicaría en 24,20%. Bajo estas condiciones la reserva del fondo muestra un decrecimiento a partir de 2036 y se agota en 2049.

Ahora bien, bajo el supuesto de población abierta, o lo que es lo mismo un escenario donde el régimen continúa recibiendo afiliados, los costos del fondo son cubiertos con los ingresos por cotizaciones durante el periodo 2019-2029. A partir de 2030, una proporción de los costos del fondo deben pagarse con de los ingresos por intereses. Debido a lo anterior, a partir de 2039 la reserva final del fondo empieza a decrecer y se torna negativa en 2055. El déficit de dicho escenario asciende 0,71 billones de colones.

Como variantes del escenario base, tomando en cuenta el escenario de evaluación de población abierta, se establecieron dos escenarios en los que la única variable alterada es la tasa de rendimiento del fondo. El escenario pesimista considera una tasa de rendimiento del 3,5% (escenario base -1 p.p. en la tasa de rendimiento), este escenario da como resultado un déficit de 1,2 billones de colones. Por su parte el escenario optimista establece una tasa de rendimiento de 5,5% (escenario base +1 p.p. en la tasa de rendimiento) y generaría un déficit de 0.4 billones de colones. Un análisis de sensibilidad de este escenario, muestra la tasa de rendimiento real de equilibrio del fondo es de 6,75%.

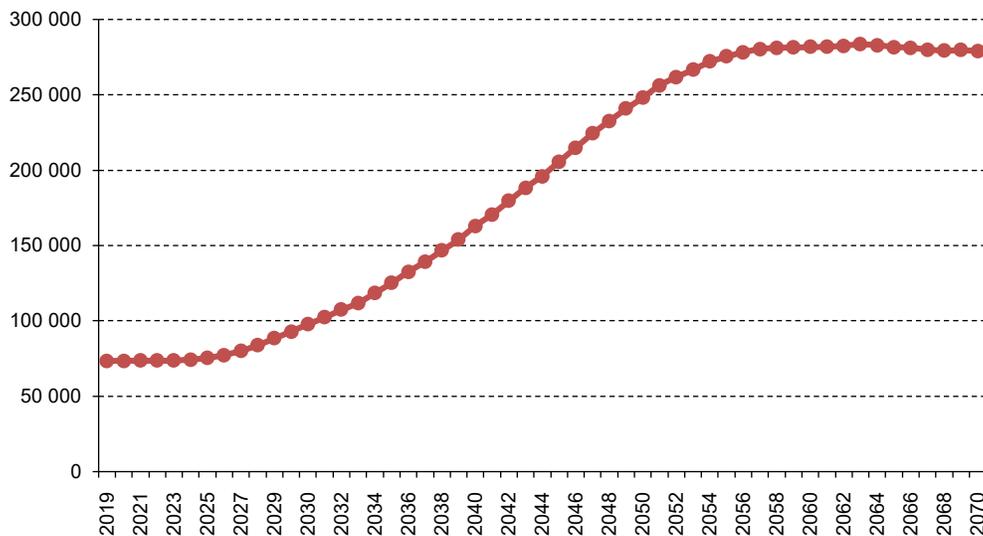
En conclusión, bajo ninguno de los escenarios anteriores se obtiene un balance positivo del fondo. La estabilidad del fondo se alcanza cuando la razón de activos a pasivos es 1, lo que se conoce como razón de solvencia. En este caso, es lo mismo decir que los activos cubren el 100% de los pasivos. Siguiendo lo anterior, bajo el escenario base el activo cubre solo el 73% de los derechos futuros y actuales, indicador que se reduce al 64% en el caso del escenario pesimista y se incrementa al 82% en el escenario optimista.

Pese a lo anterior, una comparación de estos resultados con los obtenidos en el estudio actuarial con corte a diciembre del 2015, realizado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, se muestra un avance relevante en cuanto a la estabilización del fondo. Si se toma como punto de comparación el escenario con el supuesto de evaluación de población abierta, la tasa de rendimiento real muestra una diferencia de 1,5 p.p. en el 2019 al compararse con 2015. Lo anterior evidencia una mejor gestión de inversiones. Otra variable que muestra incremento es la cotización promedio, esto debido a la implementación de la ley 9455 y los incrementos estatales en la tasa de cotización del régimen del IVM de la CCSS aplicados al fondo en cuestión. Aunado a lo anterior, el déficit presenta una disminución de 5,66 billones en el estudio del 2019 en comparación con el del 2015.

El estudio definió un escenario alternativo, que tiene como objetivo analizar la situación del fondo ante un otorgamiento de beneficios a los trabajadores que se jubilen con más de 400 cuotas y a los trabajadores permanezcan laborando más tiempo del requerido por la tabla de retiro reglamentaria. A estos trabajadores se les otorga un beneficio de bonificación del 0,02% de la pensión por cada cotización después de cumplir 400 cuotas y un beneficio de postergación del 1% por cada trimestre adicional al cumplimiento de los requisitos de la tabla de retiro. Como resultado, se obtiene un menor déficit, el cual se ubicaría en 0,12 billones (0,59 billones de colones menos que en el caso del escenario base). En este escenario, tanto los pagos de pensiones en curso como futuras se ven reducidas en un 25,5% y 27,6%, respectivamente.

Para finalizar, en el gráfico 31 se observa la evolución del gasto del fondo por concepto de pensiones. Al inicio del periodo este gasto se ubicó en 73,4 mil millones de colones y al cierre del 2070 se proyecta en 279,1 mil millones de colones. Como se puede observar, la curva muestra un comportamiento constante durante los primeros siete años de la curva donde exhibe un crecimiento menor al 1,5%. Luego de 2026 a 2050 empieza a crecer a mayores tasas, ubicadas entre el 2% y 6%. Luego de este periodo se muestra una desaceleración del crecimiento del gasto y tiende a la estabilidad. De 2051 a 2070 el crecimiento tuvo un gasto promedio anual de 0,6%.

Gráfico 31
Proyección de los gastos en pensiones del fondo de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial, 2019-2070
(Millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de Fernández (2019).

2. Régimen del IVM

En esta sección se muestran los principales hallazgos del informe actuarial de 2015 elaborado por Arias, Barboza & Ramírez (2016). En este apartado se muestra una síntesis de la situación actual del fondo bajo análisis, así como los principales hallazgos de los escenarios planteados en el estudio actuarial mencionado.

a) Situación actual del régimen

La cobertura contributiva total sobre la PEA ha mostrado un incremento constante desde 2001 hasta 2015, al pasar de 44,26% a 62,36%. Lo anterior se debió principalmente al incremento de los asegurados de cuenta propia, los cuales mostraron un incremento de 64,3 puntos porcentuales. La cantidad de cotizantes al fondo muestra un crecimiento en el periodo 2000-2015, al pasar de 771.979 a 1,4 millones. La mayor proporción de cotizantes al 2015 proviene del sector privado (60,3%).

El salario promedio de los salarios muestra crecimiento durante el periodo 1985-2015. Para el 2015, este promedio alcanzó 482,960 colones. El mayor salario promedio se observa en el sector público (992.767 colones), seguido del sector privado (463.395 colones). En contraposición, el salario promedio más bajo se localiza en los asegurados por convenio (193.111 colones).

En 2015, se contabilizaron un total de 1,6 millones de afiliados cotizantes de los que el 65% eran hombres. La mayoría de afiliados cotizantes provienen del sector privado (65,2%). En 2015, se contabilizaron 1,2 millones de afiliados que no cotizaron, los que tenían una edad promedio de 44,1 años.

En cuanto a cantidad de pensionados causantes en curso de pago, al 2015 se registraron 216.790 pensionados de los cuales el 49,9% pertenecían a vejez, el 26,6% a muerte y el restante 23,5% a invalidez. Además, la pensión promedio de los pensionados causantes se ubicó en 250.235 colones en 2015. La pensión promedio es mayor en el caso de vejez, donde alcanzó un valor de 326.041 colones. En el caso de invalidez la pensión promedio al 2015 se ubicó en 195.685 colones y para muerte fue de 156.456 colones. Las tasas de reemplazo, definidas en el estudio como el porcentaje que representa el monto de la pensión inicial sobre el salario promedio cotizado en los dos años anteriores al retiro, se ubicaron en 62,5% en 2015 para el caso de vejez y en 67,3% para invalidez.

Durante el periodo 2010-2015 el crecimiento de los egresos representó un promedio de 1,6 veces el crecimiento de los ingresos. Al 2015, los ingresos del fondo alcanzaron un total de 923,4 millones de colones, de los cuales el 80,3% provenía del pago de cuotas y el 15,6% de inversiones. En cuanto a los gastos, al 2015 este rubro se ubicó en 821,9 mil millones de colones. Dentro de las categorías de gastos, el 93,3% se registraron como pago de prestaciones a los pensionados, 3,2% se clasificó como gasto administrativo y el restante 3,5% pertenece a otros gastos. Por último, la reserva total del fondo se ubicó en 2,1 billones de colones, y durante el periodo 2000-2015 su inversión mostró una tasa real promedio de 4,4%.

b) Resultado de los escenarios planteados

El estudio actuarial define los siguientes escenarios:

- Escenario base: corresponde al escenario cuyos resultados son los esperados, siempre que se satisfagan las hipótesis diseñadas a partir del análisis retrospectivo realizado y el criterio de los autores. Este escenario asume una cobertura meta de 70% a partir de 2050, un crecimiento real de los salarios de 1,62% y un 4% rendimiento real de las inversiones.

- Escenario bajo: es un escenario que muestra los resultados que se obtendrían ante situaciones adversas en las tasas de cobertura, de crecimiento de los salarios y de rendimiento de las inversiones. Este escenario asume una cobertura meta de 66% a partir de 2050, un crecimiento real de los salarios de 0,77% y un 2,9% rendimiento real de las inversiones.
- Escenario alto: muestra los resultados que se obtendrían ante situaciones más favorables en las tasas de cobertura, de crecimiento de los salarios y de rendimiento de las inversiones. Este escenario asume una cobertura meta de 75% a partir de 2050, un crecimiento real de los salarios de 2,5% y un 5,2% rendimiento real de las inversiones.

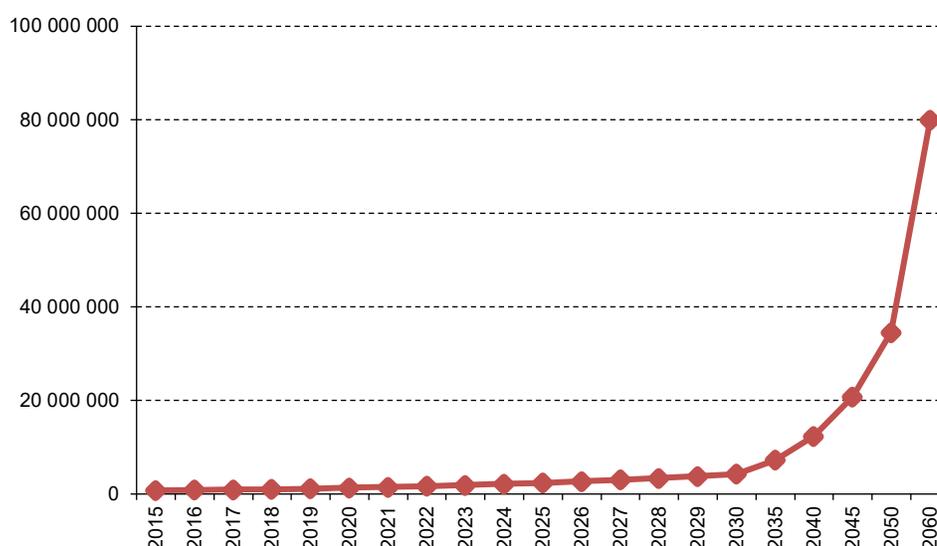
En todos los escenarios la cobertura sobre la PEA se asume constante a partir de 2050. Además, los montos de las pensiones se revalorizan con la tasa de inflación.

Las proyecciones demográficas muestran que en el caso del escenario base, para el 2031 las pensiones de vejez representarían un 70% de participación. Se denota que la eliminación del retiro anticipado con pensiones reducidas no genera un cambio significativo en la tasa de participación de las pensiones de vejez. Aunado a lo anterior, el radio de soporte, lo que representa la cantidad de trabajadores que financian el costo anual del pago de pensiones, muestra una tendencia decreciente bajo el escenario base. Esta tendencia se observa desde el 2005, y alcanzaría un mínimo de 0,65 en el 2050 para luego crecer hasta un máximo de 0,87 en la década de 2080. Los escenarios de comparación muestran el mismo patrón, así como valores muy similares. Los valores bajos de radios de soporte se asocian con elementos como la posibilidad de que una persona reciba más de una pensión, con la concesión de pensiones de invalidez proporcionales cuando no se cuenta con las cotizaciones reglamentarias y en vejez, la exclusión de los no residentes de la PEA y la población nacional excluyen contrario a la población del IVM que recibe beneficios (nacionales y no residentes).

En términos de la proyección de ingresos y gastos del fondo, con relación al escenario base se observa que la tasa de crecimiento de los gastos con respecto a la tasa de crecimiento de los ingresos se mantiene en un rango de 0,8 a 1,5 durante el periodo 2016-2020, y se eleva a partir del 2021 y excede a 2 desde el 2028. Este incremento en los gastos se asocia con el inicio del disfrute de beneficios de la población perteneciente al bono demográfico de 1970, y al incremento extraordinario de la pensión mínima a ejecutarse en 2020. Dicha relación se ubicaría cerca de 1 en 2030 bajo el escenario alto y cerca de 1,5 en el escenario bajo. El escenario bajo muestra los mayores niveles de este indicador, el que presentaría el punto más alto en 2029 con un valor cercano a 4,5. Bajo el escenario base a partir de 2024 los ingresos no serían suficientes para cubrir los gastos, los excedentes del fondo muestran un decrecimiento a partir del 2008. Lo anterior se evidencia a partir del 2022 en el escenario bajo y al 2028 en el escenario alto. Cuando los gastos se presentan en términos del PIB, se observa una tendencia creciente en los tres escenarios. Para el 2060, los valores por escenario alcanzan el 19%, 15,8% y 13,6%, en el escenario bajo, base y alto, respectivamente.

El gráfico 32 muestra una proyección de los gastos en millones de colones durante el periodo 2015-2060. Como se puede observar, hay un crecimiento de dichos gastos durante todo el periodo. En promedio, la tasa de crecimiento anual de este rubro alcanza el 29,2%. Estos gastos pasan de 0,8 billones de colones en 2015 a 79,9 billones de colones en 2060.

Gráfico 32
Proyección de gastos del régimen de IVM de la CCSS, 2015-2060
 (Miles de colones)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Arias, Barboza, & Ramírez (2016).

En cuanto a la tasa de reemplazo, la cual mide la pensión promedio del colectivo como una proporción del salario promedio cotizado, bajo el escenario base se observa un decrecimiento hasta 2040 ubicándose cercana al 40%. Vejez es el tipo de pensión donde se ve la mayor caída, esto relacionado con la mayor participación de las pensiones proporcionales y exceso de 1,62% de crecimiento de los salarios con relación a las pensiones. Se observa un crecimiento en el indicador luego de 2040, lo que se asocia con el retiro de mayores volúmenes de cotizantes que ingresaron en el periodo 2000-2015. Ahora bien, en los dos escenarios de comparación se observa un patrón similar al del escenario base. En el escenario bajo, se muestra un decrecimiento hasta el 2023 donde alcanza un nivel de 43,2%, creciendo posteriormente hasta 52% en el 2060 y finalizando hacia el 2215 en periodos cercanos al 48%. Por su parte, el escenario alto, muestra un decrecimiento hasta el 34% en el 2035, y un valor promedio de 31% para el periodo 2070-2015.

Como conclusión, el estudio señala que de no tomarse medidas urgentes los ingresos no serán suficientes para cubrir los gastos del fondo en el periodo 2022-2028 y al utilizar la reserva para cubrir los faltantes de ingresos esta se agotaría durante el periodo 2027-2034. Se resalta que los costos de los salarios crecerán hasta valores del 47% en 2060. De acuerdo con los autores, esto es coherente con un régimen de reparto maduro que ofrece el beneficio de aguinaldo y atención médica, en el que además el radio de soporte promedio es de 3 trabajadores activos por cada pensionado y una pensión promedio que equivale al 38% del salario de los cotizantes.

3. Régimen de capitalización colectiva del Magisterio

El estudio actuarial que se presenta en este apartado fue elaborado por el departamento Actuarial de la Junta de Pensiones de Jubilaciones y Pensiones del Magisterio Nacional. Este informe se elaboró con corte a 31 de diciembre de 2018.

a) Situación actual del régimen

Al 31 de diciembre de 2018 la cartera de inversiones del fondo de 2,4 billones de colones, de los cuales el 10% son cartera crediticia. El rendimiento de este portafolio empezó a decrecer en 2015, debido a la evolución de las tasas a nivel nacional y otras variables macroeconómicas. En 2018, el rendimiento de la cartera de crédito se ubicó cercano al 13% y la cartera de inversiones en valores se ubicó cercano al 9%.

La población activa del fondo al 2018 ascendió a 96.019 personas, el 68,6% mujeres y 31,4% hombres. La edad promedio de la población activa es de 40,6 años, con un salario promedio de 961.368,50 colones. La mayoría de la población del fondo pertenecen al MEP, específicamente 73,14% de la población activa total. Por su parte, el fondo registró al 2018 1.752 pensionados. Esta población tiene una edad promedio de 52,69 años y reciben una pensión promedio de 299.033,71 colones. Del total de pensionados, el 44,1% son pensionados por sucesión, 26,1% tienen pensión por invalidez, y 29,8% tienen pensiones por vejez. La pensión promedio de invalidez es de 353.260,12 colones en el 2018, para el caso de la pensión de sucesión este promedio es de 179.940,74. Por último, en 2018 la pensión promedio de vejez es de 427.917,63 colones.

En cuanto a los ingresos del fondo, al 2018 el ingreso de cotizaciones fue de 179.755,29 millones de colones y los rendimientos se contabilizaron en 247.592,05 millones de colones. Al 2018 los ingresos totales se registraron en 427.347,34 millones de colones. Por su parte, el gasto por concepto de pago de pensiones se ubicó en 7.504,86 millones de colones.

b) Resultados de los escenarios planteados

El estudio actuarial plantea tres escenarios, los cuales se presentan en el siguiente cuadro. El escenario base plantea un rendimiento real promedio del fondo de 5,10%, con una reducción real de las pensiones en curso y futura de 0,94%. En el caso del escenario pesimista, se asume un rendimiento de 4,47% y una reducción de las pensiones de 2,35%. Por último, el escenario optimista asume un rendimiento de 5,73% y no asume incremento real en las pensiones. El cuadro 16 muestra otras hipótesis transversales a los tres escenarios.

Sin entrada de nuevos afiliados se proyecta que al 2039 haya 59.843 personas activas dentro del fondo. Asimismo, se proyectan 46.471 pensionados, de los cuales 38.180 son pensionados por vejez 3.386, por invalidez y 4.905 por sucesión. Al año 2041, el número de personas activas se iguala a la cantidad de pensionados por vejez (44.668 personas). Por su parte, la proyección demográfica con nuevos afiliados, registra 110.859 activos y 47.021 pensionados.

En los tres escenarios hay un superávit, en el caso del escenario base este monto es de 12,8 mil millones de colones en valor presente, en el escenario pesimista el superávit es de 9,8 mil millones y en el escenario optimista ascendió a 235,4 millones de colones. La tasa de rendimiento real que permite el balance del fondo es 5,50%, esto es asumiendo que el incremento en las pensiones es igual a la tasa de inflación. Bajo este escenario, aunque se registra un déficit de 10,4 mil millones, los autores afirman que técnicamente el fondo estaría balanceado. En el largo plazo, el fondo presenta es solvente. Esto se comprueba con la relación de activos a pasivos, que es 1 o superior a 1 en los tres escenarios planteados.

Una comparación del estudio de 2018 con el realizado a diciembre de 2017, se muestra que el superávit actuarial fue 10,2 mil millones de colones mayor en 2018. En 2018, tanto la masa salarial como el pasivo actuarial se incrementaron, esto relacionado con el incremento de la población valuada, las reservas del fondo y los resultados financieros.

El estudio generó un análisis de sensibilidad en el que asumió la reducción de la cuota patronal a la establecida en el régimen del IVM de la CCSS. Como resultado de este análisis se

denota que se produciría un déficit de 138 mil millones de colones y una razón de solvencia de 0,97. El equilibrio bajo este escenario se lograría con un incremento de las pensiones de 1,2 puntos por debajo de la inflación proyectada.

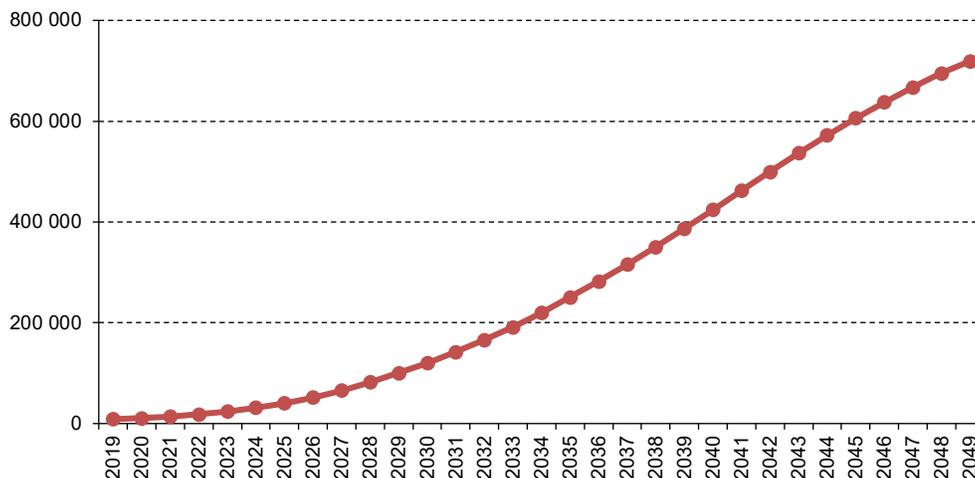
El gráfico 33 muestra una proyección de los gastos del fondo para el periodo 2019-2049. La tendencia de los gastos del fondo es creciente, esta serie pasa de 8,5 mil millones de colones al inicio del periodo a 719,1 mil millones en 2049. En promedio, los gastos muestran un crecimiento anual de 16,3%.

Cuadro 16
Régimen de capitalización colectiva

Hipótesis	Escenarios		
	Pesimista	Base	Optimista
Tasa de rendimiento real promedio del fondo	4,47	5,10	5,73
Incremento real Pensiones en curso y futuras	-2,35	-0,94	0,00
Incremento real promedio de los salarios	Curva Salarial 2016		
Tabla de Mortalidad	Tablas dinámicas SUPEN		
Tabla de invalidez	Tablas propias de JUPEMA		
Tabla de Mortalidad de Invalidez	Tablas dinámicas SUPEN		
Tasa de reemplazo sucesión	0,75		
Perfil de beneficios	Según reglamento actual		
Requisitos para los derechos	Según reglamento actual		

Fuente: Departamento Actuarial. Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA). Diciembre 2018.

Gráfico 33
Proyección de gastos del régimen colectivo de capitalización del Magisterio, 2019-2049
(Millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de JUPEMA (2019).

4. Régimenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional

Para este régimen, el último estudio actuarial disponible data del 2013 y fue realizado por Luis Guillermo Fernández Valverde. En este apartado se exponen una síntesis de dicho estudio. La valuación implementada a este régimen no es la tradicional, esto relacionado con que este fondo no es fondeado ni tiene una estructura contributiva suficiente o una reserva. Debido a lo anterior, la valuación implementada se basa en los flujos que se presentaran en los próximos periodos. Es relevante mencionar que el estudio no considero el régimen del Magisterio Nacional.

a) Situación actual del régimen

Al momento del estudio, la población pensionada ascendía a 20.741 personas. De este total, 43,3% eran mujeres y 56,7% eran hombres. La edad promedio de dicha población se ubica en 74,2 años, y se les debería pagar en promedio por 15 años más. En cuanto a la composición por régimen, seis de los 18 regímenes concentran el 86% de la población pensionada (Hacienda 148, Guerra, Hacienda 7013, Obras Públicas, Ley Marco, y Gracia). Por tipo de derecho, el 73,5% son pensionados por derecho propio, el 13,4% son pensiones de viudez, y el restante 13,2% se distribuye en los demás tipos de derecho.

La pensión promedio de este régimen al 2013 es de 447.490,65 colones, siendo la más elevada 15.511.779,00 colones la cual corresponde a un derecho propio bajo la ley 7013, y la más baja 8.370,00 colones concedida por un derecho sucesorio por guerra. La pensión promedio por régimen es Hacienda-Diputados, la cual asciende a 3,8 millones de colones. En contraposición, la pensión más baja corresponde al régimen de Gracia (96.959,62 colones). En cuanto a costo para el Ministerio de Hacienda, los regímenes Hacienda 148 y 7013 consumen cerca del 57% del presupuesto dirigido a todos los regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional.

b) Resultados de los escenarios planteados

El cuadro 17 muestra las hipótesis realizadas en cada uno de los regímenes en términos del incremento anual y real de las pensiones. En cada uno de los regímenes se hace una proyección de la cantidad de pensionados, la pensión promedio y el costo por pago de pensiones totales.

El análisis a los regímenes contributivos, se destacan varios elementos de los flujos proyectados. En el caso del régimen de Hacienda (Ley 148 y Reformas), el pago por pensiones empieza a caer en 2023 hasta el 2084 cuando finalizaría el pago de dicha pensión. Cuando se habla del pago de pensiones del régimen de Hacienda Diputado, el decrecimiento en los montos pagados a pensiones se observa a partir del 2020. Por su parte, el régimen de Hacienda (Ley 7013) se extinguiría en 2078 y el gasto en pensiones empieza a decrecer a partir del 2018. En cuanto al régimen de Correos, Telégrafos y Radios Nacionales (Ley 4, 6611 y Reformas), las proyecciones finalizan en el 2064 y el gasto en pensiones se disminuye a partir del 2020. El régimen de Comunicaciones y Excepciones muestra un flujo que ve reducido el costo en pensiones a partir del 2025 y se espera su extinción en 2063.

Siempre en la línea de regímenes contributivos, se destaca que el régimen de Músicos (Ley 15 y Reformas), se realiza una proyección hasta 2060. La pensión promedio de este régimen se incrementa en un 7,3% por año el costo se disminuye debido a los decrementos por muerte (por la alta edad promedio de sus pensionados). El régimen de Obras Públicas por su parte, también muestra una alta reducción en su población por muertes, lo que acelera la tasa de reducción del gasto en pensiones. Las proyecciones del régimen del Registro Nacional muestran un comportamiento atípico debido a la poca población pensionada del mismo. Se espera que este régimen se extinga en 2067. En términos del régimen de Ferrocarril al Pacífico (Ley 264 y sus Reformas) muestra la particularidad de tener poca población pensionada y una pensión promedio muy baja, lo que implica que los gastos por pago de pensiones sean decrecientes desde el inicio de la proyección. En cuanto al régimen General de Pensiones (Ley 7320), se espera que se disuelva en 2071.

Cuadro 17
Hipótesis actuariales por régimen con cargo al presupuesto
(Crecimiento porcentual)

Régimen	Incremento de la pensión anual	Incremento de la pensión real
Beneméritos	6,00	0,95
Comunicaciones Excepciones 6611	7,20	2,10
Comunicaciones ley 4	7,10	2,00
Guardia Civil	7,80	2,67
Músicos	7,30	2,19
Expresidentes	9,30	4,10
Ferrocarriles	6,40	1,33
Gracia	6,90	1,81
Guerra Excombatientes	7,00	1,90
Hacienda 148	9,80	4,57
Hacienda 7013	9,90	4,67
Hacienda Diputado	13,10	7,71
Régimen General	13,10	7,71
Obras Publicas	7,00	1,90
Prejubilación INCOFER	6,00	0,95
Prejubilación INCOP	6,00	0,95
Premios Magón	9,10	3,90
Registro Nacional	11,00	5,71

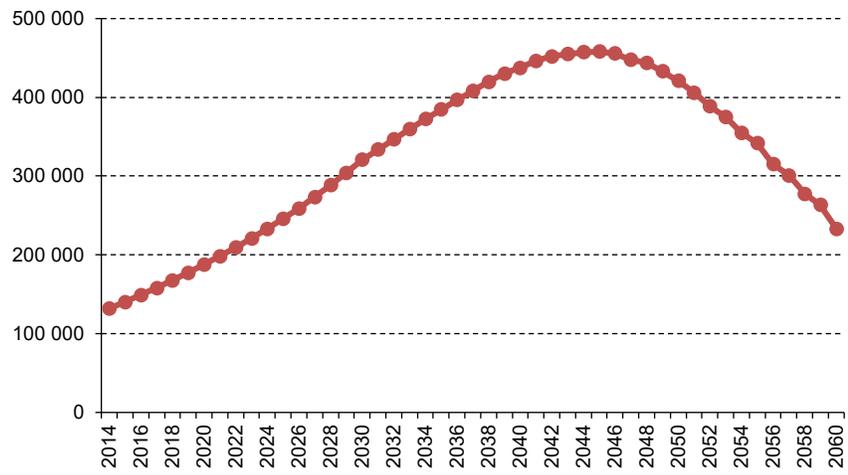
Fuente: Fernández (2013).

El análisis de los regímenes no contributivos incluye al régimen Beneméritos (Ley 7302 y Reformas), en el cual el monto que debería tener el Ministerio de Hacienda para enfrentar sus pasivos asciende a 42,3 millones de colones, este es un régimen cerrado por lo que no se consideran nuevas entradas. El régimen de Gracia (Ley 14 y Reformas) muestra costos decrecientes a partir de 2039. Por su parte, el régimen de Expresidentes (Ley 313 y Reformas), es un régimen abierto por lo que los costos muestran una tendencia creciente. Además, el régimen de Víctimas de Guerra (Ley 1922 y Reformas) muestra un decrecimiento en sus gastos a partir del año 2021.

El gráfico 34 muestra una proyección de los gastos de todos los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional. Como se puede observar, este rubro crece hasta el 2045 y luego muestra un decrecimiento continuo. El ejercicio realizado en el estudio actuarial proyectó los gastos hasta el año 2085, periodo en el que se proyectó un gasto total de 46,7 mil millones de colones. Lo anterior representa una tasa de decrecimiento de 64,7% con relación al gasto del 2014 (132 mil millones). Con relación al periodo creciente de la curva (2014-2045), se observa una tasa promedio de crecimiento de 4,1%. Por su parte, durante el periodo 2046-2060 la tasa de decrecimiento de los gastos se registra en 4,4%.

Para concluir, es relevante mencionar que las reformas que se le han realizado a este régimen luego de 2015 se pueden caracterizar política y legalmente factibles. Pese a lo anterior, no se consideran suficientes para revertir el déficit que enfrenta este régimen, es decir no surtieron efecto en conducir o encaminar al régimen hacia la sostenibilidad. Frente a este escenario, no existen probabilidades de este fondo muestre un balance financiero, lo que implica que el Gobierno deba cargar con este gasto de pensiones durante la existencia de dicho régimen.

Gráfico 34
Proyección del régimen de pensiones con cargo al presupuesto, 2014-2060
(Millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Fernández (2013).

IV. Propuestas de política pública para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones

Los últimos 5 años han sido pródigos en discusiones en torno a reformas a los distintos regímenes de pensiones, especialmente aquellos del Pilar 1. Con excepción del Régimen de JUPEMA (reformado en 1995), todos los regímenes han estado sobre la palestra pública debido a la enorme carga que los mismos representan para el Presupuesto Nacional en tiempos donde el déficit supera 5% del PIB por año. Desde 2015 a la fecha, el régimen con cargo al Presupuesto Nacional y el del Poder Judicial experimentaron variantes importantes en tanto la reforma del IVM se mantiene todavía en suspenso luego de intensos diálogos a nivel nacional. Si bien existen puntos de acuerdo común en cuanto a las recomendaciones de política, cada régimen posee condiciones particulares que precisan medidas puntuales.

A. Régimen del IVM

Si bien en la sección previa se consideró el estudio actuarial preparado por la Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica dado que es el más reciente, la Superintendencia de Pensiones presenta al menos 3 estudios similares durante la pasada década. De ellos, además del preparado por la Universidad, existen dos preparados a lo interno de la CCSS. Consideramos en este apartado el desarrollado con corte al 31 de diciembre del 2014 y el de la Escuela de Matemática.

Tal y como suele ser el caso en este tipo de análisis, los incrementos de las tasas de cotización suelen estar a la orden del día. Las recomendaciones en cuanto a la magnitud del cambio sí distan entre estudios. De esta forma, el Informe Actuarial 2014 recomendaba en su evaluación dos reformas fundamentales, a saber, eliminar la pensión anticipada y trasladar el costo de la pensión mínima a otra entidad que se encargara de su financiamiento. En materia de tasa de cotización, el informe consideraba la necesidad de elevar la misma al 10% a partir del 2020 y proceder con incrementos de un punto por quinquenio hasta completar el 14% en 2040.

El estudio actuarial de la Escuela de Matemática, por su lado, introduce como parte de sus recomendaciones una serie de aspectos que no había sido tomados en cuenta con anterioridad. De esta forma, siguiendo los resultados de los Escenarios 3 y 4, recomendados por los autores del mismo, se recomienda establecer una tasa de reemplazo del 40% sobre las primeras 300 cuotas aportadas con una pensión mínima equivalente al 40% de la Base Mínima Contributiva y una máxima de 5,4 veces esa misma referencia. Asimismo, los autores proponen edades de retiro de entre 65 y 70 años para los dos sexos. Las tasas de cotización deberían alcanzar valores de entre el 9,3% y 10,5% en el 2020 (según el escenario contemplado sea con reservas no decrecientes o con reservas promedio de 2,5 veces el gasto en beneficios) hasta un rango de entre 12,5% y 13,5% en 2040-2060. El estudio estima que en el muy largo plazo (2060-2115), las contribuciones sociales deberían tasarse a niveles de entre 20,2% y 22,3%, según el escenario contemplado.

Adicional a las recomendaciones actuariales, en 2017 el Gobierno de la República creó la Mesa de Diálogo del IVM tendiente a concertar un conjunto de medidas que brindaran sostenibilidad financiera al régimen. Dicha mesa contaba con la participación del Gobierno (Ministerios de Hacienda, Planificación y Trabajo), del Sector Patronal y del Sector Laboral (Cooperativismo, Solidarismo y Sindicalismo) quienes a lo largo de 5 sesiones discutieron sobre las diversas medidas necesarias para lograr el objetivo antes planteado. En total, la Mesa estableció un escenario de trabajo que retardaba los momentos críticos 1 (cuando se empieza a consumir la reserva estratégica) y 2 (cuando se agotan los recursos de la reserva) por 6 años siempre y cuando se cumplieran las siguientes condiciones y supuestos:

- Los escalones previstos en la reforma del 2005 (arriba comentados) se ajustarían cada 3 años en lugar de cada 5 años como se estableció inicialmente, esto a partir del 2020
- El 0,25% de la contribución patronal al Banco Popular se traslada al IVM
- El Estado transfiere 60 mil millones de colones (unos US\$102 millones al tipo de cambio vigente)
- La meta de rendimiento real anual de las reservas del IVM no podría ser inferior al 4,8%
- El porcentaje de cuantía adicional por postergación empezara a operar a partir de las 300 cuotas/25 años cotizados

En total, la Mesa definió una serie de 34 recomendaciones distribuidas a lo largo de cuatro dimensiones dentro de las cuales se establecen las mencionadas en el párrafo anterior. El cuadro 18 resume las principales sugerencias emanadas de este grupo de diálogo. Nótese que muchas de las recomendaciones ya habían sido mencionadas en los estudios actuariales de la CCSS y la Universidad de Costa Rica.

Diversos autores también han apuntado a definir el conjunto de cambios que el IVM debería emprender en su búsqueda de un estadio sostenible. Barrantes (2016), por ejemplo, establece los siguientes elementos de política pública que deberían ser incorporados en un programa de reforma de pensiones. En primer lugar, se debe buscar que los afiliados se mantengan la mayor cantidad de tiempo como cotizantes del régimen, razón por la cual es necesario penalizar o eliminar la pensión adelantada. Hoy día, pareciera que el castigo es muy ligero. Segundo, el Estado debería participar de forma creciente en el financiamiento de las pensiones mínimas, tal y como se ha planteado arriba, de manera que cubra la diferencia entre dicho monto y el que verdaderamente correspondía "por fórmula". Tercero, debe mejorarse la estrategia de control de evasión y la atracción de grupos de difícil cobertura como agricultores y empleo doméstico. Cuarto, mejorar la diversificación del portafolio de inversiones en un país donde las opciones son altamente limitadas y circunscritas a bonos del gobierno en su gran mayoría. Inversiones en obra pública y en opciones en el extranjero han empezado a ser consideradas, aunque tímidamente al día de hoy. No obstante, autores como Durán (2016) consideran que, si bien importante como parte de una sana gestión de los fondos públicos, la rentabilidad de las inversiones no

debe contemplarse como una medida que atraiga beneficios cuantiosos al régimen, esto debido a que el IVM es un programa que funciona con bajo nivel de capitalización de reservas. A su criterio, la medida con mayor impacto en los costos futuros del IVM es en definitiva la reducción de la tasa de reemplazo, si bien su viabilidad política está claramente en duda.

Cuadro 18
Principales recomendaciones de la mesa de diálogo

Dimensión 1: Estratégica-Metodológica (6)	Dimensión 2: Gestión (10)
<ul style="list-style-type: none"> • Que el coeficiente de reserva nunca sea menor a 2,5 veces el pago de beneficios • El horizonte de sostenibilidad financiera de la reforma no sea menor a los 20 años con revisiones quinquenales • Mantener el beneficio de pensión proporcional si la persona ha cotizado al menos 180 cuotas • Mantener las diferencias de criterio al otorgamiento de pensiones para hombres y mujeres • Instar a las autoridades a analizar la viabilidad que las personas en periodos de incapacidad puedan cotizar 	<ul style="list-style-type: none"> • Instar de la Junta Directiva de la CCSS a tomar medidas para recuperar recursos establecidos en el Artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador • Diferencias entre pensión mínima y pensión calculada por CCSS deberá ser financiada por el Estado • Traslado de un trabajador de otro régimen al IVM se hará aplicando condiciones del último • Informar de forma semestral a los afiliados sobre el número de cuotas acumuladas • Que la información enviada a la SUPEN sea de dominio público
Dimensión 3: Normativa externa y otras instituciones (11)	Dimensión 4: Paramétricas (7)
<ul style="list-style-type: none"> • Combate a morosidad y evasión por medio del cruce de bases de datos con Hacienda • Incrementar posicionamiento y sensibilización social del IVM por medio de su inclusión en currícula del Ministerio de Educación y a través de campañas sociales con SUPEN • Diversificación de la cartera de inversiones del IVM en proyectos de obra pública • Crear reglamento para fortalecer comité de vigilancia del IVM • Solicitar el Seguro de Salud una política de promoción, protección, atención y recreación de adultos mayores • Solicitar al IVM la contratación de asesores externos para mejorar gestión de riesgo e inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener edad de retiro en 65 años • Acelerar los aumentos de cuotas de cada 5 a cada 3 años • Aplicar como salario de preferencia el promedio de 240 meses cotizados, sin excepciones • Traslado de 0,25% del aporte patronal al Banco Popular al IVM • Transferencia anual del Estado por 60 millones, ajustado por inflación • Retorno mínimo promedio del 4,8% • Cuantía adicional por postergación a partir de 300 cuotas

Fuente: Elaboración a partir del Informe Final de Resultados de la Mesa de Diálogo.

Otros autores, como Robles (2019) apuntan a una mezcla de decisiones a nivel macro y micro. Por ejemplo, en opinión del autor, el país debe apuntar a reducir las cargas sociales debido a que su nivel actual encarece el empleo formal y dificultan la contratación por parte de las empresas. A nivel micro, por su lado, el autor apoya la idea de crear un sistema de cuentas nocionales debido a que "...al tiempo que se baja el costo de la formalidad, se debe rediseñar el IVM para que la pensión que pague se acerque más a lo cotizado por el trabajador mientras estuvo activo". El modelo de cuentas nocionales, prosigue el autor del artículo, "...consiste en llevar una contabilidad de las cotizaciones de cada individuo dentro del sistema de reparto administrado por la CCSS, para que la pensión que reciba esté en función de las aportaciones".

Finalmente, Ramos (2019) recomienda dos aspectos adicionales que deberían empezar a explorarse tanto para el IVM como para todo el Pilar I. El primero es trabajar más activamente en la reducción de la informalidad y en el diseño de programas para que aquellos trabajadores que se mantengan en la informalidad (especialmente los de ingresos bajos) vean el atractivo y la ventaja de estar afiliados. El segundo consiste en "potenciar el mercado de valores para que los crecientes ahorros previsionales puedan diversificar sus inversiones", tal es el caso de ejecutar inversiones en obra pública.

B. Régimen del Poder Judicial

Tanto el Poder Judicial como el régimen con cargo al Presupuesto Nacional tienen la particularidad que, al momento de escribir el presente documento, han pasado por sendas reformas tanto en los valores paramétricos como en algunas disposiciones especiales que los regían. Aun así, persisten dudas y elementos de insostenibilidad que son necesarios comentar por cuanto, aún con reformas incluidas, se desconoce si el impacto será tal cual el esperado. En otros casos, como las pensiones del Presupuesto Nacional, las reformas que fueron política y legalmente factibles no son suficientes para mejorar sustantivamente el perfil financiero del régimen, cuestión que como se vio atrás no se resolverá sino en el muy largo plazo.

En el caso del Poder Judicial, cabe recordar que la reforma del 2018 contempló la reducción de la tasa de reemplazo al 82% del promedio de los últimos 20 años de salarios mensuales, con una pensión mínima y una máxima establecidas en un rango del 33,3% y 10 veces el salario base del puesto más bajo pagado en el Poder Judicial. La tasa de cotización para trabajadores se elevó al 13% de su salario bruto (28,77% la total) y las pensiones por encima del límite superior tendrían que pagar una tasa solidaria de entre 25% y 55% del exceso, según rango establecido por Ley. Bajo la nueva ley, el funcionario con 20 años de trabajo en el Poder Judicial tiene posibilidad de acogerse a la pensión.

Los dos estudios actuariales de los pasados 10 años tuvieron distintos enfoques de política. Por un lado, el informe con corte al 2011 centró sus recomendaciones en ajustes paramétricos mientras en el informe del 2018 el interés fue la reforma institucional y de gobernanza del régimen, una vez aprobada de reforma paramétrica de ese mismo año.

Dentro de las consideraciones recomendadas en el informe del 2011, destaca la idea de incrementar la tasa de cotización total hasta un 33,33% del salario bruto durante los primeros 6 años desde la adopción de la medida. Cabe destacar que la reforma del 2018 decidió una tasa 4,6 puntos por debajo de la recomendación y 6 años después de su aparición. Otras ideas de naturaleza paramétrica derivadas del reporte 2011 apuntaron al cálculo del salario medio (180 últimos salarios) y al establecimiento de un tope equivalente al 75% del salario máximo pagado por el Poder Judicial. El estudio de igual forma recomendaba elevar inmediatamente la edad de retiro a los 62 años con tendencia a hacerlo progresivamente hacia los 65 años, todo esto con un mínimo de 30 años de servicios cotizados.

El informe actuarial del 2018 (preparado el mismo año de la reforma) apunta a la necesidad de introducir reformas en la institucionalidad del modelo, así como en las herramientas de gestión propiamente dichas. Es decir, el informe insta a las autoridades de la Corte a adoptar nuevos modelos institucionales y seguir los lineamientos de la SUPEN al momento de tomar decisiones sobre ajustes en pensiones y otros temas conexos. En lo puntual, estas recomendaciones se sintetizaron de la siguiente forma:

- Crear en el corto plazo de Junta Administrativa del Fondo, creada con la reforma
- Instar a la incorporación de todos los preceptos que la SUPEN ha establecido para los regímenes básicos sustitutos
- Ajustar las pensiones del Poder Judicial sólo a partir de conclusiones y recomendaciones de estudios actuariales
- Uso de todos los salarios cotizados en lugar de sólo los últimos 20 años
- Eliminar pensiones máximas y mínimas en caso de cumplir el punto anterior

- Replantear la estrategia de inversiones financieras hacia instrumentos de mayor rendimiento (incluyendo fideicomisos de creación de edificios) dentro del marco de riesgo definido por la Administración
- Establecimiento de líneas de crédito para empleados

En síntesis, las propuestas de política pública en torno al régimen del Poder Judicial han versado alrededor de grandes temas: incorporar cambios paramétricos como medida para reducir el déficit actuarial y mover hacia adelante el punto crítico. Posterior a la adopción de la reforma, el centro de atención se ha movido hacia cambios a nivel de gestión, estructura organizacional y adopción de buenas prácticas en materia de regulación como determinantes coadyuvantes de la sostenibilidad financiera del esquema.

C. Régimen con cargo al Presupuesto Nacional

El régimen con cargo al Presupuesto Nacional también ha sido sujeto de diversas reformas paramétricas y de otro tipo, tal y como ha sido expuesto anteriormente. La difícil situación fiscal trajo al frente (de nuevo) el aporte del régimen a la problemática debido al volumen de recursos que consumía (10% del Presupuesto Nacional), al crecimiento acelerado (tasas de dos dígitos) y al conjunto de reglas que atentaban tanto contra el equilibrio financiero como la equidad social. Las recomendaciones de política, adoptadas en las distintas reformas antes descritas, tuvieron en realidad dos dimensiones: las de tipo paramétrico clásico y la eliminación de las reglas idiosincráticas. El informe actuarial del 2013 es parco en materia de reformas paramétricas y se limita a sugerir que el crecimiento de las pensiones se iguale al del Índice de Precios al Consumidor. Las reformas de mediados de la década del 2010 se extendieron a ámbitos más amplios y puntuales incluyendo el incremento gradual de la edad de retiro, la posibilidad de incrementar la tasa al 16% previo informe actuarial que así lo respalde y la reducción de la tasa de reemplazo. Asimismo, una parte B de esta reforma comprendió un paquete de medidas que eliminaran las condiciones que gobernaban a los distintos sub-régimenes. Por ejemplo, la reforma desapareció el crecimiento del 30% anual a las pensiones de los diputados y niveló su aumento al resto de pensionados. De igual manera se eliminaron las cláusulas de enganche que incrementaban la pensión del beneficiario si el salario en el cual estuvo laborando también aumentaba. Asimismo, la cláusula que heredaba pensiones a hijos/hijas en condición de soltería cuando el beneficiario inicial moría, también fue eliminada.

Dos aspectos generales merecen ser comentados acá en cuanto a la reforma del régimen bajo análisis. El primero es que, no obstante, los esfuerzos por modificar el esquema, el impacto financiero es muy limitado (ahorros estimados en unos US\$20 millones por año de un régimen cuyo costo total sobrepasa los mil millones de dólares anuales) por lo que resulta imposible a estas alturas de madurez del régimen que la situación altamente deficitaria se revierta. Cabe recordar que el régimen fue altamente generoso durante su existencia y en cuanto a su gestión, el fondo correspondiente que permitiese pagar las pensiones en su momento nunca fue creado. Las contribuciones sociales del régimen se convirtieron, pues, en un ingreso más de la Caja Única del Estado. Esta combinación de esquema generoso y mala administración terminó convirtiéndose en una carga fiscal insostenible superior a los 2 puntos del PIB por año, superior al presupuesto en infraestructura del Gobierno Central. La lección apunta a la necesidad de adoptar medidas de diseño y gestión a tiempo que eviten dos problemas asociados: uno, trasladar los costos de la no-reforma a las futuras generaciones; dos, producto de lo anterior, obligar al Gobierno de turno a afrontar el costo de oportunidad de asignar recursos a sectores menos productivos (con alto vínculo de cumplimiento legal) y no donde las necesidades fueran apremiantes.

El segundo comentario tiene que ver con la motivación política de la reforma. Contrario al caso del Poder Judicial, la reforma del régimen de Hacienda nunca significó un ahorro fiscal importante cualquiera que fuera el conjunto de medidas que se adoptaran. Sin embargo, las cláusulas consideradas desproporcionadas por algunos sectores (el enganche, el aumento de las pensiones diputadiles, los hijos en estado de soltería, entre otras) dieron un matiz donde los temas de equidad y ética en el manejo de los recursos públicos se posicionaron en el centro del debate. De esta forma, los cambios sugeridos no tienen como sentido inicial resolver la carga fiscal sino cerrar las brechas entre regímenes y evitar disparidades en los montos de pensiones de la CCSS y el de Hacienda.

V. Comentarios finales

El sistema de pensiones de Costa Rica se estructura alrededor de cuatro pilares que van del básico obligatorio pasando por el complementario obligatorio, el voluntario y el no contributivo. Complementan este modelo la existencia de una Superintendencia de Pensiones así como una serie de entidades (Ministerio de Hacienda, Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República, organizaciones sociales) que participan como financiadores directos o actores políticos que vigilan su sostenibilidad, entre otras tareas. La alta fragmentación del Pilar I es, posiblemente, el aspecto en material institucional que más polémica ha generado por al menos dos razones. La primera razón expone que la Constitución Política del país es clara en señalar la existencia de un único seguro social (Artículo 73 y transitorio al Artículo 177) y que dicha norma ha sido violentada con la existencia de los distintos regímenes públicos en operación. La segunda crítica expone que la diversidad de regímenes ha fomentado desigualdad entre pensionados e insostenibilidad financiera que se traduce en presiones sobre las finanzas públicas. En cuanto a lo primero, cabe recordar, por ejemplo, las diversas edades de retiro de cada uno de los regímenes del Pilar I así como las tasas de reemplazo que en algunas ocasiones alcanzaron el 100% del salario de referencia. A nivel fiscal, un caso concreto lo representa el régimen con cargo al Presupuesto Nacional, mismo que en periodos recientes ha llegado a representar una carga de 2% del PIB para el Gobierno Central.

La evolución total del gasto público en pensiones, considerando los pilares I, II y IV, ha crecido hasta representar un 7,3% del PIB en 2017, un crecimiento neto de 2,1 puntos porcentuales del PIB desde 2006. Esta tendencia creciente está influenciada por la dinámica del IVM, el Poder Judicial y JUPEMA mientras el régimen con cargo al Presupuesto, el pilar complementario y el no contributivo muestran comportamientos más estables.

Pero no sólo el gasto debe ser sujeto de análisis sino también los ingresos y la evolución del saldo financiero, en especial del Pilar I, dado que su magnitud podría incidir en la situación fiscal del país de forma muy adversa.

El comportamiento financiero global del sistema de pensiones (considerando el aporte patronal y estatal del Estado costarricense, el pago de beneficios, el comportamiento en ingresos y el balance neto) trae consigo al menos tres consideraciones que valen la pena analizar.

El primero es la necesidad de adoptar cambios sustantivos y rápidos en el IVM-CCSS y estar vigilantes a la evolución del Poder Judicial y JUPEMA en caso de presentar patrones no sostenibles. Estos cambios deben buscar, como es esperable, mejorar las perspectivas de sostenibilidad del IVM y enviar señales a la población trabajadora sobre esas mejoras. Como es de esperar, existe amplio escepticismo en la población costarricense joven sobre la posibilidad de obtener una pensión a futuro aún cuando se cotice hoy día al IVM²⁴, aspecto que podría generar desincentivos a la afiliación actual por parte de las poblaciones menores a los 30 años de edad.

El segundo aspecto que requiere mención especial es la vinculación entre el desempeño financiero de las pensiones y la situación de las finanzas públicas. Tal parece que en muchas ocasiones, algunos regímenes pasaron de ser pasivos contingentes a gastos efectivos del Presupuesto Nacional, tal y como se refleja en los casos del Poder Judicial y el régimen con cargo al Presupuesto Nacional. Cabe recordar que los regímenes del Pilar I tienen respaldo estatal por lo que, en caso de quiebra o riesgo de insolvencia, el Gobierno Central deberá suplir los recursos necesarios. En épocas donde el déficit fiscal supera el 6% del PIB, la reforma necesaria del IVM debería estar entre los primeros lugares de la agenda de política pública.

En tercer lugar, las reformas a los regímenes del Pilar I deberán ser lo suficientemente previsoras de los cambios demográficos, económicos y laborales que afectarán al mundo y a Costa Rica en las siguientes dos décadas. Si bien parece claro que la estructura piramidal demográfica tenderá a ensancharse en los grupos etarios de mayor edad, no es igualmente claro el patrón que seguirá la economía nacional así como la forma en que los cambios en el mercado laboral producto de fenómenos como la automatización se vayan a traducir en modificaciones importantes a la forma como las pensiones operan.

Dos reflexiones adicionales merecen ser consideradas en este apartado. La primera se relaciona con Pilar II obligatorio, mismo que aún se encuentra en etapas iniciales. El reto principal será, posiblemente, demostrar que la tasa de reemplazo conjunta del IVM y la pensión complementaria se acerque a la promesa del 70%-80% del ingreso del trabajador.

El segundo aspecto se vincula con el régimen no contributivo. El programa ha ganado importancia dentro de las políticas de protección social y de lucha contra la pobreza pero aún requiere de una estrategia que permita extender su cobertura de forma más agresiva. Para ello se requiere discutir el posible espacio fiscal que brindaría los recursos frescos para un programa de este tipo así como las transformaciones institucionales que permitan su implantación.

²⁴ Ver <https://www.nacion.com/gnfactory/especiales/2018/jovenes-retiro-puntoyaparte/regimen.html>.

Bibliografía

- Arce C. 2017, El Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. *Revista de Ciencias Económicas*, 146 (1), 129-180.
- Arenas de Mesa, A. 2019, Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina. Libros de la CEPAL, No. 159 (LC/PUB.2019/19-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arias R., Barboza L., & Ramírez J. 2016, Estudio Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (con corte al 31 de diciembre del 2015).
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica 2018, Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, N° 9544. Sistema Costarricense de Información Jurídica, San José Costa Rica, versión en línea. 24 de abril del 2018. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86548&nValor3=112319&strTipM=TC.
- CCSS 2017, Mesa de Diálogo de los Sectores Sociales para la Sostenibilidad del Seguro de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social. Informe Final de Resultados. San José, Costa Rica.
- _____. Anuarios Estadísticos de Seguro de Pensiones y Régimen No Contributivo. Disponible en: https://www.ccss.sa.cr/est_anuarios.
- _____. Memoria Institucional 2018, San José, Costa Rica. Disponible en: <https://www.ccss.sa.cr/cultura#memorias>.
- _____. Memoria Institucional 2020, San José, Costa Rica. Disponible en: <https://www.ccss.sa.cr/cultura#memorias>.
- _____. Metamorfosis 2041, Hacia una CCSS centenaria. San José, Costa Rica.
- _____. 2013, Valuación actuarial de largo plazo del seguro de invalidez, vejez y muerte (con corte al 31 de diciembre de 2012). Dirección Actuarial y Económica. San José, Costa Rica.
- _____. 2015, Valuación actuarial de largo plazo del seguro de invalidez, vejez y muerte (con corte al 31 de diciembre de 2014). Dirección Actuarial y Económica. San José, Costa Rica.
- Fernández G. 2013, Informe Actuarial sobre Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.
- _____. 2019, Estudio Actuarial Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.
- FMI 2018, Costa Rica Revisión de la Estabilidad del Sector Financiero. Informe de país del FMI No. [18/30]. Washington, DC.
- Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial 2016, Plan Estratégico 2016-2020 para la Administración del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial. San José, Costa Rica.
- JUPEMA 2019, Evaluación Actuarial del Régimen de Capitalización Colectiva (RCC) al 31 de diciembre de 2018.

- INEC Costa Rica: Población por años calendario, según sexo y grupos especiales de edades, 2011-2050. Disponible en: <https://www.inec.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>.
- _____. Costa Rica: Población total estimada al 30 de junio por grupos de edades, según provincia y sexo, 2000-2011. Disponible en: <https://www.inec.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>.
- Ley No. 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. San José, Costa Rica. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=2687&nValor3=118954&strTipM=FN.
- Ley No.9544, Reforma Ley Orgánica del Poder Judicial. Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 22 de mayo de 2018. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86548&nValor3=112319&strTipM=TC.
- Martínez J. 2005, Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones. Investigación final, Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://estadonacion.or.cr/investigaciones/>.
- Mayorga G. 2009, Pensión bajará en tres años. Periódico El Financiero en línea. Disponible en: http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2012/julio/01/enportada3218665.html.
- Melinsky, Pellegrinelli y Asoc. SA .2012, Estudio Actuarial al 31/12/2011. Informe Final de Valuación Actuarial, Fondo de Jubilaciones y Pensiones.
- Mesa C. 2010, Sistema de Pensiones en Centroamérica. Investigación final, Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://estadonacion.or.cr/investigaciones/>.
- MIDEPLAN 2016, Costa Rica: Estado de las Pensiones, Régimen de Invalidez, Vejez y muerte. Unidad de Análisis Prospectivo.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2018. Anuario Estadístico 2017. MTSS, Dirección General de Planificación del Trabajo, Observatorio del Mercado Laboral. San José, Costa Rica.
- Ramos, Álvaro (2019) Ley de Protección al Trabajador cumple 20 años entre logros y retos. Nota disponible en <https://www.elmundo.cr/costa-rica/ley-de-proteccion-al-trabajador-cumple-20-anos-entre-logros-y-retos/>.
- Robles E. 2015, 15 años de la Ley de Protección al Trabajador. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://www.supen.fi.cr/documents/10179/43372/15+años+de+la+Ley+de+Protección+al+Trabajador>.
- _____. 2019, Cambios en el IVM: una reforma social ineludible. Periódico La Nación, versión digital. Disponible en: <https://www.nacion.com/opinion/columnistas/cambios-en-el-ivm-una-reforma-social-ineludible/GRA3ZUZDXZCJZFYQ3NVWYWAZYE/story/>.
- _____. 2019, El Sistema de Pensiones en Costa Rica y sus Desafíos. San José: Academia de Centroamérica, Serie programa visión para el desarrollo; no. 22.
- Rofam R., & Oliveri, M. 2011, La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores. Banco Mundial, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales No. 7.
- Sauma P. 2013, Situación y características del sistema de pensiones al 2012. Investigación final, Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://estadonacion.or.cr/investigaciones/>.
- SUPEN Memoria Institucional 2018, Disponible en: <https://www.supen.fi.cr/memorias>.
- Vida Plena Operadora de Pensiones. Boletín Informativo No. 54. Disponible en: https://www.vidaplena.fi.cr/?page_id=678.

Anexos

Anexo 1**Lista de regímenes contributivos y no contributivos con cargo al Presupuesto Nacional**

Cuadro A1
Esquemas contributivos y no contributivos con cargo al Presupuesto Nacional

Contributivos
Comunicaciones
Ley 4
Ley 6611
Ferrocarriles
Hacienda
Ley 148
Ley 7013
Diputados
Magisterio Nacional
Ley 2248
Ley 7268
Ley 7531
Músico
Obras Públicas
Registro Nacional
Régimen General
No contributivos
Benemérito
Expresidente
Gracia
Guardia Civil
Guerra
Premios Magón
Prejubilación INCOP
Prejubilación INCOFER
Pago complementario INCOP

Fuente: Anuario Estadístico 2017, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2018).

Anexo 2**Antecedentes de pensiones para Gobierno Central**

Cuadro A2
Indicadores de pensiones para Gobierno Central
(En porcentajes)

Año	PIB	Gasto social	Protección social	Gasto gobierno central
2000	2,2	26,5	72,1	13,4
2001	2,4	27,3	74,4	14,1
2002	2,5	26,8	69,7	13,9
2003	2,5	26,9	72,3	14,5
2004	2,4	28,1	76,1	14,8
2005	2,3	28,3	76,2	14,6
2006	2,2	28,3	87,9	14,4
2007	2,1	26,4	75,0	14,3
2008	2,1	23,6	70,9	13,6
2009	2,2	22,2	70,3	13,4
2010	2,3	19,3	55,3	12,0
2011	2,3	20,1	56,2	12,6
2012	2,2	18,7	55,7	12,1
2013	2,3	18,8	56,8	11,7
2014	2,2	18,6	56,3	11,4
2015	2,2	18,1	54,9	11,1
2016	2,2	17,7	54,6	10,8
2017	2,1	17,3	54,2	8,6

Fuente: Cálculo con base en datos de la CGR y Presupuesto Nacional.

Cuadro A3
Estructura del gasto total en pensiones del Gobierno General por componente, 2000-2017
(En porcentajes)

Año	Gasto en pensiones <i>(beneficios)</i>	Gasto administrativo	Contribuciones sociales	Total
2000	3,9	0,8	0,3	4,9
2001	4,1	0,8	0,4	5,3
2002	4,3	0,9	0,4	5,6
2003	4,2	0,8	0,4	5,5
2004	4,1	0,8	0,4	5,4
2005	4,0	0,8	0,5	5,3
2006	3,9	0,8	0,5	5,2
2007	4,0	0,8	0,6	5,3

Año	Gasto en pensiones (beneficios)	Gasto administrativo	Contribuciones sociales	Total
2008	4,0	1,1	0,6	5,7
2009	4,6	1,0	0,7	6,3
2010	4,6	1,1	0,8	6,4
2011	4,6	1,0	0,8	6,5
2012	4,7	1,1	0,8	6,5
2013	4,9	1,2	0,8	6,9
2014	4,9	1,4	0,8	7,1
2015	4,9	1,3	0,9	7,2
2016	4,9	1,4	0,9	7,2
2017	4,9	1,5	0,9	7,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

Cuadro A4
Composición de pensiones del Gobierno Central, por rubro presupuestario
(Como porcentaje del PIB)

Año	Beneficios	Administrativo	Contribuciones sociales	Total
2000	2,2	0,01	0,4	2,6
2001	2,4	0,01	0,4	2,8
2002	2,5	0,01	0,4	3,0
2003	2,5	0,01	0,4	2,9
2004	2,4	0,01	0,4	2,8
2005	2,3	0,01	0,4	2,7
2006	2,2	0,01	0,4	2,6
2007	2,1	0,01	0,4	2,5
2008	2,1	0,01	0,4	2,5
2009	2,2	0,01	0,5	2,7
2010	2,3	0,01	0,5	2,8
2011	2,3	0,01	0,6	2,9
2012	2,2	0,01	0,6	2,9
2013	2,3	0,01	0,7	3,0
2014	2,2	0,01	0,7	2,9
2015	2,2	0,01	0,9	3,1
2016	2,2	0,01	0,9	3,0
2017	2,1	0,01	0,8	3,0

Fuente: Cálculo con base en datos de la CGR y Presupuesto Nacional.

Anexo 3

Siglas

BCR	Banco de Costa Rica
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CGR	Contraloría General de la República
DNP	Dirección Nacional de Pensiones
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FJPPJ	Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros
JUPEMA	Jubilaciones del Magisterio Nacional
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OPC	Operadoras de Pensiones Complementarias
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
RCC	Régimen de Capitalización Colectiva
IVM	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
PNC	Régimen de Pensiones No Contributivas
RNC	Régimen No Contributivo
ROPC	Régimen Obligatorio de Pensiones Complementario
SUPEN	Superintendencia de Pensiones
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UCR	Universidad de Costa Rica



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

211. El sistema de pensiones en Costa Rica: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, José Francisco Pacheco, Hazel Elizondo y Juan Carlos Pacheco (LC/TS.2020/81), 2020.
210. El sistema de pensiones en México: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Héctor Villarreal y Alejandra Macías (LC/TS.2020/70), 2020.
209. El sistema de pensiones en El Salvador: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Carmelo Mesa-Lago y María Elena Rivera (LC/TS.2020/66), 2020.
208. El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Oscar Cetrángolo y Carlos Grushka (LC/TS.2020/65), 2020.
207. El sistema de pensiones en el Perú: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Noelia Bernal Lobato (LC/TS.2020/64), 2020.
206. El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Francisco Azuero Zúñiga (LC/TS.2020/63), 2020.
205. El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Andrea Bentancor (LC/TS.2020/61), 2020.
204. El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Fernando Lorenzo (LC/TS.2020/60), 2020.
203. Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México, Graciela Bensusán (LC/TS.2020/28), 2020.
202. Options for retooling property taxation in Latin America, Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio y Juan Pablo Jiménez (LC/TS.2019/91), 2019.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Números publicados:

211. El sistema de pensiones
en Costa Rica
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
*José Francisco Pacheco, Hazel Elizondo
y Juan Carlos Pacheco*
210. El sistema de pensiones en México
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Héctor Villarreal y Alejandra Macías
209. El sistema de pensiones
en El Salvador
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Carmelo Mesa-Lago y María Elena Rivera
208. El sistema de pensiones
en la Argentina
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Oscar Cetrángolo y Carlos Grushka