

INFORME ESTADO DE LA NACION

Situación y características del sistema de pensiones al 2012

INVESTIGACIÓN FINAL

Pablo Sauma

Octubre, 2013



NOTA: las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimonoveno Informe Estado de la Nación en el tems respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
1. El sistema de pensiones costarricense.....	3
1.1. Pilar básico contributivo.....	3
1.2. Pilar básico no contributivo.....	9
1.3. Pilar complementario obligatorio.....	12
1.4. Pilar complementario voluntario.....	14
2. Perfil básico de los pensionados y de los cotizantes.....	15
2.1. Pensionados contributivos.....	15
2.2. Pensionados del RNC.....	17
2.3. Cotizantes de regímenes contributivos.....	18
3. Aspectos relevantes de los regímenes de pensiones.....	20
3.1. Sostenibilidad de los regímenes contributivos de pensiones.....	20
3.2. Universalización de las pensiones para las personas adultas mayores.....	24
3.3. Utilización de los fondos de reserva de los regímenes de pensiones.....	28
4. A modo de conclusión: la urgente necesidad de actuar ya.....	29

INTRODUCCIÓN

En esta ponencia, elaborada para el capítulo de equidad e integración social del XVIII Informe sobre el Estado de la Nación Evolución, se analiza la situación del sistema de pensiones de Costa Rica en el año 2012. Básicamente se trata de dar respuesta a tres interrogantes principales:

- ¿Cuál es el nivel de cobertura del sistema de pensiones en Costa Rica y cuál es el perfil básico de las personas que cotizan actualmente al sistema?
- ¿Cuál es la situación financiera actual del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS y de otros regímenes especiales?
- ¿Cuáles son las principales implicaciones en la sostenibilidad del sistema de pensiones de fallos recientes de la sala cuarta sobre derechos otorgados a la población en esta materia? ¿Esos beneficios otorgados generan presiones a la situación financiera actual y futura del sistema de bienestar social y modifican los principios originales?

Es importante destacar el carácter principalmente descriptivo del estudio realizado, sustentado en gran medida en información secundaria, enfatizando en la situación actual y en los retos que se plantean a futuro.

El informe se divide en cuatro secciones. En la primera de ellas se describe el sistema de pensiones del país, y en la siguiente el perfil básico de los cotizantes. En la tercera se analizan aspectos relevantes de los regímenes de pensiones, y en la cuarta y última sección se presentan las principales conclusiones del estudio.

1. El sistema de pensiones costarricense

El Sistema Nacional de Pensiones de Costa Rica está conformado por cuatro “pilares” de protección, tres de ellos contributivos y uno no contributivo. Los tres contributivos se denominan: básico, complementario obligatorio y complementario voluntario. Es importante destacar que al pilar básico contributivo se le denomina ‘primer pilar’, mientras que al pilar no contributivo en algún momento se le denominó (y en ocasiones aún se denomina) ‘cuarto pilar’. No obstante, como se verá más adelante, el pilar no contributivo proporciona una protección igualmente básica a la población, motivo por el cual en el presente se hará referencia a los cuatro pilares de la siguiente forma:

- pilar básico contributivo
- pilar básico no contributivo
- pilar complementario obligatorio
- pilar complementario voluntario

1.1. Pilar básico contributivo

Este pilar se financia con contribuciones tripartitas: trabajadores, patronos y Estado, está dirigido principalmente a la población ocupada asalariada o independiente, y los regímenes que lo conforman siguen un esquema de beneficio definido.¹

Lo constituyen los siguientes regímenes:

- 1) Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- 2) Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA)
- 3) Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, gestionado por JUPEMA pero con cargo al Presupuesto Nacional
- 4) Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, a cargo de esa entidad
- 5) Régimen de Pensiones y Jubilaciones de Bomberos Permanentes, administrado por el Instituto Nacional de Seguros (INS)

¹ Los regímenes de pensiones de beneficios definidos establecen de antemano el tipo y el monto de los beneficios que recibirán los afiliados según cumplan determinadas condiciones de elegibilidad (tasas de reemplazo, edades de retiro, número mínimo de cotizaciones, etc.). Operan a través de un sistema de capitalización colectiva o reparto, en el cual el fondo de pensiones es propiedad colectiva de todos los afiliados. Dichos beneficios constituyen una ‘promesa’ que el régimen debe garantizar cuando se consolidan los derechos –y cuando se agoten los fondos, el Estado debería asumir el déficit de los mismos-. En principio estudios actuariales deberían determinar la relación entre aportes y beneficios, sin embargo, para la mayoría de los regímenes costarricenses no se realizaron los estudios, y los beneficios fueron fijados libremente por los legisladores.

6) Regímenes contributivos administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) con cargo al Presupuesto Nacional: Hacienda (que incluye Diputados); Obras Públicas y Transportes; empleados de Comunicaciones (y excepciones); empleados del Ferrocarril al Pacífico; Músicos de Bandas Militares; y Registro Nacional.

Un hecho relevante es que el 15 de julio de 1992 se promulgó la Ley No. 7302 del Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, conocida como conocida Ley Marco de Pensiones o simplemente Ley Marco. Además de los aspectos regulatorios sobre los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto público, esta ley establece (en su artículo 38), que a partir de su vigencia todas las personas que se incorporen a trabajar por primera vez en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, en el Tribunal Supremo de Elecciones, en las municipalidades, en las instituciones autónomas, en las demás instituciones descentralizadas y en las sociedades anónimas propiedad del Estado, solamente podrán pensionarse o jubilarse mediante el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, sin perjuicio de que puedan acogerse a sistemas complementarios de pensiones, exceptuando de esta disposición a los funcionarios que ingresen a laborar en el Magisterio Nacional, en el Poder Judicial y a los Presidentes de la República, quienes quedan protegidos por su respectivo régimen de pensiones y jubilaciones.

Por la aplicación de la Ley Marco, el régimen de Bomberos pasó a ser cerrado, pues los bomberos contratados a partir de su entrada en vigencia (15 de julio de 1992) son cubiertos por el régimen IVM.

Esa misma Ley crea el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, para todos los trabajadores de la educación que empezaron a laborar por primera vez en una fecha posterior al 14 de julio de 1992. El régimen magisterial vigente a ese momento pasa entonces a ser un régimen cerrado y transitorio, pues se termina con los beneficios del último de sus afiliados, y se denomina Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, e incluye a todos los pensionados y cotizantes activos que empezaron a laborar en el Magisterio Nacional antes del 15 de julio de 1992, cuyas pensiones se regulan por lo dispuesto en las leyes No. 2248 de 1958, No. 7268 de 1991 o No. 7531 de 1995 (y las modificaciones a todas ellas).

Es importante destacar que el régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, si bien es gestionado por JUPEMA, opera con cargo al Presupuesto Nacional, pues el Ministerio de Hacienda asume el déficit.

En 1996, una reforma a la Ley Marco (mediante Ley No. 7605) derogó el Régimen de Pensiones de los Diputados, y los incorporó al IVM.

Escapa al objetivo del presente profundizar en las características específicas de cada uno de estos regímenes, aunque resulta importante conocer algunas de sus principales características. En el cuadro 1 se muestra el detalle de los cotizantes activos y de los pensionados en cada uno de ellos en el 2012.

Como se aprecia en ese cuadro, el régimen de IVM es el más importante régimen contributivo del país, tanto en lo referente al número de cotizantes activos (casi 1.380.000 en junio 2012), como de pensionados (poco más de 190.000 a la misma fecha). Respecto a estos últimos, llama la atención que uno de cada cuatro pensionados lo es por invalidez, proporción que parece muy elevada.

Cuadro 1
Pilar básico contributivo: cotizantes activos y pensionados, circa 2012

Régimen	Cotizantes activos	Pensionados			
		Total	Vejez/ or- dinaria s	Invali- dez	Muerte 1/
Total	n.d.	247.199	n.d.	n.d.	n.d.
IVM 2/ asalariados	1.379.961	190.689	78.290	48.746	63.653
independientes 3/ Capitalización	1.043.934	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Colectiva	336.027	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Magisterio 4/ Transitorio Reparto	73.058	592	38	219	335
Magisterio 5/ Ley No. 2248	13.385	37.906	31.642	1.774	4.490
Ley No. 7268	n.d.	28.474	24.299	759	3.416
Ley No. 7531	n.d.	6.974	6.105	398	471
Poder Judicial 6/ Bomberos 7/ Administrados por la DNP 8/	n.d.	2.458	1.238	617	603
	11.653	3.084	2.136	286	662
	41	204	n.d.	n.d.	n.d.
	n.d.	14.724	n.d.	n.d.	n.d.

1/ También llamado en algunos regímenes 'sobrevivencia'. Incluye viudez, orfandad, padres, hermanos y otros.

2/ A junio 2012. Fuente: **Anuario Estadístico 2012** de la Dirección Actuarial (CCSS).

3/ Incluye trabajadores independientes o cuenta propia (279.718) y trabajadores organizados asegurados por convenios especiales (56.309).

4/ A diciembre 2012. Fuente: **Informe Anual 2012** de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).

5/ Pensionados a diciembre 2012. Fuente: **Informe Anual 2012** de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA). Cotizantes activos corresponde a marzo 2010. Fuente: **Informe integrado jurídico-económico Proyecto de ley "Reforma del artículo 70 de la ley 7531, Reforma integral del sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional" expediente N° 17.402**, elaborado por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, abril 2010.

6/ A diciembre 2012. Fuente: **Memoria Institucional 2012** de la SUPEN.

7/ A diciembre 2012. Fuente: **Estados Financieros Auditados 2012**, elaborado por la firma Deloitte & Touche S.A.

8/ Pensionados a diciembre 2012. Con cargo al Presupuesto Nacional. El régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, aunque opera con cargo al Presupuesto Nacional, es gestionado por JUPEMA, por lo que se considera aparte. Fuente: **Módulo Estadístico** del SISDNP.

En lo que se refiere a pensionados, el régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional es el segundo más importante, con casi 38.000 pensionados a diciembre del 2012. Sin embargo, se trata de un régimen cerrado desde hace 21 años respecto a la elaboración del presente, con un reducido número de activos, el cual se reduce aún más año con año. Se espera que dentro de 13 años, al 2026, la (casi) totalidad de sus afiliados sean pensionados directos o personas que gocen de los derechos de sobrevivencia. Una estimación de la Dirección Actuarial de JUPEMA incluida en (Asamblea Legislativa, 2010) hace referencia a 13.385 cotizantes activos al 2010, no obstante esa cifra debe ser tomada con mucha cautela (probablemente sea inferior a la real).

En cambio, el régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, al que se encuentran adscritos todos los trabajadores de la educación que empezaron a laborar por primera vez en el Magisterio Nacional en una fecha posterior al 14 de julio de 1992, cuenta a diciembre del 2012 como poco más de 73.000 cotizantes activos, y apenas 592 pensionados. De estos últimos, llama la atención que un 37% corresponden a pensiones por invalidez, cifra a todas luces muy elevada.

El régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial, contaba a diciembre del 2012 con 11.653 cotizantes activos y 3.084 pensionados. Este régimen se mantiene abierto para los nuevos funcionarios que contrate ese Poder.

El régimen de Bomberos es pequeño y, como se ha indicado, es además un régimen cerrado. A diciembre del 2012 contaba con 41 cotizantes activos y 204 pensionados.

Por último, los regímenes contributivos con cargo al Presupuesto Nacional administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (considerando aparte el régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional), contaban a diciembre 2012 con 14.724 pensiones en curso. No se conoce cuántas personas tienen derecho a pensionarse con las diferentes leyes previas a la Ley Marco.

Hay grandes diferencias en las múltiples características de cada régimen, las cuales se reflejan, en buena medida, en tres de ellas: las contribuciones a los regímenes, los requisitos para pensionarse y en el monto de la pensión.

En el caso de los porcentajes de contribución sobre el salario (o ingreso reportado en el caso de los trabajadores independientes), los mismos muestran grandes variaciones, en el caso de la contribución total, desde 7,59% y 8% en el caso de IVM (cuadro 2), hasta 50% en el régimen de Bomberos, o a lo que sea necesario para cubrir el pago de pensiones en los casos del Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional y los administrados por la Dirección Nacional de Pensiones.

Para los trabajadores propiamente, los asalariados de IVM presentan el porcentaje más bajo de contribución (2,67%), seguidos de los trabajadores independientes (de 4,25% a 7,59% según el ingreso reportado) –aunque se debe tener presente que estos trabajadores cotizan simultáneamente como trabajadores y como patronos, y que el Estado asume parte de la contribución de ambos-, luego los cotizantes al régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional (8%), los pertenecientes a los

régimenes administrados por la DNP o el Poder Judicial (9%), y por último los del régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, con porcentajes que van de 10% a 16%, y los Bomberos con 12,5%.

Cuadro 2

Pilar básico contributivo: porcentajes de contribución sobre el salario (/ingreso de los trabajadores independientes), 2012

Régimen	Total	Trabajador	Patrono	Estado
IVM				
asalariados	8,00	2,67	4,92	0,41
independientes 1/	7,59	4,25-7,59 ^{a/}	-	3,34-0,00 ^{a/}
Capitalización Colectiva	15,16	8,00	6,75	0,41
Magisterio Transitorio Reparto Magisterio	-	10,00-16,00 ^{bc/}	d/	d/
Poder Judicial	21,16	9,00	11,75	0,41
Bomberos	50,00	12,50	37,50	0,00
Administrados por la DNP 2/	-	9,00 ^{b/}	d/	d/

1/ Incluye trabajadores independientes o cuenta propia. Para los trabajadores organizados asegurados por convenios especiales los porcentajes pueden cambiar. Rige a partir del 1 de noviembre 2012.

2/ Con cargo al Presupuesto Nacional. El régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, aunque opera con cargo al Presupuesto Nacional, es gestionado por JUPEMA, por lo que se considera aparte.

a/ La contribución de los trabajadores y el Estado varía de forma inversa según aumenta el nivel de ingreso reportado (a mayor ingreso, mayor contribución del trabajador y menor del Estado).

b/ Pagan tanto trabajadores activos como pensionados.

c/ El porcentaje varía según nivel de salario o pensión. En diciembre 2012 mediante la ley N° 9104 fueron reducidos significativamente los porcentajes de cotización de activos y pensionados, situación que se reflejará a partir del 2013.

d/ Más que un porcentaje de contribución, el gobierno asume el déficit.

Estos niveles de cotización se asocian inversamente con los plazos requeridos para obtener el beneficio y directamente con el monto del beneficio, como se comprueba a continuación (la información se refiere a la pensión básica por vejez).

En el caso de IVM para pensionarse se requieren 65 años de edad y 300 cuotas, aunque es posible pensionarse de forma anticipada, para las mujeres 59 años y 11 meses y 450 cuotas y para los hombres 61 años y 11 meses y 462 cuotas. La cuantía de la pensión se establece con base en el salario de referencia (promedio de los últimos 240 salarios o ingresos mensuales devengados y cotizados, indexados con el IPC),

según una tabla previamente establecida que va desde un 52,5% para los salarios menores, hasta un 43% para los salarios más altos.²

Para pensionarse por el Régimen de Capitalización Colectiva Magisterio Nacional, se requieren 396 cuotas y 55 años de edad, y la cuantía de la pensión es de un 60% del salario promedio por las primeras 240 cotizaciones, más un 0,1% de ese salario por cada cuota adicional después de las primeras 240 –en todos los casos indexados por el IPC-.

En el Régimen Transitorio de Reparto, como se ha mencionado, las condiciones para la pensión varían según la ley que cubra a la persona:

- i) Con la Ley No. 2248, para pensionarse se requieren 30 años de servicio (25 años si laboró 10 consecutivos o 15 alternos en condiciones de zona incómoda e insalubre, enseñanza especial u horario alterno), cualquiera que sea la edad. El monto de la pensión es igual al 100% del mejor salario de los últimos 5 años.
- ii) Con la Ley No. 7268 se requieren igualmente 30 años de servicio (25 años si laboró 10 consecutivos o 15 alternos en condiciones de zona incómoda e insalubre, enseñanza especial u horario alterno), con cualquier edad. El monto de la pensión es igual al 100% del promedio de los 12 mejores salarios de los últimos 24 meses (indexados con el IPC).
- iii) La Ley No. 7531 requiere 33 años y 4 meses de servicio (400 cuotas), cualquiera que sea la edad. La pensión es igual al 80% del promedio de los 32 mejores salarios de los últimos 60 meses (indexados con el IPC).

Por su parte, para el Régimen del Poder Judicial se requieren 30 años de servicio en la administración pública, al menos los últimos 5 en el Poder Judicial y un mínimo 360 cotizaciones. La pensión es igual al 100% del promedio de los 24 mejores salarios devengados al servicio del Poder Judicial (indexados con el IPC).

En el caso de los Bomberos, se pueden pensionar con 50 años de edad y 20 de servicio o cualquier edad con 25 años de servicio, y la edad máxima de retiro son 60 años. La pensión es igual al 42,5% del salario de referencia (promedio de los mejores 24 salarios devengados en los últimos 5 años), más 0,00125% por cada mes laborado.

Los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional presentan diversas situaciones establecidas en cada una de las leyes que les dan origen, aunque en general tienen condiciones muy favorables para los pensionados.

Por último, es muy importante destacar que el monto total de las pensiones otorgadas por los regímenes contributivos con cargo al presupuesto nacional en el 2012 –incluyendo las del régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional-, ascendió a poco más de 508.000 millones de colones (incluyendo aguinaldo pero no aportes a la

² Esta situación se presenta desde la reforma al régimen del año 2005, que en ese momento aplicaba tal cual para los trabajadores menores de 45 años y gradualmente para los que tenían entre 45 y 54 años de edad. A los de 55 años o más no les afectó.

CCSS y otros), según la liquidación presupuestaria disponible en la Contraloría General de la República. Esta cifra representa un 2,2% del PIB de ese año, y un xx% del gasto público consolidado. Es importante también que poco más de un 75% de ese monto total corresponde a las pensiones del régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional (y casi un 60% del monto total a las pensiones otorgadas con los beneficios de la Ley No. 2248).

1.2. Pilar básico no contributivo

Este pilar tiene dos componentes principales: varios regímenes no contributivos administrados por la Dirección Nacional de Pensiones y el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) administrado por la CCSS.

1.2.1. Regímenes no contributivos administrados por la DNP

Se consideran aquí los siguientes regímenes no contributivos, administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), con cargo al presupuesto nacional:

- 1) Beneméritos (Ley No. 3825 de 1966)
- 2) De Derecho Guardia Civil (Ley No. 1988 de 1955)
- 3) Pensiones de Gracia, Ley General de Pensiones (Ley No. 14 de 1935)
- 4) Premios Magón (Ley No. 6984 de 1985)
- 5) Expresidentes (Ley No. 313 de 1939)
- 6) Guerra Excombatientes (Ley No. 1922 de 1955)
- 7) Prejubilados INCOP (Ley No. 8461 de 2008)
- 8) Prejubilados INCOFER (Ley No. 8950 de 2011)

Información del Módulo Estadístico del SISDNP muestra 6.039 pensionados a diciembre 2012: 2 Beneméritos; 10 Expresidentes; 2.045 pensionados de Gracia; 71 de Guardia Civil; 3.621 de Guerra; 4 Premios Magón; 180 Prejubilación exservidores Incop y 106 Prejubilación exservidores Incofer.

El monto total de las pensiones otorgadas por este régimen en el 2012 ascendió a cerca de 9.400 millones de colones (incluyendo aguinaldo pero no aportes estatales a la CCSS y otros aportes), según la liquidación presupuestaria disponible en la Contraloría General de la República.

1.2.2. Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) administrado por la CCSS

Este régimen fue creado en 1974 y tiene carácter asistencial, pues beneficia a población en situación de pobreza que no tiene acceso a beneficios de regímenes contributivos de pensiones. Como se ha indicado, es administrado por la CCSS, y se nutre con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de la Junta de Protección Social, así como transferencias directas del Ministerio de Hacienda.

El régimen no cubre solamente a población adulta mayor (65 años o más) en situación de pobreza que no tiene acceso a una pensión contributiva, sino que también beneficia a personas con invalidez, en situación de indigencia, y a menores de edad en situación de riesgo. Además, en caso de muerte del pensionado, la pensión la pueden recibir los supervivientes. Es importante destacar que dentro de este régimen se incluyen las pensiones por parálisis cerebral, aunque su naturaleza, otorgamiento y monto es diferente a las anteriores.

En el cuadro 3 se muestra el total de pensiones entregadas en junio del 2012, por tipo de beneficiario. Del total de 94.093 pensiones, 2.835 correspondían a parálisis cerebral, por lo que 91.258 pensiones correspondían a las otras coberturas.

Cuadro 3
Pensionados del RNC por tipo de beneficiario, junio 2012

	Pensiones
Total	94.093
Adultos mayores (65 años o más)	55.875
Jefes de familia	15.739
Personas solas	40.136
Menores de 65 años	38.218
Jefes de familia inválidos	7.567
Personas solas inválidas	20.018
Madres solas con hijos menores o inválidos	1.477
Viudas mayores de 55 y menores de 65	378
Menores con o sin protección institucional	1.582
Indigentes	2.414
Pensionados dependientes*	1.947
Parálisis cerebral**	2.835

* Incluye cónyuges o compañeros del jefe, hijos, huérfanos de padres y madre, otros dependientes con o sin parentesco.

** La naturaleza y monto de estas pensiones es diferente a las anteriores.

Fuente: **Anuario Estadístico 2012** de la Dirección Actuarial (CCSS).

Las pensiones entregadas a jefes de familia mayores de 65 años fueron 15.739, mientras que a personas solas mayores 65 años 40.136, para un total entre ambos de 55.875 pensiones otorgadas a adultos mayores, es decir, solamente tres de cada cinco pensionados del RNC son adultos mayores en situación de pobreza y sin derecho a pensiones contributivas; aspecto relevante para efectos del presente.

Este régimen cobró especial relevancia a partir del año 2006, en que el monto de las pensiones comenzó a subir de forma considerable y sostenida, así como también en el número de pensiones. Dejando de lado las pensiones para parálisis cerebral –cuyo monto es diferente-³, a partir de julio del 2006 el monto mensual de la pensión fue duplicado, de 17.500 colones a 35.000 colones (vigente en agosto). Posteriormente se dieron nuevos aumentos: a 50.000 colones mensuales a partir de junio 2007, a 57.500 colones a partir de marzo del 2008, a 66.125 colones a partir de febrero del 2009 y a 70.125 colones a partir de enero 2010. Este monto se mantuvo por mucho tiempo, hasta que a partir de noviembre sufrió un pequeño incremento, a 72.125 colones –vigente a la fecha de elaboración del presente-. El número de pensionados, por su parte, aumentó de 73.892 en junio 2006, a las 91.258 que ya fueron mencionadas (excluyendo parálisis cerebral).

En términos nominales, el monto total de las pensiones entregadas pasó de 31.220 millones de colones en 2006, a 111.357 millones en 2012 (incluye aguinaldo, seguro de salud y gastos administrativos, y considera también las pensiones de parálisis cerebral), según las liquidaciones presupuestarias del régimen. El monto total del 2012 representa un 0,5% del PIB de ese año, y un xx% del gasto público consolidado.

Como se ha venido señalando en los Informes sobre el Estado de la Nación, en los últimos años este régimen ha tenido un fuerte impacto en la reducción de la pobreza, de cerca de 2 puntos porcentuales tanto en la pobreza total como extrema, resultado que se obtiene al comparar la situación de los hogares ‘sin pensión y con ella’. A lo largo de los últimos años ese impacto se ha mantenido, resultado de diferentes combinaciones entre aumentos en el monto de la pensión y en el número de pensionados.

Por último, conviene debe destacar que la Ley de Protección al Trabajador (Ley No. 7983 de 2000) en su artículo 87, adiciona un párrafo a la Ley Orgánica de la CCSS (Ley No. 17 de 1943), que indica “El Régimen no Contributivo debe universalizar las

³ El monto de esta pensión es igual al “menor salario mínimo legal mensual fijado por el Poder Ejecutivo”, según se indica en el artículo 1 de la Ley No. 7125 de 1989 (modificado por Ley No. 8769 del 2009). En el 2012 fue de 223.488 colones mensuales. Vale destacar que mediante esta última modificación legal, se amplía el ámbito de cobertura, ya no solo a parálisis cerebral profunda, sino que también a “autismo, mielomeningocele o cualquier otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad, de acuerdo con el dictamen de la Comisión calificadora del estado de la invalidez”.

pensiones para todos los adultos mayores en situación de pobreza y que no estén cubiertos por otros regímenes de pensiones. La pensión básica de quienes se encuentren en situación de extrema pobreza no deberá ser inferior a un cincuenta por ciento (50%), de la pensión mínima otorgada por vejez dentro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja. En los otros casos, la Caja definirá los montos correspondientes. En ambas situaciones, se atenderá en forma prioritaria a las personas adultas mayores amas de casa” (el subrayado no es del original). Es decir, existe una disposición legal para que el régimen atienda a toda la población adulta mayor en la situación indicada.

1.3. Pilar complementario obligatorio

Este pilar brinda a los trabajadores asalariados que cotizaron y concluyen su vida laboral, una pensión complementaria a la básica contributiva. Se diferencian aquí dos tipos de pensiones complementarias, las creadas por la Ley de Protección al Trabajador –LPT- (Ley No. 7983 de 2000), y las que existían previamente a esa ley en algunas instituciones públicas, creadas por otra normativa.⁴

1.3.1. Pensiones complementarias creadas por la LPT

Este régimen consiste en cuentas individuales de los trabajadores -administradas por las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC)-, las cuales se nutren con un aporte equivalente al 4,25% del salario bruto mensual de trabajador asalariado. Este porcentaje, que se recibe en la cuenta individual de cada afiliado de forma diferenciada en el tiempo, se constituye de la siguiente forma:

- i) Un 1,50% del salario bruto mensual que se deposita directamente en la cuenta individual, correspondiente a la reasignación realizada por la LPT de los aportes patronales destinados originalmente a Riesgos del Trabajo (1,00%) y al INA (0,50%).
- ii) Un 1,50% del salario bruto mensual correspondiente al pago adelantado por concepto de cesantía a cargo del patrono -aporte que se realiza durante todo el tiempo que se mantenga la relación laboral y sin límite de años- , que se recibe acumulativamente cada año.⁵
- iii) El traslado anual del ahorro obrero en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (1% del salario bruto mensual), traslado que incluye los intereses

⁴ En el artículo 75 de la LPT se indica: “Las instituciones o empresas públicas estatales y las empresas privadas que, a la fecha de vigencia de esta ley, mantengan sistemas de pensiones que operen al amparo de leyes especiales, convenciones colectivas u otras normas y que brindan a sus trabajadores beneficios complementarios a los ofrecidos por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, continuarán realizando los aportes ordenados, pero quedarán sujetos a la supervisión de la Superintendencia de Pensiones”.

⁵ Estrictamente se traslada a las OPC un 3% del salario bruto mensual correspondiente a la cesantía, primero a la cuenta individual del Fondo de Capitalización Laboral, y luego de un año se traslada el 50% del monto acumulado a la cuenta de pensiones complementarias.

acordados por la Junta Directiva del Banco, así como el 50% del aporte patronal a dicho banco (específicamente 0,25% de salario bruto mensual).

Es importante destacar que el afiliado puede realizar aportes extraordinarios en el momento en que lo deseé. También, que los planes de beneficios de este régimen comprenden la renta vitalicia, la renta permanente y la renta temporal.⁶

El año 2012 inició con siete OPC: BCR Pensión, BN Vital, CCSS OPC, INS Pensiones, Popular Pensiones, BAC San José Pensiones y Vida Plena; pero terminó con seis, pues BCR Pensión absorbió a INS Pensiones.⁷

A diciembre del 2011 el monto administrado por las OPC correspondientes a este tipo de pensiones ascendía a US\$ 3.570,4 millones (SUPEN, 2012), monto que representa un 8,7% del PIB. A diciembre del 2012 el monto había aumentado a US\$ 4.435,8 millones (SUPEN, 2013), 9,8% del PIB, poniendo en evidencia su rápido crecimiento.

1.3.2. Pensiones complementarias creadas por otra normativa

Se consideran tres fondos complementarios obligatorios de capitalización colectiva, de carácter institucional, gestionados por las instituciones respectivas:

- 1) Fondo de Retiro de Empleados (FRE) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS),
- 2) Fondo de Garantías y Jubilaciones de los empleados permanentes del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el
- 3) Fondo de Garantías y Jubilaciones de los empleados del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR).

Y tres fondos de capitalización individual, también de carácter institucional, pero administrados por las OPC mediante contratos especiales:

- 4) Fondo de Garantías y Jubilaciones de Empleados del Instituto Costarricense de Turismo (ICT),
- 5) Fondo de Garantías y Jubilaciones de los empleados del Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) y
- 6) Fondo de Jubilaciones de los empleados del Banco de Costa Rica (BCR).

⁶ La renta vitalicia es una modalidad de pensión mediante la cual el afiliado contrata, con una entidad aseguradora autorizada en el país, el pago de una renta vitalicia mensual desde el momento en que se suscribe el contrato hasta su fallecimiento. Renta permanente es la modalidad de pensión mediante la cual el afiliado pensionado contrata con la operadora un plan por medio del cual recibe el producto de los rendimientos de la inversión del monto acumulado en su cuenta individual al momento de acceder a los beneficios; y el saldo remanente se entrega a los beneficiarios a la muerte del afiliado pensionado.

⁷ En el 2010 Popular Pensiones absorbió a IBP Pensiones (de los grupos financieros BNS –Scotiabank- y HSBC).

Es importante destacar que esos regímenes se financian, en general, con aportes de los trabajadores y del patrono, los cuales varían en magnitud. En el fondo del Banco de Costa Rica los aportes son 0,5% y 10% respectivamente, en el del Banco Nacional de Costa Rica 5% y 10%, Banco de Crédito Agrícola de Cartago 1% y 10%, Instituto Costarricense de Electricidad 1% y 4,5%, del Caja Costarricense de Seguro Social (FRE) 0% y 2%, y en el del Instituto Costarricense de Turismo 0% y 5%.

Como se ha mencionado, los tres primeros regímenes de pensiones complementarias son colectivos, y el monto de los beneficios depende del salario de referencia y otras disposiciones. En cambio, los tres últimos regímenes son de capitalización o cuentas individuales.

1.4. Pilar complementario voluntario

Este es un régimen de capitalización individual, administrado por las operadoras de pensiones. Puede formar parte de él cualquier persona mayor de 15 años, independientemente de su categoría ocupacional (asalariado o independiente, o incluso de que estén ocupados o no).

Los aportes a este Régimen son voluntarios, y corresponde al afiliado decidir el monto de los mismos. Los mismos pueden ser en colones o en dólares. Los beneficios del régimen pueden disfrutarse una vez que el afiliado cumpla 57 años de edad; sin embargo, es posible el retiro anticipado parcial o total de los recursos acumulados en las cuentas individuales, una vez que el afiliado haya cotizado durante, al menos, 66 meses (caso en que debe devolver parte de los incentivos fiscales a que tuvo derecho). También, es posible el retiro de los recursos acumulados antes de la edad reglamentaria en caso de invalidez, enfermedad terminal o muerte del afiliado.

Es importante destacar que el afiliado puede realizar aportes extraordinarios en el momento en que lo deseé. Los planes de beneficios de este régimen comprenden la renta vitalicia, la renta permanente y la renta temporal.

Tienen planes voluntarios todas las OPC, excepto la de la CCSS. A diciembre del 2012 este régimen administraba US\$ 367,4 millones (Supen, 2013).

2. Perfil básico de los pensionados y de los cotizantes

En esta sección se presentan algunas características básicas de los pensionados y los cotizantes de los regímenes de pensiones a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2012. Debe tenerse presente en cuenta todo momento que los resultados que se obtienen de esta encuesta constituyen aproximaciones a la situación real, y que en algunos casos información más precisa se obtendría directamente de registros administrativos de los propios regímenes de pensiones. Sin embargo, los regímenes no siempre cuentan con la totalidad de la información requerida, y en algunos casos, aunque la tengan, no la divulgan. Como punto favorable, la ENAH permite una contextualización a nivel nacional o de la población total que no se puede lograr con la información de registros administrativos.

En la sección de pensiones, la ENAH incluye tres preguntas a nivel personal:

A.11 ¿Para cuál Régimen de Pensiones cotiza?

A.12. ¿Está pensionado por: cumplimiento de cuotas, años de servicio o por edad (vejez); invalidez; o pensión de fallecido?

A.13. ¿Está afiliado a algún plan VOLUNTARIO de Pensiones complementarias?

2.1. Pensionados contributivos

Para julio 2012 la ENAH identificó 270.965 pensionados contributivos (cuadro 4), cifra muy similar a los 247.199 identificados a partir de registros administrativos (cuadro 1). La diferencia entre ambas estimaciones se debe a la naturaleza de las mismas, y el grado de precisión de la ENAH debe considerarse muy satisfactorio.

De total según la ENAH, 180.453 son pensionados por cumplimiento de cuotas, años de servicio o edad; 41.338 por invalidez; y 49.174 sobrevivientes de pensionados fallecidos. En el cuadro 4 se presenta el total y diferenciando para IVM y otros regímenes contributivos.

Cuadro 4
Número de pensionados de regímenes contributivos según la ENAH 2012

	Total	IVM	Otros
Total	270.965	218.490	52.475
cumplimiento cuotas, años servicio o edad	180.453	133.012	47.441
invalidez	41.338	38.486	2.852
sobrevivientes de pensionados fallecidos	49.174	46.992	2.182

Fuente: ENAH 2012.

Comparando con las cifras de registros administrativos del cuadro 1, en el caso de IVM, la encuesta sobre-estima el total de pensionados, pero con diferencias por tipo de pensión, pues sobre-estima las pensiones por vejez (en cerca de 55.000), pero subestima las de invalidez y sobrevivencia (en cifras cercanas a 10.000 y 17.000 respectivamente). En este caso se debe tener mayor cautela en el análisis de los resultados de la encuesta, pero las estimaciones son validas.

En el caso de los demás regímenes, dado que no se tiene información disponible de registros administrativos para el 2012 de los pensionados con cargo al presupuesto nacional excluyendo los del régimen transitorio de reparto del Magisterio Nacional, hay una diferencia cuando se compara la estimación de la encuesta con la del cuadro 1, de 10.857 pensionados mayor según la encuesta, cifra que puede ser muy cercana a la de los pensionados no considerados hasta ahora en los registros administrativos. Se puede concluir que es este caso si se presenta una sobre o sub estimación entre ambas fuentes la misma no es considerable, y es justificable para una comparación como la realizada.

En el cuadro 5 se presenta la distribución de los pensionados por vejez de los regímenes contributivos, por quintiles de hogares ordenados según su ingreso neto per cápita. Como se aprecia en el mismo, el número de pensionados se incrementa a medida que aumenta el nivel de ingreso (debe tenerse presente que la pensión que perciben los pensionados forma parte del ingreso de los hogares, y por lo tanto, la misma incide en la ubicación relativa de los mismos).

Cuadro 5
Distribución de los pensionados por vejez de regímenes contributivos según la ENAHO 2012 por quintiles de hogares según su ingreso neto per cápita, edad promedio y monto promedio de la pensión

quintil hogares	Pensionados vejez (distribución %)			Edad promedio (años)			Monto promedio pensión (colones)		
	Total	IVM	Otros	Total	IVM	Otros	Total	IVM	Otros
Total	100,0	73,7	26,3	71,2	72,4	68,1	339.54	260.79	560.32
							1	6	2
I quintil	6,6	6,4	0,1	72,4	72,6	63,3	121.10	119.57	195.10
							5	7	4
II quintil	15,8	14,9	0,9	73,2	73,8	65,0	147.57	138.19	295.42
							7	8	9
III quintil	16,7	13,3	3,4	72,1	73,5	66,6	199.67	170.16	316.46
							4	1	1
IV quintil	23,4	17,4	6,0	70,6	71,6	67,5	285.18	254.58	373.87
							3	3	8
V quintil	37,5	21,7	15,8	70,2	71,3	68,8	554.94	447.67	701.65
							2	2	9

Fuente: ENAHO 2012.

Solamente un 6,6% del total de pensionados por vejez forma parte de hogares del primer quintil, y la casi totalidad de ellos son pensionados por IVM. En el otro extremo, un 37,5% de los pensionados por vejez pertenece a hogares del quinto quintil: 21,7% de IVM y 15,8% de otros regímenes.

La pensión promedio de los 180.453 pensionados por vejez fue en 2012, según la ENAHO, de 339.541 colones mensuales, con grandes diferencias entre regímenes, pues para IVM fue 260.796 colones, respecto a 560.322 colones de los otros regímenes contributivos. Estos resultados no sorprenden, pues son totalmente consistentes con lo presentado en el capítulo anterior.

Mientras que la pensión promedio para los pensionados del primer quintil fue de 121.105 colones (119.577 colones IVM y 195.104 colones para otros regímenes), para los del quinto quintil fue de 554.942 colones (447.672 colones y 701.659 colones respectivamente).

Por otra parte, la edad promedio de los pensionados por vejez según la ENAHO 2012 es de 71,2 años, con diferencias –que no sorprenden- en los regímenes, menor en los otros regímenes (68,1 años) que en IVM (72,4 años).

2.2. Pensionados del RNC

La ENAHO 2012 identificó 91.244 pensionados del RNC (excluyendo parálisis cerebral), 63.691 de 65 años y más, y 27.553 con menos de esa edad. Esas magnitudes y composición por edades son bastante consistentes con las cifras institucionales mostradas en el cuadro 3.

En el cuadro 6 se muestra la situación de los pensionados de ese régimen de 65 años y más por quintiles de ingreso neto per cápita del hogar, pero excluyendo la pensión e incluyéndola. Esto es muy importante, pues como se verá a continuación, la pensión juega un papel relevante en el ingreso del hogar.

Cuadro 6
Distribución de los pensionados del régimen no contributivo de pensiones de la CCSS de 65 años y más por quintiles de hogares según su ingreso neto per cápita “sin y con pensión”, según la ENAHO 2012

quintil hogares	ingreso hogar sin pensión RNC	ingreso hogar con pensión RNC
Total	100,0	100,0
I quintil	60,1	45,9
II quintil	16,9	23,6
III quintil	13,9	19,7
IV quintil	6,5	8,2
V quintil	2,6	2,6

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2012.

Cuando no se considera la pensión dentro del ingreso del hogar, un 60,1% de los adultos mayores que reciben pensión no contributiva forma parte del primer quintil de hogares –lo que implica que se encuentran en situación de pobreza-, un 16,9% y un 13,9% de los siguiente dos quintiles, y 9,1% de los dos quintiles de hogares de mayores ingresos –lo que vendría a reflejar algunas filtraciones del régimen.

Cuando se incluye el monto de la pensión dentro del ingreso del hogar, hay cambios en la ubicación relativa de los hogares de estos pensionados, con un 14,2% de los pensionados moviéndose del primer al segundo quintil, es decir, superando la línea de pobreza. Al interior del primer quintil también hay movimientos, y muchos de estos adultos mayores superan la situación de pobreza extrema. Igualmente una proporción importante de pensionados pasa del segundo al tercer quintil, alejándose de la pobreza.

Este resultado se ha venido reseñando en los Informes sobre el Estado de la Nación, e implican reducciones en la pobreza total y extrema de cerca de dos puntos porcentuales. Como ya se han indicado, a lo largo de los últimos años ese impacto se ha mantenido, resultado de diferentes combinaciones entre aumentos en el monto de la pensión y en el número de pensionados.

2.3. Cotizantes de regímenes contributivos

Según la ENAHO, la población activa del país (ocupados más desocupados) era de 2.181.745 personas, de las cuales 1.395.143 –es decir, 63,9%- cotizaban a algún régimen de pensiones, porcentaje de cobertura que puede considerarse alto pero que refleja los restos aún pendientes en la materia.

De ese total, 1.343.706 personas cotizan al IVM (96,3%), 43.691 para el Magisterio (incluye 20.563 personas que declararon cotizar simultáneamente para el Magisterio y el IVM), y 7.746 a otros regímenes. Comparando estas magnitudes con los registros administrativos (cuadro 1), hay una gran similitud en las cifras para el IVM, no así para el Magisterio y otros regímenes, en que hay una importante subestimación por parte de la encuesta. Ello se debe a la menor cobertura de esos regímenes, y no se debe considerar un obstáculo para el análisis que se realiza a continuación (en el entendido de que se trata de aproximaciones).

Como se aprecia en el cuadro 7, el número de activos cotizantes aumenta a medida que se incrementa el ingreso de los hogares, tanto para el IVM como para otros regímenes. El ingreso laboral promedio de los activos cotizantes muestra la misma situación anterior, con diferencias en la magnitud entre regímenes, pues en términos generales los montos promedio son mayores para los que cotizan a regímenes especiales. La edad promedio de los activos que cotizan a otros regímenes es mayor que la de aquellos que cotizan a IVM.

Cuadro 7
Distribución de los cotizantes activos a regímenes contributivos según la ENAHO 2012 por quintiles de hogares según su ingreso neto per cápita, edad promedio y monto promedio de su ingreso laboral en la ocupación principal

quintil hogares	Cotizantes activos (distribución %)			Edad promedio (años)			Monto promedio ingreso laboral neto (colones)		
	Total	IVM	Otros	Total	IVM	Otros	Total	IVM	Otros
Total	100,0	96,3	3,7	38,0	37,9	40,3	443.892	433.805	703.324
I quintil	8,3	8,3	0,0	39,4	39,4	42,5	153.589	153.684	122.436
II quintil	16,1	16,0	0,1	37,6	37,6	41,5	237.885	237.668	265.158
III quintil	21,9	21,4	0,5	37,1	37,0	42,0	298.540	296.209	407.446
IV quintil	26,0	25,0	1,0	37,6	37,5	38,9	407.985	402.131	555.993
V quintil	27,6	25,5	2,1	38,9	38,7	40,6	788.990	782.461	868.244

Fuente: ENAHO 2012.

3. Aspectos relevantes de los regímenes de pensiones

El análisis hasta realizado permite identificar tres áreas relevantes en el tema de las pensiones en el país: la sostenibilidad de los regímenes contributivos; la universalización de las pensiones para las personas adultas mayores; y la utilización de los fondos de reserva de los regímenes de pensiones.

3.1. Sostenibilidad de los regímenes contributivos de pensiones

Se debe diferenciar aquí entre los regímenes cerrados y los abiertos.

3.1.1. Regímenes cerrados

Como se ha mencionado, los regímenes cerrados son el Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional y los demás regímenes contributivos con cargo al Presupuesto Nacional, y el Régimen de Pensiones y Jubilaciones de los Bomberos.

En el último de ellos, corresponde al Instituto Nacional de Seguros (INS) su administración, y en caso de que se agoten las reservas, la institución asumirá el déficit hasta que el régimen se extinga totalmente.

En el caso del Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional (gestionado por JUPEMA) y los demás regímenes contributivos administrados por la DNP con cargo al Presupuesto Nacional, el Ministerio de Hacienda asume el déficit del régimen.

En el 2012, el monto total de las pensiones otorgadas por los regímenes contributivos con cargo al presupuesto nacional en el 2012 –incluyendo las del régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional-, ascendió a poco más de 508.000 millones de colones (incluyendo aguinaldo pero no aportes a la CCSS y otros aportes), según la liquidación presupuestaria disponible en la Contraloría General de la República; cifra que representa un 2,2% del PIB de ese año, y un xx% del gasto público consolidado.

Con 21 años de cerrados, los regímenes aquí considerados aún tienen trabajadores activos –aunque se desconoce cuántos-, por lo que su extinción total se dará hasta dentro de muchos años. Esto porque además de que los beneficios por vejez se otorgan por número de cuotas pagadas y no por edad, se debe esperar períodos de disfrute de los beneficios muy elevados, dada la expectativa de vida de la población. Pero además, algunos de los regímenes considerados otorgan beneficios de orfandad que se podrían prolongar bastante más allá de la expectativa de vida (por ejemplo para los dependientes con discapacidad o las hijas solteras dependientes con la Ley 2248).

Un 2,2% del PIB es una cifra muy elevada, y constituye una importante obligación –y a la vez restricción- al gasto público. El orden futuro de esa magnitud dependerá de muchos factores, como la tasa de crecimiento del PIB, la inflación, el monto de las

nuevas pensiones y la forma como se ajusten las existentes, etc. Por ello, se debe dar un seguimiento adecuado al comportamiento de ese gasto, y tomar las medidas correctivas en caso de que se presenten incrementos.

No hay que dejar de lado que han existido y siguen existiendo fuertes presiones, al menos en el caso del Magisterio Nacional, para anular el impacto de la reforma al régimen de reparto –que representa poco más del 75% del pago total de las pensiones aquí consideradas (casi un 60% a la Ley No. 2248)-. Esto se refleja en las diversas leyes aprobadas luego de la reforma: la Ley 7946 de 1999 que modifica la Ley 7531 en lo correspondiente al monto de la pensión; la Ley 8536 de 2006 que amplía el período para beneficiarse de las Leyes 2248 y 7268; la Ley 8777 que crea el Tribunal Administrativo del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional; la Ley 8784 que consolida lo indicador en la Ley 8536; y finalmente la Ley 9104 de diciembre 2012 que reduce significativamente los porcentajes de cotización de activos y pensionados.

Hay además en la actualidad dos proyectos de ley, el 17.561 que busca el retorno al Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional de aquellos trabajadores del sector educativo que se trasladaron al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social; y el proyecto 17.265 que busca exonerar del pago del Impuesto sobre la Renta el monto percibido por concepto de jubilación o pensión de hasta el equivalente en colones de 2.310 unidades de desarrollo (más de 1.600.000 colones a la fecha de elaboración del presente).

La Ley 9104 de diciembre 2012 tendrá un impacto significativo en el gasto de pensiones a partir del 2013, y de aprobarse los proyectos de ley arriba citados, ese impacto será aún mayor, comprometiendo aún más los recursos fiscales en beneficio de muy pocos.

3.1.2. Regímenes abiertos

Como se recordará, hay tres regímenes contributivos de pensiones que permanecen abiertos: i) el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), administrado por la CCSS; ii) el Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, administrado por la JUPEMA; y iii) el Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, a cargo de esa entidad.

El análisis que se realiza a continuación de cada uno de ellos se sustenta en los estudios actuariales más recientes con que cuenta cada uno de los regímenes. No se profundiza en la amplia gama de indicadores actuariales que generalmente se utilizan para el análisis de situación, sino que se destacan solamente aquellos que mejor ilustran la situación.

Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)

Como se ha visto, este régimen es el más importante para el país, con 1.379.961 trabajadores activos cotizantes y 190.689 pensiones en curso a junio del 2012. Según la ENAHO 2012, a julio de ese año había en el país 2.012.255 ocupados, lo que significa que la cobertura del régimen es cercana al 68,6% de esa población.

Es conveniente destacar que en el año 2005 se realizó una reforma al IVM, que tuvo entre sus objetivos principales restaurar la sostenibilidad financiera del régimen. Por ello incluyó, entre otras, un aumento en el número de cotizaciones necesarias para que el trabajador se jubile a los 65 años (aunque creó la modalidad de retiro anticipado), así como un incremento gradual en las tasas de cotización, a partir del 2010 y con incrementos cada 5 años hasta el 2035 (la tasa global pasa de 7,5% a 10,5%).

En el año 2008, a solicitud de la SUPEN, la empresa Nathal Actuarios y Consultores realizó una valuación actuarial del IVM, llegando a la conclusión de que a partir del año 2023 se presenta una situación “delicada” en la relación de gastos respecto a la reserva (Nathal Actuarios y Consultores, 2008: 36).

Esta situación contrasta con la que ha sostenido la Dirección Actuarial de la CCSS. En la **Valuación actuarial de largo plazo del seguro de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte con corte al 31 de diciembre del 2009** (CCSS, 2010), esta Dirección señala que las proyecciones reflejan que la fecha estimada en la que la reserva se hace negativa es en enero del 2046. No obstante, en la misma valuación pero con corte al 31 de diciembre del 2011 (CCSS, 2012: 11) se señala *“El comportamiento de la reserva y consecuentemente del cociente de reserva -Reserva/Gasto- constituye una de los principales indicadores de la sostenibilidad de un régimen previsional. En tal sentido, las proyecciones efectuadas –considerando que el sistema de prima escalonada vigente abarca el 2035– refleja valores satisfactorios, ya que este se mantiene positivo hasta inclusive el año 2042”*.

Es importante destacar que en ninguno de los casos anteriores se consideran en las proyecciones recursos adicionales para el régimen según lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador (Ley No. 7983 de 2000), que dispone: *“Establécese una contribución hasta del quince por ciento (15%) de las utilidades de las empresas públicas del Estado, con el propósito de fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, en cuanto a su financiamiento y para universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza. El monto de la contribución será establecido por el Poder Ejecutivo, según la recomendación que realizará la CCSS conforme a los estudios actuariales.”*

A raíz de las grandes diferencias en la situación que reflejan esas dos fuentes, la CCSS solicitó el apoyo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para realizar una validación de la valuación actuarial del IVM. Es importante destacar que se trata de una validación, y no de un estudio actuarial propiamente. En su informe, este organismo concluye que *“aún sin incluir los ingresos provenientes del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, el sistema es superavitario por un periodo de al menos 25 años con las disposiciones actuales”* (OIT, 2010: 21).

Es claro entonces que hay dudas sobre la sostenibilidad del régimen de IVM, por lo que se requieren nuevos estudios actuariales, que incluyan una serie de aspectos que hasta ahora no han sido considerados en los estudios realizados, entre otros:

- i) los cambios demográficos que reflejan los censos de población de los años 2000 y 2011;
- ii) los fuertes incrementos en las pensiones mínimas del IVM (que reciben buena parte de los pensionados), que en términos reales fueron de 13,1% en julio del 2006, 10,3% en julio del 2007 y 9,9% en enero del 2009;
- iii) fallos recientes de la Sala Constitucional, que otorgan derechos de pensión que reglamentariamente no se permitían y que rebasan los límites o condiciones impuestos en virtud de reglas actuariales;
- iv) el impacto del incremento en el número de trabajadores independientes asegurados;
- v) la divergencia que existe en el ingreso mínimo contributivo (con el cual se asegura una proporción importante de trabajadores) y el monto mínimo de la pensión, generando un beneficio adicional para quienes contribuyen con lo mínimo, y
- vi) lo dispuesto en la LPT, tanto en lo referente a los recursos adicionales que podrían nutrir el régimen, como a la universalización de la cobertura a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza.

Pero además hay que resaltar la urgencia con que se realicen esos estudios y se tomen las medidas pertinentes para garantizar la sostenibilidad de este importante régimen. La Supen destaca el indicador de la cobertura de aportes para resaltar que el régimen comienza a mostrar síntomas de desfinanciamiento. Este indicador representa la proporción en que el gasto en pensiones es cubierto por los ingresos de cotización. Para el año 2012 el valor de este indicador fue 1,03, lo que significa que *“los ingresos por cotización superaron, levemente, los gastos en pensiones del régimen”* (SUPEN, 2013: 29). Sin embargo, se prevé que en un plazo muy corto este indicador será inferior a 1, lo que implica que se deben comenzar a utilizar los rendimientos de las inversiones para cubrir las pensiones, y una vez que estos (contribuciones y rendimientos) no sean suficientes, la reserva comenzará a disminuir, hasta agotarse.

Es importante destacar que artículo el 177 de la Constitución Política prevé el cargo al presupuesto nacional de los déficit del IVM –con el consecuente impacto sobre las finanzas públicas-, específicamente donde dice *“Para lograr la universalización de los seguros sociales y garantizar cumplidamente el pago de la contribución del Estado como tal y como patrono, se crearán a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social rentas suficientes y calculadas en tal forma que cubran las necesidades actuales y futuras de la Institución. Si se produjere un déficit por insuficiencia de esas rentas, el Estado lo asumirá, para lo cual el Poder Ejecutivo deberá incluir en su próximo proyecto*

de Presupuesto la partida respectiva que le determine como necesaria la citada Institución para cubrir la totalidad de las cuotas del Estado.”

Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional

Este régimen es muy ‘joven’, pues como se recordará fue creado en 1992. No obstante, es el segundo más grande del país en lo referente a población activa cotizante, 73.058 personas a diciembre del 2012. En cambio, a la misma fecha, solamente contaba con 592 pensionados, en su gran mayoría por sucesión (muerte) e invalidez.

En el 2011 la JUPEMA realizó una valuación actuarial (JUPEMA, 2012), que muestra que el régimen presenta un problema de solvencia en el largo plazo, con un momento crítico en el año 2048. La SUPEN analizó el estudio y ajustó algunos cálculos, y llegó a la conclusión que *“si bien el régimen presenta problemas actuariales leves, dada su juventud, estos se pueden subsanar tomando medidas a tiempo y de manera gradual, que consideren una combinación de requisitos de edad y cotizaciones, entre otras”* (SUPEN, 2013: 46).

Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial

Este régimen es exclusivo para los empleados del Poder Judicial. En el 2012 se dio a conocer un estudio actuarial encargado por el Poder Judicial a la empresa Melinsky, Pellegrinelli y Asociados (2012), con corte al 31 de diciembre de 2011. El mismo destaca un notorio deterioro en la situación financiera actuarial del fondo, debido, entre otras cosas, a la deficiente gestión de las inversiones, la eliminación del tope de las pensiones, la aplicación de políticas de revalorización dispendiosas, el reconocimiento de cotizaciones realizadas a otros regímenes sin criterios de actualización y la utilización del promedio salarial de los últimos 12 meses como salario de referencia para el cálculo de la pensión.

Es necesario tomar medidas urgentes. Como se señala en SUPEN (2013: 7) *“la SuPen insistió en medidas que han sido ignoradas por la administración del régimen por cerca de una década y notificó a los administradores de este fondo la necesidad imperiosa de tomar medidas que equilibre este régimen para garantizar pensiones a sus afiliados en los próximos años. Se espera que el Poder Judicial presente en 2013 un proyecto de ley que reforme este fondo para alcanzar su equilibrio. De acuerdo a las potestades que le confiere la ley, una vez presentado a la Asamblea Legislativa, la SuPen analizará a fondo el proyecto de ley y sugerirá ajustes que ayuden a la estabilidad del fondo en el largo plazo.”*

3.2. Universalización de las pensiones para las personas adultas mayores

La Ley de Protección al Trabajador (Ley No. 7983 de 2000) se preocupa por la universalización de la cobertura de las pensiones para las personas adultas mayores. Como se ha visto, en su artículo 78 hace referencia a *universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza*, mientras que el artículo 87 establece que *el Régimen no Contributivo debe universalizar las pensiones para todos los adultos mayores en situación de pobreza y que no estén cubiertos por otros regímenes de pensiones*.

Se analizan aquí los retos para universalizar las pensiones para las personas adultas mayores, específicamente para la población que ya tiene esa edad, pues los esfuerzos por cotización de la población de menor edad requieren acciones diferentes.

Según la ENAHO 2010 habían en el país poco más de 356.000 adultos mayores, es decir, población de 65 años y más, lo que representa un 7,8% de la población del país. Del total de adultos mayores, 209.000 tienen entre 65 y 74 años, y 147.000 tienen 75 años o más.

Como se aprecia en el cuadro 8, en el primer decil según ingreso per cápita sin considerar la pensión por RNC se encuentra el mayor porcentaje de adultos mayores, el 14,8% del total, situación que se repite cuando se separan por grupos de edad. De hecho, casi la mitad de los adultos mayores en este primer decil tienen 75 años o más, porcentaje muy superior al de los restantes deciles, con una clara tendencia a la reducción.

Cuadro 8
Población adulta mayor por deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita sin incluir el monto de la pensión no contributiva del RNC,* 2010

decil hogares	total adultos mayores	de 65 a 74 años	de 75 años y más	distribución % total	% 75 años y + por decil
total	356.473	209.416	147.057	100,0	41,3
1	52.851	27.287	25.564	14,8	48,4
2	39.189	22.549	16.640	11,0	42,5
3	36.151	20.552	15.599	10,1	43,1
4	33.682	18.860	14.822	9,4	44,0
5	31.922	19.072	12.850	9,0	40,3
6	32.859	20.017	12.842	9,2	39,1
7	29.037	17.951	11.086	8,1	38,2
8	26.246	16.904	9.342	7,4	35,6
9	35.095	21.391	13.704	9,8	39,0
10	39.441	24.833	14.608	11,1	37,0

* Se considera el ingreso neto con imputación pero sin ajuste por cuentas nacionales.

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2010.

Estas cifras ponen en evidencia que la población adulta mayor del país se ve muy afectada por la pobreza, especialmente la de 75 años y más.

En el cuadro 9 se muestra la población de 65 años y más pensionada por deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita sin pensión del RNC. Como aprecia en el mismo, a nivel nacional un 62,6% de las PAM reciben una pensión, sea esta contributiva o no contributiva.

Un aspecto relevante es que los dos deciles con mayor cobertura de pensiones son el más alto (X decil) y el más bajo (I decil), en ese orden respectivamente. Este último porcentaje es especialmente relevante. En cambio, la del segundo decil es la tercera cobertura más baja.

Cuadro 9
Población adulta mayor con pensión y sin ella por deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita sin incluir el monto de la pensión no contributiva del RNC,* 2010

decil hogares	total adultos mayores	con pensión			sin pensión	% con pensión
		total	con pensión RNC	con pensión contributiva		
total	356.473	223.307	60.926	162.381	133.166	62,6
1	52.851	34.819	29.190	5.629	18.032	65,9
2	39.189	22.853	9.444	13.409	16.336	58,3
3	36.151	21.560	5.828	15.732	14.591	59,6
4	33.682	19.495	5.381	14.114	14.187	57,9
5	31.922	20.759	2.855	17.904	11.163	65,0
6	32.859	19.843	3.266	16.577	13.016	60,4
7	29.037	18.731	2.228	16.503	10.306	64,5
8	26.246	15.005	890	14.115	11.241	57,2
9	35.095	22.475	690	21.785	12.620	64,0
10	39.441	27.767	1.154	26.613	11.674	70,4

* Se considera el ingreso neto con imputación pero sin ajuste por cuentas nacionales.

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2010.

Entre las PAM que no perciben pensión hay dos posibilidades importantes de analizar: la de aquellos que forman parte de hogares donde hay al menos una PAM que recibe pensión, y la de aquellas PAM que se mantienen activas y cotizando, por lo que en algún momento podrían tener una pensión contributiva. En el cuadro 10 se muestran esos casos: hay 41.210 PAM en hogares donde hay otras PAM que reciben pensión, mientras que 91.956 no se encuentran en esa situación.

Cuadro 10
Población adulta mayor sin pensión por deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita sin incluir el monto de la pensión no contributiva del RNC,* 2010

decil hogares	total adultos mayores sin pensión	en hogares con otras PAM pensionadas	en hogares sin otras PAM pensionadas		
			total	trabajan y cotizan	no trabajan ni cotizan
total	133.166	41.210	91.956	14.027	77.929
1	18.032	6.603	11.429	611	10.818
2	16.336	5.602	10.734	1.952	8.782
3	14.591	4.694	9.897	1.477	8.420
4	14.187	4.182	10.005	1.691	8.314
5	11.163	3.153	8.010	1.340	6.670
6	13.016	3.306	9.710	1.039	8.671
7	10.306	3.124	7.182	1.692	5.490
8	11.241	1.408	9.833	1.215	8.618
9	12.620	3.944	8.676	1.524	7.152
10	11.674	5.194	6.480	1.486	4.994

* Se considera el ingreso neto con imputación pero sin ajuste por cuentas nacionales.

Fuente: estimación propia a partir de la ENAHO 2010.

De estas últimas personas adultas mayores (91.956), hay 14.027 que trabajan y cotizan, por lo que podrían en algún momento acceder a una pensión contributiva. Algunos de ellos del primero y segundo decil. Sin embargo, quedan 77.929 personas de 65 años y más que no tienen pensión, ni forman parte de hogares con otras PAM que reciban pensión, ni trabajan y cotizan para tener una pensión a futuro. De este grupo, 10.818 se ubican en el primer decil de hogares según su ingreso per cápita sin considerar la pensión por RNC, es decir, que muchos de ellos se encuentran en situación de pobreza extrema, y 8.782 se ubican en el segundo decil. Los adultos mayores en esos dos deciles, pero especialmente en el primero, constituyen la prioridad de atención del programa RNC.

Los 19.600 de los dos primeros deciles (10.818+8.782), corresponden a 16.156 pensiones, pues hay hogares donde residen dos y hasta tres de ellos. Si se otorgaran esas 16.156 pensiones, por el monto mensual de 72.125 colones, con un costo anual de 17.625 millones de colones, se cumpliría con la cobertura universal del RNC para el caso específico de la pobreza, aunque quedarían cerca de 17.000 personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad a la pobreza, que también deberían ser cubiertas.

3.3. Utilización de los fondos de reserva de los regímenes de pensiones

Un último tema relevante al que conviene hacer referencia aquí es el de la utilización de los fondos de reserva de los regímenes de pensiones. Como se ha señalado, el monto administrado por las OPC correspondientes a este tipo de pensiones creadas por la LPT ascendía en diciembre del 2012 a US\$ 4.435,8 millones (SUPEN, 2013), 9,8% del PIB, y además tienen un rápido crecimiento. Si a ello se suman los US\$ 3.522,0 millones del IVM y los US\$ 1.774,9 millones del régimen de Capitalización Colectiva Magisterio, si tiene una cantidad de recursos que supera el 20% del PIB.

En múltiples oportunidades se ha debatido en el país sobre la conveniencia de utilizar esos recursos para el financiamiento de obra pública, sin tener que recurrir al endeudamiento externo. Incluso, la situación se vuelve más importante en momentos en que la SUPEN presiona a las OPC a aumentar el porcentaje de sus inversiones en el extranjero. Obviamente el tema relevante es la garantía de que los fondos que se inviertan serán recuperados y los rendimientos apropiados, en un marco de adecuada supervisión.

Avanzar en el tema requiere dar el salto a la elaboración de las propuestas legales que correspondan, y su aprobación en la Asamblea Legislativa o instancias correspondientes.

4. A modo de conclusión: la urgente necesidad de actuar ya

El país cuenta con un sistema de pensiones contributivo que tiene una amplia cobertura (63,9% de los trabajadores activos en el 2012, según la ENAHO), de los cuales más del 95% están afiliados al IVM.

Con excepción del régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional y el Fondo de Pensiones del Poder Judicial, los regímenes de privilegio creados por leyes especiales se encuentran cerrados, aunque cuestan al fisco montos importantes (2,2% del PIB en el 2012), y seguirán costando por mucho tiempo más, hasta su extinción.

Los regímenes contributivos abiertos muestran situaciones diversas, pues mientras que el del Poder Judicial muestra una situación crítica que requiere acciones urgentes, el régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional –que es un régimen muy joven, pues fue creado en 1992-, requiere ajustes menores para garantizar su sostenibilidad por muchos años. Sobre el régimen más importante, el IVM, existen posiciones encontradas entre la CCSS y la SUPEN sobre su situación actuarial, por lo que se requiere de forma urgente un nuevo estudio actuarial, realizado por un ente externo de primer nivel, y de ser necesario, se tomen las medidas urgentes para su sostenibilidad.

La CCSS debe reforzar sus esfuerzos para ampliar la cobertura del régimen de IVM a todos los trabajadores, tanto pobres –según la dispone la LPT- como no pobres. En el primer caso, el de los pobres, es necesario que se resuelva sobre el aporte de parte de las utilidades de las empresas públicas para el fortalecimiento de régimen,

El pilar básico contributivo se complementa con el pilar básico no contributivo, en el que resalta el RNC, que atiende a la población adulta mayor en situación de pobreza que no tiene acceso a una pensión contributiva. Este régimen, que en el año 2012 costó un 0,5% del PIB –con un fuerte impacto en la reducción de la pobreza- debe ampliar sus esfuerzos para garantizar la atención de toda la población que cumple con los requisitos, pero también debe realizar esfuerzos de focalización para excluir a quienes no los cumplen.

Por último, es urgente avanzar en la definición y aprobación de la legislación que permitirá y regulará la utilización de los fondos de reserva de los regímenes de pensiones en el financiamiento de la obra pública que el país requiere.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Legislativa (2010). **Informe integrado jurídico–económico Proyecto de ley “Reforma del artículo 70 de la ley 7531, Reforma integral del sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional” expediente Nº 17.402.** San José: Asambles Legislativa, Departamento de Servicios Técnicos.
- CCSS (2013). **Anuario Estadístico 2012.** San José: Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Dirección Actuarial.
- CCSS (2012). **Valuación actuarial de largo plazo del seguro de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte con corte al 31 de diciembre del 2011.** San José: Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Dirección Actuarial.
- CCSS (2010). **Valuación actuarial de largo plazo del seguro de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte con corte al 31 de diciembre del 2009.** San José: Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Dirección Actuarial.
- Deloitte & Touche S.A. (2013). **Estados Financieros Auditados 2012.** San José: Deloitte & Touche S.A. para Junta Administrativa del Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Bomberos Permanentes.
- JUPEMA (2013). **Informe Anual 2012.** San José: Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).
- JUPEMA (2012). **Informe evaluación actuarial Régimen Capitalización Colectiva.** San José: Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA). Realizado por Luis Guillermo Fernández Valverde, asesor actuarial.
- Melinsky, Pellegrinelli y Asociados (2012). **Estudio Actuarial para el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial – Informe Final de Valuación Actuarial.** Buenos Aires: Melinsky, Pellegrinelli y Asociados S.A.
- Nathal Actuarios y Consultores (2008). **Informe final de la valuación actuarial aplicada al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social.** México: Nathal Actuarios y Consultores S.A. de C.V.
- SUPEN (2013). **Memoria Institucional 2012.** San José: Superintendencia de Pensiones (SUPEN).
- SUPEN (2012). **Memoria Institucional 2011.** San José: Superintendencia de Pensiones (SUPEN).