



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica

DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IEC-033-2020

**LEY PARA DEROGAR LOS REGÍMENES DE PENSIONES
COMPLEMENTARIOS ESPECIALES**

EXPEDIENTE N° 21.824

INFORME ECONOMICO

**ELABORADO POR:
JOSÉ OVIDIO VALERIO COLOMER
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
MAURICIO PORRAS LEON
JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR**

29 DE SETIEMBRE DE 2020



TABLA DE CONTENIDO

I.	RESUMEN	3
II.	CONSIDERACIONES GENERALES	4
2.1	Finalidad de los Fondos de Pensiones.....	4
2.2	Tipos de Regímenes de Pensiones.....	7
2.3	Estructura del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) costarricense	9
2.4	Cifras Globales.....	12
III.	ANÁLISIS DEL PROYECTO	14
3.1	Aspectos Sobre los Fondos Incorporados en el Proyecto	15
3.1.1	Fondo de Retiro de los Empleados de la CCSS	22
3.1.2	Fondo de Pensiones del ICE.....	24
3.1.3	Fondo de Banco Nacional	26
3.1.4	Ley de Protección al Trabajador	28
3.2	Efectos Sobre Cuota Propuesta Solidaria	30
3.3	Efecto de la Cuota del 10%	32
3.4	Efectos Sobre los Afiliados.....	32
3.5	Efectos en los Pensionados	33
3.6	Efecto sobre los Patronos	34
3.7	Impacto sobre Equidad y la Sociedad	34
IV.	CONCLUSIONES.....	35



AL-DEST- IEC - 033-2020

INFORME ECONOMICO¹

**“LEY PARA DEROGAR LOS REGÍMENES DE PENSIONES
COMPLEMENTARIOS ESPECIALES”**

EXPEDIENTE N° 21.824

I. RESUMEN

El Expediente 21.824, “Ley para derogar los Regímenes de Pensiones Complementarios Especiales” propone la derogación de los regímenes complementarios de pensiones que existen en las siguientes instituciones públicas: Sistema Bancario Nacional, Junta de Protección Social de San José, ICE, CCSS y el ICT.

Además, propone varias medidas temporales que tienen efecto sobre el financiamiento de los fondos señalados, y de los derechos de los afiliados, así como un posible efecto sobre los recursos operativos de las respectivas instituciones. Siendo uno de ellos el establecimiento de una cuota solidaria a los beneficiarios de los fondos complementarios, la cual es progresiva al monto del beneficio recibidos.

La finalidad de las medidas es eliminar la opción que poseen actualmente los funcionarios de las instituciones señaladas, de obtener una pensión complementaria y por la cual las instituciones públicas deben aportar recursos públicos para su sostenimiento. Se incluye un plazo de dieciocho meses, a partir de la vigencia de la ley si es que se llegue a aprobar, en el cual los funcionarios que se pensionen pueden obtener los beneficios establecidos en el marco vigente.

Además, se persigue eliminar el déficit actuarial que reflejan los fondos, y por ello es que propone la cuota solidaria, la cual deben aportar los pensionados cuyo beneficio sea igual o mayor al que resulte de multiplicar por 25 veces al monto de pobreza extrema que calcula el INEC y su porcentaje de cotización oscila entre el 25% y el 65% de su beneficio, dependiendo de los tratos que se proponen y del

¹ Elaborado por José Ovidio Valerio Colomer, Asesor Parlamentario, supervisado por Mauricio Porras León, Jefe Área Económica y autorizado por Fernando Campos Martínez, Director Departamento de Estudios, Referencia y Servicios Técnicos.



monto de la pensión complementaria recibida. En el caso de los regímenes que se encuentren en desequilibrio actuarial, se establece una cuota del 10% del beneficio recibido por los pensionados actuales.

Por otra parte, deja abierta la posibilidad para que los funcionarios actuales que están cubiertos por estos fondos, se les traslade los recursos al ROPC o se les devuelva, si así lo establece la normativa actual. Los beneficios que hubiesen sido otorgados con cargo a los fondos no serán susceptibles de traspaso.

También se establece que para cubrir las pensiones asignadas que se tengan que seguir pagando, las instituciones respectivas deberán:

- Asumir la administración de los recursos existentes, en forma separada de su patrimonio
- Continuarán contribuyendo hasta completar una suma equivalente al valor presente actuarial de los beneficios otorgados, únicamente en caso de que el fondo de pensiones derogado sea de beneficio definido.
- Presentar un plan de contribuciones para aprobación de la Superintendencia de Pensiones, para cumplir lo dispuesto en el punto anterior.

También establece que la Supen conservará las facultades de supervisión de los beneficios y podrá requerir ajustes en la provisión de pensiones en curso de pago, en caso de desequilibrio actuarial. En estos casos, las entidades bancarias no deberán hacer los aprovisionamientos que normalmente corresponderían por los pasivos de estos fondos, de conformidad con la normativa vigente.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

Dado que la finalidad de proyecto es derogar los fondos complementarios de pensiones ajenos al ROP y que son financiados total o parcialmente por las instituciones públicas, esta Asesoría se permite presentar algunas generalidades sobre los fondos de pensiones y acerca del Sistema Nacional de Pensiones de Costa Rica (SNP), al que pertenecen los fondos que se pretenden derogar.

2.1 Finalidad de los Fondos de Pensiones

Los fondos de pensiones son instrumentos financieros que se conforman con la intención de brindar el financiamiento a lo establecido en los planes de pensiones. Estos planes a su vez tienen como finalidad el que las personas, una vez alcanzada la edad de retiro laboral, puedan mantener un flujo de ingresos por un lapso de tiempo, por lo general, hasta su muerte.

Aunque los fondos de pensiones son un fondo de inversión, sus alcances financieros y características técnicas son definidas mediante estudios técnicos, conocidos como estudios actuariales. En ellos se consideran: los beneficios que se pretenden alcanzar, el tipo de flujo de las prestaciones (un monto al final de la vida laboral, o una corriente de ingresos continuos), a quienes cubrirá el beneficio, por ejemplo, si al fallecer el jubilado la viuda o los dependientes seguirán recibiendo la pensión, cuál será la proporción que le corresponde a los beneficiarios posteriores, entre otros.

Con base a esas pretensiones, se determina el tiempo de cotización, si será solo durante la vida laboral o también sobre el tiempo de pensión, la tasa de cotización global, y como se distribuirá ésta entre los grupos proponentes del fondo. Igualmente, se estima la tasa de retribución que deberán tener las inversiones que se realicen con los recursos generados por las cuotas, y también de los recursos obtenidos como ganancias financieras.

O sea que, para establecer o crear un fondo de pensiones, se debe considerar una serie de factores, que involucra tanto a los posibles beneficiarios como a los patronos, cuando estos quieren participar y al Estado cuando este forma parte de la iniciativa, ya sea por obligación legal o solidaria, siempre y cuando la normativa se lo permita. Estos factores involucran los posibles costos de operación, un plan de inversiones estructurado por los administradores del fondo, así como los beneficios esperados, y las posibles fugas financieras, originadas en retiros de los asociados y, las muertes inesperadas, entre otras.

Por otra parte, se debe considerar las condiciones del mercado financiero en el que se van a la invertir los aportes del fondo, valorando su estabilidad, seriedad, permanencia de los entes participantes, tasas ofrecidas, seguridad, entre otros factores de riesgo.

La finalidad es que se puedan manejar exitosamente los recursos de tal manera que los participantes obtengan la pensión según los planes aprobados.

Por lo álgido del tema y por lo que significa para la persona que se jubilará, y ante el desarrollo de los mercados, y por las prácticas desleales que se presentaron con fraudes en los fondos de pensiones, se ha desarrollado toda una metodología de fiscalización, como por ejemplo la que aplica la SUPEN en Costa Rica, que pretenden definir las medidas y reglas de mercado para asegurar transparencia, información a los usuarios y participantes, para lograr un nivel operativo seguro y eficaz, que permita conocer el desarrollo del mercado de las pensiones y la mejor toma de decisiones.

Por otra parte, en el mercado especializado se han desarrollado empresas que ofrecen planes de pensiones, que brindan productos, acorde a los intereses del inversionista, ya sea en forma individual o grupal, no obstante, en el fondo conllevan la existencia de la metodología y doctrina señalada en párrafos anteriores, la única gran diferencia es que la organización grupal, ya no viene determinada por un grupo de interesados, sino por el mercado, siempre cumpliendo con los requisitos que establece el marco normativo existente en el sistema económico.

Ante la existencia de estos criterios de seguridad, por lo general el marco jurídico establece los porcentajes límites a ciertos tipos de inversión con los que puedan trabajar los fondos, de tal manera que exista la seguridad y diversificación de los recursos y se garantice así sus fines, cual es alcanzar los extremos del plan de pensiones.

Es importante señalar que las pensiones forman parte del sistema de seguridad social. Al respecto en el informe *“El Trabajo Profesional de Trabajo Social en el Seguro de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social”* se señala:

“La seguridad social se denomina como un conjunto de regímenes mediante los que el Estado busca garantizar a las personas que realizan una actividad y cumplen con una serie de requisitos exigidos en la modalidad contributiva y a sus familiares que tuvieran a su cargo ante cualquier contingencia.

Es un derecho que tiene toda persona de contar con la protección básica social para satisfacer sus necesidades y las de su familia. Busca proteger a los habitantes de eventualidades como enfermedades, accidentes, desempleo, discapacidad, jubilación, muerte, sobrevivencia y responsabilidades familiares como embarazo; esto es lo que se denomina previsión social, mediante los principios de solidaridad, obligatoriedad, igualdad y universal.

De tal forma que la persona se encuentra protegida en todo el ciclo de vida; ... inicia la inactividad laboral; y gracias a sus aportaciones, logra el beneficio de pensión para disfrutar una vejez digna, finalmente ante su deceso, sus dependientes quedan cubiertos con un aporte económico. ...

...Según la OIT, la seguridad social incluye el seguro de pensiones de vejez, invalidez y muerte, atención médico-hospitalaria y transferencias monetarias por enfermedad y maternidad, por riesgos ocupacionales, asignaciones familiares, asistencia social y sistemas nacionales de salud.”²

Adicionalmente en el documento *“Costa Rica: Estado de las Pensiones Régimen Invalidez, Vejez y Muerte”* se indica:

² Cinthya Campos Masís; *El Trabajo Profesional de Trabajo Social en el Seguro de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social*, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica, Noviembre, 2015.

“Se puede comprender el concepto de pensión como aquel pago mensual que proviene de un fondo de pensiones dentro de un Sistema de Seguridad Social o seguros colectivos o de una partida especial del presupuesto público.

Los sistemas de seguridad social se basan en contribuciones de las personas afiliadas, quienes cotizan una parte de su salario y de aportes de los empleadores o del Estado. La seguridad social recibe estas contribuciones y con ellas paga pensiones a los asegurados que sufren percances de salud (invalidez) y obtienen su jubilación cuando alcanzan cierta edad y han cumplido determinados años de servicio o bien se otorgan al cónyuge sobreviviente o a los herederos de un trabajador cuando este fallece”³.

2.2 Tipos de Regímenes de Pensiones

Existen varios criterios para clasificar los fondos de pensiones, entre los que se encuentran: la valoración de la población a cubrir, el financiamiento, los beneficiarios o bien, los de seguridad social (de solidaridad, básicos o reparto) y los de cuenta o capitalización individual, no obstante para efectos del presente informe se exponen las siguientes consideraciones:

“Actualmente, los Sistemas de Pensiones se dividen en dos grandes sistemas, Sistema de Reparto y Sistema de Capitalización.

a. Sistema de Reparto

“En el sistema de reparto las imposiciones que realizan los trabajadores activos y el Estado van a un fondo común con el cual se financia la pensión de cada persona.”⁴

“En el sistema de reparto, las cotizaciones de los trabajadores activos están destinadas a financiar las pensiones existentes en ese momento. También, este principio es conocido como solidaridad intergeneracional o deuda generacional, ya que la generación cotizante financia la pensión de la generación jubilada y a su vez la primera será financiada por la generación que le sigue. Por tanto, las cotizaciones recaudadas de los trabajadores no se acumulan en su totalidad en un fondo para la percepción de futuros pagos a los mismos, sino que son empleadas en financiar las pensiones del momento. No obstante, sí generan derechos futuros para los trabajadores que contribuyen. Las cotizaciones en

³ Mideplan, Costa Rica: Estado De Las Pensiones Régimen Invalidez, Vejez Y Muerte, Julio, 2016.

⁴ Superintendencia de Pensiones de Chile, https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9898.html#recuadros_articulo_4130_0

este sistema son de carácter obligatorio y su financiación suele repartirse entre trabajador y empleador. La cuantía de las contribuciones dependerá de los ingresos, pues generalmente es un porcentaje de los mismos. El problema del régimen de reparto es que son sostenibles en el tanto haya más trabajadores entrando al régimen de los que pensionan. Sin embargo, debido a los cambios demográficos que experimenta el país (disminución en la tasa de natalidad), cada vez hay menos personas en capacidad de cotizar por cada pensionado, es decir, cada vez hay menos personas financiando las pensiones de los jubilados (Hidalgo, 2016), que aquellos con salarios más bajos”.⁵

b. Sistema de Capitalización

“En el sistema de capitalización individual obligatoria cada afiliado tiene una cuenta donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales son invertidas por las AFP para obtener rentabilidad. Al término de la vida laboral activa, ese capital (el ahorro previsional más las ganancias obtenidas) es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes como una pensión.”⁶

“En este sistema, cada contribuyente cotiza para sí mismo, por lo que en este caso las prestaciones guardan una relación directa con las aportaciones que se han ido realizando y con rentabilidad financiera del sistema. En este caso, no aparece el componente de solidaridad intergeneracional que tiene el sistema de reparto.

En este sistema, existe un fondo (conocido como plan de pensiones) donde se guardan las aportaciones de cada contribuyente a nivel individual para que generen futuras prestaciones. Las aportaciones son generalmente voluntarias, a cargo del trabajador o del empleador y pueden ser periódicas o extraordinarias.

El acceso a las prestaciones está generalmente condicionado a acreditar una condición de jubilado legal, mientras que es posible disponer anticipadamente de prestaciones en determinados casos (Villanueva, 2015)”⁷.

c. Sistemas Multipilar

Este formato más que un régimen se refiere a un sistema de pensiones, en el cual pueden converger la existencia de varios tipos de regímenes como los antes señalados, en los siguientes párrafos se presentan algunas consideraciones teóricas del mismo

⁵ Ibidem nota al pie 3

⁶ Ibidem nota al pie 4

⁷ Ibidem nota al pie 3

“El esquema multipilar fue ideado y promovido por el Banco Mundial como una alternativa de reforma de los sistemas de pensiones que fuera más allá de la simple transformación de los regímenes de reparto a capitalización individual.

Mediante este esquema se pretende diversificar los riesgos y atenuar los costos de transición que son particularmente altos en países con regímenes de reparto de amplia cobertura.

En esencia, un sistema multipilar es aquel compuesto por regímenes de reparto y de capitalización individual, cada uno de los cuales financia una parte de la pensión total. Estos dos componentes presentan además la particularidad de que, en el primer caso, se trata de un régimen de beneficio definido, mientras que el segundo es de contribución definida.

En un sistema de pensiones multipilar las fuentes de financiamiento de las pensiones se diversifican; además, el mercado de trabajo y el mercado financiero cumplen roles estelares en los componentes de reparto y capitalización individual, respectivamente. Dado que cada uno de estos componentes está expuesto a diferentes tipos de riesgo, el riesgo total del sistema se diversifica de una manera más eficiente.”⁸

“Cuando se plantea una reforma integral a los regímenes de pensión, basada en un sistema multipilar, los organismos internacionales y la experiencia en países que han adoptado este tipo de transformaciones, recomiendan la definición clara de cada uno de los componentes, puesto que aunque en conjunto persiguen un propósito común de redistribución, ahorro y seguridad en la vejez, cada uno tiene distintos objetivos y está dirigido a satisfacer las necesidades de diferentes grupos.”⁹

2.3 Estructura del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) costarricense

La Academia de Centroamérica¹⁰ expone las siguientes conceptualizaciones del SNP:

“Para comenzar, hay que señalar que la protección de la seguridad social costarricense en materia previsional abarca cuatro niveles de protección. El

⁸ Dr. Edgar Robles Cordero Regímenes de Pensión: Situación y Perspectivas en España y Costa Rica; https://www.uned.ac.cr/posgrado/cong_derecho/Ponencia.

⁹ Ronald Chaves Marín, Reforma Al Sistema De Pensiones La Experiencia De Costa Rica, Supen, 1999

¹⁰ Academia de Centroamérica; Los Sistemas de Pensiones: Presente y Futuro; ponencia de Javier Cascante Elizondo El Paso De Regímenes De Reparto A Regímenes Mixtos O De Capitalización Individual. ¿Cómo Regular En Forma Eficiente Los Regímenes De Capitalización Individual?

primero consiste en un nivel solidario universal, que va dirigido precisamente a los adultos mayores en estado de pobreza. Este nivel es el llamado pilar no contributivo y es administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Un segundo nivel, que es el nivel básico, se preocupa de entregar una pensión mínima garantizada a los afiliados que cumplen con los requisitos de contribución, así como un beneficio definido. Existe un tercer nivel de protección, creado por la Ley de Protección al Trabajador, que es de naturaleza complementaria y funciona a través de un sistema de cuenta individual de contribución definida. Tiene como objetivo complementar al pilar básico y de alguna forma mejorar las prestaciones básicas. Finalmente, hay un cuarto nivel de protección que tiene que ver con la naturaleza voluntaria del ahorro para pensión y es administrado a través de cuentas individuales”

Mientras que Robles señala:

“El SNP es parte de la seguridad social de Costa Rica; se remonta al año 1886, reafirmandose en 1947 con la creación del RIVM a cargo de la CCSS (beneficio definido). El SNP es multipilar porque además cuenta con los regímenes de capitalización individual (contribución definida), y con el régimen no contributivo (asistencial)....

También lo componen otros planes de pensiones como el de los empleados del Poder Judicial, otros con cargo al Presupuesto Nacional, todos ellos de beneficio definido. A partir de 1995, con la Ley 7523 se crea la Superintendencia de Pensiones, para que por primera vez esta parte de la seguridad social sea supervisada. Esa misma ley incorpora los regímenes de pensiones de contribución definida (capitalización individual) con los planes voluntarios, que se fortalecen en el año 2000 con la creación del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROP) cuando se aprueba la Ley de Protección al Trabajador, N° 7982.

1. Principios de la seguridad social:

En Costa Rica los regímenes de pensión se sustentan en los principios inspiradores de la seguridad social, dentro de los que se destacan:

- La equidad: Trabajadores del mismo tipo aportan tasas de contribución iguales y la forma de cálculo de los beneficios en el momento de la concesión del beneficio no debe generar ningún tipo de discriminación.*
- La solidaridad: Existe una pensión mínima independientemente del salario de cotización que asegure un sustento básico para el trabajador.*

- *La permanencia: Para poder optar los beneficios que se establecen reglamentariamente es necesario cumplir con los requisitos mínimos de cotización.*
- *La universalidad: Se busca el objetivo de cubrir a la totalidad de los ciudadanos.*
- *La completitud: Se relaciona con el tipo de protección que brinda el régimen y las contingencias cubiertas, tales como la vejez, la invalidez y la muerte.”¹¹*

El SNP está estructurado en cuatro pilares de protección: básico, complementario obligatorio, complementario voluntario y no contributivo.

El primer pilar está conformado por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social y los regímenes sustitutos de este (regímenes de reparto y capitalización del Magisterio Nacional, el régimen del Poder Judicial, el régimen de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y el de los Bomberos). El régimen de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional se creó mediante la agrupación de los regímenes de Hacienda (incluye Diputados), Registro Público, Comunicaciones (Correos y Telégrafos), Obras Públicas y Transportes (MOPT), Ferrocarriles, Municipalidades y Músicos.

El segundo pilar está constituido por el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROP), de capitalización individual y administrado por operadoras de pensiones, al cual pertenecen todos los trabajadores asalariados del país y que fue creado por la Ley 7983, Ley de Protección al Trabajador, en el año 2000. También se cuentan en este pilar los regímenes complementarios que existen en algunas instituciones del Sector Público: Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica, Banco Crédito Agrícola de Cartago, Banco Central de Costa Rica (el fondo fue clausurado, pero aún hay pensionados), Banco Anglo Costarricense (al quebrar el banco el pago de las pensiones lo asumió el Ministerio de Hacienda), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) (se transformó a fondo de ahorro pero aún hay pensionados).

El tercer pilar lo conforma el Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias, que data de 1995 y fue reformado en el año 2000 por la Ley de Protección al Trabajador. Tiene como modalidad de financiamiento la capitalización individual y es administrado por operadoras de pensiones complementarias.

11 Ibidem nota al pie 2

El cuarto pilar lo integra el Régimen No Contributivo por Monto Básico (RNC), a cargo de la CCSS. Se financia con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y algunos impuestos específicos. También pueden considerarse en este pilar otros regímenes no contributivos, como los de Guerra y Gracia.

También, es importante tipificar que el RIVM es un sistema colectivo de “capitalización parcial”, significa que la pensión de cada persona se financia con los aportes de los trabajadores activos, patronos y el Estado, que van a un fondo común.¹²

2.4 Cifras Globales

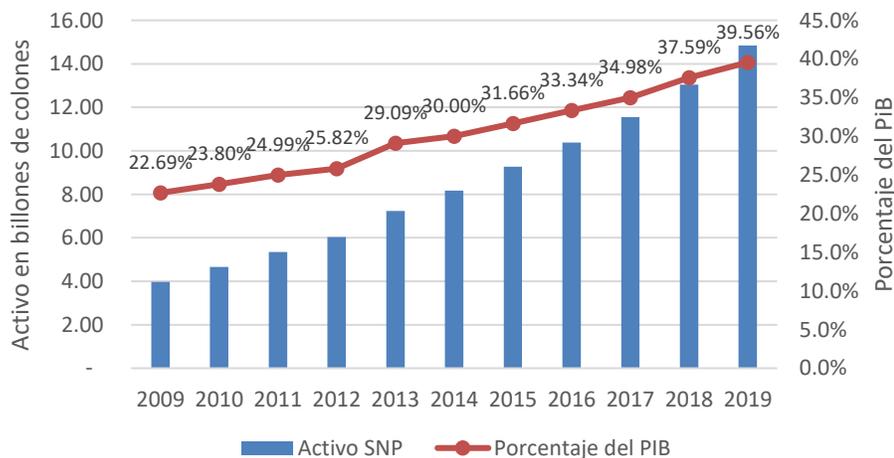
A nivel general, y según los datos de SUPEN, el SNP presenta la siguiente situación:

“1. Activos Administrados

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Fondo de Capitalización Laboral (FCL) cuentan a setiembre de 2019 con recursos administrados por un total de 14,8 billones de colones, esto corresponde al 39,56% del Producto Interno Bruto¹³.

Gráfico 1

*Activos del Sistema Nacional de Pensiones y FCL
(billones de colones y % de PIB)*



¹² <http://www.ccss.sa.cr/pensiones/faq>

¹³ Producto Interno Bruto a precios de mercado, publicado en la página web del Banco Central de Costa Rica.

El primer pilar administra 6,4 billones de colones, mientras el segundo y tercer pilar administran 7,8 billones de colones, el restante (0,6 billones de colones) corresponde al Fondo de Capitalización Laboral.

De los 7,8 billones de los regímenes complementarios únicamente 0,37 billones corresponden al tercer pilar (fondos voluntarios).

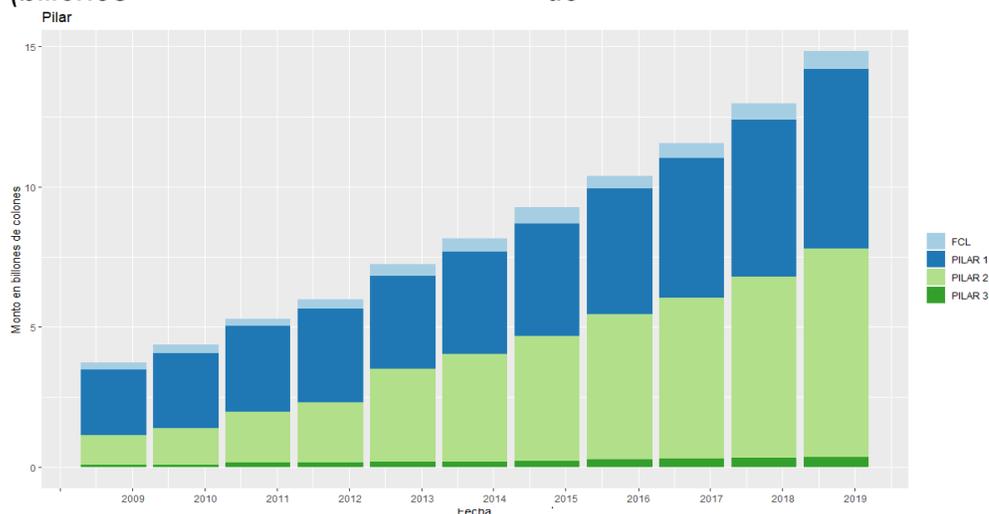
Gráfico 2

Activos del Sistema Nacional de Pensiones por Pilar y FCL

(billones

de

colones)



Si bien es cierto los fondos voluntarios han venido aumentando su volumen de saldos administrados durante los últimos años, estos han perdido relevancia relativa dentro del total del sistema manteniéndose siempre por debajo del 3% de los activos totales del SNP.

Cuadro 1

Activos del Sistema Nacional de Pensiones

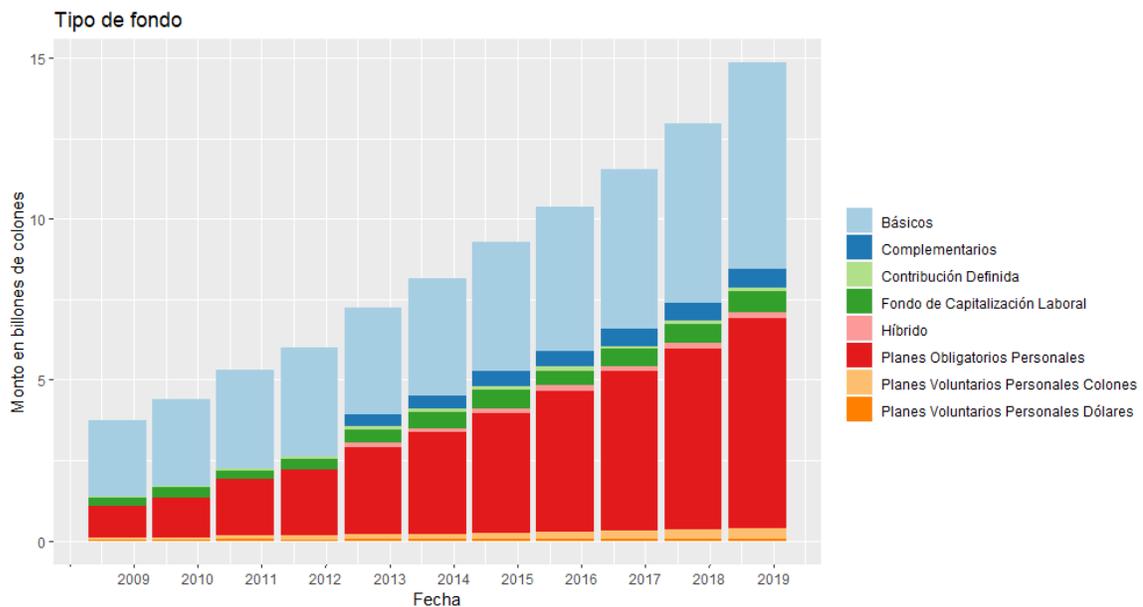
Billones de colones

Año	Primer Pilar	Δ	Segundo Pilar	Δ	Tercer Pilar	Δ	FCL	Δ	Total	Δ
Sep-13	3,29		3,32		0,20		0,42		Sep-13	3,29
Sep-14	3,65	10,93%	3,81	14,89%	0,22	7,65%	0,48	15,51%	Sep-14	3,65
Sep-15	4,00	9,59%	4,45	16,80%	0,24	11,70%	0,57	17,74%	Sep-15	4,00
Sep-16	4,48	11,78%	5,17	16,14%	0,28	17,00%	0,45	-20,91%	Sep-16	4,48
Sep-17	4,98	11,18%	5,74	11,06%	0,31	10,25%	0,52	14,38%	Sep-17	4,98
Sep-18	5,67	13,91%	6,45	12,37%	0,34	8,62%	0,58	12,18%	Sep-18	5,67
Sep-19	6,39	12,67%	7,42	14,96%	0,37	10,76%	0,66	13,35%	Sep-19	6,39

Nota: * El activo del IVM corresponde al saldo a agosto 2019

El régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la C.C.S.S., continúa siendo el fondo con el mayor volumen de activos, 2.9 billones de colones con una participación del 19,85% en el SNP. La segunda entidad por el volumen de activos administrados es Popular Pensiones y que mantiene un volumen de activos un poco mayor al Fondo de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional. De las demás entidades que administran fondos complementarios, únicamente BN-VITAL administra más del 10% del total de activos administrados por el sistema.

Gráfico 3
Activos del Sistema Nacional de Pensiones por Entidad Administradora (billones de colones)



El monto de total de activos del sistema se distribuye básicamente entre regímenes de beneficio definido y los de contribución definida. El monto restante lo forman el Fondo Híbrido y Fondo de Capitalización Laboral (ahorro laboral).”¹⁴ .

III. ANÁLISIS DEL PROYECTO

Como ya fue señalado el proyecto de ley pretende derogar los fondos complementarios de pensiones que operan en varias instituciones públicas y sobre

¹⁴ Supen, Extracto Informe De Coyuntura Y Supervisión: Evolución de los sistemas de pensiones y situación de los entes supervisados, Tercer Trimestre 2019.

los cuales estos entes deben aportar cuotas patronales. Para la valoración del posible impacto económico en las diferentes variables que se relacionan con esta temática, se presentan las siguientes consideraciones:

3.1 Aspectos Sobre los Fondos Incorporados en el Proyecto

La iniciativa propone derogar el siguiente marco legal, el cual da vida jurídica a los fondos que se indican:

- Los párrafos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, N.º 17, de 22 de octubre de 1943, en los cuales se lee:

“Todos los trabajadores al servicio de la Caja gozarán de un régimen especial de beneficios sociales que elaborará la Junta Directiva. Este régimen comprenderá la formación de fondos de retiro, de ahorro y préstamos, un plan de seguros sociales y los otros beneficios que determine la Junta Directiva. La contribución anual de la Caja al Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamos será del 3% de la totalidad de los sueldos ordinarios consignados en su Presupuesto.

A los trabajadores que se retiraren voluntariamente de la Caja a partir de la vigencia de esta ley, no se les podrá acreditar derechos en el Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamos, por los servicios prestados hasta la fecha en que comienza a regir ésta, superiores a veinte mil colones.”¹⁵

- El párrafo final del artículo 17 del Reglamento para la Creación del Instituto Costarricense de Electricidad, Decreto-Ley N.º 449, de 8 de abril de 1949, en el cual se indica:

“El Instituto deberá destinar las reservas y fondos constituidos con ese objeto, al pago de prestaciones laborales y fondo de garantías y ahorro del personal permanente, y continuar efectuando los aportes correspondientes en una suma no menor a la aportada por los funcionarios y empleados que coticen para el fondo. El fondo aportado por el Instituto le pertenecerá a éste y será utilizado para los objetivos propuestos, de acuerdo con las normas que al respecto dicte su Consejo Director. El personal permanente, según calificación del mismo Consejo, deberá cotizar para el fondo con una suma no menor del cinco por ciento mensual de sus salarios.”¹⁶

¹⁵ Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS

¹⁶ Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

- La Ley de Pensiones para Trabajadores de la Junta de Protección Social, N.º 1504, de 21 de octubre de 1952.

Para interés del presente estudio económico, y aunque el proyecto propone derogar toda la ley, interesa lo siguiente:

“Artículo 1º.- Se autoriza a la () Junta de Protección Social para que establezca un Régimen de Pensiones, y beneficios en caso de muerte, que cubra a todos los trabajadores de las dependencias e instituciones que dicha Junta tiene a su cargo.*

Artículo 2º.- Las prestaciones que otorgue la Junta, de acuerdo con el artículo anterior, deben referirse exclusivamente a un sistema de protección complementario y compatible con las disposiciones de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, N° 17 de 22 de octubre de 1943, y de sus Reglamentos.

Artículo 4º.- El Régimen se financiará con las contribuciones de los trabajadores que comprenda y de la Junta, debiendo ésta incluir en sus presupuestos el aporte que le corresponda, de conformidad con las bases financiero-actuariales que inicial o posteriormente se establezcan.

Artículo 5º.- A partir de la fecha de vigencia del Reglamento que se dicte, el ingreso al Régimen es obligatorio para los nuevos trabajadores que reúnan los requisitos que aquél establezca para pertenecer al mismo.”

Sobre este fondo se debe señalar que por diversas consultas ante la Procuraduría General de la República¹⁷, se obtiene que no hay claridad de que el mismo se haya implementado u operativizado, y concluye la PGR que:

“C.- No resulta jurídicamente posible reactivar el Régimen Complementario de Pensiones de los funcionarios de la Junta de Protección Social, por cuanto, no se cumple el presupuesto esencial para considerarlo exceptuado de la prohibición contenida en el artículo 19 de la Ley de Protección al Trabajador.”¹⁸

- El párrafo final del artículo 55 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, N.º 1644, de 26 de setiembre de 1953, el cual indica:

“Dentro del rubro indicado en el inciso 5), los bancos estatales incluirán una suma equivalente al diez por ciento (10%) del total de los sueldos de los empleados del respectivo banco, para el mantenimiento del fondo de garantías

¹⁷ Dictamen c-313-2014 del 29/09/2014 y Dictamen C118-99 del 09/06/1999.

¹⁸ Dictamen C118-99 del 09/06/1999.

y jubilaciones de esos empleados. Esta suma les pertenecerá a estos en la proporción correspondiente a sus sueldos, y deberá serles entregada bajo las condiciones que se determinen en el reglamento de jubilaciones, si dejaren el servicio antes de haber alcanzado el derecho a una pensión por invalidez. Ese aporte de los bancos será único para toda clase de beneficios sociales. En el reglamento de cada institución podrán establecerse las sumas adicionales con las que los empleados deberán contribuir para el fortalecimiento del fondo, a fin de que ellos puedan obtener una pensión adecuada, de acuerdo con su sueldo, su edad y el tiempo de servicio. El sistema que así se crea es complementario del establecido por la Caja Costarricense de Seguro Social, sin perjuicio de las obligaciones de sus beneficiarios para con la Caja. Se declaran inembargables las sumas que les correspondan a los empleados que dejaren el servicio antes de haber alcanzado el derecho a una pensión por invalidez. En las juntas administrativas del fondo de garantías y jubilaciones de cada banco se les dará representación a los empleados bancarios, quienes elegirán a dos de sus miembros.”¹⁹

- El artículo 44 de la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, N° 1917, de 30 de julio de 1955, cuya redacción indica:

“Artículo 44.- La Junta Directiva establecerá un régimen especial de garantías y jubilaciones, que cubra a los funcionarios y empleados del Instituto, para cuyo mantenimiento destinará los fondos necesarios, que se incluirán en el presupuesto ordinario de gastos de la Institución. El monto de esos fondos no podrá exceder, en ningún caso, del diez por ciento del total de los sueldos pagados en el respectivo período. Dicho régimen no resta vigencia a las disposiciones de seguridad social contenidas en la Ley de la Caja Costarricense de Seguro Social, en los casos pertinentes.”²⁰

Es importante señalar que en el marco legal vigente existe ciertas regulaciones que afectan los regímenes señalados, como son:

La Ley 7983, que estableció lo siguiente:

*Artículo 75. Sistemas de pensiones vigentes
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*

¹⁹ Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional.

²⁰ Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo.

la supervisión de la Superintendencia de Pensiones, con base en el Artículo 36 de la Ley N° 7523, de 7 de julio de 1995, y los incisos b) y r) del Artículo 171 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, N° 7732, de 17 de diciembre de 1997.

Todo trabajador afiliado a esos regímenes tendrá derecho únicamente a que se le acredite, en su cuenta individual del régimen obligatorio de pensiones complementarias, los recursos referidos en los incisos a), b) y d) del Artículo 13 de la presente Ley.

En el caso de los nuevos trabajadores afiliados a los sistemas referidos en este Artículo que, con posterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley, dejen de pertenecer al régimen por un motivo diferente de los establecidos en el Artículo 20 de la presente Ley, los fondos acumulados deberán trasladarse a su cuenta individual del régimen obligatorio de pensiones complementarias.

Si se decide individualizar las cuentas, las juntas administrativas correspondientes y, supletoriamente, la institución respectiva deberá garantizar las pensiones en curso de pago, así como las de quienes adquieran el derecho a pensión dentro de los dieciocho meses siguientes al traslado respectivo, y los ajustes correspondientes por concepto de aumento del costo de vida; todo de conformidad con lo que establezca el respectivo reglamento del fondo.”²¹

Por otra parte, la Procuraduría General de la República señaló:

“...La existencia de fondos de jubilaciones en los entes públicos a partir de la Ley de Protección del Trabajador depende de que se reúnan los requisitos del artículo 75 de dicha Ley. Entre ellos que exista una norma jurídica creadora del fondo y que éste estuviera funcionando al momento de entrada en vigencia de la citada Ley. La Ley de Protección del Trabajador tiene un objeto específico, por lo que no debería plantearse un problema en relación con la vigencia y eficacia de las disposiciones legales que no resulten contrarias a dicho objeto...

...La Ley de Protección al Trabajador y, en particular, su artículo 75 mantiene la vigencia de los sistemas de pensión complementaria establecidos por normas especiales. Lo que implica que estas normas deben estar vigentes y que el fondo que crean a favor de los trabajadores debe encontrarse operando al momento de entrada en vigencia de la Ley de Protección al Trabajador”.²²

²¹ Ley de Protección al Trabajador.

²² Dictamen 326 del 10 de octubre de 2003.

Como ya fue reseñado, la Ley 7983 establece que estos fondos de pensiones complementarias forman parte del Segundo Pilar. Por lo tanto, se puede concluir que todos los fondos creados por las leyes, que se proponen derogar muestran las siguientes características:

- Son complementarios a la pensión del RIVM.
- El patrono debe contribuir con aportes para su sostenimiento, estos aportes varían entre los diferentes fondos.
- Los aportes patronales a estos fondos sustituyen el aporte del 1,5% mensual sobre los sueldos y salarios pagados, que deben realizar los patronos al ROPC.²³

A continuación, se exponen algunos hechos relevantes de algunos de los fondos que se afectan con el presente proyecto, y para efectos comparativos se incorpora lo relacionado con el ROPC. Previamente es relevante señalar los siguientes aspectos sobre la administración de algunos de los fondos en estudio:

“Administración de los fondos especiales por parte de las OPC

Según disposiciones de la Superintendencia de Pensiones, se ha autorizado a las Operadoras de Pensiones a administrar fondos complementarios de pensiones de instituciones públicas. La cronología de estos hechos ha sido:

- *Fondo de empleados del ICT, administrado por Popular Pensiones a partir de diciembre 2002.*
- *Fondo de empleados del Banco Crédito Agrícola de Cartago, administrado por Popular Pensiones, a partir de diciembre 2004,*
- *Fondo de empleados del BCR, administrado por BCR Pensiones a partir de octubre 2007”²⁴.*

Por lo anterior no se cuentan con datos de la Supen para dichos fondos, no obstante, en lo posible esta Asesoría incluye cifras sobre el ICT y BCR, obtenidos por otros medios, como la CGR y estudios actuariales e informes financieros:

²³ Ejemplo de ello se observa en la explicación del BCR en su Presupuesto del 2020, que indica “Es importante indicar que el BCR no paga el 1.5% de aporte al régimen obligatorio de pensiones, debido a que tienen un fondo de garantías y jubilaciones particular, por esta condición es que no realiza dicho pago, amparado al artículo 75 de la Ley de Proyección al Trabajador 7983.” “En Justificación de Ingresos y gastos 2020”. Así como lo indicado en el documento del BNCR “NI 25811-2019 Detalle justificación Ingresos y Gastos.docx, que señala “...los trabajadores que gocen de un régimen complementario de pensión derivado de leyes especiales o convenciones colectivas, no tendrán acreditado a sus cuentas individuales del Régimen de Pensiones Complementarias el aporte patronal del 1.5% contemplado en el inciso c) del artículo 13 de la Ley.”

²⁴ Superintendencia de Pensiones Nota Técnica Sobre las Estadísticas del Sistema Nacional de Pensiones Versión 9 Última Actualización: 3 De Junio 2016

Cuadro N° 1

COMPARATIVO ENTRE LOS REGIMENES COMPLEMENTARIOS ESPECIALES							
FONDO	CUOTA PATRONAL	GASTO ANUAL Por cuota Patronal, en millones de colones ¹	CUOTA AFILIADO	AFILIADOS	PENSIONADOS ³	MONTO BENEFICIO/4	DE EDAD RETIRO ⁴
FRECCSS	2% Total de salarios	24 596,10	0%	57,246	17,779	Porcentaje sobre el salario promedio, percibido por el servidor durante los últimos doce meses cotizados y laborados para la Caja, el cual dependerá del número de años cotizados y laborados para la Caja.	Las condiciones y proporciones en que se otorgarán los beneficios en caso de muerte serían las mismas que establecen para este caso el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte En el caso de Vejez: no se especifica edad de retiro porque al ser un régimen complementario, el beneficio se brinda cuando ocurra la vejez o la invalidez, por lo cual edad depende del régimen básico
ICE	4,5% total de salarios.	11.410,9 ²	1% del salarios.	12,113	4,209	Salario de referencia es el promedio de los últimos 4 años (modificación. a partir de 2020, según Acuerdo del Consejo Directivo 6274, de 28 de junio de 20189 Monto básico equivalente al 10% del salario promedio de referencia con 10 años de servicio. Y luego se agrega un porcentaje en función de los años de servicio, con un tope del 25% del salario promedio	62 años para los hombres y 60 años en caso de las mujeres

SISTEMA BANCARIO NACIONAL							
FONDO DEL BANCO NACIONAL	10,0% Total salarios	8,927,0 millones	7,0% del salario	5,192	1,553	Por lo primeros 20 años se obtiene el 25% del Promedio de los salario de los últimos 25 años laborados para el Banco, por cada año sobre los 20 años se incrementa con un 0.125% de ese salario de referencia. Se establece para la pensión máxima y para la pensión mínima en marzo del 2019 ₡4.099.652 y ₡250.000 respectivamente	El Fondo brinda beneficios de pensión por vejez, invalidez y sobrevivencia. El Artículo 11 establece que para retirarse por vejez se debe haber adquirido el derecho de jubilación por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS y se debe haber cotizado al menos 20 años al Fondo.
FONDO BANCO DE COSTA RICA	10% DE LOS SALARIOS	7,230,4 millones	5% del salario	n. d	n. d	Brinda beneficios por Invalidez vejez y muerte. El reglamento establece que al momento del retiro, el beneficiario se le aplica lo establecido en el artículo 22 de la Ley de Protección al Trabajador, relacionado con las diferentes formas de gozar el beneficio...	57 años y que deje de laborar para el BCR
ICT	Como máximo el 10,0% del total de salarios, Actualmente el 5% de los salarios totales	1,710,5 millones	0	n. d	n. d	Retiro de la totalidad de los aportes y sus rendimientos acumulados en el Fondo. No obstante, en el artículo 8 del Reglamento del Fondo se establece que los que ingresaron antes del 18 de febrero del 2000, pueden retirar todo el monto acumulado o contratar una pensión complementaria. A los demás se les debe aplicar la elección	Los mismos requisitos que señala el RIVM

						señalada en la Ley del ROPC
--	--	--	--	--	--	-----------------------------

Elaboración propia con datos de:

/1. Con base al presupuesto aprobado para 2020, según datos de CGR

/2 Informe Financiero del Fondo, a diciembre de 2018, se obtiene por deducción pues el 5,5%, de los aportes patronales y obreros, representan ₡13,946,6 millones.

/3 Datos de Supen a abril 2020

/4 Con base en los Reglamentos de los diferentes fondos de pensiones.

3.1.1 Fondo de Retiro de los Empleados de la CCSS

El Fondo de Retiro surge al amparo del artículo 21 de la Ley Constitutiva de la Caja, como ya fue señalado, sin embargo, es importante señalar que este artículo creó otros fondos, tal y como se explica a continuación:

“En lo que se refiere a la parte obligatoria el Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo (FRAP), se encuentra conformado por el FRE, el cual protege los riesgos de invalidez, vejez y muerte; por el Fondo de Retiro Laboral (FRELA), el cual está destinado a financiar un capital de retiro; y el FRIP que fue creado para realizar préstamos a los trabajadores y cubrir en caso necesario cualquier déficit actuarial del FRE o el FRELA, es decir fue creado como un fondo contingente.

El Reglamento Actuarial para los regímenes de pensiones creados por leyes especiales y regímenes públicos sustitutos al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, establece en el artículo 10 que las valuaciones actuariales deben ser elaboradas con información con corte al 31 de diciembre de cada año”²⁵

En relación con el fundamento del FRECCSS se señala:

“... Todos los trabajadores gozarán de un régimen especial de beneficios sociales que elaborará la Junta Directiva. Este régimen comprenderá la

²⁵ Caja Costarricense de Seguro Social Dirección Actuarial y Económica Valuación Actuarial del Fondo de Retiro de los Empleados de la CCSS, al 31 de diciembre 2018 (Estudio-0016-2019)

formación de fondos de retiro, de ahorro y préstamos, un plan de seguros sociales y los otros beneficios que determine la Junta Directiva...”.

Con lo cual se constituye en un Régimen de Protección Básica en favor de los trabajadores, para el cual únicamente cotiza la CCSS como patrono.”²⁶

De tal manera que, para el FRAP la CCSS debe aportar el 3.0% de los salarios totales, correspondiéndoles al FRE el 2%, según el artículo 10 del Reglamento del Fondo de Retiro de los Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social. De existir déficits actuariales este artículo señala que la CCSS deberá aportar los recursos necesarios

Adicionalmente el FRE se financia con cualesquiera otros recursos que en caso necesario aporte la Caja dentro del límite establecido por el artículo 21 de su Ley Constitutiva.

En la Valuación Actuarial del Fondo de Retiro de los Empleados de la CCSS, al 31 de diciembre 2018, se incluyen las siguientes recomendaciones:

“Recomendaciones

1. De conformidad con los resultados expuestos, se le recomienda a la Junta Administrativa del Fondo analizar la posibilidad de tomar las siguientes acciones, con el fin de que se tomen los acuerdos pertinentes:

(i) Crear un “Grupo de Trabajo” conjunto entre el ‘Órgano Director del Fondo y la Dirección Actuarial y Económica, para elaborar y remitir a la SUPEN, para su correspondiente aprobación, un Plan de Recuperación en acorde con lo requerido por el Artículo 12 del Reglamento Actuarial de la SUPEN.

(ii) Ante la situación financiera descrita en el presente informe, de los Balances Actuariales de grupo cerrado y de beneficios devengados, se desprende que los participantes actuales del Fondo tienen financiados sus beneficios en muy bajo porcentaje; las respectivas razones de solvencia están a niveles inferiores a un mínimo razonable de solvencia tolerable. Por tal motivo, se recomienda que el “Grupo de Trabajo” se aboque a la tarea de estudiar nuevas posibles fuentes de financiamiento, elevar los aportes actuales y/o cambiar los beneficios; eso sí, asegurándose de que no incumplan con lo estipulado en el Artículo 21 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

(iii) Que la Junta Administrativa obtenga el criterio jurídico oficial de la Dirección

²⁶ CCSS, <https://rrhh.ccss.sa.cr/funcionarios/FRE.pdf>

Jurídica de la CCSS sobre la propuesta de reforma planteada en la sección 9.2 de este informe. De ser favorable el criterio, se recomienda elevar la reforma a la Junta Directiva de la CCSS para implementar sus principales dos medidas: 1- Pasar el salario de referencia de los “últimos 24 salarios” a “los últimos 240 salarios”; y 2- Subir el aporte patronal de 2% actualmente a 3% de los salarios. De no ser favorable el criterio (o sea, si la Reforma viola el Artículo 21 de la Ley Constitutiva), se recomienda que el Grupo de Trabajo presente posibles opciones de corrección a considerar.

12. Opinión de los actuarios responsables

El presente estudio permite hacer una evaluación del nivel de solvencia actuarial del Fondo a la fecha 31 de diciembre de 2018, basados en una definición rigurosa de solvencia y apegados al reglamento Actuarial de la SUPEN, el cual establece que para un fondo como el FRE (tipo III), las principales conclusiones deben basarse en los resultados de los análisis de población cerrada (déficit de participantes actuales) y beneficios devengados. Es así como a la luz de los resultados obtenidos en los escenarios planteados se tiene que, bajo los beneficios y aportes establecidos en la Reglamentación actual, el FRE NO TIENE SOLVENCIA ACTUARIAL.

Además, la cercanía de los momentos críticos, obliga a una toma de decisiones oportunas, las cuales, deben ser de fondo y tanto en la vía de los ingresos como en el perfil de beneficios, de modo que, en el corto plazo se proporcione ingresos frescos y en el mediano y largo plazo se controle el gasto vía el otorgamiento de beneficios acordes con los aportes hechos en su nombre.

Bajo la REFORMA propuesta por la Junta Administrativa, si bien hay una mejora significativa en el nivel de solvencia, el Fondo seguirá en un estado de insolvencia actuarial, a menos de que se le introduzcan mayores cambios.”²⁷

De lo anterior se concluye que en la actualidad, este fondo se encuentra con déficit actuarial.

3.1.2 Fondo de Pensiones del ICE

Como fue referenciado en la Ley de creación del ICE, donde se crean varios fondos relacionados con beneficios para los empleados de dicha institución, en el mismo se señala que el ICE debe aportar una suma no menor a la aportada por los funcionarios y empleados que coticen para el fondo, y que los funcionarios permanentes, deberá cotizar una suma no menor del cinco por ciento mensual de

²⁷ Caja Costarricense de Seguro Social Dirección Actuarial y Económica Valuación Actuarial del Fondo de Retiro de los Empleados de la CCSS, al 31 de diciembre 2018, (Estudio-0016-2019)

sus salarios. Dentro de esos fondos se crea el Fondo Complementario de Pensiones²⁸, en el cual se establece el aporte de la siguiente manera:

- ✓ El ICE, el 4.5% sobre los salarios de los trabajadores.
- ✓ Los trabajadores 1% de su salario.

Las siguientes son las conclusiones y recomendaciones aportadas en el “*Estudio Técnico Actuarial del Régimen de Pensión Complementaria del Instituto Costarricense de Electricidad al 31 de diciembre de 2018*”, publicado el 22 de mayo de 2019:

- *“Se concluye que, bajo las hipótesis consideradas en el escenario cerrado y considerando la modificación al Artículo 6 del Reglamento del Régimen publicada en La Gaceta N°99 del 19 de junio de 2018, al 31 de diciembre de 2018, el Régimen presenta un superávit actuarial de CRC5.980 millones y la prima media general de equilibrio corresponde a 5,25%.*
- *Se concluye que, bajo las hipótesis consideradas en el escenario optimista el cual considera una tasa de rendimiento nominal de las inversiones de 9,42% anual, correspondiente a 5,21% real, al 31 de diciembre de 2018, se obtiene un superávit actuarial de CRC61.482 millones y la prima media general de equilibrio corresponde a 2,78%.*
- *Se concluye que, bajo las hipótesis consideradas en el escenario pesimista el cual considera una tasa de rendimiento nominal de las inversiones de 7,42% anual, correspondiente a 3,29% real, al 31 de diciembre de 2018, se obtiene un déficit actuarial de CRC66.854 millones y la prima media general de equilibrio corresponde a 8,04%.*
- *Se concluye que, bajo las hipótesis consideradas en el escenario de beneficios devengados y considerando el Reglamento del Régimen, al 31 de diciembre de 2018, se obtiene un déficit actuarial del Régimen de CRC15.915 millones.*
- *Se concluye que la modificación efectuada al Artículo 6 del Reglamento del Régimen, en la cual la fórmula de cálculo del salario de referencia considera el promedio de los salarios devengados por el trabajador en los últimos cuatro años de prestación efectiva al ICE, en lugar de dos años, consiguió corregir el déficit actuarial que presentaba el Régimen al 31 de diciembre de 2017.*

²⁸ Reglamento Regimen de Pensión Complementaria Modificaciones de Febrero del 2011, Publicado en Gaceta N° 99 del 24 de mayo de 2011

- *Se concluye que la tasa de revalorización de las pensiones, la tasa de rendimiento de las inversiones y la tasa de crecimiento de los salarios son las variables que generan mayor sensibilidad en los resultados del modelo y que variaciones en las mismas podrían provocar desequilibrios financieros futuros.*
- *Se concluye que la diferencia entre los beneficios otorgados considerando la antigüedad al ICE en lugar de los años efectivamente cotizados al Fondo es CRC4.477 millones.*
- *Se recomienda a la Administración del Régimen que, para no generar un déficit actuarial del Régimen en el largo plazo, mantenga una estrategia en el portafolio de inversión que genere al menos un 4,25% de rendimiento real anual, considerando siempre un manejo adecuado de riesgos y cumplimiento de las metas financieras.*
- *Se recomienda a la Administración del Régimen que, para no generar un déficit actuarial del Régimen en el largo plazo, se mantenga la política del Régimen de que la tasa de revalorización de las pensiones no supere el 50% de la inflación interanual observada al momento de cada revalorización.*
- *Se recomienda que, para no generar un déficit actuarial del Régimen en el largo plazo, se analice la posibilidad de modificar al Artículo 6 del Reglamento para que el cálculo de la pensión dependa de los años efectivamente cotizados al Régimen y no de los años laborados para el ICE.”*

No obstante, en estudio actuarial del año 2018, la firma “Ernst and Young” (E&S) elaboró un estudio actuarial el cual demostró que el fondo tenía un déficit actuarial de ¢24.065 millones, lo cual llevo a que el Consejo Directivo del ICE aprobará cambios en el salario de referencia a partir del 2020.²⁹

3.1.3 Fondo de Banco Nacional

A continuación, se incorporan las conclusiones a que arribó el Estudio Técnico Actuarial del Fondo de Garantías y Jubilaciones de los Empleados del Banco Nacional de Costa Rica al 31 de diciembre de 2017.

- *“Se concluye que el Fondo es superavitario al considerar un escenario de población abierta. Al considerar nuevos ingresos de colaboradores al Fondo, la prima actuarial de equilibrio disminuye a un 15,91% y el superávit asciende a CRC17.131 millones. Al 31 de diciembre de 2017, la prima cobrada corresponde al 15% y este monto se aumentará gradualmente hasta alcanzar*

²⁹ La nación, edición 29 de agosto de 2018

el 17,00% en los siguientes siete años, iniciando el proceso en enero de 2018.

- *Se concluye que, bajo las hipótesis consideradas en el escenario con población cerrada y considerando el Reglamento del Fondo, al 31 de diciembre de 2017, el valor presente del déficit actuarial del Fondo corresponde a CRC35.338 millones y la prima media general de equilibrio corresponde a 18,99%.*
- *Se concluye que, bajo las hipótesis consideradas en el escenario con la metodología de beneficios devengados y considerando el Reglamento del Fondo, al 31 de diciembre de 2017, el valor presente del déficit actuarial del Fondo corresponde a CRC156.210 millones. El déficit anterior se generó como resultado de marcos legales y condiciones anteriores, que propiciaron el otorgamiento de pensiones cuyo valor presente superaba el valor presente de los aportes correspondientes.*
- *Se concluye que la tasa de revalorización de las pensiones, la tasa de rendimiento de las inversiones y la tasa de crecimiento de la población son las variables que generan mayor sensibilidad en los resultados del modelo y que variaciones en las mismas podrían provocar desequilibrios financieros futuros.*
- *Se concluye que la reciente reforma al Reglamento del Fondo contribuye al equilibrio actuarial del Fondo en el largo plazo.*
- *Se concluye que aplicar una revalorización de las pensiones en curso de pago diferenciada según las condiciones de otorgamiento de las pensiones, contribuye a disminuir la inequidad intergeneracional ya que quienes recibieron pensiones con mejores condiciones reciben una menor revalorización que las nuevas generaciones de pensionados.*
- *Se recomienda a la Administración del Fondo que, para contribuir al equilibrio actuarial del Fondo en el largo plazo, la tasa de revalorización de las pensiones no supere la inflación interanual observada al momento de cada revalorización para los pensionados según el Artículo 14 del Reglamento. Además, se recomienda que, para todos los demás pensionados, la tasa de revalorización de las pensiones no supere el 25% de la inflación interanual observada al momento de cada revalorización, esto como medida que ayude a no incrementar el déficit presentado en la generación de pensiones de curso de pago.*
- *Se recomienda a la Administración del Fondo que, para contribuir al equilibrio actuarial del Fondo en el largo plazo, mantenga una estrategia en el portafolio de inversión que genere al menos un 4,25% de rendimiento real anual,*

considerando siempre un manejo adecuado de riesgos y cumplimiento de las metas financieras.

- *Se recomienda a la Administración del Fondo que, para disminuir el déficit actuarial obtenido en los escenarios cerrado y de beneficios devengados, analice la posibilidad de aplicar alguna o una combinación de las modificaciones planteadas en los escenarios alternativos”³⁰*

De conformidad con lo anterior, este Fondo demuestra un déficit actuarial, que seguirá presentándose de no tomar las medidas señaladas en el estudio referenciado.

3.1.4 Ley de Protección al Trabajador

El Régimen Complementario de Pensiones (ROPC), fue creado en la Ley 7983 ³¹, en la que se crearon dos tipos de fondos: el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROPC) y el Fondo de Capitalización Laboral (FCL), los cuales se alimentan de aportes de los trabajadores y de los patronos, y cada uno tiene fines diferentes, pero están entrelazados en lo referente al financiamiento. En el Título III, Capítulo I, de la esta ley se establece la implementación del ROPC con las siguientes consideraciones:

- El Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias será un régimen de capitalización individual.
- Es un complemento a los beneficios establecidos en el RIVM de la CCSS o sus sustitutos, para todos los trabajadores dependientes o asalariados.
- Se financiará con los siguientes recursos:
 - El uno por ciento (1%) aportado por los trabajadores al Banco Popular, y los intereses ganados.
 - El cincuenta por ciento (50%) del aporte patronal al Banco Popular, y sus rendimientos.
 - Un aporte de los patronos del uno coma cinco por ciento (1,5%) mensual sobre los sueldos y salarios pagados, suma que se depositará en la

³⁰ Estudio Técnico Actuarial del Fondo de Garantías y Jubilaciones de los Empleados del Banco Nacional de Costa Rica al 31 de diciembre de 2017
³¹ Ley de Protección al Trabajador.

cuenta individual del trabajador en la operadora de su elección.

- Los aportes provenientes del Fondo de Capitalización Laboral, que corresponden al 50% de los recursos anuales acumulados por dicho fondo.

El comportamiento de los pensionados en relación con la aplicación del régimen se observa en los siguientes datos de Supen³²:

“La cantidad de afiliados que han realizado retiro total del ROP durante los nueve primeros meses de 2019 fueron 11 081, con un retiro promedio de 7,1 millones de colones.

Por otro lado, 4 252 pensionados tienen un retiro programado que otorga una pensión promedio de 73 000 colones mensuales. En renta permanente se presenta un cambio significativo, ya que casi se duplicó la cantidad, pasando de 1 871 a diciembre 2018 a 3 564 a setiembre 2019 y cuyo saldo promedio pasó de 62 mil colones a 75 mil colones mensuales.

Cuadro 2
ROP: Planes de Beneficios
Diciembre de cada año
Número de afiliados y monto del retiro
miles de colones costarricenses

	Retiro total		Retiro programado		Renta permanente	
	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto
2011	8 319	2 185	8	21	4	206
2012	10 282	2 838	24	41	9	95
2013	10 871	3 381	66	58	79	144
2014	10 802	4 100	231	76	127	80
2015	11 993	4 564	390	80	333	102
2016	12 756	5 349	567	77	984	93
2017	13 440	6 023	1 449	69	1 524	66
2018	13 831	6 688	3 420	71	1 871	62
2019*	11 081	7 174	4 252	73	3 564	75

* Datos a setiembre 2019, montos promedio en miles de colones

** Utilizando únicamente retiros superiores a ₡300.000

Fuente: Elaboración de SUPEN con datos suministrados por los fondos

“(fin de la cita)

³² Ibidem nota al pie 6

En general se observa que existe variabilidad en los aportes patronales en los fondos de pensión analizados, pero en cualquier caso el monto es mayor al que aportan los patronos bajo el esquema del ROPC. Por lo tanto, la cuantía en montos absoluto va a ser mayor, lo que ha implicado un importante costo para la Administración Pública.

3.2 Efectos Sobre Cuota Propuesta Solidaria

El proyecto propone que todas aquellas personas que reciban un monto del beneficio, que supere “*suma resultante de veinte veces la línea de pobreza urbana determinada por el INEC*” contribuirán de forma solidaria y redistributiva, a favor de la provisión de pensiones en curso de pago, según se detalla a continuación:

El valor vigente a junio de 2019³³ para ese parámetro es de ₡112.317, por lo tanto el valor a partir del cual se cobraría la cuota solidaria sería de ₡2.246.340, los tramos propuestos son:

“i- Sobre el exceso de las veinte veces la línea de pobreza urbana y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicha suma, contribuirán con el treinta y cinco por ciento (35%) de tal exceso.

ii- Sobre el exceso del margen anterior y hasta por el veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con un cuarenta y cinco por ciento (45%) de tal exceso.

iii- Sobre el exceso del margen anterior y hasta por el veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con un cincuenta y cinco por ciento (55%).

iv- Sobre el exceso del margen anterior contribuirán con un sesenta y cinco por ciento (65%).

Las cotizaciones establecidas en los incisos e) y f) se suspenderán una vez que el Fondo alcance el equilibrio actuarial, pero se restablecerán si se vuelven a presentar desequilibrios. Tanto la suspensión de la cotización como el restablecimiento de esta deberán contar con la aprobación de la Superintendencia de Pensiones.

g) En ningún caso, la suma de la contribución especial, solidaria y redistributiva y la totalidad de las deducciones que se apliquen a todos los pensionados y jubilados cubiertos por la presente ley podrá representar más del cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión o pensiones que por derecho le correspondan al beneficiario. Para los casos en

³³ INEC-Costa Rica. Área de Estadísticas Continuas, 2010-2019.

los cuales esta suma supere el cincuenta y cinco por ciento (55%), respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión o pensiones, la contribución especial se reajustará de forma tal que la suma sea igual al cincuenta y cinco por ciento (55%) respecto de la totalidad del monto bruto de la pensión.”

Los valores y consideraciones anteriores permiten definir los siguientes rangos y cuotas:

Rango	Cuota	Monto a pagar del Rango	Pago Acumulado
Del exceso de ¢2.246.340 hasta ¢ 2.807.925	35%	196.555	196.555
Del exceso de ¢2.807.926 hasta ¢3.509.906	45%	315.891	512.446
Del exceso de ¢3.509.907 hasta ¢4.387.383	55%	482.612	995.058
Sobre el exceso de ¢4.387.384 /1	65%	325.000	1.320.058

/1. Se utiliza un exceso de ¢500.000.

Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto.

A continuación, y con base a la información que se aportan en los Estudios Actuariales que se han mencionado en el transcurso del presente informe, se incorpora la pensión mensual promedio por vejez al 2018 para algunos de los fondos:

FRECCSS= ¢122.196

FEBNCR= ¢880.969

FICE= ¢ 357.554, es el promedio para pensionadas, que es el grupo que demostró el mayor valor.

Estos valores, que están muy por debajo del monto inicial propuesto para cobrar la cuota, demuestran que el posible impacto monetario de la medida, podría ser prácticamente nulo.

Lo que sí pudiera afectar es que la cuota se estaría aplicando al monto total recibido por la persona por conceptos de todas las pensiones recibidas, y como estos fondos son complementarios y es probable que la mayoría de los beneficiados pertenezcan al RIVM, como régimen básico, entonces se puede tomar como referencia los montos de las pensiones del RIVM³⁴, como un acercamiento al total recibido por ambas pensiones. Los valores demostrados por el RIVM para el primer semestre de 2019 fueron los siguientes:

Mínimo= ¢ 136.865

Monto Máximo sin postergación= ¢ 1.612.851

³⁴ <https://www.supen.fi.cr/montos-de-pension-ivm>



Monto máximo con postergación= ₡ 2.282.184
Pensión promedio a dic³⁵ 2018= ₡ 488 730.

Entonces pareciera, que únicamente podrían quedar bajo el ordenamiento, aquellas personas que gocen de pensiones con alguno de los máximos del RIVM, y que además pertenezcan a regímenes como el del BNCR.

Sin embargo, la redacción presentada, implicaría que se estaría sometiendo a las pensiones del RIVM, a una cotización para financiar parte de un régimen especial, lo que parece estar en contra de los principios de solidaridad que contiene este fondo básico.

3.3 Efecto de la Cuota del 10%

El proyecto de ley propone:

“Las personas beneficiarias de los fondos que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentren en desequilibrio actuarial, estarán obligadas a cotizar 10% mensual del monto de su beneficio a favor de la respectiva provisión de pensiones en curso de pago.”

Por lo reflejado en los diferentes estudios actuariales, es posible que esta medida se deba aplicar a todos los pensionados, y no queda claro si incluye a los afiliados que tendrán derecho a obtener estos beneficios.

De las cifras y comentarios señalados en los diferentes documentos a los que ha hecho referencia el presente informe, y dado que algunos de los fondos, como el del BCR y el del ICT son administrados por una OPC, por lo que sus beneficios están en función del monto de la cuenta individual y en teoría no hay desequilibrio actuarial, se podría esperar, que las personas que pertenecen a fondos que los obligan a cotizar, tengan que aportar este nuevo porcentaje, mientras los que pertenecen a fondos administrados no lo hagan.

3.4 Efectos Sobre los Afiliados

Dentro de las medidas propuestas en el proyecto de Ley se incluye la siguiente:

“Los trabajadores activos tendrán derecho a que se les liquiden los aportes y se trasladen al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, o se les devuelvan, de conformidad con las normas establecidas en el respectivo

³⁵ Ministerio de Hacienda, “Informe de Riesgos Fiscales: Sistema de Pensiones Obtenido” enero 2020, con base a Tablas 2 y 3”



Fondo. Cualquier remanente que quede una vez realizado el proceso de liquidación pasará a formar parte de la provisión de pensiones en curso de pago del fondo derogado.”

Lo anterior implicaría, y únicamente para efectos económicos, que se está cerrando el fondo, incluso para los afiliados actuales, con las excepciones, de aquellos funcionarios que se puedan pensionar dentro de los siguientes 18 meses a la vigencia de esta nueva normativa.

Por lo tanto, podría esperar los siguientes efectos:

- En el caso de los afiliados de los fondos de FRECCSS y el ICT, que en la actualidad no deben cotizar en forma directa para financiar dichos fondos, mantendrían esta misma condición, pues el ROPC, no exige ningún aporte o cuota de financiamiento de parte del trabajador. Dado que el aporte del 1% al Banco Popular y que luego se traslada al ROPC lo aportan en la actualidad y lo deberían seguir aportando.
- Los afiliados a los demás fondos, en los cuales el trabajador debe cotizar, se les libraría de una carga que varía según el fondo, siendo de un 7% en el BNCR.

Por otra parte, una vez realizada la liquidación, o traslado al ROPC, los excedentes no les serían devueltos, pues para que se les devuelva deberían poder pensionarse o renunciar al puesto.

En general, los actuales afiliados, que no puedan pensionarse en el plazo señalado, siempre quedarían protegidos por una pensión complementaria que sería la del ROPC, pero es probable que los beneficios futuros sean menores, según se puede constatar en los datos del ROPC en comparación con los beneficios expuestos en cada fondo.

3.5 Efectos en los Pensionados

La propuesta ejerce dos efectos directos sobre los pensionados, que dependerán de:

- Si el fondo es deficitario.
- Si el monto total de las pensiones que recibe supera el monto de 20 veces el valor de la línea de pobreza urbana, que actualmente llevaría a un límite de ₡2.246.340.



Por lo ya señalado, podría esperarse que sean pocos los pensionados que superen ese monto.

Sin embargo, resulta relevante reiterar que aquellos que superen el monto, estarían cotizando sobre el total recibido por concepto de pensión y no solo por el monto recibido por el fondo especial. Pero siempre conservarían los ingresos concedidos por el fondo.

3.6 Efecto sobre los Patronos

El fin del proyecto al derogar estos fondos, sería el de reducir el uso de recursos públicos en el pago de beneficios a los funcionarios institucionales. Lo cual se estaría logrando, pues como quedó demostrado, la cuota que aportan a los fondos aquí revisados superan los aportes que deben brindar al ROPC.

Sin embargo, se debe señalar que las instituciones seguirán cubriendo los costos de las pensiones ya aprobadas, y deberán seguir creando las reservas necesarias para cubrir esas erogaciones.

No obstante, el efecto no se presentaría en forma inmediata, sino que sería un efecto de mediano o largo plazo, pues aquellas instituciones, en las cuales los afiliados realizaban algún aporte, este ya sería eliminado, y la administración deberá en el corto plazo cubrir esos aportes.

3.7 Impacto sobre Equidad y la Sociedad

La iniciativa se enmarca dentro de los esfuerzos que tratan de ordenar el uso de los recursos públicos.

De tal manera que, permitiría eliminar el uso de recursos, que por lo general se obtienen de tarifas y venta de servicios públicos, y por lo tanto son pagados por los usuarios de estos servicios, y se destinan a cubrir beneficios para los funcionarios de estas instituciones.

La iniciativa conllevaría, a una mejor asignación de recursos siendo que, a largo plazo, se podría esperar algún efecto en el costo de los servicios, de tal manera que se beneficie a la sociedad y en especial a todos los grupos usuarios de estos servicios.

Al final es de esperar que medidas como la propuesta, logren una mayor equidad y trato igual para los ciudadanos, y se eliminen distorsiones que generan estos



beneficios en los precios de los servicios y que únicamente tiene ventajas para grupos pequeños de funcionarios públicos.

IV. CONCLUSIONES

El Expediente 21.824, “*Ley para derogar los Regímenes de Pensiones Complementarios Especiales*” propone la derogatoria de una serie de fondos de pensiones, de tal manera que los actuales afiliados pasarían a formar parte del ROPC, y en algunos casos se les devolverían recursos una vez que se ejecute la liquidación respectiva, igualmente propone la creación de dos cuotas a pagar por los actuales pensionados. La primera de ellas es una cuota solidaria, que se aplicaría por rangos, a aquellos beneficios que superen 20 veces el valor de la línea de pobreza urbana, ese monto, actualmente equivaldría a $\text{¢}2.246.340$. La otra cuota es del 10% de los beneficios, cuando el fondo este en déficit actuarial.

Los efectos que podría generar esta propuesta resultan beneficiosos para la sociedad en general, pues genera cierta equidad en el uso de los recursos y elimina beneficios particulares financiados con recursos que se obtienen por el cobro de servicios que son fundamentales para la sociedad, como los productos bancarios, la electricidad, las comunicaciones y el turismo.

Por otra parte, y aunque los efectos no se verían en el corto plazo, pues las instituciones públicas deberían realizar aportes para cumplir con las reservas actuariales, sería de esperar que, con el tiempo, se presenten alguna reasignación de recursos, ya sea mediante la rebaja de los costos de los servicios relacionados o bien en el aumento de los servicios ofrecidos

Lo anterior se presenta ante el hecho de que estos fondos, según el marco normativo vigente, sustituyen el aporte patronal del ROPC, y sus cuotas resultan más altas que las que deberían cubrir los patronos bajo este esquema, por lo que la iniciativa, lo que generaría es cerrar estos fondos, aunque deban ser financiados mientras haya pensionados.

Elaborado por: ovc

/*Isch//29-9-2020