



Departamento de Estudios Especiales y  
Valoración de Riesgo

DI-1999-01

**REFORMA AL SISTEMA DE  
PENSIONES  
LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA**

Ronald Chaves Marín

1999

*Las ideas representadas en este documento son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan la opinión de la Superintendencia de Pensiones*

DI-1999-01

**REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES  
LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA**

1999

Ronald Chaves Marín

**INDICE**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introducción.....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>I. ESTRUCTURA Y PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES</b>                         |           |
| 1.1 Estructura del sistema. ....  | 3         |
| 1.2 Principales problemas .....   | 4         |
| <b>II. NECESIDAD Y PRINCIPIOS DE LA REFORMA</b>   |           |
| 2.1 Principios y objetivos de la reforma. ....  | 6         |
| <b>III: LEY DE PROTECCION AL TRABAJADOR</b>   |           |
| 3.1 Reforma en materia de pensiones.....  | 8         |
| 3.2 Principales Elementos de la Reforma .....   | 9         |
| Sistema Multipilar; descripción de los componentes.....                                       | 9         |
| 3.3 Implicaciones en materia de regulación y supervisión Principales área de supervisión..... | 13        |
| a. Control de Instituciones.....  | 14        |
| b. Control de Inversiones y la Custodia de Valores.....                                       | 15        |
| c. Afiliación y Traslados.....  | 15        |
| d. Control de los beneficios.....   | 16        |
| e. Otras facultades y funciones complementarias.....  | 16        |
| <b>Conclusiones.....</b>  | <b>16</b> |

## INTRODUCCIÓN

Costa Rica, al igual que muchos otros países, ha venido enfrentando problemas estructurales en su sistema de pensiones, lo cual amenaza su sostenibilidad del mismo en el largo plazo. Muchas son las razones que explican este fenómeno, dentro de las cuales destacan el aumento del costo ligado a la madurez del régimen, los factores demográficos adversos, la relación entre beneficios y aportes, la presencia de prácticas inconvenientes que inducen a la evasión y morosidad y los problemas relacionados con la gestión de las inversiones. Esta problemática indujo a las autoridades nacionales a emprender una reforma integral, de carácter permanente para su sistema de pensiones, cuya descripción es lo que se procura en el presente artículo.

El documento se organiza en tres partes: la primera, describe la estructura actual del sistema nacional de pensiones y cita sus principales problemas; la segunda, enfatiza en las características de la reforma necesaria, así como en los principios y objetivos que guiaron la propuesta aprobada; finalmente, la tercera sección se ocupa de exponer los principales alcances de la Ley de Protección al Trabajador, de reciente aprobación, que contiene la respuesta concreta ante los problemas planteados. En esta última parte, se exponen las reformas que implica la nueva ley en materia de pensiones, lo cual logra mediante la inclusión de sus principales elementos, la descripción detallada de los objetivos e instrumentos de cada uno de los pilares componentes del sistema y el análisis de las implicaciones en materia de regulación y supervisión del sector de pensiones, con énfasis en cada una de las áreas en las que se concentra la gestión de la Superintendencia de Pensiones.

## I. ESTRUCTURA Y PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

### **1.1 Estructura del sistema.**

Antes de la reforma incluida en la Ley de Protección al Trabajador, actualmente en la última etapa de aprobación legislativa, el sistema de pensiones costarricense estaba compuesto por dos grandes componentes: los regímenes de base y los regímenes complementarios.

El sistema básico de pensiones está constituido por el Régimen de Invalidez Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y una serie de regímenes especiales e independientes, como el del Magisterio Nacional, el del Poder Judicial, el de Hacienda, y otros esquemas menores, financiados en su mayor parte con cargo a Presupuesto Nacional.

El sistema de pensiones de la CCSS, que cubre aproximadamente el 45% de los trabajadores del sector público y privado, es un sistema de beneficio definido, parcialmente financiado y basado en primas escalonadas. En estos sistemas la tasa de contribución se establece a un nivel suficientemente alto para crear una reserva (por lo menos al principio), de tal forma que los ingresos por contribuciones y rendimientos de las inversiones cubren los gastos por pensiones y los costos administrativos durante un periodo determinado de tiempo. Cuando tales ingresos dejan de ser suficiente para cubrir los gastos, se hace necesario aumentar la contribución, reducir los beneficios, o ambos.

De los esquemas especiales existentes, 17 regímenes fueron unificados mediante una ley marco aprobada en 1992, que no permite la entrada de nuevos miembros, quedando excluidos el régimen del Magisterio Nacional y el del Poder Judicial. En el primer caso, el sistema fue reformado en julio de 1995 y más recientemente en 1999, estableciéndose un fondo de capitalización para los nuevos empleados y modificándose el esquema de reparto en cuanto a la contribución de los afiliados, los criterios de elegibilidad y los beneficios.

Adicionalmente, dentro de los regímenes de base se incluye al Régimen No Contributivo, también administrado por la CCSS y que provee pensiones mínimas para los ancianos de menores recursos.

El sistema complementario de pensiones hasta entonces estuvo constituido por los planes voluntarios amparados a la Ley 7523 del 7 de julio de 1995 y los planes que ofrecen algunas instituciones públicas

## **1.2 Principales problemas.**

Los aspectos que se enumeran a continuación, constituyen los principales problemas que afectan al sistema de pensiones costarricense en general y al régimen de la CCSS en particular:

### **1. Alto costo ligado a la madurez del sistema**

En la etapa inicial de un régimen de pensiones sus costos tienden a ser bajos, puesto que es la etapa que se reciben las cuotas de los nuevos afiliados por un tiempo prolongado y durante muchos años el pago por concepto de pensiones es bajo, dado que la mayor parte de la población está activa y no cumplen con los requisitos para aspirar a una pensión. Conforme pasa el tiempo, el sistema va madurando, aumenta el número de trabajadores con derecho a pensión, el número relativo de contribuyentes baja y los costos resultan mucho mayores, hasta provocar el desfinanciamiento del sistema. Esto es lo que ha venido sucediendo en Costa Rica con el sistema tradicional de pensiones, que se inició en los años cuarenta y que ahora representa un desafío financiero.

En este aumento de costo no solo influye la madurez del sistema, sino también factores relacionados con la tasa de reposición que normalmente es alta, la edad de retiro, el salario de referencia para el cálculo de la pensión, la existencia de una pensión mínima y el elevado porcentaje de pensiones por incapacidad.

El costo de las pensiones es también elevado para el Estado costarricense. Actualmente cerca de un 12% del Presupuesto Nacional se destina a cubrir gastos de los regímenes especiales de pensiones, mientras que la contribución del Gobierno a la CCSS para este mismo efecto constituye cerca del 3% de su presupuesto.

### **2. Cobertura limitada.**

Todos los regímenes existentes en el sistema de pensiones costarricense abarcan el 55% de la población económicamente activa. Esto significa que cerca de 600.000 trabajadores actuales carecerán de protección en el momento de su retiro y enfrentarán, por tanto, un futuro económico de gran incertidumbre. El Régimen No Contributivo no tendría capacidad para cubrir esa brecha por falta de contenido económico y aún teniéndolo, la solución al problema de la pobreza en la vejez sería solo parcial.

El que cerca de la mitad de la población trabajadora no esté cubierta por ningún sistema de pensiones, ni se cuente con una alternativa factible, resulta un hecho muy preocupante desde el punto de vista de la seguridad social.

### **3. Morosidad, evasión y subdeclaración.**

Los patronos, tanto del sector público como del privado, han incurrido en grandes deudas con la CCSS, que implican un costo financiero muy elevado. Por otra parte, el nivel de evasión ha alcanzado hasta un 40%, a lo cual se debe adicionar la práctica común de subdeclarar los ingresos, sobretodo durante los primeros años de la relación laboral.

#### **4. Bajas tasas de contribución y débil relación entre aportes y los beneficios.**

Aún cuando los planes varían de un régimen a otro en cuanto a los requisitos, salario de referencia, tiempo de servicio, tasas de reposición, edad de retiro, etc., las beneficios de los regímenes de reparto en el país tienden a ser muy generosos, a presentar una relación muy débil entre los aportes realizados y tales beneficios y, en general, a ser difíciles de sostener en el largo plazo.

En efecto, en todos los regímenes de reparto, la tasa de contribución de trabajadores y patronos, tiende a ser muy baja comparada con los beneficios que se ofrecen, lo cual atenta contra la sostenibilidad del sistema. Esta falta de ligamen entre contribuciones y beneficios, estimula la evasión, a tal grado que los contribuyentes perciben más bien el sistema como un impuesto al trabajo, en vez de interpretarlo como un esquema de ahorro para la jubilación.

#### **5. Inversión de las reservas del sistema**

Hasta hace poco tiempo, las reservas del sistema de la CCSS no eran invertidas eficientemente, produciendo un bajo nivel de rendimiento, que afectó negativamente sus finanzas. La totalidad de los recursos no solo se invierten en títulos del Gobierno, sino que en el pasado muchas veces se hizo a tasas de interés por debajo de las vigentes en el mercado e incluso, negativas en términos reales.

#### **6. Estructura demográfica.**

Costa Rica ha sufrido una notable transición demográfica, pasando de ser un país con altas tasas de natalidad y una expectativa de vida corta, con una población activa joven y pocos retirados a una estructura caracterizada por un menor crecimiento de la población, con un aumento importante en el porcentaje de personas mayores y con una expectativa de vida cada vez mayor.

Esta estructura demográfica resulta muy poco favorable para la sostenibilidad de los sistema de reparto, que funciona adecuadamente cuando se cuenta con muchos los trabajadores activos para pagar las pensiones en curso. Actualmente por cada costarricense en edad de pensionarse hay trece en edad de trabajar; se estima que dentro de cincuenta años, habrá únicamente cinco trabajadores activos por cada pensionado. En síntesis, el costarricense goza de muy buena salud y la población mayor de 60 años ha mostrado un fuerte incremento,. Lo que indica que el sistema se está acercando al grado de madurez que puede provocar, en el corto plazo, un problema estructural.

#### **7. Retiro anticipado.**

A pesar de no existir en el país un sistema explícito de retiro anticipado, el retiro por incapacidad ha resultado ser un buen sustituto. En el caso de la CCSS, se estima que cerca de un 30% del gasto por pensiones se da por motivos de incapacidades.

## **8. Efectos distributivos.**

A pesar de que el sistema de pensiones costarricense persigue objetivos de equidad y seguridad, su estructura muestra algunos efectos redistributivos adversos: el Gobierno aporta a los regímenes especiales y a la CCSS, lo que implica una redistribución de los no cubiertos (sectores más pobres) hacia los cubiertos; dentro de estos últimos, de los cubiertos por la CCSS hacia los que pertenecen a los regímenes especiales.

Por otra parte, se da una inadecuada indexación de las pensiones perjudica a los pensionados y también se da, en el caso del IVM, una redistribución de los que no pueden completar el número requerido de cuotas o el plazo mínimo de 20 años (que pierden sus derechos a pensión) hacia los que sí lo hacen y de aquellos que no pueden evadir hacia los que sí lo pueden hacer.

## **II. NECESIDAD Y PRINCIPIOS DE LA REFORMA**

Antes de 1999, las principales reformas en materia de pensiones consistieron en la unificación de los regímenes especiales (Ley Marco) y la prohibición del ingreso de nuevos afiliados, las reformas al Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, el aumento en la edad de retiro en el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS<sup>1</sup>, la modernización de los sistemas administrativos de esta entidad, la separación administrativa de los servicios de salud y los de pensiones y finalmente, la aprobación de la Ley 7523 del 7 de julio de 1995, que creó el régimen voluntario de pensiones complementarias y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), con facultades fiscalizadoras sobre este último régimen y los esquemas de pensión complementaria de las instituciones públicas.

### **2.1 Principios y objetivos de la reforma.**

Las circunstancias descritas evidenciaban la existencia de una estructura demográfica totalmente desfavorable y un sistema cercano a su grado de agotamiento, por lo que las autoridades nacionales comprendieron la urgencia de llevar a cabo una reforma integral a la seguridad social, con medidas dirigidas hacia una transformación profunda y permanente del sistema nacional de pensiones.

Dentro de los principios rectores que se plantearon para emprender tal reforma se pueden citar los siguientes:

- a. Finalidad social.** Uno de los aspectos fundamentales a los que el Gobierno no puede renunciar a la hora de diseñar e implementar programas para la vejez, es el sentido de seguridad social que debe prevalecer. En consecuencia, se planteó como requisito indispensable la inclusión de los efectos redistributivos para este sector y su seguridad, lo cual implicó la reevaluación del papel del Gobierno en cada uno de estos aspectos y la búsqueda de objetivos múltiples al menor costo posible para la sociedad.

---

<sup>1</sup> En Costa Rica los ajustes se han realizado en la edad de retiro y no en tasa de contribución. Actualmente las edades de retiro son de 61 años y 11 meses para varones y 59 años y 11 meses para las mujeres.

- b. Protección para todos los ciudadanos.** Se trata de ampliar la cobertura del régimen de pensiones a todos los costarricenses que lleguen a la edad de jubilación. Esto con el fin de mantener dignidad en la vejez y alcanzar el objetivo de redistribución a favor de los sectores más pobres de la población.
- c. Eficiencia en el uso de los recursos.** Dentro de rectores de la reforma se planteó la necesidad de cumplir con los requisitos de eficiencia económica y operativa, que opere al menor costo posible y logre la mejor asignación de los recursos, aspectos de vital importancia en los sistemas de seguridad social, a los que en particular se les asigna una importante cantidad de recursos públicos.
- d. Solución permanente.** La respuesta ante los desafíos planteados necesariamente debía ser de carácter permanentes. Para esto se requiere la construcción de un sistema de seguridad social en la vejez, que se caracterice por su solidez financiera, que sea sostenible en el mediano y largo plazo y que evite al máximo el efecto de los factores que adversamente afectaron a los regímenes tradicionales. Esto implica la racionalización de las políticas de previsión a mediano y largo, cuyo principal objeto es ofrecer una solución permanente a los problemas estructurales detectados en el sistema nacional de pensiones.

Guiada por los principios anteriores, la reforma se planteó con los siguientes objetivos:

- Introducir, al menor costo posible, un esquema obligatorio de pensión complementaria, basado en cuentas de capitalización individual y debidamente supervisado.
- Empezar las reformas necesarias para reforzar la solidez financiera de los regímenes básicos, aumentar su cobertura y mejorar sus instrumentos administrativos
- Estimular los esfuerzos individuales de ahorro para la jubilación y promover un mayor encadenamiento entre aportes y beneficios.
- Minimizar los efectos redistributivos adversos y los costos para el crecimiento.
- Procurar un costo acorde con la capacidad contributiva.
- Promover la participación activa y prioritaria de los sectores público y privado.
- Instaurar un conjunto normativo e institucional completo, coherente y transparente

La solución propuesta se orientó hacia la constitución de un sistema que por un lado estimulara el ahorro para la jubilación y por otro, redistribuyera ingreso a favor de los sectores más pobres. Para esto se optó por una reforma comprehensiva basada en el enfoque multipilar, que contempla los siguientes elementos principales: el sistema básico de reparto, representado por el IVM con las modificaciones necesarias; la creación de un pilar de ahorro obligatorio de pensión complementaria y contribución definida, el fortalecimiento del régimen voluntario de pensión complementaria ya existente y las medidas indispensables para reforzar financieramente el Régimen No Contributivo, de carácter redistributivo.

La estrategia, que asegura el sostenimiento del sistema en el largo plazo, después de mucho tiempo de discusión y de búsqueda de consenso entre todos los sectores afectados, quedó plasmada en la Ley de Protección al Trabajador, cuyo contenido básico se describe a continuación. .



### **III. LEY DE PROTECCION AL TRABAJADOR**

Los dos grandes componentes de la Ley de Protección al Trabajador son la transformación del auxilio de cesantía y la reforma al sistema de pensiones.

En materia de cesantía, es preciso recordar que antes de la aprobación de esta Ley, dicho auxilio, que consiste en una contribución patronal del 8.33% de la planilla, tenía características de expectativa de derecho, puesto que solo los trabajadores despedidos con responsabilidad patronal podían aspirar a él. Con la reforma, se rescata el objetivo original de la cesantía, al destinar una parte de este auxilio (3%) a un fondo de capitalización laboral, cuyos aportes serán destinados en un 50% a la formación de un fondo de pensión complementaria y el resto a la creación de un fondo de desempleo, que le permitirá a los trabajadores un ingreso para cubrir sus necesidades básicas durante períodos en que se rompa la relación laboral. Como consecuencia de esta medida, parte del auxilio de cesantía pasa de tener un carácter de expectativa de derecho a un derecho real para los trabajadores.

Con esta modificación a la cesantía, de la contribución patronal del 8.33%, un 5.33% seguirá siendo manejada con las reglas anteriores y el restante 3% será depositado en un fondo de capitalización laboral, en cuentas individuales a nombre de cada trabajador, administrado por entidades autorizadas y bajo la supervisión de la Superintendencia de Pensiones. Con esto, parte del auxilio de cesantía pasa de tener un carácter de expectativa de derecho a un derecho real de los trabajadores.

#### **3.1 Reforma en materia de pensiones**

La Ley de Protección al Trabajador implica una reforma sustancial al sistema nacional de pensiones, que implica, primero, la introducción del régimen obligatorio de pensiones complementarios, con un financiamiento propio, independiente del presupuesto nacional y sin elevar el costo para patronos y trabajadores; segundo, la ampliación de la cobertura del sistema; tercero, importantes reformas en los sistemas operativos y administrativos para mejorar su eficiencia y, finalmente, un cambio fundamental en materia de regulación y supervisión del sistema, que abarca la totalidad de los regímenes de pensiones, tanto básicos como complementarios, potestad de supervisar en materia de beneficios y los instrumentos necesarios para que el organismo regulador lleva a cabo su gestión.

Como consecuencia, a partir de la mencionada Ley, el sistema de pensiones costarricense queda conformado por los siguientes cuatro pilares:

- a.** Un pilar básico de reparto, constituido por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y los regímenes especiales sustitutos de este.
- b.** Un régimen obligatorio de pensiones complementarias basado en el sistema de capitalización individual
- c.** El sistema voluntario de pensiones complementarias, también de capitalización individual y
- d.** El Régimen No Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social.

En síntesis, con esta reforma se fortalece el principal régimen de reparto existente en el país, el IVM, proporcionándole a la CCSS instrumentos para mejorar la recaudación y disminuir la morosidad y la evasión, se amplía sensiblemente la cobertura en materia de pensiones, se eleva el nivel de transparencia y se crea el necesario régimen de

capitalización individual mediante la redistribución de cargas, por lo que el cambio no implica mayores erogaciones por parte de patrones y trabajadores, pero sí un importante refuerzo financiero para el sistema en el mediano y largo plazo.

En materia de regulación y supervisión, se amplía el ámbito a la Superintendencia de Pensiones, que pasa de supervisar los fondos complementarios de carácter voluntario y los existentes en algunas entidades estatales, a regular, supervisar y fiscalizar la totalidad de regímenes de pensiones, incluyendo el IVM de la CCSS, el régimen del Poder Judicial, el Magisterio Nacional y todos aquellos creados bajo leyes especiales; además las entidades autorizadas a administrar los fondos de capitalización laboral, producto de la reforma en materia de cesantía.

Como una forma de disminuir costos operativos, la ley dispone el funcionamiento de un sistema centralizado de recaudación, con el que se aprovechan las economías de escala y se imponen algunas reglas para evitar costos innecesarios provocados por el traslado constante y desordenado de una operadora a otra.

Por las razones anteriores, la Ley de Protección al Trabajador se interpreta como una reforma integral al sistema de pensiones, con dos propósitos principales: en primer lugar, extender la cobertura del Sistema Nacional de Pensiones a una gran cantidad de costarricenses que hasta ahora habían estado excluidos y, en segundo lugar, resolver las debilidades financieras del sistema, con el propósito de que sea sostenible en el largo plazo y que tenga capacidad de ofrecer pensiones adecuadas a las necesidades del jubilado.

Por tanto, en materia de pensiones la Ley de Protección al Trabajador se interpreta como el planteamiento de una solución permanente a los problemas estructurales que ha venido presentando el sistema de pensiones costarricense.

### **3.2 Principales Elementos de la Reforma**

#### Sistema Multipilar

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.

En esta dirección, la Ley de Protección al Trabajador define claramente las características y composición de cada uno de los pilares, lo cual se puede resumir de la siguiente forma:

#### Primer pilar.

El primer pilar queda constituido por el actual Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte fortalecido, que seguirá funcionando como un sistema de reparto, de beneficio definido, desligado actuarialmente del aporte y formado con las contribuciones de trabajadores, patrones y el Estado. Se trata entonces del sistema que seguirá funcionando con el carácter de básico, de financiamiento sobre la marcha (“pay as you go”) y sin acumular reservas, pero con cambios importantes tendientes hacia una administración más eficiente,

a evitar los problemas de evasión, morosidad y subdeclaración. Adicionalmente, la Ley dispuso recursos para el fortalecimiento del IVM, provenientes de la contribución de hasta el 15% de las utilidades de las empresas públicas del Estado.

Este primer componente, junto con el cuarto pilar, se orienta esencialmente hacia la redistribución a favor de los sectores más pobres de la vejez. Pretende lograr una cobertura universal y contar con una estructura que evite la acumulación de deudas, la morosidad y la evasión.

Cabe destacar que uno de los aspectos que caracterizan la reforma costarricense y que la diferencian de las que se han llevado a cabo en otros países, es el hecho de que fortalece este primer pilar en vez de desaparecerlo o sustituirlo. No obstante, siempre impulsa la universalización en su cobertura, mediante la obligatoriedad de la afiliación a los sistemas de seguridad social para todos los trabajadores asalariados y la posibilidad de incorporar a los trabajadores independientes. Con este fin, se establece la obligación de implementar un plan de universalización del seguro social, se dota a la CCSS de mejores instrumentos para hacer cumplir la ley en materia de afiliación, un mayor número de inspectores y se imponen reglas para que los trabajadores independientes de bajos recursos se afilien al régimen.

La Ley de Protección al Trabajador introduce importantes reformas a la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, con lo que se fortalece su autonomía, se elimina el derecho a veto que tenía el Poder Ejecutivo sobre los representantes de los trabajadores y de los patronos, se le sustrae gradualmente de los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria, se mejoran y simplifican los procedimientos de cobro, se le dan facultades para sancionar por motivos de morosidad o evasión y se implementan medidas para evitar la morosidad del Estado.

#### Segundo pilar.

Este constituye el elemento más innovador que introduce en la Ley de Protección al Trabajador. Consiste en un pilar de carácter obligatorio de pensión complementaria al régimen básico. Su objetivo es promover los esfuerzos individuales de ahorro para la vejez, a través de un sistema de capitalización individual de administración privada, totalmente financiado y de contribución definida.

Con esta reforma lo que se procura es implementar un mecanismo más efectivo para generar ahorro con fines de jubilación, que elimine gran parte de las distorsiones presentes en los regímenes tradicionales y el llamado a convertirse en el principal complemento para que los trabajadores puedan obtener una tasa adecuada de reposición como parte de la pensión, sin causar descalabro financiero para el sistema.

Con la forma propuesta en la Ley de Protección al Trabajador para la introducción de este segundo pilar, se trató de evitar los problemas que han enfrentado los países que han optado por soluciones radicales, que implicaban el desmantelamiento de los sistemas de reparto y su sustitución por sistemas de capitalización individual exclusivamente. En el caso costarricense lo que se hace es introducir el sistema de capitalización, sin perder de vista el componente de solidaridad presente en los sistemas de reparto. Por tanto, la inserción de este segundo componente constituye una solución en la que las cuentas de capitalización individual vienen a complementar, no a sustituir, las pensiones otorgadas por el régimen de ahorro colectivo.

Este segundo pilar queda constituido por cuentas individuales a nombre de cada trabajador, a las cuales mensualmente contribuirán los patrones y trabajadores, lo que permite la formación de fondos, propiedad de los afiliados. Estos fondos son administrados por Operadoras de Pensiones, que son entidades de objeto único, de capital público o privado, que captan los recursos y los invierten para el provecho patrimonial de los trabajadores, quienes libremente las pueden escoger. Se trata entonces de un sistema de capitalización individual, de contribución definida, en el que los recursos se acumulan durante la vida laboral activa con el objeto único de financiar la pensión de los trabajadores a la hora del retiro.

En resumen, el segundo pilar consiste en un régimen de contribución definida, que se encuentra totalmente financiado, que funciona bajo el esquema de capitalización y administrado por entidades financieras especializadas mediante cuentas de capitalización individual. Con estas características, en forma consisa este pilar se concibió como un plan de ahorro obligatorio para el retiro, cuyos beneficios dependen de las contribuciones individuales, definidas por ley, y del producto de las inversiones de los fondos que se van constituyendo.

De acuerdo con la Ley, una vez que el trabajador cumpla con los requisitos necesarios para acogerse a su pensión, que serán los mismos establecidos para el primer pilar, podrá utilizar los recursos acumulados para comprar una renta vitalicia o acogerse a una renta permanente.

Es importante recalcar el hecho de que se trata de un régimen obligatorio, con el que se obtiene una pensión complementaria, es decir, recursos adicionales a la pensión otorgada por el régimen de IVM o su sustituto. Con esto se refuerza la relación entre beneficios y contribuciones, evita algunos de los efectos redistributivos adversos y lo expone a un menor grado de evasión. Un aspecto complementario para el logro de los objetivos que se plantean es que la administración de tales recursos se de en un ámbito de sana competencia y que se procure el adecuado balance entre seguridad y rentabilidad en las inversiones, así como la eficiencia en su asignación.

Como se mencionó anteriormente, una de las virtudes más relevantes que tiene la Ley del Protección al Trabajador con respecto al segundo pilar, es que su introducción se logra sin ocasionar gastos adicionales para los trabajadores o para los patronos. En efecto, su financiamiento proviene de la contribución obrera al ahorro obligatorio en el Banco Popular (1%), el 50% de la contribución patronal a ese mismo banco (0.25%), contribuciones patronales del 1.5% que anteriormente se destinaban al INA y al Seguro de Riesgos del Trabajo y el 1.5% y el 1.5% del fondo de capitalización laboral, producto de la reforma que se introduce en el auxilio de cesantía, al que también se hizo referencia anteriormente.

Como se observa, además de tratarse de cargas ya existentes, los cambios se introducen sin perjudicar a las instituciones involucradas, puesto que el ahorro obligatorio al Banco Popular tiende a ser cada vez más una fuente marginal de recursos, mientras que el INA y el Seguro de Riesgos del Trabajo son entidades superavitarias. Por su parte, el auxilio de cesantía debía constituir un gasto para las empresas, salvo que antes se limitaba a ocho años.

Por no tener un objetivo de redistribución, este segundo pilar llevaría a cabo las función de minimizar o eliminar gran parte de las distorsiones presentes en el régimen anterior y los incentivos para la evasión. Adicionalmente, dadas sus características, este componente suele convertirse en un importante participante del mercado de capitales y tener gran impacto sobre la composición del ahorro, favoreciendo los activos financieros de largo plazo y constituyendo un estímulo potencial para el desarrollo de instrumentos e instituciones modernas.

### Tercer Pilar.

El tercer componente del sistema queda constituido por los planes de pensión complementaria de carácter voluntario, también de capitalización individual y manejados por la operadoras de pensión. Su principal propósito es brindar un mayor ingreso en la vejez a aquellos sectores que realizan un esfuerzo adicional de ahorro para ese propósito.

La Ley de Ahorro para la Jubilación incluye la concesión de incentivos fiscales para estimular la participación privada en este tipo de ahorro. Concretamente, la disposición de que los aportes de los patronos a este régimen se consideren como gastos deducibles para efectos del Impuesto sobre la Renta, que los aportes de los trabajadores y patronos quedan exentos del pago de cargas sociales e impuestos sobre la planilla, hasta un 10% del ingreso del trabajador y que los intereses y dividendos provenientes de las inversiones que realicen las operadoras no queden sujetos al Impuesto sobre la Renta.

El régimen voluntario de fondos de pensión complementaria ya se había introducido en Costa Rica con la aprobación de la Ley 7523 del 7 de julio de 1995 y constituyó un punto de partida importante para las reformas que posteriormente se han propuesto en materia de pensiones

### Cuarto Pilar.

Está constituido por el Régimen No Contributivo de Pensiones de la CCSS, cuyo objetivo es otorgar pensiones a los costarricenses de más bajos recursos y que no tengan acceso a los otros regímenes de pensiones. Se trata de que tales grupos tengan acceso a una pensión básica, mínima pero suficiente para cubrir el nivel de subsistencia, lo que también contribuiría, junto con el primer pilar, a la universalización de la cobertura del sistema de pensiones.

Por tratarse de un régimen, que por definición que no cuenta con contribuyentes, es financiado por el fisco, para lo cual la Ley de Protección al Trabajador deja esta responsabilidad para el Presupuesto del Poder Ejecutivo, estableciendo la garantía estatal sobre un monto mínimo, ajustable por inflación. No obstante, dada la necesidad de fortalecimiento financiero que se requiere para mantener y ampliar la cobertura de este régimen, la Ley estipula dos fuentes de recursos adicionales para este régimen: primero, se crea la Lotería Electrónica, cuyas utilidades serán destinadas por la Junta de Protección Social de San José al financiamiento de este régimen; segundo, se utilizarán los depósitos judiciales en juicios abandonados por más de cuatro años, así como los rendimientos no retirados de estos.

### **3.3 Implicaciones en materia de regulación y supervisión**

En general, el objetivo de regular y supervisar algún componente del sector financiero es garantizar la seguridad y transparencia en las transacciones, así como velar porque los intermediarios financieros cuenten con los requisitos mínimos, de acuerdo a la naturaleza de su actividad y a los riesgos que asumen.

Además de lo anterior, en el caso de pensiones, la entidad reguladora debe incluir dentro de sus propósitos, el objetivo de la estabilidad del sistema en el largo plazo y la seguridad para los afiliados. Por tanto es necesario que el ordenamiento jurídico le otorgue al organismo supervisor las herramientas necesarias que le permitan asumir el compromiso de velar por el buen funcionamiento del sistema de pensiones y por el cumplimiento de sus objetivos, aspectos que trascienden el plano meramente financiero para abarcar otros de carácter ético y social.

Desde este punto de vista, el Estado se compromete al cumplimiento de algunas reglas básicas y a una cuidadosa supervisión de los sistemas de pensión, aspectos que también fueron incluidos en la Ley de Protección al Trabajador.

La responsabilidad estatal es aún más relevante, cuando se emprenden transformaciones que incluyen esquemas obligatorios de ahorro para la jubilación y cuando uno de los principales motivos para procurar el cambio es precisamente la existencia de sistemas públicos de pensiones sin la supervisión adecuada, como era el caso de Costa Rica.

A partir de la Ley de Protección al Trabajador, las funciones de autorización, regulación, supervisión y fiscalización de todo el sistema de pensiones quedan en manos de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), lo cual incluye a todos los planes, fondos y regímenes que componen el sistema, la actividad de las operadoras de pensiones y entes autorizados para administrar los fondos de capitalización laboral, el sistema centralizado de recaudación y el otorgamiento de los beneficios. La citada ley también incluye toda una transformación en materia de infracciones y sanciones, lo que sirve como elemento complementario indispensable para la adecuada supervisión del sistema.

Lo anterior implica un cambio radical en materia de supervisión de pensiones y una significativa ampliación en las labores del organismo supervisor, que de encargarse de los planes voluntarios de pensión complementaria (Ley 7523) y otros existentes en algunas entidades públicas pasa a abarcar la supervisión de los cuatro pilares, incluyendo al régimen de IVM de la CCSS, al del Magisterio Nacional, al del Poder Judicial y todos aquellos sistemas creados por leyes especiales o convenciones colectivas. Adicionalmente, debe fiscalizar los sistemas de recaudación y el otorgamiento de los beneficios previstos.

De esta forma, la SUPEN pasa a ser la principal protagonista en materia de autorización y regulación de los regímenes que brindan protección ante invalidez, vejez y muerte, en la supervisión de tales sistemas, la recaudación y administración de los recursos, la implementación de los sistemas de control necesarios para asegurar su correcta gestión y en la concesión de los beneficios a los trabajadores.

Todas estas funciones son aún más relevantes cuando se trata de poner a prueba cambios que se introducen con el fin de resolver problemas estructurales en los regímenes

anteriores, cuando se requiere que los sistemas funcionen en forma transparente, confiable y eficiente, como es el caso que se persigue con la reforma costarricense.

### Principales área de supervisión

Las reformas en comentario implican importantes cambios en la supervisión del sistema pensiones costarricense que afectan a las cuatro grandes áreas en las que se puede agrupar la gestión: una primera que tiene que ver con los aspectos institucionales del régimen (entidades, mecanismos e instrumentos involucrados); la segunda que se refiere al manejo financiero de los fondos y las operadoras; la tercera área que cubre todo lo relativo a la afiliación y la última y nueva en nuestro caso, que se ocupa de la vigilancia de los beneficios que promete el sistema.

La clasificación por áreas anterior permite la descripción de los principales aspectos que quedarán bajo la supervisión de SUPEN, de los objetivos específicos en cada caso y de algunas tareas concretas que implica la nueva legislación:

- a. Control de Instituciones.** Se refiere a todos los elementos institucionales del sistema, su organización y el proceso de adopción de los cambios aprobados. De la estructura institucional que se defina para el sistema y de su adecuada supervisión dependen, en gran medida, aspectos de vital importancia para el manejo de la incertidumbre inicial propia de las reformas de esta magnitud, la idoneidad de instituciones y mecanismos y la consolidación futura del régimen.

Como parte de las funciones específicas en este campo se pueden citar la redacción, aprobación y adopción de nuevos reglamentos y la modificación o readaptación de los existentes, la creación de nuevas instituciones y/o instrumentos, la introducción de mecanismos innovadores y la propia organización interna del organismo.

La parte institucional también incluye las tareas de definir los requisitos para la autorización de las operadoras de pensión y de las otras entidades autorizadas para administrar los fondos de capitalización laboral, la reglamentación y fiscalización del capital mínimo para su apertura y funcionamiento y el establecimiento claro de los deberes de las empresas reguladas.

En lo que a los regímenes de pensión complementaria se refiere, la superintendencia debe vigilar, ente otros, la constitución de las cuentas de capitalización individual y de los fondos, su administración independiente y separada de la operadora, el acatamiento de las regulaciones sobre inversión y administración de los recursos. En el caso de los otros regímenes, los aspectos de carácter institucional también inciden en forma significativa sobre su solidez financiera, lo cual también constituye uno de los objetivos de la reforma propuesta. En ambos casos, el control institucional también incluye la intervención en los procesos de fusión de operadoras y fondos.

Todo lo anterior implica la realización de inspecciones y auditorías por parte de la Superintendencia. El objetivo principal de tales actividades sería el de verificar de la conducta apropiada por parte de las entidades supervisadas, indagar sobre el desempeño financiero de tales instituciones, sobre sus registros y demás aspectos relacionados con su organización interna. Adicionalmente, la labor supervisora debe abarcar la publicidad que utilizan con el fin de que no induzca a errores o confusiones, así como la preparación de los funcionarios y promotores de ventas.

Cabe recordar que con la nueva legislación se crea el sistema centralizado de cobro administrado por la CCSS y supervisado por SUPEN, lo que entra dentro de los arreglos institucionales. Este recaudador único será el encargado de recoger las contribuciones de afiliados y patronos y trasladarlos a las entidades correspondientes, por lo que su buen funcionamiento es muy relevante desde el punto de vista del costo del nuevo sistema.

**b. Control de las Inversiones y la Custodia de Valores.** Esta segunda gran área de supervisión está constituida por el conjunto de controles financieros al que se deben someter los fondos de pensión, con el propósito de procurar el balance necesario entre rentabilidad, liquidez y seguridad. La adecuada gestión de portafolio y la seguridad de las inversiones constituye la piedra angular para la para la consolidación del sector y para el cumplimiento de las metas que persiguen.

Los aspectos sujetos a supervisión desde el punto de vista financiero abarcan aspectos diversos como el mismo sistema de cobro ya mencionado, el traslado oportuno y correcto de las contribuciones, todas las transacciones y flujos correspondientes al proceso de inversión, el cumplimiento de los requisitos de custodia, la vigilancia de límites y restricciones impuestos a la inversión, las políticas para el manejo de la liquidez y el uso de las reservas establecidas. Es importante que en la administración de los fondos de pensión se obtenga una rentabilidad adecuada, acorde con las condiciones del mercado, que se sigan las reglas para el manejo prudente de las inversiones y que se maneje adecuadamente la liquidez y la diversificación. Todos estos aspectos tienen como propósito principal encontrar el balance adecuado entre riesgo y rentabilidad.

Una parte específica y de vital importancia dentro del control financiero es la definición de una metodología para la valoración de activos y para el cálculo del rendimiento de los fondos. Esta metodología debe ser uniforme, de cumplimiento obligatorio y permitir la comparación entre fondos y otros productos financieros, así como ser capaz de detectar pérdidas y ganancias de capital. Para lograr estos propósitos se requieren las medidas necesarias para dar seguimiento continuo al portafolio.

**c. Afiliación y traslados.** La afiliación a un fondo de pensiones implica obligaciones y deberes por parte de los agentes involucrados, por lo que su supervisión resulta indispensable para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos y los derechos que otorga la legislación.

En materia de afiliación, las funciones de la superintendencia incluyen los procedimientos y requisitos a cumplir para considerar válida la afiliación al sistema, el contenido mínimo de los contratos, la clara definición de responsabilidades por parte de afiliados, operadoras y demás partes participantes, el control sobre la información mínima que deben cumplir las entidades administradoras con respecto a sus afiliados y al público en general. Adicionalmente, la ley prevé una instancia para la atención de quejas por parte de los afiliados o beneficiarios.

En lo que respecta a la elección de la entidad administradora de los fondos, la ley procura la mayor libertad posible, por lo que la Superintendencia deberá velar porque el afiliado tenga derecho a la libre elección y porque los traslados se den en la forma más ordenada posible, para lo cual se deben definir los trámites necesarios, la frecuencia apropiada, y las condiciones específicas que ameritan movimientos extraordinarios, procurando en



todo momento, evitar costos innecesarios y el menoscabo de los derechos de los afiliados.

**d. Control de los beneficios.** La reforma añade una nueva área de supervisión, que consiste en el otorgamiento de los beneficios en materia de pensiones. En efecto, la ley le otorga a la Superintendencia la facultad de fiscalizar los beneficios que promete el sistema, con el fin de garantizar a los afiliados o sus beneficiarios los derechos correspondientes

Las funciones a llevar a cabo en este sentido están determinadas por las opciones que ofrece cada régimen (renta vitalicia o renta permanente, en el caso del régimen obligatorio de pensiones complementarias, retiro total, retiro programado o renta vitalicia, en el caso voluntario), pero lo relevante es, en todo caso, vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Para llevar a cabo adecuadamente esta labor, lo es indispensable la aplicación de procedimientos estandarizados, verificar la precisión en el pago de los beneficios y propiciar la coordinación entre los agentes involucrados. Cuando corresponda, la labor supervisora incluye la definición e inspección de las bases técnicas que se utilizan en el cálculo de los costos y beneficios.

**e. Otras facultades y funciones complementarias.**

La capacidad de calificar y sancionar infracciones constituye el principal conjunto de instrumentos jurídicos que permiten una aplicación efectiva de la ley. Esta potestad sancionatoria, que en la legislación anterior era bastante restringida, se le otorga ahora a la Superintendencia de Pensiones, con lo cual le permitirá esta entidad podrá intervenir en forma oportuna en casos de incumplimiento de la normativa o infracción.

Además de lo mencionado en los párrafos anteriores, a la entidad supervisora le compete organizar y publicar las estadísticas del sector, realizar investigaciones y estudios con el objeto de facilitar la labor de supervisión, el desarrollo y la consolidación del sistema, aprovechar los adelantos informáticos disponibles para automatizar la gestión, coordinar los mecanismos técnicos que faciliten el trasiego de información y encargarse de los aspectos legales que atañen al régimen.

## **CONCLUSIONES**

La reforma planteada al sistema de pensiones costarricense intenta resolver, en forma permanente, los problemas estructurales detectados en los regímenes existentes y que constituían un obstáculo para su viabilidad en el largo plazo. Su formulación, lejos de constituir una solución radical de desmantelamiento de los sistemas tradicionales, se basa en principios de solidaridad social y surge como producto de un proceso de discusión y búsqueda consensuada entre los distintos grupos afectados.

El establecimiento de un sistema multipilar, responde a un enfoque integral que combina adecuadamente el aporte del ahorro colectivo del régimen tradicional con el del ahorro individual que se realiza mediante cuentas de capitalización individual. De esta forma, tanto el sector público como del privado, el patrono como el trabajador participan en una solución que procura grandes beneficios, sin necesidad de enfrentar altos costos sociales y fiscales.

Esta reforma se considera oportuna, por cuanto se está planteando anticipadamente a un posible colapso del sistema, no implica mayores cargas para patronos o trabajadores y prevé el uso de mecanismos que aseguran un bajo costo operativo.

En materia de supervisión, la legislación aprobada contiene los elementos necesarios que se requieren para una buena labor. Se dota al ente supervisor de instrumentos que le permitirán velar por la seguridad, rentabilidad y solidez financiera de los fondos, llevar a cabo el seguimiento continuo para evitar problemas de administración y/o una exposición excesiva al riesgo, establecer los requisitos para el flujo oportuno y correcto de información y los medios para actuar con rapidez y eficiencia ante de infracción o incumplimiento.

A partir de la reforma se puede augurar la existencia de un sistema conformado con instituciones confiables, en el que se apliquen criterios de seguridad y rentabilidad en las inversiones y se cumplan los compromisos pactados.

Con el instrumental que provee la Ley de Protección al Trabajador y la experiencia acumulada por la SUPEN en este campo, es posible emprender una supervisión prudencial y preventiva, que estimule el desarrollo armonioso del sector y lo consolide, siempre salvaguardando el los intereses de los afiliados.