



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

CIOdD

Centro de Investigación
Observatorio del Desarrollo

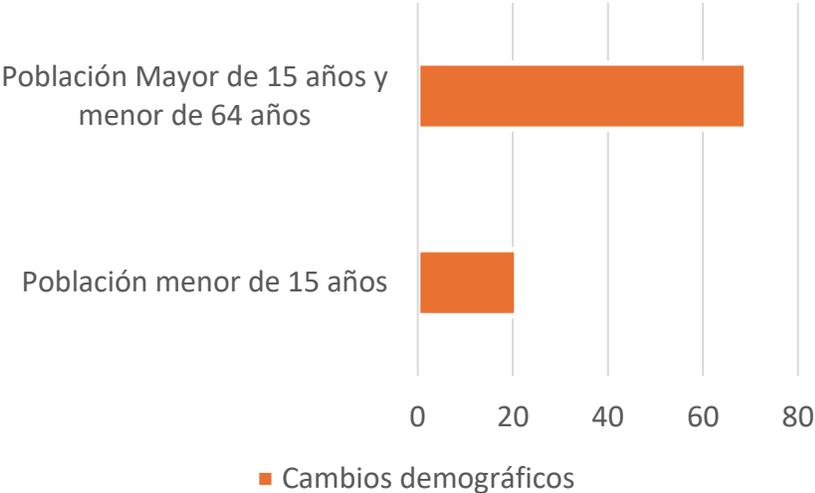
Análisis Integral del Sistema de Pensiones y su Legislación



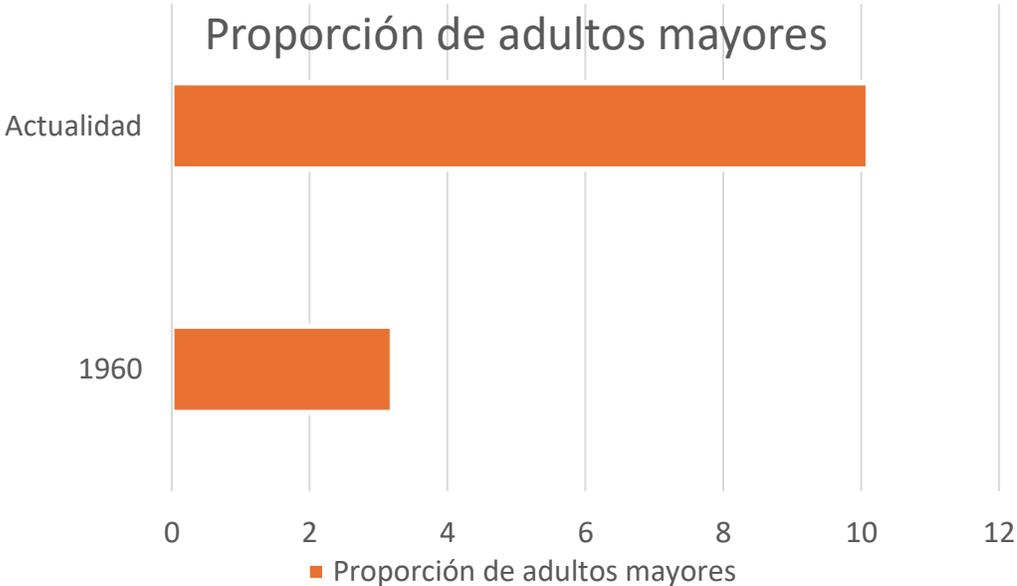
Contextualización

La población joven continuará disminuyendo, la de 15 a 64 años crecerá levemente, favorecida por una tasa de fecundidad por encima del nivel de reemplazo y una inmigración neta positiva. Sin embargo, la población de 65 años y más se triplicará, superando el millón de personas en 2040.

Cambios demográficos



Proporción de adultos mayores

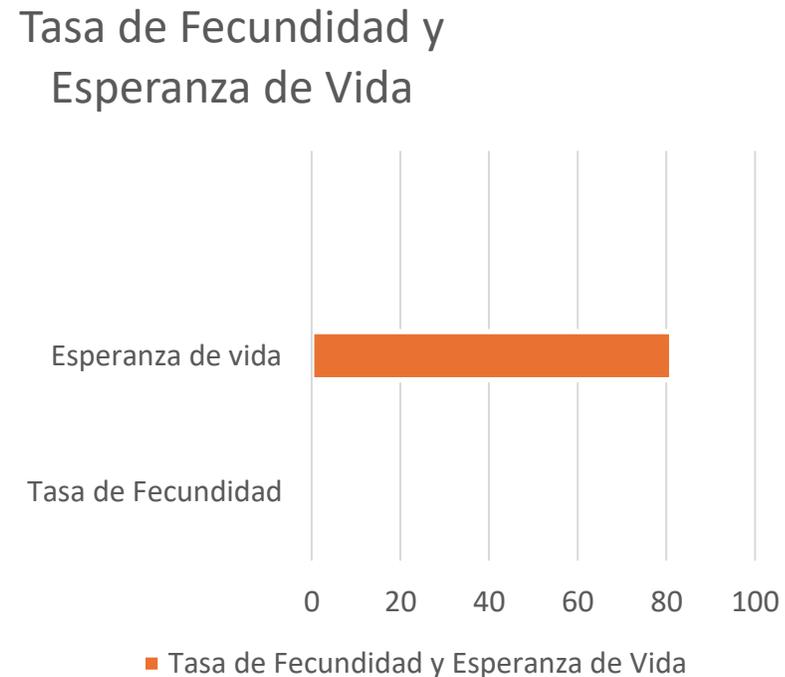
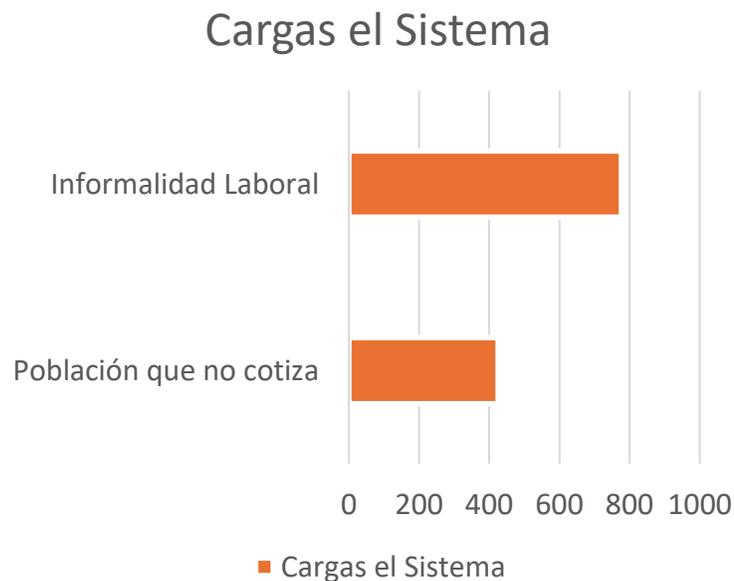


Contextualización

En 2023, más del 19% de (PEA), es decir unas 425,000 personas, no cotizaba en ningún régimen obligatorio de pensiones

El 56% de las personas mayores de 65 años no recibe beneficios de un régimen contributivo de pensiones.

Para 2040, se proyecta que más de un millón de costarricenses (19% de la población) serán personas adultas mayores, lo cual incrementará significativamente la demanda de servicios específicos y aumentará la presión sobre el sistema de pensiones.



Alcances de normas conexas al Sistema Nacional de Pensiones

Ley N. 7302: Ley de Creación del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional Costarricense:

- Regula las pensiones de los funcionarios públicos no cubiertos por IVM de la CCSS, el RCC del Magisterio Nacional y el Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.
- Unifica y regula los antiguos regímenes especiales, eliminando excesos y garantizando igualdad entre los beneficiarios.





Alcances de normas conexas al Sistema Nacional de Pensiones

Ley N. 7983: Ley de Protección al Trabajador

- Crea un sistema de capitalización individual para complementar las pensiones básicas y permite aportes adicionales de trabajadores y empleadores para ampliar los beneficios.
- Asignó competencias a la SUPEN para supervisar las operadoras de pensiones, definir políticas de inversión, aprobar comisiones, garantizar transparencia, resolver conflictos y sancionar incumplimientos.
- Fortalece el sistema de pensiones y amplían la protección social, especialmente para adultos mayores en condición de pobreza



Alcances de normas conexas al Sistema Nacional de Pensiones

- Ley N.17: Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y sus reformas
- Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social
- Reglamento General del Régimen de Capitalización Colectiva del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.
- Ley N.34 creación del Fondo de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial y sus reformas

Problemática del Sistema de Pensiones

- **Cambios Demográficos:** La población joven disminuye y la adulta mayor crece, proyectándose que los adultos mayores superarán el millón en 2040, aumentando la presión sobre las pensiones.
- **Informalidad Laboral:** Un 37.3% de la población está en el sector informal y no cotiza, lo que reduce la base contributiva y aumenta la pobreza en la vejez.
- **Proyecciones Críticas:** Se proyecta que el **IVM** agotará sus reservas en 2047, con ingresos negativos a partir de 2040. La morosidad y la alta concentración de bonos del gobierno agravan la situación
- **Necesidad de Reformas:** Es urgente fortalecer el sistema, ampliar la cobertura y formalizar el empleo para garantizar su sostenibilidad futura.



Competencias Normativas

Institución	Competencias	Base normativa
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Administra el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), realiza estudios actuariales e implementa reformas para sostenibilidad.	Ley N.° 17, Ley N.° 7983.
Junta de Pensiones del Magisterio Nacional	Administra el Régimen de Capitalización Colectiva (RCC), realiza estudios actuariales e implementa reformas para sostenibilidad.	Ley N.° 2248, Ley N.° 7531.
Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial	Administra el Régimen de Capitalización Colectiva (RCC), realiza estudios actuariales e implementa reformas para sostenibilidad.	Ley N.° 34 y sus reformas.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Supervisa los regímenes con cargo al presupuesto nacional, encargado de mantener registros.	Ley N.° 7302, Decreto N.° 21996.
Ministerio de Hacienda	Financia regímenes con cargo al Presupuesto Nacional Coordina transferencias para cubrir déficits	Ley N.° 7983, Ley N.° 8343.
Superintendencia de Pensiones	Supervisa y fiscaliza los regímenes, emite recomendaciones para sostenibilidad.	Ley N.° 7523, Ley N.° 7983



Oportunidades de mejora del marco legal del Sistema de Pensiones

- A pesar del interés de las instancias rectoras de los regímenes de pensiones en Costa Rica por solucionar las problemáticas del sistema, no se ha generado una ruta de acción clara.
- En los últimos años, solo se han realizado reformas limitadas, como la reforma al régimen del IVM y la Ley Orgánica del Poder Judicial (2018).
- El CIODD (2024) señala que muchas propuestas para fortalecer el sistema aún no se implementan, lo que retrasa la mejora financiera del sistema. La "factura demográfica" aumenta los costos de las pensiones, y sin medidas correctivas, las transferencias fiscales podrían llevar a agotamiento de las reservas.

Registros Actuariales



Características	CCSS	JUPEMA	Poder Judicial
Cotizantes activos	1,782,582	108 689	14,002
Pensionados	320,945	5 265	4,198
Razón de Solvencia	56.14%	101%,	76.92%
Déficit	74.6 billones	42 millones	634,154 millones
Contribución	11,66%	16.32%,	28,77%
Agotamiento total de las reservas	2047	-	2046

Áreas clave para la implementación de cambios estratégicos

Pensión Contributiva Básica y sus Desafíos

El CIOdD y la Cátedra del Envejecimiento en Pensión Contributiva Básica y sus Desafíos recomienda implementar reformas para mejorar la gestión de fondos, diversificar las inversiones y reducir la dependencia del presupuesto estatal, así como fomentar una cultura de ahorro desde temprana edad mediante políticas de educación financiera. Además, propone la creación de productos previsionales más flexibles y fortalecer los fondos voluntarios de pensiones, basándose en evaluaciones actuariales para cada régimen.



CIOdD Centro de Investigación
Observatorio del Desarrollo

FM Facultad de
Medicina

Áreas clave para la implementación de cambios estratégicos

Valuaciones actuariales Caja Costarricense de Seguro Social



El estudio actuarial del régimen IVM propone mejoras en el aumento de las cotizaciones, ajustes en la edad de jubilación y la diversificación de las inversiones para asegurar la viabilidad del sistema hasta 2050.



Recomienda gestionar el pago de la deuda del Estado, eliminar el retiro anticipado para mujeres, uniformar el porcentaje de pensión y redistribuir aportes patronales a instituciones estatales, así como explorar nuevas fuentes de financiamiento del Gobierno Central.



Áreas clave para la implementación de cambios estratégicos

Valuaciones actuariales Junta de Pensiones del Magisterio Nacional



El estudio actuarial del RCC del Magisterio Nacional recomienda mejorar la estrategia de créditos para maximizar su contribución a la tasa actuarial meta, intensificar el cobro de deudas por parte de los patronos morosos, y crear una base de datos depurada excluyendo a los pensionados del Régimen Transitorio de Reparto.



También se sugiere revisar y ajustar la tasa actuarial meta, que podría reducirse de 5.87% a 5.68%, para asegurar la viabilidad del régimen y mantener las proyecciones de estudios previos.



Áreas clave para la implementación de cambios estratégicos

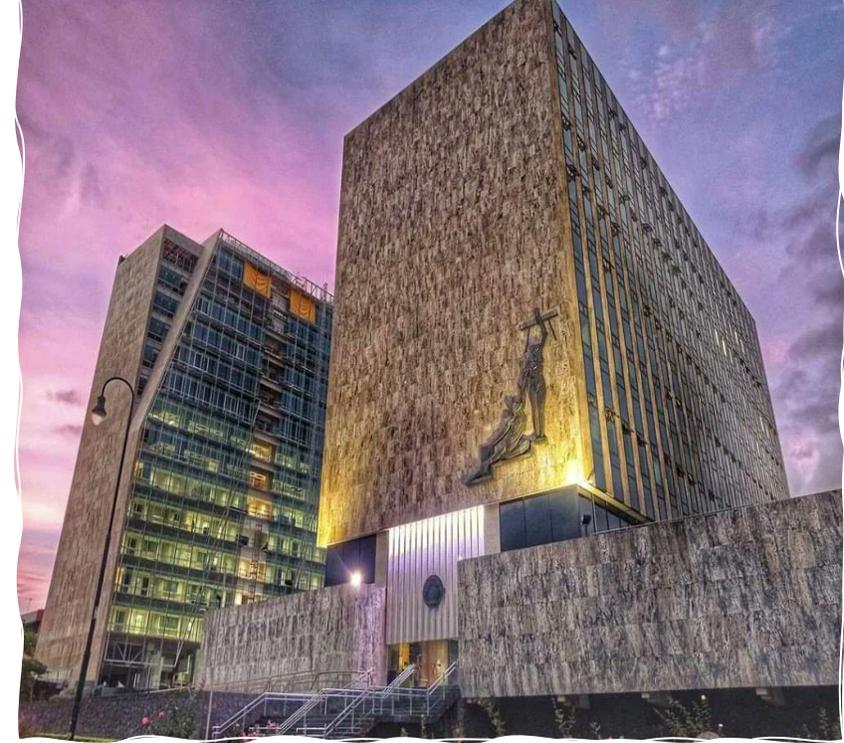
Valuaciones actuariales Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial



Propone la creación de un proyecto de ley para reducir el costo de los derechos en curso de pago en el FJP, con medidas como disminuir la tasa de reemplazo de los derechos sucesorios del 80% al 50% y limitar los ajustes por inflación al 50% durante 15 años.



Además, se recomienda monitorear y gestionar los riesgos de manera constante, integrando esta evaluación en los estudios actuariales futuros para asegurar la solvencia y la sostenibilidad del fondo



Recomendaciones de actores Nacionales

Contraloría General de la República

- Recomienda diversificar las inversiones del IVM, incrementar la edad de jubilación, y aumentar las tasas de cotización para asegurar la estabilidad financiera a largo plazo.
- Propone fomentar la formalización laboral y mejorar la gestión y transparencia del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROP).
- Sugiere políticas para reducir la dependencia de bonos del gobierno y ampliar la base de cotizantes.



Recomendaciones de actores Nacionales

Superintendencia de Pensiones

- Sugiere elevar el porcentaje de contribución al 15% y aumentar el número de cuotas de 300 a 360.
- Unificar la cuantía básica de las pensiones al 45% del salario promedio,
- Plantea la posibilidad de reducir las pensiones en caso de baja solvencia y mejorar la rentabilidad a largo plazo mediante la diversificación de inversiones, con mayor participación en mercados internacionales.
- Políticas para incentivar la formalización laboral y fortalecer la supervisión de los fondos.



Recomendaciones de actores Nacionales

Universidad de Costa Rica

Escuela de Matemáticas

- Monto mínimo de pensión del 40% de la base mínima contributiva y un tope de pensión de 5,4 veces esa base, además de un aumento gradual de las cotizaciones para el seguro de salud.
- Sugieren rangos de cotización entre 20,2% y 25,9% del salario para 2060
- Reformas en beneficios y requisitos, destacando que las mejoras en gestión e inversiones no resolverán por completo los problemas demográficos del sistema.

Recomendaciones de actores Nacionales

Edgar Robles Cordero

- Propone una reforma que integre los regímenes contributivo y no contributivo, creando una pensión básica financiada por impuestos generales que garantice la eliminación de la pobreza en la vejez.
- Sugiere un sistema de reparto basado en cuentas nocionales para vincular el esfuerzo contributivo de trabajadores asalariados y cuentapropistas.
- Diversificar las inversiones de los fondos de pensiones y flexibilizar el retiro programado,
- Recomienda la promoción del ahorro voluntario a través de contribuciones basadas en el consumo, como se ha hecho en México, Colombia y Chile.



Recomendaciones de actores Nacionales

Edgar Robles Cordero

- Explorar alternativas de financiamiento como el sistema de prima media general, ajustar la edad de retiro, el número de cotizaciones y la tasa de reemplazo para restaurar la sostenibilidad del IVM.
- Mejorar la gestión administrativa, optimizar la recaudación y diversificar las inversiones.
- Ampliar la cobertura del régimen, especialmente para trabajadores no asalariados en pobreza, y resolver conflictos de interés entre el IVM y el Seguro de Enfermedad y Maternidad.
- Propone crear reservas para riesgos de envejecimiento, invalidez y muerte en el Poder Judicial y generar rentabilidad a través de inversiones seguras.



Recomendaciones de actores internacionales

Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2023

- Creación de Políticas que fomenten empleo formal y la participación laboral femenina para mejorar el financiamiento de las pensiones.
- Vincular la edad de jubilación al crecimiento de la esperanza de vida y aplicar ajustes automáticos en los parámetros de las pensiones, como en otros países de la OCDE.
- Destaca la importancia del aprendizaje continuo y flexible para prolongar las trayectorias laborales
- Aumentar la cobertura de pensiones, ya que el 30% de los adultos mayores no recibe una pensión; una pensión universal para los más pobres costaría un 0.13% del PIB.



Recomendaciones de actores internacionales



El sistema de pensiones en Costa Rica: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, serie Macroeconomía del Desarrollo de la CEPAL

- Propone una política pública integral para el Sistema de Pensiones.
- Modificación de la distribución del gasto contributivo, enfocando más recursos en los regímenes del Presupuesto Nacional y JUPEMA
- Impulsar la formalización laboral y programas de afiliación para trabajadores informales.
- Se recomienda aumentar las tasas de cotización en el régimen de IVM de la CCSS, elevar la edad de jubilación y mejorar la diversificación de inversiones.
- En el régimen del Poder Judicial, se sugiere incrementar la tasa de cotización y adoptar cambios paramétricos para reducir el déficit.
- Se enfatiza la necesidad de una vigilancia constante sobre la sostenibilidad de los regímenes

Recomendaciones de actores internacionales

Financiamiento de las Pensiones en Costa Rica: Opciones de Reforma al Régimen por Invalidez, Vejez y Muerte - Fundación Friedrich Ebert

- Mantener la edad mínima de retiro en 65 años y aumentar progresivamente la cuota obrera del IVM en un 1% durante 5 años.
- Eliminar el retiro anticipado, establecer la edad mínima de jubilación en 65 años y aumentar el aporte tripartito de 10.66% a 12.16% para 2029.
- Revisar los escalones de la reforma de 2005 cada tres años y el traslado de contribuciones patronales al IVM, además de un rendimiento real anual de las reservas del IVM no inferior al 4.8%.
- Priorizar de la cobertura para grupos independientes, la creación de una pensión universal, la renegociación de la deuda estatal y el diseño de estrategias para la cobranza de la deuda empresarial.

FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES EN COSTA RICA

Opciones de Reforma al Régimen por Invalidez, Vejez y Muerte



Reformas implementadas en otros países

País	Reformas Implementadas
Dinamarca	Combina pensión básica pública, pensión complementaria del mercado laboral y ahorro forzoso (ATP). Reformas recientes promueven retrasar la edad de jubilación.
Nueva Zelanda	Plan no contributivo New Zealand Superannuation para mayores de 65 años. En 2007 se introdujo KiwiSaver, un plan de contribución definida de afiliación automática.
Noruega	Sistema mixto: pensión básica pública, pensión complementaria basada en ingresos y sistema de contribución definida.
Países Bajos	Aumentó la edad de jubilación a 67 años en 2024 y garantizó pensiones adecuadas para trabajadores asalariados.
Austria	Introdujo una recarga con verificación de recursos para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.
Bélgica	Promovió un plan de pensiones voluntario con incentivos fiscales para empleados sin pensión ocupacional.
Chile	En 2012 introdujo la auto inscripción obligatoria de trabajadores por cuenta propia, con un aumento gradual de la tasa de cotización.
Estonia	Vinculó la edad de jubilación a la esperanza de vida y permite a los asegurados seguir trabajando mientras reciben una pensión.
Francia	Ajustó la indexación de pensiones hasta 2033 y fusionó un programa de contribución de equilibrio.
Alemania	Implementó planes voluntarios de pensión y redujo tasas de cotización para personas de bajos ingresos.
Portugal	Permitió la jubilación anticipada para quienes tuvieran al menos 46 años de cotización.
Brasil	Reforma en 2019 que aumentó la edad de jubilación y modificó las contribuciones.

Sistemas de Pensión mejor calificados a nivel mundial según el Índice Global de Pensiones 2024

Países Bajos:

- El sistema de pensiones se financia mediante cotizaciones de los trabajadores y empresarios, y también con impuestos generales.
- La pensión de vejez se otorga a todos los ciudadanos a los 65 años, con un sistema de pensiones administrado por el Banco de Seguros Sociales.
- El Ministerio de Asuntos Sociales y el Ministerio de Salud supervisan la seguridad social.

Islandia:

- La edad de jubilación es de 67 años.
- Los residentes legales con al menos 3 años de residencia entre los 16 y 67 años tienen derecho a una pensión pública si sus ingresos son bajos. Además,
- Los aportes son del 12 % del salario, donde el empleador aporta el 8 % y el trabajador el 4%.
- El sistema es administrado por la Administración del Seguro Social y supervisado por el Ministerio de Bienestar y el Ministerio de Hacienda.



Sistemas de Pensión mejor calificados a nivel mundial según el Índice Global de Pensiones 2024

Dinamarca

- La edad de jubilación es de 65 años para los nacidos después de 1939.
- Cuenta con un sistema adicional llamado ATP (pensiones extraordinarias), que complementa la pensión pública.
- Es financiado principalmente con impuestos y contribuciones al mercado de trabajo, y supervisado por el Ministerio de Trabajo.

Noruega:

- El sistema combina una pensión básica por residencia, una complementaria basada en ingresos y una mínima para personas nacidas antes de 1954
- Está bajo el cargo de Administración de Trabajo y de Bienestar y la Administración de Trabajo y de Bienestar
- Cuenta con cuatro tipos de pensiones: pensión básica, complementaria, la pensión mínima y la pensión basada en ingresos



Propuesta Integral CIODD

Para enfrentar esta crisis, es crucial fomentar un consenso político y social que permita implementar reformas integrales basadas en evaluaciones actuariales recientes, estudios académicos y mejores prácticas internacionales. Desde el Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo de la UCR, proponemos acciones conjuntas que alivien la carga sobre el sistema y aseguren su sostenibilidad futura.

Desde el Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica consideramos oportuno evaluar estas posibles acciones para aliviar la carga a los sistemas de pensiones y la crisis que enfrentamos como país:



Propuesta Integral CIOdD



Valoración de la edad de retiro a la esperanza de vida y las tasas de cotización para aumentar la sostenibilidad del sistema.

La OCDE y la OIT sugieren ajustar la edad de jubilación según la esperanza de vida para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En Costa Rica, estudios del Poder Judicial, la CCSS, Robles y la UCR respaldan aumentar la edad de retiro y modificar beneficios para enfrentar déficits proyectados y cambios demográficos.

Implementar políticas que incentiven la formalización laboral.

La alta informalidad laboral se centra como un factor clave de la base contributiva insuficiente en Costa Rica, y propone incentivar la formalización. La OCDE y la CEPAL respaldan políticas para incluir a mujeres, jóvenes y trabajadores de bajos ingresos en el sistema formal, fortaleciendo así el sistema de pensiones.

Propuesta Integral CIOdD



Mejorar la diversificación de las inversiones de los fondos de pensiones

La diversificación de inversiones es crucial para mejorar la rentabilidad y reducir el riesgo. La Superintendencia de Pensiones, la Contraloría General, la OCDE y la OIT apoyan la diversificación, incluyendo inversiones nacionales e internacionales. Países como Chile han demostrado que estas estrategias refuerzan la sostenibilidad a largo plazo.

Valorar la jubilación anticipada para extender el tiempo de contribución de los cotizantes.

La Superintendencia de Pensiones y la Mesa de Diálogo 2017 proponen eliminar la pensión anticipada para mejorar la solvencia del sistema, siguiendo prácticas de otros países. La OCDE también respalda esta medida, indicando que prolongar la vida laboral favorece la sostenibilidad del sistema y el bienestar de los jubilados.

Propuesta Integral CIOdD



Desarrollar campañas de educación financiera para sensibilizar a la población sobre la importancia del ahorro y la planificación para la jubilación.

El CIOdD resalta la importancia de promover la cultura del ahorro y la educación en pensiones desde temprana edad, sugiriendo políticas públicas para garantizar un compromiso a largo plazo. La OIT, en su modelo multipilar, también enfatiza la educación y la transparencia para que los cotizantes comprendan los beneficios de sus aportes y se comprometan más con el sistema.

Mesa de diálogo y trabajo multisectorial

La mesa de trabajo intersectorial tiene como objetivo abordar los desafíos del sistema de pensiones, como la informalidad laboral y el aumento de la esperanza de vida, mediante un marco normativo unificado que promueva la sostenibilidad, equidad y transparencia. Este foro de diálogo y toma de decisiones incluirá a la CCSS, JUPEMA, SUPEN, CIOdD, MTSS, Ministerio de Hacienda y representantes de la sociedad civil y población pensionada.

Propuesta Integral CIOdD



Política Pública de Estado para atender los desafíos del Sistema Nacional de Pensiones.

Se propone la creación de un Consejo Nacional de Pensiones que reúna a todas las instancias rectoras y administradoras de los regímenes de pensiones, como el Ministerio de Trabajo y la Superintendencia de Pensiones, para articular decisiones consensuadas sobre el futuro del sistema. Este consejo revisaría el marco legal, las valuaciones actuariales y formularía una política pública que aborde desafíos clave como el envejecimiento de la población, la baja natalidad, la informalidad laboral y la falta de cobertura. Además, se sugiere implementar campañas de educación sobre la importancia del sistema y las responsabilidades de los actores involucrados.



Comienzo de la ruta

La implementación de la ruta de acción debe ser un esfuerzo coordinado entre las partes involucradas, a través de responsabilidades específicas y un cronograma claro para cumplir las metas establecidas. Además, es importante establecer mecanismos de seguimiento y evaluación para ajustar las acciones conforme sea necesario y asegurar la efectividad de las reformas.

Incidir el cambio

Invitamos a todos los sectores involucrados, a unirse en la creación de una mesa de trabajo para fortalecer y asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones. Solo con colaboración y compromiso podremos enfrentar los desafíos y construir un futuro más equitativo y resiliente para las generaciones presentes y futuras.

¡Muchas Gracias!

