

Regímenes de Pensión:

Situación y Perspectivas en España y Costa Rica

Autor: Dr. Edgar Robles Cordero
Superintendente de Pensiones
supen@supen.fi.cr

Seguridad social
Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
Beneficio definido
Contribución definida
Sostenibilidad
Valuaciones actuariales

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 existen regímenes sustitutos del RIVM, por ejemplo: empleados del Poder Judicial y del Magisterio Nacional.

La sostenibilidad en regímenes de beneficio definido requiere que estén diseñados técnicamente y sean correctamente gestionados. Se mide a través de valuaciones actuariales, cuyo resultado indica si se requieren acciones y de qué tipo: incremento de cotizaciones o cambios en el perfil de beneficios, una combinación.

Los afectan cambios demográficos como disminución de la tasa de natalidad e incremento de la expectativa de vida. También la ausencia de políticas de gobernanza y el riesgo político.

INDICE

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 3 |
| I Sistema Nacional de Pensiones | 4 |
| 1. Principios de la seguridad social | 4 |
| 2. Reseña histórica | 4 |
| 3 Características | 6 |
| 4 Conformación | 8 |
| 5 Cobertura..... | 9 |
| 6 Las valuaciones actuariales | 10 |
| II Evolución de los portafolios de inversiones | 12 |
| III Situación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM) | 16 |
| 3.1 Aspectos generales | 16 |
| 3.2 Efecto de los cambios demográficos en la sostenibilidad actuarial del RIM | 18 |
| 3.3 Situación actuarial..... | 20 |
| 3.3.1. Hipótesis utilizadas versus la realidad..... | 20 |
| 3.3.2 Proyecciones actuariales | 22 |
| 3.3.3 Problemas de diseño..... | 24 |
| 3.4 Gobierno corporativo | 26 |
| 3.5 Riesgo Político | 28 |
| IV. Situación del Fondo Jubilaciones y pensiones Poder Judicial | 29 |
| 4.1 Aspectos generales | 29 |
| 4.2 Déficit Actuarial | 29 |
| 4.3 Diseño del Fondo de jubilaciones y pensiones del Poder Judicial | 31 |
| 4.4 Problemas detectados producto de la Supervisión del fondo | 32 |
| V. Conclusiones | 34 |
| Referencias | 36 |

Introducción

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) es parte de la seguridad social de Costa Rica y está conformado por varios regímenes. Su origen se remonta al año 1886, con la creación del régimen del magisterio nacional, y se vio fortalecido con la creación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte a mediados del siglo veinte, que cubre a los trabajadores asalariados y trabajadores independientes. 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.º 7982.

En este documento se comentan algunos principios de la seguridad social, se hace una breve reseña histórica, sus características, su conformación y cobertura, y se destaca la importancia de los estudios actuariales para los regímenes de beneficio definido.

En el apartado II se explica la evolución de los portafolios de inversiones, que son el principal activo que respalda los aportes realizados por trabajadores, patrono y Estado, cuya finalidad es pagar una pensión ante la contingencia de la vejez, la invalidez o la muerte.

En el punto III se explica la situación del RIVM y en el IV la situación del Fondo de jubilaciones y pensiones del Poder Judicial, dentro de lo cual se destacan los problemas de diseño, de gestión y de gobernanza. Finalmente, en el apartado V se presentan las conclusiones.

I Sistema Nacional de Pensiones

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.

2. Reseña histórica

Los regímenes de pensión en Costa Rica se remontan al año 1886 (Ley General de Educación Común) cuando se creó el régimen de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional que posteriormente, se consolida con la promulgación de la Ley No. 2248 de 1958. Con la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social se crea el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM), principal régimen de pensión en el país.

El Estado costarricense históricamente ha procurado brindar a los ciudadanos las mejores condiciones de bienestar social, de conformidad con la situación económica del país. No obstante, los regímenes de pensión han tenido que hacerle frente a diversos problemas y falencias, principalmente debido a que no

fueron diseñados con apego a la técnica, han presentado dificultades de cobertura, costos crecientes, escasa capitalización y serios problemas en su gestión, aunado a otras dificultades como las crisis económicas y fiscales, y los cambios demográficos y sociales.

Por lo expuesto, fue necesario promover reformas en los años noventa con el objetivo de mejorar las finanzas públicas y satisfacer la necesidad de racionalizar los gastos, por lo que no había justificación para seguir manteniendo regímenes de pensión deficitarios.

La inflación que se dio en la década de los ochenta generó que los regímenes de pensión obtuvieran una tasa real de rendimiento negativa, situación que dificultaba la recuperación de las reservas de los fondos, mientras que en sentido contrario la concesión de los beneficios inevitablemente presentaba una tendencia a crecer, pues las pensiones están indexadas a la inflación. Esto creó un claro descalce entre los beneficios y los aportes.

Dentro de las reformas que se promovieron destaca el “Proyecto de Emergencia sobre los regímenes de jubilación y pensiones con cargo al Presupuesto Nacional”, aprobado por el Poder Legislativo el 30 de junio de 1992. Se trata de la Ley Marco de Pensiones que tomó en consideración a regímenes especiales como beneméritos de la patria, expresidentes, diputados, pensiones de guerra y a las personas que fueran galardonadas con el “*Premio Magón*”.

En 1995 se crean los planes de pensiones complementarios con la promulgación de la Ley 7523 “*Régimen Privado de Pensiones Complementarias y Reformas de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y del Código de Comercio*” y se crea la Superintendencia de Pensiones (SuPen).

El 18 de febrero de 2000 se promulgó la Ley de Protección al Trabajador que permitió la creación del Régimen obligatorio de pensiones complementarias (ROP)

y buscó fortalecer el Régimen voluntario creado desde 1995, ambos bajo la modalidad de capitalización individual.

3 Características

A partir de la creación de los planes de pensiones complementarios con la implementación del ROP, puede decirse que el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) es de naturaleza multipilar. Existen diferentes niveles o pilares de protección, que cumplen funciones diferentes y complementarias entre sí, y procuran la protección integral de la población en su etapa de retiro.

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.

El pilar de beneficio definido está altamente expuesto a riesgos como el envejecimiento de la población, el desempleo y las presiones de naturaleza política, aspectos que afectan menos o podrían no afectar del todo al pilar de contribución definida. De otro lado, en condiciones de alta inflación y crisis en el mercado financiero, los riesgos a que se ve expuesto el pilar de contribución definida son mayores que los que enfrenta el pilar de beneficio definido.

Se han identificado algunos aspectos críticos que se deben considerar a fin de garantizar el éxito de la transición a un sistema multipilar. Entre estos cabe destacar los siguientes (1):

- a) **El tamaño y la estructura del segundo pilar:** El segundo pilar de capitalización individual obligatoria no debe ser pequeño, de otra manera los costos de administración se constituirán en un problema insoslayable. Además, antes de establecer el segundo pilar deben cumplirse ciertas condiciones en el mercado financiero y establecerse algunas reglas básicas como la separación del capital de las operadoras de los recursos administrados y la custodia de los valores a cargo de una entidad independiente.
- b) **Capacidad de supervisión:** Debe considerarse que generar capacidad de supervisión toma tiempo, a menos que previamente existan en funcionamiento instituciones de supervisión para fondos de inversión, bancos o compañías de seguros, cuya experiencia pueda ser transferida fácilmente.
- c) **Dirección y administración:** Es necesario realizar importantes cambios en el proceso de cobro de las cotizaciones, especialmente si se elige un sistema de cobro centralizado para ambos pilares. Se requiere tiempo y asistencia técnica para modernizar la gestión de la información mediante sistemas computarizados.

4 Conformación

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.

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.

El RNC es un programa de carácter asistencial orientado al sector de la población que, aunque se encuentra en estado de necesidad económica, no está cubierto por los regímenes contributivos. La existencia de este programa constituye un rasgo distintivo del sistema de pensiones costarricense, que lo diferencia del común de los restantes países latinoamericanos.

Existen otros regímenes no contributivos, pero que no tienen como fin otorgar pensiones por montos básicos, sino proporcionar pensión a algunas personas en razón del mérito que les corresponde por la función pública desempeñada o por su papel dentro de la vida nacional; estos son el Régimen de Pensiones y Jubilaciones de Expresidentes de la República y el Régimen de Pensiones y Jubilaciones de Beneméritos de la Patria, Autores de Símbolos Nacionales y Ciudadanos de Honor.

5 Cobertura

Aunque el régimen general de pensiones (IVM) experimentó en sus primeros años un crecimiento importante en su cobertura, este indicador había permanecido prácticamente estancado desde el año 1975 cuando alcanzó a cubrir aproximadamente el 50% de la población económicamente activa (PEA). En la actualidad, la cobertura del RIVM alcanza el 61,0% de la PEA.

Aunque el SNP cuenta con una de las coberturas más altas en el ámbito latinoamericano, es claro que está muy lejos de alcanzar niveles satisfactorios. En este sentido, es importante resaltar que los sistemas de pensiones usualmente no

tienen mayores problemas para abarcar a los trabajadores del sector formal de la economía, pero se estancan o avanzan más lentamente cuando se trata de cubrir a los trabajadores informales.

En el caso costarricense, aparte de las dificultades usuales, los trabajadores asalariados están legalmente obligados a cotizar para un sistema de pensiones; igual con los no asalariados, pero por no tener un patrono, deben realizarlo directamente, algo que no todos hacen. Adicionalmente, existen otros factores como las dificultades administrativas para controlar la afiliación y aportación de ese segmento de la población y la escasa capacidad contributiva de los trabajadores informales.

La extensión de la cobertura a los sectores excluidos se relaciona directamente con las posibilidades de desarrollo del sector formal y con las características que muestran estos estratos, entre las que sobresalen su condición socioeconómica, su nivel cultural, su distribución geográfica y el modo de inserción en los procesos productivos. Estas características determinan su capacidad contributiva y las posibilidades administrativas y operativas de las entidades encargadas de la seguridad social para hacerlos sujetos de sus programas.

6 Las valuaciones actuariales

Los regímenes de beneficio definido requieren estudios actuariales que analicen su sostenibilidad en el largo plazo. A partir de la supervisión sobre el SNP ejercida por la SuPen, se ha normado lo relativo a las valuaciones actuariales, en el Reglamento actuarial para los regímenes de pensiones creados por leyes especiales y regímenes públicos sustitutos al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. En este reglamento se establecen los lineamientos para la realización de estudios actuariales y los requisitos del profesional o firma que los realiza.

También indica que los estudios deben realizarse de conformidad con las especificaciones técnicas del régimen. Asimismo, solicita que las recomendaciones y acciones para atenderlas deben dirigirse a actuar sobre las variables de esas especificaciones.

El actuario, para realizar su estudio, requiere insumos que le son suministrados por el régimen, relativos a normativa aplicable (leyes, reglamentos, acuerdos) en cuanto a edad de jubilación, tiempo de servicio, salario de referencia, tasas de reemplazo, tope de pensión, tasa de crecimiento de los salarios. También requiere la composición de las inversiones, el detalle de la población activa que contenga la fecha de nacimiento, la fecha de ingreso (para saber el tiempo de servicio y fecha aproximada de pensión por vejez), los beneficiarios, el salario, el detalle de la población pasiva que contenga la fecha de nacimiento, el monto del beneficio, la forma de revalorización de pensiones, los beneficiarios, y el tipo de contingencia (vejez, invalidez, sobrevivencia). Además, necesita las tablas de mortalidad, de invalidez, y los estudios actuariales anteriores, si no fueron realizados por él.

Por este motivo, la forma en que el régimen lleve la información de su población activa y pasiva es fundamental, así como los controles en torno a ella. Del mismo modo, la entrega total de la normativa que aplica al régimen. Con base en esa información y su análisis, el actuario determina las hipótesis que empleará en su valuación.

En las valuaciones actuariales, por lo general, se asume que las personas se pensionan al cumplir los requisitos. Sin embargo, algunas de ellas postergan el retiro, otras tardan más de lo esperado en obtener los requisitos (por permisos sin goce de salario por ejemplo) y aún otras no llegan a pensionarse por el régimen (se trasladan a otro). Por eso es difícil precisar el número de personas que se jubilan a cada año.

Ahora bien, cuando el diseño de un régimen es deficiente, aún sin que existan decisiones administrativas (apoyadas por acuerdos del cuerpo colegiado que administra el régimen), el régimen tendría problemas de sostenibilidad que mantendrían la tasa de cotización en niveles inviables.

II Evolución de los portafolios de inversiones

Al analizar el portafolio de inversiones tanto de los regímenes de capitalización colectivos (RC) como de los regímenes de capitalización individual (RCI) para el período 2007 – 2011 (dolarizados), se observa que en estos cuatro años, hay un alto crecimiento que alcanza 62% y 100% para los RC y RCI respectivamente, apoyado tal crecimiento en inversiones del sector público costarricense, en particular en Gobierno Central (GC) y Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Los RCI crecen más rápido porque tales fondos aún no han ingresado plenamente en la etapa de desacumulación (beneficios), en tanto los RC se encuentran en este proceso prácticamente desde su inicio. Así, mientras los RCI capitalizan la mayor parte de los aportes de los afiliados y rendimientos de las inversiones, en los RC casi la totalidad de las aportaciones se utilizan para el pago de beneficios, tal como se puede observar en los gráficos 1 y 2.



Gráfico 1

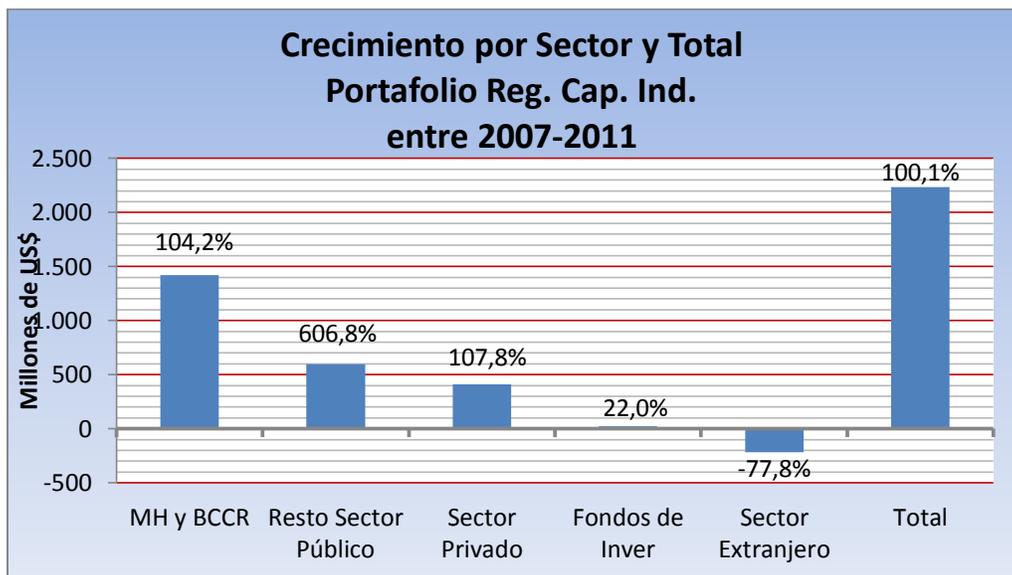


Gráfico 2

Precisamente en los gráficos 3 y 4 se observa con mayor claridad la predominancia año a año, en ambos tipos de regímenes, del crecimiento de las inversiones en Gobierno Central y BCCR.

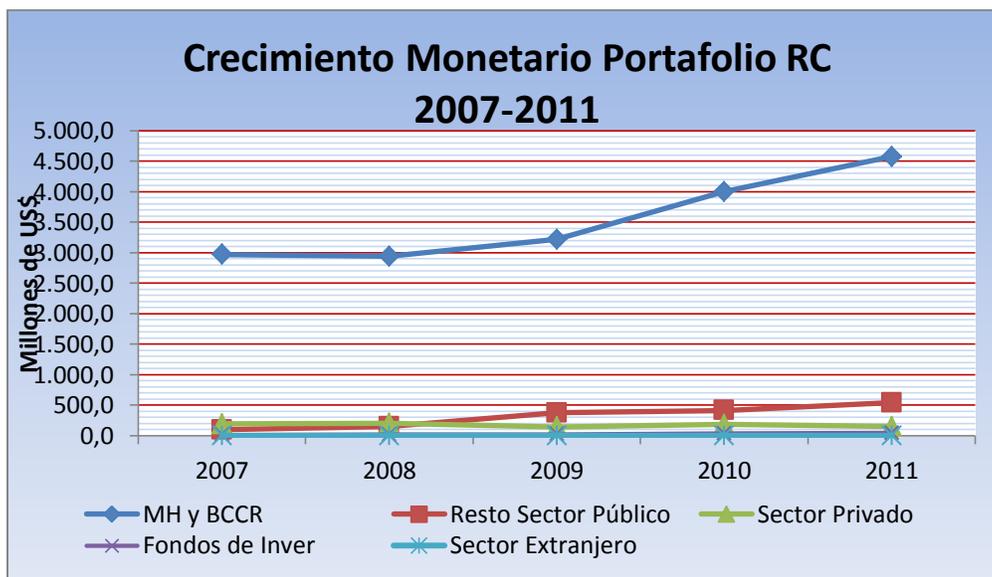


Gráfico 3

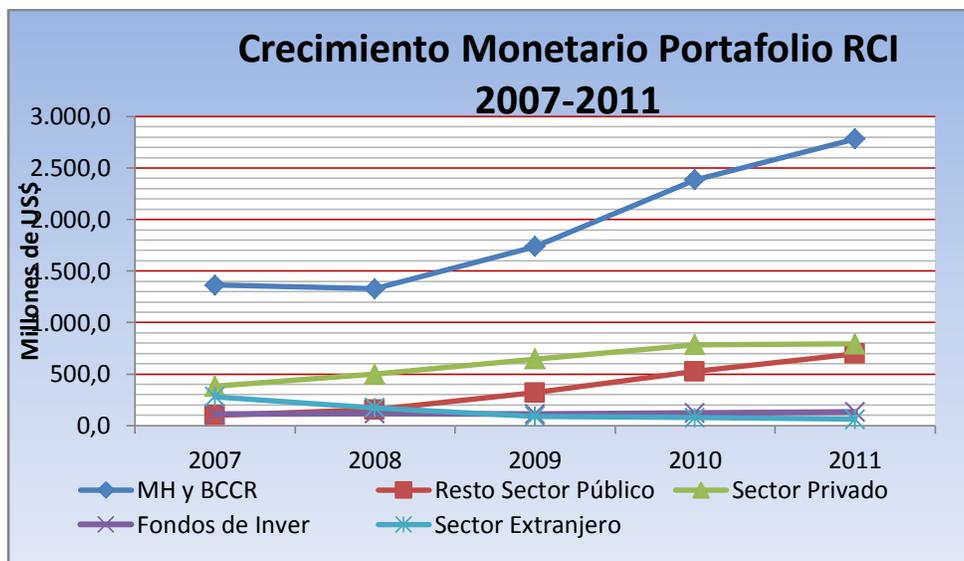


Gráfico 4

También se puede observar que las inversiones en el extranjero son prácticamente nulas. Tuvieron su punto más alto en los RCI en el año 2007, cuando alcanzaron 12,5% de los portafolios de inversión; en el año 2011 cayeron a 1,4%, como respuesta a la crisis internacional. En tanto, en los RC las inversiones en el extranjero han sido casi inexistentes, en buena medida por las legislaciones restrictivas que consideran, incorrectamente, al Estado costarricense como la inversión más segura.

Por otro lado, en los gráficos 5 y 6 se aprecia que las inversiones de los RC en el sector privado son mínimas, no así en los RCI, en los que han tenido mayor presencia y en promedio se acercan a 18% de sus portafolios. Se puede observar que en los RC la concentración en el sector público ha sido cercana al 95% y en los RCI se ha encontrado en niveles inferiores al 80%. También, en los últimos años, en los RCI se han sustituido las inversiones en el extranjero por inversiones en el resto del sector público.

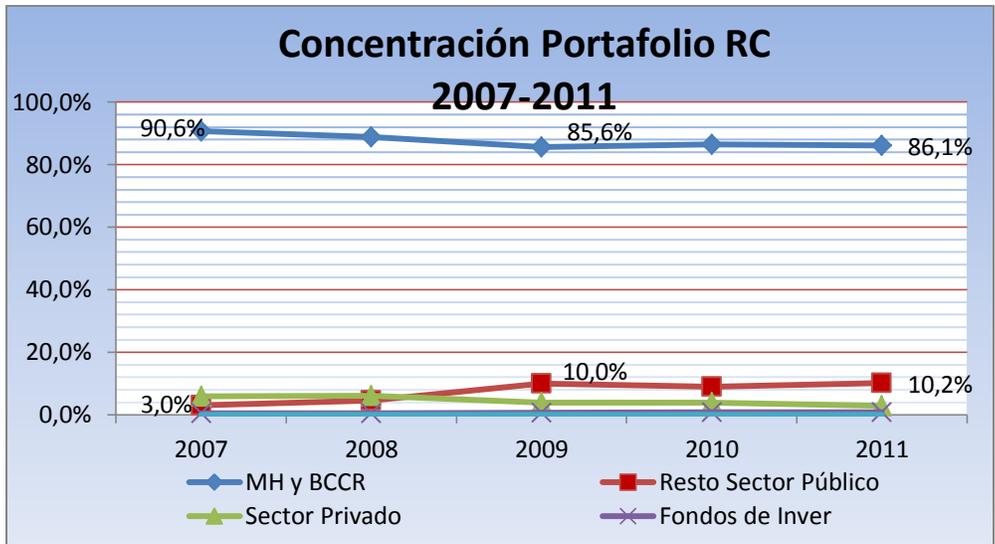


Gráfico 5

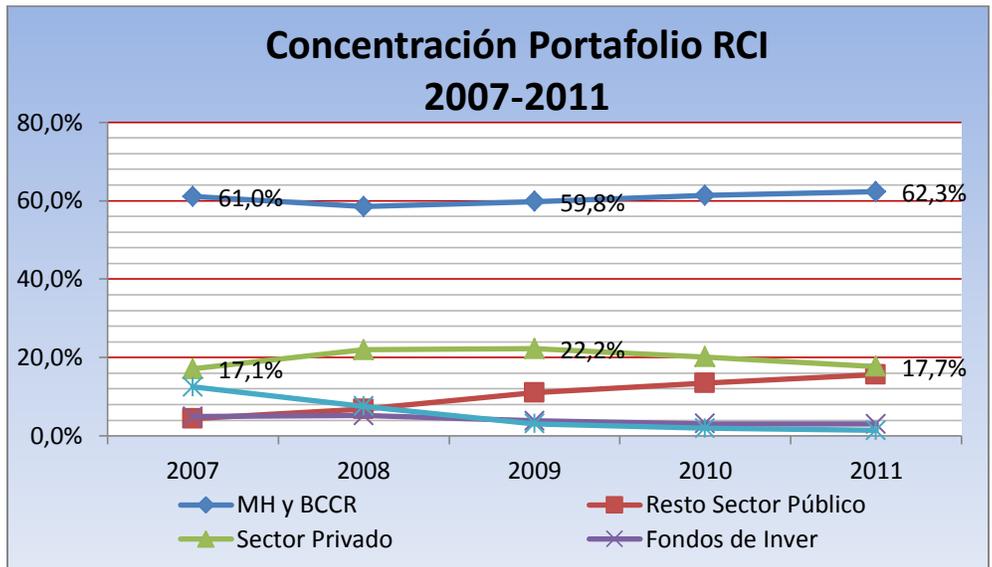


Gráfico 6

Finalmente, un tema interesante de apreciar en el gráfico 7, es que las inversiones de los RCI, representan año a año, una proporción mayor en relación con las inversiones de los RC, de forma que para el año 2007 son un 68% y para el 2011 alcanzan un 84%, lo que evidencia un mayor ritmo de crecimiento de los fondos de capitalización individual, que como antes se dijo, obedece a las diferencias en la madurez de ambos tipos de regímenes.

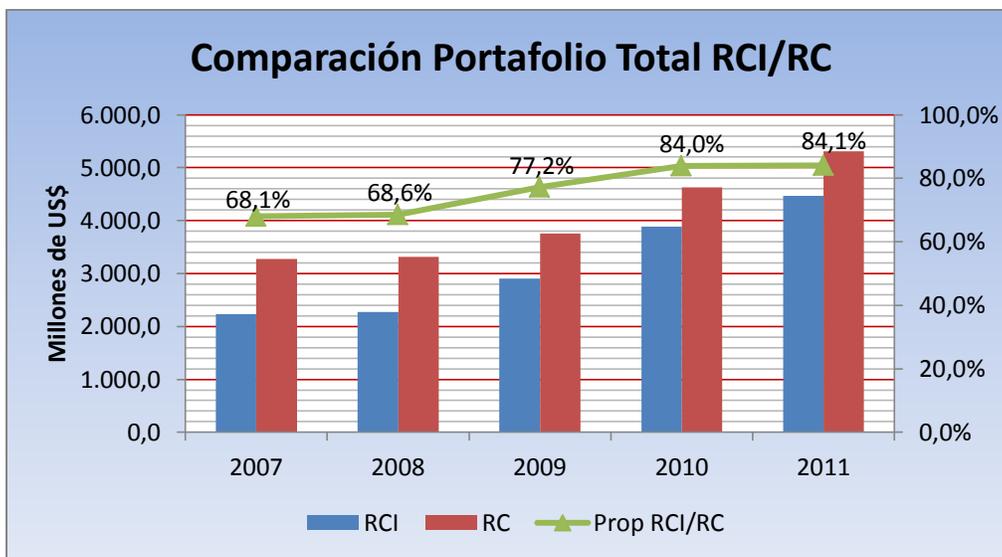


Gráfico 7

III Situación del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM).

3.1 Aspectos generales

Las distintas valuaciones actuariales realizadas al RIVM señalan que el régimen es deficitario e insolvente en el mediano y largo plazo. El RIVM tiene problemas de diseño (no es sostenible en el largo plazo) que requieren ser solucionados, de lo contrario la viabilidad del régimen en el largo plazo se encuentra seriamente amenazada, como se explica a continuación:

- El RIVM fue creado en julio de 1947 cuando el país tenía tasas de natalidad elevadas y una baja población de adultos mayores. Actualmente se experimenta un cambio demográfico importante, pues ha habido un crecimiento en la esperanza de vida similar al de países desarrollados y una notable baja en la tasa de natalidad, de acuerdo con los datos del último censo nacional. Esto ha provocado que los partícipes activos han venido disminuyendo y los pensionados han venido aumentando.
- De conformidad con los resultados de los cálculos realizados por la SuPen, la mujer aporta para su pensión un 52% y el hombre un 58%; la diferencia es

financiada por los afiliados activos. Esto quiere decir que los trabajadores que se pensionan reciben un beneficio mayor al que realmente correspondería de acuerdo con las cotizaciones realizadas a través de su vida laboral. En este punto es importante eliminar cualquier malinterpretación en el sentido de que bajo ninguna circunstancia se está actuando en contra del principio de la solidaridad, pero sí que las aportaciones al régimen sean las que técnicamente se requieren, de forma que no se lesione su sostenibilidad.

- A pesar de que el RIVM ha sufrido varias reformas, con el objetivo de aumentar su cobertura y otras tendientes a modificar el perfil de beneficios y requisitos, la última, vigente desde el año 2005 no fue suficiente y en la actualidad, los ingresos que financian el sistema están creciendo a una tasa menor al crecimiento de los gastos.
- Existe claridad de que los aportes de los afiliados no serán suficientes para financiar los beneficios en el momento de pensionarse. Esto significa que deben tomarse decisiones oportunamente, para garantizar que los futuros pensionados van a recibir los beneficios prometidos.
- A esta situación se agrega que la gobernanza del RIVM ha sido débil: no ha habido racionalización de los gastos administrativos, especialmente después de la reforma del año 2005, y más bien las altas autoridades de la CCSS se vieron obligadas a intervenir en el año 2010 la Gerencia de Pensiones, por problemas de gestión e incremento en los costos administrativos.
- En RIVM tiene deficiencias de control interno y riesgos operacionales, que se evidencian en varios temas, como la evasión y la morosidad tanto en patronos activos como inactivos; ausencia de registros auxiliares; plataforma informática desactualizada; sistema de créditos (SICRE) con problemas contables y de seguridad lógica; bloque de inconsistencias (datos erróneos de afiliados); control de firmas en actas del comité de inversiones y de riesgos; apoyo que recibe de otras áreas no responde a las prioridades del RIVM, un ejemplo de ello son las *Guías de Calificación de la Invalidez y la Discapacidad*, que no han sido revisadas por la Gerencia Médica de la CCSS.

- El portafolio de inversiones del RIVM enfrenta el riesgo de concentración debido a que al 31 de agosto de 2012 el 91,7% se encuentra invertido en Gobierno y Banco Central.

3.2 Efecto de los cambios demográficos en la sostenibilidad actuarial del RIM

Costa Rica es un país en plena transición demográfica. El descenso continuo de las tasas de mortalidad y fecundidad que ha experimentado el país en los últimos años, ha provocado que esta última se ubique incluso por debajo de la fecundidad de remplazo (2,1 hijos por mujer). La consecuencia de este comportamiento demográfico es el envejecimiento poblacional, ya que cada vez nacen menos niños mientras que la esperanza de vida de los adultos mayores aumenta.

Cuadro 1
RADIO DE SOPORTE SEGÚN PROYECCIÓN

| AÑO | OIT-2008 | CCSS-2008 | CCSS-2010 |
|------------|-----------------|------------------|------------------|
| 2009 | 8,67 | 8,12 | |
| 2010 | 8,88 | 8,22 | |
| 2011 | 9,03 | 8,25 | 7,40 |
| 2012 | 9,12 | 8,24 | 7,10 |
| 2013 | 9,13 | 8,18 | 6,80 |
| 2014 | 9,08 | 8,09 | 6,50 |
| 2015 | 8,97 | 7,97 | 6,40 |
| 2016 | 8,83 | 7,84 | 6,30 |
| 2017 | 8,65 | 7,79 | 6,20 |
| 2018 | 8,44 | 7,69 | 6,10 |
| 2019 | 8,21 | 7,56 | 5,90 |
| 2020 | 7,96 | 7,39 | 5,90 |
| 2025 | 6,66 | 6,32 | 5,40 |
| 2030 | 5,32 | 5,25 | 4,90 |
| 2035 | 4,25 | 4,44 | 4,40 |
| 2040 | 3,48 | 3,84 | 3,80 |
| 2045 | 2,97 | 3,36 | 3,30 |
| 2050 | 2,53 | 2,94 | 2,90 |

Para un régimen de pensiones de capitalización colectiva, como es el caso del RIVM, esto tiene consecuencias negativas, ya que ocasiona que cada vez haya menos trabajadores activos que soporten con sus cotizaciones el pago de los beneficios de la población pensionada.

En el cuadro 1 se presenta el radio de soporte (población afiliada/población pensionada) estimado en distintas valuaciones actuariales realizadas por la CCSS. Es evidente que los supuestos utilizados no han reflejado esta realidad, pues este indicador ha tenido que ajustarse a la baja en las sucesivas valuaciones. En todo caso, es claro que la relación afiliados/pensionados decrecerá aceleradamente en los próximos años, pasando de 7,1 en 2012 a 2,9 en el 2050 o antes, según la proyección más reciente.

Cuadro 2
ESPERANZA DE VIDA A LOS 60 AÑOS

| Período | Esperanza de vida | |
|-----------|-------------------|---------|
| | Hombres | Mujeres |
| 1950-1955 | 17,60 | 18,66 |
| 1955-1960 | 18,07 | 19,56 |
| 1960-1965 | 18,47 | 19,91 |
| 1965-1970 | 18,44 | 19,81 |
| 1970-1975 | 19,20 | 20,57 |
| 1975-1980 | 20,24 | 22,06 |
| 1980-1985 | 20,24 | 22,31 |
| 1985-1990 | 20,69 | 22,95 |
| 1990-1995 | 20,65 | 23,09 |
| 1995-2000 | 20,75 | 23,30 |
| 2000-2005 | 21,48 | 24,07 |
| 2005-2010 | 22,11 | 24,88 |
| ⋮ | ⋮ | ⋮ |
| 2050 | 23,33 | 26,07 |

La disminución de la tasa de mortalidad se refleja en el aumento de la esperanza de vida a las distintas edades. En el caso particular de las personas de 60 años, su esperanza de vida se ha incrementado entre 4,5 años (hombres) y 6,2 años

(mujeres), en los últimos 60 años. Más aún, si se consideran las proyecciones al año 2050, habría que agregar poco más de un año de esperanza de vida a ambos sexos, como se muestra en el cuadro 2.

Cada año adicional de esperanza de vida representa un alto costo para un régimen de pensiones. En el caso del RIVM esto puede dimensionarse si se considera que en el año 2011 el régimen pagó por concepto de pensiones cerca de 425 mil millones de colones (850 millones de dólares), cifra correspondiente a poco más de 165.000 pensionados. Ahora bien, se espera que para el 2026 la población de pensionados se haya duplicado y quintuplicado para el año 2050, lo que puede dar una idea de las consecuencias que tiene el aumento de la esperanza de vida sobre los costos del régimen.

3.3 Situación actuarial

3.3.1. Hipótesis utilizadas versus la realidad

Los estudios actuariales realizados por la Dirección Actuarial de la CCSS y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular con el desempeño que presentan algunas hipótesis, presentan diferencias importantes con lo que ha sucedido en la realidad. La SuPen ha señalado que el RIVM presenta un desequilibrio y es deficitario en el mediano y largo plazo, lo cual se evidencia incluso en las valuaciones actuariales de la CCSS y la OIT.

Cuando se comparan los supuestos de las proyecciones CCSS-OIT con la realidad, en particular respecto a la proyección de gastos e ingresos, se descubre que por tercer año consecutivo, desde que se realizaron, no existe una correspondencia ni siquiera cercana.

El estudio de la OIT, ya con las reformas aprobadas en el año 2005, indica que los ingresos por cuotas son insuficientes para cubrir los gastos del régimen entre los años 2027 y 2028, años en que la relación entre ingresos por cuotas y gastos

totales es 1,01. No obstante, la preocupación de la SuPen se fundamenta en que esa relación es prácticamente la observada en 2010 y 2011, años en los cuales el RIVM ha tenido que recurrir a los intereses generados por las inversiones para hacer frente a las obligaciones corrientes.

La SuPen ha determinado que en Costa Rica el 70% de los hombres y mujeres se pensionan al alcanzar 62 y 60 años, respectivamente. Sin embargo, la CCSS y la OIT asumieron en sus estudios que solo el 16% de los hombres y el 9% de las mujeres se pensionan a esa edad, al indicar que una mayor cantidad de pensionados ocurre después de los 69 años, según OIT, o 76 años, según la CCSS. Este supuesto invalida los resultados de estos estudios, pues al utilizarlo se genera una sobrestimación de los ingresos por concepto de contribuciones y una subestimación de los gastos por pensión.

La cobertura del RIVM en los últimos años ha crecido principalmente en el rubro de trabajadores independientes (los que se afilian en el escalón más bajo de contribución); sin embargo, ha disminuido entre los asalariados. Esta situación puede ser un indicador de una “informalización” del trabajo, o un mecanismo para aprovechar el incentivo perverso de afiliarse como trabajador independiente y así pagar una cuota de 8% en lugar de 34,3% que pagan los trabajadores asalariados y sus patronos.

La CCSS reconoce en sus propias valuaciones actuariales que es deficitario e insolvente en el mediano y largo plazo: en la valuación del año 2010 se presenta un Balance Actuarial a 100 años en el que, para el escenario base, se determinó un déficit de ₡19.288 miles de millones, lo cual es equivalente a 102% del PIB de 2010 y equivale a decir que se debe aportar como ingreso extraordinario al RIVM, para su sostenibilidad, alrededor de 1% del PIB cada año, durante los próximos 100 años.

La utilización de hipótesis incorrectas, que no concuerdan con la realidad del país, permite mostrar que el RIVM es sostenible a más largo plazo, lo cual hace que no se tomen acciones correctivas de manera oportuna. Aunque en la valuación actuarial del año 2010 se realizan algunos ajustes en las proyecciones, y se presenta la valuación a cien años, los análisis se realizan para períodos de treinta años, lo que permite mantener su propuesta de que el RIVM es sostenible por tres décadas más.

3.3.2 Proyecciones actuariales

No obstante que existen diferencias respecto a los años específicos en que el RIVM enfrentaría dificultades, todas las valuaciones actuariales de los últimos años coinciden en que el régimen enfrentará problemas en un plazo relativamente corto. Esto se evidencia en el hecho antes comentado de que los ingresos por cotizaciones apenas si son suficientes para cubrir el pago de las pensiones, e incluso en algunos meses el régimen ha tenido que recurrir al empleo de los ingresos por rendimientos para cumplir ese propósito, como lo muestra el cuadro 3.

Cuadro 3
AÑO CRÍTICO SEGÚN ESCENARIO Y VALUACIÓN

| ESCENARIO | OIT 2005 | NATHAL 2007 | OIT 2008 | CCSS 2008 | CCSS 2010 |
|--------------------------------|-----------------|--------------------|-----------------|------------------|------------------|
| Contribuciones insuficientes | 2011 | 2015 | 2028 | 2027 | 2011 |
| Ingresos totales insuficientes | 2022 | | 2038 | 2037 | 2038 |
| Reservas se agotan | 2028 | 2023 | 2044 | 2042 | 2042 |

También coinciden estas valuaciones en que, para equilibrar actuarialmente el régimen, la tasa de cotización debe aumentar significativamente (aún sobre la cotización máxima de 10,5% que se alcanzaría en el año 2035), lo que se desprende de la prima media calculada en cada una de esas valuaciones que se presenta en el cuadro 4.

Cuadro 4
PRIMA MEDIA SEGÚN VALUACIÓN

| Valuación | Prima media | Plazo |
|------------------|--------------------|--------------|
| NATHAL 2007 | 17,65% | 100 años |
| OIT 2008 | 11,01% | 50 años |
| CCSS 2008 | 11,30% | 50 años |
| CCSS 2008 | 13,97% | 75 años |
| CCSS 2010 | 15,24% | 100 años |

De no realizarse ajustes adicionales a la tasa de cotización, aún las proyecciones más irreales y optimistas (OIT 2008) estiman que los recursos del régimen se agotarán en el año 2044. A partir de ese año, la prima de reparto (porcentaje de los salarios que sería necesario cotizar para cubrir los gastos de cada año) crecería rápidamente, llegando al 25% en el año 2056 (en el año 2044 la tasa de cotización sería de 10,5%, por lo que para cubrir los gastos del año siguiente la prima debería incrementarse 70%), como se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5
PRIMA DE REPARTO SEGÚN VALUACIÓN OIT 2008

| Año | Prima |
|------------|--------------|
| 2045 | 17,88% |
| 2046 | 18,49% |
| 2047 | 19,13% |
| 2048 | 19,79% |
| 2049 | 20,44% |
| 2050 | 21,08% |
| 2051 | 21,73% |
| 2052 | 22,37% |
| 2053 | 23,03% |
| 2054 | 23,70% |
| 2055 | 24,37% |
| 2056 | 25,03% |
| 2057 | 25,71% |
| 2058 | 26,36% |

Ante la situación reseñada, la CCSS deberá buscar alternativas que permitan devolverle al RIVM la sostenibilidad actuarial en el mediano plazo. Una de estas alternativas es explorar otros modelos de financiamiento, tales como el sistema de prima media general, lo que implicaría elevar la prima a 11,01% para un período de 50 años, según el estudio de la OIT, a 10,90% para ese mismo período según la CCSS o a 17,65% para un período de 100 años, según el estudio realizado por la firma Nathal Actuarios y Consultores.

Otra opción es mantener los escalones tal cual se aprobaron en la reforma del año 2005 y adoptar el sistema de reparto en el año 2045, cuando la reserva del régimen se habría agotado, según las estimaciones de la OIT. Ahora bien, de cumplirse las proyecciones de ese organismo (la evidencia indica que estas proyecciones fueron excesivamente optimistas), la prima de cotización necesaria requeriría que la población cuente con una gran capacidad contributiva, tal como se reseñó anteriormente, lo que haría inviable este modelo de financiamiento, lo que significaría el cierre definitivo del IVM.

Finalmente, existe la posibilidad de modificar otros componentes del perfil de requisitos o del perfil de beneficios, lo cual mejoraría la sostenibilidad del régimen y eventualmente permitiría que el aumento de la prima sea menos abrupto, bajo cualquier sistema de financiamiento. Entre los requisitos que podrían cambiarse están la edad de retiro o el número de cotizaciones necesarias para acceder al beneficio (lo que tácitamente desplazaría la edad de retiro hacia adelante); mientras que del lado de los beneficios se podría variar el salario de referencia y la tasa de remplazo, o bien podrían modificarse diferentes componentes de ambos perfiles a la vez.

3.3.3 Problemas de diseño

El RIVM tiene problemas de diseño que se deben superar para evitar la insostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo. Sin embargo, se requiere

mejorar la gestión precisamente con el objetivo de racionalizar los costos administrativos, incrementar la recaudación y optimizar la gestión de las inversiones.

En lo que se refiere a la relación de aportes versus beneficios se observa que el esfuerzo contributivo que realizan los afiliados al RIVM es insuficiente para cubrir los beneficios que reciben. En otras palabras, la tasa de cotización establecida es insuficiente para financiar los gastos del régimen tal como anteriormente se comentó.

En el cuadro 6 se presentan los resultados de un ejercicio que consiste en comparar, a una misma fecha, el saldo de los aportes capitalizados realizados al régimen por un trabajador (capital acumulado), con el valor presente actuarial de la pensión que le correspondería a ese trabajador dada la historia laboral supuesta (capital necesario). Los datos se presentan para hombres y mujeres, utilizando como base de cálculo el salario promedio correspondiente a cada sector económico, según la segregación utilizada por la CCSS.

Cuadro 6

| SECTOR | SALARIO PROMEDIO | CAPITAL ACUMULADO | PENSIÓN IVM | CAPITAL NECESARIO | | RELACIÓN APORTES/BENEFICIO | |
|---------------------------|-------------------|----------------------|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|--------------|
| | | | | HOMBRE | MUJER | HOMBRE | MUJER |
| INSTITUC. AUTÓNOMAS | 788.021,45 | 52.700.788,08 | 468.053,22 | 85.738.420,05 | 94.605.208,61 | 61,5% | 55,7% |
| GOBIERNO | 624.228,96 | 41.746.779,95 | 380.754,70 | 69.746.995,89 | 76.960.003,37 | 59,9% | 54,2% |
| EMPRESA PRIVADA | 345.730,54 | 23.121.543,06 | 216.067,76 | 39.579.490,92 | 43.672.673,15 | 58,4% | 52,9% |
| CUENTA PROPIA | 158.141,58 | 10.576.089,81 | 98.832,16 | 18.104.165,86 | 19.976.439,82 | 58,4% | 52,9% |
| SERVICIO DOMÉSTICO | 130.348,89 | 8.717.388,86 | 81.462,84 | 14.922.438,88 | 16.465.668,98 | 58,4% | 52,9% |
| CONVENIOS ESPECIALES | 115.767,18 | 7.742.202,55 | 72.349,86 | 13.253.113,54 | 14.623.707,44 | 58,4% | 52,9% |
| TODOS LOS SECTORES | 357.680,50 | 23.920.724,48 | 223.536,00 | 40.947.530,83 | 45.182.191,30 | 58,4% | 52,9% |

FUENTE: El salario promedio se estimó con información proporcionada por la Dirección Actuarial de la CCSS en la página web www.ccss.sa.cr. En las estimaciones se utilizaron los siguientes supuestos: i) Tasa de inflación, de crecimiento de los salarios y de crecimiento de la pensión: 8%; ii) Tasa de capitalización de aportes: 3% real; iii) Densidad de cotización 75%; iv) Edad de jubilación: 64 años (hombres y mujeres); v) Tasa de descuento para estimación del capital necesario: 3% real; vi) Tablas de mortalidad: tablas dinámicas según Reglamento del CONASSIF. Los datos están expresados en términos reales (colones del 2011).

Del cuadro anterior se desprende que los afiliados al RIVM cubren con sus cotizaciones poco más de la mitad de los beneficios que perciben. También se evidencia que cuánto más alto el ingreso, mayor es la relación aportes/beneficios, lo cual se explica porque la tasa de remplazo del régimen es decreciente respecto del nivel de ingreso (a mayor ingreso, menor tasa de remplazo). Cabe considerar, además, que los resultados presentados consideran únicamente el valor presente actuarial del beneficio que corresponde al titular de la pensión y no el que correspondería a sus eventuales causahabientes, por lo que la relación aportes/beneficios sería menor.

Por otra parte, es importante tomar en consideración para mejorar los ingresos, que además de incrementar la cobertura es necesario que se materialice el cobro de la contribución relacionada con las utilidades de las empresas públicas del Estado que se establece en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador, Ley N°7983, con lo cual se pretende cumplir con el objetivo de universalizar la cobertura del RIVM a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza.

3.4 Gobierno corporativo

Las medidas de gobierno corporativo han sido un problema complejo en la CCSS, debido a que hay instancias que no proveen los incentivos necesarios para proteger los intereses de la institución, mediante la creación de valor, a través del uso eficiente de los recursos y la promoción de la transparencia de la información.

Sobre el particular, la CCSS no acepta el Reglamento de Gobierno Corporativo emitido por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, bajo la premisa de que es una institución que goza de absoluta autonomía e independencia de gobierno. Lo expuesto revela la falta de conocimiento técnico que se presenta en la entidad, principalmente en la gestión de riesgos.

Esa autonomía e independencia de gobierno ha impedido la supervisión completa del RIVM, lo cual ha sido utilizado como respaldo para no atender oportunamente los requerimientos de la SuPen y presentar obstáculos a la supervisión.

A partir de octubre de 2011 y hasta la fecha de este documento, se ha mejorado la comunicación con la Gerencia de Pensiones, observándose mayor apertura y disposición para cumplir con los requerimientos de la SuPen, situación que ha permitido reactivar la atención de requerimientos que son de gran importancia para el Seguro de Pensiones; no obstante, se presenta una oportunidad de mejora en el sentido de que es posible incrementar la eficiencia en la atención de los requerimientos pendientes.

Existen conflictos de interés a los cuales la CCSS no les ha buscado solución. La SuPen ha identificado subsidios entre el RIVM y el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), principalmente en lo que se refiere al alquiler de los edificios y propiedad del RIVM. Se determinó que el (SEM) estuvo alquilando al RIVM casi la totalidad de los 13 pisos del edificio central y los 15 pisos del edificio anexo en $\text{¢}39,5$ millones anuales, precio inferior al de mercado, lo que ocasionó que el RIVM dejara de percibir alrededor de $\text{¢}1.700,0$ millones anuales.

A la Presidencia Ejecutiva de la CCSS se le ha comunicado el riesgo inherente identificado en la Dirección de Inversiones, provocado porque en el proceso operativo de inversiones, tanto estructural como funcionalmente, la Dirección de Inversiones es la dependencia encargada de ejecutar las transacciones de compra y venta de los instrumentos financieros para ambos seguros (RIVM-SEM), hecho confirmado por la Contraloría General de República en su informe DFOE-EC-IF-04-2012 del 26 de junio de 2012.

Desde hace varios años la SuPen ha solicitado a la Junta Directiva de la CCSS, en los informes al Comité de Vigilancia, la separación estructural y funcional de los

seguros (RIVM y SEM), para efectos de promover la transparencia y reducir la posibilidad de conflictos de interés, recomendación que no ha sido aceptada.

3.5 Riesgo Político

“(...) Riesgo Político: Es aquel asociado a las actuaciones de los organismos gubernamentales de un país que afectan negativamente a las empresas. Los cambios en las normas, los cambios en la aplicación de las mismas, las actuaciones de las administraciones públicas que resultan perjudiciales para el negocio...” (2)

“El riesgo político, al igual que el riesgo operacional, puede presentarse de distintas formas. Los sistemas de seguridad social tienden a cambiar incesantemente como resultado de iniciativas políticas a menudo bien intencionadas pero que provocan discontinuidad operacional y a veces resultados perversos o sistemas demasiado complejos...” (3)

El RIVM está expuesto al riesgo político, por ejemplo, en relación con las políticas y estrategias de inversión el riesgo se materializa cuando en la toma de las decisiones se afecta la rentabilidad del RIVM, o se generan factores limitantes para el logro de las metas (potencial de pérdidas provenientes por cambios en las políticas gubernamentales o institucionales). Concretamente en lo que respecta a la cartera de créditos hipotecarios, en febrero de 2009 la Junta Directiva en la Sesión N° 9577 artículo 17, aprobó la disminución de dos puntos porcentuales en la tasa de interés de la cartera hipotecaria, a fin de ajustarse al “*Plan Escudo*” promovido por el Gobierno de la República.

La decisión anterior implicó una disminución en los ingresos financieros del RIVM situación que evidentemente incide en su sostenibilidad financiera y actuarial.

IV. Situación del Fondo Jubilaciones y pensiones Poder Judicial

4.1 Aspectos generales

El Fondo de jubilaciones y pensiones de los empleados del Poder Judicial (FPJ), es un régimen creado desde 1937 y regulado por la SuPen, la cual ha ejercido esta función desde el año 2000, de conformidad con lo establecido en la Ley del régimen privado de pensiones complementarias, N° 7523 y la Ley de protección al trabajador N° 7983. La situación actuarial de este fondo ha sido puesta en conocimiento de su patrocinador, el Poder Judicial, representado por el Consejo Superior y la Corte Plena, de manera reiterada desde el año 2001, fecha en que se conoció el primer estudio actuarial que ya mostraba un desequilibrio financiero actuarial.

El fondo de pensiones no tiene una estructura administrativa propia, sino que es considerado como un proceso inmerso dentro de la estructura organizacional del Poder Judicial; su máximo jerarca es el Consejo Superior y la Dirección Ejecutiva la encargada de ejecutar las labores administrativas por medio de las diferentes dependencias del Poder Judicial.

Desde la constitución del fondo fue evidente un problema de diseño pues su perfil de beneficios no está acorde con la tasa de contribución. Por ello es que la insuficiencia de la provisión para pensiones en curso de pago es cercana a 50%. Además del problema creado por varios artículos de la ley, acuerdos de la Corte Plena o del Consejo Superior, algunos contrarios a la ley según el análisis de la Superintendencia de Pensiones, así como actuaciones de la administración, han agravado el problema de diseño y por ende la situación actuarial.

4.2 Déficit Actuarial

En el último estudio actuarial realizado a este fondo y encargado por el Poder Judicial a la empresa Melinsky, Pellegrinelli y Asociados S.A., con corte al 31 de diciembre de 2011, se observa un notable deterioro en la situación financiera

actuarial del fondo que pone en duda su continuidad dada la magnitud del déficit actuarial y el lapso en el que se agotará la reserva para el pago de pensiones.

El escenario base del estudio actuarial realizado a este régimen, al 31 de diciembre de 2011, muestra los siguientes resultados:

- El valor actual actuarial de los compromisos excede al valor actual actuarial de las aportaciones y muestra un déficit actuarial de ¢3.999.353 millones (reserva matemática necesaria de ¢4.308.777 millones menos el activo acumulado de ¢309.424 millones).
- El déficit actuarial de la provisión de pensiones en curso de pago muestra una situación de insolvencia de los beneficios ya concedidos, cuyo valor actual actuarial asciende a la cifra de ¢677.999 millones y el fondo apenas dispone de ¢309.424, que equivalen al 45,6% de lo requerido para honrar los beneficios otorgados. Lo anterior significa que las cotizaciones de los afiliados actuales se utilizarán en el pago de esos beneficios, sin que pueda constituirse la Reserva para derechos en formación.
- En relación con el flujo de caja anual (ingresos por cotizaciones versus egresos por pago de beneficios), hay un superávit operativo un poco superior a ¢5.000 millones; sin embargo, se ha observado un crecimiento sostenido del número y monto de beneficios; si a esto se suman los afiliados que pueden ejercer el derecho de jubilación en el año 2012, cuya proyección de egresos ronda 11.000 millones de colones, se provocaría un inminente déficit operativo cercano a ¢7.500 millones anuales según las estimaciones del actuario.
- La tasa de cotización actual es de 21,16%, la cual resulta insuficiente para los beneficios que brinda el Fondo, a partir de los requisitos establecidos. De conformidad con el estudio, la tasa de cotización para equilibrar el fondo debería ser equivalente al 96% del salario percibido por el afiliado.

4.3 Diseño del Fondo de jubilaciones y pensiones del Poder Judicial

El origen de este régimen de pensiones data del año 1937 y los requisitos para acceder a los beneficios, así como su cuantía, fueron normados dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El diseño de un plan de pensiones debe atender a la necesidad de elaborar perfiles de requisitos y beneficios que sean consistentes entre sí y que, producto de esa consistencia, permitan su sostenibilidad financiera-actuarial en el largo plazo. Además, debe considerar la existencia de mecanismos de ajuste en el perfil de requisitos, de beneficios o en ambos, que permitan devolverle al régimen su equilibrio actuarial, cuando enfrente situaciones de desequilibrio ocasionadas por factores propios de su dinámica interna o del entorno.

Requiere constituir una reserva para jubilaciones, que permita cubrir los riesgos de envejecimiento, de invalidez o de muerte de los empleados, y permita amortizar, en el transcurso de la vida activa del personal, el pasivo que genera al acumular antigüedad dentro de la empresa o institución. Para este diseño se requiere una valuación actuarial que determine los pasivos de la empresa y la forma de financiarlos, la administración del plan, su vigilancia permanente para determinar cambios que ameriten ajustes, entre otros.

Los ingresos del régimen (proviene del porcentaje de cotizaciones sobre los salarios) deben ser invertidos de manera que generen rentabilidad, en las mejores condiciones de seguridad y rendimiento, para que haya un crecimiento de los recursos y el patrimonio neto sea suficiente para pagar los beneficios, conforme los afiliados vayan cumpliendo los requisitos establecidos. Esos beneficios deben guardar relación con el esfuerzo contributivo del trabajador, de manera que se establezca una adecuada relación aportes/beneficios, la cual constituye el factor clave que permite garantizar el equilibrio actuarial del régimen.

Por esa razón, como resultado del diseño se determina qué porcentaje debe cotizarse para otorgar pensiones, las cuales podrían ser el 50%, 60% u otro porcentaje del salario de referencia (tasa de reemplazo), así como la tasa de interés real mínima que deben reeditar las cotizaciones debidamente invertidas para mantener la sostenibilidad del régimen. La tasa de reemplazo dependerá entonces de variables como la tasa de cotización, el período cotizado y el rendimiento de las inversiones, así como de los beneficios que conceda al titular y a sus dependientes con derecho, en caso de su fallecimiento.

En el caso del Fondo de jubilaciones y pensiones del Poder Judicial, el diseño no tomó en cuenta estas consideraciones, sino que otorga el 100% de reemplazo, sin un límite a la pensión, lo cual para ser viable requiere tasas de cotización de hasta cuatro veces el porcentaje tripartito actual, que es de 21,16%. Esto es imposible de sostener con el nivel de cotización actual. Si a ello se suma la forma de revalorizar las pensiones, así como el reconocimiento de años de servicio en otras instituciones del Estado, en condiciones perjudiciales para el fondo, se hace evidente, no solamente que el régimen no está técnicamente diseñado, sino que su gestión tampoco atiende a criterios de administración eficientes.

4.4 Problemas detectados producto de la Supervisión del fondo

El FPJ se rige por lo establecido en la LOPJ, así como por los acuerdos del Consejo Superior y de la Corte Plena. La supervisión realizada al Fondo ha mostrado que hay asuntos que obedecen estrictamente a lo establecido en la ley, como por ejemplo el número de salarios para establecer el salario de referencia, la edad de pensión, y la posibilidad de pensión proporcional. Sin embargo, hay acuerdos que a través de interpretaciones del Consejo Superior, algunas veces ratificadas por la Corte Plena, han modificado el sentido de la ley, y han afectado al fondo, como la revalorización de pensiones, solicitar diez años versus veinte años de servicio, el cobro por reconocimiento de años de servicio en instituciones

públicas a valor nominal, y la calificación de la invalidez por la Medicatura Forense.

Los principales problemas que se han diagnosticado a través de la supervisión son:

- Estructura organizativa.
- Debilidades de gobierno corporativo, que han conducido a incumplimientos normativos y mala respuesta a los requerimientos planteados.
- Gestión de Inversiones (política de inversión aprobada por Corte Plena, sesión 14-2008, art. XX del 05-05-2008). Se presenta una limitación de conocimiento técnico específico en un campo del conocimiento sumamente especializado.
- Reconocimiento de años de servicio (LOPJ, artículo 231).
- Eliminación del Tope de Pensión (voto 01625 de 27 de enero de 2010).
- Calificación de la invalidez (Acuerdo del Cons. Sup. 79-01, art. V del 4-10-01). Se presenta eventualmente el riesgo del conflicto de interés.
- Revalorización de pensiones que no se ajusta a lo establecido en la ley (Acuerdo Consejo Superior 85-03, art. LXXXI del 11-11-03).
- Otorgamiento de jubilaciones de conformidad con el acuerdo LXVIII, tomado por la Corte Plena en sesión 47-00, artículo XX del 04 de diciembre de 2000; específicamente la disposición cuarta, que en opinión de la SuPen contraviene el Transitorio XIII de la Ley No. 7333 de 05 de mayo de 1993, al permitir mantener las condiciones de la ley anterior para aquellos funcionarios judiciales que a la entrada en vigencia de la Ley Marco de Pensiones, No. 7302 de 08 de julio de 1992, demuestren 10 años laborados o reconocidos.

V. Conclusiones

1. El SNP forma parte de la seguridad social de Costa Rica, es multipilar: básico de capitalización colectiva y de reparto (beneficio definido); complementario de capitalización individual voluntario y obligatorio (cotización definida), y no contributivo (asistencial).
2. La cobertura del RIVM es 61% de la PEA, porcentaje que está lejos de ser satisfactorio y requiere esfuerzos para incorporar a los trabajadores independientes del sector formal e informal de la economía.
3. Los estudios actuariales deben realizarse periódicamente para conocer el estado de los regímenes de beneficio definido y tomar medidas de manera paulatina, en pos de lograr su sostenibilidad en el largo plazo. Además, estos estudios deben de estar sujetos a auditorías regulares.
4. El portafolio de inversiones del régimen de beneficio definido está muy concentrado en instrumentos del Gobierno y Banco Central; en el régimen de capitalización individual la concentración es menor, aunque aun alta, y está apegada a la regulación vigente.
5. El RIVM es deficitario e insolvente en el mediano y largo plazo: su gestión no ha tomado acciones para corregir el problema de diseño, el cual se ha visto agravado por los cambios demográficos y de esperanza de vida. Su gobernanza es débil, lo cual se evidencia en deficiencias de control interno y problemas de racionalización en los gastos.
6. El FPJ tiene un problema de diseño desde su origen, que se ha visto agravado por acciones de inconstitucionalidad que requieren reformas de ley, así como por decisiones del Consejo Superior y la Corte Plena.
7. El FPJ presenta, al 31 de diciembre de 2011, un déficit actuarial para los actuales pensionados: el fondo disponible equivale a un 45,6% de lo requerido para honrar esos beneficios. Esto provoca que los aportes de los afiliados activos se utilizarán para el pago de esos beneficios, sin que se constituya la reserva necesaria para el pago de sus pensiones.

8. El estudio actuarial determinó una tasa de cotización de 96% del salario percibido, lo cual la hace inviable. Además, no soluciona la situación de insolvencia del régimen.

Autor Edgar Robles Cordero
Profesión Doctor en Economía
Puesto Superintendente de Pensiones (supen@supen.fi.cr)
Dirección Piso 11. Edificio Equus. San Pedro, San José, Costa Rica

Referencias

1. Rutkowski, Michal. A New Generation of Pension Reforms Conquers the East—A Taxonomy in Transition Economies. World Bank Papers
2. Reyno M Manuel, Análisis del Riesgo Político en la Internacionalización de las Empresas. Octubre 2004. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos-pdf/analisis-riesgo-politico-internacionalizacion-empresas/analisis-riesgo-politico-internacionalizacion-empresas.pdf>
3. D. Daykin Christopher. Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). Informe Técnico No.15 “Administración financiera y gestión de riesgos de la seguridad social” 2008. Disponible en: www.issa.int