

Hoja de Ruta 2022-2050

Fortalecimiento del Sistema Nacional de Pensiones



Foro Sistema Nacional de Pensiones:
Retos y Perspectivas



Introducción

En los últimos años, a nivel nacional se ha discutido sobre los problemas en el sector pensiones, como la sostenibilidad del régimen de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social (IVM), la situación financiera del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, o la utilización de los dineros aportados a los Regímenes Complementarios de Pensiones para el pago de deudas, entre otros.

A pesar de lo anterior y los posibles impactos sociales, económicos y financieros, no se ha presentado un verdadero espacio de discusión nacional para que las partes relacionadas como los administradores, directivos, supervisores y demás involucrados puedan analizar y discutir su visión a futuro sobre los regímenes de pensiones, los esquemas de financiamiento del sistema de seguridad social en general, y cómo podríamos enfrentar los desafíos de tipo laborales, económicos, cobertura, suficiencia, gestión, etc.

Costa Rica tiene un sistema de pensiones multi pilar, esto es que los afiliados que aportan a un Régimen de Pensión recibirán una pensión proveniente de tres esquemas diferentes pero que completan una única pensión:

1. **Pensión básica (lo que se conoce como primer pilar):** donde el aporte a la pensión es obligatorio para todo trabajador; es solidario y colectivo, esto es que cada afiliado le aporta, de manera proporcional a su salario, al fondo y por pertenecer a éste recibirá, en el futuro, un monto de pensión según el perfil de beneficios que tenga el fondo (beneficio definido). Pertenecen a este pilar regímenes como Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), el Régimen de Capitalización Colectiva (RCC), Régimen Transitorio de Reparto (RTR), fondo de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial (FPPJ), Bomberos, otros.
2. **Pensión obligatoria (lo que se conoce como segundo pilar):** donde el aporte a pensión es obligatorio para todo trabajador asalariado (ROPC); es individual y privado, esto es que cada afiliado aporta de manera proporcional a su salario a una cuenta individual y el monto de su pensión será proporcional a sus aportes y rendimientos generados (contribución definida). En Costa Rica este régimen es administrado por 6 entes privados (operadoras de pensiones complementarias)



3. **Pensión voluntaria (lo que se conoce como tercer pilar):** donde el aporte a la pensión es voluntario para todas las personas según su capacidad económica de ahorro; es individual y privado, esto es que cada afiliado aporta un monto definido a una cuenta individual y el monto de su pensión será proporcional a sus aportes y rendimientos generados (contribución definida). Este régimen es administrado por 6 entes privados (operadoras complementarias de pensión)

Por otra parte, existe lo que se conoce como el **cuarto pilar**, que cubre a las personas en condiciones de pobreza extrema, las cuales no pudieron alcanzar una pensión por alguno de los pilares anteriormente mencionados, por lo que el Estado les otorga una pensión mínima, las cuales tienen cargo directo al presupuesto nacional (régimen no contributivo).

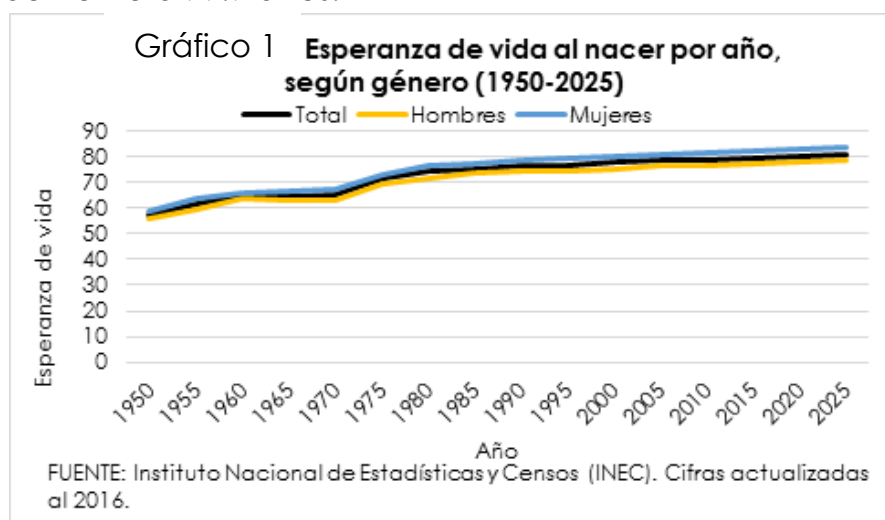
Actualmente el Sistema Nacional de Pensiones en Costa Rica se enfrenta a diversos desafíos como los siguientes:

Comportamiento de la esperanza de vida y natalidad

Costa Rica ha experimentado cambios en su composición demográfica en las últimas décadas, uno de ellos es el aumento en la esperanza de vida, un claro ejemplo de esto se muestra en el gráfico 1, en donde se puede observar el aumento que ha tenido con el paso de los años. En 1950 Costa Rica tenía una esperanza de vida al nacer de 57.2 años, en cambio para el 2015 la esperanza de vida al nacer total aumentó a 79.9 años.

Por otra parte, se proyecta que para el 2025 la misma sea de 81.3 y esto va a ocasionar que las pensiones del primer pilar en un futuro deberán pagarse por más tiempo habiendo cotizado lo mismo que cuando existía una esperanza de vida

menor. También se debe tomar en cuenta las dificultades que tendrán los regímenes del segundo pilar, que a diferencia de las pensiones del primer pilar en éste la pensión es solo el monto que haya aportado el trabajador en su periodo como trabajador, lo que implica que van a ser menores los montos o se va a tener que aportar por un periodo más largo para poder obtener una mejor pensión.



Año	Indicadores	
	Tasa Bruta de Natalidad	Tasa Global de Fecundidad
1950	44.89	5.61
1955	48.55	6.33
1960	47.84	6.57
1965	42.63	6.03
1970	33.01	4.56
1975	29.44	3.68
1980	30.40	3.49
1985	31.87	3.58
1990	27.05	3.13
1995	23.42	2.80
2000	20.19	2.40
2005	16.97	1.96
2010	15.64	1.80
2015	15.28	1.80
2020	13.93	1.73
2025	12.68	1.69

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Junio 2016.

Además, otro de los indicadores que ha cambiado su comportamiento en el país es la natalidad, ya que ha bajado más de la mitad entre los años 1950 y 2015 y se estima que baje hasta 12.68 para el 2025; por otro lado, la tasa global de fecundidad (cantidad de hijos por mujer) en 1960 fue de 6.33, mientras que en el 2015 la registrada fue de 1.80, la cual no llega al mínimo de 2 hijos por mujer para el reemplazo natural de la población. Por lo que se puede concluir que las mujeres que se encuentran en edad fértil tienen en promedio menos hijos en la actualidad que hace cincuenta años (INEC, 2014).

Estructura del Mercado Laboral

Existen algunas fuerzas que conducen cambios en la estructura laboral futura



Fuente: Deloitte University Press

como son la tecnología y la composición demográfica; además de lo que se puede llamar "empleo global". A causa de la **tecnología**, la inteligencia artificial y la robótica están cambiando la concepción del empleo de manera que ahora se complementan y/o sustituyen unos con otros, esto también fuerza al rediseño de los puestos de trabajo.

Otro aspecto laboral que se hace notar es que los trabajadores trabajaban con regularidad a tiempo completo y bien definidos dentro de la planilla de la empresa, mientras que en el futuro se prevé que los contratos de trabajo serán alternativos, temporales y basados



en lo que se denomina *crowdsourcing*¹. Esto implica, que los empleados asalariados podrían tener modalidades nuevas de trabajo donde la seguridad social se debe repensar, ya que sus patronos serían externos.

En el aspecto **demográfico** se observan trabajadores de mayor edad en promedio accediendo al empleo, ya sea porque quieren extender sus carreras profesionales más allá de la edad de retiro o por necesidad financiera dado que los fondos de pensiones les dan como beneficio de pensión cuyo monto es más bajo que sus salarios. Esto puede afectar el ritmo de cómo las generaciones nuevas sustituyen a las anteriores, y puede provocar una competencia intergeneracional por los puestos de trabajo. El empoderamiento que han adquirido ahora las nuevas generaciones en trabajos virtuales, dada la oferta laboral global, hace que los trabajadores sean más exigentes y cambien relativamente fácil de empleador. El cambio de mentalidad hacia los trabajos independientes es creciente, por ejemplo, en el Reino Unido el 87% de los estudiantes con grados o posgrados universitarios creen que el trabajo independiente es "una opción de carrera altamente atractiva y lucrativa".

En el caso de las empresas y organizaciones probablemente necesiten hacer reingeniería de sus procesos y de la oferta de trabajo, para optimizar la entrada de la tecnología y de las personas que serán sus colaboradores, haciendo que los lugares sean más atractivos, flexibles y adecuados.

Todos los involucrados en el este camino de cambio, empresas, trabajadores, gobierno, entidades públicas, organizaciones educativas necesitan prepararse para este innovador modelo de empleo.

Factores macroeconómicos

Los sistemas de pensiones se exponen a diferentes factores macroeconómicos, los cuales afectan no sólo sus rendimientos financieros sino también dificultades sociales a los futuros pensionados.

La visión de las pensiones debe darse en un contexto económico actual, pero vislumbrando las tendencias futuras del mismo y cómo pueden impactar a los distintos fondos.

¹ (del inglés *crowd* –multitud– y *outsourcing* –recursos externos–) se podría traducir al español como **colaboración abierta distribuida** o **externalización abierta de tareas**, y consiste en externalizar tareas que, tradicionalmente, realizaban empleados o contratistas, dejándolas a cargo de un grupo numeroso de personas o de una comunidad, a través de una convocatoria abierta. (Tomado de Wikipedia)

Tanto para los regímenes del primer pilar, como para los otros pilares (OPC's y fondos voluntarios) uno de los desafíos que tienen por delante, es el maximizar la tasa de rendimientos de sus portafolios, sin embargo, para el caso de Costa Rica, el mercado bursátil es pequeño, poco profundo y concentrado en títulos valores del Gobierno central. Entre el 80% al 85% de las negociaciones de la Bolsa de Valores son títulos de Ministerio de Hacienda y Banco Central costarricense.

Actualmente, por la gestión de las carteras o por impedimentos legales, los fondos de pensiones, tanto los básicos como los complementarios, ven sus carteras concentradas en emisiones del Gobierno. Lo que aumenta el riesgo de concentración de las carteras de pensiones.

Las inversiones de todo el sistema de pensiones en Costa Rica superan el 40% en relación con el PIB del país, y se espera que esta tendencia siga en aumento, lo que presionará en un futuro no muy lejano a los fondos de pensiones a realizar inversiones más riesgosas o de bajo interés si no se permite la adecuada diversificación en el mercado nacional.

Entre otras variables económicas que pueden afectar el sistema de pensiones están el desempleo y la informalidad del mercado laboral. Estas variables ocasionan que los trabajadores no coticen lo suficiente, lo que genera en un futuro montos de pensión bajos, a la vez que presionan a los regímenes del primer pilar a generar más recursos debido a la baja en la cotización.

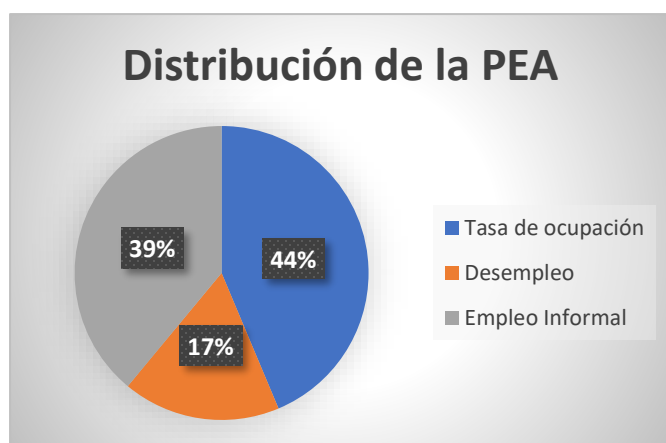
También, los desempleados o los que laboran en la informalidad no generan los recursos suficientes en los regímenes complementarios, y estos al depender del monto aportado por el trabajador otorgarán pensiones bajas. En otras palabras, las personas con trabajos irregulares o informales tendrán montos de pensiones bajos.

Otro aspecto importante a nivel económico que afecta a los fondos de pensiones es el grado de endeudamiento de la población, ya que una población altamente endeudada no podrá destinar recursos al ahorro previsional, lo que ocasiona que los trabajadores sientan la necesidad de pensiones más altas, esto se agrava si la persona se pensiona con deudas altas, generando problemas de liquidez a los pensionados pues su tasa de reemplazo no será igual al salario que recibía al momento de su retiro.



Situación actual del mercado laboral y su efecto en el sistema de pensiones

El mercado laboral costarricense, según la encuesta nacional de hogares (ENAH) del INEC para julio 2020, muestra que aproximadamente 2 de cada 5 miembros de la población económicamente activa (PEA) tiene un trabajo remunerado formal, lo que significa que 3 de cada 5 miembros de la PEA se encuentran desocupados o en trabajos informales, por lo que no cotizan de manera consistente para ningún régimen de pensiones.



Fuente: ENAHO (2020), INEC

Si bien esta situación mostrada en la ENAHO puede reflejar la afectación en el mercado laboral debido a la pandemia, la realidad es que cerca del 50% de los adultos mayores de 65 años no poseen ningún tipo de pensión.

Esta situación de tantos adultos mayores sin una pensión ocasiona que este segmento de la población presente un 16.5% de su población en pobreza y un 4.3% en pobreza extrema. Entre las causas que se tienen identificadas para que un adulto mayor no acceda a una pensión son:

- Alta tasa de informalidad
- Períodos largos de no cotización por desempleo o informalidad que produce que no alcancen las cotizaciones suficientes para optar por una pensión.
- El trabajo en el hogar o cuidado de familiares no son reconocidos en el sistema económico costarricense.
- No califican para una pensión del Régimen no Contributivo por no estar en pobreza extrema.



Algunos conocedores del sistema han propuesto la pensión universal como una posible solución a esta población que llega a su vejez sin una pensión, por cuanto han estado comentando y analizando la creación de una pensión universal en Costa Rica para todo ciudadano mayor de 65 años. Sin embargo, la visión de crear la pensión universal no ha sido altamente discutida en los sectores sociales ni empresariales por lo que existen dudas y surgen ciertos cuestionamientos:

- ¿Cómo se va a financiar esta pensión universal?
- ¿Se crearán nuevos impuestos?
- ¿Se eliminará el primer pilar a dar paso a una sola pensión estatal mínima?
- ¿Qué efecto tendrá la implementación de esta pensión universal sobre el resto del sistema de pensiones?

Situación actual del mercado de valores y la inversión en Costa Rica

A pesar de algunas iniciativas planteadas a lo largo de los años con el objetivo de desarrollar el mercado bursátil costarricense, este sigue siendo un mercado de deuda, en el cual más del 80% de las negociaciones se concentran en dos emisores, Ministerio de Hacienda (MH) y Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Esta condición, pone en jaque a los fondos de pensiones dadas las limitadas posibilidades de inversión, en particular los regímenes del primer pilar que tradicionalmente han invertido solamente en el mercado bursátil costarricense.

Si bien es cierto, el desarrollo del mercado de valores no es responsabilidad de los fondos de pensiones, sino más bien responde a la interacción de otros agentes económicos, existe la necesidad constante de buscar alternativas de inversión que permitan alcanzar los rendimientos necesarios para la sostenibilidad del Fondo y el pago de pensiones, así como gestionar de la mejor manera posible los riesgos asociados. Por consiguiente, la dependencia que actualmente tienen los fondos de pensiones de las emisiones de los entes estatales en el mercado nacional limita una gestión efectiva y eficiente.

Por otro lado, en las últimas décadas, nuestro país ha mostrado grandes carencias en el desarrollo y atención de proyectos de infraestructura pública, lo cual genera un deterioro de la calidad de vida de nuestra sociedad. Así, lo demuestra el índice de competitividad global del 2017 elaborado por el Foro Económico Mundial, el cual nos ubica en el puesto 110 de 137 países evaluados; ocupando nuestro país el último lugar en temas de infraestructura en la región.

La posibilidad de participar en el financiamiento de obras de interés nacional por parte de los fondos de pensión, ya sean del primer pilar o del segundo, en proyectos como: la ampliación de la carretera San José-San Ramón, el tren interurbano, la ampliación de la ruta 32 (Limón-San José), el aeropuerto de Orotina, entre otros; como alternativas adicionales de inversión, claro está, considerando todos los parámetros de riesgos, permitiría el desarrollo del país y darles a los fondos de pensiones mayor diversificación en las inversiones y generar los rendimientos suficientes para el pago de pensiones.

En economías latinoamericanas como Chile, Colombia y la región norte, Canadá, han demostrado que la inversión de los dineros de los fondos de pensiones coadyuva en el mejoramiento de la infraestructura y en el desarrollo de estos países. Así, los fondos de pensiones totales en nuestro país superan el 17.6 billones de colones (45.6% del PIB) a diciembre de 2021, de los cuales una parte podría ser utilizada mediante diferentes vehículos legales y con estrictos criterios de riesgos para inversión en obra pública.

Ante estos desafíos y reconociendo la importancia de mantener un sistema de pensiones mixto o multipilar se presenta la siguiente Hoja de Ruta para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Pensiones.

Objetivo de la Hoja de Ruta 2050:

Fortalecer en forma integral el sistema multipilar de pensiones de Costa Rica mediante la implantación de políticas que permitan al 2050 la cobertura total de los afiliados tanto en etapa laboral como jubilatoria procurando su solvencia y suficiencia de las pensiones.

Actividades por Realizar:

1. Invitar a sumarse a la Hoja de Ruta 2050 a los administradores del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, la Dirección Nacional de Pensiones y todas las operadoras de pensiones para diciembre de 2022.
2. Invitar, para junio de 2023, a la superintendencia de pensiones, sector empresarial, sector de los trabajadores, asamblea legislativa y otras partes interesadas a sumarse y formar parte de las mesas de discusión y diálogo nacional sobre nuestro sistema de pensiones.
3. Apoyar las mesas de trabajo para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Pensiones que apruebe la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social.

4. Promover durante el periodo 2022-2026 reuniones, foros y mesas de trabajo con sectores sociales, técnicos y políticos sobre temas inherentes al sistema nacional de pensiones.
5. Revisar, actualizar e impulsar proyectos de ley, ante la Asamblea Legislativa, para el fortalecimiento del IVM que hayan salido de las mesas de dialogo. Por ejemplo: redireccionar aportes patronales para fortalecer el IVM.
6. Promover, impulsar y apoyar el mercado de capitales del mercado bursátil costarricense, por medio del impulso de leyes y normativas en coordinación con el sector bursátil y político del país durante el próximo quinquenio.
7. Propiciar opciones de inversión para las empresas mediante alianzas público-privadas, con adecuados rendimientos y riesgo para que sean financiadas con los recursos administrados por los gestores de pensiones, de manera que contemos con infraestructura adecuada en un medio ambiente protegido, mejores condiciones de empleo y adecuados servicios.
8. Coordinar, durante el periodo 2022-2026, con el Gobierno Central proyectos de infraestructura pública como opciones de inversión para los distintos fondos de pensiones.
9. Generar un compromiso o acuerdo nacional para 2023, entre el sector estatal y empresarial que tenga como objetivos al menos:
 - a. Promover el empleo,
 - b. Combatir la elusión y evasión de las contribuciones a las pensiones, e
 - c. Incentivar la afiliación de trabajadores en la informalidad.
10. Impulsar durante el periodo 2022-2026, un proyecto de ley que establezca como delito la elusión y evasión de las contribuciones a la seguridad social.
11. Para el año 2040, Costa Rica cuente con un esquema universal de pensiones para todo costarricense como un pilar 0 del sistema de pensiones que se complemente con el primer, segundo y tercer pilar.
12. Para el año 2030, generar los incentivos y políticas necesarias para que el tercer pilar duplique sus afiliados.
13. Proponer acciones que fortalezcan las opciones de inversión que coadyuven que para el año 2035, el segundo pilar alcance, al menos, el 15% del monto de las pensiones otorgadas según proyecciones.



14. Aumentar la cobertura para posibilitar el ingreso al ROP de trabajadores independientes y cuenta propia, con la intención que al 2035 también esta población tenga una previsión jubilatoria.
15. Para el año 2050, Costa Rica tenga todos sus regímenes del primer pilar con razones de solvencia cercanas al 80%.

