

Regímenes de Pensiones en el Proyecto de Presupuesto 2023

29 de setiembre de 2022

5 minutos de lectura

DFOE-FIP-MTR-00040-2022

La tendencia a bajar del gasto en pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, como porcentaje del PIB, podría ofrecer espacio fiscal, aunque algunos ajustes incorporados en el proyecto de presupuesto, demandan considerables incrementos

El gasto de los regímenes disminuye como porcentaje del PIB, conforme a su evolución demográfica, lo mismo que la contribución de los afiliados y beneficiarios. La suma total de este título crece para 2023 un 0,7%. Los beneficios propiamente crecen un 3,8%, de los cuales los llamados contributivos lo hacen en 4,0%, mientras decrecen los no contributivos. Los pagos que deben ir a la CCSS, no relacionados con estos regímenes, se reducen un 14,1%. Estas son obligaciones regulares del Estado, como cuota estatal de trabajadores del sector privado y del sector descentralizado, así como de los asegurados voluntarios, independientes o por convenios¹.

Por otra parte, la recaudación esperada por contribuciones es de ¢84.745 millones, entre activos y pensionados y jubilados. El déficit directo, sin incluir el impuesto sobre la renta de esta población, es entonces ¢ 873.255 millones, un 1,8% del PIB del 2023, pues los ingresos representan menos del 9% de las erogaciones.

¹ La reducción se justifica en la Exposición de Motivos como "producto del recorte de recursos que se efectuó para atender el cumplimiento de la Regla Fiscal", lo que anticipa algún faltante durante la ejecución. Sobre la falta de pago de la cuota del Estado, y como antecedente a este proyecto de presupuesto, véase la resolución 10608-2020 de la Sala Constitucional, la cual dispone un plazo de cinco años para el pago del monto no incluido en la ley de presupuesto de 2018.

Cuadro N.º 1
Regímenes de Pensiones: Gasto del presupuesto, 2021-2023^{1/}
-Millones de colones y porcentajes-

	2021	2022	2023	Var. % 2022-2023
Título Regímenes de pensiones: 1) + 2)	1.073.425	1.119.177	1.126.809	0,7%
1) Regímenes propiamente	900.053	922.805	958.000	3,8%
Beneficios directos	831.626	852.326	885.068	3,8%
Beneficios brutos contributivos	755.106	772.082	802.892	4,0%
Magisterio	623.590	641.120	670.300	4,6%
Régimen General	47.861	50.647	52.800	4,3%
Resto	83.655	80.315	79.792	-0,7%
Beneficios brutos no contributivos	9.917	9.365	7.976	-14,8%
Decimotercer mes	62.580	65.000	67.600	4,0%
Indemnizaciones (retroactivos)	4.023	5.879	6.600	12,3%
Otros cargos por estos regímenes	68.428	70.479	72.932	3,5%
Contribución a Seguro de Salud	68.392	70.354	72.900	3,6%
Comisión Médica	35	125	32	-74,4%
2) Otros pagos, CCSS y otros ^{2/}	173.371	196.372	168.809	-14,0%
3) Contribuciones de afiliados	78.076	85.682	84.745	-1,1%
% del gasto de regímenes: 3)/1)	8,67%	9,28%	8,85%	
Déficit regímenes: 1) - 3)	821.977	837.122	873.255	4,3%
Gasto regímenes % PIB	2,25%	2,10%	2,02%	
Déficit % del PIB	2,06%	1,90%	1,84%	

1/ Gasto devengado para 2021, Ley de presupuesto 2022 y Proyecto de Presupuesto 2023.

2/ Incluye ₡500 millones clasificados en amortización, por traslado de cuotas a IVM.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y Proyecto de Presupuesto 2023.



Como se ha dicho en ocasiones anteriores, los regímenes con cargo al Presupuesto son de carácter cerrado, lo que si bien los convierte en una obligación declinante (en términos relativos al PIB), es todavía muy considerable².

En el régimen del Magisterio Nacional, la erogación presupuestada presenta un crecimiento para 2023 de 4,6%, y el Régimen General una variación de 4,3%. Los demás se reducen, por un proceso de extinción desde su cierre legal.

La desigualdad intrínseca de estos sistemas se acrecienta en circunstancias especiales como las experiencias inflacionarias, entre otras. Estos regímenes presentan diversidad de tratamiento en relación con los parámetros que determinan la jubilación: edad de retiro, alcuota, porcentaje de pensión ("tasa de reemplazo"), contribución del jubilado o pensionado, aporte patronal y estatal, entre otros. La desigualdad es manifiesta no solamente entre ellos, sino en comparación con otros regímenes básicos, como el del Poder Judicial y el de JUCEMA, y especialmente con el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), al cual está suscrita la mayor parte de la Población Económicamente Activa.

Principios como los de sostenibilidad, solidaridad e igualdad, entre otros, han estado comprometidos en estos sistemas, a pesar de las reformas realizadas. Por el principio de sostenibilidad, el beneficio debe provenir en grado razonable, y equilibrado actuarialmente, de la contribución tripartita hecha por el titular, el patrono y el Estado, no obstante excepciones que se funden en el principio de solidaridad.

Sin embargo, la contribución patronal y estatal estuvo ausente en general (un subsidio para entidades estatales y privadas en algunos casos), también ha habido ausencia de contribución obrera, en los llamados regímenes no contributivos, como en el régimen de ex presidentes, donde esa ausencia ha sido total. En el Régimen del Magisterio Nacional se presenta la situación paradójica de que no ha existido cuota por encima de un monto de salario, según se lee del artículo 70 de la ley 7531³.

En estos dos casos, se configura un beneficio no contributivo hacia la parte alta del ingreso o la riqueza de la población inactiva. Aunque las reformas emprendidas por la vía legal han procurado que dichos beneficios realicen contribuciones progresivas y solidarias, existe un límite a dicha compensación, señalado por la Sala Constitucional en 50% del beneficio bruto⁴. Este límite incluye el impuesto sobre la renta y la cuota del

² Población beneficiaria en aumento se observa en el Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Magisterio Nacional, conforme a la ley N.º 7531 de 8 de julio de 1995, y en el Régimen General de Pensiones de la ley N.º 7302 de 15 de julio de 1992. El proyecto 21.345 propone cerrar definitivamente este último.

³ El citado proyecto 21.345 introduce una contribución obrera por encima del límite hoy sujeto en el régimen del Magisterio Nacional, aunque ya la población activa en ese estrato se ha reducido mucho.

⁴ Resolución 2020-19274 de 7 de octubre del 2020.



Seguro de Salud, que en tal medida reducen la contribución de la jubilación o pensión, en especial aquellas de monto elevado.

Estos sistemas también han mantenido cláusulas diversas para el efecto de la inflación sobre los beneficios o su revalorización, también con diferencias respecto al sistema de IVM o los salarios públicos. Por varios años, estos salarios se han ajustado en montos nominales⁵. Adicionalmente, la ley 9635 dispuso, como parte de las limitaciones en el contexto del escenario d) del artículo 13 del Título IV, la no realización de incrementos por costo de vida en el salario base ni incentivos salariales.

Si bien la citada norma no contiene idéntica cláusula para las jubilaciones y pensiones, la ley del Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional, N°7302 de 8 de julio de 1992, mediante reforma en ley 9388 de 10 de agosto de 2016, en su artículo 7, dispone que el monto de todas las pensiones de los regímenes contributivos y no contributivos con cargo al presupuesto nacional en curso de pago se reajustará únicamente cuando el Poder Ejecutivo decreta incrementos para los servidores públicos, por variaciones en el costo de la vida y en igual porcentaje que los decretados para estos⁶.

De ahí que tampoco se debería visualizar un incremento de esa magnitud para el llamado Régimen General de Pensiones, como se observa en el proyecto de presupuesto, puesto que, además, desde 2021 termina el plazo dispuesto en el Transitorio III de la citada ley 7302, referente a la elevación de la edad mínima a 60 años, lo que debería incidir en una baja dinámica de estas erogaciones.

Por otra parte, indica la Exposición de Motivos que “el incremento en el régimen de Pensiones del Magisterio y Profesores por Ley 7531, (es) producto de lo establecido en el artículo 79- Revalorización, donde señala que las pensiones se revalorizan por el aumento en el costo de vida, en el mismo porcentaje que el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el cual alcanzó al primer semestre del año en curso 7,35%”⁷.

⁵ Se refiere este ajuste al salario base, mientras otros componentes del salario también fueron fijados en valores del 2018. El impuesto inflacionario es reconocido en la literatura económica, y objeto de medición, como por ejemplo Rodríguez-Clare y Angulo (2002), y Bolaños (2002), en la publicación El Sistema Tributario Costarricense, de este órgano contralor. El segundo autor realizó un estudio de incidencia distributiva enfocado en el efecto sobre el valor de activos financieros líquidos, como era común en ese tipo de aproximaciones, de la que se concluyó la regresividad de dicho impuesto.

⁶ Las disposiciones de dicha ley 9388, por artículo 6, no serán aplicables a las personas cubiertas por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, ni a los regímenes de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional ni al del Poder Judicial.

⁷ El régimen del Poder Judicial, tras su reforma en ley 9544 de 24 de abril de 2018, contiene una cláusula de ajuste según el IPC, y si bien los beneficios para ex funcionarios judiciales no se financian directamente del Presupuesto Nacional, el Estado realiza una contribución sustancial como patrono, que alcanza el 14,36% del salario. En dicho sistema se han estado aprobando estos incrementos por IPC semestralmente, también en las citadas jubilaciones financiadas con cargo al Presupuesto Nacional, lo que podría representar sumas elevadas para algunos beneficiarios, situación que



La Contribución Estatal al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte se presupuesta en monto inferior al de años anteriores, e incluye un subsidio expreso para las pensiones que no alcanzan la cuantía mínima en dicho régimen; a pesar de esta condición, se deriva esa transferencia a otros regímenes del pilar básico de pensiones y jubilaciones. En este título presupuestario figuran otros conceptos como la Contribución Estatal al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS para asalariados y asegurados del sector público descentralizado y el sector privado, en diversas modalidades o categorías de ocupación (asalariados, voluntarios, independientes, etc.). Para 2023, esta contribución aumenta de 1,41% a 1,57% de la masa salarial, tras el incremento acordado por la Junta Directiva de esa entidad en sesiones N.º 8856 del 28 de julio de 2016 y reformas posteriores.

Sobre este incremento, el Reglamento del citado Seguro estipula: “Asimismo, el Estado, en su condición subsidiaria, cubrirá el financiamiento de las pensiones mínimas que otorgue el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte en aquellos casos donde la pensión resultante es menor al monto mínimo vigente. Este financiamiento formará parte de la cuota del Estado como tal.” No obstante, otros regímenes, como el de Capitalización del Magisterio Nacional y el del Poder Judicial, también reciben dicho incremento que, por el volumen de beneficiarios, es considerable.⁸ Dada esta vinculación, existe el proyecto de ley 22.738 el cual propone que para estos dos regímenes, la Contribución Estatal se mantenga en 1,41%.

Considera la Contraloría que deben también valorarse, vía reglamentaria, formas de que el subsidio, delimitado hacia su propósito como fue su origen, pueda ser canalizado solamente hacia el de IVM. Es importante que las autoridades de la CCSS, en uso de sus atribuciones, realicen ese análisis para reducir esta derivación no intencionada hacia otros regímenes básicos.

requiere ser ordenada con principios de solidaridad, equidad, sostenibilidad, y otros. El proyecto de ley 22.368 incorpora una regulación que busca controlar el ajuste de las pensiones por concepto de costo de vida, de tal forma que estas no se ajusten con excepción de las que estén por debajo del salario de oficinista 1.

⁸ El Reglamento al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, en su artículo 29, contiene esta disposición, y programa un aumento sucesivo de la cuota estatal hasta 1,91% en el 2029. El subsidio para las pensiones mínimas corresponde, de acuerdo con el incremento establecido en 2016, a un 0,66% de cuota, lo cual supone sumas multimillonarias dadas las remuneraciones en el sector educativo y el Poder Judicial.