

## ESTUDIO ESPECIAL

# ANÁLISIS Y ESTIMACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 21345: LEY DE REFORMA PARA LA EQUIDAD, EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio surge como respuesta a la moción de orden aprobada en la Sesión Ordinaria del Plenario N° 149, según fue comunicada, tanto a esta dirección como a la Gerencia de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, mediante oficio AL-DSDI-OFI-0044-2020 del pasado 11 de marzo. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

*Allí se requería la realización de "...un estudio actuarial que arroje la estimación del posible costo que representaría para la Administración, la potencial implementación del proyecto de ley 21.345 LEY DE REFORMA PARA LA EQUIDAD, EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES, considerando el texto actualizado de dicha iniciativa. Estos estudios deberán incluir entre otros elementos, un análisis de escenarios para la toma de decisión informada legislativa..."*

Al respecto, se imponen varias precisiones iniciales, a saber:

En primer lugar, la participación de la Gerencia de Pensiones de la CCSS se limitó, en lo que a este informe refiere, a proveer la información necesaria para establecer el número de personas funcionarias activas cotizantes del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, que tienen posibilidades de jubilarse al amparo de los regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional, administrados por la Dirección Nacional de Pensiones.<sup>1</sup> Lo anterior dentro del plazo de 18 meses contado a partir de la publicación de la iniciativa, la cual se fija, como hipótesis de trabajo, para el primero de julio de 2020.

Esa dependencia, además, estimaría el costo atribuible a la CCSS por el traslado de beneficiarios de los sistemas con cargo al Presupuesto Nacional al régimen de IVM, por lo que en este estudio no se considera. Lo anterior, si bien el mismo se prevé que sea nulo para dicha entidad, tomando en cuenta que ya el artículo 46 del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, dispone que este brinda

---

<sup>1</sup> Cuando en este documento se haga alusión a los regímenes especiales de pensiones, se hace referencia a los regímenes especiales de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional administrados por la DNP. No se incluye Magisterio Nacional, salvo que expresamente se disponga de esa manera.

protección a las personas trabajadoras cubiertas por regímenes contributivos de pensiones regidos por leyes especiales, cuando se trasladen allí por disposición legal.

Asimismo esa norma claramente establece que es el Estado quien debe proporcionar los recursos financieros necesarios para garantizar el traslado, según los estudios actuariales que para ello prepare la Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la CCSS. Todo esto es replicado en el transitorio II de la iniciativa.

Pero volviendo a la elaboración del presente estudio, la CCSS remitió la información el 23 de marzo de 2020. En ese momento se identificaron algunas inconsistencias, por lo que esa institución procedió a depurar los datos, que finalmente fueron enviados de nuevo el pasado 6 de mayo, fecha a partir de la cual se inició, por parte de esta dirección, el correspondiente procesamiento.

De este análisis emergieron otras inconformidades, por lo que fue necesario recurrir a información de otras instituciones públicas cubiertas por los regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional. Además, resultó indispensable excluir los registros que no cumplían con los criterios de acceso al régimen, que no procedían de instituciones cubiertas, o que correspondían a personas ya jubiladas, o bien, vinculadas actualmente a dependencias no protegidas, o al sector privado, por citar lo más relevante.

En segundo lugar, el procedimiento para completar la información suministrada por la CCSS, como se explicará más adelante, pudo realizarse con el Registro Nacional, la Contraloría General de la República, la Asamblea Legislativa y la Procuraduría General de la República, pero no con el Tribunal Supremo de Elecciones, ni con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y sus dependencias.

Dado que es previsible la existencia de personas funcionarias con posibilidades de acceder a los beneficios de los regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional en esas entidades, bajo los supuestos legales actuales, esto representa una limitación en las estimaciones sobre el ahorro esperable, en el tanto la fuente de información primordial en estos casos está constituida por los datos proporcionados por la CCSS.

En tercer lugar, en cuanto al alcance de la solicitud de estudios actuariales relativa al expediente 2.1345, se señala lo siguiente:

- (i) Como parte de las reformas introducidas en 2016 en el marco regulatorio de los regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional, las evaluaciones actuariales postuladas en el artículo 10 de la Ley N° 7302 de

8 de julio de 1995 fueron sustituidas por estudios técnicos, según lo expresamente establecido en la Ley N° 9388 de 10 de agosto de 2016.

- (ii) Un estudio de esa naturaleza, por ejemplo, fue el que permitió la definición de la escala contributiva dispuesta en la Ley N° 9380 de 29 de julio de 2016, dando lugar al Decreto N° 41008 MTSS-HACIENDA de 19 de marzo de 2018, que reglamentó la reforma del artículo 11 de la Ley N° 7302.
- (iii) La realización de ese tipo de estudios tiene como una de sus principales herramientas las Tablas de Mortalidad elaboradas por la SUPEN y, a partir de ellas, junto con la consideración de otras variables, se han elaborado flujos actuariales de las vertientes, tanto de los gastos como de los ingresos por cotizaciones de los regímenes contributivos administrados por la DNP.
- (iv) Debe entenderse que la cotización para alguno de los regímenes contributivos unificados por la Ley N° 7302, por sí sola, no constituye una garantía para acceder a los beneficios otorgados por esta, pues, simultáneamente, deben satisfacerse un conjunto de reglas fácticas y legales definidas en cada una de las esferas particulares. Aquellas personas que, habiendo cotizado para un régimen especial, luego no alcanzan el derecho o se deciden por el régimen de IVM, han conseguido el traslado de las cuotas a este, dado que existe una reglamentación específica sobre el tema, como se ha comentado.
- (v) En la Sesión Ordinaria N°11 de la Comisión de Asuntos Sociales, de 3 de julio de 2019, se presentó en audiencia don Luis Paulino Mora Lizano, Director Nacional de Pensiones, quien manifestó que *"... solo doscientas veintidós personas, con corte a enero, están cotizando para los regímenes especiales, todos los demás ya están cotizando para la Caja Costarricense de Seguro Social, entonces la afectación fiscal va a ser mínima."*

A estas alturas, 47 de estas personas cotizantes, es decir el 21%, se ha jubilado por alguno de los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional y, con relación a las 175 restantes, es identificable un grupo que tiene como objetivo jubilarse al amparo de la Ley N° 148 de 23 de agosto de 1943, es decir, por el régimen de Hacienda, pero que no reúnen todas las exigencias. Adicionalmente, otras personas actualmente no están laborando para la institución cubierta, o bien su vinculación con el sector público se produjo con posterioridad a la vigencia de la Ley N° 7302.

- (vi) La revisión hecha de esos 175 casos, muestra, con contadas excepciones, que si bien existen cotizaciones que abarcan períodos anteriores al 15 de julio 1992 hasta la fecha actual, hay diferencias notorias en el número de cuotas y en los períodos cotizados, por lo que cada caso debe recibir un tratamiento individual.

En cuarto lugar, con relación a las personas funcionarias activas que han cotizado para algún régimen especial de pensiones y que actualmente lo hacen para el de IVM, se debe decir que la Ley N° 9388 modificó el transitorio III de la Ley N° 7302. Así, la edad mínima de retiro, que actualmente es de 55 años, “...quedará establecida en los sesenta años, igual a la edad contemplada en el artículo 4 de la Ley N° 7302”. Ese plazo se cumplirá el 13 de setiembre de 2021 y, en ese tanto, si se aprobara el proyecto de ley que nos ocupa, en el período conferido de 18 meses para optar por una jubilación, de reunirse los requisitos, una de las condiciones se habrá modificado sustancialmente: la edad establecida para el retiro laboral.

Así las cosas, con la finalidad de determinar los impactos del proyecto de ley sobre las finanzas del Estado y de la CCSS y, particularmente, en lo referido al cierre de los regímenes administrados por la DNP, quedan descritas las limitaciones enfrentadas, los supuestos, y los procedimientos generales y específicos utilizados para la identificación de la población de personas funcionarias activas que potencialmente podrían acceder a los beneficios otorgados bajo el alero de la Ley N° 7302, en los 18 meses siguientes a la aprobación de la iniciativa. Resta ahora indicar los resultados obtenidos a partir del desarrollo de este ejercicio.

Es importante señalar que existen limitaciones en el acceso a la información del Magisterio Nacional, pero el principal reto es que no hay una base de datos de personas afiliadas a los regímenes especiales de pensiones. En efecto, la legislación aplicable permite que no se cotice en cada momento de la vida laboral y se pueda calcular una deuda por cuotas omitidas al fondo de pensiones respectivo, la cual se cancela en parte al acogerse al beneficio jubilatorio y, el resto, durante su disfrute.

Vale aclarar también que lo relacionado con el régimen del Poder Judicial no será considerado en el presente estudio, en el tanto no se dispone de información alguna al respecto, por no encontrarse dentro de la esfera de administración de la Dirección Nacional de Pensiones.

Por lo dicho, el estudio se centrará en el impacto del proyecto en los regímenes especiales de pensión con cargo al Presupuesto Nacional, mismos que se incluyen en el Presupuesto de la República en el Título 231, Programa 743, enfocándose fundamentalmente en la recaudación por contribuciones, estableciendo el impacto estimado anual por este concepto y por la aplicación del tope a las pensiones en

curso de pago, susceptibles del mismo, que la iniciativa propone en ocho salarios base. También se focalizará en el impacto estimado bruto anual del cierre de los regímenes administrados por la DNP a partir de 18 meses de publicado el proyecto, y del cierre de la totalidad de regímenes no contributivos con cargo al Presupuesto Nacional.

El estudio se plantea en dos partes. Primero, se estimarán los posibles ahorros y, en segunda instancia, se hará referencia a los eventuales costos.

En las conclusiones se da cuenta de los impactos atribuibles al proyecto de ley y en las recomendaciones se puntualizan los aspectos que, a nuestro juicio, deben reforzarse o ampliarse.

## **LIMITACIONES**

La limitación central está constituida por los problemas que impone la no afiliación de personas en los regímenes especiales de pensión con cargo al Presupuesto Nacional, situación que la legislación vigente, a lo largo de la existencia de estos regímenes, ha permitido, al no exigir la cotización oportuna de las aportaciones a los respectivos fondos y permitir que las personas se puedan jubilar sin haber cotizado a los regímenes especiales, mediante la cancelación de las cuotas omitidas al fondo de pensiones respectivo. Esto impide que se conozca con certeza la población de personas afiliadas a cada régimen y, por tanto, el poder determinar quiénes podrían jubilarse por alguno de los regímenes especiales administrados por la DNP.

Para aproximar tal población, se debe recurrir a la información contenida en el régimen universal administrado por la CCSS. Sin embargo, al corresponder los datos a afiliados a un sistema completamente distinto, presentan problemas de pertinencia y suficiencia para identificar la población activa en el sector público, candidata a una jubilación al amparo de algún régimen especial. Esto obligó, para tratar de completar la información aportada por la CCSS, a desplegar distintas estrategias para verificar, validar y completar lo remitido, lo que consumió mucho tiempo.

Aun así, no puede asegurarse que se esté frente al universo completo de probables casos, porque es presumible que la información sobre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y sus dependencias, enviada por la CCSS, sobre los que no fue posible conseguir un listado de personas funcionarias activas para efectuar confrontaciones, no sea representativa.

Lo anterior toda vez que, cuando se examinan las poblaciones proyectadas a pensionarse en el sector público por el régimen de IVM, en el período 2017-2027, según el *"Informe sobre programas de jubilación institucionales, cuadros de sucesión o*

reemplazo, administración de conocimientos y su transferencia por parte de las OGEREH", elaborado por la Dirección General del Servicio Civil en octubre de 2017, para dicho lapso se esperan 3.138 desvinculaciones laborales en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 87 en el Consejo Nacional de Viabilidad (CONAVI), 92 en la Dirección General de Aviación Civil y 74 en el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI).

Esto constituye una limitante importante si se tiene en cuenta que, anualmente, en promedio, cien de los nuevos derechos otorgados por la Ley N° 7302 están asociados al régimen de Obras Públicas.

### **SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 21.345**

Del proyecto 21.345 se extrae lo siguiente, de interés para el presente estudio:

1. Elimina la exoneración de contribución al fondo de pensiones, actualmente existente, para las pensiones contributivas con cargo al Presupuesto Nacional, distintas a las del régimen de Magisterio Nacional, cuyo monto sea inferior a dos salarios base más bajo pagado en la Administración Pública según el índice de salarios del Servicio Civil. Esto es así, por cuanto en su artículo 1, propone reformar el artículo 11 de la Ley N° 7302 de 8 de julio de 1992, estableciendo que para las pensiones señaladas, la contribución será de 2%.
2. Elimina el límite superior para la contribución obligatoria en el Régimen de Magisterio Nacional, por cuanto en su artículo 3, inciso I), propone derogar el texto: "*y hasta el monto establecido en el artículo 44 de esta ley*" de los subincisos d) de los incisos 1 y 2 del artículo 70 de la Ley 2248 de 5 de septiembre de 1958.
3. No reforma, deroga o adiciona ningún aspecto relacionado con la contribución solidaria para cualesquiera de los regímenes contributivos de pensión con cargo al Presupuesto Nacional.
4. Tope a las pensiones en curso de pago. Si bien el proyecto establece un tope de ocho salarios base (artículo 2, inciso c), siempre que se demuestre que los ingresos por cotizaciones son inferiores a los egresos por el pago de prestaciones económicas, teniendo presente el criterio de la Sala Constitucional sobre este tema específico, dicho tope no sería aplicable a las actuales personas pensionadas. Sólo se podría aplicar a los beneficios otorgados a partir de la vigencia de la iniciativa.

Esto dificulta su estimación, lo cual se ve agravado por las limitaciones de información ya apuntadas, pues como se ha dicho las eventuales personas

beneficiarias no se conocen, pues la legislación permite la no afiliación a los regímenes de pensiones administrados por la DNP. Así, la forma de aproximar esta estimación es con base en la información histórica y algunas medidas estadísticas de tendencia central; de este mismo modo se hace la estimación para el régimen de Magisterio Nacional.

5. Deroga todos los regímenes no contributivos con cargo al Presupuesto Nacional (artículo 3). Esto supone que, a partir de la vigencia de esta medida, no se tendrían nuevos pensionados ni existiría normativa vigente para conceder los denominados “traspasos” de pensión, por lo cual, tampoco se tendrían nuevas pensiones por sobrevivencia. Debe indicarse que, a pesar de que también se derogan los regímenes contributivos, en estos sí se continuaría con las pensiones por sobrevivencia, en el tanto la Ley N° 7302 no estaría siendo derogada.
6. Cierra los regímenes especiales administrados por la DNP, 18 meses después de la publicación. El Transitorio III, establece que después de la publicación de la “*presente ley*”, las personas sólo se podrán jubilar con el régimen de IVM administrado por la CCSS, exceptuando de esta disposición al régimen de Magisterio Nacional y al del Poder Judicial.

Por otro lado, en cuanto a las derogaciones, se deduce, de lo indicado en el proyecto, que se procura derogar todos los regímenes de pensión con cargo al Presupuesto Nacional. Sobre este punto cabe señalar lo siguiente:

1. Al derogarse toda la normativa de regímenes de pensiones no contributivos, se tiene que, al fallecer la persona causante de la pensión de alguno de estos regímenes, ya no existiría normativa que fundamente las pensiones por sobrevivencia derivadas del deceso, por lo que se cierra esta posibilidad también, lo cual finalmente significa una medida de reducción del gasto. Del mismo modo, tampoco se tendrían más ingresos de personas pensionadas originales.
2. Por otro lado, debe tenerse claro que el artículo 2 inciso c) del proyecto establece un tope de 8 ocho salarios base para los regímenes contributivos con cargo al Presupuesto Nacional, lo cual no incluye al régimen de personas Ex Presidentas de la República, por ser este un régimen no contributivo, a pesar de que las pensiones sí superan el parámetro indicado.

## SUPUESTOS

En la determinación de las personas funcionarias públicas activas, con posibilidades de obtener una jubilación al amparo de la Ley N° 7302 en los 18 meses posteriores a la publicación de la iniciativa, así como de los costos asociados para el Estado y la CCSS, los supuestos utilizados pueden enunciarse del siguiente modo:

1. El proyecto sería publicado como ley, como hipótesis de trabajo, el 1 de julio de 2020, por lo que la *vacatio legis* de 18 meses cesaría el 31 de diciembre de 2021. Este supuesto es necesario, en el tanto, se requiere establecer el inicio y el fin de ese lapso, lo cual es fundamental para determinar la población que puede acceder al beneficio jubilatorio, siendo claro que, de ser otra la fecha, los datos variarían.
2. Todas las personas funcionarias públicas activas que hayan ingresado a laborar antes del 15 de julio de 1992 y, además, demuestren: a) pertenencia a un régimen de especial pensión laborando en una institución cubierta por estos, en estricto apego a la normativa vigente, b) cumplan con 55 años de edad y 30 años de servicio, y, c) cumplan con el principio de actualidad, pueden optar por una jubilación de los regímenes especiales en el plazo de 18 meses indicado en el supuesto 1. A partir del 13 de setiembre de 2021, la edad mínima de retiro aumenta a 60 años.
3. Las personas funcionarias activas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y sus dependencias, del Registro Nacional, del Tribunal Supremo de Elecciones, de la Asamblea Legislativa, de la Procuraduría General de la República y de la Contraloría General de la República (estas cuatro últimas forman parte de las instituciones cubiertas por la Ley N° 148), y solo aquellos casos pertenecientes a una institución cubierta que hayan cotizado para el régimen de Hacienda antes del 3 de diciembre de 1985, fecha en que entró en vigencia la Ley N° 7013 de 18 de noviembre de 1985, constituyen, en sentido estricto, la población con posibilidades de acceder a una jubilación, de acuerdo con las disposiciones de la Ley N° 7302, siempre dentro del plazo de los 18 meses.
4. Dado que la edad de retiro quedó fijada en 60 años, de acuerdo con la reforma del Transitorio III de la Ley N° 7302, hecha por la Ley N° 9388, y que el plazo de cinco años señalado para que entre en vigencia esa disposición se cumple el 13 de setiembre de 2021, sólo aquellas personas funcionarias que actualmente tengan 55 años, o que los cumplan antes de la fecha indicada, además de 30 años de servicio, o que los lleguen a totalizar previamente, y que, además, cumplan con todos los otros requisitos, pueden considerarse



candidatas a una jubilación por los regímenes especiales a cargo del Presupuesto Nacional. Quienes no reúnan las condiciones fácticas y legales señaladas, necesariamente tendrán que pensionarse por el régimen de IVM, administrado por la CCSS, salvo lo dispuesto para el Magisterio Nacional y el Poder Judicial.

5. Los costos para el Estado por el traslado de cuotas a IVM derivados de la iniciativa, corresponde solo al de aquellos casos señalados en los supuestos 2, 3 y 4.
6. El aumento salarial decretado para 2020 no se aplicó, por lo cual no se considera. Para 2021, el incremento salarial se supone en cero también, de acuerdo con lo adelantado por las autoridades respectivas; por estas razones, los datos se ofrecen en colones de 2019.
7. La cuantía de la pensión que concede este régimen equivale al 100% del promedio de los 12 mejores salarios tomados de los últimos 24 devengados, de aquí que la tasa de reemplazo sea tan elevada, prácticamente el 100%, máxime en un escenario sin incrementos salariales. Por esto, se postula, para efectos de cálculos, la igualdad entre el salario promedio y la jubilación a devengar una vez otorgados los derechos.

## **PROCEDIMIENTOS**

### ***Procedimientos generales***

En el proceso de identificación de las personas funcionarias activas con posibilidades de jubilarse al amparo de la Ley N° 7302, los procedimientos seguidos pueden describirse de la siguiente forma:

1. Se estableció a partir de la población existente en diciembre de 2010, la institución de procedencia de los derechos originales. Esto implicó la revisión de un levantamiento de información hecho por el Departamento de Asesoría Económico-Actuarial en el año 2011, contra expedientes digitalizados, aparte de la contenida en la *Base Datos-Expedientes*, de reciente creación. Los resultados obtenidos se muestran en el Cuadro 1 inserto en el ANEXO 1. Paralelamente, se identificaron fundamentos legales y fácticos utilizados en los otorgamientos de esos derechos.

Este corte transversal se hizo con el propósito de establecer la importancia relativa de las distintas leyes de pensiones y de las instituciones cubiertas por ellas, dentro de la estructura de los derechos otorgados, marcando esto un

punto de partida para establecer comparaciones con las inclusiones verificadas en los períodos siguientes hasta el año 2019.

2. Para las inclusiones anuales de derechos originales, verificadas en el período 2011-2019, de igual forma que lo señalado en el punto anterior, se revisaron los expedientes digitales para establecer la institución de procedencia y se confrontó esta información con lo consignado en la *Base Datos-Expedientes*. Asimismo, se analizaron los cambios experimentados en los criterios legales de otorgamiento de derechos. Los resultados están contenidos el Cuadro 2 del ANEXO 1.

Las orientaciones metodológicas que guiaron los dos puntos anteriores, pueden resumirse así: (i) Es esperable que la estructura inicial de los derechos, verificada en diciembre 2010, en términos de instituciones de procedencia, se modifique con el pasar del tiempo, y que sea la configuración observada en diciembre de 2019, la que finalmente deba tomarse como referente para identificar personas funcionarias activas con posibilidades de acceder a regímenes especiales, y, (ii) Pueden también producirse modificaciones en los criterios legales en el proceso de otorgamiento de derechos.

3. En los dos puntos anteriores, la estrategia seguida consistió en establecer, respecto a los que ya estaban dentro de los regímenes especiales, la importancia de cada régimen unificado y de sus instituciones dentro de la estructura de derechos otorgados. Como importante complemento de eso se solicitó a la Gerencia de Pensiones de la CCSS, especificando dependencias protegidas, una base de las personas funcionarias que ingresaron a esos grupos institucionales antes del 15 de julio de 1992, y, que actualmente se encontraban laborando en ellos. Entre otras cosas, dado que, en esa base de datos, entre los patrones actuales se consignaban las categorías por cuenta propia, o bien vinculaciones con la empresa privada o ingresos al sector público posteriores a la fecha indicada, fue necesaria la depuración de la base remitida.
4. La segunda base preparada por la CCSS se recibió el día 6 de mayo, respecto de ella, se verificó, a partir del Sistema de Consulta en línea de la CCSS, todos los casos remitidos, encontrándose personas funcionarias que ya no estaban laborando en el sector público, bien porque estaban trabajando por cuenta propia o para alguna empresa privada, porque estaban en una institución distinta a las de interés o por ser ya pensionadas.

Luego en la revisión de los expedientes digitalizados se obtuvo la lista de funcionarios de la Contraloría General de la República que habían solicitado la deducción para el régimen de Hacienda (listado del 15 de julio de 1991), y en

las páginas electrónicas del Registro Nacional, de la Asamblea Legislativa y de la Procuraduría General de la República, se consiguió el listado de las personas funcionarias activas.

Respecto a ellas se procedió a revisar su situación en el Sistema en Línea de la CCSS, encontrándose casos no considerados en la base de datos bajo examen en las dos primeras instituciones. Debe señalarse que no se consiguieron datos para el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y para el Tribunal Supremo de Elecciones, por lo que en ellos se identificaron quienes no debían considerarse personas funcionarias activas, por algunas de las razones indicadas más arriba. La información resultante puede apreciarse en el Cuadro 3 contenido en el ANEXO 1. En total se identificaron 952 posibles funcionarios que podrían ingresar en los regímenes especiales, incluyendo lo obtenido de las otras bases referidas.

5. Respecto a la fuente utilizada para determinar a las personas funcionarias activas cotizantes, sea la base remitida por Tesorería Nacional con los registros correspondientes a enero 2019, se determinaron los que han obtenido una jubilación, por lo que del listado de 221 cotizantes remitido, al verificarse 47 personas jubiladas, se pasó a 174. De ese total, mediante la consulta hecha en Información de cuenta, Trámite en Línea- Pensiones CCSS y lo consignado en la base de Tesorería, pudo determinarse que 34 casos debían ser excluidos por cuanto habían ingresado al sector público después del 15 de julio de 1992, o bien laboran actualmente para una institución que no está cubierta por los regímenes de pensiones unificados por la Ley N° 7302, quedando entonces en total 140 casos.

### **Procedimientos específicos**

En razón del primer supuesto enunciado en el apartado anterior, en el sentido que los 18 meses correrían a partir del 1 de julio de 2020, y dado que, en adición a ello, debe considerarse que la edad para jubilarse a partir del 13 de setiembre de 2021, de acuerdo con la reforma del Transitorio III, introducida por la Ley N° 9388, queda fijada en 60 años (supuesto 4), entonces se procedió de la siguiente forma:

1. Respecto a las tres poblaciones identificadas con posibilidades de optar por una jubilación por la Ley N° 7302, la de la II Base remitida por la CCSS, la de las otras bases y la de personas activas cotizantes, se extrajeron todos aquellos casos que tuvieran 55 años, o bien, cumplieren esa edad en fechas previas al 13 de setiembre de 2021, pero que además posean 30 años de servicio, o bien, que alcancen a completarlos antes de la fecha referida.

2. Para cada una de esas poblaciones se identificaron los salarios devengados al mes de diciembre de 2019, con corte a dicho mes, también se procesó la información de los actuales jubilados por regímenes especiales, para efectos proyecciones y estimaciones.

## **PARTE I. ESTIMACIÓN DE AHORROS ESPERABLES DEL PROYECTO 21345**

El impacto de este proyecto de ley se observa desde dos vertientes: una relacionada con el régimen de Magisterio Nacional, y otra desde el punto de vista del resto de regímenes especiales de pensión.

Ahora bien, del texto del proyecto se tiene, como se mencionó antes, que el mismo no afecta en lo absoluto la contribución especial, solidaria y redistributiva en ninguno de los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional. No obstante, la contribución sí se ve afectada en todos los regímenes contributivos.

### ***Impacto en contribución sobre el régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional***

Como ya se estableció, el impacto sobre la contribución solidaria es cero (0), al no tocar ningún aspecto de la misma.

El Cuadro 1 muestra el impacto sobre la recaudación obligatoria en este régimen, en el tanto esta se deduce hasta el punto donde la pensión alcanza el salario de un catedrático, según lo establece el artículo 44 de la Ley N° 2248 de 5 de setiembre de 1958. Sobre el exceso de dicho monto, actualmente no se deduce la contribución obligatoria al fondo de pensiones y, siendo que el proyecto propone eliminar dicho límite, el impacto esperable es que si se cobra la contribución obligatoria sobre la totalidad del monto de la pensión, entonces, la recaudación por este tipo de contribución aumentará.

**Cuadro 1. Dirección Nacional de Pensiones.  
Número de casos afectados por la eliminación del límite superior  
a la Contribución Obligatoria  
y montos de recaudación con el esquema de  
contribución actual y el propuesto en el Proyecto.  
Régimen de Magisterio Nacional.  
-julio de 2019-**

Concepto	Esquema		Diferencia
	Vigente	Propuesto	
Número de Casos	777	777	0
Contribución Obligatoria	381,605,679	569,066,828	187,461,149
<b>Estimación anual</b>	<b>4,579,268,148</b>	<b>6,828,801,936</b>	<b>2,249,533,788</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en Archivos de Resultados remitidos por la Tesorería Nacional, julio de 2019.

Como se observa, en el régimen de Magisterio Nacional, actualmente existen 777 casos a los cuales no se les deduce la contribución obligatoria más allá del monto establecido en el artículo 44 de la Ley N° 2248. El efecto del proyecto es que a dichos casos sí se les deduciría esta contribución y es en ellos justamente donde se centra el impacto de la derogatoria propuesta, de manera que estos 777 casos pasarían de contribuir actualmente con **₡381,605,679** por mes, a contribuir con **₡569,066,828** mensuales, con un incremento en la recaudación por este concepto de **₡187,461,149**, lo que anualizado se estima alrededor de **₡2,249,533,788**.

### **Impacto en contribución sobre el resto de regímenes especiales contributivos**

Del mismo modo, tal como se indicó para el régimen de Magisterio Nacional, para el resto de regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional, el impacto sobre la Contribución Solidaria es cero (0).

Por otro lado, en estos regímenes no existe límite (como sí lo existe en el Magisterio Nacional) para la aplicación de la deducción por concepto de contribución obligatoria, de manera que las personas que actualmente contribuyen, no presentarían cambios en sus aportes al fondo de pensiones a raíz del Proyecto de ley, por lo que el impacto en cuanto a contribución obligatoria es cero (0) también.

Donde sí se observa el impacto del proyecto es en las pensiones hoy exoneradas de la contribución obligatoria, de manera que, al eliminarse esta y establecerse en 2%, el porcentaje de cotización para este segmento de personas pensionadas se incrementaría.

El Cuadro 2, muestra el impacto del proyecto en el resto de regímenes especiales contributivos:

**Cuadro 2. Dirección Nacional de Pensiones.  
Número de casos Exonerados de Contribución Obligatoria  
y montos de recaudación con el esquema de  
contribución actual y el propuesto en el Proyecto.  
Resto de Regímenes Especiales.  
-julio de 2019-**

Concepto	Esquema		Diferencia
	Actual	Propuesto	
Casos exonerados	7,930	0	-7,930
Contribución Obligatoria	0	48,993,062	48,993,062
<b>Estimación anual</b>	<b>0</b>	<b>587,916,744</b>	<b>587,916,744</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en Archivos de Resultados remitidos por la Tesorería Nacional, julio de 2019.

Del cuadro anterior, se extrae que el total de casos exonerados es de 7,930 de un total de 13,693 pensionados contributivos en estos regímenes, lo que significa un 57.91% de población exonerada, con lo que únicamente contribuyen al fondo de pensiones 5,763 personas.

Al desaparecer la exoneración, y contribuir los antes exonerados con un 2%, la recaudación se incrementa en ₡48,993,062 mensuales, lo que equivale a un incremento anual estimado de ₡587,916,744 en la recaudación.

### **Impacto total del proyecto en contribución**

La suma de cada uno de los impactos en el régimen de Magisterio Nacional y el resto de regímenes especiales con cargo al Presupuesto Nacional, determina el impacto total del proyecto en materia de contribución obligatoria.

Con base en lo anterior, el Cuadro 3 muestra dicho impacto total, observándose que, en suma, el incremento anual en la recaudación, por concepto de contribución obligatoria, se estima se incrementaría en ₡4,895,160,228.

**Cuadro 3. Dirección Nacional de Pensiones.  
Impacto en la Contribución Obligatoria del Proyecto.  
Regímenes Contributivos con cargo al Presupuesto Nacional.  
-julio de 2019-**

Concepto	Regímenes		Total
	Magisterio	Resto Regímenes	
Contribución Obligatoria	187,461,149	48,993,062	236,454,211
<b>Estimación anual</b>	<b>2,249,533,788</b>	<b>587,916,744</b>	<b>2,837,450,532</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en Archivos de Resultados remitidos por la Tesorería Nacional, julio de 2019.

### ***Impacto estimado del tope a las pensiones en curso de pago del régimen de Magisterio Nacional***

Como antes se mencionó, el criterio de la Sala Constitucional sobre este tema específico señala que, un tope como el propuesto, no sería aplicable a las actuales personas pensionadas y sólo se podría aplicar a los nuevos derechos que se otorguen a partir de la vigencia de la iniciativa. Por ello, se hace necesario estimar la cantidad de nuevos casos que habría a partir de la vigencia de la ley.

El impacto en este régimen resulta mayor que en el resto de regímenes, como adelante se verá, en el tanto, el tope actual vigente, en el régimen de Magisterio Nacional, equivale al salario de un catedrático universitario con consideración de treinta anualidades y dedicación exclusiva, el cual resulta muy superior a ocho salarios base más bajo de la escala del Servicio Civil.

Esta estimación se realiza, por carecer de otras fuentes, con base en datos históricos de inclusiones en planillas de pensionados, tanto de derechos nuevos como de derechos por sobrevivencia, en este régimen. De acuerdo con datos históricos, se producen alrededor de 1989 nuevos pensionados en Magisterio Nacional, de los cuales, únicamente el 5.78% superan los ocho salarios base más bajo de la escala de Servicio Civil, lo que equivale a 115 casos. Con base en esto, se tiene lo mostrado en el siguiente cuadro, estimado para un año, de manera que se pueda aproximar el impacto anual de esta medida:

**Cuadro 4. Dirección Nacional de Pensiones.  
Reducción anual estimada en el gasto por aplicación del tope de 8 salarios base más bajo  
Régimen de Magisterio Nacional con cargo al Presupuesto Nacional.  
-julio de 2019-**

<b>Nuevos pensionados susceptibles de tope</b>	<b>Reducción mensual del gasto por aplicación del tope</b>	<b>Reducción estimada anual del gasto (incluye aguinaldo)</b>	<b>Reducción estimada anual contribución del Estado Seguro de Salud</b>	<b>Total reducción estimada anual del gasto</b>
115	154,901,877.91	2,013,724,413	167,294,028	2,181,018,441

**Fuente:** Elaboración propia, con base en Archivos de Resultados remitidos por la Tesorería Nacional, 2019.

De manera que, con la aplicación del tope a 8 salarios base más bajo del Servicio Civil, se tendría una contención anual del gasto estimada en ₡2,181,018,441.00 en colones de 2019, considerando pago de prestaciones económicas, aguinaldo y cuotas patronal y estatal al Seguro de Salud.

***Impacto estimado del tope a las pensiones en curso de pago del resto de regímenes especiales contributivos***

Dado el criterio, ya citado, de la Sala Constitucional sobre este tema, es necesario estimar la cantidad de nuevos pensionados, tanto de jubilados como de sobrevivencias, que habría a partir de la vigencia del proyecto, pues, las nuevas pensiones se otorgan con tope a 10 salarios base más bajo de la escala de salarios del Servicio Civil, y la presente iniciativa establecería un tope para las pensiones en curso de pago equivalente a 8 de esos salarios base, por lo que, a pesar del tope con que se conceden las pensiones y jubilaciones, algunas superarían el tope propuesto.

La estimación de este impacto se puede aproximar considerando los 537 nuevos jubilados que se han estimado accederían al derecho durante los 18 meses que concede el proyecto para ello, y acudiendo a datos históricos para estimar la cantidad de jubilaciones y pensiones esperables (incluyendo originales y sobrevivencias) y con base en esto, aproximar las nuevas sobrevivencias que se producirían y la proporción de los nuevos casos que superarían los 8 salarios base más bajo de la escala de Servicio Civil, a los cuales se les podría aplicar el tope. Teniendo esto, se utiliza el promedio de colones en exceso sobre esos ocho salarios base más bajo del Servicio Civil, para tener una estimación aproximada del impacto de esta medida de contención del gasto en pensiones.



Los 18 meses en que habría nuevos jubilados se estiman desde julio de 2020 hasta diciembre de 2021, de manera que a las nuevas personas pensionadas en estos 18 meses es a quienes sí les podría aplicar el tope de 8 salarios base más bajo de Servicio Civil.

Para efectos de esta estimación, dado que se trata de 18 meses, se considerará una tercera parte para cada uno de los tres semestres (18 meses) nuevos jubilados y pensionados de 2020 y de 2021. Con base en los datos históricos de 2019, se tiene una cantidad de 56 nuevas sobrevivencias anuales (28 en promedio por cada semestre), por lo que, para 2020 y 2021, se establecen 207 y 414, respectivamente.

Por otro lado, de la información histórica, se obtiene que un 15.08% de los nuevos pensionados superan los 8 salarios base más bajo; con esto, el Cuadro 5, más adelante, muestra la contención del gasto anual estimada con la aplicación de esta medida.

**Cuadro 5. Dirección Nacional de Pensiones.  
Reducción estimada en el gasto por aplicación del tope de 8 salarios base más bajo  
Resto de Regímenes Especiales Contributivos con cargo al Presupuesto Nacional.  
-julio de 2019-**

<b>Año</b>	<b>Nuevos pensionados susceptibles de tope</b>	<b>Reducción mensual del gasto por aplicación del tope</b>	<b>Reducción estimada anual del gasto (incluye aguinaldo)</b>	<b>Reducción estimada anual contribución del Estado Seguro de Salud</b>	<b>Total reducción estimada anual del gasto</b>
2020	31	10,957,244	142,444,176	11,833,824	154,278,000
2021	62	21,914,489	284,888,353	23,667,648	308,556,001
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>32,871,733</b>	<b>427,332,529</b>	<b>35,501,472</b>	<b>462,834,001</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con base en Archivos de Resultados remitidos por la Tesorería Nacional, 2019.

De manera que, en razón de la aplicación del tope a 8 salarios base más bajo del Servicio Civil, se tendría una contención del gasto anual, a partir de 2021, estimada en ₡462,834,001.00 en colones de 2019, considerando pago de prestaciones económicas, aguinaldo y cuotas patronal y estatal al Seguro de Salud.

El menor impacto con relación al régimen de Magisterio Nacional, se explica por la diferencia entre los topes existentes en cada régimen, al ser mucho mayor en el segundo. Evidentemente, es de esperar un mayor impacto en este, al aplicar un tope igual en ambos regímenes.

Por otro lado, la explicación del relativamente poco impacto de la medida reside en que las nuevas pensiones se otorgan topadas a 10 salarios base más bajo del Servicio

Civil, y el proyecto aplica un tope adicional a 8 de estos salarios bases, con lo que la diferencia entre los topes, vigente y propuesto, no es pronunciada, como sí resulta ser en el régimen de Magisterio Nacional.

### ***Impacto estimado del proyecto por cierre de los regímenes especiales administrados por la DNP***

Otro impacto del proyecto corresponde al cierre de los regímenes especiales administrados por la DNP. Cabe indicar, no obstante, que este cálculo implica mucha dificultad para lograr una precisión satisfactoria, debido a la carencia de información sobre afiliación de casos activos. Lo anterior porque, si bien la ley exige cotización para poder acceder el beneficio de jubilación, dicha exigencia no implica que las cotizaciones se paguen oportunamente, sino que las mismas se pueden cancelar al momento de jubilarse, lo que conduce a que las personas finalmente no coticen y cancelen las diferencias de cotización respecto de otros regímenes en ese momento. Esta regulación impide, por tanto, que se tenga el registro de los posibles futuros casos de personas pensionadas.

No obstante, tal como antes se mencionó, se recurrió a tres fuentes de información para hacer una aproximación de los posibles futuros pensionados, 952, y, a partir de estos, establecer cuántas personas se podrían jubilar en los 18 meses de gracia que concede el proyecto, resultando 537. Las restantes 415 personas constituirían el ahorro luego de que, al cabo de 18 meses de vigencia del proyecto, ya no se podrían jubilar por los regímenes especiales en razón de su cierre y, por tanto, ya no presionarían el gasto hacia arriba.

Considerando que, de aprobarse el presente proyecto en algún momento de 2020, se parte del supuesto que los 18 meses para poder pensionarse por el régimen General finalizan en diciembre de 2021, por lo que se tendría que, a partir de enero de 2022, ya no se pensionarían más personas por este sistema, si no que necesariamente lo harían por el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Los casos totales posibles para acceder al beneficio jubilariorio del régimen General, se muestran en la siguiente Tabla:

**Tabla 1. Dirección Nacional de Pensiones.  
Resultados de la identificación de casos  
de funcionarios activos con posibilidades  
de optar por una jubilación del  
Régimen General de Pensiones**

Instituciones	Casos Segunda Base de la CCSS	Casos identificados en otras bases de datos	Total
Asamblea Legislativa	3	102	105
Contraloría General de la República	3	71	74
Registro Nacional	112	24	136
Tribunal Supremo de Elecciones	71	0	71
Procuraduría General de la República	19	0	19
Ministerio de Obras Públicas y Transportes y sus dependencias	547	0	547
<b>Total</b>	<b>755</b>	<b>197</b>	<b>952</b>

Fuente: II Base de Datos remitidas por la CCSS el 6 de mayo de 2020 y otras bases.

Por su parte, los casos que se podrían pensionar durante los 18 meses del período de gracia que establece el proyecto, se muestran en la Tabla a continuación:

**Tabla 2**

Base de datos	Número de casos	Salario promedio Diciembre 2019
Segunda Base de la CCSS	409	1,157,621
Otras bases	55	1,789,970
Base de cotizantes activos	73	1,627,683
<b>Total</b>	<b>537</b>	<b>1,286,287</b>

Fuente: Con base en II Base de Datos remitidas por la CCSS el 6 de mayo de 2020 y otras bases.

Con base en las dos tablas anteriores, se tiene que un total de 415 personas (952-537), ya no podrían pensionarse por los regímenes especiales después de los 18 meses del período de gracia. Dado que en los supuestos se estableció que el salario promedio equivaldría a la pensión, se considera entonces que estos podrían haber disfrutado de una pensión en promedio de ₡1,286,287.00 en colones de 2019.

Con los datos anteriores, se puede estimar cuál sería el ahorro para las finanzas públicas al no tener que pagar, a partir de 2022, esas 415 pensiones; se aclara que se hace un estimado anual del costo de esas pensiones, no estableciendo la dinámica que presentaría año a año. Tal estimación de ahorro se observa en el siguiente Cuadro:

**Cuadro 6. Dirección Nacional de Pensiones.  
Estimación del ahorro en gasto por no pago de prestaciones económicas  
en el Régimen General de Pensiones,  
a partir de 18 meses de vigencia del Proyecto 21345.  
-colones de 2019-**

<b>Cantidad de personas</b>	<b>Monto mensual bruto</b>	<b>Monto anual bruto por nuevos pensionados (incluye aguinaldo)</b>
415	533,809,105	6,939,518,365

**Fuente:** Con base en la Base de Datos remitidas por la CCSS el 6 de mayo de 2020 y otras bases.

Lo mostrado en el Cuadro 6, que indica las nuevas pensiones esperables a partir de 2022 serían 415 personas. Estos serían las últimas personas funcionarias públicas activas, nombradas antes del 15 de julio de 1992, con posibilidades de jubilarse por los regímenes especiales, pero que quedarían fuera del acceso a este beneficio por cumplir requisitos después de vencidos los 18 meses concedidos por el proyecto, debiendo necesariamente pensionarse por el régimen de IVM u otro aplicable.

Adicionalmente, dado que, por concepto de pago de pensiones, el Estado incurre en la erogación de cuotas patronales y como Estado, en cuotas estatales a la Seguridad Social para el Seguro de Salud, corresponde agregar al referido ahorro. Estas cuotas se calculan sobre el gasto total sin considerar el aguinaldo (¢6,405,709,260):

**Cuadro 7. Dirección Nacional de Pensiones.  
Estimación del ahorro bruto anual en el gasto  
por no pago de prestaciones económicas en el  
Régimen General de Pensiones,  
a partir de 18 meses de vigencia del Proyecto 21345  
considerando las cuotas al Seguro de Salud.  
-colones de 2019-**

Total cuotas Seguro de Salud	576,513,833
<i>Cuota patronal Seguro de Salud (8.75%)</i>	<i>560,499,560</i>
<i>Cuota estatal Seguro de Salud (0.25%)</i>	<i>16,014,273</i>
<b>Gasto total con aguinaldo (Cuadro 6)</b>	<b>6,939,518,365</b>
<b>Total estimado ahorro anual bruto del Estado</b>	<b>7,516,032,198</b>

**Fuente:** Cuadro 6.

De ese modo se estima el gasto anual en que no se incurriría en razón del cierre total de los regímenes especiales. Este sería el impacto bruto, que significa el contenido presupuestario que ya no se tendría que incluir aparte de que la planilla dejaría de crecer.

Con lo anterior en consideración, del Cuadro 7 se tiene que el ahorro anual por el cierre de comentario se estima en ₡7,516,032,198 en colones de 2019.

### **Impacto estimado del proyecto por derogación de los regímenes No Contributivos**

El Proyecto establece la derogación de las leyes que sustentan las prestaciones económicas de los siguientes regímenes no contributivos de pensión con cargo al Presupuesto Nacional:

1. Gracia.
2. Guerra.
3. Guardia Civil.
4. Cónyuge de Beneméritos y de Autores de Símbolos Nacionales.
5. Cónyuge de Galardonados con el Premio Magón.

Las anteriores derogaciones rigen 18 meses después de la publicación, según lo establece el rige del proyecto. De manera que las nuevas pensiones que se estimaría se podrían otorgar después del indicado período de gracia, que para efectos del presente estudio finaliza el 31 de diciembre de 2021, serían el indicativo del ahorro con esta medida.

Adicionalmente, al ser derogadas las leyes en su totalidad, ello implica que no sólo no se otorgarían beneficios a los causantes directos de la prestación económica, sino también a los sobrevivientes de las actualmente en curso de pago, en razón de que la normativa que las podría sustentar dejaría de existir. Por esta razón, la estimación se efectúa considerando tanto derechos originarios como de sobrevivencia.

Para llevar a cabo la estimación, se acudió a datos históricos del último lustro (2015 a 2019), en aras de establecer la dinámica de movimientos en planillas que se suscitan en estos regímenes. Con base en esta información se detectó que únicamente los regímenes de Gracia y Guerra presentan movimiento; los restantes tres regímenes no presentaron movimientos, excepto Premio Magón que tuvo una sobrevivencia en 2019, únicamente.

Por lo anterior, los regímenes de Beneméritos, Premio Magón y Guardia Civil, no significan ahorro alguno con su derogación, en el tanto, no se espera la ocurrencia de nuevos pensionados en estos. Este nulo movimiento refuerza la necesidad de su

derogación, ya que únicamente se cancelan los beneficios existentes y sólo se presentan salidas (exclusiones) de planilla.

En cuanto a Guerra y Gracia, el siguiente Cuadro muestra la dinámica de este en el último lustro:

**Cuadro 8. Dirección Nacional de Pensiones.  
Inclusiones en planillas de pago de nuevos pensionados y  
nuevas sobrevivencias en regímenes no contributivos  
2015 a 2019**

Régimen	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio por año
Gracia	55	11	69	37	51	45
Guerra	52	43	46	51	45	47
<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>54</b>	<b>115</b>	<b>88</b>	<b>96</b>	<b>92</b>

Fuente: Sistema de Revalorizaciones y Planilla de la DNP, 2015-2019.

Cabe mencionar que esos dos regímenes de pensiones, conceden pensiones por el mismo monto, razón por la cual la pensión promedio resultante de ambos, puede ser utilizada para efectos de estimación, para esto se tiene los siguientes para 2019:

**Cuadro 9. Dirección Nacional de Pensiones.  
Pensión Promedio de inclusiones de nuevos  
pensionados y nuevas sobrevivencias y  
- 2019 -**

Régimen	Pensión Promedio
Gracia	127,466.66
Guerra	132,563.18
<b>Total</b>	<b>129,855.65</b>

Fuente: Sistema de Revalorizaciones y Planilla de la DNP, 2019.

Con base en los Cuadros 8 y 9, se tiene entonces que, para los regímenes de Guerra y Gracia, que se derogan, se esperan en promedio 92 nuevas pensiones y sobrevivencias, con una pensión promedio de ₡129,855.65, con lo cual se puede estimar el ahorro anual en razón de la derogatoria de esos regímenes, a partir de 2022. El Cuadro 10, muestra el ahorro esperable que se tendría con la derogatoria de los regímenes de Guerra y Gracia en el primer año (2022), en tesis de principio, para 2023 se esperarían en promedio otras 92 nuevas pensiones y sobrevivencias y con igual ahorro asociado. Esto significa que este ahorro se acumularía en el tiempo hasta la extinción del régimen, fecha que no es posible establecer con los datos existentes, pues se desconoce la cantidad y características demográficas de los posibles nuevos pensionados y sobrevivientes.

**Cuadro 10. Dirección Nacional de Pensiones.  
Estimación del ahorro anual en gasto por no pago de prestaciones económicas  
en los Regímenes no contributivos de Guerra y Gracia  
a partir de 18 meses de vigencia del Proyecto 21345.  
-colones de 2019-**

Cantidad de personas	Monto mensual bruto	Monto anual bruto por nuevos pensionados (incluye aguinaldo)
92	11,946,720	155,307,357

**Fuente:** Con base en II Base de Datos remitidas por la CCSS el 6 de mayo de 2020 y otras bases.

Adicionando el ahorro en cargas sociales, se tiene lo mostrado en el siguiente Cuadro:

**Cuadro 11. Dirección Nacional de Pensiones.  
Estimación del ahorro bruto anual en el gasto  
por no pago de prestaciones económicas  
en los Regímenes no contributivos de Guerra y Gracia,  
a partir de 18 meses de vigencia del Proyecto 21345  
considerando las cuotas al Seguro de Salud.  
-colones de 2019-**

Total cuotas Seguro de Salud	12,902,458
<i>Cuota patronal Seguro de Salud (8.75%)</i>	<i>12,544,056</i>
<i>Cuota estatal Seguro de Salud (0.25%)</i>	<i>358,402</i>
Gasto total con aguinaldo (Cuadro 6)	155,307,357
<b>Total estimado ahorro anual bruto del Estado</b>	<b>168,209,815</b>

**Fuente:** Cuadro 10.

De manera similar a lo señalado en relación con el cierre del Régimen General, se estima el gasto anual en que no se incurriría en razón de la derogatoria de los regímenes no contributivos con cargo al Presupuesto Nacional. Este sería el impacto bruto, que significa el contenido presupuestario que ya no se tendría que incluir en la formulación presupuestaria, y, por tanto, la planilla dejaría de crecer.

Con lo anterior en consideración, del Cuadro 11 se tiene que, el ahorro anual al derogar los regímenes no contributivos con cargo al Presupuesto Nacional, se estima en ₡168,209,815, en colones de 2019.

### ***Estimado del 5 por mil sobre regímenes contributivos***

El proyecto establece la creación de una comisión de administración equivalente a un 5 por 1000 de los salarios y pensiones de los regímenes contributivos con cargo al Presupuesto Nacional, excepto el régimen de Magisterio Nacional, en donde tal comisión ya existe.

Siendo que no se tiene registro de afiliación, por las razones expuesta anteriormente, resulta imposible estimar este el monto que esta comisión produciría sobre los salarios, no obstante, el ejercicio sí se puede realizar en el caso de las pensiones.

Considerando que la planilla mensual de pagos sin retroactivos de los regímenes contributivos de Comunicaciones, Músicos, Hacienda, Obras Públicas, Ferrocarriles, Registro Nacional y Régimen General asciende a ₡10,953,883,858.50, la comisión mensual del 5 por mil equivaldría a ₡54,769,419, lo cual en términos anuales representaría ₡657,233,031.51.

### **PARTE II. SOBRE LOS COSTOS ESPERABLES DEL PROYECTO 21.345**

En relación con los costos esperables del proyecto 21.345, estos se deben considerar en dos partes: los costos de la CCSS en cuanto al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y, los costos del Estado, en cuanto a las contribuciones de las personas que no se pensionarán acogiéndose a los regímenes especiales, dado su cierre al cabo de 18 meses contados a partir de la publicación del proyecto.

En este punto, resulta fundamental reiterar, que en los regímenes especiales que se cierran no existe obligatoriedad de afiliación. Esto, en términos prácticos significa que las personas no cotizan para este, sino que usualmente lo hacen al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Cuando una persona se acoge a algún régimen especial, según la legislación vigente, se solicita que las cuotas aportadas al régimen de IVM sean trasladadas para cubrir las cuotas omitidas, siendo que cualquier diferencia resultante debe ser cubierta por la persona.

Lo anterior implica que aquellas personas, estimadas en 415, que ya no podrán pensionarse con los regímenes especiales, cuando consoliden su derecho por IVM, ya tendrán en su cuenta individual las cuotas aportadas al régimen del Seguro Social de IVM, por lo que mayoritariamente no existiría la necesidad del Estado de trasladar cuotas a ese régimen. Por otro lado, la CCSS tampoco tendría costo alguno, en el tanto, siempre estuvo recibiendo las aportaciones de manera oportuna.



Ahora bien, pese a que no existe obligatoriedad en la afiliación a los regímenes que se derogan, es probable que existan personas que estén, o en algún momento hayan cotizado para estos. En estos casos el Estado sí debe trasladar las cotizaciones recibidas al régimen de IVM, lo cual no tendría costo alguno asociado.

En sentido estricto, esto en el fondo se trata de la devolución de cuotas aportadas por la propia persona para fines jubilatorios, y no para ningún otro destino. La estimación de estas devoluciones, no es posible realizarla por carecer de la información necesaria para el efecto. Lo que sí se puede señalar, de acuerdo con la información recopilada, es que se trataría de alrededor de 101 personas cotizantes a regímenes especiales que necesariamente deberían pensionarse por IVM, de aprobarse el proyecto.

Otro ahorro asociado para la CCSS deriva de las 415 personas que no se podrían jubilar por los regímenes especiales dentro del período de gracia, sobre las que ya no debería hacer traslado de cuotas hacia la caja única del Estado.

Por otro lado, un ejercicio que sí es factible realizar, corresponde a la estimación del costo de las 537 personas que sí se podrían jubilar por los regímenes especiales dentro de los citados 18 meses.

Con la aplicación de los procedimientos y las tres fuentes utilizadas, la población que podría acceder a una jubilación de la Ley N° 7302 queda definida de la siguiente forma y con los siguientes salarios promedios a diciembre de 2019, tal y como se describe en la Tabla 2, presentada páginas atrás.

Ponderando los promedios por el peso específico de cada una esas poblaciones, se tiene que el valor corresponde a ₡1,286,287 a diciembre de 2019 aplicable a la inclusión de los 537 casos en el año 2021; esta situación es el Escenario A.

Ahora bien, si se establece como Escenario B, que el número de nuevos pensionados, antes del cierre definitivo, corresponda a una vez y media los derechos promedios otorgados en el período 2011-2019, que corresponden a 187 anuales; y como Escenario C, el número de inclusiones observadas en el año 2019, siendo 237 anuales, tenemos que los costos asociados durante los años 2020 y 2021 serían los siguientes:

**Tabla 3**  
**-colonos de 2019-**

<b>Escenarios</b>	<b>Año 2020</b>	<b>Año 2021</b>	<b>Costo Total</b>
Escenario A	1,496,594,925	8,979,569,547	10,476,164,472
Escenario B	781,740,924	4,690,445,546	5,472,186,470
Escenario C	990,762,562	5,944,575,371	6,935,337,932

Lo mostrado en la Tabla 3, corresponde al costo bruto, más aguinaldo, que se alcanzaría con los últimos jubilados que se logren pensionar en los 18 meses de gracia, cada escenario indicado corresponde a una estimación diferente de cantidad de posibles pensionados según la fuente que se considere. El escenario de más coste lo representa el que utiliza datos de las tres fuentes explicadas y que sería el más próximo a la realidad, al haber implicado un barrido de los datos tanto, de la CCSS como de otras fuentes.

Ahora bien, debe tenerse claro que el traslado de cuotas desde IVM hacia el Estado, asociado a estas 537 personas, no es un costo que se deriva del proyecto, en el tanto aun cuando este no se aprobara, dicho traslado debería producirse. Por el contrario, esto permite visualizar el eventual ahorro que supondría para la CCSS el detener el traslado de cuotas desde IVM hacia la caja única del Estado.

De hecho, si no se cierran los regímenes especiales, el gasto en pensiones a cargo del Estado, vía Presupuesto Nacional, continuaría creciendo al poderse incluir como pensionadas de los regímenes especiales, eventualmente, a las 415 personas que quedarían sin esta posibilidad y, simultáneamente, la CCSS tendría que efectuar el traslado de cuotas de IVM, algo que con el cierre se evitaría.

## **CONCLUSIONES**

A la luz del ejercicio desarrollado resulta necesario puntualizar lo siguiente:

En primer lugar, el costo más relevante asociado al cierre definitivo del régimen General de Pensiones no es ubicable en el proceso de transición de 18 meses, tampoco en el costo atribuible al traslado de cuotas IVM desde la Caja Costarricense de Seguro Social y menos en el reconocimiento que el Estado debe hacer de las aportaciones de la población activa cotizante.

En el primer caso porque la CCSS, a partir de los mecanismos legales existentes, ya está obligada a la devolución de las cuotas de quienes cotizando para ese régimen opten por una jubilación, de acuerdo a lo normado en la Ley N° 7302. El Estado, por su parte, al ser el depositario de las aportaciones de los funcionarios activos a un régimen Especial de Pensiones, simplemente se limita, en caso de jubilación, a dar fe de las cuotas y montos cotizados. No existe el deber de trasladar los recursos bajo su custodia, pues desde un punto de vista contable, constituyen créditos a favor de quien persigue una jubilación. Los transitorios II y III del proyecto se relacionan con los aspectos señalados y, por otro lado, de tener que trasladarse cuotas a IVM, porque la persona no se jubila por un régimen especial habiendo cotizado, el Estado lo que debe hacer es proceder a hacer devolución del dinero que custodia.

En segundo lugar, tampoco puede legítimamente atribuirse un costo, derivado del proyecto, para la CCSS respecto a la población de funcionarios activos que no logren acceder al régimen General de Pensiones por cuanto, en su gran mayoría, ya son cotizantes del Régimen de IVM.

En tercer lugar, la ventanilla abierta por el Transitorio III de la Ley N° 7302, en cuanto habilita a pensionarse con 55 años de edad y 30 de servicio, hace que el período esperado para que los derechos se extingan sea bastante elevado, en comparación con otros sistemas.

En cuarto lugar, el costo verdaderamente relevante, es el asociado a la población que efectivamente alcance una jubilación al amparo de la Ley N° 7302, dentro del plazo de los 18, porque sea cual fuere el escenario, y aquí al menos se mostraron tres, las erogaciones que se generen anualmente engrosarán el gasto existente, con el proyecto o sin él, aunque la iniciativa sí lograría detener ese ensanchamiento del gasto.

En quinto lugar, aunque no fue posible identificar toda la población con posibilidades de solicitar los beneficios de una jubilación por la Ley N° 7302, los 537 casos obtenidos de las tres fuentes de información utilizadas, representan bien a aquellos que poseen o alcanzarán los requisitos de edad y tiempo de servicio antes que la edad de retiro exigida se eleve a 60 años, a partir del 13 de setiembre de 2021.

Finalmente, cabe destacar que son esperables ahorros derivados de varias medidas propuestas por el proyecto, por ejemplo, aumentar la contribución obligatoria en el régimen de Magisterio Nacional, eliminar la exoneración en el resto de regímenes especiales (aunque se quedó corto desde el punto de vista de la sostenibilidad el establecerla en un 2%), el cierre del régimen General, la derogación de los regímenes contributivos y el tope a 8 salarios base más bajo de la Administración Pública para las pensiones en curso de pago.

## **Anexo 1**

**Cuadro 1. Régimen General de Pensiones. Derechos por vejez en planillas de diciembre de 2010 según institución de procedencia. Números Absolutos y Relativos**

Instituciones	Casos	Porcentaje
Adaptación Social	3	0,17
Ministerio de Justicia	19	1,10
Contraloría General de la República	63	3,66
Asamblea Legislativa	29	1,68
Ministerio de Hacienda	58	3,37
Ministerio de Economía	1	0,06
Instituto Nacional de Censos y Estadísticas	1	0,06
Procuraduría General de la República	12	0,70
Ministerio de Obras Públicas	1002	58,15
Aviación Civil	24	1,39
Consejo de Seguridad Vial	3	0,17
Consejo Nacional de Concesiones	2	0,12
Consejo Nacional de Vialidad	11	0,64
FANAL	12	0,70
Ministerio de Cultura	30	1,74
Tribunal Supremo de Elecciones	164	9,52
INCOFER	16	0,93
INCOP	122	7,08
Imprenta Nacional	6	0,35
Dirección General del Servicio Civil	5	0,29
IMAS	3	0,17
Registro Nacional	90	5,22
Tribunal Registral Administrativo	1	0,06
Junta Administrativa Registro Nacional	2	0,12
Ministerio de Agricultura	15	0,87
Ministerio de Ambiente y Energía	4	0,23
Consejo Nacional de Producción	1	0,06
Acueductos y Alcantarillados	2	0,12
Defensoría de los Habitantes	1	0,06
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	15	0,87
Ministerio de Planificación	1	0,06
Ministerio de Seguridad Pública	1	0,06
Ministerio de Relaciones Exteriores	2	0,12
Ministerio de la Presidencia	1	0,06
Patronato Nacional de la Infancia	1	0,06
<b>Totales</b>	<b>1723</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Planilla de Pensionados por Edad y Género diciembre de 2010 y Expedientes digitales.

**Cuadro 2. Régimen General de Pensiones. Derechos por vejez otorgados en el período 2011-2019, según institución de procedencia y por trienios.**

Instituciones	2011-2013	2014-2016	2017-2019	Totales	%
Asamblea Legislativa	13	13	25	51	3,02
Ministerio de Obras Públicas y Transportes y sus dependencias	305	326	347	978	58,01
Registro Nacional	57	79	127	263	15,60
Tribunal Supremo de Elecciones	52	35	46	133	7,89
Contraloría General de la República	38	65	69	172	10,20
Procuraduría General de la República	5	9	8	22	1,30
Ministerio de Cultura	9	15	6	30	1,78
Otras instituciones	13	8	16	37	2,19
<b>Totales</b>	<b>492</b>	<b>550</b>	<b>644</b>	<b>1686</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** Expedientes digitales y Base de Datos- Expedientes

**Cuadro 3. Resultados de la identificación de casos de funcionarios activos con posibilidades de optar por una jubilación del Régimen General de Pensiones.**

<b>INSTITUCIONES</b>	<b>TOTAL DE CASOS EXTRAIDOS DE LA SEGUNDA BASE DE DATOS REMITIDA POR LA CCSS (1)</b>	<b>TOTAL DE FUNCIONARIOS ACTIVOS EN LA SEGUNDA BASE DE LA CCS QUE INGRESARON ANTES DEL 15/07/1992 (2)</b>	<b>TOTAL DE CASOS FUNCIONARIOS ACTIVOS IDENTIFICADOS EN OTRAS BASES DATOS (3)</b>	<b>TOTAL GENERAL (4)=(2)+(3)</b>
ASAMBLEA LEGISLATIVA	30	3	102	105
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	8	3	71	74
REGISTRO NACIONAL	126	112	24	136
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES	111	71	0	71
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	29	19	0	19
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y SUS DEPENDENCIAS	694	547	0	547
<b>TOTALES</b>	<b>998</b>	<b>755</b>	<b>197</b>	<b>952</b>

**Fuente:** II Base de Datos remitidas por la CCSS el 6 de mayo de 2020 y otras bases.