

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DE LA NORMATIVA DE LOS REGÍMENES ESPECIALES
DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL
PARA CONTENER EL GASTO DE PENSIONES**

PODER EJECUTIVO

EXPEDIENTE N.º 19.661

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

REFORMA DE LA NORMATIVA DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL PARA CONTENER EL GASTO DE PENSIONES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Expediente N.º 19.661

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

En la creación de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional, no medió la técnica actuarial, por tal razón nunca se pudo evaluar la proporcionalidad y razonabilidad entre los ingresos futuros y los costos futuros de los regímenes; fue así como al inicio de los años noventa ya se sentía una presión enorme sobre las finanzas públicas, situación que condujo a que se realizaran los estudios actuariales respectivos, resultando en la aprobación de la Ley N.º 7302 Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional (Marco), del 15 de julio de 1992, quedando estos regímenes cerrados.

Si bien la referida Ley N.º 7302, unificó los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional, excepto el del Magisterio Nacional, es importante indicar que esta reforma tuvo un efecto importante en atenuar el crecimiento del costo de financiamiento de las pensiones, con respecto a las personas que cumplieran requisitos después de la vigencia de esta ley, mas no así para quienes ya eran pensionadas.

De esta manera, la reforma operó diferente a la realizada con la Ley N.º 7531 del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, donde, desde su vigencia, todos sus miembros ya pensionados comenzaron a pagar un fuerte incremento en sus cotizaciones, al subirse las cotizaciones ordinarias a un rango que va del 10 al 16% de la pensión y crearse una cotización solidaria y redistributiva que va del 25 al 75% a partir de la pensión equivalente al salario de un catedrático universitario, con treinta anualidades y dedicación exclusiva.

Por lo antes expuesto, es que por medio del presente proyecto de ley, se busca equiparar en la medida de lo posible, las condiciones que presenta el Régimen transitorio del Magisterio Nacional, en cuanto a la inclusión de una contribución especial, solidaria y redistributiva, para que a partir de la suma resultante de 12 veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según el índice de salarios emitido por la Dirección General del Servicio Civil, y sobre los excesos de este monto, se aporte un porcentaje legalmente establecido que irá en incremento de forma escalonada de acuerdo con el ingreso de cada jubilado.

Al analizar las proyecciones de gasto en pensiones efectuadas en el ***“Informe actuarial sobre los regímenes especiales de pensiones con cargo al***

Presupuesto Nacional", elaborado en el año 2013 por el actuario Guillermo Fernández Valverde, observamos lo siguiente para el período 2014-2032:

Costo regímenes especiales					
Año	N.º de pensionados	Disminución anual	Costo de pensiones (millones ¢)	Incremento anual	Diferencia con inflación
2014	19.863		132.042		
2015	18.920	5%	140.441	6,4%	2%
2016	17.967	5%	149.130	6,2%	2%
2017	17.017	6%	158.213	6,1%	2%
2018	16.084	6%	167.588	5,9%	2%
2019	15.159	6%	177.397	5,9%	2%
2020	14.257	6%	187.777	5,9%	2%
2021	13.367	7%	198.265	5,6%	2%
2022	12.502	7%	209.417	5,6%	2%
2023	11.684	7%	220.998	5,5%	2%
2024	10.918	7%	233.235	5,5%	2%
2025	10.182	7%	245.920	5,4%	1%
2026	9.483	7%	259.014	5,3%	1%
2027	8.815	8%	273.381	5,5%	2%
2028	8.181	8%	288.375	5,5%	1%
2029	7.584	8%	304.335	5,5%	2%
2030	7.019	8%	320.884	5,4%	1%
2031	6.427	9%	333.752	4,0%	0%
2032	5.871	9%	346.754	3,9%	0%

Nota: No incluye Magisterio Nacional

Este cuadro refleja datos bastante preocupantes, desde el punto de vista de la capacidad del Estado para hacerle frente a los compromisos actuales y futuros en materia de pensiones. Por ejemplo, pese a una disminución inicialmente de un 5% anual en la cantidad de pensionados, que va creciendo hasta un 9% al final de

la serie, el costo de las pensiones crecerá en los primeros años a una tasa que supera en 2% la inflación, o sea un crecimiento de un 2% anual en términos reales. Si bien, es importante indicar que la no existencia de los fondos de pensiones no es responsabilidad de los pensionados actuales y futuros, también es cierto que actualmente el financiamiento de estas pensiones se realiza en más de un 90% con cargo al presupuesto nacional, lo que compromete la viabilidad financiera de continuar cubriendo anualmente las sumas requeridas.

Por otra parte, y en adición a lo anterior puede verse a continuación la relación entre el gasto previsto en pensiones, y el producto interno bruto, según el informe antes referido:

Gasto total en pensiones con respecto al PIB				
(millones de colones)				
Año	Pensionados	Planilla Anual	PIB	Gastos/PIB
2014	19.863	132.042	27.708.270	0,48%
2015	18.920	140.441	29.647.849	0,47%
2016	17.967	149.130	32.248.069	0,46%
2017	17.017	158.213	35.222.857	0,45%
2018	16.084	167.588	38.562.075	0,43%
2019	15.159	177.397	41.729.524	0,43%

Nota: No incluye Magisterio Nacional

Si bien es cierto la relación costo de planilla de pensionados a PIB tiende a ser decreciente en el tiempo, lo cierto es que se debe básicamente a las tendencias de aumento del segundo, y no a que el costo de las pensiones tienda a incrementarse menos, ya que como se dijo anteriormente, se prevé un crecimiento de un 2% anual en términos reales, al menos para los próximos diez años.

Por otro lado, si vemos el crecimiento del gasto en términos de cómo variará la pensión promedio de los regímenes especiales, excluyendo al Magisterio Nacional, observamos lo siguiente:

Incrementos de la pensión promedio

Año	N.º de pensionados	Costo de pensiones (millones ₡)	Pensión promedio anual	Pensión promedio mensual	Crecimiento anual	Crecimiento real
2014	19.863	132.042	6.647.636	511.357		
2015	18.920	140.441	7.422.886	570.991	12%	7%
2016	17.967	149.130	8.300.217	638.478	12%	8%
2017	17.017	158.213	9.297.350	715.181	12%	8%
2018	16.084	167.588	10.419.547	801.504	12%	8%
2019	15.159	177.397	11.702.421	900.186	12%	8%
2020	14.257	187.777	13.170.863	1.013.143	13%	8%
2021	13.367	198.265	14.832.423	1.140.956	13%	8%
2022	12.502	209.417	16.750.680	1.288.514	13%	9%
2023	11.684	220.998	18.914.584	1.454.968	13%	9%
2024	10.918	233.235	21.362.429	1.643.264	13%	9%
2025	10.182	245.920	24.152.426	1.857.879	13%	9%
2026	9.483	259.014	27.313.508	2.101.039	13%	9%
2027	8.815	273.381	31.013.159	2.385.628	14%	9%
2028	8.181	288.375	35.249.358	2.711.489	14%	9%
2029	7.584	304.335	40.128.560	3.086.812	14%	9%
2030	7.019	320.884	45.716.484	3.516.653	14%	10%
2031	6.427	333.752	51.929.672	3.994.590	14%	9%
2032	5.871	346.754	59.062.170	4.543.244	14%	9%

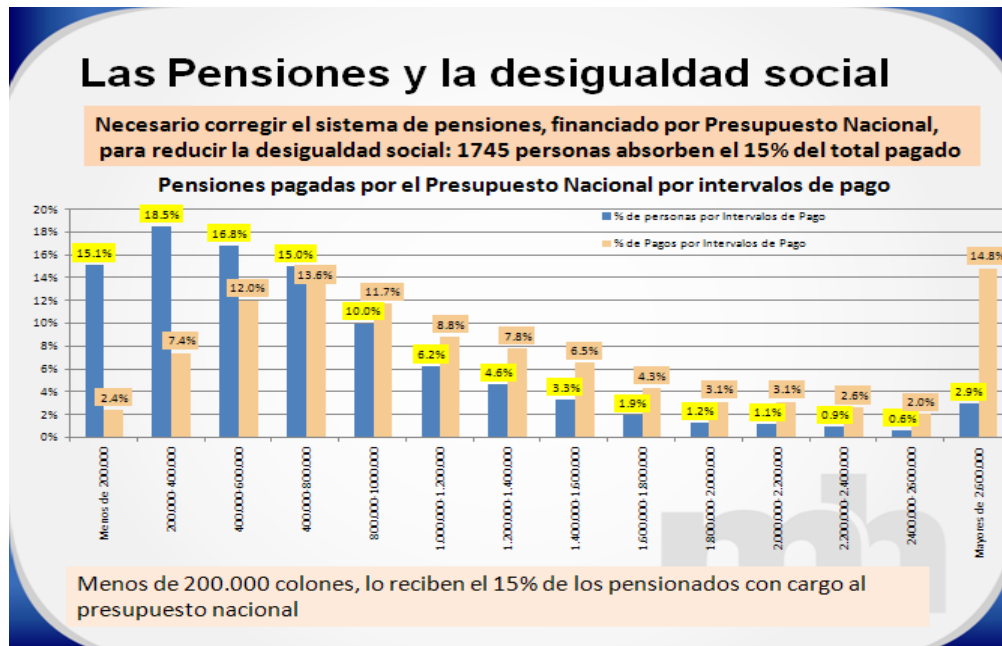
Nota: No incluye Magisterio Nacional

Como se aprecia del cuadro anterior, aún descontando una inflación proyectada de un 4% anual, la pensión promedio de los regímenes especiales con cargo al presupuesto nacional se irá incrementando entre un 7 y un 10% anual en términos reales, lo que no tiene ninguna justificación desde el punto de vista de la solidaridad, por cuanto en síntesis se trata de un masivo traslado de recursos que hacen los ciudadanos y ciudadanas costarricenses, para el pago de los beneficios jubilatorios de un reducido grupo de personas.

Peor aún, al tratarse de un promedio, no se refleja que la mayoría de estos y estas pensionadas reciben por concepto de pensión y/o jubilación montos modestos, mientras que otros reciben pensiones de lujo. Un claro ejemplo de lo

anterior, se puede observar en el Régimen de Hacienda, en donde se encuentran 64 beneficiarios cuyos ingresos mensuales por concepto de pensión sobrepasan los ¢4 millones, incluso dentro de dicho grupo existe un beneficiario cuyo monto mensual por concepto de pensión sobrepasa los ¢16 millones.

El cuadro siguiente refleja la desigualdad existente entre los y las beneficiarias de pensión en los regímenes especiales:



Del cuadro anterior se observan situaciones como las siguientes:

1. Un 15% de las pensiones son menores a ¢200.000, mientras que el 33% no supera los ¢400.000.
2. Esa tercera parte de pensionados (as), apenas consume 9.8% del presupuesto total de pago de pensiones.
3. El 50% de personas que devengan las menores pensiones, apenas reciben el 21.8% del presupuesto de pago de pensiones, lo que significa que el 50% de las pensiones más altas, absorbe el 78.2% del presupuesto de pensiones.
4. El 3% de pensiones más altas, absorbe casi el 15% del presupuesto para el pago de pensiones.

¿Cuáles son las causas de las grandes diferencias o desigualdades existentes incluso entre los diversos pensionados con cargo al presupuesto nacional?

En primer término, se cita que dentro del amplio Régimen de Hacienda (Ley N.º 148 de 23 de agosto de 1943, y sus posteriores reformas), encontramos que la normativa que regula a los ex diputados permite que los montos que estos reciben por concepto de pensión se revalore en un 30% de forma anual, lo cual carece de justificación técnica, considerando que en el país actualmente la inflación es de alrededor de un 4%.

Adicionalmente dicho Régimen, al igual que el Régimen del Registro Nacional, permite que un grupo de personas beneficiarias de pensión, tenga una metodología de revalorización denominada "Al Puesto", la cual implica que, se equipara el monto que se percibe por concepto de pensión o jubilación, al salario devengado por los servidores activos que ocupen un puesto igual a aquel en el cual se encontraba el interesado al momento de jubilarse, lo que implica que el monto percibido por concepto de pensión se actualiza al día de hoy en relación directa con el puesto desempeñado en su oportunidad por la persona pensionada, al final de su vida activa.

En segundo lugar, se debe señalar que estos regímenes carecen de una contribución solidaria, que estipule que los pensionados o jubilados cuyos montos de pensión sean superiores al monto establecido con la presente ley, contribuyan de forma especial y proporcional, a favor de la subsistencia de todos los regímenes especiales, para evitar de esta forma, que se continúe con el crecimiento desmedido del gasto que representan las pensiones con cargo al presupuesto nacional.

Como tercer aspecto, se debe citar que actualmente la Ley N.º 7302 (Ley Marco de Pensiones) permite que las personas que poseen los requisitos para jubilarse al amparo del régimen unificador, se les otorgue un 100% del monto promedio percibido por la persona interesada en los últimos 24 meses, pese a que por ejemplo en el Magisterio la tasa de reemplazo es del 80% desde el año 1995.

Finalmente en lo referente al porcentaje de cotización de las personas pensionadas con cargo al presupuesto nacional (excluyendo el Régimen de Magisterio Nacional), tenemos que actualmente este es de solo un 9%, lo cual evidencia la insostenibilidad propia de estos regímenes. En este sentido, conviene citar que por ejemplo en el Magisterio Nacional, para efectos de la sostenibilidad del régimen, existen dos tipos de cotización: la primera es una cotización ordinaria que va del 12 al 16% y la segunda (atendiendo principios de solidaridad) una cotización solidaria que va del 25 al 70% a partir de cierto monto. (Sobre el primer punto no hay una propuesta concreta en este proyecto, por cuanto se avala el expediente legislativo N.º 19.310 presentado por la diputada Sandra Pizsk).

En vista de lo expuesto, este proyecto de ley tiene como finalidad, en lo esencial:

1. Limitar el crecimiento de todas las pensiones con cargo al presupuesto nacional, única y exclusivamente al porcentaje que decreta

semestralmente el Gobierno por costo de vida a las pensiones. Con esto se cumple con las recomendaciones 1º y 2º, consignadas en el documento denominado ***“Informe actuarial sobre los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional”***, elaborado en el 2014 por el actuario Guillermo Fernández Valverde.

2. Constituir una contribución especial, solidaria y redistributiva sobre las pensiones de todos los pensionados y jubilados cubiertos por los regímenes contributivos que se encuentran con cargo al presupuesto nacional, excluyendo al Régimen del Magisterio Nacional por cuanto este ya cuenta con dicha figura. En este orden de ideas, se debe señalar que en materia de derechos fundamentales, y en concreto sobre pensiones, este derecho no tiene el carácter de absoluto y puede ser limitado en su ejercicio por disposiciones de carácter legal; ya que en sistemas contributivos de pensión, desarrollados sobre principios solidarios, debe entenderse que el derecho individual cede en beneficio de la colectividad y puede ser relativizado de conformidad con las características del Estado social de derecho, en aras del principio de solidaridad y sostenimiento de los mismos regímenes. En este sentido puede tenerse como referencia las resoluciones que seguidamente se citan: 1925-91 de las 12:00 hrs., de 27 de setiembre de 1991 y 3250-96 de las 15:27 hrs., de 2 de julio de 1996. N.º 2013006638 de las 16:00 hrs., de 15 de mayo de 2013, emitidas todas por la Sala Constitucional.

3. Establecer una tasa de reemplazo del 80% para el cálculo de las nuevas pensiones, manteniendo un período de dieciocho meses a partir de la vigencia de la ley, en el cual esta modificación no surtirá efecto, para respetar la jurisprudencia establecida por la Sala Constitucional en esta materia. Asimismo, una vez concluido ese período de dieciocho meses, se irá incrementando paulatinamente la edad de retiro, hasta llegar a los 60 años que contempla el artículo 4 de la Ley N.º 7302.

4. Agilizar la devolución al erario público, de las sumas depositadas de más en las entidades financieras por concepto de pensiones.

Como producto de la combinación de medidas antes citadas, se espera un ahorro inicial de **¢20.525 millones** para el erario público (un 0.07% del PIB).

Con respecto a posibles alegatos en el sentido de que con este proyecto se vulneran derechos adquiridos, resulta procedente traer a colación el Voto de la Sala Constitucional N.º 5236-99, el cual se refiere al rechazo que la Sala hizo de las acciones de inconstitucionalidad en contra de las reformas de fondo operadas en el Régimen del Magisterio Nacional, con la Ley N.º 7531 del año 1995:

“En criterio de la Sala, el reproche de irretroactividad es improcedente, pues la ley, quizás con deficiente técnica, lo que ha dispuesto es la obligación de la cotización de los pensionados y jubilados ex tunc y no ex

nunc, pues de ninguna manera se les está obligando a realizar esos aportes sobre los dineros ya percibidos por concepto de jubilación o pensión. Hacia el futuro, las reglas son diversas y el monto de la cotización, que pretende compensar los desequilibrios del pasado y garantizar la sobrevivencia del sistema, de manera alguna afecta los derechos adquiridos, pues esta misma Sala ha expresado que existe un derecho fundamental a la pensión o jubilación, mas no al monto de la misma que podría variar por los requerimientos del sistema, siempre y cuando esas variaciones no afecten el contenido esencial del derecho. En el mismo sentido y en relación con el régimen del Magisterio Nacional, la Sala indicó sobre el derecho a la jubilación que no constituye "... un derecho adquirido el percibir un determinado monto; la pensión o jubilación puede variarse según las circunstancias, ya sea para recalificar el beneficio aumentándolo o disminuyéndolo, cuando el aporte de los beneficios no sea suficiente para cubrir su cuota en el costo del régimen..."(sentencia 1925-91). Sobre el derecho de jubilación este tribunal ha dicho"...la Sala declara que sí existe un derecho constitucional y fundamental a la jubilación, a favor de todo trabajador, en general; derecho que como tal, pertenece y debe ser reconocido a todo ser humano en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, de conformidad con los artículos 33 y 73 de la Constitución..." (Sentencia 1147-90). La fundamental del derecho en cuestión, afirmado por esta Sala, tiene como consecuencia que los ajustes que haga el legislador no pueden, sin embargo, desconocer su contenido esencial, situación que, como es obvio, se debe valorar en cada caso concreto. Por lo expuesto, la Sala estima improcedente el reclamo de inconstitucionalidad".

En vista de lo anterior, y con fundamento en las razones expuestas, sometemos a consideración de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA A LA NORMATIVA DE LOS REGÍMENES ESPECIALES
DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL
PARA CONTENER EL GASTO DE PENSIONES**

ARTÍCULO 1.- Modifíquese el artículo 5 de la Ley N.º 7302, cuyo texto en adelante se leerá así:

“Artículo 5.- Para determinar el monto de la jubilación o de la pensión, se tomará en consideración el ochenta por ciento del promedio de los doce mejores salarios mensuales ordinarios de entre los últimos veinticuatro salarios mensuales ordinarios que la persona haya recibido. Para estos efectos, el salario ordinario será la suma del salario base más los ingresos que, por anualidades, dedicación exclusiva, prohibición, carrera profesional, desarraigo, materia registral, responsabilidad compartida, carrera técnica, gastos de representación, los sueldos recibidos por tiempo extraordinario, así como todos los rubros salariales que haya percibido el beneficiario, sin excepción alguna, de acuerdo con lo que verifiquen y posteriormente certifiquen las instituciones para las cuales estos prestaron servicios.”

ARTÍCULO 2.- Modifíquese el artículo 6 de la Ley N.º 7302, cuyo texto en adelante se leerá así:

“Artículo 6.- La prestación económica a otorgar al momento de la declaración de la jubilación o pensión de los regímenes contributivos regulados en la presente ley, no podrá exceder el monto máximo que genere la suma resultante de doce veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según el índice de salarios emitido por la Dirección General del Servicio Civil.”

ARTÍCULO 3.- Modifíquese el artículo 7 de la Ley N.º 7302, cuyo texto en adelante se leerá así:

“Artículo 7.- 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 estos.”

ARTÍCULO 4.- Modifíquese el artículo 10 de la Ley N.º 7302, cuyo texto en adelante se leerá así:

“Artículo 10.- Cada dos años el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realizará un estudio actuarial de los regímenes de pensión con

cargo al presupuesto nacional, que administra la Dirección Nacional de Pensiones, así como los requerimientos financieros y económicos necesarios para la buena marcha de los regímenes en general. Un resumen de estas evaluaciones estará contenido en la memoria anual correspondiente que este Ministerio debe presentar a la Asamblea Legislativa, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política. Con la finalidad de cumplir con lo indicado en el presente artículo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social incluirá en su presupuesto, los recursos necesarios para la realización de estos estudios y el Ministerio de Hacienda aprobará los recursos presupuestados para tal fin.”

ARTÍCULO 5.- Adiciónese el artículo 43 de la Ley N.º 7302, para que su texto en adelante se lea así:

“Artículo 43.- En lo que respecta a los depósitos por concepto de pensiones con cargo al presupuesto nacional, en las cuentas bancarias que pertenecen a pensionados (as) y/o jubilados (as) fallecidos (as), dentro de los diferentes tipos de entidades financieras, la Tesorería Nacional deberá solicitar a estas instituciones, la devolución de los depósitos que correspondan a todos los pagos de pensión, que hayan sido acreditados en dichas cuentas con posterioridad a la fecha de defunción del pensionado, y cuyos montos aún se encuentren disponibles.

Dichas entidades estarán obligadas a realizar la devolución de los giros depositados por este concepto al Estado. Para estos efectos la Dirección Nacional de Pensiones deberá remitir los listados respectivos de forma mensual a la Tesorería Nacional.”

ARTÍCULO 6.- Adiciónese el artículo 44 de la Ley N.º 7302, para que su texto en adelante se lea así:

“Artículo 44.- Todos los pensionados y jubilados de los regímenes especiales contributivos con cargo al presupuesto nacional, exceptuando al régimen de Magisterio Nacional, cuyas prestaciones superen la suma resultante de 12 veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según el índice de salarios emitido por la Dirección General del Servicio Civil, además de la cotización común establecida en el artículo 11 de la Ley N.º 7302, contribuirán de forma especial, solidaria y redistributiva, de acuerdo con la siguiente tabla:

- a) Sobre el exceso del monto resultante de 12 veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública, según el índice de salarios emitido por la Dirección General del Servicio Civil, y hasta por el veinticinco por ciento (25%) de dicha suma, contribuirán con el veinticinco por ciento (25%) de tal exceso.

- b) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con el treinta y cinco por ciento (35%) de tal exceso.
- c) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con el cuarenta y cinco por ciento (45%) de tal exceso.
- d) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con un cincuenta y cinco por ciento (55%) de tal exceso.
- e) Sobre el exceso del margen anterior y hasta por un veinticinco por ciento (25%) más, contribuirán con un sesenta y cinco por ciento (65%).
- f) Sobre el exceso del margen anterior contribuirán con un setenta y cinco por ciento (70%).”

ARTÍCULO 7.- Modifíquese el transitorio III de la Ley N.º 7302, cuyo texto en adelante se leerá así:

“Transitorio III.- Las personas que se pensionen, dentro del plazo de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente reforma, tendrán derecho a jubilarse bajo los términos originales contemplados en la Ley N.º 7302, tanto en lo que respecta al porcentaje a otorgar en la tasa de remplazo como la posibilidad de descontar de la edad de retiro un año por cada dos de los años servidos y cotizados para la Administración Pública.

Dentro del plazo de dieciocho meses citado en el párrafo anterior, para poder pensionarse o jubilarse, se requerirá tener un mínimo de cincuenta y cinco años de edad y los años servidos que determine su régimen.

Pasados los dieciocho meses establecidos anteriormente, la edad mínima de retiro se irá incrementando año con año, en el entendido de que en el primer año la edad mínima pasara a ser 56 años, en el segundo año pasara a 57 años, en el tercer año 58 años, en el cuarto año 59 años, hasta quedar establecida en los 60 años que contempla el artículo 4 de la Ley N.º 7302.”

Rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República, a los veinticuatro días del mes de julio del año dos mil quince.

Luis Guillermo Solís Rivera
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Víctor Manuel Morales Mora
MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

José Francisco Pacheco Jiménez
MINISTRO DE HACIENDA A.I.

3 de agosto de 2015

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión de Asuntos Hacendarios.