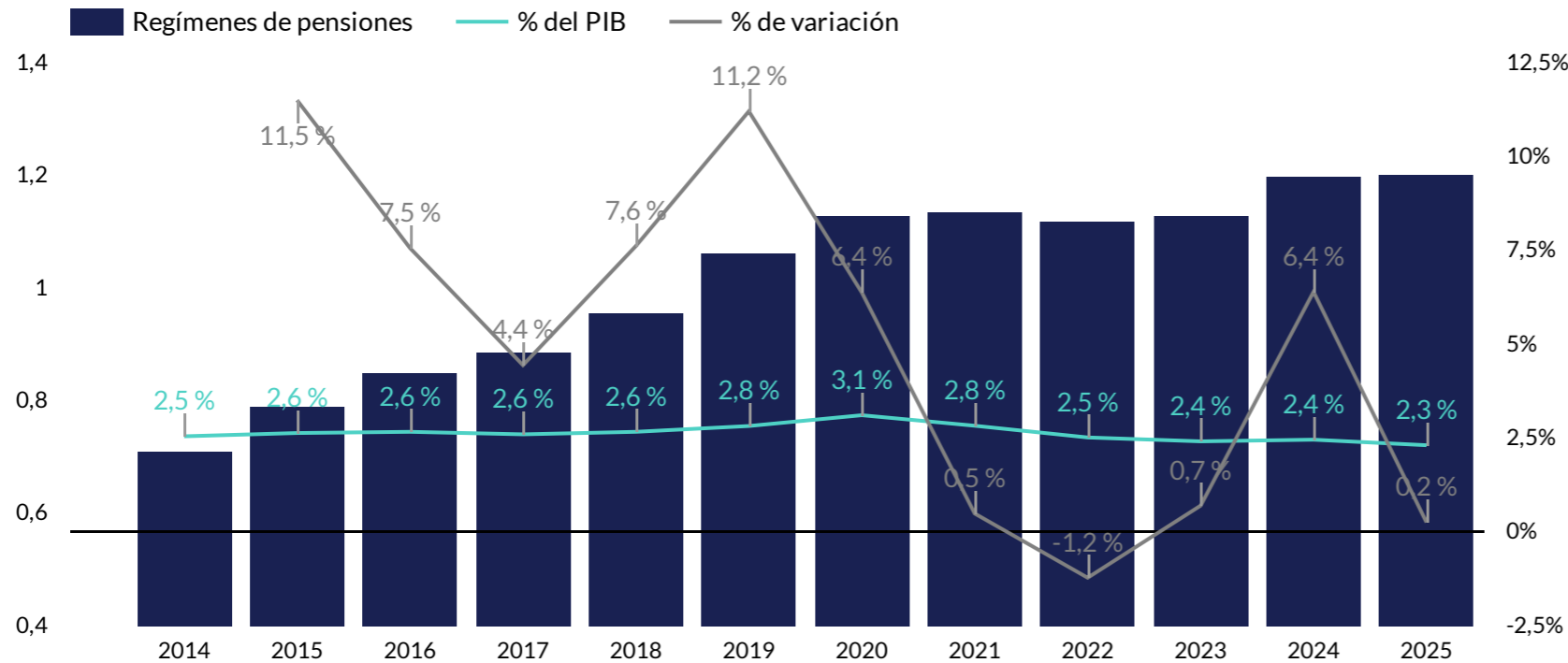


Previsión de gasto dirigido a Regímenes Especiales de Pensiones del Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2025

DFOE-FIP-MTR-00050-2024

Gráfico N.º 1
Gobierno de la República: Evolución del presupuesto inicial del título de Regímenes Especiales de Pensiones, 2014-2025

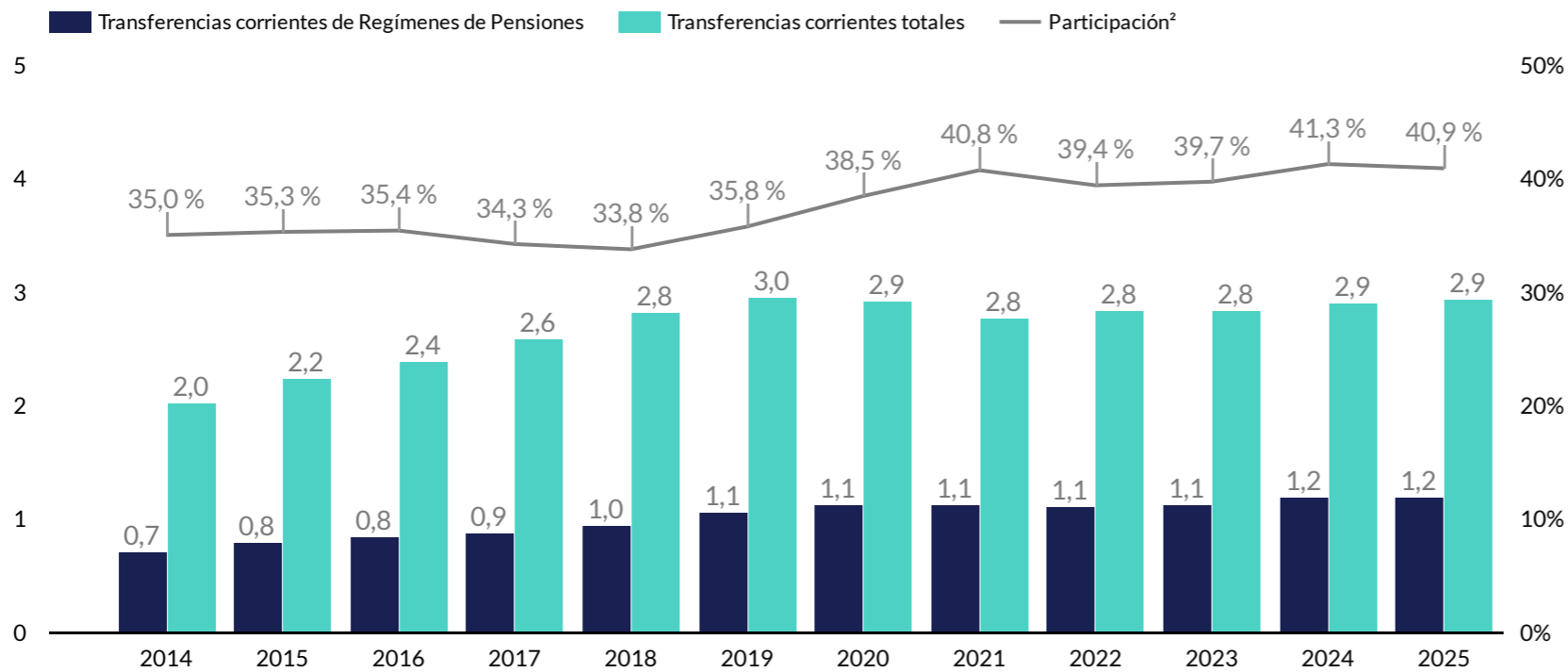
-Billones de colones y porcentajes-



Regímenes de pensiones

- El título Regímenes Especiales de Pensiones incorpora las prestaciones por pensión y jubilación y su costo del Seguro de Salud.
- Adicionalmente, se incluyen las aportaciones del Estado al Seguro de Pensiones de la CCSS, en concepto de todos los trabajadores afiliados a dicho seguro y no contemplados en otros títulos del Presupuesto.
- Asimismo, el título contempla la contribución complementaria por trabajadores independientes y voluntarios y aquella de trabajadoras domésticas bajo relación patronal.

Gráfico N.º 2
Participación de las transferencias de Regímenes Especiales de Pensiones en total de transferencias corrientes de las Leyes de presupuesto y Proyecto de Ley de Presupuesto ¹, 2014-2025
 -Billones de colones y porcentajes-



Transferencias corrientes

- Del total de transferencias corrientes previstas en el Presupuesto de la República para el año 2025 (¢2,93 billones) un 40,9% corresponde a recursos destinados a Regímenes Especiales de Pensiones (Título 231).
- Luego del máximo alcanzado en 2019 por las transferencias corrientes, la participación de las correspondientes a los Regímenes de pensiones continuó en aumento hasta asentarse, a partir de 2022, en un promedio de 40,3% durante el período 2022-2025. Esta situación se explica en parte por la rigidez del título Regímenes de Pensiones en el Presupuesto de la República.

¹ Los datos de 2015-2024 corresponden a la Ley de Presupuesto y los de 2025 al proyecto de ley de presupuesto para 2025.

² Transferencias corrientes de Regímenes Especiales de Pensiones entre transferencias corrientes totales.

Cuadro N.º 1

Regímenes de pensiones en leyes de presupuesto (Título 231), resumen del gasto según clasificación económica, 2013-2025

-Millones de colones y porcentajes del PIB-

	Transferencias al Sector Público			Transferencias al Sector Privado		TOTAL Título 231			Costo de beneficios		
	Seguro de Salud ²	Otras ¹	Total	Beneficios directos ³	% PIB	% PIB	%var	Total ⁴	% PIB	%var	
2013	48.950	38.425	87.375	600.725	2,4%	688.100	2,70%	10,1%	649.675	2,55%	8,4%
2014	48.938	43.036	91.974	616.068	2,2%	708.042	2,53%	2,9%	665.006	2,37%	2,4%
2015	54.553	64.119	118.672	670.659	2,2%	789.331	2,62%	11,5%	725.212	2,40%	9,1%
2016	58.421	76.109	134.530	714.332	2,2%	848.862	2,65%	7,5%	772.753	2,41%	6,6%
2017	61.052	78.145	139.197	747.213	2,2%	886.410	2,58%	4,4%	808.265	2,35%	4,6%
2018	69.146	94.823	163.969	789.787	2,2%	953.756	2,65%	7,6%	858.933	2,38%	6,3%
2019	66.522	182.179	248.701	811.736	2,1%	1.060.437	2,80%	11,2%	878.258	2,32%	2,2%
2020	74.469	211.158	285.627	842.263	2,3%	1.127.890	3,09%	6,4%	916.732	2,51%	4,4%
2021	71.504	196.497	268.001	865.211	2,1%	1.133.211	2,81%	0,5%	936.714	2,32%	2,2%
2022	70.354	196.497	266.851	852.326	1,9%	1.119.177	2,50%	-1,2%	922.680	2,06%	-1,5%
2023	72.900	168.841	241.741	885.068	1,9%	1.126.809	2,39%	0,7%	957.968	2,04%	3,8%
2024	73.336	231.741	305.077	893.598	1,8%	1.198.675	2,44%	6,4%	966.934	1,97%	0,9%
2025	73.775	231.813	305.588	895.932	1,7%	1.201.520	2,29%	0,2%	969.707	1,85%	0,3%

Clasificación económica

- En leyes de presupuesto, el título ha estado presentando tasas de crecimiento y porcentajes con el PIB decrecientes, y en el caso del costo de los beneficios que perciben los jubilados (con o sin el costo del Seguro de Salud), dicho porcentaje se ha estado observando por debajo del 2% del PIB.

- Durante varios años estos beneficios se mantuvieron en magnitudes similares respecto al PIB, según el subtotal que se considere, a pesar de la tendencia demográfica de envejecimiento poblacional y la clausura de estos sistemas hace más de treinta años que no permitía el ingreso de nuevos beneficiarios.

- Durante 2024 el presupuesto del título ha sido aumentado en ₡39.430 millones para ser trasladados a la CCSS, para un total de presupuesto vigente de ₡1.238.105 millones al mes de agosto.

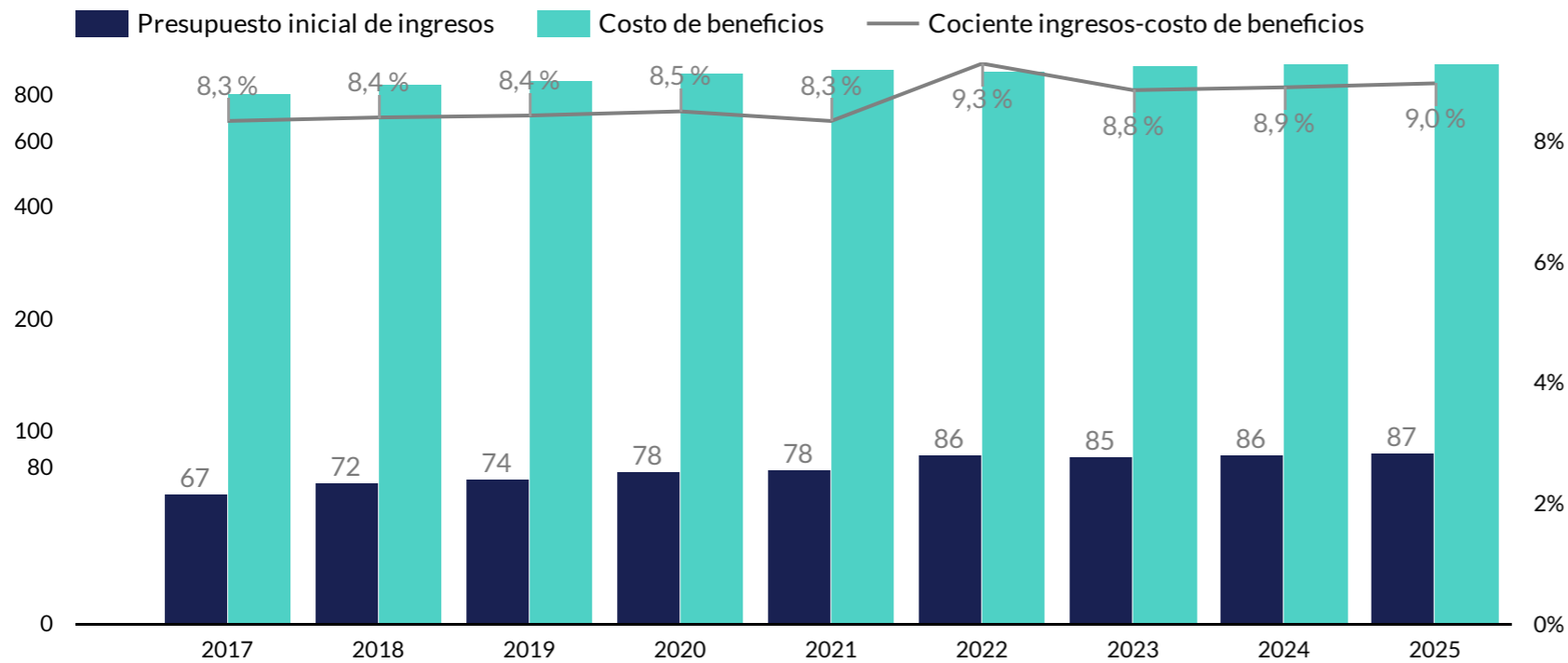
¹ A la CCSS, cuota Estado como tal de los trabajadores del sector privado y el Sector Descentralizado y cuota complementaria por trabajadores independientes, voluntarios y convenios especiales para el seguro de invalidez, vejez y muerte, además de amortización por traslado de cuotas a la CCSS.

² Contribución de la DNP como administrador de pensiones y jubilaciones y como Estado (9%).

³ Pensiones, jubilaciones, sueldo adicional e indemnizaciones.

⁴ Transferencias al Sector Público en Seguro de Salud más transferencias al Sector Privado en Beneficios directos.

Gráfico N.º3
Regímenes de pensiones en leyes de presupuesto, evolución del presupuesto inicial de ingresos como porcentaje del costo de los beneficios, 2017-2025
 -Miles de millones de colones y porcentajes-



Ingresos de Regímenes Especiales de Pensiones

- Los ingresos de Regímenes especiales de pensiones están sustentados por las leyes 9383 y 9796 (Contribución Especial Solidaria), 7531 (Contribución al Magisterio Nacional de activos y pensionados), 8721 (Contribución por traslado al régimen de reparto), 7302 (Deducción de sueldos para pensionados).
- En el 2025, el costo presupuestado de otorgar beneficios a los jubilados ronda 11 veces los ingresos esperados por concepto de contribuciones sociales de los Regímenes Especiales de Pensiones.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del proyecto de ley de presupuesto 2025.

Cuadro N.º 2
Regímenes de Pensiones en leyes de presupuesto, Transferencias al Sector Público¹, 2013-2025⁵
 -Millones de colones-

	Seguro de Salud ²	Estado como tal IVM ³	Solicitado por la CCSS ³	Complementaria IVM ⁴	Solicitado por la CCSS ⁴	Otras ¹	Total
2013	48.950	25.000	28.144	13.100	13.100	325	87.375
2014	48.938	27.673	31.019	15.089	15.089	275	91.974
2015	54.553	47.214	47.395	16.680	16.680	225	118.672
2016	58.421	50.932	51.069	24.927	24.927	250	134.530
2017	61.052	45.920	53.018	31.900	31.900	325	139.197
2018	69.146	58.163	128 796	36.335	36.335	325	163.969
2019	66.522	132.016	132 250	49.638	50.918	525	248.701
2020	74.469	155.472	135 403	53.315	59.302	2.371	285.627
2021	71.504	142.664	142 572	51.424	51.424	2.409	268.001
2022	70.354	142.664	152 902	51.424	65.837	2.409	266.851
2023	72.900	122.404	199.819	44.121	76.040	2.316	241.741
2024	73.336	166.569	220.183	62.373	80.388	2.798	305.077
2025	73.775	166.569	221.805	62.373	80.846	2.871	305.588

Cuota Estatal y complementaria

- Para gestionar la mencionada situación, es pertinente separar, mediante una identificación o descripción de partida, la contribución del Estado al Seguro de Pensiones de la CCSS correspondiente al subsidio para pensiones y jubilaciones mínimas.
- Dicho subsidio fue acordado en la sesión No. 8856 de 28 de julio de 2016, de la Junta Directiva de la CCSS, con vigencia en septiembre de ese año.
- Ese cargo alcanza un 0,66% de la contribución, mientras que el resto de dicho aporte del Estado es de carácter general al régimen.

¹ A la CCSS; se incluye Amortización por traslado de cuotas a la CCSS. Desde 2020 comprende la cuota complementaria por trabajadoras domésticas.

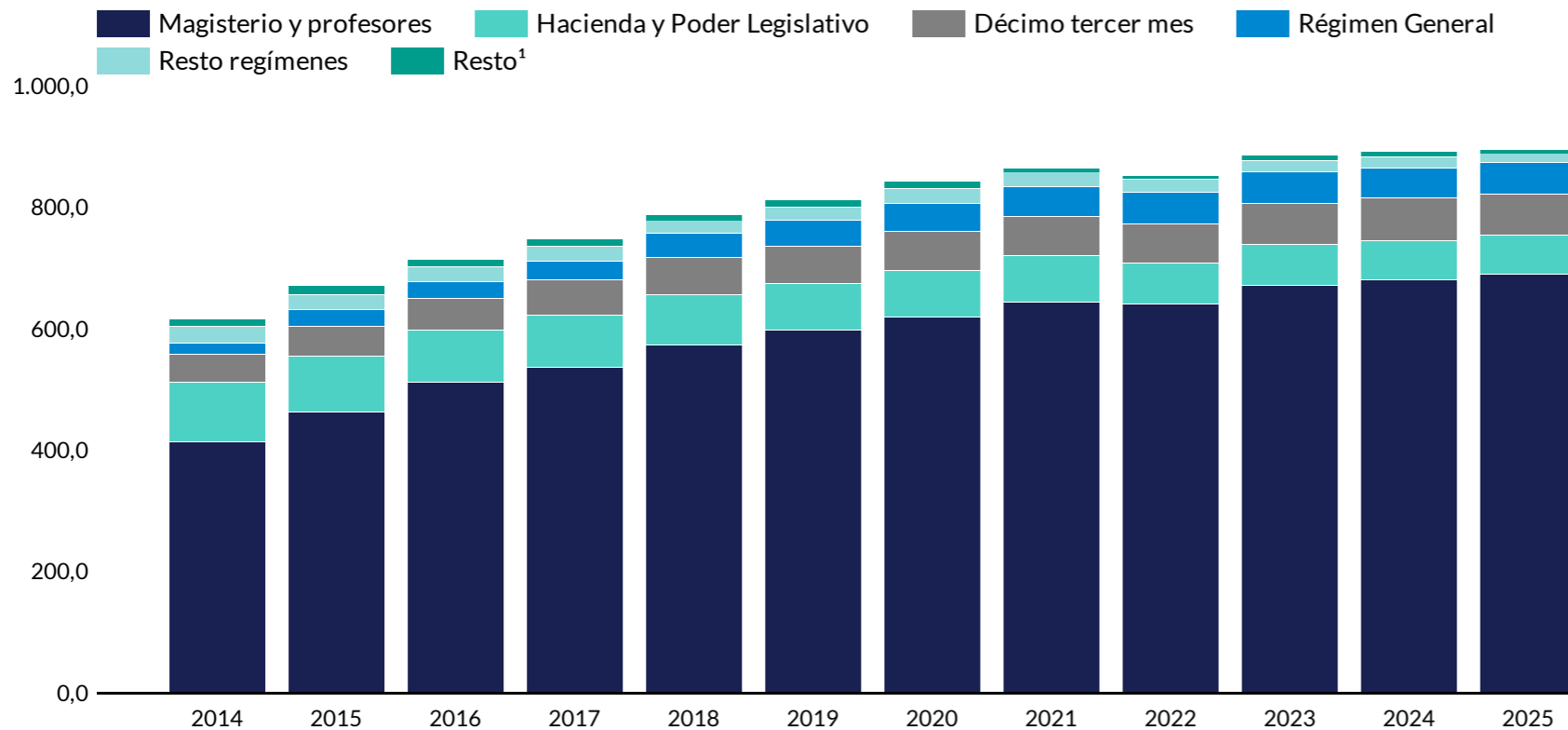
² De la DNP como administrador de pensiones y jubilaciones, y Estado como tal, por este programa.

³ Por trabajadores sector privado y descentralizado. Solicitados no suman en el total. Se resta la incorporada en otros títulos del Presupuesto Nacional. Aumentada en ¢28.688 millones en 2024 por Presupuesto Extraordinario.

⁴ Complementaria por trabajadores independientes, voluntarios y convenios. Aumentada en ¢10.430 millones en 2024 por Presupuesto Extraordinario

⁵ Los datos de 2013-2024 corresponden a la Ley de Presupuesto y los de 2025 al proyecto de ley de presupuesto para 2025.

Gráfico N.º 4
Regímenes de Pensiones en leyes de presupuesto: Transferencias al Sector privado según régimen, 2014-2025
 -Miles de millones de colones-



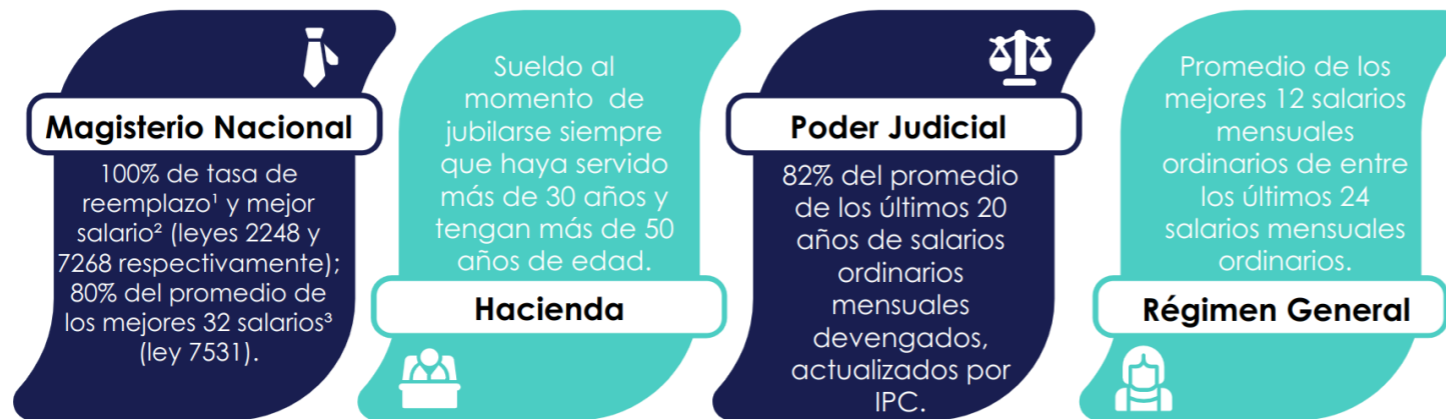
Dinámica regímenes Especiales de Pensiones

- El único régimen con cargo al presupuesto que se encuentra aún en crecimiento, según leyes de presupuesto, es el régimen de reparto del Magisterio Nacional, sustentado en tres leyes diferentes de pensión y jubilación.
- Tanto en el Régimen de reparto del Magisterio, como en el resto de regímenes con cargo al presupuesto, la legislación vigente antes del cierre de todos los regímenes el 15 de julio de 1992 es la que sustenta alrededor del 60% del gasto, lo que señala un efecto fiscal acumulado considerable con posterioridad a esa reforma.

¹ Indemnizaciones.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF y del proyecto de ley de presupuesto 2024.

Ilustración N.º 1
Beneficios de los Regímenes Especiales de Pensiones (Título 231) y Régimen general IVM de la CCSS



Hacienda - diputados y exdiputados

Sueldo promedio devengado en los últimos 5 años de servicio a la Administración Pública.



IVM - invalidez o vejez

Promedio de las 300 mejores cotizaciones, seleccionadas posterior a su actualización por IPC.

Beneficios de los Regímenes de pensiones

- En el caso del Magisterio, las leyes 2248 de 1958 y la 7268 de 1991, para funcionarios con 20 años de servicio al 18 de mayo de 1993 y 10 de enero de 1997, respectivamente, sustentan el 61,4% del gasto que se presupuesta para beneficios directos bajo ese sistema.
- Esta legislación, que precede a la ley 7302, en general otorga beneficios del 100% de los últimos salarios, están exentos de topes superiores, y sustenta algunos de los mayores montos reconocidos por pensión y jubilación con cargo al Presupuesto Nacional.
- Dada la salvaguarda del ordenamiento jurídico los derechos adquiridos, es poco el espacio para realizar ajustes adicionales a los ya aprobados para establecer topes o contribuciones, a las prestaciones mayores. A efectos de una mayor contribución fiscal de este título, una opción es la modificación de beneficios de sucesión en tanto no se encuentren consolidados. Lo anterior en atención a principios de capacidad y justicia contributivas, proporcionalidad y racionalidad, y equidad.

¹ Sobre el mejor salario de los últimos 5 años.
² Sobre el mejor salario de los últimos 12 meses.
³ Devengados en los últimos 60 meses.

Para el ejercicio 2025 se presupuestan ₡1,2 billones dirigidos a gastos de Regímenes Especiales de Pensiones (2,3% del PIB). Aunque el gasto como porcentaje del PIB ha venido reduciéndose desde el año 2020, las transferencias corrientes de este título representan en 2025 un 40,9% del total de las transferencias corrientes del proyecto de presupuesto. Por su parte los ingresos por contribuciones sociales a estos regímenes logran financiar sólo el 9% de los beneficios.

El costo de los beneficios que perciben los jubilados (con o sin el costo del Seguro de Salud), ha llegado a bajar del 2% del PIB siendo que durante varios años estos beneficios mantuvieron magnitudes similares respecto al PIB, a pesar de la tendencia demográfica de envejecimiento poblacional y la clausura al ingreso de estos sistemas hace más de treinta años. Mayores asignaciones a la Caja Costarricense de Seguro Social para el seguro de invalidez, vejez y muerte, en cambio, van en aumento.

El proyecto de Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2025 mantiene una insuficiencia sistemática entre lo solicitado por la CCSS y lo incluido en el presupuesto para el seguro de invalidez, vejez y muerte. Dado lo anterior, contar con una identificación o descripción de partida de la contribución del Estado al Seguro de Pensiones de la CCSS correspondiente al subsidio para pensiones y jubilaciones mínimas podría contribuir para dar mayor transparencia y trazabilidad a estos recursos, que permita la toma de decisiones sobre este tema.