

COSTA RICA

CAPÍTULO 11



Ampliando el ahorro para pensiones en Costa Rica

Edgar Robles¹

¹Director de Posgrado y Catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica. Ex Superintendente de Pensiones de Costa Rica.

INTRODUCCIÓN

Según las estadísticas de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la economía informal es un mal que aqueja a una mayoría de los participantes en el mercado de trabajo en el mundo. Al mismo tiempo, esta organización asegura que más del 90% de las micro y pequeñas empresas operan en la informalidad. Más que un sector, la OIT considera que la informalidad es una modalidad bajo la cual se realizan actividades económicas.

La economía informal, también llamada economía subterránea, clandestina o a la sombra, comprende a aquellas transacciones económicas que técnicamente se realizan al margen de las leyes, pero que no necesariamente implican actividades criminales, como lo son en la mayoría de los países el tráfico de drogas, la prostitución o las apuestas ilegales.

Así, la inmensa mayoría de las transacciones que se realizan en la economía informal son lícitas y son una parte, sin duda importantes, del proceso de generación de empleo y riqueza en los países. No obstante, las transacciones que se generan dentro de este ámbito se escoden de las autoridades tributarias, de salud o ambientales, entre otras, porque las personas y empresas no pueden hacerle frente al costo de la formalidad o les es imposible cumplir con todas las regulaciones gubernamentales necesarias para convertirse en formales, pues muchos de estos requisitos son innecesarios e inconvenientes.

Por lo tanto, las empresas y personas que viven en la informalidad perciben que se encuentran en una mejor situación cuando incumplen una ley o regulaciones reglamentarias, pues lo contrario las llevaría a un encarecimiento de las transacciones, les causa una pérdida de competitividad y, en casos extremos, podría eliminar totalmente la posibilidad de ejercer el comercio.

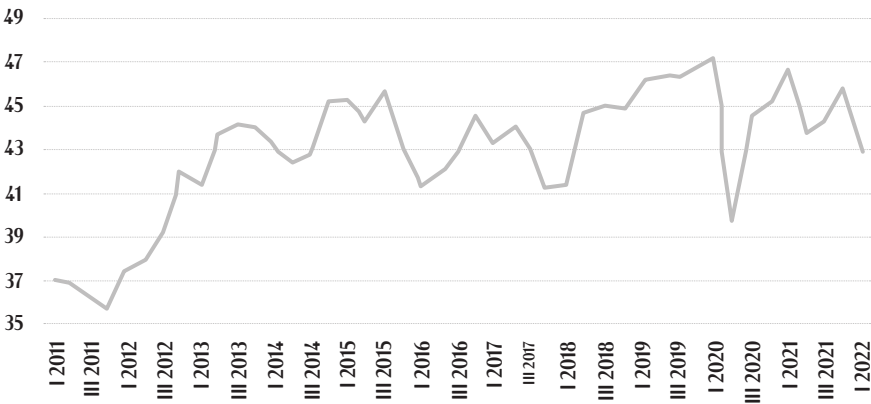
De Soto y Gherzi (1986) desarrollaron uno de los estudios precursores en el tema de informalidad laboral en el ámbito latinoamericano. Estos autores exponen en su estudio la forma en que el costo de cumplimiento de las regulaciones y la corrupción, en la práctica, lanzan a los trabajadores y emprendedores en el Perú al sector informal, pues este orden institucional les impide cumplir con toda la normativa para desarrollar actividades económicas como la construcción de una vivienda, la inscripción de una empresa, el servicio de taxi y de autobús, o el establecimiento de un quiosco. En otras palabras, la informalidad es el resultado del sistema de leyes y regulaciones del Estado, el cual expulsa a las personas de la economía formal y las obligaba a operar en la clandestinidad, pues de otra forma no serían rentables.

Y el problema no es solo operar al margen de la ley, sino que los agentes económicos que trabajan en la informalidad no pagan la totalidad de impuestos directos y una parte de los impuestos indirectos. En este aspecto, es especialmente preocupante que este grupo de trabajadores no contribuyen para la seguridad social y no generan ahorro previsional. Como consecuencia, no pueden acceder a servicios esenciales de salud ni van a consolidar beneficios de sistemas contributivos de pensión cuando alcancen la edad de jubilación.

Desde el punto de vista personal, estos trabajadores se ven obligados a laborar hasta edades muy avanzadas, generalmente en trabajos precarios, a enfrentarse a situaciones de pobreza si se invalidan o enferman, a depender de sus familias en caso de enfermedad o vejez avanzada, o a depender de programas estatales no contributivos que, por lo general, cuentan con ayudas muy escasas e inconstantes en la mayoría de los países de la región latinoamericana. Costa Rica no es ajena a esta tendencia. A pesar de que la informalidad no era un gran problema para Costa Rica hace un par de décadas, las cifras de hoy se están

acercando rápidamente al promedio Latinoamericano. La Gráfica 11.1 muestra esta clara tendencia pues en poco más de una década la tasa de informalidad ha subido de 37% de la población ocupada a 43%, en un ambiente en donde la tasa de desempleo también ha crecido de forma notoria.

Gráfica 11.1
Tasa de informalidad en Costa Rica (% de la población ocupada)



FUENTE: Encuesta Continua de Empleo, Instituto Nacional de Estadística y Censos

Desde una perspectiva país, la informalidad tiene efectos macroeconómicos significativos y negativos que se ven reflejados en menores tasas de crecimiento de la producción, de los salarios y del empleo. Por ejemplo, en otro escrito, De Soto (2000) plantea que la economía informal impide que las economías crezcan a una mayor tasa, porque el capital está muerto en este sector.

Este autor explica que existe un gran espíritu emprendedor por parte de los comerciantes que participan en la economía informal. Sin embargo, estos emprendedores son incapaces de desarrollar y multiplicar sus ideas y habilidades porque no tienen acceso al crédito de mercados financieros formales, pues no tienen activos que puedan hipotecar ya que no son dueños de nada,

pues no cuentan con escrituras, contratos o documentos legales que acrediten su capacidad de pago. Esto les impide escalar su producción, generar más riqueza y un mayor número de empleos.

Un resultado de lo anterior es que la productividad de las personas y empresas que desarrollan actividades informales es baja, pues no pueden crecer más allá de un tamaño reducido, lo cual les impide aprovechar las economías a escala que surgen con el crecimiento de las actividades empresariales.

Además, los empresarios de la economía informal enfrentan mayores costos que los hacen menos productivos. Por ejemplo, no tienen acceso a tribunales de justicia para exigir sus derechos o el cumplimiento de contratos, no están cubiertos por la seguridad social como se indicó, son víctimas de abusos laborales y de la criminalidad.

Por otro lado, el surgimiento de la economía informal tiene como efecto colateral un menor nivel ahorro nacional para financiar las pensiones futuras de los trabajadores. Diversos autores como Corbo, V., y Schmidt-Hebbel, K. (2003), Robles (2021) y Robles, Tuesta y Valero (2021) han encontrado de que, en países como Chile, Perú, Colombia, República Dominicana y Costa Rica, existe un efecto positivo entre el ahorro generado por los sistemas de pensiones de cuentas individuales y en la tasa de crecimiento de esos países. El efecto sobre el crecimiento económico se ubica entre 0.25% y 1.19% anual desde que empezaron a acumularse los dineros para las pensiones en las cuentas de los trabajadores, gracias a la vinculación que existe entre el ahorro nacional y la inversión, y entre la inversión y los incrementos en la productividad y la sofisticación de los mercados de capitales.

El presente documento plantea algunas políticas que podrían implementarse en Costa Rica y que podrían replicarse en otros países de América Latina u otras latitudes, para la incorporación de los trabajadores informales a los programas de ahorro

pensional, lo cual permitiría un mejor financiamiento de la vejez y una economía más dinámica que logre generar una mayor cantidad de empleo y disminuya los niveles de pobreza que no han presentado mejora en más de 20 años.

CARACTERIZACIÓN DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN COSTA RICA

Describir la informalidad es una tarea compleja pues implica muchas dimensiones que no son capturadas por las estadísticas oficiales. Al tratarse de actividades que se realizan al margen de la ley, muchas veces los institutos de estadísticas no logran medir el verdadero tamaño de la economía informal. Ello provoca que las estadísticas existentes no sean del todo comparables y confiables en cada uno de los países, pues las metodologías de medición difieren y los alcances de las encuestas del mercado laboral son limitadas.

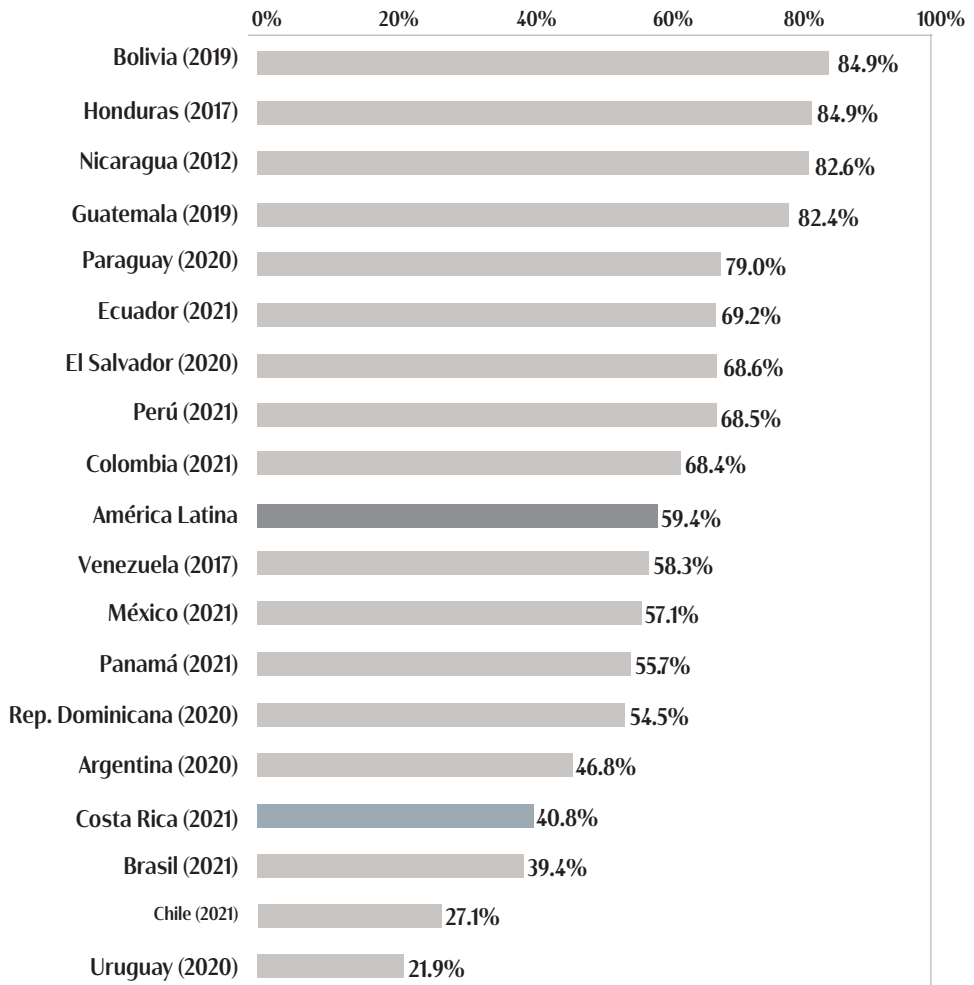
Aun así, la OIT realiza un esfuerzo de recopilar estadísticas sistematizadas para un gran número de países. La Gráfica 11.2 presenta el caso de la informalidad en la región latinoamericana, donde se puede el promedio simple de la región indica que algo menos del 60% de los trabajadores se desempeñan en puestos informales.

Los países de América Latina podrían distribuirse en 4 grandes grupos en cuanto al nivel de informalidad. El primer grupo de países con informalidad muy alta, de 80% o más, en donde se ubica Bolivia, Honduras, Nicaragua y Guatemala. El segundo grupo con una informalidad alta, el más numeroso, con tasas entre 55% y 70%, donde están Paraguay, Ecuador, El Salvador, Perú, Colombia, Venezuela (con estadísticas desactualizadas), México, Panamá y República Dominicana. Un tercer grupo con informalidad media, por encima del 40% pero por debajo de 50%, conformado por Argentina, Costa Rica y Brasil. Y el cuarto grupo

de países con informalidad baja, menor al 30%, donde solo se ubican Chile y Uruguay.

Gráfica 11.2

Trabajadores informales como porcentaje del total de empleados



FUENTE: ILOSTAT

Por otro lado, Salazar-Xirinachs et al. (2018) estimaron que, en América Latina y el Caribe, 140 millones de personas se desempeñaban en actividades informales, entre un total de 263 millones de trabajadores. Esto indica que la informalidad representa 53% de los empleos remunerados. Además, indican que, para reducir esta informalidad a la mitad, la región requeriría de por lo menos 50 años de reformas públicas exitosas.

La informalidad no afecta a todas las personas por igual, pues existen tipos de trabajo y características del trabajador que son especialmente propensas a generar informalidad. Por ejemplo, la informalidad descende con el nivel de ingreso, tanto entre países como dentro de los países. Si se comparan zonas geográficas, según el Banco Mundial, sólo el sector informal de la región africana subsahariana es, en términos porcentuales, más alto que el de América Latina cuando se compara con el resto del mundo. La economía informal más pequeña la tienen los países de la OCDE de ingreso alto, donde la informalidad representa 16% del total de los empleos, muy dominada entre trabajadores inmigrantes.

Dentro de los países, según datos para América Latina, la OIT estima que la informalidad afecta a 30% de la población que se ubica en el estrato 20% más rico de la población. Esto contrasta con el nivel de informalidad del 73.4% que se observa en el estrato 20% más pobre de la población. O sea, en promedio, la informalidad es casi dos veces y media más alta al comparar el quintil más rico y el más pobre en la distribución de la renta. Por su parte, las actividades económicas donde es más frecuente la informalidad en América Latina, según la OIT, son en el trabajo por cuenta propia (84.1%), las actividades agrícolas (79.2%), los servicios domésticos (78%) y la construcción (71%), todas ellas vinculadas a trabajadores con un nivel bajo de capital humano en promedio y salarios igualmente bajos.

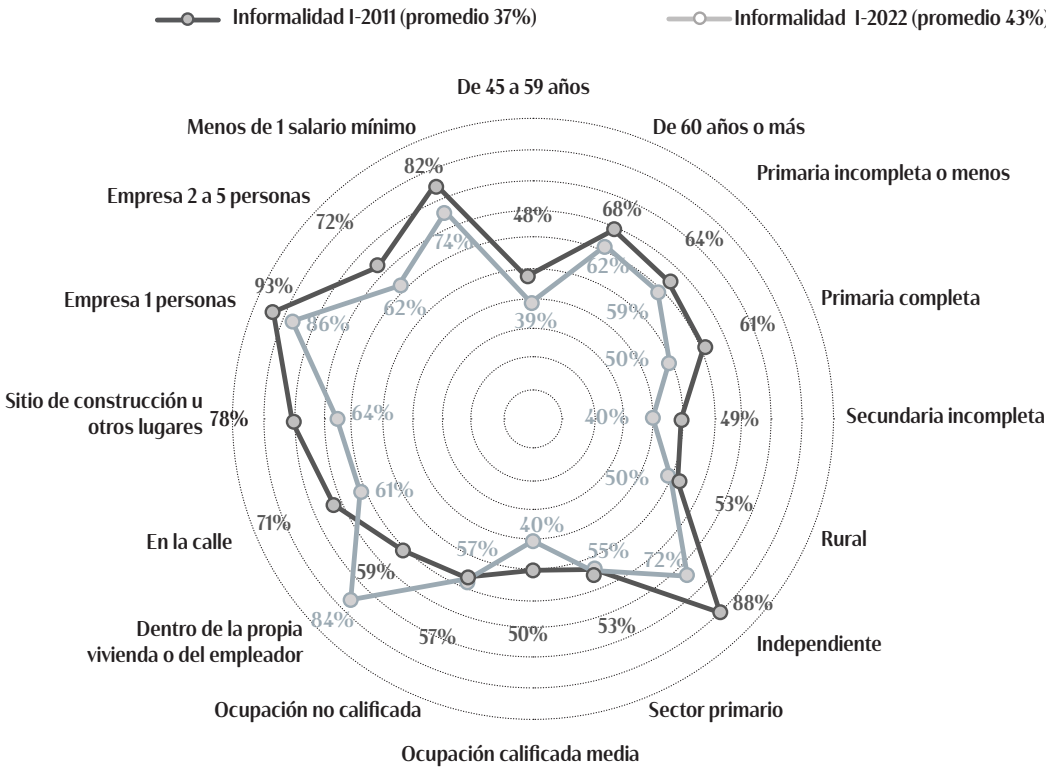
Las estadísticas de la OIT muestran que, en los últimos 10 años, la tasa de informalidad ha mostrado una tendencia a la baja en la mayoría de los países de América Latina. No obstante, hay que tener cuidado con estas cifras, especialmente en el periodo 2020-2021, a raíz de la crisis mundial del COVID-19. La razón obedece a que esta pandemia golpeó con especial intensidad a los trabajadores informales o, en otras palabras, el incremento en la tasa de desempleo provocado por el parón económico del COVID-19, se incrementó más fuertemente entre los trabajadores informales. Esto provocó que, paradójicamente, la tasa de informalidad cayera con el incremento en la tasa de desempleo. De la misma forma, en la mayoría de los países de la región, la crisis de desempleo provocada por el COVID-19 produjo un descenso en la tasa de participación en el mercado laboral de la población en edad de trabajar; o sea, muchos trabajadores desempleados se cansaron de buscar trabajo de manera infructuosa y decidieron salirse del mercado de trabajo y quedarse en sus casas o iniciar estudios. A este último grupo de trabajadores son a los que se les denominan “los desplazados”.

La descripción de estos grupos es importante desde una perspectiva de ahorro pensional porque al igual que los trabajadores informales, los desempleados y los desplazados, no contribuyen a la seguridad social y por tanto no generan el ahorro previsional que provoque un efecto positivo sobre la actividad económica en el presente y que les ayude a paliar sus gastos en vejez en el futuro.

En el caso específico de Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos es el ente encargado de realizar la Encuesta Continua de Empleo. Así, de forma trimestral, este instrumento mide el nivel de informalidad y las características de los trabajadores que la padecen. En la Gráfica 11.3 se puede observar las principales características de las personas que laboran en la informalidad y se comparan dos fechas puntuales: el primer trimestre de 2011,

cuando la tasa de informalidad era 37% de la Población Económicamente Activa (PEA) y el I Trimestre de 2022, fecha en que la informalidad había subido a 43% de la PEA.

Gráfica 11.3
Tasa de informalidad en Costa Rica (*comparativa 2011 versus 2022*)



FUENTE: Encuesta Continua de Empleo, Instituto Nacional de Estadística y Censos

Como se puede observar, la informalidad ha crecido entre estos dos periodos casi en todas las categorías incluidas en el gráfico. Es un fenómeno que ocurre más intensamente entre trabajadores independientes o cuentapropistas (88%), en trabajadores que ganan menos de 1 salario mínimo (82%), en empresas unipersonales (93%) o entre empresas que contratan entre 2 y 5 personas (72%), entre trabajadores mayores de 60 años (68%), entre aquellos que no lograron terminar los estudios primarios o escolares (61%), en trabajadores que se dedican al trabajo doméstico (59%), a la construcción (78%) o laboran en la calle (71%), cuando la ocupación es no calificada (57%) y cuando trabajan en el sector primario como el agrícola (53%). Es claro que muchas de estas características están asociadas a personas con poco nivel de capital humano y que se ubican en los estratos más bajos de la distribución de la renta, pues como se indicó arriba, existe una asociación positiva entre pobreza e informalidad.

Principales elementos que explican la informalidad en Costa Rica

Las causas de la informalidad son multidimensionales y complejas, pues comprenden desde situaciones personales y problemas cognitivos del ser humano, hasta los arreglos institucionales que imposibilitan que grupos de trabajadores laboren en la formalidad. Por ejemplo, en Costa Rica los trabajadores cuentapropistas o independientes deben hacerse cargo de su cotización y la que correspondería al patrono, lo cual encarece la formalidad y, dado el nivel de ingreso de la mayoría de estos trabajadores, se hace imposible para muchos de ellos poder pagar la cuota a la seguridad social, la cual a su vez no es despreciable pues es cercana al 28.5% del salario de cotización. Por su parte, un trabajador asalariado cotiza 10.34% de su salario a la seguridad social. En adición a lo anterior, en Costa Rica los trabajadores cuentapropistas no pueden cotizar para el sistema de pensiones complementario de cuenta individual, lo cual priva a

estos trabajadores de un ahorro previsional que complemente la pensión de reparto del seguro social.

Bosch et al. (2014) mencionan que la informalidad se puede visualizar como el resultado de un proceso en donde interactúan las decisiones de la empresa y el trabajador. Cada uno de ellos toma en cuenta cuales son los costos y beneficios de la formalidad. Si el costo es mayor que el beneficio para el trabajador y la empresa, el resultado es la informalidad como elección óptima. En un segundo caso, cuando el costo es mayor al beneficio para la empresa, pero no para el trabajador, el resultado es que la empresa solo ofrecerá trabajos informales, por lo que el trabajador es excluido del acceso a la seguridad social. Un tercer caso es cuando el costo de la formalidad es mayor que el beneficio para el trabajador, pero no para la empresa, lo cual lleva al trabajador a evadir los pagos de la seguridad social. Por último, la única situación en donde la formalidad es una elección óptima es cuando los beneficios de la formalidad son superiores a los costos para ambas partes. Por lo tanto, la alta informalidad se explica porque este último cuadrante es el más reducido para la colectividad de empresas y trabajadores; o sea, porque los costos de la formalidad son muy elevados para el trabajador y para las empresas, dados los beneficios que ellos recibirían.

Por ejemplo, una de las razones por las cuales las micro y pequeñas empresas, que son las más numerosas en Costa Rica y en el resto de los países de América Latina, operan en la informalidad es que cumplir con las leyes y regulaciones no solo implica tener que pagar beneficios y cargas laborales a sus empleados, los cuales en Costa Rica pueden llegar a significar hasta el 80% del salario que recibe el trabajador, sino también hacerle frente a una serie de costos fijos como regulaciones de salubridad, permisos de funcionamiento, patentes municipales y sistemas contables para cumplir las exigencias tributarias, lo cual hace que sus actividades no puedan ser rentables, dada la

pequeña escala de sus negocios. Si a esto se le agrega el hecho de que la probabilidad de que una empresa sea auditada por la autoridad tributaria crece de forma considerable con el tamaño de la empresa, ello crea los incentivos no solo para quedarse en la informalidad sino también para no crecer, lo cual implica un lastre para la mejora en la productividad del país, su crecimiento económico y la generación de empleos formales. Todos estos elementos dañan la generación de ahorro previsional.

Mesa-Lago et al. (2017) realizaron un estudio de grupos focales en todos los países de América Latina con sistemas de capitalización individual con el fin de encontrar cuáles son las principales razones que explican la informalidad tanto de trabajadores asalariados, como independientes, y proponer medidas para incentivar el ahorro previsional.

En el caso de Costa Rica, al igual que en los países en donde se realizó este estudio, existe una gran desinformación de la forma en la que operan los fondos de pensiones. Muchas de las creencias de los trabajadores informales reflejan un gran desconocimiento previsional y financiero, pues ellos consideran que son capaces de administrar los dineros de mejor manera que lo hacen los administradores de fondos, lo que los mueve a creer que es preferible no contribuir. Sin embargo, los estudios también muestran que muy pocos trabajadores informales ahorran de manera voluntaria para una pensión.

En general, la educación previsional y financiera es pobre en Costa Rica. La mayoría de los trabajadores entrevistados se ven financiando sus gastos en vejez con los ingresos generados por un emprendimiento que puede ser un negocio no especificado o mediante las rentas de propiedades de alquiler. Aunque no realizan un gran esfuerzo para lograr estas metas, ese pensamiento los lleva a retrasar el ahorro previsional.

La informalidad también es explicada por las dificultades que imponen los procedimientos para el empadronamiento por parte de la institución de seguridad social de Costa Rica. En ocasiones, la afiliación se hace económicamente imposible para el trabajador cuentapropista, pues el seguro social exige presentar declaraciones de impuestos de años anteriores para cobrar con recargos las cuotas no pagadas pues la afiliación es obligatoria en el país, o les presume rentas excesivas de acuerdo a la profesión que el trabajador indica a la que se dedica. A esto se le agrega la existencia de salarios mínimos contributivos que hace que trabajadores que laboran a tiempo parcial tengan que pagar el doble o el triple de contribución, lo cual hace prohibitiva la afiliación.

Por su parte, los empleadores reportan que contratan a trabajadores informales para ahorrar los altos costos de las cotizaciones a la seguridad social. A estos costos se les debe añadir los engorrosos procesos y trámites a los que deben someterse las empresas para formalizarse, o de ponerse al día con las deudas tributarias y las cuotas a la seguridad social, pues las multas por estos atrasos son tan onerosas que hacen económicamente imposible para muchas empresas ponerse a derecho.

A todo lo anterior hay que agregarle los sesgos explicados extensamente en la literatura de la economía del comportamiento y que frenan el ímpetu de un individuo para ahorrar para el retiro. El primer sesgo es la aversión a la pérdida que se representa como la sensación de que se pierde mucho hoy mediante el ahorro, para recibir muy poco en el futuro. Este sesgo se ve reforzado por el hecho de que existe una percepción en muchos países de la región de que la corrupción es alta y que el dinero ahorrado tiene el riesgo de desvanecerse.

El segundo sesgo de comportamiento es el autocontrol mediante el cual el trabajador, especialmente el más joven, no se logra

visualizar como adulto mayor, por lo que no siente el incentivo de ahorrar para una pensión futura. Esta falta de voluntad lo lleva a dejar el ahorro para el mañana cuando ya va a ser muy tarde para capitalizarse y que sea suficiente para financiar una pensión. Ello explica por qué los sistemas voluntarios de pensiones tradicionales no han sido muy exitosos en promover el ahorro previsional. En el caso de Costa Rica, el porcentaje de trabajadores con planes voluntarios de pensiones ronda 2%.

El tercer sesgo es la inercia que mueve a las personas a no ahorrar pues sus decisiones se basan en comentarios que escuchan de trabajadores en situaciones similares a las de ellos, las cuales se basan en evidencia anecdótica, en lugar de cifras duras como estadísticas e información verdadera. La reiteración de conceptos errados como repetir que las comisiones de las Operadoras de Pensiones Complementarias u OPC (las equivalentes a las AFP en otros países) son muy elevadas, que las rentabilidades de los fondos son bajas o negativas y que solo las OPC ganan, han servido de excusa para intentar dismantlar el sistema de pensiones y exigir el retiro adelantado de los recursos acumulados en los fondos de pensiones, tal como ocurrió en países como Bolivia, Chile y Perú. Estos sesgos no solo han causado un incremento en la informalidad, sino también una destrucción del ahorro previsional, lo cual generará problemas mayores cuando los trabajadores alcancen la edad de pensión.

A lo anterior habría que sumarle el pesimismo de las personas que tienden a subestimar su expectativa de vida. Por ejemplo, SOA (2012) encuentra que 2 de cada 3 estadounidenses subestima la expectativa de vida de un individuo de 65 años. El 43% de las personas entrevistadas subestimó la expectativa de vida en más de 5 años. Esta situación expone a estos individuos a ahorrar menos dinero de lo debido para el retiro, aun cuando ellos logren superar los sesgos del comportamiento mencionados.

Políticas para fomentar la formalidad y el ahorro previsional en Costa Rica

Las intervenciones de políticas que son efectivas para fomentar la formalidad y el ahorro previsional deben lograr disminuir los costos de la formalidad y ampliar sus beneficios, tanto para las empresas como para los trabajadores. En términos de los cuadrantes definidos por Bosch et al. (2014), el proceso consiste en ampliar el cuadrante en donde la formalidad es la decisión óptima para los trabajadores y las empresas, al tiempo que se achican los cuadrantes en donde una o ambas partes tienen como un óptimo la informalidad. En adición, las políticas también deben direccionar los esfuerzos para contrarrestar los sesgos del comportamiento humano, explicados anteriormente, y que se constituyen a un freno al ahorro previsional.

Al mismo tiempo, para fomentar el ahorro previsional se deben de diseñar políticas que busquen aumentar la tasa de participación de la fuerza laboral en el mercado de trabajo, ya sea porque se encuentran desempleados o están fuera de la fuerza de trabajo. Estas políticas deben también estar orientadas a mejorar las capacidades de los trabajadores para generar ingresos, lo cual les permitiría satisfacer de forma simultánea sus necesidades básicas y los pagos a la seguridad social. A continuación, se enumeran las principales intervenciones que pueden ser efectivas para promover la formalización laboral y el ahorro previsional.

a. Reducción del costo del acceso a la seguridad social. En Costa Rica, las cargas laborales que pesan sobre los salarios no solo incluyen las cuotas a la seguridad social para financiar los seguros de salud, pensiones y riesgos laborales, sino que agregan otras cargas destinadas al financiamiento de otros programas e instituciones públicas. Estas cargas laborales se constituyen en un freno al empleo formal y en una pérdida de competitividad para las empresas.

Por ejemplo, en Costa Rica todas las cargas laborales e impositivas sobre los salarios pueden llegar a superar el 80% del monto neto que recibe el trabajador. Esta situación provoca que este país se ubique como el treceavo país del mundo con las mayores cargas laborales, según el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial. De hecho, entre más de una centena de indicadores que comprende este índice, las cargas laborales representan el peor indicador que frena la competitividad internacional de este país.

Por tanto, se debe procurar trasladar la mayor cantidad posible de impuestos al trabajo a impuestos generales, con el fin de incentivar el empleo. El resultado de esta medida es positivo para promover el empleo formal y la tasa de empleo en general, pues la disminución de los costos de contratación incentiva a las empresas a intensificar el uso de la mano de obra.

También, una política de este tipo puede mejorar el balance fiscal del gobierno, mediante el aumento de la recaudación de impuestos. La idea consiste en trasladar una parte de las cargas laborales hacia otros tipos de impuestos donde las tasas marginales son relativamente más bajas. En otras palabras, el ahorro que se generaría en las empresas con la disminución en las cargas sobre los salarios, serían sustituidos por incrementos en otros tipos de impuestos donde las tasas marginales son más reducidas, idealmente en impuestos directos. De acuerdo con los preceptos de Laffer (2004), este rebalanceo de cargas tributarias debería provocar un incremento en la recaudación total de impuestos.

b. Reducción de cotizaciones para los grupos de difícil afiliación.

Como se ha indicado, la informalidad no afecta a todos por igual, sino que está sobrerrepresentada entre trabajadores jóvenes, independientes, con escasa educación, en sectores de poco valor agregado como muchas actividades agrícolas y entre las mujeres. Así, se pueden diseñar programas para

disminuir los costos de afiliación de estas personas a la seguridad social y que empiecen a ahorrar para su pensión. Una vez incorporadas, estas personas podrían ir ganando experiencia y verán incrementarse sus ingresos para que en un futuro tengan la capacidad de pagar las cargas sociales regulares sin que el sistema los expulse ante la dicotomía de tener que elegir entre alimentación o formalidad.

Algunos países han logrado incorporar las diferencias salariales a lo largo de la vida laboral, o curva salarial, dentro de la estructura de financiamiento a la seguridad social. Por ejemplo, en Finlandia, en sus inicios la tasa de contribución al sistema básico obligatorio de pensiones variaba de acuerdo con el tamaño de la empresa, la edad y sexo del trabajador y del tipo de riesgo de la profesión; hoy día depende de la edad del trabajador. De manera similar, en Singapur, la tasa de cotización empieza a reducirse a partir de los 55 años, con el fin de incentivar la empleabilidad de las personas mayores y premiar la posposición de la pensión. Ambas cosas favorecen el ahorro previsional.

En muchos países el salario de cotización está topado con el fin de incentivar la permanencia de los trabajadores de mayor nivel de ingreso, quienes en su mayoría no requieren de la protección de un sistema obligatorio para garantizar el financiamiento de sus gastos en vejez. En otros países, los sistemas de ahorro voluntario aumentan los incentivos tributarios con la edad del trabajador.

En síntesis, la propuesta consiste en incorporar la curva salarial de los trabajadores dentro del esquema de cotización, con el fin de que la tasa de cotización no sea constante, sino que cambie de acuerdo con la edad del trabajador. De esta forma se puede incentivar la contratación de trabajadores muy jóvenes, que por lo general tienen poca experiencia y en donde observamos las mayores tasas de informalidad

y desempleo, al igual que la contratación de trabajadores mayores de 55 años, que tienden a desempeñarse más intensamente como trabajadores independientes, en donde también se observan tasas altas de informalidad. De forma similar se puede proceder en el caso de las mujeres y de ciertas profesiones como las vinculadas a actividades agrícolas.

c. Fuentes alternas de financiamiento para la seguridad social.

Uno de los mayores problemas asociados al financiamiento de las pensiones es que las contribuciones se basan sobre los salarios de empleos formales, cuando la realidad es que en Costa Rica, como en la mayoría de los países de América Latina, el mercado laboral es altamente informal y está muy fragmentado.

Esta situación tiende a incrementar las tasas de cotización en países como Costa Rica, en donde el componente principal de la pensión se basa en un sistema de beneficio definido, el cual ya está anunciado que tiene un severo problema de sostenibilidad y el financiamiento de la creciente masa de pensionados recae cada vez más sobre un número cada vez más reducido de trabajadores, como efecto del envejecimiento, pero más preocupantemente, por el incremento en la informalidad.

Así, la propuesta consiste en financiar una parte del ahorro pensional con fuentes ajenas al salario de los trabajadores, que pueden ser impuestos específicos a actividades como el turismo o la minería, como de hecho está ocurriendo en países como Panamá, en donde más del 50% de la ganancia de las mineras se está destinando a financiar el déficit financiero del Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido, que es el fondo de pensiones que fue cerrado con la reforma del año 2005 y que dio origen al Subsistema Mixto, que combina capitalización individual con un sistema de reparto acotado.

En adición, estas nuevas fuentes de financiamiento pueden servir para favorecer la inscripción de los grupos de difícil afiliación que se mencionaron en el apartado anterior, como es el caso de los trabajadores independientes que se deben hacer cargo de las cotizaciones patronal y obrera.

- d. *Flexibilización de jornadas laborales.*** La crisis generada por la pandemia del COVID-19 aceleró algunos cambios que estaban en proceso en el mercado laboral, como lo son el teletrabajo, las jornadas a tiempos parciales y en horarios alternos, por ejemplo, turnos de 12 horas 4 días a la semana. Sin embargo, las leyes y los esquemas de seguridad social de Costa Rica no han logrado adaptarse a estos cambios en las jornadas laborales y siguen basando el cobro de las cotizaciones en jornadas completas, en el pago de tiempos y medio por horas extra, en salarios mínimos contributivos y en rentas presuntivas de acuerdo con la profesión del trabajador.

Todos estos casos favorecen la informalidad, con la dificultad de que los sistemas de control de las cotizaciones se vuelven cada día más obsoleto pues está basado en la visita de inspectores a los lugares de trabajo. Por tanto, la flexibilización del mercado laboral, o sea, la facilitación de la contratación y el despido de trabajadores, promoverá un mayor nivel de empleos formales y fomentará el ahorro previsional.

- e. *Simplificación de trámites.*** La inscripción a la seguridad social no debe suponer costos elevados de cumplimiento para las empresas y los trabajadores que impidan la formalización de sus actividades. En este mismo sentido, se deben de revisar las multas por morosidad o evasión de cargas sociales pues en Costa Rica pueden llegar a ser tan elevadas que hacen imposible para muchas empresas y personas ponerse a derecho. En Costa Rica este tipo de multas son imprescriptibles y acumulables en el tiempo, por lo que la probabilidad de

que un trabajador que cae en la informalidad salga de esta situación decae fuertemente con el paso de los años.

La simplificación de trámites debe ir más allá de los procesos de inscripción en la institución de la seguridad social, pues deben revisarse todas las regulaciones que afectan la creación y el funcionamiento de las empresas. Como se analizó en este documento, los costos para las empresas de la formalización superan el simple pago de las cuotas de sus trabajadores, pues existen regulaciones y cobros impuestos por otras instituciones públicas que llegan a hacer prohibitiva la formalización.

Un proceso de desregulación del funcionamiento de las empresas tendrá efectos positivos sobre la creación de empleos formal y fomenta el incremento en la productividad de las empresas y el crecimiento económico. Algunos países como Brasil y Argentina han caminado en esta dirección en lo que corresponde a las responsabilidades tributarias, mediante la creación de programas de monotributos para las micro y pequeñas empresas. El efecto ha sido un incremento en la formalización.

f. *Desarrollo de planes voluntarios de pensiones:* Una forma positiva de promover el ahorro previsional entre trabajadores informales es fomentar los planes de pensión voluntarios. Sin embargo, la efectividad de estos planes es limitada pues entran en funcionamiento los sesgos de comportamiento que se comentaron más arriba en este documento. Por tanto, el efecto de los planes voluntarios de pensiones sobre el ahorro previsional dependerá de su combinación con otras medidas como la educación financiera y nudges o incentivos para utilizar el comportamiento humano en favor del ahorro previsional.

En esta dirección, el Reino Unido ha desarrollado los programas SMART y NEST que han resultado ser muy

exitosos al alcanzar una cobertura superior al 80%. Estos planes voluntarios de ahorro para el retiro están basados en la afiliación automática que deben ofrecer de forma obligatoria todas las empresas y que les permite a los trabajadores desafiarse solo así lo expresan. En Estados Unidos, Thaler y Benartzi (2004) diseñaron el plan voluntario de pensiones *Save More Tomorrow*, donde la tasa de ahorro se incrementa de acuerdo con los aumentos salariales, con el fin de que el trabajador no sienta el sesgo de aversión a la pérdida.

Sin embargo, estos programas están destinados a trabajadores formales, por lo que se deben diseñar programas orientados a los trabajadores informales. En esta dirección, el Banco Interamericano de Desarrollo ha diseñado intervenciones en Chile, Perú, Colombia y México con su programa de “Laboratorio de Ahorro para el Retiro” que busca promover el ahorro voluntario previsional entre trabajadores informales de bajo ingreso por medio de intervenciones basadas en la economía del comportamiento y en el uso de las nuevas tecnologías digitales, por ejemplo, el uso de recordatorios digitales para que los ahorrantes realicen las cotizaciones a tiempo. También, algunas de las intervenciones consisten en realizar micro cotizaciones voluntarias por medio del consumo, lo cual rompe con el paradigma tradicional de que el ahorro previsional debe basarse en aportaciones salariales.

g. Educación financiera y campañas informativas. A pesar de su limitado efecto sobre el ahorro previsional, la educación financiera y las campañas informativas ayudan a gestionar el riesgo reputacional de los sistemas de pensiones, en especial aquellos que se basan en cuentas de capitalización individual. El entendimiento de los sistemas de pensiones es fundamental para su permanencia en el tiempo pues ello disminuye la posibilidad de que existan reversiones de

políticas que afecten el ahorro previsional, como las ocurridas en Bolivia, Chile y Perú, donde se aprobaron leyes para el retiro anticipado de recursos.

El efecto de las campañas de educación financiera para el retiro toma años en ser efectivo. Idealmente deben ser iniciadas desde las edades preescolares, con miras a intentar contrarrestar los sesgos de comportamiento antes de iniciar la vida laboral. Conceptos como el ahorro, la tasa de interés compuesta y la longevidad pueden ser enseñados desde edades muy tempranas. En estas campañas de educación deben participar la industria de pensiones, el gobierno y los órganos supervisores del sistema, con el fin de darle una mayor integralidad.

Otra medida que se debe promover es un aumento en la escolaridad general de la población, pues está ampliamente documentado de que existe una correlación positiva entre la escolaridad y el salario de los trabajadores, lo cual debe ser un reflejo de su productividad. El incremento del salario en el tiempo le permitirá a una mayor cantidad de trabajadores tener la solvencia económica para pagar las cargas sociales, lo cual reduce la informalidad y beneficia el ahorro previsional. Según el último censo poblacional, realizado por el INEC en 2011, la escolaridad promedio en Costa Rica es de 8.7 años, o sea, ni siquiera tercer año de colegio. En particular, la evidencia empírica en Costa Rica muestra que la conclusión de los estudios de secundaria son los que generan la mayor rentabilidad de la educación para los trabajadores en términos de generación de ingresos.

REFERENCIAS

Bosch, M.; A. Melguizo y C. Pagés (2013). Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

Corbo, V., y Schmidt-Hebbel, K. (2003). Efectos macroeconómicos de la reforma

de pensiones en Chile. En Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (Ed.) Resultados y desafíos de las reformas de pensiones (pp. 259-351). CIEDESS.

De Soto, Hernando y Enrique Ghersi (1986). El otro sendero: La revolución informal. Editorial El Barranco. Lima, Perú.

De Soto, Hernando (2000). Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. Basic Books.

Laffer, Arthur (2004). The Laffer Curve: Past, Present and Future. The Heritage Foundation. Recuperado el 6 de mayo de 2022 de <https://www.heritage.org/taxes/report/the-laffer-curve-past-present-and-future>

Mesa-Lago, Carmelo; D. Valero; E. Robles y M. Lozano (2017). Estudio de Cobertura en Pensiones de los Trabajadores Independientes y Asalariados Informales en los Países AIOS. Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), Red de Pensiones en América Latina y el Caribe (Red PLAC) del Banco Interamericano de Desarrollo y el Proyecto de Ahorro Previsional Inclusivo. Recuperado el 6 de mayo de 2022 de <https://www.aiosfp.org/documentos/46-estudio-de-cobertura-novaster-2017/file.html>

Robles, Edgar (2021). Efectos de la Ley de Protección al Trabajador sobre el crecimiento económico. En Herrera, R. y E. Lizano. Ensayos en honor a Miguel Ángel Rodríguez Echeverría. Academia de Centroamérica. Costa Rica

Robles, E; D. Tuesta y D. Valero (2021). Impactos de la Reforma Previsional en el Crecimiento Inclusivo de la República Dominicana. En Anales del Instituto de Actuarios Españoles, 4ª época, 27, 2021/75-III. DOI 10.26360/2021_4

Salazar-Xirinachs, José Manuel y Chacaltana, Juan (2018). Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC.

Society of Actuaries – SOA (2012). 2011 Risks and Process of Retirement Survey: Report of Findings. Recuperado el 6 de mayo de 2022 de <https://www.soa.org/globalassets/assets/files/research/projects/research-2011-risks-process-report.pdf>

Thaler, Richard y Shlomo Benartzi (2004). Save for Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Savings. Journal of Political Economy vol. 112, no. 1, pt. 2. The University of Chicago.