

El congelamiento de las pensiones: una nueva fantasía fiscal que genera un ahorro pírrico y regresivo

***Francisco Esquivel V.
Enero 2021***

Las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional han recibido varios ataques en los últimos años. Tales acciones han buscado recortar el monto de las pensiones con el supuesto fin de colaborar a la reducción del déficit fiscal. La herramienta para lograr tales recortes han sido las modificaciones a las tablas de cotización que deben pagar estos pensionados. Esa cotización sólo se aplica a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y al Régimen de Pensiones del Poder Judicial. La modificación más reciente se produjo en noviembre de 2019 con la aprobación de la Ley 9796.

Al respecto se ha demostrado que estos recortes no afectan sustancialmente a las pensiones más altas, sino que su efecto se limita a reducir de manera violenta las pensiones intermedias que se oscilan entre 2 y 4 millones de colones. Esto produce un efecto regresivo en las pensiones que superan los 2 millones: pagan más los jubilados que tienen pensiones menores a 4 millones, mientras que las pensiones mayores se afectan de manera más reducida porque existe un blindaje, justificado, que impide que el total de las cotizaciones sobre una pensión sea superior al 50% del monto bruto de la misma. El autor de este documento ha hecho un análisis detallado de la aberración producida por la ley 9796 (<https://www.franciscoesquivel.com/notas-y-comentarios/2020/5/22/531y73hxxv0rgbh0fgmnb9dtclzuql>).

Además, los montos recaudados por estas reformas sobre las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional no son significativos. Por ejemplo, la recaudación que logra la ley 9796 no pasa del 2% del total de las pensiones pagadas en el caso del Régimen de Reparto del Magisterio Nacional (RTR), que es el régimen más grande de los mencionados. Es decir, son montos mínimos que no ayudan a una solidez financiera de estas pensiones. En el caso del RTR la verdadera causa del déficit de ese régimen son los incumplimientos del Gobierno, desde la creación del sistema en 1958. A lo largo de 63 años, el Gobierno no ha aportado la contribución que debe hacer por ley, lo que se agrava por el hecho de que las cuotas aportadas por los docentes han sido usadas para otras cosas diferentes al sistema de pensiones.

De esta manera, la política fiscal golpea las pensiones sin producir un ahorro significativo; pero, mantiene la protección de los grupos con ingresos altos. Las reformas a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional generan apenas milésimas del PIB. Sin embargo, no se hace nada importante para lograr una recaudación correcta del IVA y del impuesto sobre la renta, que generarían al menos 6% del PIB adicional, si se atendiera el problema del no pago en esos impuestos. Hay una política fiscal que tiene una opción preferencial por los ingresos altos.

En este contexto, no satisfecha la política fiscal de los últimos años con el ataque a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, aparece con una nueva ocurrencia: el congelamiento de los montos brutos de las pensiones. Como la regla fiscal, aprobada a fines de 2018, contempla el congelamiento de los salarios de los empleados públicos, cuando el nivel de la deuda del Gobierno Central pasa del 60% del Producto Interno Bruto (PIB), ahora se quiere aplicar lo mismo para las pensiones mencionadas. Se trata de una extensión de la regla fiscal, que no está contenida en lo aprobado en 2018.

En este documento demostraremos que los cálculos publicados no reflejan la verdadera capacidad recaudadora del congelamiento de las pensiones. La explicación reside en que se han efectuado cálculos con el monto bruto de las pensiones. Pero, si se consideran las diferentes

deducciones a que están sujetas las pensiones, se observará que hay una pérdida de recaudación “indirecta” en las cotizaciones que se hacen a estos regímenes de pensiones, en el impuesto sobre la renta, en el pago de las cuotas al seguro de salud de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y en otras deducciones similares. Es decir, si se observa el efecto total del congelamiento en la pensión neta, se darán cuenta que calcular el ahorro considerando sólo la pensión bruta es un ejercicio fantasioso que está totalmente desligado de la realidad. Además, el ahorro generado es un monto muy reducido si se compara con el PIB.

Asimismo, mostraremos que ese congelamiento de las pensiones produce un efecto regresivo, perjudicando a las pensiones más bajas. Las pensiones menores a 1,5 millones sufrirán una disminución importante, principalmente si la inflación es relativamente alta como 5% ó 10%. Este efecto, unido al hecho de que las pensiones bajas son la mayor parte de las jubilaciones afectadas por el congelamiento, hace que la mayor parte del ahorro recaiga sobre tales pensiones. Otra aberración producida por el fanatismo fiscal de los últimos 33 meses, que descarga el costo del ajuste fiscal sobre los segmentos más pobres de la población.

1.- La fantasía fiscal y el diseño limitado del proyecto

El proyecto de ley propone congelar las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional a partir de las jubilaciones de 462.000 colones. Esto significa no asignar ajustes por costo de vida (derivado de la inflación anual) hasta que la proporción de la deuda pública respecto al PIB sea menor al 60%. En 2020 ese indicador fue levemente inferior al 70%. Se ha mencionado, sin fundamento, que reducir el indicador al nivel del 60% tardaría 10 años. En pocas palabras, la medida equivale a extender a las pensiones la regla fiscal que fue aprobada en el paquete fiscal de 2018. Es decir, un golpe más a las pensiones de los jubilados pobres y de clase media.

El Ministerio de Hacienda, y algunos medios de comunicación, han hecho números alegres con el “ahorro” que se puede derivar de esta acción fiscal. Al respecto, han calculado un monto de ahorro bruto que resulta de comparar el nivel de las pensiones sin el ajuste inflacionario con lo que pasaría con tales jubilaciones si recibieran el incremento por el costo de vida. Tal cálculo se realiza para los próximos 10 años, estimándose un promedio anual de ahorro, que equivale al ahorro a la mitad del período, es decir, 5 años.

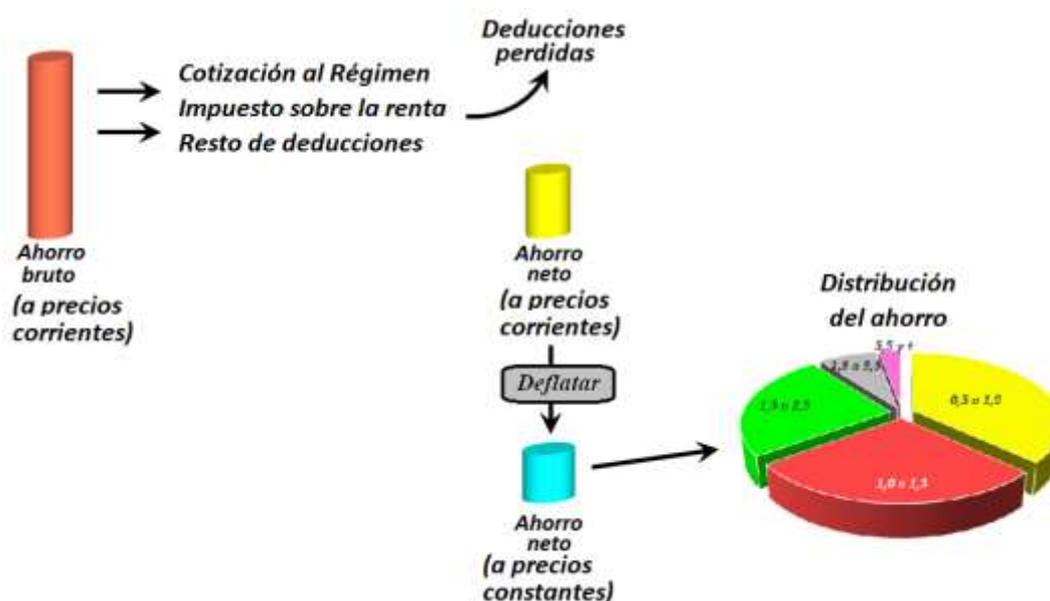
Hemos reproducido tal cálculo, ratificando que los números publicados son correctos. El dato más difundido es el ahorro promedio si la inflación fuera del 2%, durante los 10 años en mención. Esto significa aproximadamente 84.000 millones de colones, al quinto año del congelamiento. Tal dato lleva a los defensores de la medida a afirmar que se produciría un gran ahorro. Pero, eso es una fantasía más de la política fiscal. Como lo expresa la figura 1, dicho cálculo se refiere al ahorro bruto por lo que da una imagen incorrecta del verdadero ahorro. Se les escapó a los formuladores de la propuesta, y a los difusores mediáticos, que sobre toda pensión con cargo al Presupuesto Nacional hay una serie de deducciones que se deben considerar para establecer el verdadero nivel de la pensión. Indica la figura 1 que a tales pensiones se les aplica una cotización básica y una cotización solidaria, dependiendo del monto de la jubilación; además, se deduce el impuesto sobre la renta, una cuota para el pago del seguro de salud de la CCSS y otras cotizaciones como cargos por administración del régimen respectivo y por pólizas de vida. Por lo tanto, lo que se debe considerar, para efecto del cálculo verdadero de la jubilación es la pensión neta. La pensión bruta no dice nada y, si se hacen estimaciones de ahorro con base en el monto bruto, se llega a una sobre estimación notoria que induce a error a la hora de tomar decisiones.

Además, muestra la figura 1 que el cálculo del ahorro bruto, difundido ampliamente a nivel mediático, fue realizado a precios corrientes; es decir, a los precios de cada año. Eso no es

comparable, porque estamos relacionando naranjas con chayotes. En consecuencia, luego de calcular el ahorro neto se deben deflatar las cifras obtenidas. Eso es un procedimiento técnico que, utilizando un índice de precios, convierte los colones corrientes en colones constantes de un año fijo de comparación. Cuando la inflación es del 2% hay diferencias que son importantes entre los colones corrientes y los colones constantes. Sin embargo, cuando la inflación pasa al 5% o al 10%, las diferencias son abismales, por lo que trabajar con colones corrientes es un grave error técnico que induce a una tremenda distorsión de los valores monetarios. El proyecto de ley incurre en esta falla, llevando a un error grave de estimación del ahorro, aunque sea el neto mencionado antes.

Finalmente, la figura 1 indica que los cálculos del impacto del proyecto de ley no consideran la distribución del ingreso, ocultando que la mayor parte del ahorro recaerá en los jubilados más pobres. En el caso del Régimen de Reparto del Magisterio Nacional (RTR) sucederá lo siguiente. Una tercera parte del ahorro neto será aportado por las pensiones menores de 1 millón. Un poco menos de la tercera parte del ahorro neto saldrá de las jubilaciones de 1 a 1,5 millones. Una cuarta parte del ahorro neto recaerá sobre las pensiones de 1,5 a 2,5 millones. De esta manera, las jubilaciones superiores a 2,5 millones aportarán sólo el 10% del ahorro neto.

Figura 1
Los componentes del análisis



La figura 2 explica el efecto distributivo del proyecto de ley. Las reformas recientes a los sistemas de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, en particular la ley 9796, aprobada en noviembre de 2019, han establecido tablas de cotización desmedidas que han afectado las pensiones entre 2,3 y 5 millones de colones. Las pensiones superiores a 5 millones también se han visto afectadas, pero en menor intensidad. Esto porque opera un mecanismo denominado “máximo de confiscación” que establece que no se puede gravar a las pensiones más allá del 55% del monto bruto de la pensión (con la suma de todas las deducciones posibles). Recientemente este límite se cambió al 50% por una resolución judicial. En consecuencia, el espacio monetario para “exprimir” más a las pensiones superiores a 2,5 millones es limitado. Al final del documento se presenta una comparación entre el ahorro neto que generaría el proyecto ley y el que se generaría si la ley 9796 no se hubiera aprobado. El resultado indica que con la “vieja” ley 7531 el proyecto de ley recaudaría más que con la situación actual operando la ley 9796. Podemos decir, que la ley 9796 le hace una zancadilla a esta fantasía del Ministerio de Hacienda.

Por el contrario, las pensiones menores a 2,5 millones experimentan menos gravámenes o no los tienen del todo. La mayor parte de las jubilaciones menores a 1 millón no pagan cotizaciones solidarias ni el impuesto sobre la renta, porque los límites mínimos de las tablas respectivas están cercanos a los 900.000 colones. Las pensiones entre 1 y 2,5 millones pagan las cotizaciones a los regímenes de pensión y el impuesto sobre la renta, pero en niveles más reducidos que las pensiones mayores.

Lo anterior quiere decir que el ahorro neto se “extrae” más fácilmente de las pensiones menores de 2,5 millones. Por eso, en el caso del RTR, el 90% del ahorro neto que generaría el proyecto recaerá en estas pensiones. Y el 65% lo aportarán las pensiones menores a 1,5 millones. Además, influye la cantidad de jubilados en estos rangos de pensión. El RTR es el régimen más grande de los sistemas con cargo al Presupuesto Nacional, absorbiendo el 70% del gasto total de las pensiones afectadas por el proyecto de ley. En el RTR los jubilados con pensiones menores a 2,5 millones son el 94% del total que será impactado por el proyecto de ley. Asimismo, el 76% del total de este grupo tiene pensiones menores a 1,5 millones.

Figura 2
La distribución desigual del ahorro neto



Si los legisladores quisieran reducir este efecto regresivo, y pensarán en eximir del congelamiento a las jubilaciones menores a 2,5 millones, **el ahorro sería despreciable**. El ahorro neto pasaría de 49.400 millones de colones de 2021 a 5.100 millones en el quinto año del congelamiento, si la inflación fuera del 2%. En la situación más crítica, con una inflación del 10%, el ahorro neto caería de 165.000 millones de colones de 2021 a 17.300 millones en el quinto año del congelamiento. En el primer caso, se trataría de 1 diezmilésima parte del PIB, y en el segundo de 4 diezmilésimas del PIB. Totalmente intrascendente para el déficit fiscal. En tal situación, mejor archivar el proyecto.

Es decir, una vez más, como ha sucedido en los últimos 33 meses, la política fiscal trata de obtener recursos de los sectores de menor ingreso. Es clara la opción preferencial por los ingresos altos. Se formula un proyecto que recaerá sobre la población pobre, con un ahorro neto pírrico, pero se olvidan de gestionar un mayor pago de los segmentos de la población con ingresos más altos. Es conocido, de sobra, que en los impuestos del IVA y de renta hay una falta de pago que puede llegar, por lo menos, al 6% del PIB. Y con este proyecto, el Ministerio de Hacienda pretende obtener unas pocas milésimas del PIB, sin importar que en otros segmentos de la población sí hay una gran capacidad de aporte tributario.

El problema fiscal reside en esta incapacidad tributaria y en la falta de una gestión eficiente de la deuda pública, tanto interna como externa, que reduzca el costo de tal deuda.

2.- El ahorro neto del proyecto

Para obtener un cálculo más preciso del ahorro que generará el proyecto de ley, realizamos una estimación con el caso del RTR del Magisterio Nacional. Como mencionamos, el RTR es el régimen más grande de los sistemas con cargo al Presupuesto Nacional, absorbiendo el 70% del gasto total de las pensiones afectadas por el proyecto de ley. Por lo tanto, lo que pase con este régimen determina el resultado global del proyecto.

Usamos una plantilla de cálculo que se puede obtener en el sitio www.franciscoesquivel.com. Se denomina “CalculoPensionNeta_V5_Congelamiento_EfectoFiscal”.¹ Se trata de una herramienta para uso técnico. Cualquier persona puede acceder a dicha plantilla, pero se advierte que está diseñada para ser usada por profesionales en la materia. En el mismo sitio hay otra plantilla diseñada para el público general, que se denomina “CalculoPensionNeta_V4”. Ésta fue elaborada para los jubilados del Magisterio Nacional y no requiere de manejo técnico. La plantilla técnica (V5) es una modificación de la general (V4) que permite apreciar el efecto a lo largo del tiempo del congelamiento de las pensiones, ante diferentes escenarios de inflación.

Para comenzar, con base en la plantilla calculamos el efecto del congelamiento en una pensión de 4 millones. Es un monto de jubilación representativa porque alrededor de este nivel de pensión se encuentra una buena cantidad de las jubilaciones mayores a 2,5 millones de colones. Y en ese monto se observa, de manera clara, el efecto desmedido de la ley 9796. Los resultados se muestran en el cuadro 1.

Cuadro 1
Ahorro neto generado por el congelamiento, al quinto año
Inflación = 2%
Pensión de 4 millones

Con ajuste por inflación		Sin ajuste por inflación			
Pensión bruta	4.416.323	Pensión bruta	4.000.000	Diferencia	%
Cotización al Régimen	1.258.060	Cotización al Régimen	1.066.418	191.642	64,4%
Impuesto sobre la renta	603.049	Impuesto sobre la renta	519.784	83.265	28,0%
Resto de deducciones	259.158	Resto de deducciones	236.260	22.898	7,7%
Total de deducciones	2.120.266	Total de deducciones	1.822.462	297.804	100,0%
Pensión neta	2.296.057	Pensión neta	2.177.538		
Ahorro bruto (a precios corrientes)	416.323	Cotizaciones perdidas (a precios corrientes)	297.804		
Ahorro neto (a precios corrientes)	118.519	Cotizaciones perdidas (en porcentaje)	71,5%		

Fuente: Elaboración propia con la plantilla
CalculoPensionNeta_V5_Congelamiento_EfectoFiscal

¹ Para obtener el archivo correspondiente vaya al final de la página de inicio hasta la sección **Noticias**.

A la izquierda se muestra el monto de la pensión al quinto año si se hiciera el ajuste con una inflación del 2%. Ahí se presenta el monto bruto de la pensión y las deducciones que debe pagar el jubilado con este monto de pensión. Tales deducciones se refieren a una cotización básica y una cotización solidaria y al pago del impuesto sobre la renta. Además, se debe pagar una cuota para el seguro de salud de la CCSS y otras cotizaciones como cargos por administración del régimen respectivo y por pólizas de vida. De la pensión bruta se deben restar estas cotizaciones, lo que genera la pensión neta. Nótese el nivel exagerado de la cotización al régimen. Esta cotización y las demás deducciones hacen que la pensión neta sea levemente superior al 50% del monto de la pensión neta. A la derecha del cuadro se presenta el mismo cálculo, pero asumiendo que se produce el congelamiento.

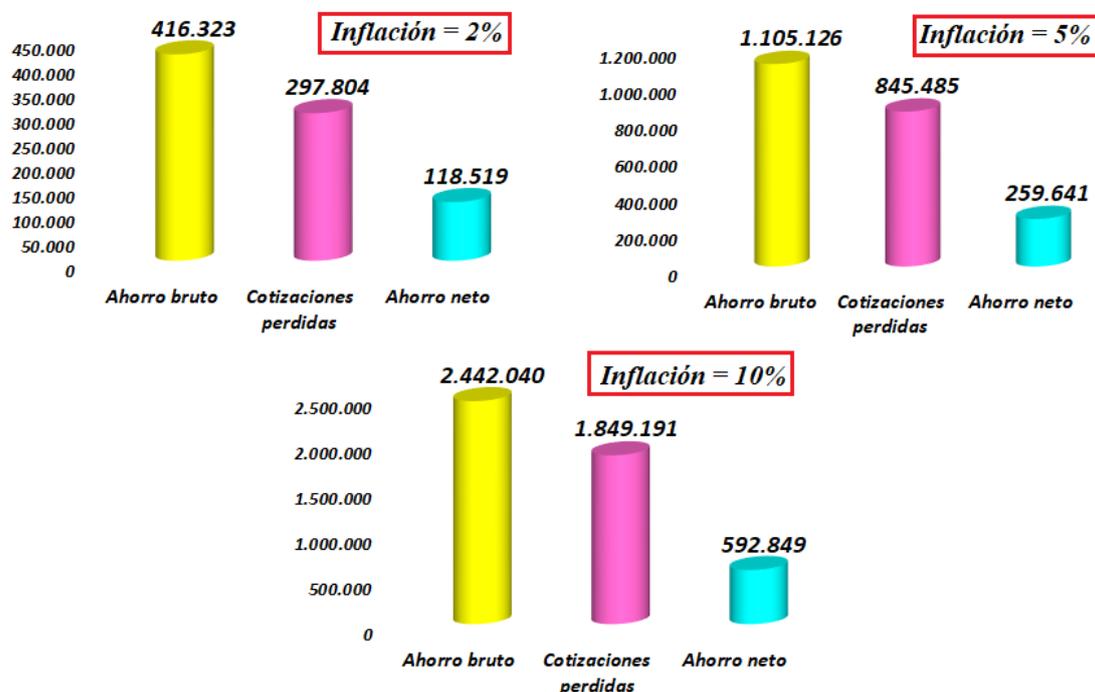
Si se compara la pensión bruta con ajuste inflacionario con la pensión bruta con congelamiento, resulta un ahorro bruto de 416.323 colones, como lo reporta el recuadro en la parte inferior del cuadro. Este es el dato del cálculo alegre que produce la fantasía fiscal, y que difunden algunos medios de comunicación. Pero, ese dato distorsiona lo que está pasando en el proceso de congelamiento, porque lo relevante es la pensión neta. Asumen los formuladores del proyecto que ese el ahorro que generará el proyecto. Sin embargo, eso es incorrecto. Se olvidan de las deducciones, y eso es un grave error. Si la pensión bruta se congela es verdad que se ahorrará la diferencia con la pensión que hubiera resultado del ajuste inflacionario. Pero, también es cierto que, si se congela la pensión, **se congelan las deducciones**. Debe observarse en el cuadro que las deducciones de la parte derecha (de la pensión congelada) son inferiores a las deducciones de la parte izquierda (de la pensión con ajuste inflacionario). Por una parte, el Ministerio de Hacienda pierde la diferencia de las cotizaciones al régimen, así como la diferencia en el pago del impuesto sobre la renta. Por otra parte, la CCSS pierde la diferencia en la cuota por el seguro de Salud. **Se está desfinanciando aún más a la CCSS**. La Junta de Pensiones del Magisterio Nacional (JUPEMA) está perdiendo la diferencia en la cuota correspondiente al costo administrativo. Tendrían que congelar los salarios de los funcionarios de la JUPEMA y las dietas de la Junta Directiva. Y al congelar el aporte a la póliza de vida, administrada por la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional, se está desfinanciando la póliza que beneficiará a los herederos de los jubilados.

Este es un tremendo fallo en el diseño de la ley. El congelamiento no es sólo calcular alegremente el ahorro en la pensión bruta, también tiene efectos indirectos en la tributación que recibe el Ministerio de Hacienda y en los ingresos de la CCSS y en las otras entidades citadas. En el cuadro 1 se presenta el monto total de las cotizaciones perdidas que equivale a 297.804 colones. Si se le resta esto al ahorro bruto, queda un ahorro neto de 118.519 colones. Con las deducciones no cobradas, por el congelamiento, se pierde el 71,5% del ahorro bruto, quedando un pírrico ahorro neto, como lo muestra el recuadro de la parte inferior.

Nótese en la parte derecha del cuadro 1 que el 64% de la pérdida de deducciones corresponde a la cotización al régimen. La ley 9796 le hace una zancadilla al Ministerio de Hacienda. Con el congelamiento, la cotización aumentada de esa ley no se puede cobrar, precisamente porque se congela el monto de la pensión bruta.

Si la inflación fuera del 5% o del 10% sucedería un fenómeno parecido al descrito con el caso de inflación del 2%. El gráfico 1 muestra los resultados para esos tres escenarios.

Gráfico 1
Ahorro neto generado por el congelamiento, al quinto año
Inflación = 2%, 5% y 10%
Pensión de 4 millones



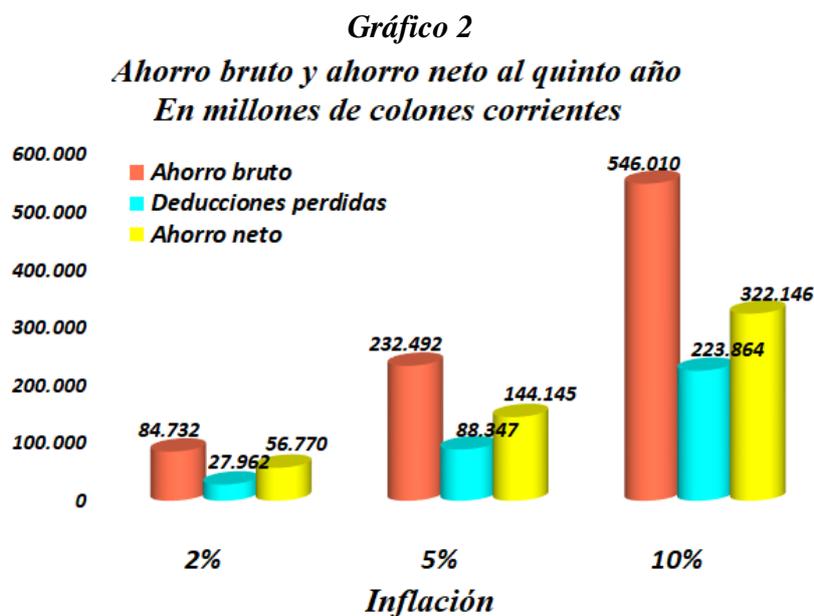
Fuente: Elaboración propia con la plantilla
CalculoPensionNeta_V5_Congelamiento_EfectoFiscal

Mediante un procedimiento similar al anterior, se calculó el efecto del congelamiento para diferentes niveles de pensiones, en el caso del RTR. Usando las magnitudes de jubilados por rangos de pensiones, mediante un cálculo basado en promedios, se estimó el ahorro total del congelamiento. Con esto es posible analizar el impacto de las deducciones en el ahorro bruto calculado por el Ministerio de Hacienda. Asumiendo que el gasto total de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional (725.000 millones en 2021) se comporta igual que el gasto de las pensiones del RTR (que representa el 70% de ese total), se calcularon las deducciones perdidas en el proceso de congelamiento. Esta estimación se puede mejorar trabajando directamente con las bases de datos de las instituciones involucradas, en particular de la JUPEMA. Sin embargo, el orden de magnitud logrado con esta metodología de promedios es un análisis inicial válido que da luz sobre los efectos indirectos del congelamiento propuesto por el proyecto de Ley.

El gráfico 2 muestra los resultados del cálculo realizado con esta metodología. En dicho gráfico se indica, mediante cilindros rojos, el ahorro bruto que produciría el congelamiento al quinto año, en tres escenarios de inflación: 2%, 5% y 10%. El monto correspondiente a la inflación de 2% es similar al difundido en algunos medios de comunicación.² Además, el gráfico presenta la estimación de las deducciones perdidas en cada uno de los escenarios, usando cilindros celestes. Restando tales deducciones del ahorro bruto se obtiene el ahorro neto, representado por cilindros amarillos. Si la inflación fuera del 2% se perdería una tercera parte del ahorro bruto, por lo que el ahorro neto difiere en un monto importante del ahorro bruto. Conforme va

² Los medios de comunicación sólo simularon escenarios del 2% y del 3%.

aumentando la inflación, el impacto de las deducciones perdidas va aumentando, hasta el extremo de que el ahorro neto, con una inflación del 10%, apenas llega a un nivel levemente inferior al 60%. Es decir, los números alegres del ahorro bruto se diluyen ante el dato del ahorro efectivo que es el ahorro neto.

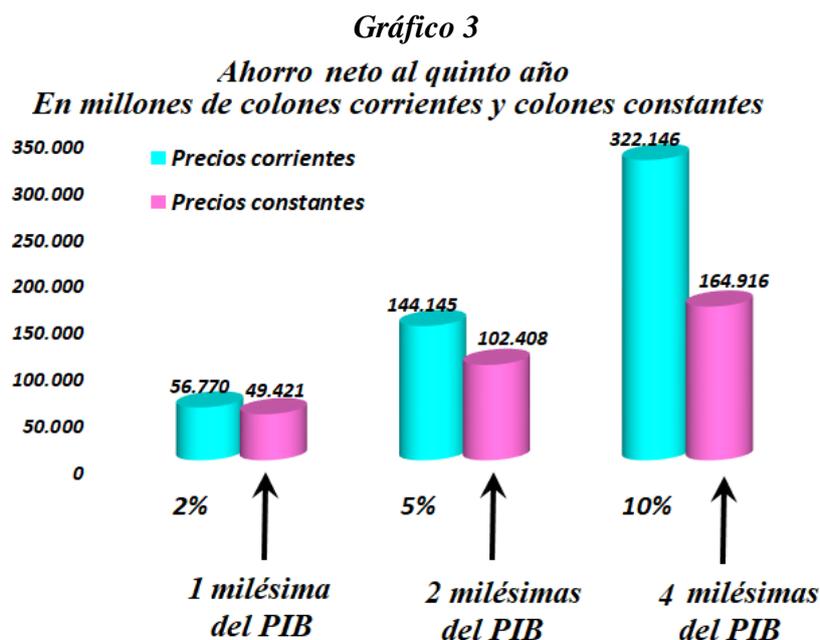


Fuente: Elaboración propia con datos de JUPEMA y de la plantilla
CalculoPensionNeta_V5_Congelamiento_EfectoFiscal

Sin embargo, como indica la figura 1, la sobre estimación del congelamiento con el ahorro bruto no es todo el problema técnico. El cálculo del ahorro bruto y del ahorro neto, mostrado en el gráfico 2, fue realizado a precios corrientes; es decir, a los precios de cada año. Por lo tanto, esos datos no son comparables a lo largo del tiempo. En consecuencia, luego de calcular el ahorro neto se deben deflatar las cifras obtenidas. Eso es un procedimiento técnico que, utilizando un índice de precios, convierte los colones corrientes en colones constantes de un año fijo de comparación. El gráfico 3 muestra los resultados de aplicar este procedimiento, a los tres escenarios: inflación del 2%, 5% y 10%. Ahí se comparan los ahorros netos a precios corrientes y a precios constantes de 2021. El ahorro neto a precios corrientes, representado por los cilindros celestes no es comparable. El ahorro neto a precios de 2021, trazado mediante cilindros morados, sí es comparable. Esto revela que el ahorro neto verdadero es menor que lo que sugieren los datos a precios corrientes. Puede notarse que el ahorro neto al quinto año, con inflación del 2%, es un 58% de lo que se difundió con gran despliegue mediático: 58.700 millones de ahorro bruto. Las diferencias se hacen mayores cuando la aumenta la inflación. Si la inflación fuera del 10%, el ahorro neto sería tan sólo de 164.900 millones; lo que significa un limitado 30% del ahorro bruto de 546.000 millones. Además, se nota que el ahorro neto, a precios de 2021, generado por el congelamiento de las pensiones es un monto irrelevante para las finanzas del Gobierno Central. En el gráfico se muestra que el ahorro neto real, al quinto año del congelamiento, si la inflación fuera del 2%, sería apenas una milésima respecto al PIB. En el caso de una inflación mayor el resultado es igualmente poco significativo. El ahorro neto real, al quinto año del congelamiento, si la inflación fuera del 10%, llegaría a cuatro milésimas respecto al PIB. Con eso no se resuelve absolutamente nada del déficit fiscal.

El congelamiento de las pensiones no es la vía para reducir el déficit fiscal. Sabemos que el camino correcto es otro, pero no hay voluntad política para tomar esa ruta. El problema fiscal reside en la incapacidad tributaria para cobrar el impuesto sobre la renta y el IVA a quienes

tienen que pagar más. A esto se agrega la falta de una gestión eficiente de la deuda pública, tanto interna como externa, que reduzca el costo de tal deuda.



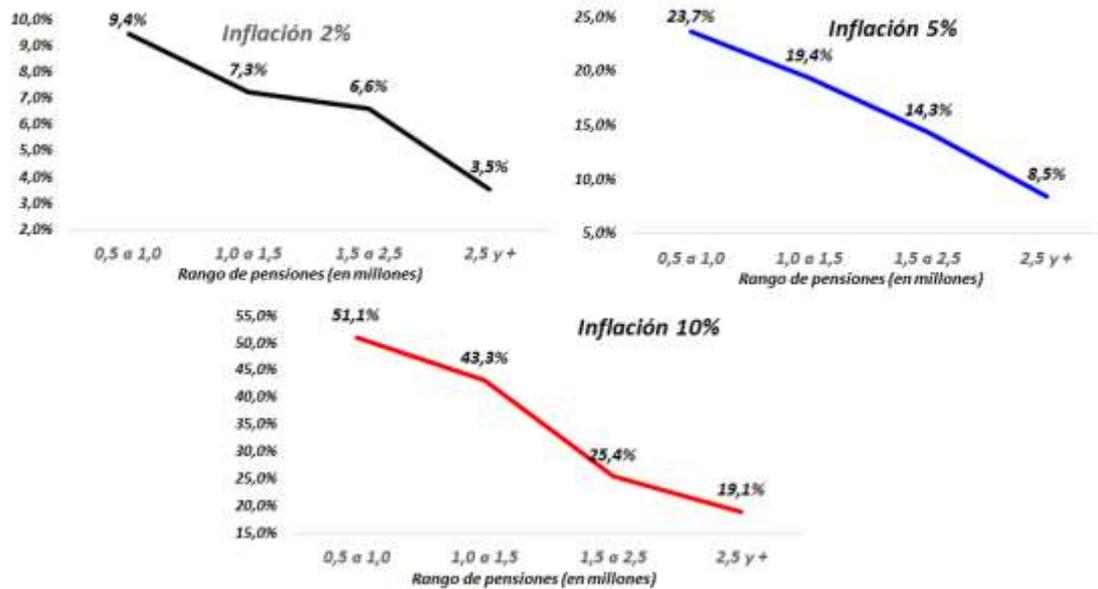
Fuente: Elaboración propia con datos de JUCEMA, del Banco Central de Costa Rica y de la plantilla CalculoPensionNeta_V5_Congelamiento_EfectoFiscal

3.- El impacto regresivo del proyecto

Los datos anteriores muestran la poca relevancia del ahorro neto, a precios del 2021, de la propuesta de congelamiento de las pensiones. Además de eso hay otro problema grave. El proyecto de ley está diseñado para extraer ahorro neto a los pensionados pobres. Como ilustra la figura 2, los jubilados con pensiones menores a 2,5 millones pagarán la mayor parte del ahorro neto reportado en el gráfico 3. En dicha figura se muestra que el ahorro neto se “extrae” más fácilmente de las pensiones menores de 2,5 millones. Como son pensiones que tienen pocas o casi nulas deducciones, el ahorro neto se acerca más al ahorro bruto, por lo que el Ministerio de Hacienda y las otras entidades que captan cotizaciones pierden pocas deducciones con el congelamiento. En consecuencia, el impacto es más fuerte sobre las pensiones de menor monto. El gráfico 4 presenta, para el caso del RTR, el porcentaje promedio de la pensión captado por las entidades públicas, mediante el ahorro del congelamiento, al quinto año. El cálculo corresponde a la división del ahorro neto aportado por cada pensión entre el monto bruto de la misma. En todos los escenarios de inflación, pagan más las pensiones más bajas, en términos porcentuales. Conforme la inflación aumenta, es más grave este efecto. En el peor de los escenarios, una inflación del 10%, las pensiones menores a 1 millón aportarían, en promedio, el 51% de su pensión bruta al ahorro neto, mientras las pensiones superiores a 2,5 millones pagarían un promedio equivalente al 19% de su pensión bruta. Se trata de un **efecto regresivo salvaje del congelamiento de las pensiones**. En sólo 5 años, los jubilados con pensiones menores a 1 millón experimentarían una reducción sustancial de su pensión. Los jubilados con una pensión promedio entre 1 y 1,5 millones también experimentarían un aporte desmedido de su pensión que sería del 43%.

Gráfico 4

RTR: Porcentaje promedio de la pensión captado por las entidades públicas . Al quinto año

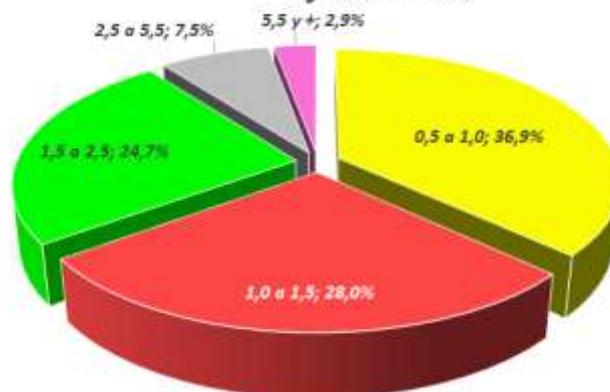


Fuente: Elaboración propia con datos de JUPEMA y de la plantilla *CalculoPensionNeta_V5_Congelamiento_EfectoFiscal*

Por otra parte, desde el punto de vista de la recaudación fiscal total, se reproduce el efecto regresivo observado en el gráfico anterior. El gráfico 5 reporta, en el caso del RTR, la distribución del ahorro neto al quinto año para el escenario de inflación del 2%. El 65% del ahorro neto lo aportarían los jubilados con pensiones menores a 1,5 millones. El 90% lo aportarían las pensiones menores a 2,5 millones. Las pensiones de 2,5 a 5,5 millones pagarían el 7,5% de este ahorro neto; mientras las pensiones superiores a 5,5 millones aportarían el 3%. Si la inflación fuera del 5% o del 10%, el cálculo sería similar al que se observa en el gráfico 5. A este resultado contribuyen las diferencias de aporte individual de las pensiones (lo que afecta más a las pensiones más bajas) y el tamaño de cada grupo de pensionados. De los jubilados del RTR que serían afectados por el congelamiento, el 94% tienen pensiones menores a 2,5 millones.

Gráfico 5

**RTR: Distribución del ahorro según rangos de pensión, al quinto año
Inflación = 2%**



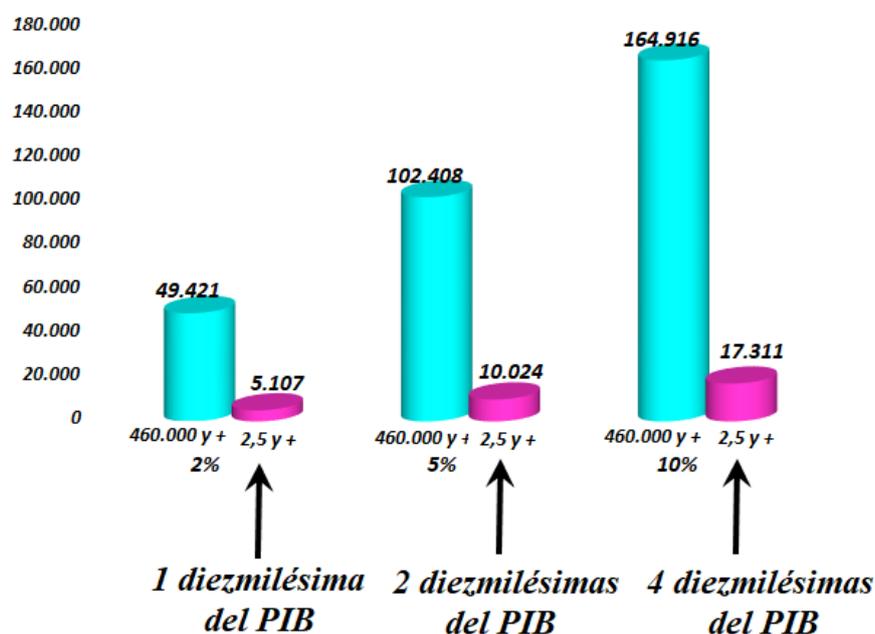
Fuente: Elaboración propia con datos de JUPEMA y de la plantilla *CalculoPensionNeta_V5_Congelamiento_EfectoFiscal*

Esto es una muestra contundente de la regresividad del proyecto de ley. **El camino del congelamiento de las pensiones es completamente equivocado.** La propuesta del congelamiento está diseñada para extraer ahorro neto a los pensionados pobres. Por eso se plantea que el mínimo a partir del cual se aplica esta acción sea de 462.000 colones. **Saben que si suben ese mínimo la recaudación se reduce sustancialmente.**

Por ejemplo, si los legisladores quisieran reducir este efecto regresivo, y pensarán en eximir del congelamiento a las jubilaciones menores a 2,5 millones, **el ahorro sería despreciable.** En el gráfico 6 se muestra que, si se sube el límite mínimo de aplicación del proyecto de ley a 2,5 millones, el ahorro neto pasaría de 49.400 millones de colones de 2021 a 5.100 millones en el quinto año del congelamiento, si la inflación fuera del 2%. En la situación más crítica, con una inflación del 10%, el ahorro neto caería de 165.000 millones de colones de 2021 a 17.300 millones en el quinto año del congelamiento. En el primer caso, se trataría de 1 diezmilésima parte del PIB, y en el segundo de 4 diezmilésimas del PIB. Totalmente intrascendente para el déficit fiscal. Pero, se trata de una herramienta para exprimir más a la población pobre.

Gráfico 6

***Ahorro neto con impacto menos regresivo, al quinto año
En millones de colones de 2021***



***Fuente: Elaboración propia con datos de JUPEMA y de la plantilla
CalculoPensionNeta_V5_Congelamiento_EfectoFiscal***

La jefe de misión del FMI, Manuela Goretti, en el anuncio del acuerdo logrado con el Gobierno, dijo algo sorprendente:

El programa acordado “es progresivo y ayudará a reducir la desigualdad de ingresos” (La Nación, 23 de enero de 2021, página 4)

Es importante que la señora Goretti sustente esa afirmación con estudios técnicos. Con lo que hemos presentado en este documento, es claro que no se va a lograr lo que dice ella.

En conclusión, no tiene sentido avanzar en el trámite de este proyecto de ley. No es correcto ponerle una carga más a los pensionados pobres, después de 33 meses de una política fiscal que protege a los ingresos altos y que descarga los ajustes fiscales sobre los segmentos de menor ingreso de la población.

4.- La contradicción de la política fiscal: la ley 9796 le hace una zancadilla al proyecto de ley

Por lo mostrado en este documento, queda claro que el problema del proyecto de ley es que no puede generar ahorro neto suficiente en las pensiones más altas porque están muy gravadas por las modificaciones que se han hecho a los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional. Es decir, ya no hay espacio financiero apropiado para aumentar la carga sobre las pensiones más altas. Pero, ¿cuál fue la acción antojadiza, sin fundamento técnico, que puso el último eslabón en la cadena de agresiones contra las pensiones? La ley 9796. Es decir, la última acción para extraer ahorro neto, en magnitudes inspiradas en el fanatismo fiscal, fue esta ley aprobada en noviembre de 2019.

En consecuencia, surge algo que puede parecer paradójico: la ley 9796 limita la efectividad de este proyecto de ley. El gráfico 7 compara la recaudación que podría obtener este proyecto de ley con lo que pudo haber recaudado el mismo proyecto si no se hubiera aprobado la ley 9796. La comparación se realiza para una pensión de 4 millones del RTR. Si no se hubiera aprobado la ley 9796, el proyecto de ley podría recaudar el doble, a precios corrientes, en el caso de esta pensión. **¡El proyecto podría recaudar más sin la ley 9796!** Pero, ahí está dicha ley, haciéndole zancadilla al proyecto. La angustia fiscal, que ha imperado en los últimos años, genera contradicciones como las que expresa el gráfico 7.



Fuente: Elaboración propia con datos de JUPEMA y de la plantilla
CalculoPensionNeta_V5_Congelamiento_EfectoFiscal