



Análisis de la propuesta de reforma previsional

**Presentación a la Comisión de Hacienda y Especial del
Presupuesto de la Asamblea Legislativa**

14 de marzo de 2016

Situación actual

- Solo una cuarta parte de la PEA cotiza al sistema de pensiones.
- Solo una quinta parte de los adultos mayores gozan de una pensión.
- Baja densidad de cotización. Muchos trabajadores no llegan a los 25 años de cotizaciones.
- La pensión promedio es de US\$300.00, que no alcanza para cubrir una canasta básica ampliada
- El costo de transición del antiguo sistema es altamente oneroso para el Estado.

- Las causas de la baja cobertura y la baja densidad son estructurales: estructura productiva del país, pobreza, informalidad.
- El valor de la pensión depende del total ahorrado por el cotizante y de la rentabilidad de las inversiones del fondo de pensiones.
- La rentabilidad depende de la estructura del portafolio de inversiones del fondo de pensiones.
- La situación fiscal es crítica.

Breve análisis de la propuesta de reforma

- **Dimensión humana:** no contiene medidas para aumentar la cobertura y la equidad.
- **Suficiencia de las pensiones:** no incluye medidas para aumentar el valor de las pensiones.
- **No se visualiza la característica principal de un modelo de reparto:** los “beneficios definidos”.
- **Los beneficios no son automáticos:** se mantiene el requisito de cotizar 25 años (la población con ingresos debajo de 2 salarios mínimos no lo cumple).
- **No comprende el mecanismo de ajuste ante aumentos del salario mínimo:** se dejará abierto o se cerrará el modelo.
- **No contribuye a solucionar el problema de la sostenibilidad fiscal.** El modelo mixto incrementa el déficit a cargo del Estado, se mantiene la emisión de deuda para pagar las pensiones y perpetúa la deuda.

Costos y beneficios de la reforma. Cobertura y suficiencia

- No se adoptan medidas para incrementar la cobertura del sistema: incentivos para trabajadores independientes, micro y pequeña empresa, etc.
- El cruce de las bases de datos del ISSS y AFP podría ser un insumo para aumentar la cobertura, pero no la garantiza. En vez de ello, se puede unificar el pago de las cotizaciones de ambos sistemas en un formulario único y para esto no se requiere cambiar el sistema.
- Otras medidas de control para reducir la mora y evasión pueden tomarse fortaleciendo y ejerciendo la potestad fiscalizadora del Estado, sin cambiar el sistema.
- No se adoptan medidas relacionadas con la inclusión de personas que no cotizan: pilar no contributivo.
- No se visualiza una mejora sustancial en el valor de las pensiones. Los trabajadores, a través de sus ahorros en las AFP, seguirán obligados a invertir en CIP a tasas menores que las de mercado.

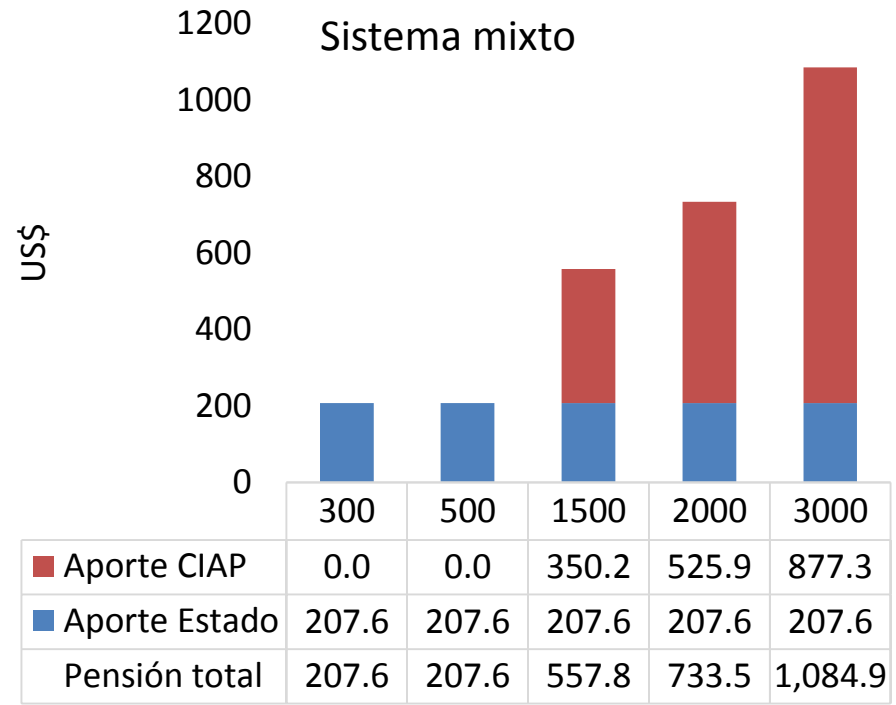
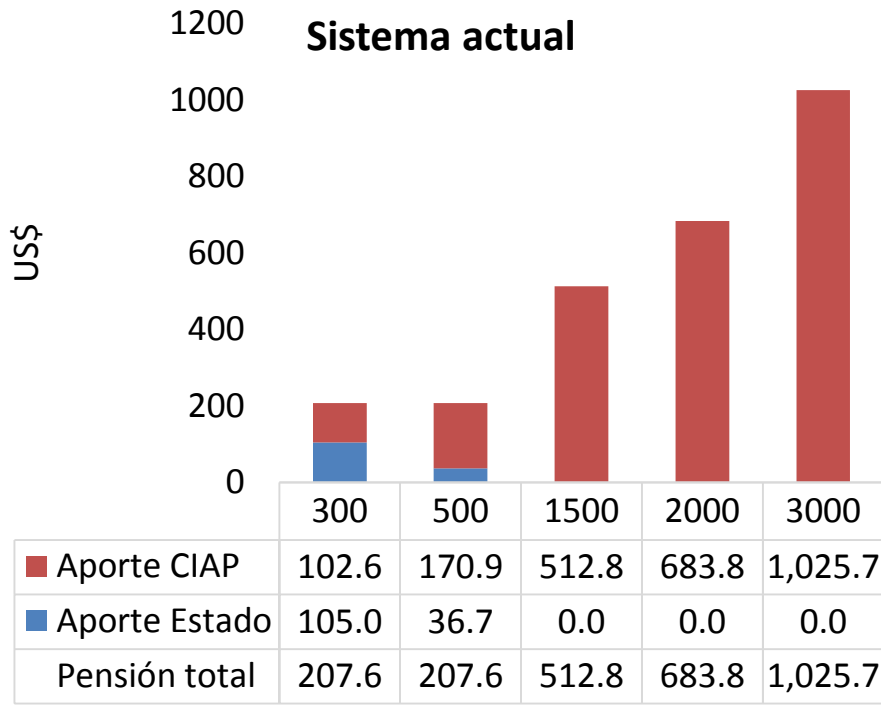
Costos y beneficios de la reforma. Equidad

- Con la reforma, los que ganan menos seguirán con la misma pensión....Los que ganan más tendrán una pensión más alta. **Esto aumentará la inequidad.**

Salario básico	Pensión (Sistema actual)	Pensión (Modelo mixto)	Diferencia (%)
US\$300.00	207.60	207.60	0.0
US\$500.00	207.60	207.60	0.0
US\$1,500.00	512.83	557.79	8.8
US\$2,000.00	683.77	733.48	7.3

- La asignación (devolución) a los que no cumplan 25 años de cotizaciones **es inequitativa.**
- La asignación se calculará así: **Salario x 10% x meses cotizados**; pero la contribución neta sería 12% (13% - comisión de 1%), por lo que **se recibirá menos** de lo realmente aportado y con menos rendimientos.
- En el sistema actual se devuelve el total ahorrado + la rentabilidad obtenida durante toda la vida activa.

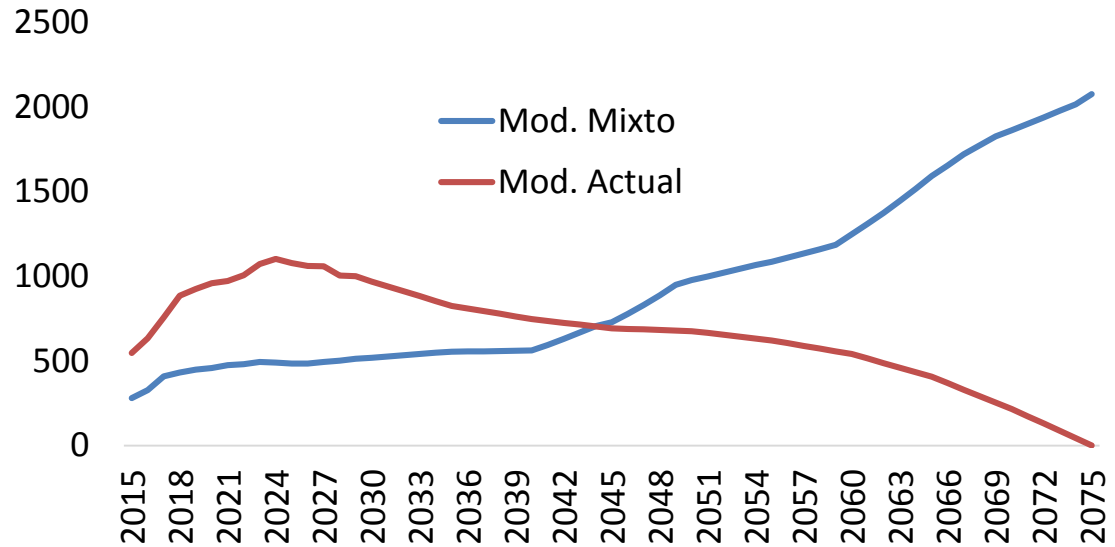
Costos y beneficios de la reforma. Equidad



- En el sistema actual, el Estado subsidia las pensiones de los trabajadores de bajo ingreso; los que tienen salarios más altos, financian la totalidad de su pensión.
- En el sistema mixto, el Estado financia parte de las pensiones de todos, incluyendo los que ganan altos salarios. **Eso es un retroceso en la equidad.**

Costos y beneficios de la reforma. Sostenibilidad

Año	Situación Actual	Propuesta de Reforma*	Diferencia
2015	546.36	280.28	266.08
2016	632.99	327.92	305.08
2017	755.83	407.87	347.96
2018	888.72	431.93	456.79
2019	924.30	448.45	475.85
2020	958.36	458.27	500.09
2021	971.18	474.01	497.18
2022	1,005.57	481.30	524.27
2023	1,071.36	493.32	578.04
2024	1,100.91	490.14	610.77
2025	1,076.93	483.57	593.36
2026	1,060.88	484.94	575.94
2027	1,057.44	493.59	563.85
2028	1,002.60	501.63	500.97
2029	999.41	512.67	486.74
2030	968.51	518.25	450.26
2035	825.17	553.56	271.61
2040	746.30	561.51	184.78
2045	691.24	727.26	-36.03
2050	676.31	977.30	-300.99
2055	687.82	1,085.51	-397.69
2060	724.02	1,247.09	-523.08
Valor Actual	24,077.81	21,936.27	2,141.54



- La deuda del SPP termina aproximadamente en 2070. Por el contrario, **la reforma incrementa la deuda y la vuelve perpetua.**
- El pilar de reparto, al ser deficitario desde su inicio, **requerirá de deuda → CIP →** En 5 años volverán a concentrar **US\$1,900 millones** del fondo de pensiones y US\$4,300 en 10 años **→ Otra bola de nieve.**

Costos y beneficios de la reforma. Sostenibilidad

- El beneficio tangible para el Estado es la liberación de los recursos que hoy se destinan al pago del servicio de la deuda del FOP con el fondo de pensiones **(US\$150 millones anuales en los próximos 3 años)**. Estos se podrían destinar a cubrir problemas de liquidez.
- Además, al liquidar la deuda del FOP con el fondo de pensiones, el Estado se libera del incremento en la tasa de los CIP ordenada por la CSJ.
- Si se utilizara ese ahorro para completar el pago del déficit del pilar de reparto, **desde el año 1 sería insuficiente (\$US280 millones)**.
- En todo caso, el “oxígeno” que podrían ganar en el corto plazo se pagará con un **alto costo en el largo plazo**.
- En el sistema actual el Estado completa la pensión mínima de los pensionados del SAP, eso es una carga presupuestaria. **Una reestructuración de la tasa de cotización podría solucionar este problema.**

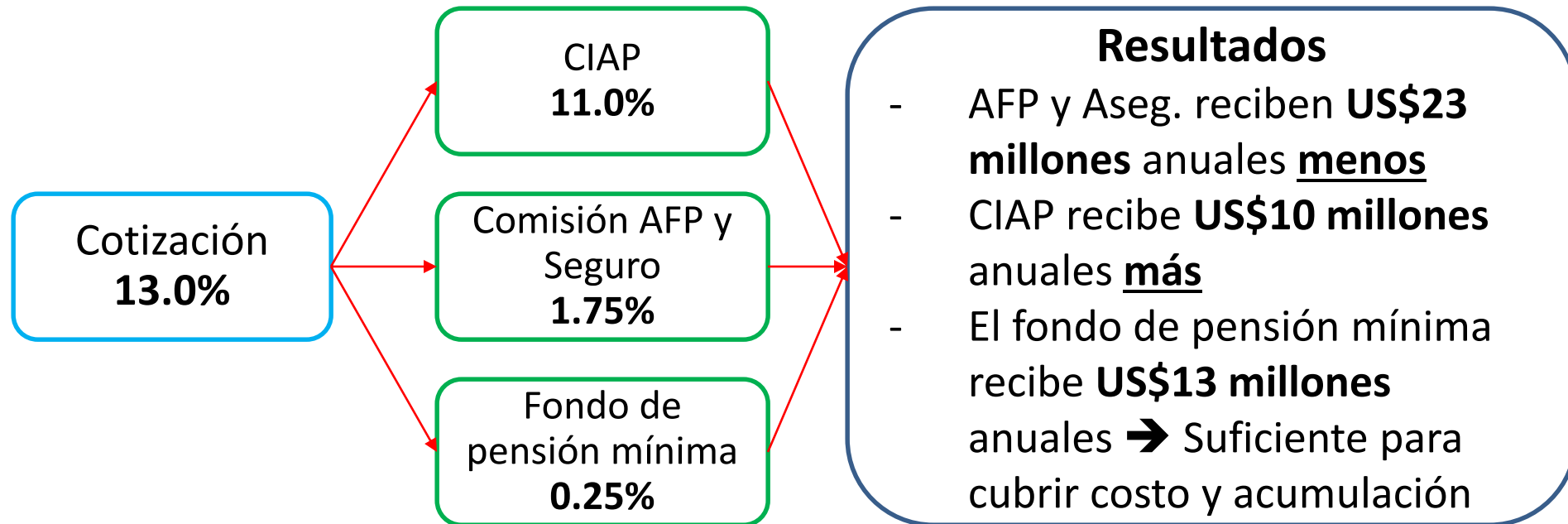
Alternativa de financiamiento de pensión mínima

Problemática

- Por ley, el Estado asume la responsabilidad de completar el valor de la pensión mínima a los pensionados con ahorros insuficientes y pagarla en un 100% cuando la CIAP se agote.
- Esto representa un egreso de US\$4.6 millones anuales (2015).

Propuesta:

Crear un fondo para financiar la pensión mínima, con una porción de la tasa de cotización derivada de la disminución de la comisión de las AFP y seguro.



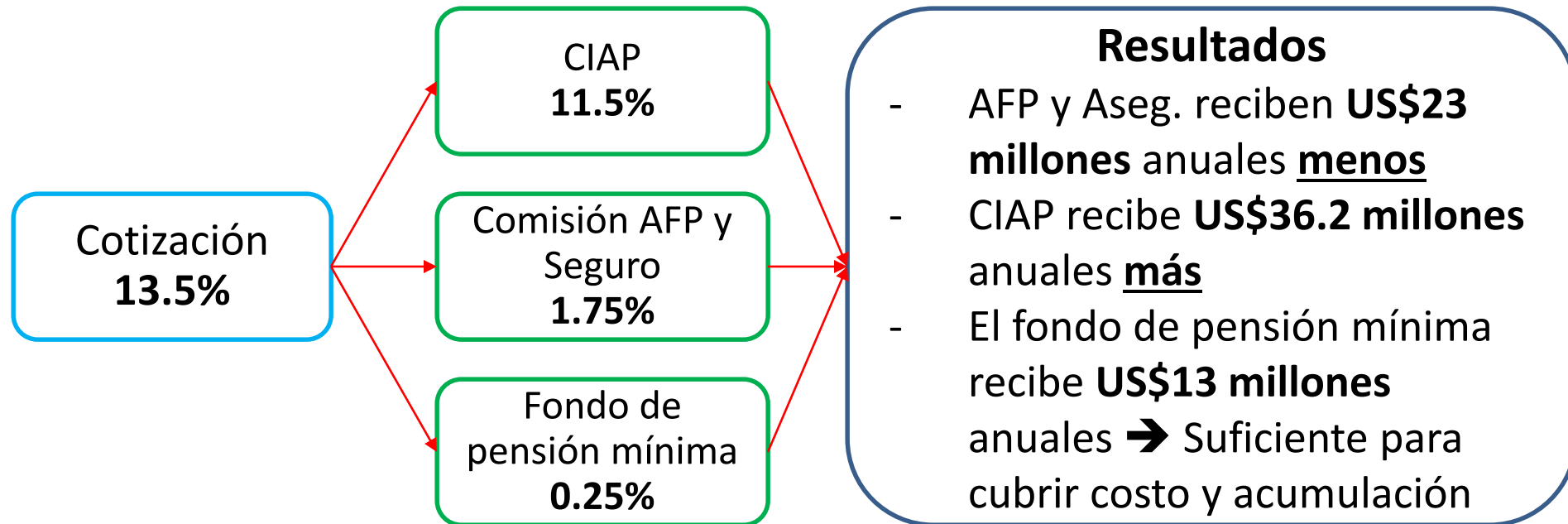
Alternativa de financiamiento de pensión mínima

Problemática

- Por ley, el Estado asume la responsabilidad de completar el valor de la pensión mínima a los pensionados con ahorros insuficientes y pagarla en un 100% cuando la CIAP se agote.
- Esto representa un egreso de US\$4.6 millones anuales (2015).

Propuesta:

Crear un fondo para financiar la pensión mínima, con una porción de la tasa de cotización derivada de la disminución de la comisión de las AFP y seguro.



Conclusiones

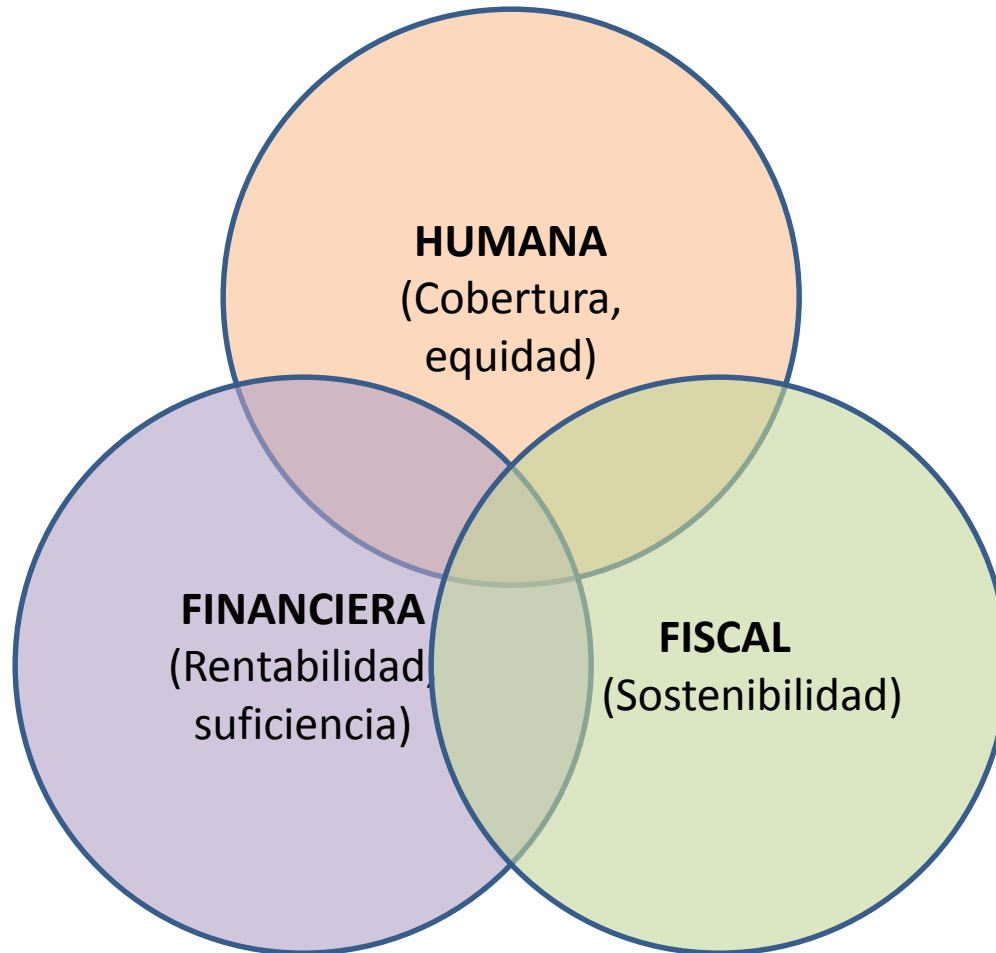
- La propuesta de reforma profundiza la insostenibilidad financiera del sistema previsional. El pilar de reparto (consolidado) es deficitario desde el primer año.
- En general, el nuevo modelo propuesto aumenta la responsabilidad financiera del Estado, sin que éste tenga la capacidad de garantizar las fuentes de financiamiento.
- Los beneficios fiscales en el corto plazo tienen un alto costo en el largo plazo. Esto supone que en el futuro se tomarán medidas más drásticas (paramétricas y/o fiscales).
- No se observan mejoras sustanciales en la cobertura contributiva y los beneficios a los trabajadores.
- No se observan medidas no contributivas.
- La reforma podría aumentar la regresividad del sistema previsional.

¿Qué proponemos?

Abordar el tema de manera integral, sin recargar las medidas a un solo componente... Solo así se garantizará el equilibrio y no habrá perdedores

¿Donde partir...?

Una reforma previsional integral debe considerar las tres dimensiones del sistema de pensiones



Ruta crítica de la reforma. Objetivos estratégicos

Dimensión fiscal

- Solucionar el problema del financiamiento del déficit del SPP

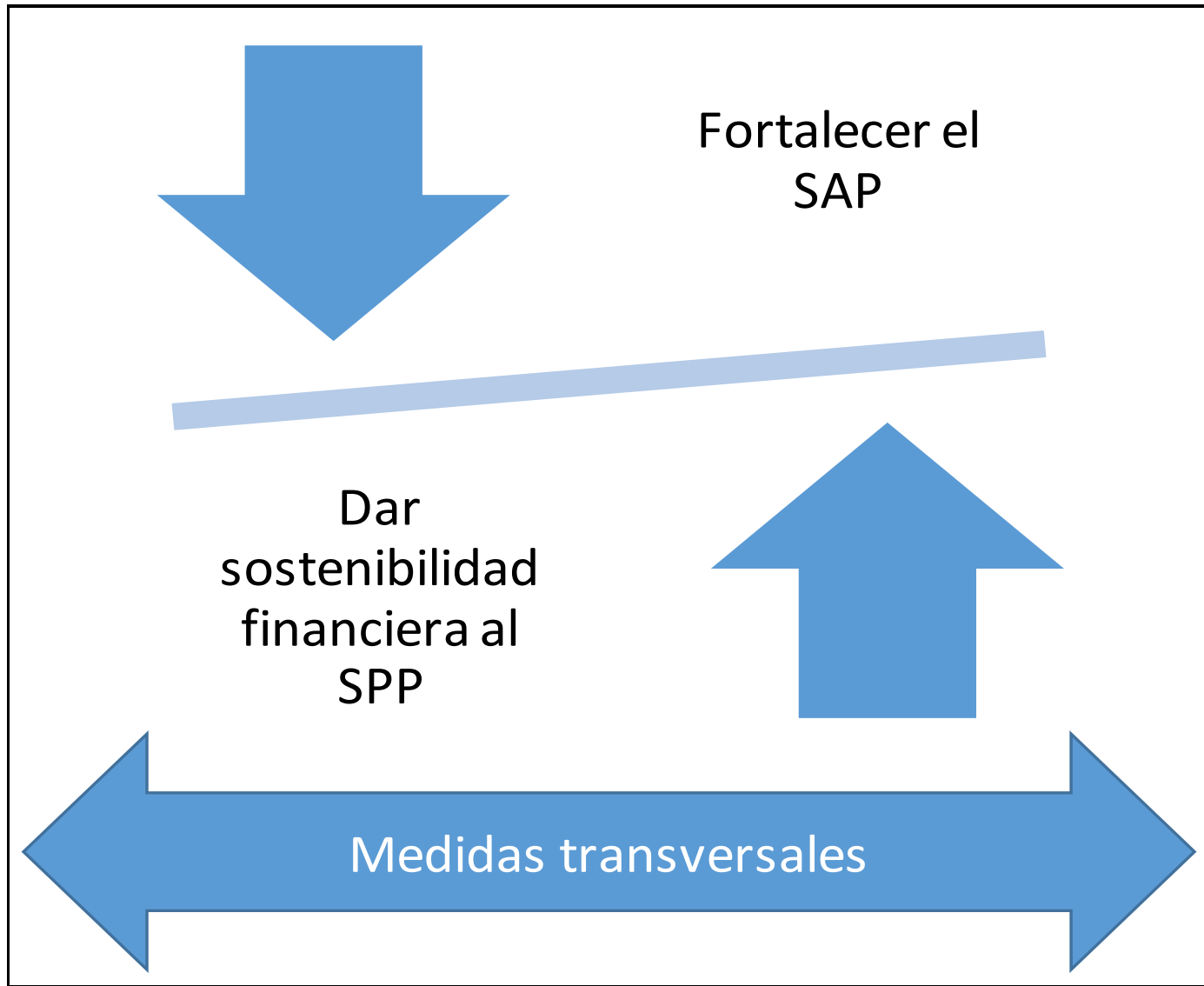
Dimensión financiera

- Asegurar un aumento en el valor de las pensiones

Dimensión humana

- Aumentar la cobertura
- Mejorar equidad de pensiones
- Fortalecer los programas no contributivos

Ruta crítica de la reforma. Ejes de acción



Fortalecimiento del SAP

- **Aumento de la tasa de cotización a 14.5% y bajar comisión y seguro por lo menos a 2.0%**
 - Cotizante: 0.75%
 - Empleador: 0.75%
- **Aumento de la edad de retiro**
 - Hombres: 62 años
 - Mujeres 60 ó 62 años
- **Aumento de la tasa de rendimiento del fondo de pensiones**
 - Aumentar tasa de CIP a 5.875% (Tasa US Treasury Bond a 30 años + 300pb)
 - Partir de 3.0% en 2015 y aumentar 0.575% cada año hasta llegar a la meta
- **Reestructuración de portafolio del fondo de pensiones**
 - Reducir límite máximo de valores públicos de 70% a 60% (hoy es 80%)
 - Reducir compra de CIP a solo el 50% de cada emisión
 - Incremento de inversiones en actividades productivas
- **Solución para cotizantes que no alcancen 25 años de cotizaciones**
 - Pensión menor
- **Régimen para trabajadores independientes**
 - Menor tasa de cotización: 10% e incentivo para ahorro voluntario.

Sostenibilidad financiera del SPP

- **Igualar beneficios a todos los cotizantes del SAP**
 - Derogatoria de D.L. 100
- **Implementar la modalidad de renta vitalicia en el SAP o bien reestructurar la distribución de la tasa de cotización.**
- **Ampliar el plazo de los nuevos CIP a 30 años**
- **Reducir dependencia del SAP para financiar las pensiones del SPP**
 - Reducir venta de CIP a AFP al 50% de cada emisión
 - El otro 50% colocarlo en el mercado financiero doméstico
- **Fortalecer programa no contributivo (PBU)**
 - En la medida que finanzas públicas mejoren (**Requiere US\$160 millones**)
 - Aumentos de cobertura focalizados
- **Programa semi contributivo para micro y pequeña empresa familiar**
 - Monotributo: cuota fija sobre los ingresos; US\$20.00 por empresa con ventas de hasta US\$2,000.00 mensuales.

Medidas transversales

- sanear las FFPP primarias → Superávit primario: **2% del PIB** (sin pensiones) → Ajuste de **3.5% del PIB**
 - Ingresos: corrección fallas en equidad horizontal, eficiencia y neutralidad
 - Gasto: Revisión del tamaño del Estado (nómina), política de adquisiciones, eficiencia y efectividad del gasto
 - Calidad del gasto
- Transparencia y rendición de cuentas
 - Disponibilidad total de información sobre gestión de fondos públicos
 - Contraloría del Estado legítima y creíble para la sociedad
- Reactivación de la actividad económica
 - Fortalecimiento de la institucionalidad: reorganización de funciones del gobierno
 - Certeza jurídica: cumplimiento de la ley, reglas claras y permanentes
 - Aumento de inversión pública con eficiencia (infraestructura productiva)
 - Aumento gasto en educación (infraestructura, equipamiento, especialización docente, incentivos al aprendizaje) y en salud.



Análisis de la propuesta de reforma previsional

**Presentación a la Comisión de Hacienda y Especial del
Presupuesto de la Asamblea Legislativa**

14 de marzo de 2016