

# REPÚBLICA DE PANAMÁ



**GOBIERNO NACIONAL  
CAJA DE SEGURO SOCIAL**



## **EVALUACIÓN FINANCIERA DE LOS PROGRAMAS DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL CON BASE EN LOS ACUERDOS DE LA MESA DE DIALOGO Y EL PROYECTO DE LEY No. 172**

**9 de diciembre de 2005**

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADDESSO	ANEP	CONEP		CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS		
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto	Beneficio Definido
Sistema de financiamiento	Cuentas Personales administradas por Cooperativas.	Reparto Puro	Reparto de Capitales de Cobertura	Reparto de Capitales de Cobertura.	Cuentas Personales	Reparto de Capitales de Cobertura	Capitales de Cobertura	Cuentas Personales
Edad de Retiro Mujeres	La escoge el participante	57	57	57	57	Banda desde 55 hasta 70 años	Banda desde 55 hasta 70 años	Banda desde 55 hasta 70 años
Edad de Retiro Hombres	La escoge el participante	62	62	62	62	Banda desde 60 hasta 70 años	Banda desde 60 hasta 70 años	Banda desde 60 hasta 70 años

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADESSO	ANEP	CONEP		CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS		
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto	Ahorro
<b>Mínimo de cuotas necesarias</b>	Las decide el participante	180 cuotas	240 cuotas para 200 cuotas para Profesionales más vulnerables. Las personas con 180 a 239 cuotas del 2006 al 2010 y que cumplan con la edad 57 las mujeres y 62 los hombres podrán recibir una pensión de 60%+1.25%.	De 2007 a 2009 =240; De 2010 a 2014 = 270 De 2015 en adelante = 300		Banda de cuotas de 180 cuotas y más	Banda de cuotas de 180 cuotas y más	
<b>Salario Base de la Pensión</b>	No aplica	Salario Promedio de los 7 mejores años.	Salario Promedio de los 7 mejores años.	Salario Promedio de los 15 mejores años hasta B/.550.00		Salario Promedio de los 7 mejores años.	Salario Promedio de los 7 mejores años hasta B/.600.00	

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADESSO	ANEP	CONEP		CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS		
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto	Ahorro
<b>Pensión Base</b>	Anualmente igual al 9% del fondo ahorrado y capitalizado a la fecha de retiro anualmente.	60% del salario promedio de los 7 mejores años por las primeras 180 cuotas	60% del salario promedio de los 7 mejores años por las primeras 240 cuotas, para los profesionales mas vulnerables de 200 cuotas y al grupo que esta en la transición.	60% del salario promedio por el mínimo de cuotas requerido en cada mínimo de cuotas	Suma Acumulada y Capitalizada	60% del salario promedio por el mínimo de cuotas requerido en cada mínimo de cuota	60% del salario promedio por el mínimo de cuotas requerido en cada mínimo de cuota	Suma Acumulada y Capitalizada
<b>Incrementos por excedente de cuotas</b>	No procede	1.25% por cada 12 después de 180	1.25% por cada 12 después de los mínimos.	Hasta 2006 = 1.25% por cada 12 después de 180. Desde 2007 = 1.25% por cada 12 después de 240. Desde 2010 = 1.25% por cada 12 después de 270. Desde 2015 = 1.25% por cada 12 después de 300.		1.25% por cada 12 cuotas adicionales a las cuotas de referencia en el período	1.25% por cada 12 cuotas adicionales a las cuotas de referencia en el período	No aplica

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADESSO	ANEP	CONEP		CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS		
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto	Beneficio Definido
<b>Incremento por cuotas después de exceder la edad</b>	No aplica	2% adicional por cada 12 cuotas que excedan el mínimo, cotizadas después de la edad mínima	2% adicional por cada 12 cuotas que excedan el mínimo, cotizadas después de la edad mínima	2% adicional por cada 12 cuotas que excedan el mínimo, cotizadas después de la edad mínima	2% adicional por cada 12 cuotas que excedan el mínimo, cotizadas después de la edad mínima	2% adicional por cada 12 cuotas que excedan el mínimo, cotizadas después de la edad mínima	2% adicional por cada 12 cuotas que excedan el mínimo, cotizadas después de la edad mínima	No aplica
<b>Pensión Mínima</b>	De acuerdo al cálculo.	B/. 185.00 mensuales	B/. 175.00 mensuales más 5% cada 5 años	B/. 175.00 mensuales	Lo acumulado	≥ 2009: B/. 190.00 mensuales	2009: B/. 190.00 mensuales	—
<b>Pensión Máxima</b>	De acuerdo al cálculo.	Estudiar factibilidad del aumento.	B/. 2.000.00 mensuales	B/. 1.500.00 mensuales para invalidez y muerte en el plan de transición. B/. 550.00 mensuales por vejez	Según lo acumulado.	B/. 1.500 y B/. 2.000 bajo ciertos requisitos.	B/. 600.00 mensuales	Según lo acumulado.
<b>Gastos de Representación</b>	Incluye voluntarios	Incluye todos a partir del 2006.	Incluye todos	Incluye voluntarios	Incluye voluntarios	Incluye todos	Incluye todos	Incluye todos

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADESSO	ANEP	CONEP		CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS		
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto	Beneficio Definido
<b>Independientes</b>	Incluye formales e informales voluntarios	Incluye a formales e informales pero siempre y cuando tengan edad suficiente para efectuar las cuotas que se necesitan para obtener la pensión.	Sin limite con un descuento del 50% del gasto de producción	Incluye voluntarios	Incluye voluntarios	Incluye todos	Incluye todos	Incluye todos
<b>Macroeconómicas *</b>	No las considera	Propias - ver anexo	Gobierno - Ver anexo	Propias - ver anexo	Propias - Ver anexo	Gobierno - Ver anexo		
<b>Cuota trabajador empleador</b>	14.75%	12.50%	2006: 11.5% 2010: 13.5%	13%	Cuota cambia en 2006 a 11.5% y a 13% en 2010	Cuota cambia en 2006 a 11.5% y a 13% en 2010		
<b>Obrero</b>	10.0%. La cuota del obrero es de 8.5% para Vejez y Muerte y 1.5% para traspaso.	6.75%	2006: 7.75 % 2010: 8.75 %	9% los trabajadores	2006: 7% 2010: 7.5%	2006: 7% 2010: 7.5%		

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADESSO	ANEP	CONEP		CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS		
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto	Beneficio Definido
<b>Patrono</b>	4.75%. La cuota del empleador se distribuye a su vez en 1% para la Vejez y Muerte, 2.25% para invalidez y 1.5% para cesantía y traspaso. Después de 25 o 33 años este última disminuye a .5% por haberse completado el traspaso.	5.75% los empleadores, con énfasis en que la cuota del empleador la paga el trabajador pues los mismos transfieren su aporte al costo de sus servicios o productos.	2006: 3.75% 2010: 4.75%	4%, los empleadores.	2006: 4% 2010: 5.5%	2006: 4% 2010: 5.5%		
<b>Aportes del Estado</b>								
<b>Actuales</b>								
0.8 de la masa salarial - Administración del sistema	Si	Si	Si					Si

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADESSO	ANEP	CONEP		CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS		
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto	
						Beneficio Definido	Ahorro	
Impuestos de Cigarrillos y Licores	Si		Si					Si
20.5 millones de compensación de intereses por papeles del Estado por debajo de la tasa de mercado	Si		Si					Si
Fondos de Ajustes de Pensiones	Si		Si					Si
20 millones por tres años para E y M			Si, pero 25 millones					Si, pero 25 millones
<b>Adicionales</b> Subsidio Directo	Cuotas aportadas por los actuales asegurados a medida que se transfieren al sistema. Esto no está del todo claro.		125 millones x año					110 millones x año

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADESSO	ANEP	CONEP			CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS		
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto	Beneficio Definido	Ahorro
2 Bandas de telefonía	No lo considera	970 millones (intereses 2008-2015)	No lo considera	No lo considera	No lo considera	No lo considera	No lo considera	No lo considera	No lo considera
Fondo Fiduciario	No lo considera	310 millones (intereses 2006-2008)	No lo considera	No lo considera	No lo considera	No lo considera	No lo considera	No lo considera	No lo considera
Rayos X Puertos	No lo considera	370 millones (intereses 2008-2015)	No lo considera	No lo considera	No lo considera	No lo considera	No lo considera	No lo considera	No lo considera
Partidos Políticos	No lo considera	De 4 a 4.24 millones por año a partir de 2005	no lo considera	no lo considera	no lo considera	no lo considera	no lo considera	no lo considera	no lo considera
Ingresos del Canal	No lo considera	10% de las utilidades netas (intereses 2006-2015)	si 5%	si 5%	si 5%	si 5%	si 5%	si 5%	si 5%
Peaje de Autopistas	No lo considera	1.7 millones (2005-2015)	si	si	si	si	si	si	si
Fibra Óptica	No lo considera	60 a 259.78 millones (2008-2015)	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADESSO	ANEP	CONEP		CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS			
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto	Beneficio Definido	Ahorro
Nuevos impuestos	No lo considera	No lo considera	Impuestos de Cigarrillos, licores y Juegos de Azar, impuesto de puertos		No lo considera				No lo considera
Bono a los pensionados			B/60.00 anual						
<b>Pensiones de invalidez</b>	Se pagan a través de un seguro separado	Igual que actualmente	Igual que la pensión de vejez pero con una base de 36 cuotas	Se pagan en el primer pilar hasta 1.500 con base al aporte que se traslada de un pilar a otro, en el plan de transición.		Como en la Ley 17 con las pensiones máximas y mínimas de retiro por edad.	Como en la Ley 17 hasta 600		Reciben la suma acumulada a la fecha que se invaliden.

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

<b>CONCEPTO</b>	<b>COMENENAL</b>	<b>FRENADESSO</b>	<b>ANEP</b>	<b>CONEP</b>		<b>CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS</b>		
				<b>Pilar de Beneficio Definido</b>	<b>Pilar de Ahorro</b>	<b>Régimen General de Beneficio Definido</b>	<b>Régimen Mixto</b>	
							<b>Beneficio Definido</b>	<b>Ahorro</b>
<b>Pensiones de sobrevivientes Viuda</b>	Reciben el fondo acumulado tanto los activos como los pensionados.	50% de la pensión del causante por 5 años y si llega a tener la edad de retiro en ese plazo, se convierte en vitalicia.	50% de la pensión del causante por 5 años y si llega a tener la edad de retiro en ese plazo, se convierte en vitalicia.	A la muerte de un activo igual que actual hasta B/.1,500,00, en el plan de transición. Pensionados hasta B/.550,00	Los pensionados solamente si aceptan una reducción de su pensión para el pago a sus sobrevivientes			Se pagan en el sistema general como la Ley 17, en el mixto en definido hasta 600 igual que Ley 17, en ahorro reciben la suma acumulada a la fecha de fallecimiento o del causante.

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADESSO	ANEP	CONEP		CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS			
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto	Beneficio Definido	Ahorro
Pensiones de sobrevivientes Huérfanos	Reciben el fondo acumulado, tanto los activos como los pensionados.	20% de la pensión del causante hasta la mayoría de edad, si no es inválido es vitalicia.	20% de la pensión del causante hasta la mayoría de edad, si no es inválido. Si es inválido es vitalicia.		Solamente para los activos pagadas en el primer pilar. Los pensionados solamente si aceptan una reducción de su pensión para el pago a sus sobrevivientes				Se pagan en el sistema general como la Ley 17, en el mixto en definido hasta 600 igual que Ley 17, en ahorro reciben la suma acumulada a la fecha de fallecimiento o del causante.
Separa Invalidez del Programa	SI				SI				

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADASSO	ANEP	CONEP		CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS		
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto	Beneficio Definido
Indemnizaciones de Vejez - pensión proporcional	Sobrevive con pensión proporcional pero sigue cotizando hasta jubilarse.	Pensión proporcional en base a la cantidad de cuotas (<180).	Igual a Ley 17	2 meses de pensión por c/12 meses cotizados (requisito por lo menos 12 meses cuotas). <b>PROPORCIONAL</b> : = Ley 17				Igual a Ley 17
Transición	<b>Al nuevo sistema:</b> Los que están en el último año para jubilarse y los que ya tienen la edad y no lo han hecho. Los recientemente ingresados. Los que van a ingresar por la vez. Los que reingresan. Los independientes. Se mantienen en el actual sistema: Los	No Aplica	No Aplica		Los que están a 9 años del retiro permanecen en el primer pilar con la totalidad de su salario y obtienen la pensión de acuerdo a las condiciones de ese pilar. Para estos se	No Aplica		

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADESSO	ANEP	CONEP		CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS			
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto	Beneficio Definido	Ahorro
<b>Bono de reconocimiento</b>	Lo considera igual a las cuotas aportadas nudas =5.400 millones	No aplica	No aplica		considera la pensión proporcional que se establece en la ley 17.				
					Lo convierte en una renta vitalicia notacional que corresponde a las cuotas aportadas por salarios mayores de 550 al momento del traspaso capitalizadas al 2.5%				

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADESSO	ANEP	CONEP			CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS		
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto		
							Beneficio Definido	Ahorro	
Otros Beneficios e incentivos	Fondo de Cesantía	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica		Reconoce los salarios de más de B/.600.00 mensuales sobre los que se aportó antes del ingreso al sistema para el cálculo del beneficio, sin límite.	No Aplica	
Salarios en especie	No lo considera	Incluye	Incluye	Incluye	Incluye	Incluye	Incluye	Incluye	
Tope para los salarios	No	No	No	No	No	No	Hasta B/.600.00 mensuales.	No	

**CARACTERÍSTICAS DE LAS PROPUESTAS PRESENTADAS A LA MESA DE DIALOGO**

CONCEPTO	COMENENAL	FRENADESSO	ANEP	CONEP		CONATO - CONAGREPROTSA - CONFEDERACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS			
				Pilar de Beneficio Definido	Pilar de Ahorro	Régimen General de Beneficio Definido	Régimen Mixto	Beneficio Definido	Ahorro
<b>Aumento periódico de pensiones</b>	Aumenta de acuerdo a la suma ahorrada	Aumenta la pensión mínima cada dos años en base al aumento de los salarios	Aumenta todas las pensiones de Invalidez y Vejez en 5% para cada 5 años. Las de sobrevivientes aumentan proporcionalmente en igual período.	No considera		Aumenta todas las pensiones de Inv. y Vejez en 15 balboas cada 5 años desde 2010. Las de sobrevivientes aumentan proporcionalmente en igual período.	Aumenta todas las pensiones de Inv. y Vejez en 15 balboas cada 5 años desde 2010. Las de sobrevivientes aumentan proporcionalmente en igual período.		

## **2. Análisis de las Propuestas.**

### **1. Propuesta de ANEP.**

Aceptando que la crisis del programa es real, el grupo de la ANEP propuso una solución que transitaba por:

- Mantener el actual sistema de gestión del programa.
- Modificar el número de cuotas necesario para obtener la pensión por vejez de 180 a 240 previendo un tratamiento especial de un número inferior de cuotas (200) para las profesiones más vulnerables a partir del 2007.
- Sugieren un sistema de retiro anticipado.
- Igualmente considera un período de transición hasta el 2010 donde se podría obtener la pensión con 180 cuotas.
- Aumentar los ingresos del programa a través de un incremento de la cuota obrero patronal de 9.5% a 13.5% de los salarios y un aporte adicional del Estado de no menos de B/.125.0 millones anuales, a partir del 2006.

Al respecto de esta posición se observa lo siguiente:

- La documentación aportada no logra sustentar técnicamente la recomendación.
- No se logra identificar el impacto en la situación financiera del programa del aumento de la cuota obrero patronal y el resultado del nuevo aporte del Estado.
- Se presta a confusión lo relativo al período de gracia que se recomienda establecer: pues pareciera que el mismo lo que implica es que el aumento del número de cuotas para obtener el beneficio se sugiere aplicar desde el año 2007 se posterga para el año 2010.
- Con ésta propuesta intenta resolver la sostenibilidad del programa haciendo descansar el equilibrio financiero en un aporte del Estado sin analizar el impacto de los componentes del mismo sobre el equilibrio fiscal.
- No obstante, el merito mayor de la propuesta radica en que al buscar la sostenibilidad financiera del programa sugiere que no se deje de lado el problema de la gente, que por razones laborales no puede completar el número de cuotas o alcanzar trabajando la edad de retiro actual.

### **2. Propuesta de COMENENAL.**

Esta propuesta, al igual que todas las demás presentadas, admite la crisis del programa y define su origen en la estructura misma del sistema bajo el cual se gestiona.

Por tanto, la solución a la misma la presenta como una reestructuración total del sistema de gestión del programa, en donde:

- A partir de la fecha en que se reestructure el sistema todos los asegurados obligatoriamente tendrán que emigrar al mismo.
- El traspaso al nuevo sistema pasa por detener la concesión de pensiones por un período limitado y traspasar ante todo los actuales pensionados y los de mayor edad. Por último se daría el traspaso de lo más jóvenes.
- La gestión financiera del programa será bajo un sistema de cuentas Personales puras.
- La gestión administrativa sería a través de diversas cooperativas, cuya constitución no define o sea, no señala si las cooperativas serán por sector de producción o por gremio de trabajadores o si podrá ser una sola.
- Basa su fortaleza financiera en la oportunidad de que a través de la inversión cooperativa se logren rendimientos sostenidos y sustanciales de las reservas.
- Dentro de este esquema todo asegurado podría escoger el momento en que desea retirarse y el monto que desea recibir.

A propósito de la solución presentada se observa lo siguiente:

- El grado de solidaridad se resume en la inversión conjunta de los Fondos. Al no definirse la manera en que se constituirían las cooperativas puede ser reducida a una solidaridad entre los miembros de colectivo muy bien diferenciados: los pobres con los pobres, los ricos con los ricos. Manteniendo cada asegurado su participación estrictamente dentro de lo que pueda ahorrar.
- Por más que se alegue que las cooperativas no son entes privados en realidad el carácter público del sistema desaparece.
- El traspaso del sistema representa un desembolso por parte del Estado de una suma cuyo valor presente se ubica entre B/.8,000 millones y B/.13,000 millones.
- La gran fortaleza de esta propuesta es la libertad que se concedería para que cada uno de los participantes escoja el momento y las condiciones de su retiro por edad.

### **3. Propuesta del CoNEP.**

Esta propuesta, igual admite la crisis del programa y define su origen en la estructura misma del sistema bajo el cual se gestiona.

Por tanto, la solución a la misma la presenta como una reestructuración total del sistema de gestión del programa, en donde:

- Se mantiene el actual sistema con todas sus características vigentes para los actuales pensionados y los asegurados que se encuentren a 9 años o menos de la edad mínima de retiro.
- Se establece un sistema de dos pilares, obligatorio para todos los asegurados activos que se encuentren a más de 9 años de la edad mínima de retiro actual. El sistema sería administrado por la Caja de Seguro Social.
- En el primer pilar participarían todos los asegurados con un límite de salario de B/.550.00 mensuales y sería de beneficio definido como se describió en el cuadro

comparativo, manteniendo la edad mínima de retiro como hasta la fecha pero aumentando en tres momentos el número de cuotas mínimas para obtener el beneficio.

- Segundo pilar propuesto se gestiona en un sistema de cuentas Personales y participarían todos los asegurados por el excedente de salario que devenguen en cada mes por encima de los B/.550.00 con un aporte igual al 9.5% del excedente de descrito.
- Para la constitución de este segundo pilar para los asegurados no pensionados a la fecha de su instauración el Estado deberá aportar al sistema, además de lo ya destacado en el cuadro del aparte anterior, un reconocimiento por las cuotas aportadas por los actuales asegurados por arriba de los B/.600.00 por medio de las llamadas Rentas Vitalicias Nacionales.

Al respecto de esta propuesta se observa:

- Se preservaba el carácter público del sistema.
- Los asegurados que participan en el segundo pilar darían un aporte solidario para el primer pilar, lo cual mantiene la solidaridad aún cuando la limita.
- Las rentas nacionales consideradas en esta propuesta, que se determinan considerando el valor capitalizado a la fecha de retiro de las cuotas aportadas dentro del actual sistema; cantidad que se hace la ficción de agregar, al total realmente ahorrado que tenga el asegurado al momento del retiro, para determinar el monto de la renta mensual que podrá recibir como pensión; si bien representa una posición diferida del bono de reconocimiento no es menos cierto que creaba un compromiso a largo plazo para el Estado y la cual se estima, a junio del 2005, en cerca de B/.2,700 millones.
- No considera aumentos de pensiones para los actuales ni futuros pensionados.
- La obligatoriedad de la participación en el sistema de dos pilares no concede libertad a los trabajadores para decidir su destino sin embargo, desacelera el crecimiento esperado en el déficit actuarial que se tendría que afrontar dentro del sistema vigente.

#### **4. Propuesta de FRENADESSO:**

La propuesta presentada mantiene los requisitos para obtener los beneficios dentro del programa al igual que la manera de determinar el monto de los mismos.

Al aceptar que existe unas crisis dentro del mismo y dado los supuestos que identifican la causa de ésta en su diagnóstico inicial, propone la solución a través del aumento de los ingresos del programa a través de las siguientes medidas:

- Aumento de la cuota patronal de su nivel actual de 2.75% de los salarios a 5.75% a partir del 1 de enero de 2006.
- Inclusión de los Gastos de Representación en la definición de salarios considerada en la Ley actual a partir de año 2005.

- Traspaso al programa del monto del subsidio que se otorga a los partidos políticos a partir del año 2005.
- Traspaso al programa de los peajes que genera la Autopista Arraijan-Chorrera a partir del año 2005.
- Traspaso del programa de Administración al programa IVM de todas las multas y recargos que por cualquier concepto cobre la Caja de Seguro Social, a partir del año 2005.
- Eliminación total de la evasión identificada en su diagnostico en un período de 4 años a partir del año 2006.
- Aumento de la masa salarial sujeta al pago de seguro social por razón de la corrección de la distribución de la riqueza en el país a partir del año 2006.
- Incorporar como ingreso del programa los que produzca la comercialización de red de fibra óptica del Estado; los cuales estima que a partir del año 2008 podrá producir ingresos al programa por un monto inicial de B/.60.0 millones al año; ingreso que se incrementará a su vez en B/.60.0 millones cada año hasta el 2010 y de allí en adelante crecerá a una tasa anual de 2%.
- Incorporar como ingresos del programa los rendimientos de un Fondo de Reserva cuyo patrimonio alcanzaría hasta B/.13,000 millones en el año 2050; el cual constituirá el Estado con los siguientes aportes:
  - Fondo Fiduciario para el Desarrollo: B/310.0 millones, pagaderos en 3 años a partir del año 2006.
  - Ingresos del Canal: 10% de las utilidades netas de las operaciones de la Autoridad del Canal de Panamá, a partir del año 2006.
  - Ingresos por la concesión de las bandas C y D de telefonía celular a partir del año 2008. Ingreso que estima en un monto inicial de B/.40.0 millones al año hasta el 2010 y de allí en adelante en B/.50.0 millones al año.
  - Ingresos por establecer un sistema de inspección de los contenedores en los puertos internacionales a través de Rayos X a partir del año 2008. Ingreso cuyo monto inicial estima en B/.75.0 millones hasta el año 2009, para el año 2010 aumentaría a B/.100 millones y de allí en adelante sería de B/.144 millones.

Al respecto de la solución propuesta, se observa lo siguiente:

#### ➤ **Crecimiento de la Masa Salarial**

Los planteamientos y las hipótesis macroeconómicas de Frenadesso están sesgados para producir un resultado no realista en cuanto a la proyección de ingresos de la CSS. Esto producto de varias hipótesis, por ejemplo: para los últimos años de la proyección se postula un crecimiento del PIB superior al crecimiento estimado por el MEF; a su vez, contempla una mayor absorción de empleos, lo que aumenta la masa salarial relativa al PIB. En efecto, para Frenadesso la relación masa salarial- PIB que es 26%, al inicio de las proyecciones, se mantiene constante en una versión o aumenta a 30% del PIB en el 2055 (en una segunda versión); en cambio, usando las hipótesis del gobierno

esta relación bajaría a un 14%. En otras palabras, Frenadesso sobreestima las cifras básicas para obtener un mayor volumen de ingresos que le sirve para apoyar sus propuestas.

El MEF proyecta una disminución de la proporción de salarios en el PIB, que es un fenómeno que se está dando a nivel mundial. En la práctica, se espera una reducción de la proporción de salarios en el PIB por varias razones. En el contexto internacional, la entrada de China e India, países con población superior a mil millones, al mercado mundial equivale a un aumento de la oferta de mano de obra y de la demanda de capital, bajando el precio relativo de la mano de obra por largo rato.

En el contexto nacional, por un mayor crecimiento de sectores intensivos en capital, como el Canal, los puertos, la ZLC, telecomunicaciones, la banca y, particularmente, la vivienda. En particular, la ACP a partir del año 2000 contempla ampliaciones de su capacidad en base a nuevas inversiones y tecnología y esta mayor capacidad de tránsitos por el Canal genera aumento de excedentes que ingresan al tesoro nacional para el desarrollo nacional, aunque en el largo plazo no genera importantes uso de mano de obra, además que tiene proyectado aumento de ganancias producto de aumento de tarifas, sin un correlativo aumento en el empleo o gastos en salarios.

A su vez, Frenadesso no explica cómo lograr mantener o aumentar la proporción de salarios, indicando solamente que se puede lograr mediante políticas distributivas. Sin embargo, confunden la distribución familiar del ingreso, que se mejora con políticas sociales, con la distribución funcional del ingreso. Esta última refleja el ingreso o precio de los factores usados en la producción (capital, trabajo, tierra), un precio producto del mercado que no se puede modificar por decreto. La relación masa salarial PIB refleja la distribución funcional del ingreso.

Frenadesso proyecta un crecimiento excesivo del número de asegurados. Asumen que el número de cotizantes relativo al número de personas empleadas aumenta de 57% inicialmente a 75% para el 2054. Este aumento se acentúa producto de la hipótesis de que se agregan 75,000 cotizantes en los primeros 4 años, producto de captación de nuevos cotizantes no reportados (evasión), que en gran parte pertenecen a la micro y pequeña empresa. Por ello Frenadesso termina con 2.3 millones de cotizantes en el 2054 versus 1.8 millones del gobierno. Cabe señalar que Frenadesso nuevamente aplica la sobreestimación, en este caso del empleo, para subir el número de cotizantes sin ninguna justificación científica.

Sin embargo, cabe mencionar que la industria competitiva en un mercado globalizado tiene productividad creciente, lo que hace que crezca menos el empleo; un ejemplo panameño es el Canal, como también los puertos, las telecomunicaciones, etc. En el caso de Singapur, éste logró inicialmente un fuerte aumento en el empleo, pero en gran parte producto de un impresionante aumento de la calidad de la educación; aunque tiene una población similar a la de Panamá,

a mediados de la década de los 80. lograron tener unos 155 mil estudiantes en las mejores universidades mundiales en los campos de la tecnología, la ingeniería y las ciencias naturales. India también ha logrado hazañas similares en el mismo aspecto.

Otra hipótesis de Frenadesso es el incremento de los ingresos nominales postulando una inflación del 2.1% anual versus el 1.5% anual del gobierno. Frenadesso usó la inflación medida por el deflactor implícito del PIB en la vieja serie (base 82). Pero este índice no es un índice calculado sino implícito, el diferencial de inflación es producto casi exclusivamente de los primeros 3-4 años de la serie, debido a la medición de la inflación en la banca internacional: de excluirse este sector en esos años o estimarse la inflación a partir de 1984 la misma sería 1.4% anual. A su vez la nueva serie del PIB da una inflación muy baja entre 1996 a 2004, también en el IPC – que es un indicador más apropiado al referirse a salarios. Una inflación superior al 2.5% por algunos años, como pasó en 1980-82 y en el 2005. se puede producir por un aumento de precios del petróleo del 30% por año (como en dichos años), pero de ser cierto en el futuro esto llevaría al precio del crudo a más de B/.1000 por barril de aquí a 10 años. De hecho el 1.5% anual usado por el gobierno está en el rango superior de una proyección inflacionaria a largo plazo.

Las forzadas hipótesis de Frenadesso resultan en un aumento igualmente forzado del ingreso e incluso llevan a un superávit de la CSS para las primeras décadas. A su vez, proyecta egresos muy conservadoras producto de la mala interpretación de la tasa de retiro y de no haber aparentemente incorporado la población que agrega por disminución de la evasión a la población que genera beneficios, dando como resultado egresos inferiores a los estimados por el gobierno pero no cónsonos con la realidad que plantea el gasto real del programa. Esto unido al fuerte aporte estatal, fueron la base para justificar no cambiar los parámetros de los beneficios del régimen de Invalidez, Veje y Muerte.

Sin embargo, usando el modelo de la Caja de Seguro Social, se demuestra que este fenómeno es ilusorio, ya que si bien al principio hay un superávit mayor, al final las proyecciones (usando las hipótesis de Frenadesso, sin aportes) generan un déficit más alto; esto debido a que los asegurados no contribuyen suficiente a los fondos capitalizados para sufragar sus jubilaciones. Como se ha dado a entender en los párrafos anteriores, si las proyecciones del mercado laboral están fuera de toda posibilidad, sólo nos engañamos a nosotros mismos y se pospondrá y agudizará el problema del déficit de la CSS a largo plazo.

➤ **Bases Demográficas del Modelo que Estima el Desarrollo del Programa:**

**Mortalidad de los Pensionados:** Se critica la adopción de la Tabla de Mortalidad de la Población Urbana bajo el criterio de que siendo la Caja de Seguro Social responsable de la atención médica de la mayoría de la población de la República

debe traer en el futuro una disminución uniforme de la mortalidad en la República.

Ante esto, la Caja de Seguro Social se ratifica en que el análisis de los movimientos por muerte entre la población pensionada por vejez y vejez anticipada durante el período 1985 a 2003, determina una expectativa de vida para los hombres de 62 años de 22.83 años y para las mujeres de 57 años de 30.03 años.

Al respecto, siguiendo la línea de pensamiento expuestas por FRENADESSO en su documento de sustentación, se destaca a manera de ilustración del planteamiento que según la tabla de mortalidad estimada para la población urbana de la República de Panamá, la expectativa de vida de un hombre de 62 años es de 21.18 años y para las una mujeres de 57 años es de 25.74 años y que son estos valores y los relacionados con las edades siguientes los que se han utilizado para la estimación de los compromisos del programa sin variarse en todo el período de 2005 a 2054 que cubren las estimaciones.

No obstante, se debe destacar que para la población general de la Republica, la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República estima se tendrán las siguientes expectativas de vida durante ese período:

<b>Periodo</b>	<b>Expectativa de Vida de los Hombres entre 60 y 64 años</b>	<b>Expectativa de Vida de las Mujeres de 55 a 59 años.</b>
2000 – 2005	20.50	26.79
2010 – 2015	20.99	27.84
2020 – 2025	21.43	28.79
2045 – 2050	22.33	30.73

El análisis de estas cifras, que son las que deberían ser adoptadas según el razonamiento efectuado por FRENADESSO, indica que el monto del gasto anual estimado en las proyecciones podría estar subvalorado en vez de subestimado; toda vez que dichas expectativas resultan mayores que las adoptadas por la Caja de Seguro Social para todo el período.

**Tasas de Retiro:** La observación efectuada por FRENADESSO, no solamente en el documento presentado a la Mesa sino ante la Comisión Técnica que analizó el tema, en relación a que las estimaciones no deberían realizarse utilizando tasas altas de retiro para todo el período en que no se establezcan los cambios en el sistema de las características para obtener el beneficio y determinar el monto de los mismos, ha sido ya incorporado al modelo para el análisis de las propuestas.

Sin embargo, las tasas que presenta FRENADESSO resultan subvaloradas productos de haber utilizado, según lo que declaran, la experiencia del período 1998-2003, sin considerar el efecto en ella del retiro anticipado y no presenta

ninguna prueba de que la misma produce los resultados obtenidos en el pasado reciente.

**Tasa de Rendimiento y Tasa de Descuento.** Los análisis sobre la situación futura del programa se han basado:

1. En la estimación del desarrollo de los ingresos, gastos y reservas del mismo y el momento en que se extinguen las reservas. Para lo cual se ha utilizado siempre una tasa de rendimiento de las inversiones de 6.5% y que se debe destacar no es el rendimiento actual de las reservas del programa que han llegado a 5.5% en este último año. No obstante, las estimaciones responden a la política que ya se está implementando y que se irá perfeccionando en el futuro de acuerdo a los lineamientos de inversiones surgidos de la Mesa. de mejorar los sustancialmente el rendimiento en las inversiones futuras, lo cual indica un acercamiento optimista de las estimaciones en este sentido.
2. El valor del déficit actuarial, definido dentro de un sistema de Reparto de Capitales de Cobertura, el cual se pretende controlar y no eliminar.

**Evasión.** Por aceptar la necesidad de disminuir al mínimo posible la evasión en el pago de cuotas, el Gobierno a través de la Ley 17 propuso el elevar a categoría de delito penal este tipo de situación.

La posición de FRENADESSO sobre que, las acciones que se puedan desarrollar, tengan el efecto de recuperar en 4 años el total de un monto de evasión por ellos determinados; resulta sobreestimada por las siguientes razones:

1. Para determinar la evasión ignora los sectores específicos donde la misma tiene su mayor incidencia, la agricultura y la construcción y el análisis de las condiciones que inciden en que la misma se presente.
2. Al utilizar el salario promedio mensual de toda la población asegurada para estimar el monto de la evasión, introduce igualmente una sobreestimación de la misma, producto de la anterior al no considerar los salarios medios de dichas actividades.

Por otra parte, es innegable el hecho que la eliminación de la evasión implica que deberá producirse un aumento en el número de asegurado y por ende el programa deberá cumplir con un mayor número de compromisos los cuales no son para nada consideradas en la propuesta de FRENADESSO.

**Nuevos Ingresos:** El traspaso de la totalidad de las multas y recargos que cobra la Institución al programa tiene el efecto de disminuir los ingresos del programa de Administración y Riesgos Profesionales. En el caso del primero esto representa una disminución de 22% aproximadamente en los ingresos del programa que es un poco más del excedente que se ha logrado entre ingresos y gastos del programa en el pasado reciente. Ante esto se hace necesario insistir en la necesidad de una

reserva de contingencia del programa de Administración para poder hacer frente a situaciones no extrañas al desarrollo del mismo como son la reclasificación de los empleados y la consecuente vigencia expirada que se origina en estos actos.

En lo que se refiere a ingresos producto de la comercialización de la fibra óptica, la Ley 17 había considerado el 50% de los ingresos que produzca la misma, una vez se logre su comercialización. Sin embargo, considera que la cifra incluida para el balance de 10 años efectuado por FRENADESSO parte de un análisis sobreestimado de la demanda de este tipo de tecnología.

Sobre el Fondo de Reserva que se recomendaba constituir, entendiendo que no es el capital del mismo el que se pretende dirigir al patrimonio de la Caja de Seguro Social si no sus réditos, consideramos que los ingresos producto de las Bandas de Telefonía Celular y la inspección por medio de Rayos X de los contenedores son cifras sobreestimadas que resultan de ignorar situaciones de competitividad y desarrollo de mercados nacionales.

#### **5. Propuesta de CONATO, CONAGEPROTSA y Confederación de Pensionados y Jubilados.**

La propuesta presentada tiene la novedad de estar basada en un sentido amplio de libertad de elección del asegurado, transita por ofrecer la oportunidad a cada uno de los asegurados actuales y futuros de escoger:

- Entre participar en un sistema de Reparto de Beneficio Definido o en un sistema, que manteniendo el componente de Reparto con Beneficio Definido limitado a un salario dado, le permite un componente adicional de ahorro; sin que se pierda la obligatoriedad de participar en el sistema de seguro social y manteniendo el carácter público y solidario del mismo toda vez que los que ingresen en el Sistema de Ahorro Complementario contribuirán solidariamente con el Sistema de Reparto de Beneficio Definido.
- Dentro de cualquiera de los dos sistemas en que decida participar, se le dota de la oportunidad de efectuar una decisión de escoger la edad y monto con que desea retirarse.
- Es una propuesta inclusiva toda vez que al considerar diversas combinaciones de edades y número de cuotas para pensionarse, garantizando y aumentando la posibilidad de acceso a una pensión por vejez de la población cubierta.
- Considera que en el evento en que las cotizaciones de algún asegurado hayan sido efectuadas por un salario de monto menor al salario mínimo correspondiente al momento, el Estado sería responsable de aportar la diferencia entre el aporte realizado y el que correspondería al salario mínimo.

Al respecto de la propuesta se pudo observar que:

- Introduce la posibilidad de un modelo para gestionar el programa que pareciera conciliar la gama de posiciones presentadas a la Mesa.

- Al procurar un sentido de libertad de elección hace más responsable al asegurado de cuidar su relación con el sistema desde su ingreso y procura una administración más abierta al asegurado.
- Destaca, como todas las anteriores, la necesidad de mejorar el rendimiento de las inversiones a través de un administración financiera orientada a optimizar los mismos: al igual que involucra el ataque frontal a la evasión.
- No obstante, la propuesta presentada le falta demostrar su sostenibilidad financiera.

De lo expuesto se desprende que la propuesta contenida en el Proyecto de Ley No. 172, producto del consenso logrado entre los representantes de los distintos grupos representados en la Mesa del Dialogo, incorpora elementos de cada una de las cinco propuestas presentadas.