

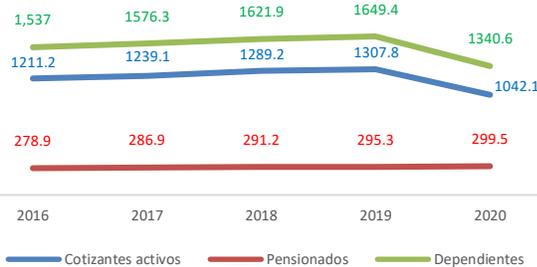
CARTA SOCIOECONOMICA (N° 19)

EL INFORME DE OIT SOBRE EL IVM, IMPLICACIONES PARA EL DIALOGO POR LA CSS

Panamá. Tasa de empleo informal



Panamá. Cotizantes activos a la CSS, pensionados y beneficiarios dependientes (en miles)



Enviar comentarios:

fdetrabajo@cwpanama.net
<https://funtrab.org.pa/>

f Fundación del Trabajo Panamá, 30 de septiembre 2022

INTRODUCCION ¹

El informe de la OIT sobre el sistema de pensiones solo confirma lo que diversos actores nacionales han reiterado: El sistema de pensiones de beneficio definido se queda sin reservas para cumplir con los pensionados de este régimen. La Ley 51 de 2005 no consideró el costo de transición cuando suspendió la entrada de nuevos cotizantes al mismo.

Un factor crítico del entorno económico es el creciente empleo informal, que conduce a una limitada cotización y excluye a cerca de la mitad de los trabajadores de la cobertura de la Caja de Seguro Social.

El informe de OIT plantea una serie de recomendaciones de carácter general y estratégico para avanzar hacia la sostenibilidad financiera de la institución. Sugiere las grandes medidas de política que se debería emprender bajo cualquier esquema de pensiones que finalmente se adopte. Sin embargo, se traslada a los actores nacionales la responsabilidad de decidir el tipo de sistema de pensiones al que se aspira, subrayando que ese modelo debería ser coherente con los principios de una seguridad social universal, solidaria, eficiente y sostenible.

De acuerdo con ese marco normativo y de los principios que postula la OIT, la sostenibilidad de un sistema de pensiones depende de la evaluación periódica de su capacidad financiera y de la revisión y ajuste de los fundamentos y parámetros de lo sustenta. Ajustar esos parámetros implicará costos para los constituyentes de la seguridad social, si se quiere preservar los beneficios y la capacidad de proveer una protección económica adecuada ante los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Lo importante es que esos costos se distribuyan equitativamente de acuerdo con las capacidades y necesidades de cada sector.

El Estado puede y debe contribuir al sostenimiento del sistema de pensiones con base en una política tributaria y fiscal más eficiente y equitativa; sin embargo, por mandato constitucional también debe dar protección social a la mitad de la fuerza de trabajo y familiares excluidos de la CSS.

Los actores sociales no pueden evadir su responsabilidad y seguir postergando una decisión al respecto, porque el programa IVM tiene en la actualidad alrededor de 300 mil pensionados que no podrán recibir sus pensiones si no se logra una salida al déficit financiero del régimen. **Sin embargo, el desafío es mucho mayor ya que persiste un gran déficit en la gestión institucional de los diversos programas, lo cual debe enfrentarse de manera integral.**

Si bien hay factores de desconfianza que condicionan el retorno a un proceso diálogo legítimo y sin condiciones, los actores sociales y el gobierno deben sobreponerse a esos condicionantes y compartir **el firme compromiso de rectificar errores y concertar el modelo de seguridad social al que aspira la mayoría de los panameños.** El informe de OIT abre la oportunidad para la reincorporación del CONATO en la búsqueda de soluciones a un vasto problema, que no sólo afecta a la CSS, sino al país en su conjunto. La FUNTRAB, como siempre, ofrece su institucionalidad como ente de diálogo social, para coadyuvar en la construcción de consensos en las diversas iniciativas de diálogo en marcha.

¹ Co Presidentes: Lic. Araceli De Gracia (Sector sindical) y José Javier Rivera (Sector empresarial). Directora Ejecutiva: Lic. María

Salcedo. Responsable principal de la publicación: Miguel Del Cid, Asesor, FUNTRAB.

ANTECEDENTES

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ha entregado recientemente al gobierno nacional un informe sobre la situación y perspectivas del sistema de pensiones de Panamá (programa de invalidez, vejez y muerte – IVM), el cual debe servir para orientar el diálogo por la Caja de Seguro Social (CSS).

Se trata de un análisis sobre uno de los programas de la CSS que es columna vertebral de la institución, ya que las pensiones actuales y futuras de miles de trabajadores dependen de la sostenibilidad financiera de la institución. El informe presenta insumos de análisis y algunas conclusiones y recomendaciones pertinentes para el proceso de diálogo.

Diversos aspectos de las conclusiones del informe son coincidentes con preocupaciones expresadas en Cartas Socioeconómicas de la Fundación del Trabajo y por las organizaciones constituyentes de la CSS.²

El informe subraya que un déficit **“crítico”** del entorno económico es la creciente informalidad del empleo que conduce a que alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo no cotiza a la CSS. Y señala la urgencia de adoptar políticas para **“revertir esa tendencia”**.

Sin embargo, se ha dicho en diversas cartas de la FUNTRAB que no basta con señalar la tendencia de ese fenómeno, porque la informalidad es sólo un concepto. Es decir, es una categoría analítica que simplifica una realidad muy compleja e impacta a la mitad de la fuerza de trabajo y unidades económicas que enfrentan déficit en materia de productividad, ingresos y condiciones de trabajo.

Al utilizarse la falta de cotización a la seguridad social como criterio de identificación de la informalidad, ese déficit esconde el hecho de que hay trabajadores o emprendedores con empleo informal porque ellos o sus empleadores, con suficiente capacidad financiera, evaden deliberadamente el pago de la cuota a la CSS; mientras hay otros que la evaden porque sus ingresos reducidos sólo permiten comprar la canasta básica. Esa complejidad esconde el hecho de que detrás del concepto de informalidad hay trabajadores independientes en muchas actividades de subsistencia, coexisten asalariados y patronos en micronegocios de baja productividad e ingresos, hay trabajadores remunerados del servicio doméstico y hay asalariados de empresas privadas, cuyos patronos no cumplen con la CSS por diversas razones. Es decir, que el origen de la informalidad tiene causas diversas y lo importante sería

confirmar los factores determinantes para pensar en las políticas apropiadas.

Siendo la informalidad y el déficit de cotización un factor crítico para la sostenibilidad financiera de la CSS, se debe subrayar la necesidad de políticas integrales para enfrentar ese fenómeno; es decir, políticas económicas, de educación /formación, políticas laborales y sociales que promuevan el empleo formal. Y ese marco de políticas no está al alcance de la institucionalidad de la CSS.

El informe de la OIT también concluye sucintamente en la necesidad de fortalecer la gobernanza y gestión institucional de la CSS, lo cual incluye medidas para adecuar la estructura orgánica de la institución hacia una mayor eficiencia de los programas, particularmente en la administración del régimen de IVM, la gestión de inversiones, recursos humanos, procesos actuariales, sistemas de información y comunicación.

Estas conclusiones coinciden con planteamientos y exigencias hechos desde la Fundación del Trabajo y desde las organizaciones de empleadores y trabajadores, sobre la necesidad de una mayor autonomía y transparencia para una gestión eficiente de la CSS, alejada de las conocidas prácticas de clientelismo político. Y también se ha exigido poner alto al caos persistente en la prestación de los servicios de salud y medicamentos, temas no considerados en el informe de la OIT.

Las conclusiones del informe de OIT sobre el Sistema Exclusivo de Beneficio Definido (SEDB), expresa serias preocupaciones ya señaladas por los actores de la Caja de Seguro Social en diversos pronunciamientos. Señala que este sistema sigue un esquema de “población cerrada” y que en año 2060 no tendrá cotizantes.

Se dice que en el año 2024 se agotarán las reservas del SEBD y que el gasto anual de este componente es aproximadamente un 2% del PIB en los próximos años de esta década y alcanzará alrededor de 3.9% del PIB en la década del 30; y a partir de allí comenzará a descender.

El informe subraya que el déficit operativo anual crecerá, por lo cual el Estado deberá identificar nuevas fuentes de financiamiento para cubrir este déficit. **La OIT dice, además, que este es el costo de transición que no se previó con la reforma de la Ley 51 de 2005 y provocará una gran presión fiscal sobre las finanzas públicas, lo cual “condiciona la sostenibilidad del sistema panameño de pensiones en su conjunto”**.

² FUNTRAB, Cartas socioeconómicas 16, A renovar el diálogo por la seguridad social, 30 de junio, 2022.

Sobre el sistema mixto de pensiones el informe de la OIT plantea algunas preocupaciones, particularmente del componente definido. Esta preocupación nace del tope establecido en B/ 500.00 por ley 51, que es relativamente bajo, conduciendo a que la masa salarial sujeta a cotización caerá “inexorablemente en el futuro”. Según el informe, el resultado directo es que la función solidaria dentro del subsistema mixto se minimizará conforme el sistema madure. Esto implica que la tasa de reemplazo es relativamente baja y alejada de los parámetros mínimos del Convenio 102 de la OIT; y que la tendencia será decreciente en el tiempo, de acuerdo con las proyecciones, hasta niveles que serán insuficientes para cumplir su misión de proveer una protección económica adecuada ante los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

Se subraya que el diseño de ambos subsistemas del sistema mixto no incorpora elementos de compensación ante las inequidades de género.

ALCANCES DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE OIT

El informe de la OIT presenta nueve (9) recomendaciones de carácter general y estratégico, **sin precisar opciones concretas de medidas** para superar el colapso financiero del sistema de pensiones de la Caja de Seguro Social.

El sentido de las recomendaciones es que los principales accionistas de la Caja de Seguro Social que son los que sostienen con sus cotizaciones a la institución, definan las cuestiones de fondo y las opciones de política para superar la crisis del programa IVM. En esa línea, la primera recomendación dice textualmente:

“En el marco del diálogo social tripartito, se recomienda avanzar en la discusión y definición de las opciones de reforma del sistema de pensiones, tomando en cuenta los cambios necesarios para su adaptación permanente e indispensable ante un entorno complejo y cambiante. Las reformas deberán de tener como norte los principios de la seguridad social, entre otros los de universalidad, solidaridad, suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera y económica.”

Esta recomendación tiene algunos alcances:

- El primero, es que compete a los accionistas de la CSS definir el tipo de institución de seguridad social a la que aspiran; y particularmente, el modelo de sistema de pensiones, coherente con esa imagen objetivo. Esto ya había sido señalado en la Carta Socioeconómica N° 16 de FUNTRAB.
- A partir de allí, avanzar en la definición de las opciones de reforma al sistema de pensiones, teniendo en cuenta que **para asegurar la viabilidad y efectividad de las reformas, se**

requerirá una revisión y adaptación permanente de sus fundamentos y parámetros ante la realidad cambiante.

- La Carta Socioeconómica N° 16 de la FUNTRAB subrayó este desafío, al identificar los cambios en algunos parámetros que fundamentan el actual sistema, como la esperanza de vida, el deterioro de la estructura del mercado de trabajo, la creciente falta de cotización entre la fuerza laboral, el estancamiento relativo de la masa y nivel de salarios, el creciente aumento de la demanda de pensiones, etc. **Todos estos cambios obligan a revisar los fundamentos en que se basa el sistema dual de pensiones existente, lo cual resulta inevitable si se aspira a la sostenibilidad del sistema.**
- Los desafíos del cambio asumen una mayor relevancia en las circunstancias de alto déficit fiscal y explosivo endeudamiento externo que condiciona las finanzas públicas en la actualidad y hacia el futuro. Estos desafíos persistirán aunque se adopten medidas en materia de racionalización del gasto, transparencia pública, equidad y eficiencia tributaria, etc.
- Aun sin detallar opciones específicas para las reformas, esta primera recomendación subraya que se deben observar los principios establecidos en el convenio 102 y otros instrumentos de la OIT, los cuales también aparecen explícitos en el artículo 3 de la ley 51 en cuanto a su carácter público, universal, solidario, equitativo, eficiente, sostenible, y transparente, entre otros.
- Todo esto supone, a su vez, que la seguridad social y particularmente el sistema de pensiones debe ser un instrumento de equidad y solidaridad con los asegurados de menores ingresos, con la población más susceptible a diversos riesgos (mujeres, etc.); y por tanto, un mecanismo de redistribución de ingresos en favor de los más excluidos del mundo del trabajo y de la sociedad.

El cumplimiento de esta primera recomendación del informe de la OIT exige que los actores de la CSS concurren al diálogo con una mentalidad abierta, sin posiciones rígidas o irreductibles, en el entendido de que cualquier reforma conlleva costos y beneficios que deben ser asumidos equitativamente por cada sector, conforme a sus capacidades económicas. Los criterios para distribuir las cargas de la reforma están en los principios orientadores ya citados y en la visión que se logre consensuar para el sistema de pensiones y de la seguridad social en su conjunto.

La segunda recomendación señala que la OIT tiene la disposición de acompañar técnicamente a los actores nacionales en la cuantificación y discusión de las implicaciones de las opciones de reforma que se decidan. Esto permitirá identificar la sostenibilidad del sistema que se adopte en su conjunto (SEBD y sistema mixto) y asegurar una efectiva acción protectora de los asegurados, considerando el entorno cambiante. **Ello supone que la decisión de fondo recaerá en los actores nacionales y que la OIT solo brindará un acompañamiento técnico.**

La tercera recomendación del informe plantea, que, con base al diálogo de los actores nacionales, se avance hacia la ratificación del Convenio 102 de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima).

La cuarta, quinta y sexta recomendaciones del informe se refieren a la necesidad de una estrategia interinstitucional para extender la cobertura de la CSS hacia los sectores más excluidos, incluyendo a los trabajadores por cuenta propia. Sobre este tema, la Carta Socioeconómica N° 16 y otras publicaciones de la FUNTRAB han hecho algunas propuestas más concretas en la línea de impulsar políticas integrales para propiciar la formalización de actividades y micronegocios informales y esto supone recurrir a instrumentos más allá de la institucionalidad de la CSS.

En esas recomendaciones también se propone dotar a la CSS de un plan de modernización para la gestión del régimen de IVM con una visión de largo plazo, lo cual debe incluir acciones para mejorar los sistemas administrativos, adecuación de las estructuras institucionales y fortalecer los sistemas de información; así como aplicar prácticas de modelización del trabajo actuarial con base en las experiencias de la OIT y otros organismos internacionales.

La séptima propuesta plantea “optimizar” el mecanismo que permita utilizar los fondos de fideicomiso del SEBD. Los actores nacionales han insistido en un enfoque más amplio que subraya la necesidad de una inversión más eficiente de las reservas de la CSS hacia proyectos y usos más rentables, minimizando los riesgos. La ley 51 ofrece un amplio abanico de opciones de inversión rentable que no han sido consideradas en toda su amplitud por la CSS.

Los actores del sector productivo panameño también han hecho propuestas sobre fuentes de recursos para apuntalar las finanzas de la CSS, entre otras, la transferencia de una proporción de las utilidades derivadas de grandes empresas como el Canal de Panamá, los puertos o de megaobras o proyectos extractivos como la industria minera. También se ha reiterado la necesidad de apuntar hacia una política tributaria equitativa y eficiente, que tenga un carácter

progresivo y que minimice la evasión fiscal y regímenes tributarios especiales con alto sacrificio fiscal.

El uso de esos recursos debe de tener en cuenta que el Estado tiene la obligación constitucional de proveer protección social a todos los panameños y que la CSS es solo uno de esos instrumentos que deja por fuera a más de la mitad de la fuerza de trabajo y de la población en general. Algunas transferencias sociales del Estado apuntan a atender a esos grupos de población, como la beca universal, ángel guardián y 120 a los 65 entre otros. Este último corresponde a lo que se conoce como un programa no contributivo de pensiones y que en la actualidad beneficia a cerca de 120 mil adultos mayores de 65 años y más.

La octava recomendación subraya la necesidad de asegurar el poder adquisitivo de las prestaciones estableciendo ajustes automáticos en las pensiones. Esto retoma una gran relevancia en Panamá, donde las pensiones han quedado rezagadas en el tiempo y no son suficientes para satisfacer necesidades básicas.

Finalmente, el informe plantea la necesidad de introducir medidas de compensación en favor de las mujeres, dada la inequidad “que generó” el sistema de pensiones. Este es un tema que tiene un espectro más amplio, porque la brecha entre mujeres y hombres en el acceso al sistema de pensiones no se origina en el sistema en sí, sino en una condición previa de desigualdad de acceso a las oportunidades de empleo expresadas en las tasas de participación y ocupación.

Las brechas en la participación en el empleo no se dan sólo por prácticas de rechazo del mercado en contra de las mujeres, sino porque una gran mayoría de ellas se declara población económicamente inactiva por estar en oficios domésticos en los hogares (cuidando niños y otros quehaceres). Y esto tiene que ver más con un factor demográfico y de carácter cultural relacionado con la división de roles de la sociedad.

Por esta razón, corregir esta falta de equidad requiere de políticas que van más allá de los programas de la CSS.

En síntesis, el informe de la OIT tiene un carácter general y estratégico y plantea objetivos a los que tiene que apuntar las reformas para avanzar hacia la sostenibilidad y eficiencia del sistema de pensiones. **Sin embargo, la decisión sobre el modelo a seguir se deja a los actores nacionales, que no podrán evadir esa responsabilidad.**

Es hora de sobreponerse a los intereses de sector y de demostrar un alto grado de compromiso en la construcción de un modelo de seguridad social que sea consistente con la visión de país a la aspira la mayoría de los panameños.