



Gobierno de Reconciliación
y Unidad Nacional

El Pueblo, Presidente!

2010 :
AÑO DE LA
SOLIDARIDAD

Viva Nicaragua Libre!

**PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DEL
SISTEMA DE PENSIONES DEL INSTITUTO
NICARAGUENSE DE SEGURIDAD SOCIAL**

Agosto de 2010

Contenido

I. Introducción	1
II. Situación Actual del Sistema de Pensiones	2
III. Opciones Analizadas	5
IV. Opciones Recomendadas	11



Gobierno de Reconciliación
y Unidad Nacional

El Pueblo, Presidente!

2010 :
AÑO DE LA
SOLIDARIDAD

Viva Nicaragua Libre!

PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL INSTITUTO NICARAGUENSE DE SEGURIDAD SOCIAL Agosto de 2010

I. Introducción

Durante los años 1990 a 2006, los gobiernos neoliberales establecieron políticas de privatización de todas las funciones gubernamentales. Una de las políticas impulsadas por estos gobiernos fue la privatización de sistema de pensiones para sustituir el Seguro Social de Nicaragua por un sistema de ahorro individual manejado por empresas financieras privadas.

Este sistema de ahorro eliminaba el principio de solidaridad existente ya que establecía que la pensión que se recibiría estaría en función únicamente de la cantidad de dinero ahorrada por el trabajador. De esta manera los trabajadores que ahorraran más tendrían mayor pensión y los que no lograran ahorrar no tendrían acceso a ninguna pensión.

Además de este defecto fundamental, el sistema privatizador propuesto obligaba al Estado nicaragüense a transferir a las empresas financieras privadas una cantidad enorme de dinero, denominada costos de transición. Este monto era tan grande que la puesta en marcha del sistema fue abortada por recomendaciones del Banco Mundial, para evitar una quiebra del sistema financiero nacional y un desajuste de la macroeconomía del país.

El Gobierno del Frente Sandinista a partir de 2007 ha fortalecido el funcionamiento del INSS para garantizar los derechos de los asegurados a una pensión digna. Además ha venido trabajando en revisar las opciones para mejorar el sistema de pensiones del INSS de forma que sea

sostenible en el largo plazo a través de una Comisión Interinstitucional formada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco Central de Nicaragua y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social.

Como producto de este trabajo se han logrado completar dos estudios actuariales externos (2008 y 2009) y un estudio de opciones para el fortalecimiento del sistema de pensiones. Estas opciones han sido analizadas por la Comisión Interinstitucional para identificar aquellas que se consideran más viables de implementar en el país.

El presente documento resume las recomendaciones de ajustes al sistema de pensiones del INSS que aseguran su fortalecimiento y su sostenibilidad financiera en el largo plazo.

El documento consta de tres secciones. En la primera se describe la situación actual del sistema de pensiones de invalidez, vejez y muerte del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. La segunda sección resume las diversas opciones de ajustes al sistema de pensiones analizadas por la Comisión Interinstitucional. La tercera parte presenta los escenarios de ajuste seleccionados por la Comisión Interinstitucional y las recomendaciones para ser discutidas con los diversos sectores de la sociedad nicaragüense.

II. Situación Actual del Sistema de Pensiones

A. Características

1. Las pensiones actuales se pagan con las cotizaciones de los asegurados actuales. El sistema de seguridad social no es un sistema de ahorro, diseñado para obtener cierto nivel de pensión. Es un sistema solidario en el que se contribuye con pequeños aportes y bajo ciertos parámetros se logra una pensión. Además, las pensiones en curso de pago son pagadas con el financiamiento proveniente de cotizaciones de los asegurados actuales.

2. Requerimiento básico para otorgar una pensión. El sistema actual requiere que los asegurados hayan cumplido 60 años y cotizado 750 semanas, equivalentes a 15 años de

cotizaciones. Los pensionados, recibirán una pensión por los próximos 15 a 35 años, sea como pensionado o a través de sus beneficiarios sobrevivientes. Esto genera pensiones por 35 años con aportes por 15 años.

3. Asegurados inactivos. El Artículo 56 del Reglamento de Ley de Seguridad Social, que ha sido derogado durante el gobierno de Chamorro, establece que, asegurados que hayan cumplido 60 años y que hayan cotizado más de 250, equivalentes a 5 o más años de cotizaciones, recibirían pensiones por el monto del salario mínimo vigente. Las personas que han cumplido esta condición tienen expectativas por la restitución de este derecho y constituyen un grupo que podría ser atendido.

4. Pensión mínima base salario mínimo industrial. La pensión mínima no puede ser menor del salario mínimo industrial. A más de las tres cuartas partes de los pensionados se les paga una pensión mínima a ese nivel de salario.

5. Ajuste a la devaluación. Se realiza al 30 de Noviembre de cada año. El monto de las pensiones se ajusta en aproximadamente 5% anualmente.

6. Estos dos factores representarán para el INSS serias dificultades financieras que repercutirán en la crisis prevista para el período 2017-2021.

7. Pensión máxima. La pensión máxima está establecida en US\$1,500.

8. El salario máximo de cotización. Establecido en C\$37,518. Asegurados que ganan más allá de los C\$37,518, cotizan sobre la base de esa suma.

B. Situación Actuarial

La última valuación actuarial externa de sistema de pensiones de invalidez, vejez y muerte (IVM) del INSS fue completada en Julio de 2009.

Los resultados de este estudio indicaron lo siguiente:

1. La Rama de Invalidez, Vejes y Muerte (IVM) bajo las condiciones actuales no es viable a largo plazo.

2. La valuación indica que la contribución requerida por cada asegurado para que el sistema sea sostenible debería ser del 24.7% del salario y no del 10% como era en ese momento.
3. A diciembre de 2008 había cerca de 487,000 asegurados económicamente activos y cerca de 79,000 pensionados por jubilación, invalidez, viudez, orfandad y ascendencia.
4. Hay un grupo de más de 50,000 asegurados que no contribuyeron en 2008 y que ya tienen más de 650 semanas de contribuciones (es decir, están cerca de cumplir con el requisito de 750 semanas de cotizaciones). Además, entre estos asegurados hay más de 8,500 que ya tienen derecho a pensión de jubilación pero que aún no la han solicitado. Estos se identificaron como asegurados inactivos.
5. Si se incorporaran los asegurados inactivos con derecho a pensión de jubilación, los pagos de pensiones se incrementarían en un 11%.
6. Este estudio proyecta que el Programa IVM se mantiene solvente hasta el año 2021 si es que no se incluyen en el estudio a los asegurados inactivos. Si se incluyen los asegurados inactivos las proyecciones sugieren que el programa se mantiene solvente hasta el año 2017.
7. El programa es muy generoso en sus beneficios cuando estos se miden en relación al monto y número de contribuciones requeridas.

C. Situación Financiera

Al finalizar el año 2009, el INSS contaba con activos por el orden de 14,804 millones de córdobas. En esa fecha los activos financieros del Instituto son equivalentes a 3.2 años de pagos de pensiones. Esto indica que el Instituto se encuentra solvente desde el punto de vista financiero en el corto plazo.

Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
BALANCE GENERAL CONSOLIDADO
AL 31 de Diciembre de 2009
(Millones de Córdobas)

	Millones C\$
ACTIVOS	
Activo Corriente	7,309.5
Activo No Corriente	7,495.2
Total Activos	14,804.7
PASIVOS	
Pasivo Corriente	3,868.5
Reservas Técnicas	7,613.7
Total Pasivos	11,482.2
PATRIMONIO	3,322.5

III. Opciones Analizadas

El estudio de opciones para el fortalecimiento del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) finalizado en Noviembre de 2009, analizó nueve opciones de funcionamiento del sistema de pensiones del INSS que se detallan a continuación.

A. Opción 1: Elevar la tasa contributiva sobre los salarios para mantener el nivel de beneficios actuales

El estudio de opciones identificó que la tasa contributiva sobre salarios tendría que incrementarse inmediatamente al 24.7% y mantener este nivel de contribución durante el período proyectado para poder continuar otorgando prestaciones de acuerdo con el sistema actual y sus fórmulas de prestaciones. Esta proyección asume que el salario mínimo sólo aumentará a la tasa de crecimiento del salario promedio en la economía.

El alto costo asociado con este sistema de pensiones es el resultado de otorgar beneficios relativamente

generosos en relación a los aportes al sistema. Los riesgos asociados al establecer estas altas tasas contributivas que se requieren para poder seguir otorgando el mismo nivel de beneficios son tan altos (evasión, impacto sobre la recaudación fiscal, afectación al salario real de los trabajadores), que se deberían de analizar otras alternativas para obtener un equilibrio financiero en el sistema.

B. Opción 2: Aumentar la participación de nuevos trabajadores jóvenes en un 25%

Hay un beneficio potencial que puede durar por algunas décadas si se incrementan los índices de participación en el sistema, especialmente si este incremento en participación es a las edades más jóvenes. Deben de crearse oportunidades para estimular una participación más generalizada en el sistema.

Sin embargo, aún asumiendo que la participación de nuevos asegurados se incrementa en un 25%, la tasa contributiva tendría aún que incrementarse al 23.3% inmediatamente y mantenerse a este nivel durante el período proyectado. Aunque esto representa una mejora en el costo de casi 1.5% con respecto a la proyección básica la tasa contributiva sobre salarios que se requiere todavía es muy alta para considerarla factible.

C. Opción 3: Aumentar la participación de nuevos trabajadores jóvenes en un 25% y a su vez incrementar el salario máximo cotizable en base al incremento general de los salarios

Con el salario máximo cotizable fijo, la base salarial que soporta el sistema disminuirá con el tiempo. Este problema se puede eliminar al permitir que el salario máximo cotizable aumente automáticamente con la tasa de crecimiento general de salarios.

El problema con esta "solución" al decremento de la base salarial, es que bajo las reglas actuales para cálculo y elegibilidad a las prestaciones, al incrementar la base salarial se requeriría incrementar aún más la tasa contributiva salarial.

La tasa contributiva tendría que aumentar al 23.5% para estabilizar el financiamiento durante el período proyectado, 0.2% más alto que bajo la proyección en donde no se aumenta el salario máximo cotizante. Este resultado surge debido a la relativa generosidad en las prestaciones que se pagan a aquellos que están en la cima de la distribución de los ingresos cubiertos.

D. Opción 4: Aumentar la edad de jubilación a 65 años e incrementar el salario máximo cotizante en base al incremento general de los salarios

Bajo esta opción, la edad a la que la gente podría jubilarse se aumentaría en etapas de 6 meses por año hasta alcanzar los 65 años. Esta opción reduce significativamente el costo del sistema pero aún así no lo reduce al nivel actual del 10% sobre salarios cubiertos.

La tasa contributiva sobre salarios cubiertos tendría que ser del 17.5% para cubrir las prestaciones que se pagarían durante el período proyectado. El simple hecho de aumentar la edad de retiro a un nivel que ya es un hecho en muchos países, reduciría el déficit financiero a la mitad comparado con la situación bajo la ley actual.

E. Opción 5: Aumentar la edad de jubilación a 65 años, incrementar el salario máximo cotizante en base al incremento general de los salarios y aumentar la participación de nuevos trabajadores jóvenes en un 25%

Esta opción reduce aún más el costo del sistema durante el período proyectado pero requeriría todavía un aumento en la tasa contributiva al 16.4% sobre salarios cubiertos.

F. Opción 6: Aumentar la edad de jubilación a 65 años, incrementar el salario máximo cotizante e incluir una fórmula modificada que incluya una pensión con un factor básico del 65% y un factor de acumulación del 1% anual con un máximo de 35 años de participación

Bajo esta opción, la pensión básica sería del 65% para alguien que se jubila con un salario promedio equivalente al salario mínimo y disminuiría de acuerdo con el nivel de beneficios hasta llegar al 6.5% para alguien que se jubila con un salario promedio equivalente a diez veces el salario mínimo.

La cantidad que se acumula sobre esta pensión incrementaría la pensión en 1% por año de participación de los ingresos cubiertos en el sistema hasta un máximo de 35 años de participación.

Esta fórmula reduciría el costo del sistema al punto que la tasa contributiva sobre salarios cubiertos para mantener el sistema en balance durante el período proyectado sería del 15.4%.

G. Opción 7: Aumentar la edad de jubilación a 65 años, incrementar el salario máximo cotizable e incluir una fórmula modificada que incluya una pensión con un factor básico del 65% y un factor de acumulación del 1% anual con un máximo de 35 años de participación, y aumentar la participación de nuevos trabajadores jóvenes en un 25%

Esta opción reduce aún más el costo del sistema durante el período proyectado pero todavía requeriría un aumento en la tasa contributiva al 14.3% de los salarios cubiertos.

H. Opción 8: Aumentar la edad de jubilación a 65 años, incrementar el salario máximo cotizable e incluir una fórmula modificada que incluya una pensión con un factor básico del 65% y un factor de acumulación del 0.5% anual con un máximo de 35 años de participación

Bajo esta fórmula modificada, la pensión básica se obtendría al utilizar el factor base del 65%, con un incremento sobre esta pensión base equivalente al 0.5% por año de participación de los ingresos cubiertos en el sistema hasta un máximo de 35 años de participación.

Esta opción requeriría un aumento en la tasa contributiva al 13.15% del salarios cubierto.

I. Opción 9: Aumentar la edad de jubilación a 65 años, incrementar el salario máximo cotizable e incluir una fórmula modificada que incluya una pensión con un factor básico del 65% y un factor de acumulación del 0.5% anual con un máximo de 35 años de participación, y aumentar la participación de nuevos trabajadores jóvenes en un 25%

Esta opción reduce aún más el costo del sistema durante el período proyectado pero aún requeriría un aumento en la tasa contributiva al 12.15% de los salarios cubierto.

J. Resumen de Opciones

La tabla 1 muestra el resultado de la aplicación de las opciones. Para cada opción analizada se muestra la tasa de contribución requerida y el fondo disponible en el año 2068.

Si se mantienen el plan de beneficios actuales (Opción 1), se requeriría de inmediato que se aumentara la tasa de cotización a 24.7% y con esta medida se lograría que el INSS pague pensiones sin problemas hasta el año 2068 quedando en sus reservas el equivalente a 6.42 años de pagos de pensiones.

En la opción nueve (fórmula de cálculo de pensiones con 65 de base, 0.5% anual de acumulación, incremento en edad de retiro a 65 e incremento en el salario máximo cotizable y con 25% más de nuevos participantes), la tasa de contribución requerida es de 12.15% y con esta medida se lograría que el INSS pague pensiones sin problemas hasta el año 2068 quedando en sus reservas el equivalente a 5.61 años de pagos de pensiones.

TABLA 1. Resultados de las opciones alternas de políticas para fortalecer el sistema de pensiones nicaragüense

	OPCIONES	Tasa de Contribución Requerida	Fondo Financiero en 2068 como múltiple de años de pagos de pensiones
1	Ley actual con hipótesis básicas	24.70%	6.42
2	Ley actual con 25% adicional de nuevos participantes	23.30%	6.79
3	Ley actual con 25% adicional de nuevos participantes e incremento en el salario máximo cotizable	23.50%	6.63
4	Ley actual, incremento en la edad de retiro a 65 e incremento en el salario máximo cotizable	17.50%	5.83
5	Ley actual, incremento en la edad de retiro a 65 e incremento en el salario máximo cotizable con 25% más de nuevos participantes	16.40%	6.63
6	Nueva fórmula con 65 de base, 1% anual de acumulación, incremento en edad de retiro a 65 e incremento en el salario máximo cotizable	15.40%	5.62
7	Nueva fórmula con 65 de base, 1% anual de acumulación, incremento en edad de retiro a 65 e incremento en el salario máximo cotizable y con 25% más de nuevos participantes	14.30%	6.02
8	Nueva fórmula con 65 de base, 0.5% anual de acumulación, incremento en edad de retiro a 65 e incremento en el salario máximo cotizable	13.15%	5.21
9	Nueva fórmula con 65 de base, 0.5% anual de acumulación, incremento en edad de retiro a 65 e incremento en el salario máximo cotizable y con 25% más de nuevos participantes	12.15%	5.61

IV. Opciones Recomendadas

El sistema de seguridad social no es un sistema de ahorro, es un sistema solidario en el que las pensiones en curso son pagadas con las cotizaciones de los asegurados actuales. Pero, es urgente lograr un ajuste entre prestaciones y contribuciones, particularmente para mejorar el contraste entre período de cotización actual de 15 años, y el período de beneficios de pensión por 15 a 35 años.

En algún momento se requerirá atender al grupo de inactivos en su reclamo pensiones reducidas, enfrentar los ajustes anuales al nivel de la devaluación, separar la referencia de salario mínimo en la formulación de las pensiones mínimas, disponer el salario máximo de cotización al nivel del crecimiento del salario del sistema, mantener o mejorar la proporción de 6.17 asegurados por pensionados, y extender el período de solvencia del sistema.

Como resultados de las valuaciones actuariales realizadas por la institución durante el período 2005-2008, y del estudio de opciones para el fortalecimiento del sistema, del año 2009, la comisión interinstitucional propone para la discusión de un conjunto de acciones destinadas a posibilitar un sistema más justo, que dignifica el trabajo y le brinde acceso a los beneficios de la seguridad social a un mayor número de nicaragüenses.

Estas propuestas se detallan a continuación:

1. Incrementar el salario máximo cotizable en función de la tasa de crecimiento general de los salarios del sistema de seguridad social. Esto permitirá un incremento de las contribuciones y que este segmento de asegurados de más altos ingresos contribuya de forma adecuada.
2. Incrementar el número de contribuciones para recibir una pensión hasta 30 años de contribuciones. Si el asegurado no cumple con el número mínimo de contribuciones, otorgarle una pensión proporcional. Este es un factor que promoverá la afiliación oportuna y justa por parte de los empleadores y de exigencia por parte de los trabajadores.

En la actualidad el promedio de años cotizados entre los asegurados es de 24 años. Se analizó incrementar este número de años de cotizaciones a 35, pero se consideró que con doblar el número de años de cotizaciones de 15 a 30 es un buen comienzo.

3. Diseñar una fórmula modificada para el cálculo de las pensiones que incluya una pensión con un factor básico del 70% y un factor de acumulación del 1.0% anual con 30 años de cotizaciones y salario de referencia por el promedio de su vida laboral.

De esta manera se logra un sistema de pensiones más solidario y justo. Los cotizantes con menores salarios alcanzan una tasa de reemplazo de 100% y los restantes, a partir del salario mínimo, van obteniendo tasas de reemplazo menores, hasta un mínimo de 54.50% a partir de salarios cotizados equivalentes a 14 salarios mínimos.

Esta nueva fórmula contempla el ajuste de las pensiones en base al incremento general de salarios de la población asegurada y no habría una pensión mínima equivalente al salario mínimo.

A su vez, esta fórmula se incorporaría gradualmente en un plazo de 10 años, al ponderar el beneficio que ofrece el sistema actualmente y el beneficio proveniente de esta nueva fórmula.

4. Aumentar gradualmente la edad de jubilación de 60 a 65 años. Con esta medida se logra la retención de generación de pensiones por un período determinado, mejorando la posición financiera del INSS. Al informar con antelación de al menos 15 años, el asegurado puede prever la nueva edad de jubilación que establece el sistema y tomar medidas pertinentes.

El esquema tiene como punto de partida a los nacidos en el año 1967 que a la fecha de implementación, año 2012, tengan 45 años. Las edades de jubilación se van ajustando por grupos de 2 años. El resultado es la retención gradual, pero sostenida.

PROPUESTA DE AJUSTES GRADUALES A EDAD DE JUBILACIÓN. APLICACIÓN A PARTIR DE 2012

AÑO DE NACIMIENTO	EDAD DE JUBILACION	AÑO DE APLICACIÓN	EDAD EN 2012	AÑO JUBILACION
Antes 1967	60			
1967	61	2012	45	2028
1968	61	2013	44	2029
1969	62	2014	43	2031
1970	62	2015	42	2032
1971	63	2016	41	2034
1972	63	2017	40	2035
1973	64	2018	39	2037
1974	64	2019	38	2038
1975	65	2020	37	2040
1976	65	2021	36	2041

5. Aumentar la participación de nuevos trabajadores jóvenes en un 25%. Esta es una medida de eficacia institucional, que ya ha venido siendo implementada y debe ser sostenida. En efecto, la edad promedio de nuevos asegurados es de 23 años, el grupo de edad de nuevos asegurados entre 19 y 29 años, representa el 75% de nuevos asegurados. Este debe ser el resultado de una labor de afiliación cada vez más amplio.

6. Aumentar gradualmente la tasa de contribución hasta 13.00% de los salarios cubiertos. Bajo estas condiciones la tasa de contribución requerida es hasta 13.00%. Habiendo alcanzado 1 punto porcentual en 2010, se requerían dos ajustes graduales de 1.00% en 2013 y 2016.

7. Crear un segundo pilar del sistema de pensiones. El primer pilar está constituido por el modelo actual de beneficios definidos. El segundo pilar consistirá en un sistema complementario para aquellos trabajadores que deseen ahorrar montos adicionales a la cuota establecida. A los asegurados se les ofrecerá la oportunidad de tener una cuenta individual separada, manejada por el INSS, que acumulará intereses de acuerdo a los rendimientos de la cartera de inversiones del Instituto. Al momento de la jubilación, el monto ahorrado se retornará al asegurado en cuotas mensuales hasta el momento de su defunción. El saldo que reste en ese momento será entregado en un solo pago a sus beneficiarios.