



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Financiamiento de la Protección Social de las Pensiones en Nicaragua

*Daniel Badillo, Fernando Carrera
María Castro, Vivian Guzmán y Jonathan Menkos*
Consultores CEPAL

Managua, marzo 06 de 2009



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Contenido

1. El sistema previsional
 - A. Baja cobertura
 - B. Factores socio-económicos
 - C. Tendencia demográficas
2. Determinantes institucionales
 - A. Modelo y forma de organización
 - B. Financiamiento actual
3. Hacia un sistema pensional incluyente
 - A. Reformas emprendidas
 - B. Modelo de tres pilares al futuro
 - C. Aumentar la cobertura en el corto plazo
4. Conclusiones

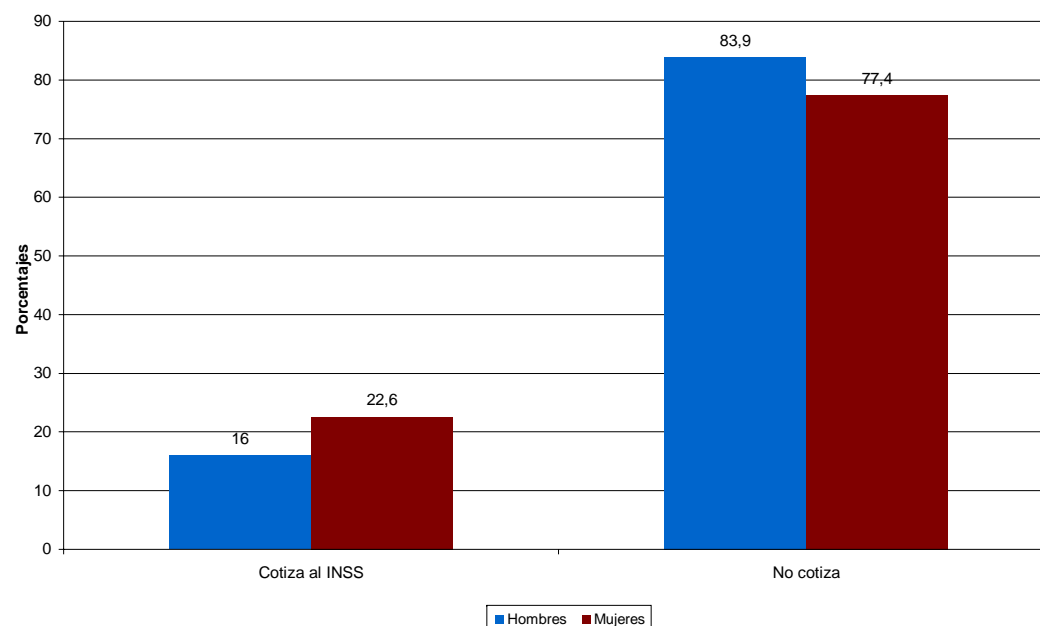


El sistema previsional

A. Baja cobertura

- El problema mas serio del sistema pensional nicaragüense es su baja cobertura
- Muy pocas personas de la PEA de 18 años cotizan para una cobertura en pensiones: solo 18,5% (81,5% no cotiza); la cobertura del INSS es mas elevada en las mujeres que en los hombres

Nicaragua: Población ocupada/a de 18 años y más, cotizante y no cotizante al INSS, año 2005
En porcentajes



FUENTE: Elaboración propia, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida, 2005



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El sistema previsional

B. Factores socioeconómicos

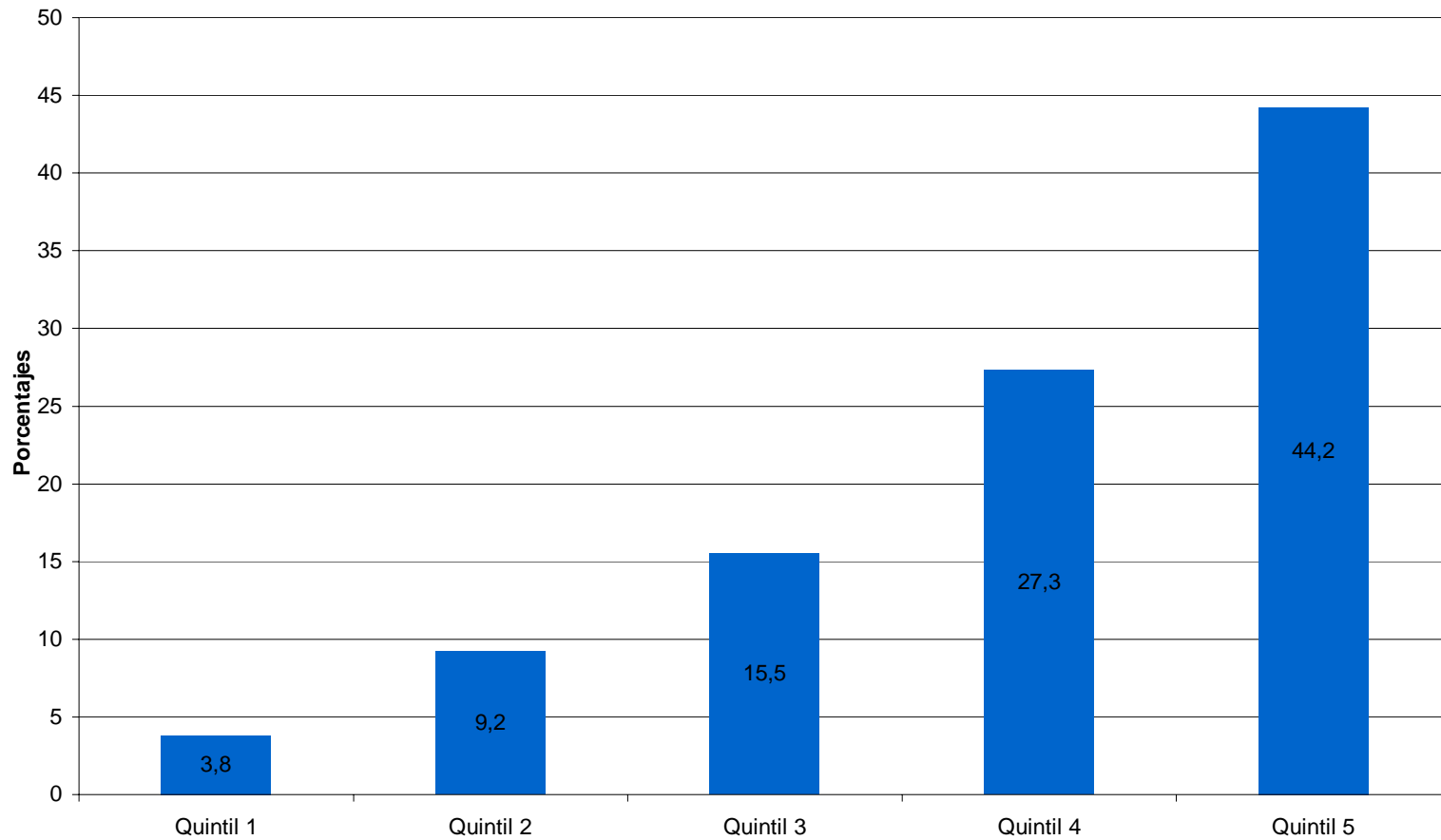
- La baja capacidad de ahorro de segmentos masivos de la población impide su acceso a mecanismos de protección social
- La condición de pobreza determina el acceso a la protección en pensiones: la cobertura es mucho mas baja en los quintiles mas pobres



Regresividad del sistema



Nicaragua: Distribución de la población cotizante/a por quintil de consumo y situación de pobreza, año 2005 En porcentajes



FUENTE: Elaboración propia, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida, 2005



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El sistema previsional

Dinámica del mercado laboral

- La dinámica del mercado laboral tiene marcada incidencia sobre la cobertura pensional
- El mercado laboral se precariza por un aumento del sector de trabajadores informales y el achicamiento de los asalariados
- El sector informal se caracteriza por bajos ingresos y baja productividad

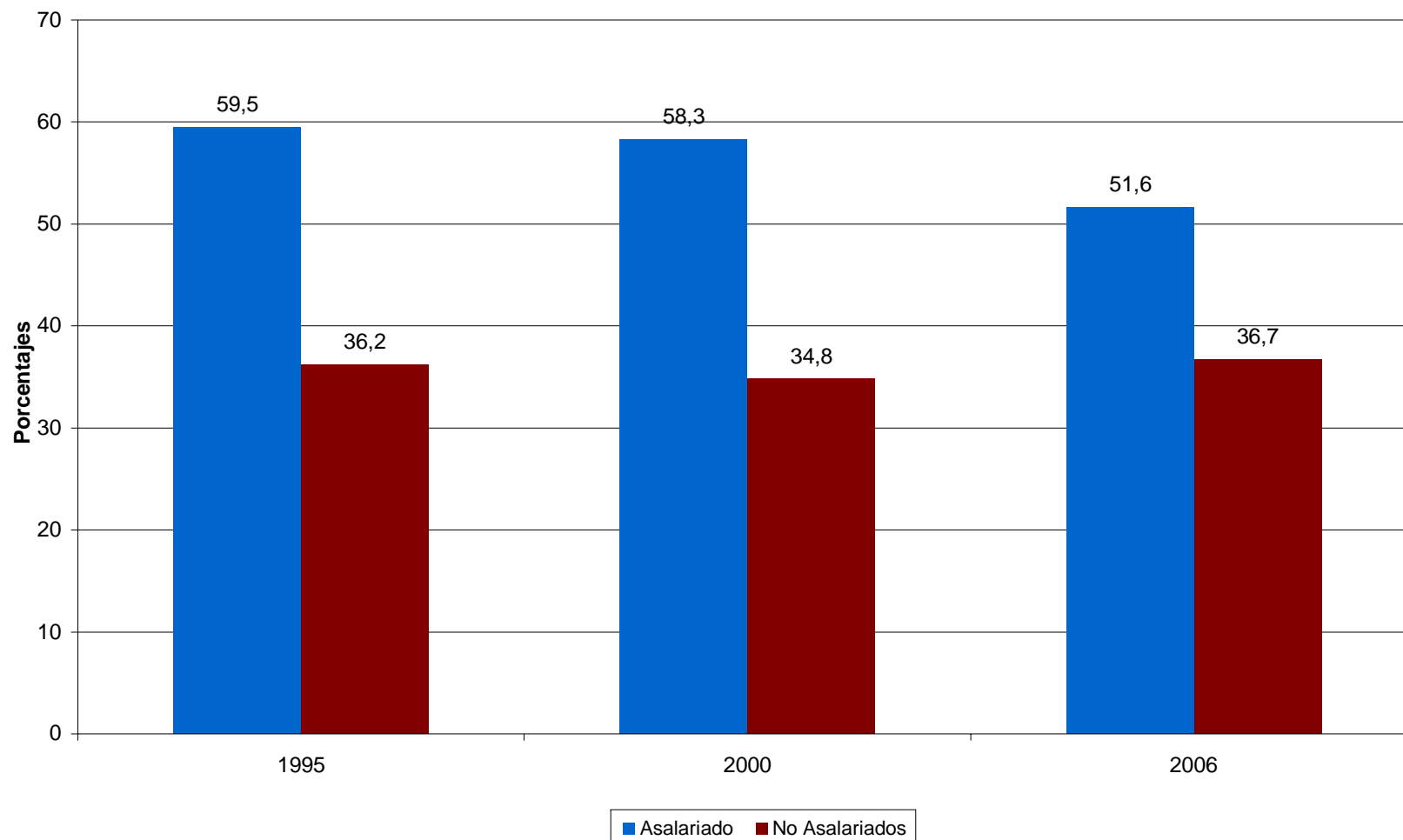


NACIONES UNIDAS

CEPAL

Precarización del trabajo

Nicaragua: Población ocupada urbana según categoría ocupacional, años 1995 – 2000 - 2006
En porcentajes



Fuente: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panorama Laboral 2007, América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL

1. El sistema previsional

Tendencias demográficas

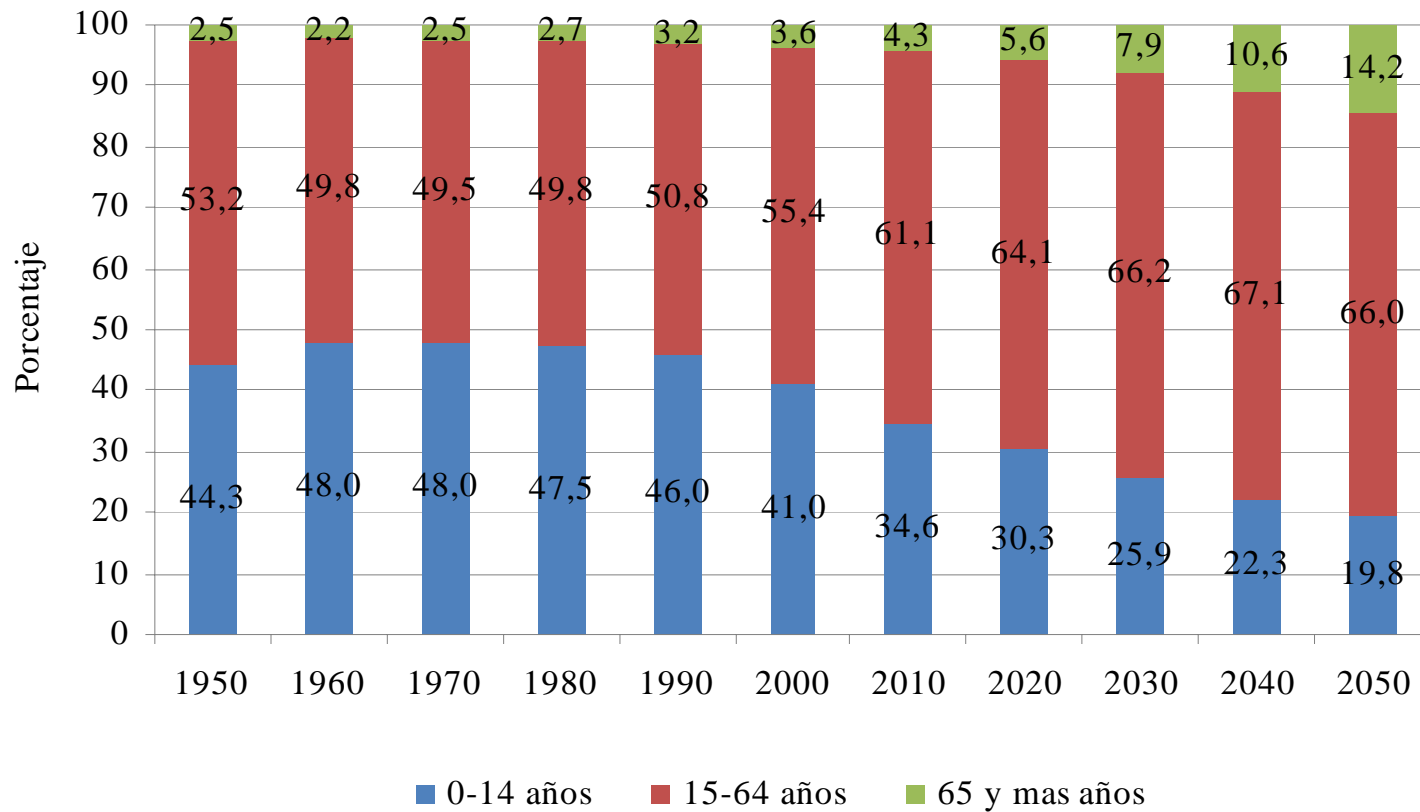
- En el futuro cercano la población de más de 65 años tendrá mucho más peso (envejecimiento) y vivirá más tiempo (aumento de la esperanza de vida)
- Se da una caída en la relación activos/pasivos (tasa de sostenimiento)
- Exige más contribuciones de cada cotizante para financiar las pensiones futuras y más recursos para pagar pensiones por un mayor tiempo



NACIONES UNIDAS



Nicaragua: Estructura de la población por edad, años 1950-2050
(porcentajes y años)



FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Anuario Estadístico 2007



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2. Determinantes institucionales

Organización del sistema de pensiones

- Elevada concentración de funciones en el Instituto (regula, financia, administra, afilia y concede las prestaciones)
- Débil capacidad de adaptación a transformaciones socio-económicas y laborales (esquema poco flexible de seguro para todos los trabajadores)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2. Determinantes institucionales

Financiamiento actual

- Estructura financiera vulnerable y frágil equilibrio financiero, por débil vínculo entre contribuciones y beneficios (edades de jubilación o períodos de contribución vs tasas de reemplazo)
- Rápido empeoramiento de la razón aportantes/ pensionados (de 9,9 en el 2003 a 2,7 en el 2050)
- Si el sistema continúa funcionando de esta forma, demandará aumento de tasas de aportación al cuádruple o reducir las pensiones promedio a un cuarto



NACIONES UNIDAS

CEPAL

3. Hacia un sistema pensional incluyente

Reformas emprendidas

- En 2000 reforma estructural, paso modelo de prima escalonada, a régimen de capitalización individual (Ley 340, Sistema Nacional de Pensiones, Ley 388, Superintendencia Pensiones)
- No se aplicó la reformas (costo fiscal de la transición insostenible), en 2006 fue derogada y rige Ley Orgánica de la Seguridad Social 1982 (decreto 974)
- Varias reformas de tipo paramétricas en INSS (tasa de reemplazo, edad de jubilación, la tasa de contribución, los techos de cotización, etc, Ley 539, derogada)
- Han sido mas orientadas a la afectación de los beneficios y las contribuciones
- No han tenido como prioridad central la ampliación de la cobertura



NACIONES UNIDAS

CEPAL

3. Hacia un sistema pensional incluyente

Visión de largo plazo: modelo pensional único y de tres pilares

- **Régimen no contributivo**
 - Beneficio vitalicio mensual a toda la población pobre mayor de 65 años de edad y subsidio fiscal a la contribución patronal de informales.
- **Régimen contributivo**
 - Un pilar de prima media escalonada o de solidaridad intergeneracional racionalizado.
 - Un pilar de capitalización individual o de ahorro individual obligatorio.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

3. Hacia un sistema incluyente de pensiones

Primeros pasos

- **Componente no contributivo**
 - Subsidio público de contribuciones patronales de trabajadores informales de mayores quintiles de consumo que no cotizan (Q4 y Q5). El sistema debería avanzar gradualmente de un régimen voluntario sin subsidio a uno obligatorio con subsidio.
 - Pago estatal de una pensión mínima a población pobre mayor de 65 años de edad, equivalente al valor de la línea de pobreza.

Nicaragua: distribución de la población ocupada^{/a} por sector económico^{/b}, por afiliación a los regímenes de seguridad social y por quintiles^{/c}

Población trabajadora formal		Población trabajadora informal				
31.7		68.3				
Cotiza al INSS	<i>Con potencial del cotizar</i>	<i>Sin potencial de cotizar</i>			<i>Con potencial del cotiza</i>	
	No cotiza al INSS	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
56.1	43.9	20.0	20.8	21.2	19.8	18.2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2005



CEPAL

3. Hacia un sistema incluyente de pensiones

Primeros pasos

- **Componente contributivo**
 - Inclusión de trabajadores formales que no cotizan (43,9% de la población ocupada formal).
 - Trabajadores informales potenciales cotizantes (26% de la población ocupada informal).
 - Hogares perceptores de remesas como potenciales cotizantes al seguro social.

Nicaragua: distribución de la población ocupada^{/a} por sector económico^{/b}, por afiliación a los regímenes de seguridad social y por quintiles^{/c}

Población trabajadora formal		Población trabajadora informal				
31.7		68.3				
Cotiza al INSS	<i>Con potencial del cotizar</i>	<i>Sin potencial de cotizar</i>			<i>Con potencial del cotiza</i>	
	No cotiza al INSS	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
56.1	43.9	20.0	20.8	21.2	19.8	18.2

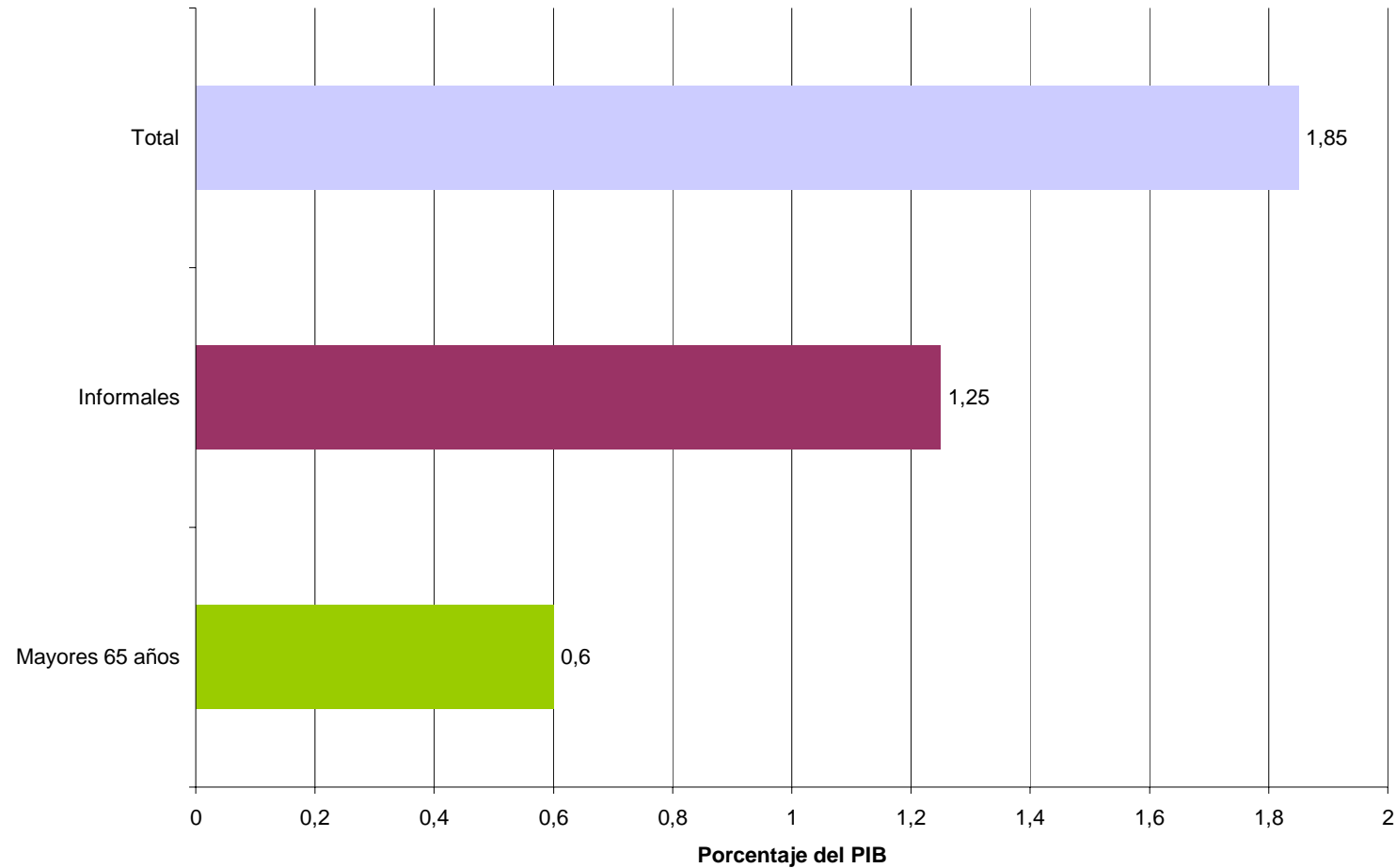
Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2005



3. Hacia un sistema incluyente de pensiones

Primeros pasos

Nicaragua: esfuerzo fiscal total para protección en pensiones



Fuente: Cálculos propios sobre la base de la ENCOVI 2005



NACIONES UNIDAS

CEPAL

3. Hacia un sistema pensional incluyente

Primeros pasos

- Ampliación de cobertura a través del componente contributivo
 - Cobertura total adicional por incorporar a ocupados formales e informales potenciales 39,9% de la población ocupada.
 - De 16% aproximadamente de cobertura actual del Seguro Social a 56% con las alternativas planteadas
 - El costo para el Estado por cuotas (como aporte del estado y como subsidio): 1,85% del PIB
- Pobres mayores de 65 años: 102.527 personas (por pensión básica) en 2005 representaba un costo aproximado de 0,6% del PIB.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

3. Hacia un sistema pensional incluyente

Primeros pasos: coberturas adicionales

- Pobres mayores de 65 años: 102.527 personas (por pensión básica) .
- Trabajadores informales Q4 y Q5: 26% de la población ocupada total de 18 años y más.
- Trabajadores formales que no cotizan: 13,9% de la población ocupada total de 18 años y más.
- Cobertura total adicional: 39,9% de la población ocupada total de 18 años y más.



3. Hacia un sistema pensional incluyente

Primeros pasos: costos fiscales

- Carga fiscal y espacios presupuestarios
 - Aumentar cobertura a 61% de PEA: recursos adicionales del 1,85% del PIB
 - Carga fiscal actual: 17,4% del PIB (40% en países desarrollados)
 - Gasto tributario (exoneraciones y exenciones tributarias) 6,2% del PIB (2004)
 - Pacto fiscal y acuerdo nacional para aumentar 1,85% adicional (expansión de cobertura)



4. Conclusiones

- Dado el contexto de baja cobertura, alta pobreza, precarización del mercado laboral y transformación demográfica, Nicaragua necesita incorporar a los trabajadores informales y proteger a los pobres mayores de 65 años, como primer paso.
- Se deben incrementar los aportes directos del Estado para la atención de los más pobres, y para cubrir el subsidio por la incorporación de los potenciales cotizantes al seguro social
- Los cambios sugeridos en cuanto a cobertura, marco institucional y financiamiento, deberían darse gradualmente a fin de posibilitar los acuerdos políticos y fiscales necesarios.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Financiamiento de la Protección Social de las Pensiones en Nicaragua

Managua, marzo 06 de 2009