

Abstracto de Cooperación Técnica

I. Información básica del proyecto

▪ País/Región:	Paraguay
▪ Nombre de la CT:	Plan de Reformas al Sistema de Pensiones
▪ Número de la CT:	PR-T1144
▪ Jefe de equipo /miembros:	Jefe de Equipo: Waldo Tapia (LMK/CPR); Angel Melguizo (SCL/LMK), Ethel Muhlstein (SCL/LMK); y Ernesto Corzo (LEG/SGO).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión.	Apoyo al cliente (CS)
▪ Referencia a la solicitud:	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=38062302
▪ Fecha del abstracto de CT:	18 de septiembre de 2013
▪ Beneficiario:	Ministerio de Hacienda
▪ Agencia ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento Social, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200.000
▪ Contrapartida local:	0
▪ Periodo de ejecución:	26 meses.
▪ Período de desembolso:	32 meses (noviembre 2013 – julio 2016).
▪ Fecha de inicio requerida:	Noviembre de 2013
▪ Tipos de consultores	Consultores Individuales
▪ Preparado por Unidad:	SCL/LMK
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/LMK
▪ Incluida en estrategia de país (sí/no);	Sí (3.15) http://www.iadb.org/en/countries/paraguay/country-strategy,1040.html
▪ Incluida en CPD (sí/no):	Sí (ver Ayuda de Memoria Acuerdo de Programación 2013) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=38062302
▪ Prioridad sectorial GCI-9 :	Política social para la igualdad y la productividad: Mercados laborales

II. Objetivo y justificación

Paraguay pertenece al grupo de países dentro de América Latina con la menor cobertura de su sistema de pensiones. Datos para 2011 señalan que la cobertura como porcentaje de la PEA alcanza al 19,7%, cifra sustancialmente menor a la del promedio latinoamericano. La cobertura muestra marcadas diferencias entre el sector urbano y rural. Asimismo, la cobertura es marcadamente regresiva, siendo mucho menor para los quintiles más bajos de ingreso. Solo el 3% de las personas en el quintil más pobre de ingresos cotiza a un sistema de pensiones. Por otra parte, la cobertura en relación a los que reciben los beneficios del sistema es aún más reducida. Según datos de 2011, solo el 12% de la población de 65 y más años de edad recibe jubilaciones o pensiones.

La cobertura de la seguridad social no puede aislarse de los límites que impone un mercado laboral que se caracteriza por su alto grado de informalidad y por los altos índices de movilidad, subempleo y precariedad. En la actualidad, son los trabajadores asalariados los que principalmente contribuyen a la seguridad social, por lo que la cobertura se expande sólo si el mercado laboral asalariado también se expande. En este contexto, los problemas laborales y de seguridad social deben analizarse en forma conjunta, ya que el funcionamiento del mercado laboral está altamente relacionado con el funcionamiento de la economía y su capacidad de generar crecimiento, y con las leyes y normas que regulan las instituciones laborales y de seguridad social.

Los factores institucionales tampoco han contribuido a mejorar la cobertura de la seguridad social. El sistema de pensiones paraguayo está conformado por la suma de distintos programas administrados por 8 instituciones, los cuales presentan una amplia heterogeneidad en cuanto a los recursos financieros, otorgamiento de las prestaciones y tratamiento de los diversos grupos de trabajadores. Con esta estructura, Paraguay es considerado parte del grupo de países de América Latina que tienen un sistema altamente segmentado. Las instituciones de mayor tamaño son el Instituto de Previsión Social (IPS) y la Caja Fiscal (CF), las cuales representan el 96% del total de aportantes al sistema. Este tipo de sistemas generalmente proporciona a cada institución derechos y condiciones más generosos que el programa principal y reciben subsidios fiscales que por lo general tienen efectos regresivos. Estas concesiones generalmente aumentan los costos administrativos y producen desequilibrios financieros y actuariales que demandan crecientes transferencias fiscales.

Desde el punto de vista financiero, el problema está centrado principalmente en la Caja Fiscal, a cargo del Ministerio de Hacienda. De acuerdo a un reciente estudio actuarial (Larraín, Viteri, Zucal, 2012), la deuda implícita de la Caja Fiscal podría alcanzar al 72% del PIB en valor presente. En el corto y mediano plazo, el estudio actuarial señala que las reservas existentes servirán para financiar los primeros años de déficit hasta 2021, año a partir del cual el déficit será financiado sólo por recursos del tesoro. Las estimaciones muestran que la Caja Fiscal generará un déficit global que aumentará de 1,7% en el 2017 a 2,7% en el 2020 y 5,2% en el 2025.

Por otra parte, no existe ninguna entidad que se encargue de regular el sistema de pensiones, estando las entidades reguladas por sus cartas orgánicas, muchas de ellas antiguas e incompletas. A esto hay que sumar el hecho de que no existe una entidad centralizada que se encargue de la tarea de supervisión y control. Adicionalmente, hay una ausencia de normas adecuadas de inversión de las reservas. Esta falencia ha conducido en el pasado a graves desaciertos y, consecuentemente, a importantes pérdidas del patrimonio de las entidades y del ahorro de los asegurados.

Se requieren reformas que tengan una visión global del sistema. Los cambios implementados en el sistema de pensiones hasta el momento han tenido sólo un carácter parcial, y han sido limitados en alcance. Asimismo, ninguna propuesta ha planteado alternativas de reformas integrales que intenten fomentar la ampliación de la cobertura y la sostenibilidad del sistema, al tiempo que estimulen la productividad, el crecimiento económico, el crédito a las empresas y la creación de mejores empleos. En este contexto, se requiere la implementación de reformas que permitan al sistema pensiones ajustarse a las nuevas necesidades y desafíos de la población, evitando, de esta manera, el aumento de la desigualdad y pobreza durante la vejez. Estas reformas, sin embargo, deben tener un carácter global, proporcionando un adecuado nivel de cobertura poblacional y de servicios y, al mismo tiempo, siendo capaces de garantizar la sostenibilidad financiera. Paraguay cuenta con una ventana de oportunidades que representa el “bono demográfico”, pero se requiere del impulso de políticas públicas que permitan aprovecharlo. De no hacerse las modificaciones necesarias, la presión por cambios en el sistema de protección social será insostenible y el cierre eventual de la “ventana de oportunidad” demográfica haría más difícil y costosa la implementación de reformas integrales.

III. Descripción de las actividades y resultados

El objetivo general de esta CT es evaluar alternativas de una reforma integral al sistema de pensiones, como una herramienta para lograr un adecuado nivel de cobertura y al mismo tiempo garantizar la sostenibilidad financiera. El carácter integral de la CT implicará una mirada de la política social, laboral y fiscal de Paraguay. Entre las alternativas a considerar se estudiará la factibilidad y costo de reducir las cuotas a la seguridad social y otros incentivos a la contribución y la sustitución de éstas por otras fuentes de recursos. Se estudiarán también las ganancias económicas en términos de empleo y productividad de las distintas opciones y las posibles fuentes de recursos para transferir parte o todo el costo de un aseguramiento básico, actualmente financiado con recursos vinculados al empleo formal, a otro basado en recursos fiscales generales.

Los recursos de esta CT estarán destinados principalmente a desarrollar una propuesta para un diseño integral del sistema de pensiones. Particularmente, el análisis incluirá propuestas que permitan garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y el planteamiento de escenarios viables orientados a promover los requerimientos de una cobertura previsional mínima y el otorgamiento de beneficios dignos. Asimismo, se llevará a cabo un análisis de los incentivos y/o desincentivos en el funcionamiento del mercado laboral que resulten de las propuestas planteadas. Adicionalmente, la CT evaluará opciones de política económica disponibles en la región que puedan ser implementadas en Paraguay y desarrollará una estrategia de socialización y comunicación que apoye el proceso de reforma.

Esta CT se alinea con las prioridades del GCI-9, en cuanto que la misma apoya en el diseño y financiamiento de sistemas de seguro social; más específicamente en la ampliación del sistema de seguridad social.

IV. Presupuesto

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad/Componente	Descripción	Financiamiento BID (FSO)	Contraparte	Financiamiento Total
1) Propuesta para Diseño del Sistema de Pensiones Integral	Consultor individual, viajes, otros	90.000	0	90.000
2) Implementación de marco regulatorio y Superintendencia de Pensiones	Consultor individual, viajes, otros	60.000	0	60.000
3) Socialización/Comunicación – Nota Conceptual & talleres de diseminación	Talleres, seminarios, publicaciones	40.000	0	40.000
Imprevistos y administración (5%)		10.000	0	10.000
TOTAL		200.000	0	200.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

El gobierno de Paraguay ha solicitado que el Banco ejecute esta cooperación técnica. El país reconoce que las actividades a ser financiados se beneficiarán de la experiencia del BID con el fin de proporcionar opciones para financiar la extensión de la cobertura de la seguridad social y de superar las debilidades institucionales. La ejecución estará a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La carta de solicitud está siendo gestionada.

VI. Riesgos importantes

Los principales riesgos para la implementación de esta CT están relacionados con la baja capacidad institucional entre varias agencias del gobierno, que se debe principalmente a la escasez de recursos humanos calificados. También podría haber dificultades para lograr el consenso político y sociabilización necesaria para tomar decisiones de política pública, relacionados con problemas de resistencia popular a medidas pertinentes, así como los problemas de mediación entre intereses divergentes. El riesgo asociado a la debilidad institucional será mitigado por la experiencia que SCL/LMK ha adquirido a través de sus esfuerzos en la implementación de propuestas similares en otros países de la región. El riesgo de sociabilización será mitigando con el componente 3.

VII. Salvaguardias ambientales

Clasificación C - Debido a la naturaleza de este proyecto, se estima que no tendrá un impacto ambiental o social negativo significativo. Ver salvaguardias en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=38063512>.