



Informe Especial
Reforma de la Caja de Seguro Social
Proyecto de Ley 163

Noviembre 2024

Contenido

1. Estructura de la ley 51 de 2005 (Ley vigente)
 2. Estructura Actual y Evaluación del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)
 3. Déficit del Sub Sistema Exclusivamente de Beneficio Definido
 4. Tendencias Globales en Sistemas de Pensiones
 5. Edad de Jubilación - Cambios Demográficos
 6. Propuesta de Reforma del Programa de Pensiones
 7. Sistema de Pensiones Nocial - Concepto y Ventajas
 8. Estructura de Propuesta de cambios al Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)
 9. Sondeo Rápido de Actividad Económica - CSS en el Radar
- Anexo A: Resumen Informe de la Junta Técnica Actuarial (Agosto 2022)

Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

Estructura de Ley 51 de 2025 (Ley vigente)

Título I Disposiciones Generales	Título II Riesgos	Título III Fondo Fiduciario a Favor de la CSS	Título IV Disposiciones Transitorias y Finales
Capítulos I a XI (Art 1 a 129)	Capítulos I a II (Art 130 a 211)	Artículos 212 a 220	Artículos 221 a 250
129 Artículos	82 Artículos	9 Artículos	30 Artículos
Naturaleza Jurídica y Facultades	Enfermedad y Maternidad		
Órganos de Gobierno	4 Secciones		
Funcionarios	20 Artículos		
Contrataciones	Invalidez, Vejez y Muerte		
Asegurados	11 Secciones		
Empleadores	62 Artículos		
Financiamiento			
Fondos y Gastos de la Función Administrativa			
Inversiones			
Procedimiento Administrativo			
Sanciones			

Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

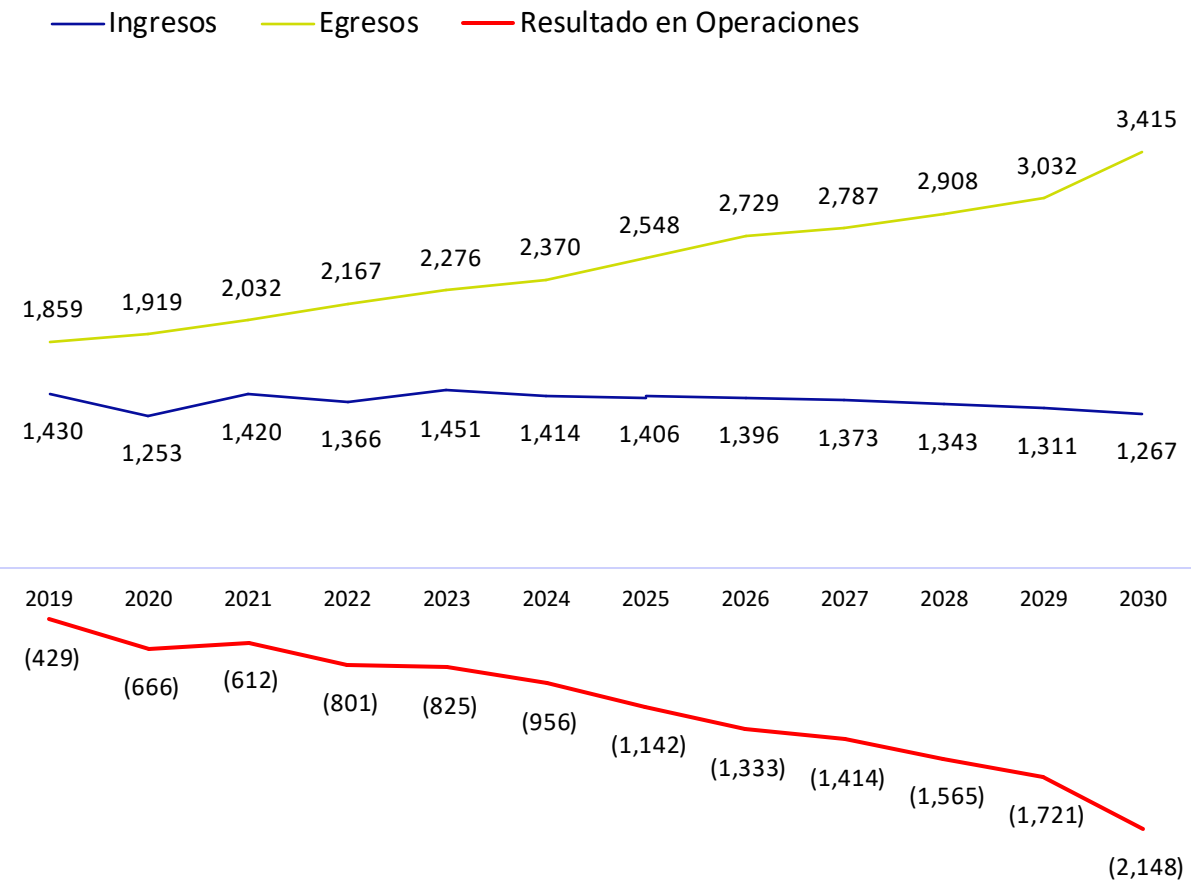
Estructura Actual y Evaluación del Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)

Caja de Seguro Social (CSS) (Cuota Obrero Patronal: 9.75% y 12.5%)		Cuota	Trabajador	Empleador	Cambios Demográficos		Año	
Administración	Enfermedad y Maternidad (EM)	IVM	9.25%	4.25%			1960	2000
		EM	0.50%	8.00%	Expectativa de Vida - Años		60	76
		TOTAL	9.75%	12.25%	Tasa de Fertilidad - # Hijos		6	2
Riesgo Profesional	Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) 13.5%	TOTAL, CUOTA OP			Ingreso de Trabajador		A su Jubilación	
		TOTAL, CUOTA OP						
Fuente: Ley 51 de 2005: Artículos 130 ME, 153 IVM.					Edad	21	Edad	62
Características Generales Sistema de Beneficio Definido					Salario	\$1,000	60% Último Sal. + \$ x Extra Cuotas*	\$1,600
					Edad Jubilación	62	Edad de Fallecimiento	80
Sub Sistema Mixto					Último Salario	\$1,840	Años recibiendo Pensión	18
Sub Sistema Exclusivamente de Beneficio Definido					Años de Cotizar	41	\$ Retiro Total	\$345k
Cotizantes Activos 490K					\$ en Cuotas Aportadas	\$160K	Balance	-\$185K
Pensionados 1K								
Cotizantes Activos 547K								
Pensionados 300K								

Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

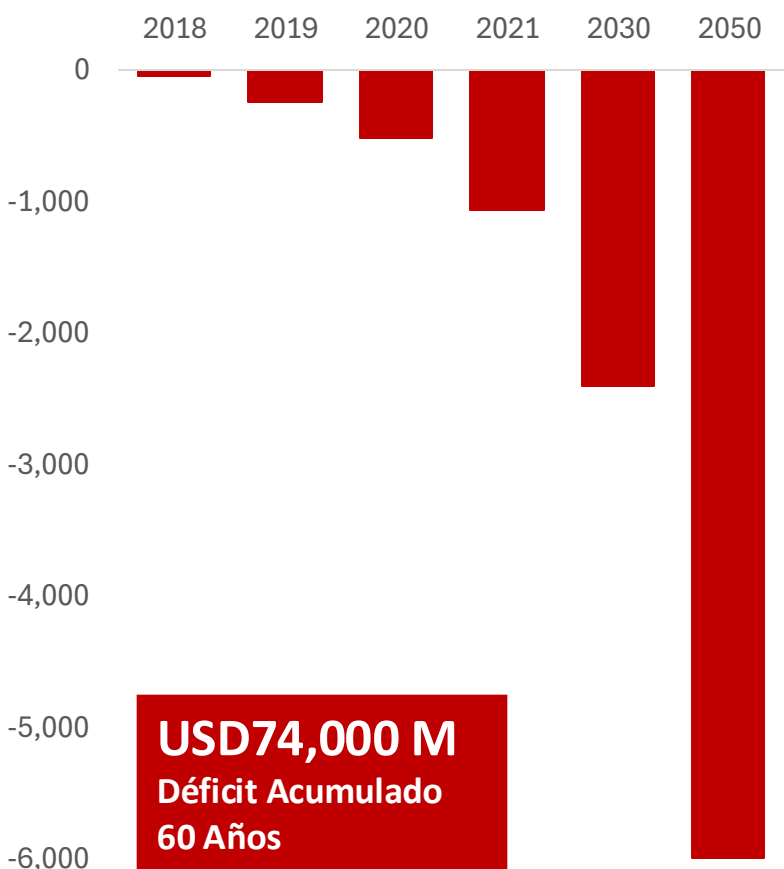
Déficit del Sub Sistema Exclusivamente de Beneficio Definido a Largo Plazo.

Resultados en Operaciones SSEBD (USD Millones)



Fuente: CSS (Octubre, 2024).

JTA: Déficit del SSEBD a Largo Plazo



USD74,000 M
Déficit Acumulado
60 Años

Fuente: JTA (Agosto 2022).

Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

Tendencias Globales en Sistemas de Pensiones

Los sistemas de pensiones a nivel global se encuentran presionados por una combinación de cambios demográficos, sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensión, y las prioridades socio económicas. A continuación, las tendencias globales.

1. Aumento en la Edad de Jubilación

- Aumento en la expectativa de vida de la población;
- Población que envejece, en regiones como Europa y el Este de Asia, la disminución de la población en edad laboral, y el aumento en la población pensionada.

2. Equiparación en la Edad de Jubilación para Hombres y Mujeres

- Históricamente, la edad de jubilación para las mujeres reflejaba una expectativa menor en el tiempo de trabajo, y su función de madre;
- Las reformas se mueven hacia la equiparación en la edad de jubilación para Hombres y Mujeres (Unión Europea, Costa Rica, Uruguay).

3. Flexibilidad en la Jubilación

- Establecida en función de las características laborales de la persona;
- Jubilación temprana, con beneficios reducidos, o con la entrada en vigor a 100% en el tiempo;
- Sistemas de contribución nocional, que permiten flexibilidad al momento de la jubilación.

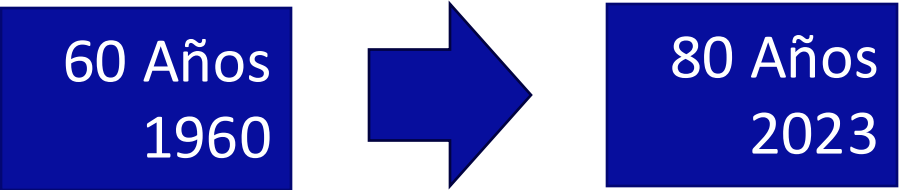
4. Cambios Futuros

- Profundización de **cambios demográficos**;
- Adopción de **Sistemas de Cobertura Universal**, para incluir el **sector informal**, particularmente en economías emergentes.

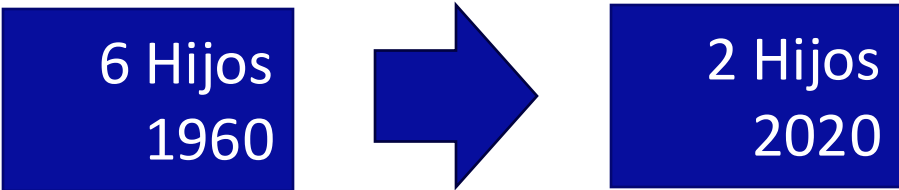
Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

Edad de Jubilación - Debido a los cambios demográficos en todo el Mundo, la edad de jubilación aumenta.

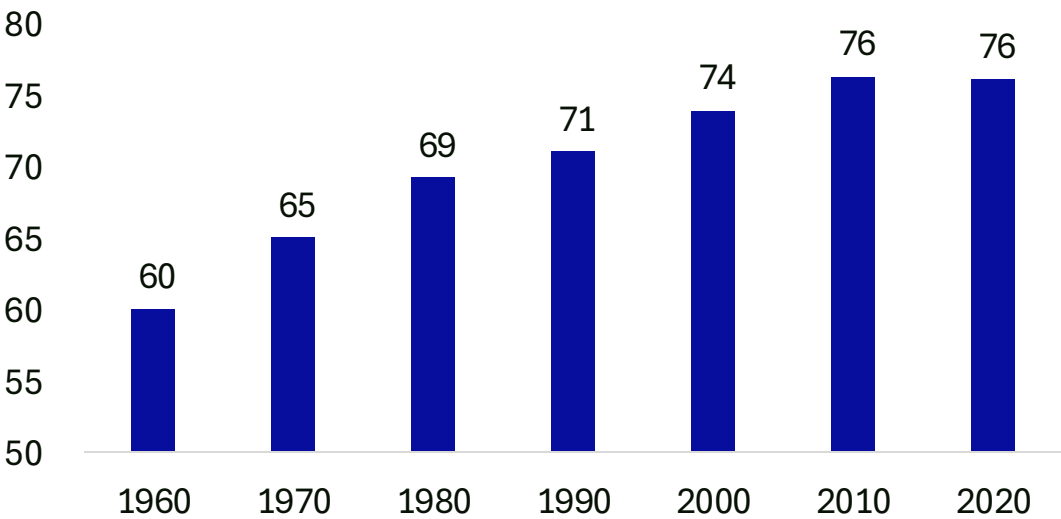
Expectativa de Vida



Tasa de Fertilidad

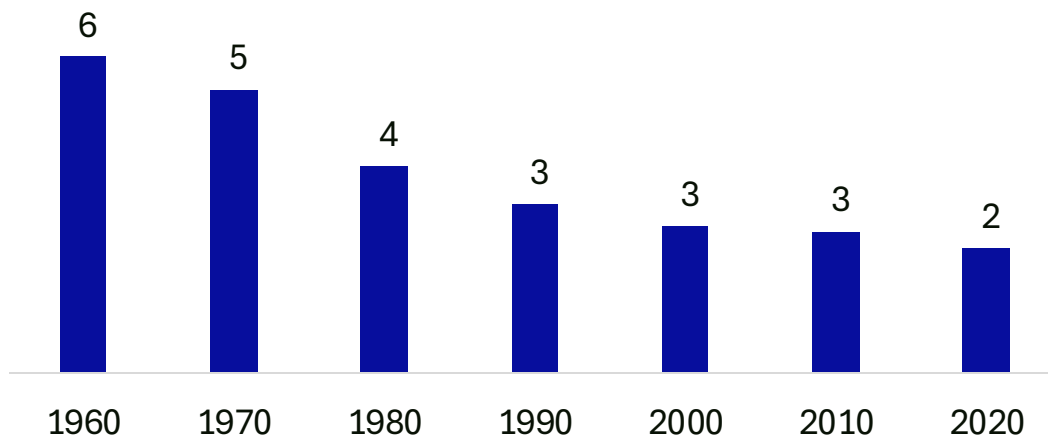


Expectativa de Vida - Años

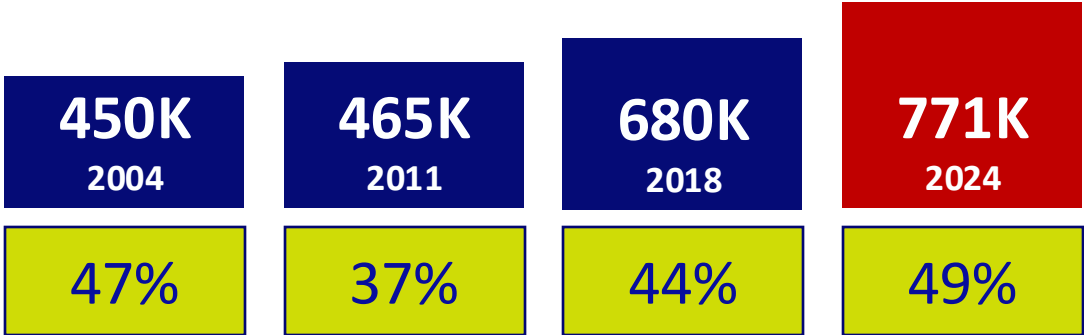


Tasa de Fertilidad

Fuente: UN WPP (2024).



Informalidad



Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

Edad de Jubilación - Debido a los cambios demográficos en todo el Mundo, la edad de jubilación aumenta.

La expectativa de vida de Panamá en 2023: 80 Años (UN WPP, 2024).

PANAMA	MUJER	HOMBRE
ACTUAL	57	62
REFORMA	60	65

PAIS	MUJER	HOMBRE
COSTA RICA	65	65
URUGUAY	65	65
MEXICO	65	65
OECD	64	64
Futuro OECD	66	66

Fuente: OECD.

Vivimos y Trabajamos Más.
Tenemos Menos Hijos.

- Aplica a Mujeres < 50 y Hombres < 55, y extiende el beneficio de la pensión.
- Puedes optar por jubilarte antes.
- Si continúas trabajando, aportes adicionales aplicados a tu pensión futura.

Razones para aumentar la Edad de Jubilación

- 1. Mayor esperanza de vida (80 años):** más años jubilados, lo que aumenta la presión sobre los sistemas de pensiones. Aumentar la edad de jubilación asegura que los fondos de pensiones sean solventes más tiempo.
- 2. Tendencias en el mercado laboral y productividad:** Las personas mayores tienen cada vez más la capacidad y disposición de trabajar más tiempo, debido a mejores condiciones de salud y trabajos menos demandantes físicamente (con sus excepciones).
- 3. Sostenibilidad Económica:** Con tasa de natalidad en declive, y la esperanza de vida en aumento, las personas en edad de trabajar vs los jubilados están disminuyendo. Esto reduce la base de contribuyentes mientras aumenta el gasto de jubilación.

Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

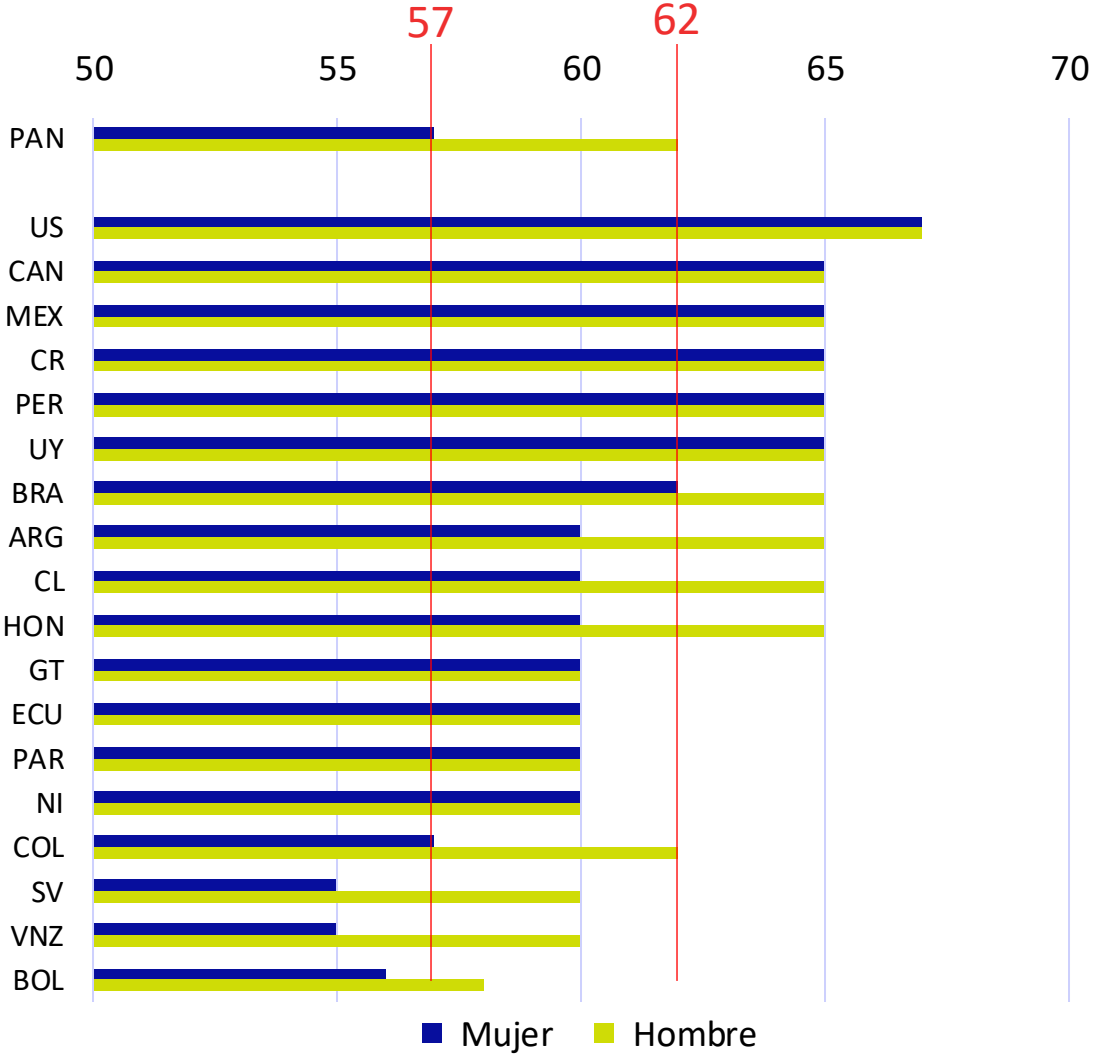
Edad de Jubilación - Debido a los cambios demográficos en todo el Mundo, la edad de jubilación aumenta.

Edad de Jubilación en las Américas (Fuente: Banco Mundial - datos 2023).

PANAMA	MUJER	HOMBRE
ACTUAL	57	62
REFORMA	60	65

PAIS	MUJER	HOMBRE
OECD	64	64
LATAM	60	62
EU - CAN	66	66

Fuente: OECD, Banco Mundial.



Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

Propuesta de Reforma a la Ley 51 de 2025 (Anteproyecto de Ley 163)

Título I Disposiciones Generales	
Capítulos I a XI (Art 1 a 129)	
131 Artículos	
Modificados	60%
Eliminados	10%
Sin Modificación	30%
Nuevos Artículos	-

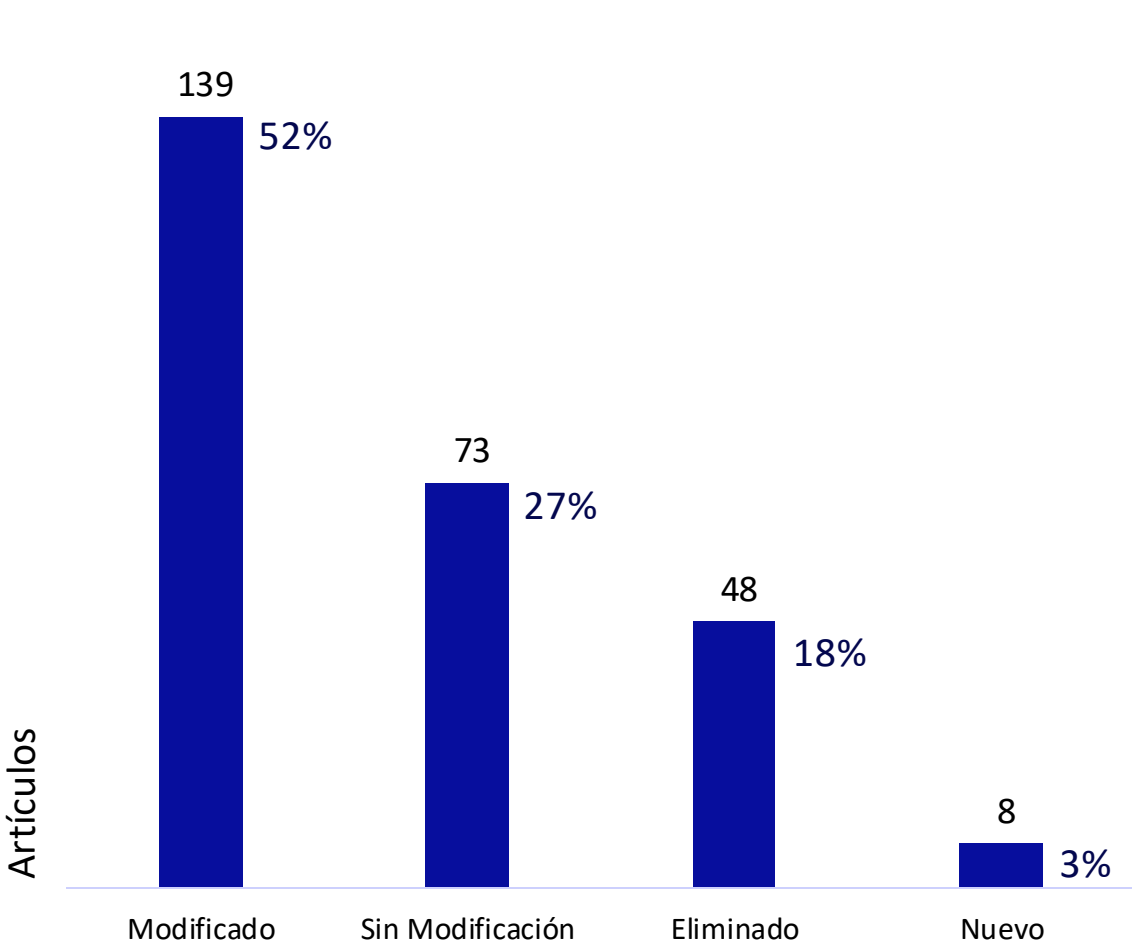
Título II Riesgos	
Capítulos I a II (Art 130 a 211)	
82 Artículos	
Modificados	62%
Eliminados	33%
Sin Modificación	5%
Nuevos Artículos	6

Título III Fondo Fiduciario a Favor de la CSS	
Artículos 212 a 220	
9 Artículos	
Modificados	10%
Eliminados	80%
Sin Modificación	10%
Nuevos Artículos	-

Título IV Disposiciones Transitorias y Finales	
Artículos 221 a 250	
30 Artículos	
Modificados	10%
Eliminados	-
Sin Modificación	90%
Nuevos Artículos	2

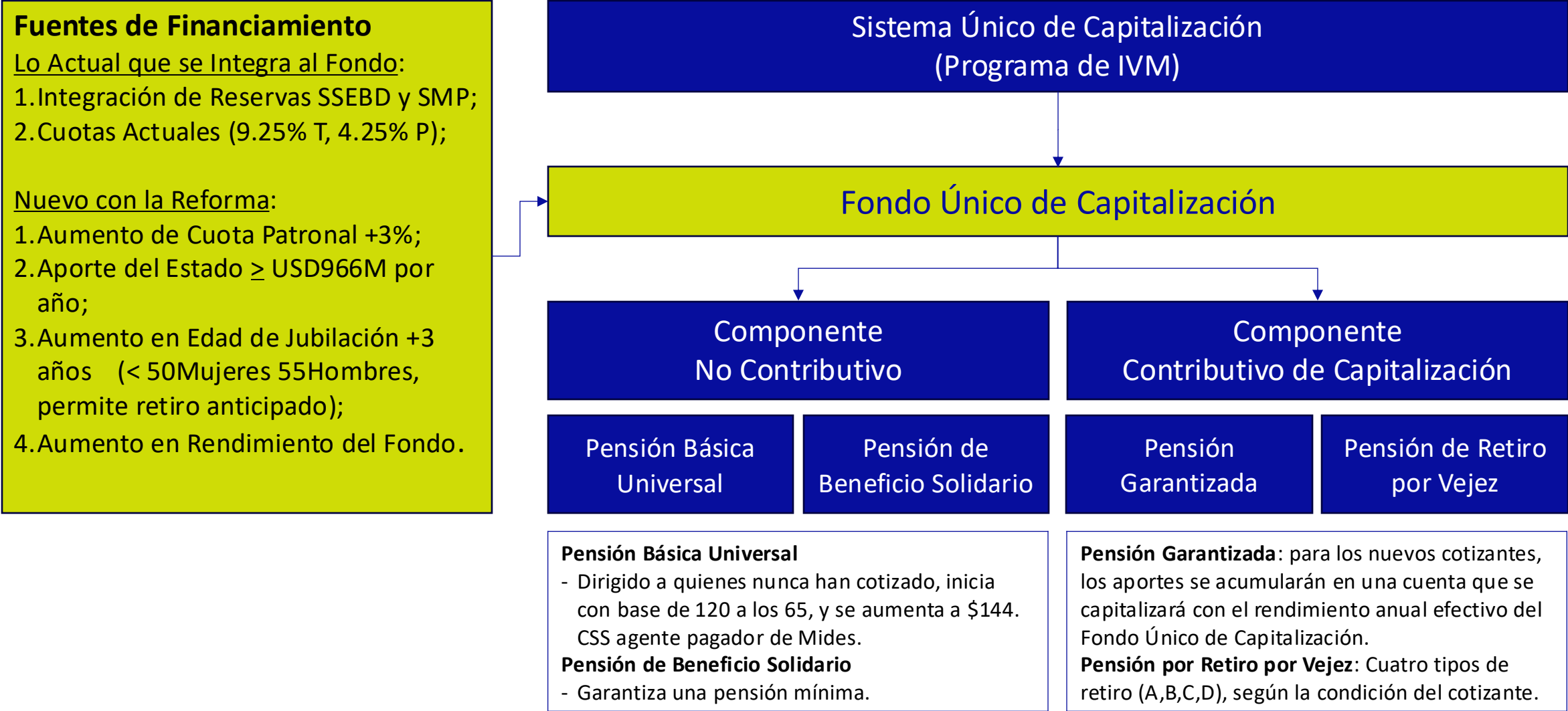
Fuente: CSS (Proyecto de Ley 163).

Proyecto de Ley 163 - Modificaciones Ley 51 2005



Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

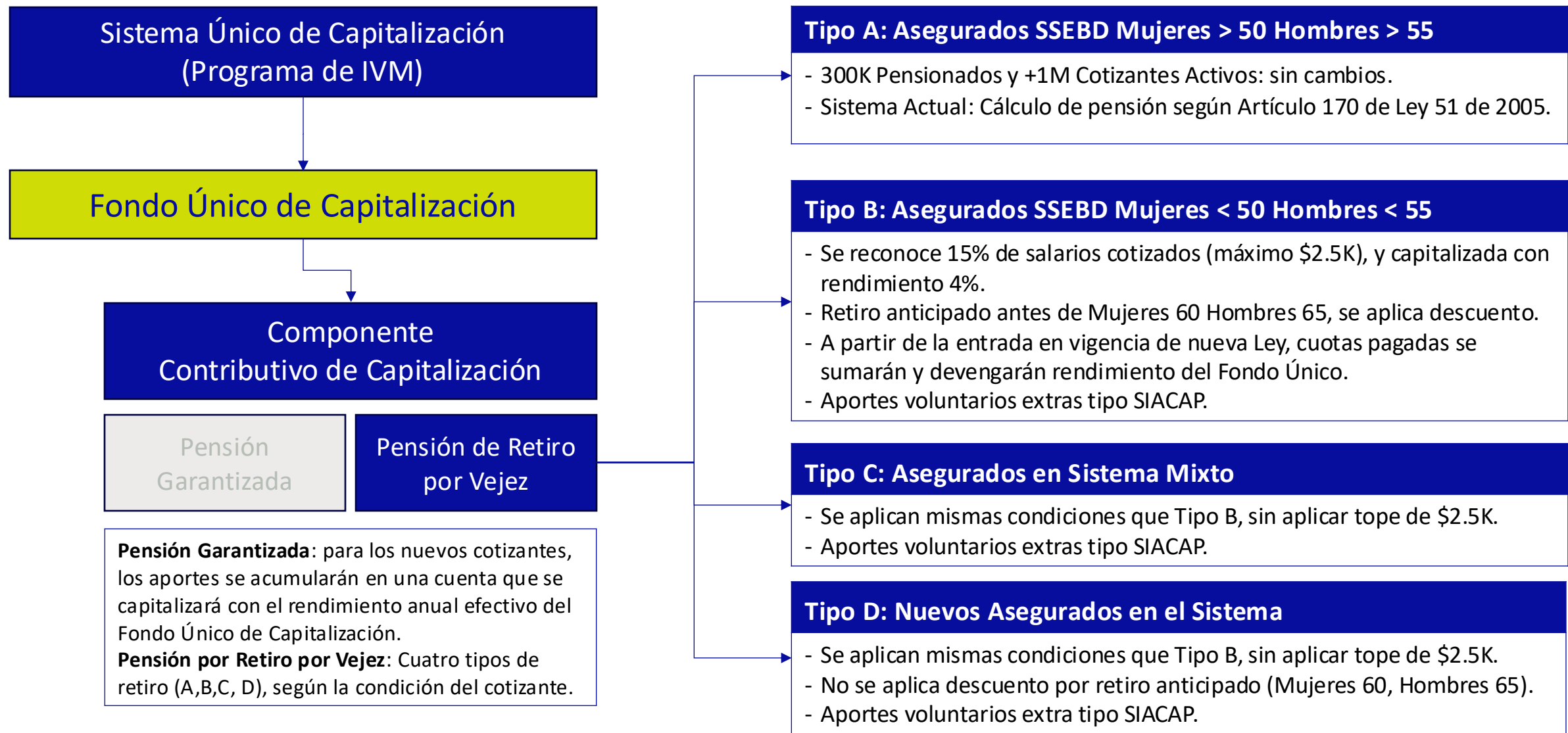
Estructura de Propuesta de cambios al Programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)



Fuente: CSS (Proyecto de Ley 163).

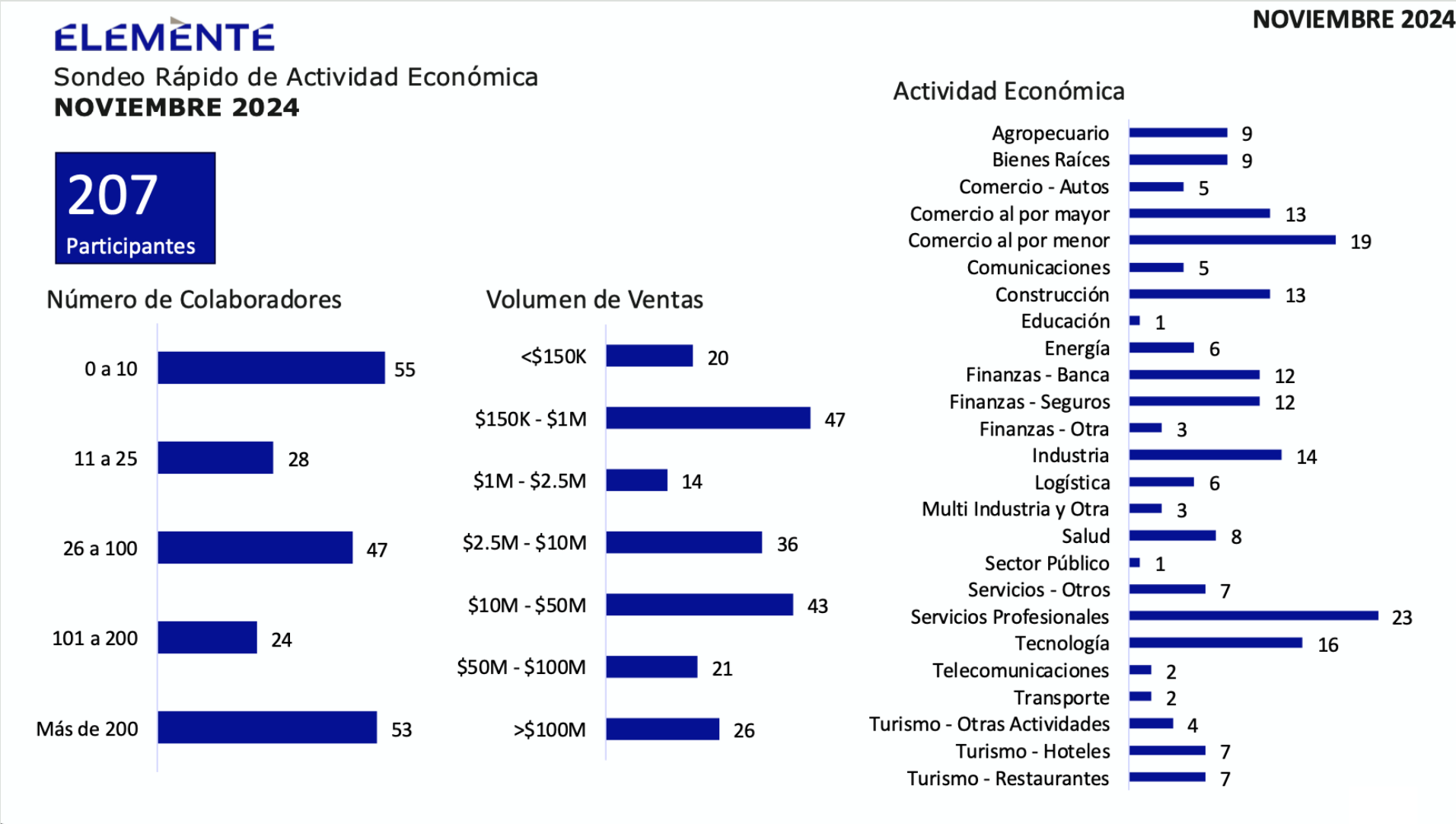
Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

Pensión de Retiro por Vejez (Tipos A,B,C)



Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

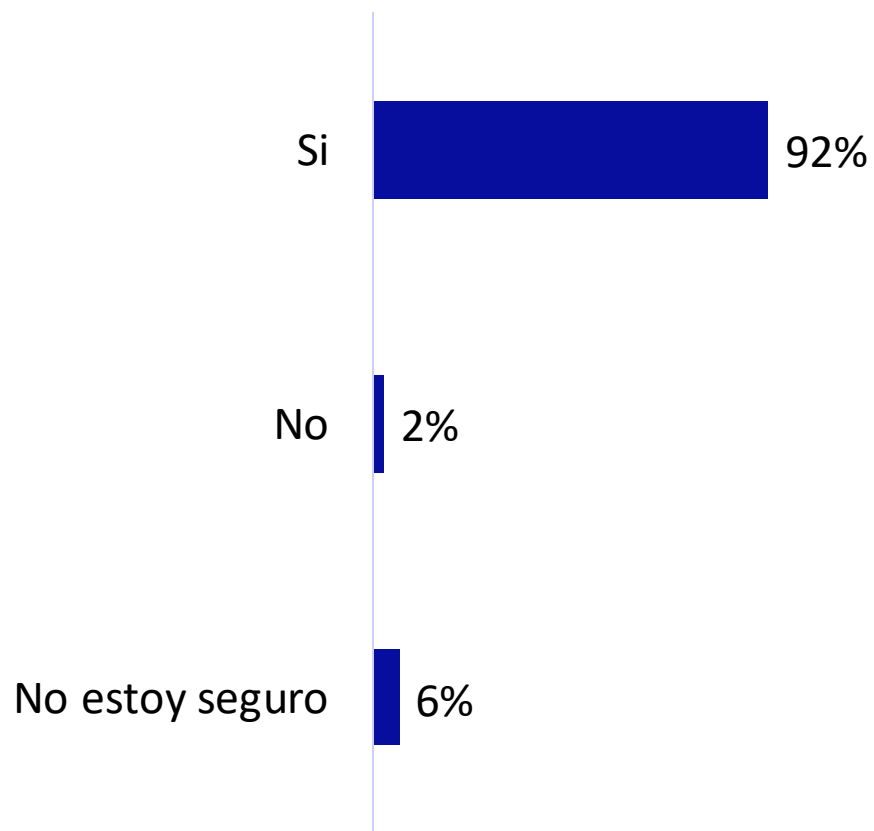
Sondeo Rápido de Actividad Económica - CSS en el Radar (207 Empresas participantes)



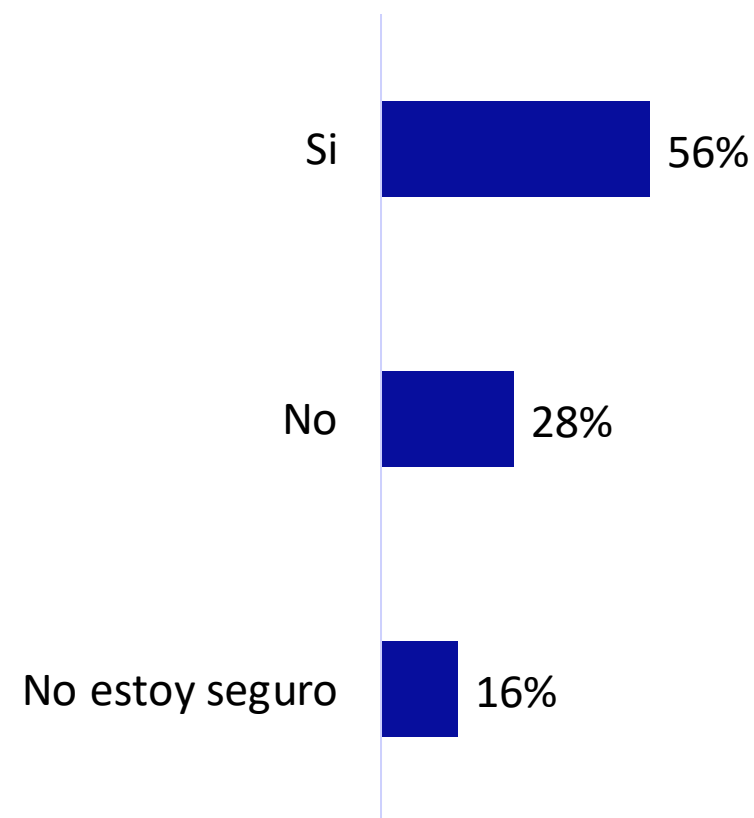
Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

Sondeo Rápido de Actividad Económica - CSS en el Radar (207 Empresas participantes)

¿Considera necesaria y urgente una reforma a la seguridad social de Panamá?



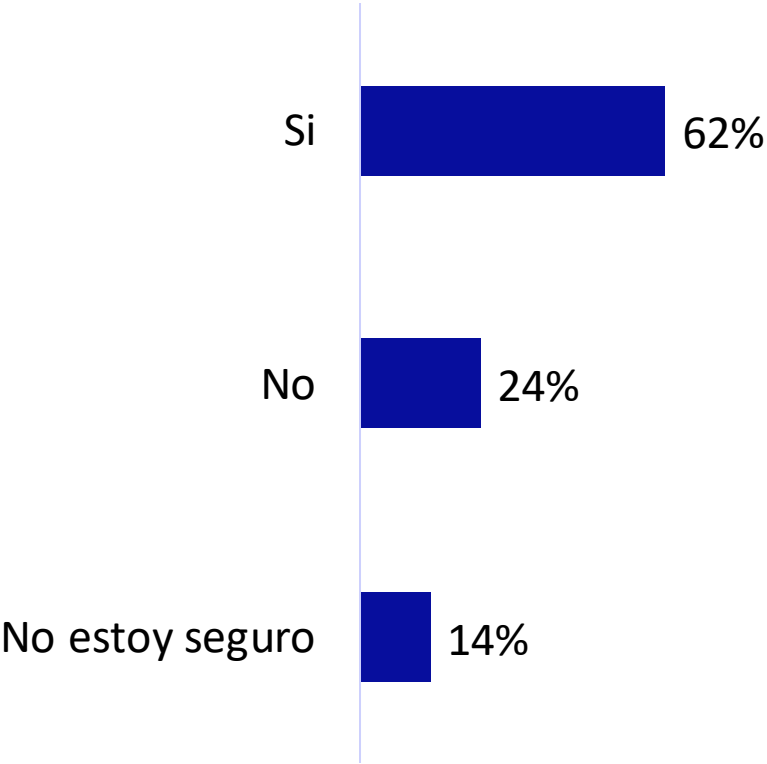
¿Está de acuerdo con el establecimiento de una pensión básica universal para quienes no cotizan seguridad social?



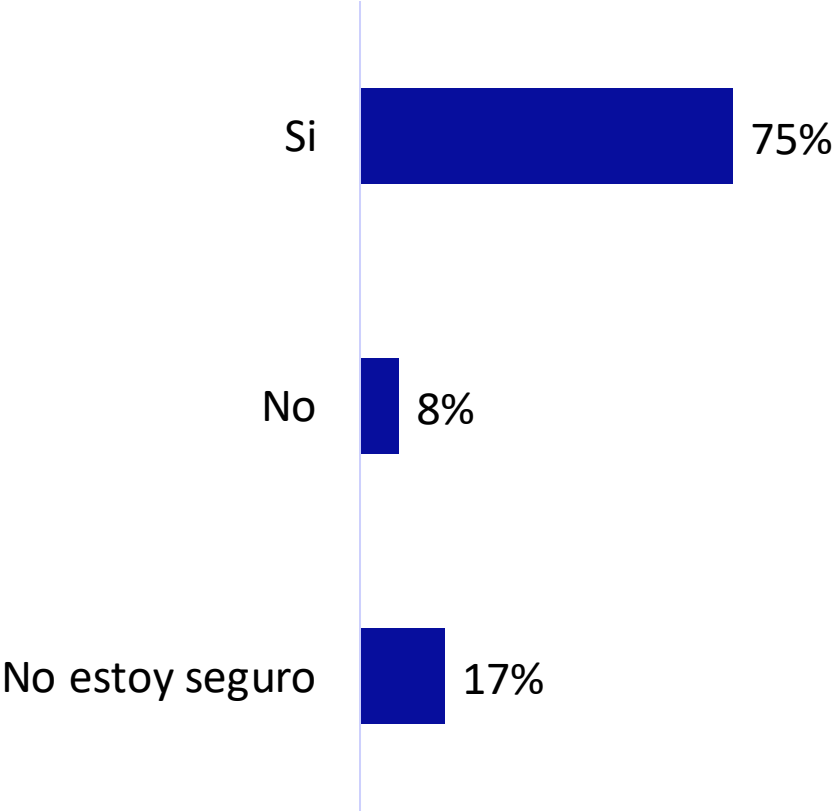
Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

Sondeo Rápido de Actividad Económica - CSS en el Radar

¿Está de acuerdo con el establecimiento de una pensión mínima para quienes no alcanzan el número de cuotas?



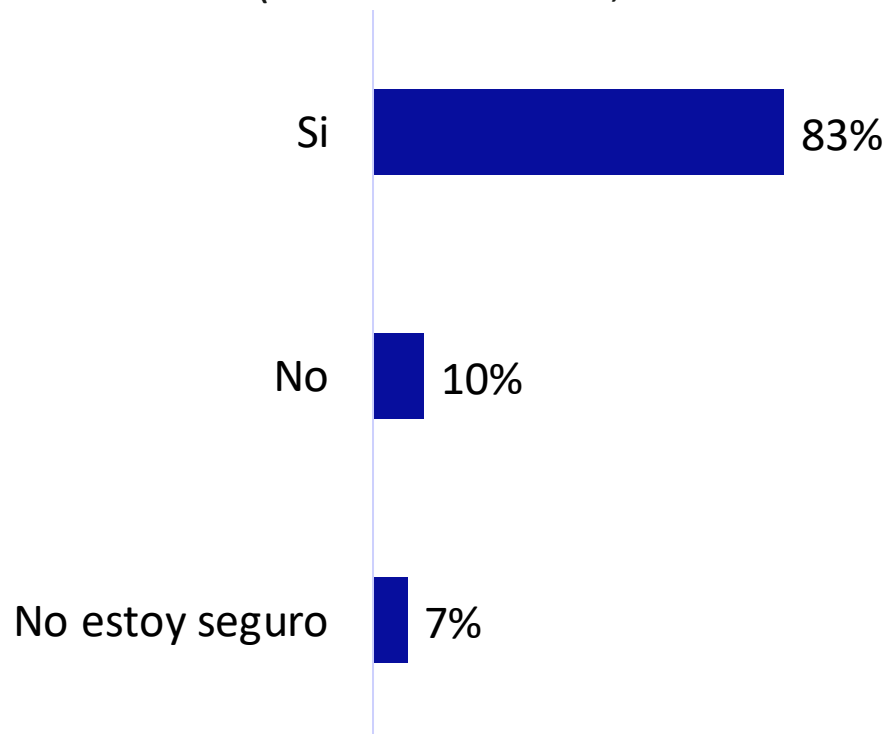
¿Está de acuerdo con el establecimiento de un sistema de pensiones flexible, que reconozca la extensión del tiempo del trabajo, y permita una jubilación temprana sobre la base de los aportes realizados?



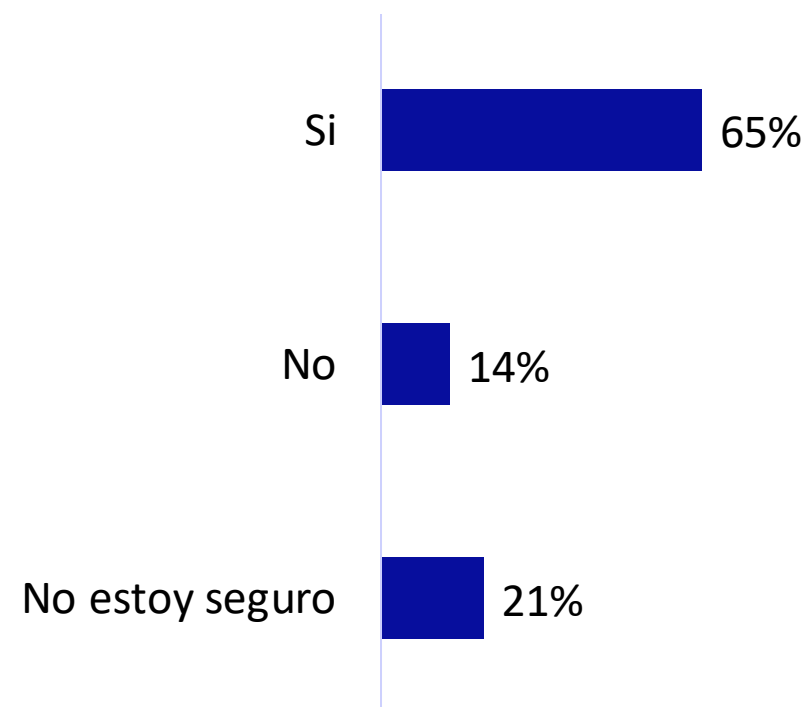
Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

Sondeo Rápido de Actividad Económica - CSS en el Radar

¿Considera necesario el aumento en la edad de jubilación para los menores de 50 y 55 años (mujeres y hombres), en función de los cambios demográficos de Panamá (vivimos más años, tenemos menos hijos)?



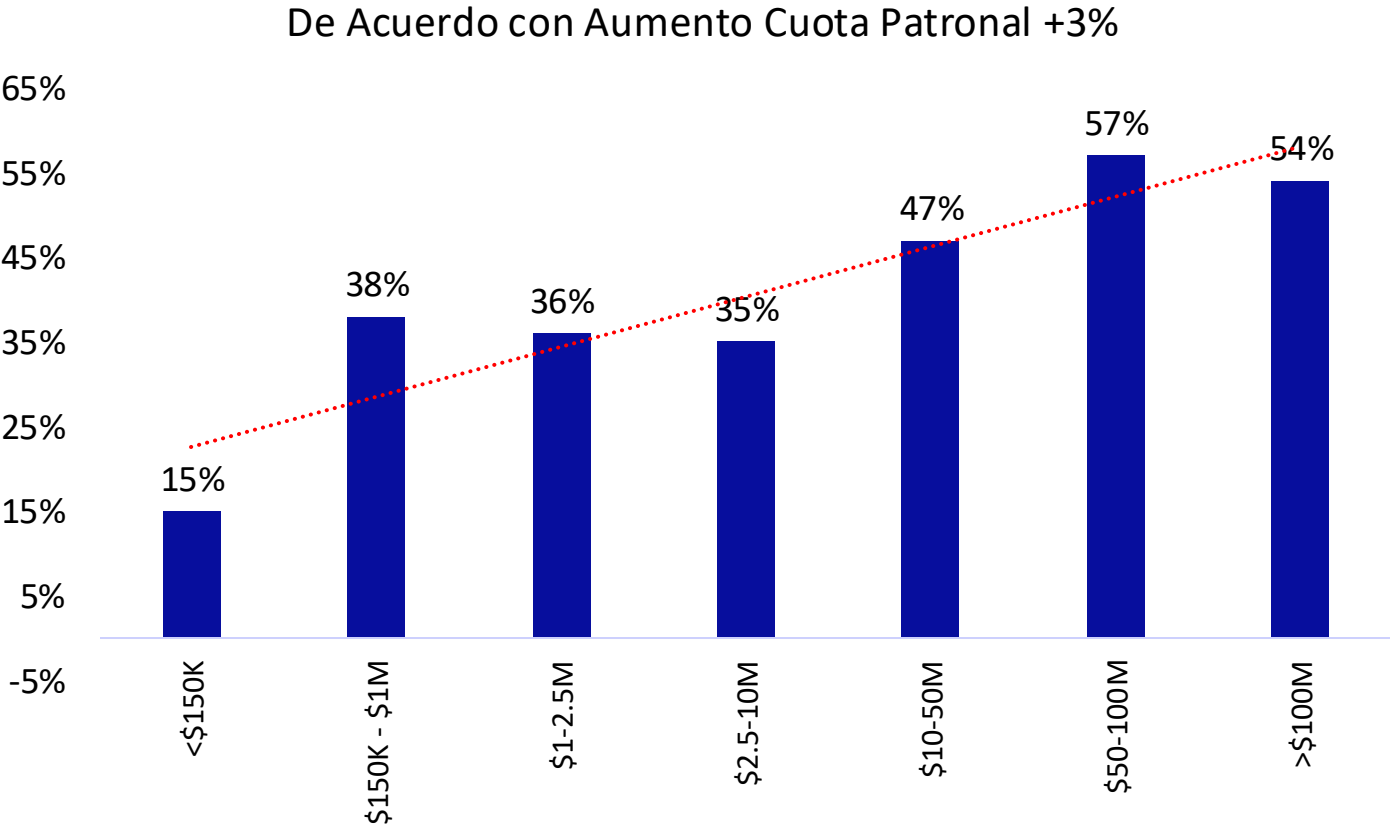
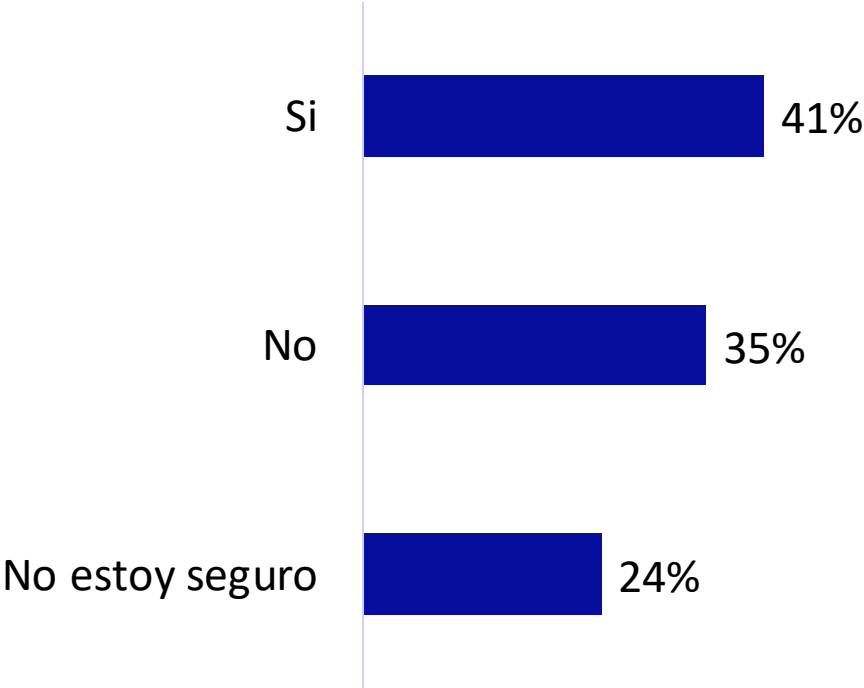
¿Considera necesario el aporte del Estado propuesto de por lo menos \$960M, y ajustado a través del tiempo?



Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

Sondeo Rápido de Actividad Económica - CSS en el Radar

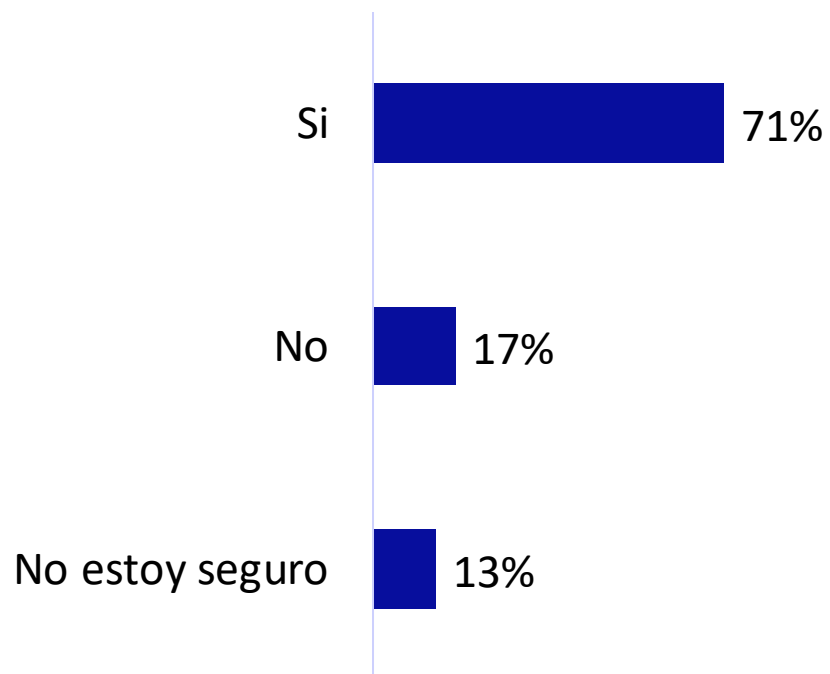
Considera necesario el aumento en la cuota patronal en 3%?



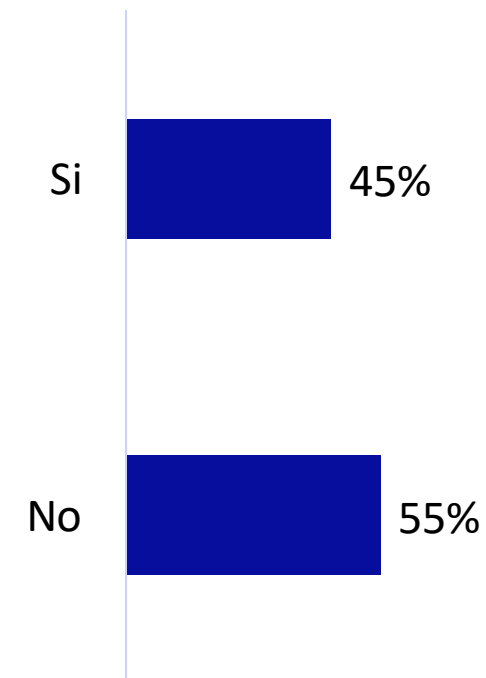
Informe Especial sobre la Reforma de la Caja de Seguro Social (CSS)

Sondeo Rápido de Actividad Económica - CSS en el Radar

Reforma CSS: ¿Está de acuerdo con un sistema único de salud pública?



¿Ha leído el proyecto de ley que reforma la Caja de Seguro Social?



Sobre ELEMENTE

Nuestro Equipo



Rosalí Cedeño B.
rcedeno@elemente.com.pa
+507-6937-4714



Gustavo M. Eisenmann
geisenmann@elemente.com.pa
+507-6674-5089



Diego Eleta Q.
deleta@elemente.com.pa
+507-6613-6468



Calixto Fábrega V.
cfabrega@elemente.com.pa
M +507-6980-9653



Yvonne García
ygarcia@elemente.com.pa
+507-6090-2314



Andrés F. Humbert
ahumbert@elemente.com.pa
+507-6678-7727



Domingo Latorraca M.
dlatorraca@elemente.com.pa
+507-6674-0658

Nuestros Servicios

**GOBIERNO
CORPORATIVO**

**ESTRATEGIA Y
TRANSFORMACION**

**ASESORIA
FINANCIERA**

**ESTRATEGIA
DIGITAL**

**ANALITICA
MODELOS PREDICTIVOS**

Nuestro Propósito

*Generamos Valor a través de
Análisis, Planificación e Innovación.*

Anexo A
Resumen
Informe Junta Técnica Actuarial
Agosto de 2022

Informe de la Junta Técnica Actuarial Presentado a la Junta Directiva de la CSS y al Órgano Ejecutivo (Agosto de 2022)

Informe de la Junta Técnica Actuarial (Agosto de 2022)

1. Antecedentes

6. Valuación Actuarial

2. Observaciones a los
Estados Financieros

7. El Programa IVM

3. Acceso a los Fondos del
Fideicomiso a favor del IVM

8. Equilibrio del Sistema

4. Data (Bases de Datos)

9. Recomendaciones

5. Fideicomiso a favor del
Programa IVM

10. Hoja de Ruta

"Tanto en este Informe, basado en datos de 2020, como nuestros informes en base a los datos de 2018 y 2019, **muestran la fragilidad financiera** del Subsistema de Beneficio Definido de la CSS.

El tiempo se ha agotado y no se puede dilatar que se tomen las **medidas** necesarias para equilibrar el régimen de invalidez, vejez y muerte.

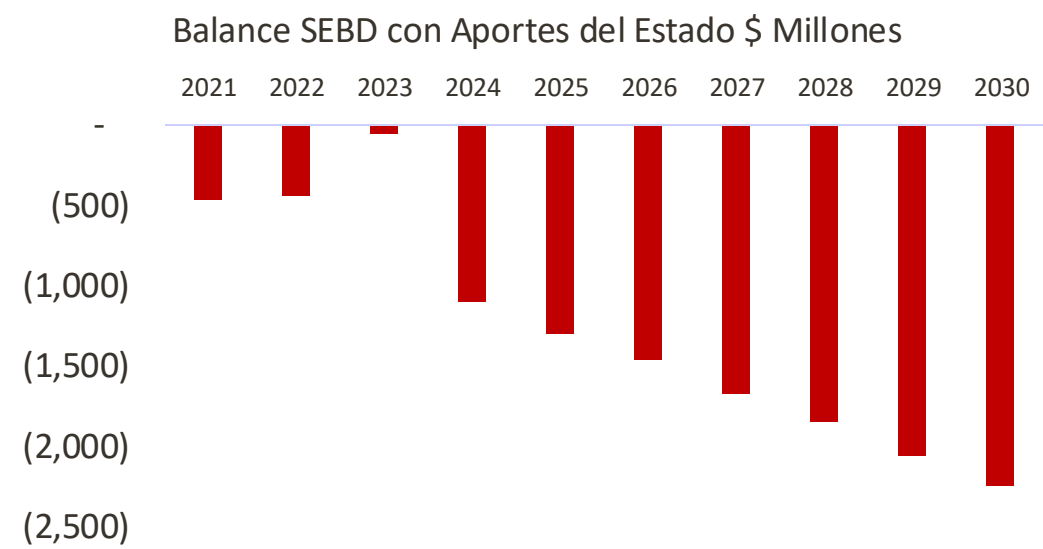
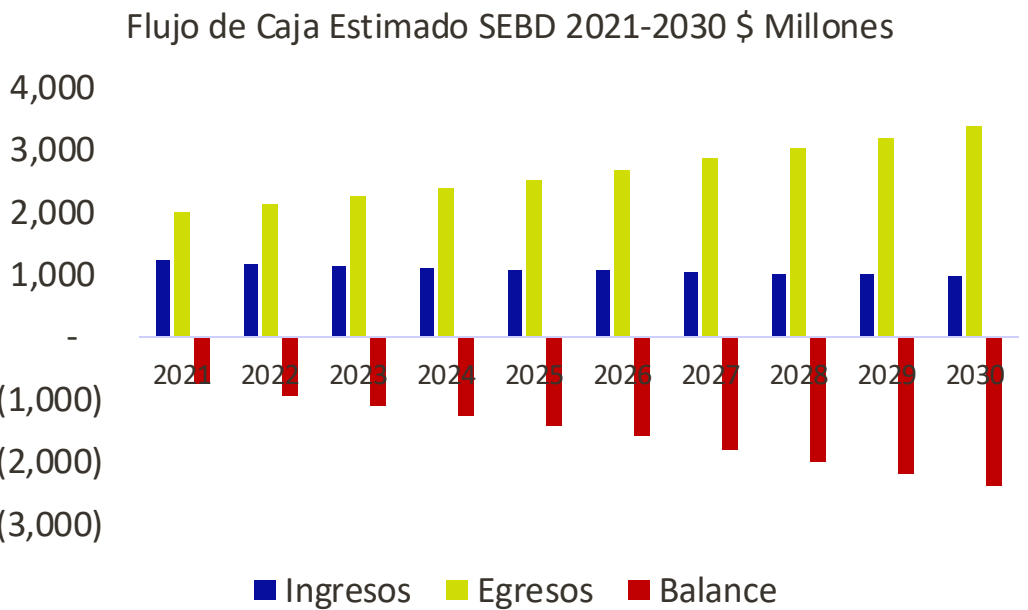
Postergar la decisión tendrá **graves consecuencias**, económicas, políticas y sociales para el país".

*Junta Técnica Actuarial
Presentado a la Junta Directiva de la CSS y al
Órgano Ejecutivo*

Agosto de 2022

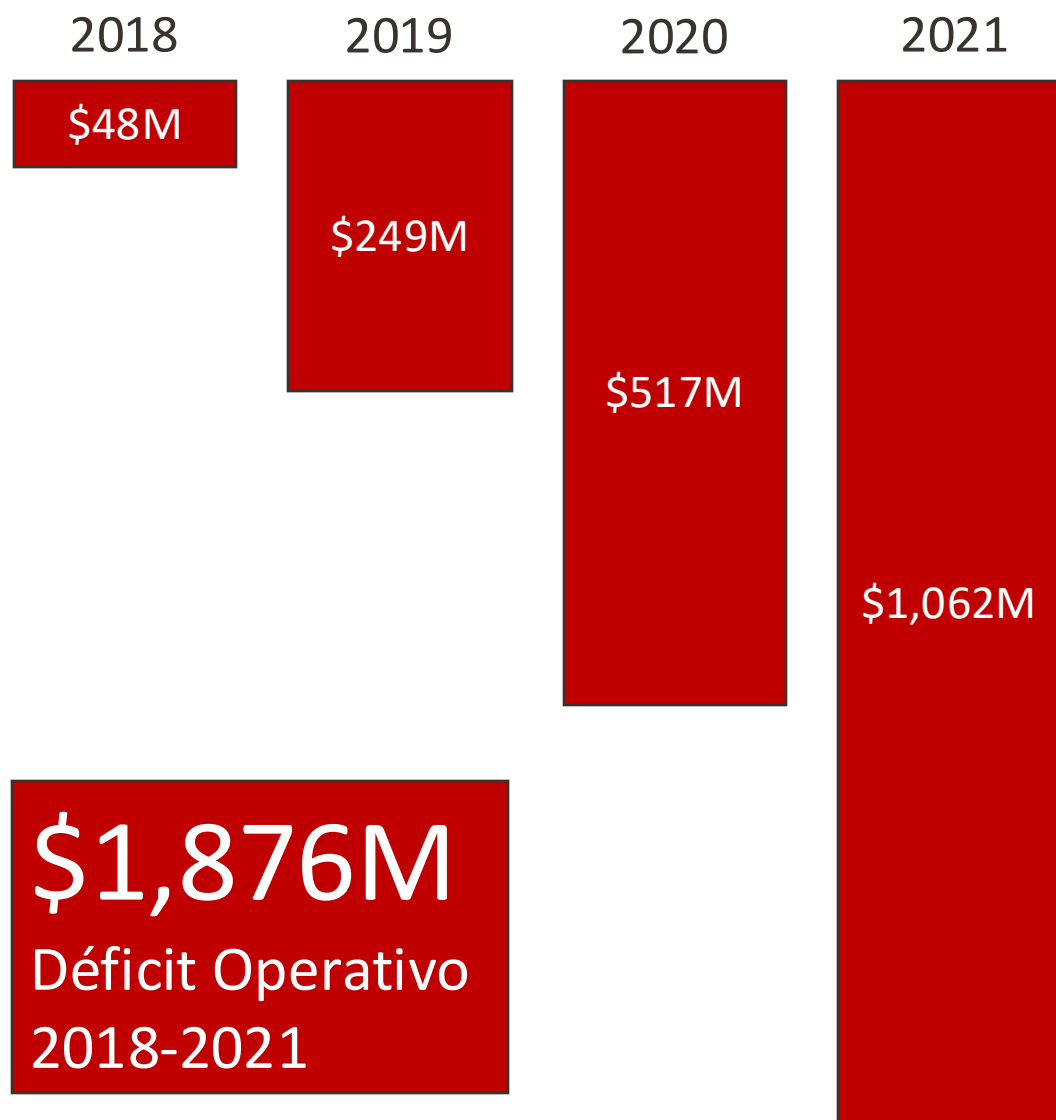
Flujo de Caja Estimado: SEBD (2020-2030)

JTA y la OIT recomiendan y realizan proyecciones a largo plazo: +70 años



- Tanto la JTA como el Departamento Actuarial de la CSS han advertido reiteradamente (tanto a la JD de la CSS como al Órgano Ejecutivo), a partir de la década de 2010´s sobre el agotamiento de las reservas, tal como ha sido proyectado.
- Solamente en el periodo 2021-2030, el déficit operativo acumulado, luego de haber consumido el total del Fideicomiso IVM (\$1,500 Millones), alcanza aproximadamente \$12,600 Millones.

JTA: Flujo Financiero del Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido (SEBD) Déficit Operativo 2018-2021



"Las reservas del SEBD, y del Fideicomiso a favor del IVM **se agotarán entre finales de 2023** e inicios de 2024, **si no se hace nada**."

Esta conclusión **fue advertida ya en el informe 2019**. Igualmente, esta situación (el agotamiento de las reservas a mediados de la década de 2020's) ha sido **advertida en múltiples ocasiones a la Junta Directiva de la CSS y al Órgano Ejecutivo**, en los informes actuariales de la CSS y de la Junta Técnica Actuarial **desde principios de la década de 2010's**.

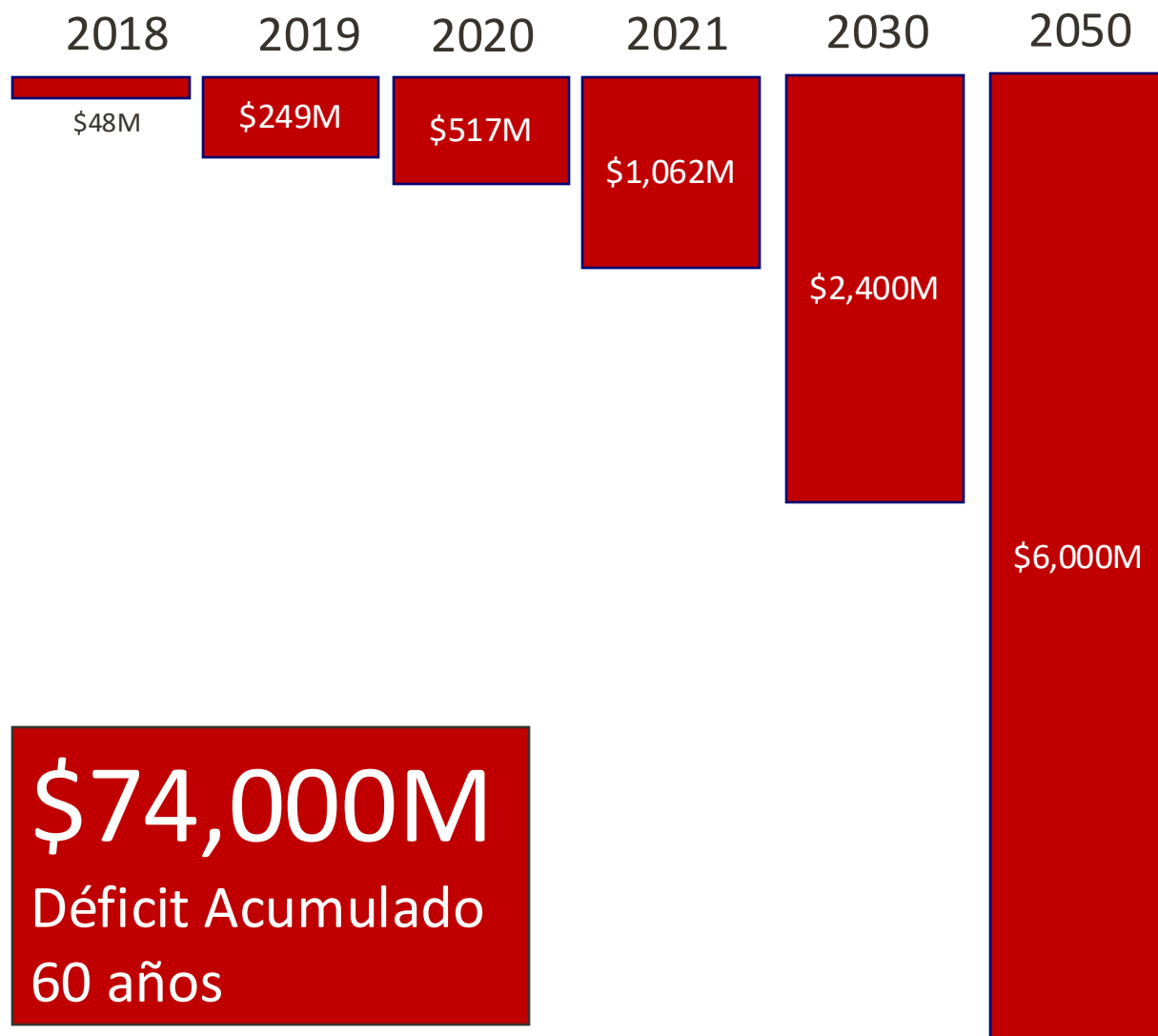
*Junta Técnica Actuarial
Presentado a la Junta Directiva de la CSS y al Órgano Ejecutivo
Agosto de 2022*

- JTA recomienda que la CSS solicite al fiduciario del Fideicomiso a favor de IVM (Fideicomiso IVM, \$1,500M) los fondos necesarios para cubrir el déficit real del SEBD.
- JTA estima que los estados financieros 2020 sub estiman el déficit del SEBD en 13%.
- JTA recomienda la entrega del informe de auditoría por parte de la Contraloría General de la República.
- JTA estima que el déficit operativo de 2021 sería \$1,062 Millones.
- El déficit operativo 2018-2021 estimado por la JT es de aproximadamente \$1,900 Millones.
- Una vez retirados estos fondos del Fideicomiso IVM, quedarían pocos recursos para cubrir el déficit 2022.

Las estimaciones de la JTA apuntan a déficit anuales de aproximadamente \$2,400 y \$6,000 Millones en 2030 y 2050, respectivamente.

Fuente: Junta Técnica Actuarial, Informe para la Junta Directiva de la CSS y Poder Ejecutivo (MEF), Agosto 2022.

JTA: Déficit del Programa IVM (SEBD) Largo Plazo



Una proyección a 10 años no permite visualizar la magnitud del problema financiero que enfrenta el SEBD, **si no se hace nada**.

- El déficit operativo 2018-2021 es de aproximadamente \$1,900 Millones.
- Durante el periodo 2020-2030, el déficit podría alcanzar \$11,800 Millones.
- A 2050, solamente en ese año el déficit podría alcanzar aproximadamente \$6,000 Millones.
- El déficit acumulado estimado de los próximos 60 años se estima en \$74,000M.

Ignorar el problema no es una opción.
Condicionar los cambios no es una opción.
Es posible equilibrar el SEBD.
***La solución está con el aporte de todos:
El Estado, el Empleador y el Trabajador.***

Escenarios Evaluados por la JTA para Equilibrar el SEBD

Escenario Actual	
Edad Referencia H-M	62-57
Tasa de Reemplazo	60%
Cuota Obrero Patronal	13.5%
Años de Cuota	20
Aporte del Estado/Año \$M	140
Duración de las Reservas	2023

0. Sin Cambios Paramétricos	
Edad Referencia H-M	62-57
Tasa de Reemplazo	60%
Cuota Obrero Patronal	13.5%
Años de Cuota	20
Aporte del Estado/Año \$M	3,234
Duración de las Reservas	2080

1. Mantiene la Edad de Jubilación	
Edad Referencia H-M	62-57
Tasa de Reemplazo	40%
Cuota Obrero Patronal	18.5%
Años de Cuota	25
Aporte del Estado/Año \$M	900
Duración de las Reservas	2034

2. Mantiene Cuota Obrero-Patronal	
Edad Referencia H-M	63-58
Tasa de Reemplazo	40%
Cuota Obrero Patronal	13.5%
Años de Cuota	20
Aporte del Estado/Año \$M	1,500
Duración de las Reservas	2037

3. Mantiene Cuota Obrero-Patronal	
Edad Referencia H-M	65-60
Tasa de Reemplazo	50%
Cuota Obrero Patronal	13.5%
Años de Cuota	25
Aporte del Estado/Año \$M	1,100
Duración de las Reservas	2035

Escenarios Evaluados por la JTA para Equilibrar el SEBD (2)

Escenario Actual	
Edad Referencia H-M	62-57
Tasa de Reemplazo	60%
Cuota Obrero Patronal	13.5%
Años de Cuota	20
Aporte del Estado/Año \$M	140
Duración de las Reservas	2023

4. Mantiene Años Cuota	
Edad Referencia H-M	65-60
Tasa de Reemplazo	50%
Cuota Obrero Patronal	16.5%
Años de Cuota	20
Aporte del Estado/Año \$M	1,100
Duración de las Reservas	2036

5. Mantiene Tasa Reemplazo	
Edad Referencia H-M	64-59
Tasa de Reemplazo	60%
Cuota Obrero Patronal	16.5%
Años de Cuota	25
Aporte del Estado/Año \$M	1,140
Duración de las Reservas	2036

6. Mantiene Tasa de Reemplazo	
Edad Referencia H-M	65-62
Tasa de Reemplazo	60%
Cuota Obrero Patronal	13.5%
Años de Cuota	20
Aporte del Estado/Año \$M	1,140
Duración de las Reservas	2035

7. Largo Plazo	
Edad Referencia H-M	65-65
Tasa de Reemplazo	50%
Cuota Obrero Patronal	16.5%
Años de Cuota	25
Aporte del Estado/Año \$M	1,140
Duración de las Reservas	2045

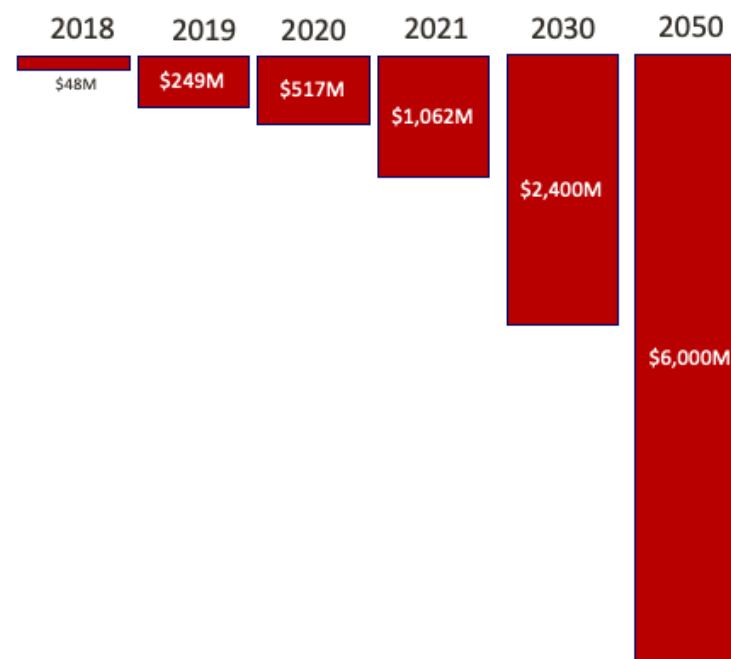
8. Largo Plazo	
Edad Referencia H-M	67-62
Tasa de Reemplazo	50%
Cuota Obrero Patronal	16.5%
Años de Cuota	20
Aporte del Estado/Año \$M	1,140
Duración de las Reservas	2043

JTA: Escenario Actual y Sin Cambios Paramétricos

Escenario Actual	
Edad Referencia H-M	62-57
Tasa de Reemplazo	60%
Cuota Obrero Patronal	13.5%
Años de Cuota	20
Aporte del Estado/Año \$M	140
Duración de las Reservas	2023

0. Sin Cambios Paramétricos	
Edad Referencia H-M	62-57
Tasa de Reemplazo	60%
Cuota Obrero Patronal	13.5%
Años de Cuota	20
Aporte del Estado/Año \$M	3,234
Duración de las Reservas	2080

- Bajo el Escenario Actual, las reservas se agotarán durante el año 2023.
- Para cubrir el déficit a largo plazo, estimado por la JTA en \$74,000 Millones durante los próximos 60 años, el Estado tendría que realizar aportes anuales por el orden de \$3,234 Millones (hoy en día, el aporte es de \$140 Millones por año).
- Los aportes del Estado pasarían (sobre la base de un PIB de \$70,000 Millones), de 0.2% a 4.6% del PIB.



Dentro del Proyecto de Presupuesto General del Estado (PGE) para 2023 del Gobierno Central:

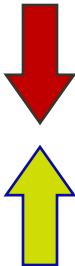
- Ingresos Corrientes: \$10,600M
- Ingresos Tributarios: \$6,450M
- Ingresos de ISR: \$2,925M

Los aportes requeridos de \$3,234M representan:

- 30% de los Ingresos Corrientes;
- 50% de los Ingresos Tributarios;
- 110% de los Ingresos de ISR.

Escenarios Evaluados por la JTA (8)
Ajustes Paramétricos, con aportes del Estado, **extenderían la vida del SEBD: 2034 - 2045**

1. Mantiene la Edad de Jubilación	
2. Mantiene la Cuota Obrero Patronal	
3. Mantiene la Cuota Obrero Patronal 2	
4. Mantiene Años Cuota	
5. Mantiene Tasa de Reemplazo	
6. Mantiene Tasa de Reemplazo 2	
7. Largo Plazo	
8. Largo Plazo 2	
Vigencia Situación Actual	2023
Vigencia con Ajustes Paramétricos y Aportes	2034 2045



- El Informe Técnico de la JTA evalúa la situación actual y a cuanto asciende el déficit de no hacer nada (si fuese cubierto en su totalidad por el Estado, unos \$3,234M por año hasta 2080).
- De igual forma, evalúa 8 Escenarios que combinan cambios en las medidas paramétricas y los aportes del Estado, logrando extender significativamente la viabilidad del SEBD.

Parámetro	Actual	Rango Evaluado
Edad de Jubilación - Mujer	57	57 - 65
Edad de Jubilación - Hombre	62	62 - 67
Cuota Obrero Patronal	13.5%	13.5% - 16.5%
Años Cuota	20	20 - 25
Tasa de Reemplazo	60%	40% - 60%
Aportes del Estado \$M	140	900 – 1,500

ELEMENTE
www.elemente.com.pa