

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE REFORMA PREVISIONAL PRESENTADA POR EL GOES EN 2016

LINEAMIENTOS PARA UNA NUEVA PROPUESTA
DE REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE REFORMA PREVISIONAL PRESENTADA POR EL GOES EN 2016

LINEAMIENTOS PARA UNA NUEVA PROPUESTA
DE REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Marzo de 2017

331.252

P438a Pérez Trejo, Carlos Armando, 1971-

sv Análisis de la propuesta de reforma previsional presentada por el GOES en 2016 [recurso electrónico] : Lineamientos para una nueva propuesta de reforma del sistema previsional / Carlos Armando Pérez Trejo -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2017.

1 recurso electrónico, (44 p. ; 28 cm.)

Datos electrónicos (1 archivo : pdf, 6.30 mb). -- <http://www.repo.funde.org/>.

ISBN 978-99961-49-50-4 (E-Book)

1. Sistema previsional-El Salvador. 2. Finanzas públicas. 3. Deuda pública.
I. Título.

BINA/jmh

FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE.

Una publicación del Área de Macroeconomía y Desarrollo.

Primera Edición E-Book

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Marzo 2017.

Investigación elaborada por:

Carlos Armando Pérez.

Revisión y edición:

Rommel Rodríguez.

Diseño editorial y diagramación:

Contracorriente Editores.

© FUNDE, 2017.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre y cuando se cite a la FUNDE.

Con el apoyo de:



CONTENIDO

Introducción.....	06
Antecedentes de las reformas al sistema previsional.....	08
<i>Antecedentes.....</i>	<i>08</i>
<i>Proceso de la reforma previsional desde 1996.....</i>	<i>10</i>
<i>Incidencia de las reformas en las finanzas públicas.....</i>	<i>14</i>
Propuesta de reforma del Gobierno de El Salvador	18
<i>Principales disposiciones.....</i>	<i>18</i>
<i>Cifras de la propuesta de reforma</i>	<i>20</i>
Informe de cuantificación actuarial y financiera de Farell Grupo de Consultoría	28
Conclusiones del análisis.....	34
Líneas para elaborar una nueva propuesta de reforma previsional.....	36
Referencias.....	42

INTRODUCCIÓN

UNO DE LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DEL ESTADO ES PROVEER BIENESTAR A LA POBLACIÓN. EN ESTE AFÁN, LOS SISTEMAS PREVISIONALES BUSCAN SUAVIZAR LA TRANSICIÓN DE LOS TRABAJADORES DESDE LA EDAD LABORAL ACTIVA A LA ETAPA DE RETIRO Y DONDE UNA PENSIÓN JUEGA UN PAPEL ESENCIAL EN EVITAR UN TRAUMA POR HABER DEJADO DE DEVENGAR UN SALARIO PERMANENTE. DESDE SU ORIGEN, ESTE HA SIDO EL OBJETIVO DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES, PERO ÉSTOS DEBEN SER SUJETOS DE AJUSTES PERIÓDICOS CON EL OBJETO DE ADAPTARLOS AL DINAMISMO DE LAS SOCIEDADES Y A LOS CAMBIOS DE LA PIRÁMIDE POBLACIONAL.

Cuando no se hacen los ajustes o reformas necesarias y de manera oportuna, los sistemas entran en crisis y se pone en riesgo el cumplimiento del objetivo fundamental de la previsión social. Esto sucedió en El Salvador en 1996, cuando diferentes diagnósticos auguraban que el sistema antiguo de pensiones no era sostenible, por lo que requería de una reforma. Esta se hizo y entró en vigencia en mayo de 1998.

Y es que los sistemas previsionales presentan fallas, incluso desde su origen. Se vio en la configuración del diseño original del sistema, en 1969, cuando se implementó un modelo basado en beneficios definidos, pero que no guardaban relación con las contribuciones de los cotizantes. Eso lo llevó a la insostenibilidad. En 1996 se aprobó una reforma estructural, migrando a un sistema de capitalización individual, pero no se tomaron las provisiones adecuadas para la absorción del costo de transición. Es más, en los años siguientes se hicieron modificaciones a la reforma, que incrementaron el costo de la transición, complicando enormemente la sostenibilidad financiera del sistema, las finanzas públicas y el valor de las pensiones.

En los últimos años se han revelado diversas propuestas de reforma, algunas que abordan solo una arista en particular, la propuesta del gobierno, por ejemplo; otras que abordan diversas áreas críticas de una o más dimensiones del sistema previsional. El problema es que no se han logrado los consensos necesarios para aprobar una reforma, mientras tanto, los problemas se van agravando.

La falta de consensos forma parte de un contexto mucho más amplio, en el que el sistema político vive en un constante conflicto partidario e ideológico, que impide que se avance en un proceso de construcción de acuerdos de nación, no solo en el ámbito previsional, sino también en los sectores fiscal, económico, seguridad, etc.

Relacionado con lo anterior, el gobierno ha defendido a ultranza su propuesta de reforma, que consiste en migrar a un modelo mixto obligatorio, en el que todos los trabajadores coticen al régimen de reparto, por su ingreso hasta dos salarios mínimos y en el régimen de capitalización por el excedente del umbral mencionado. El gobierno promete una pensión mínima garantizada de forma vitalicia (actualmente de US\$207.60) y los que coticen al régimen de capitalización recibirían una pensión complementaria.

De acuerdo a los posicionamientos iniciales del gobierno la propuesta garantiza la solución de los problemas de las pensiones en El Salvador, pero dicha propuesta ha recibido muchas críticas, porque solo persigue el objetivo de solucionar un problema fiscal: la insolvencia y la iliquidez. De igual forma, el gobierno no demostró que el modelo mixto es sostenible en el tiempo y si se solucionan los problemas fiscales de manera definitiva.

Con el objetivo de contestar estas preguntas y otras relevantes, este estudio analiza la propuesta de reforma del gobierno, analizando sus implicaciones en cobertu-

ra, equidad, valor de pensiones, sostenibilidad del sistema y sostenibilidad fiscal.

La propuesta del gobierno es evaluada también a la luz de un informe actuarial independiente que es encomendado por el gobierno a una compañía consultora extranjera.

Al final, con los análisis hechos se puede concluir con certeza si la propuesta es viable y sostenible y en qué medida soluciona los problemas fiscales o agrava la situación de insostenibilidad que experimenta las finanzas públicas del país.

El estudio parte revisando los antecedentes y la evolución del sistema previsional, así como la incidencia que las reformas han tenido en las finanzas del Estado. En un segundo apartado, se exponen las principales disposiciones de la propuesta del gobierno y un análisis cuantitativo de un conjunto de variables y parámetros que pueden dar la pauta para entender el éxito o fracaso de la propuesta de reforma. En un siguiente apartado se hace el contraste con el informe independiente y se integran sus hallazgos con los análisis propios.

Finalmente, se concluye sobre los análisis hechos y se brinda una serie de líneas generales que pueden orientar sobre los objetivos de una reforma integral, sobre las áreas críticas que ameritan reforma y sobre las medidas que pueden adoptarse y que pueden garantizar cumplir con los objetivos trazados.

ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS AL SISTEMA PREVISIONAL

ANTECEDENTES

La seguridad previsional en El Salvador comenzó en la década de los 30s, pero se institucionalizó recién en 1969, cuando se adoptó un modelo público “de reparto” de beneficios definidos, que no guardaban relación directa con las contribuciones de los cotizantes. A raíz de esta característica del diseño original, el sistema nació con un desequilibrio permanente, que en el mediano plazo conduciría a la obtención de déficits recurrentes, agotando cualquier posibilidad de constituir las reservas suficientes para cubrir las obligaciones contingentes futuras y que a la larga lo llevaría a la insostenibilidad. Es así como en la primera mitad de los noventas, ya se alertaba que los déficits eran más frecuentes y que las reservas se habían estancado.

A lo anterior se sumaba el efecto negativo del cambio que estaba experimentando la pirámide poblacional, que suponía en el mediano plazo una carga creciente e insostenible sobre la población activa:

- ▶ Envejecimiento: la población de más de 60 años pasó de 198,000 personas en 1969 a 424,000 en 1995), como producto de un aumento en la esperanza de vida, la que pasó de 55 años en 1969 a 70 en 1995.
- ▶ La tendencia a la baja de las tasas de fecundidad, que pasó de 6.4 hijos por mujer en 1969 a 3.7 en 1995.
- ▶ Los aumentos constantes en la emigración de trabajadores en edades productivas y reproductivas a otros países.

Estos factores incidieron en la disminución de la “tasa de sostenimiento”, de 12.9 cotizantes activos por cada pensionado en 1984 a 6.8 en 1995, lo que era, en la práctica, la causa manifiesta de los recurrentes déficits previsionales. Ante tal escenario, era necesaria una reforma que diera sostenibilidad financiera al sistema en el mediano plazo.

El proceso de preparación de la reforma previsional comenzó a inicios de los 90s, elaborándose estudios sobre las diferentes opciones disponibles:

- ▶ **Hacer reformas paramétricas al sistema de reparto.** Únicamente se harían ajustes a la edad de retiro, tasas de cotización y tasa de reemplazo; mientras se mantenía la característica principal del sistema: las prestaciones definidas.
- ▶ **Migrar a un sistema mixto obligatorio,** en el que coexistirían dos regímenes, uno público obligatorio que otorga una pensión básica –primer pilar– y un pilar privado que ofrece una pensión complementaria relacionada con las contribuciones del trabajador (Mesa-Lago 2004b, citado en Pérez, 2015).
- ▶ **Migrar a un sistema paralelo voluntario,** caracterizado por la filiación voluntaria del trabajador, quien decide libremente donde cotizar, si en una entidad pública con garantía de coberturas mínimas o en una entidad privada que satisface una mayor pensión derivada de la capitalización del fondo de ahorro.

- ▶ **Migrar a un sistema de capitalización individual,** en el que la pensión resultante se construye con los recursos propios que los trabajadores generan a lo largo de su vida laboral, es decir, aporte y pensión están relacionados. Los afiliados tienen una cuenta individual de contribuciones, propiedad exclusiva de cada uno, en la cual se acreditan sus aportes obligatorios, voluntarios y la rentabilidad de las inversiones realizadas con los ahorros acumulados (Mendiola y Otros, 2013, citados en Pérez, 2015)

De acuerdo a Pérez (2015), cada modelo tiene sus ventajas y desventajas, las que dependiendo de las características del país y las condiciones en las que se implemente cada uno, pueden ser exitosos o fracasar. En el caso de los sistemas de reparto, la ventaja es la garantía de recibir una pensión con un valor definido previamente; aunque ello implica que el sistema sea sostenible financieramente y que el Estado mantenga cuentas fiscales estables en el largo plazo, de lo contrario la mencionada seguridad se vuelve incertidumbre. Los sistemas de capitalización individual tienen la ventaja de no sujetarse a la sostenibilidad fiscal de los países, pero están expuestos a los riesgos financieros del portafolio de inversiones y a las fluctuaciones del ciclo económico, por lo que cualquier shock financiero o económico puede causar pérdidas irreparables al sistema.

Al final, la decisión del gobierno fue migrar a un sistema de capitalización individual, buscando en primer lugar resolver la insostenibilidad financiera del régimen

de reparto, pero también, aumentar la cobertura, garantizar una pensión digna atada a la capitalización individual y, generar una masa de ahorro que contribuyera al desarrollo del mercado de capitales y al financiamiento de la inversión productiva del país.

PROCESO DE LA REFORMA PREVISIONAL DESDE 1996

La Ley de Ahorro para Pensiones (Ley SAP) –D.L. 927– fue aprobada el 20 de diciembre de 1996 y entró en vigor en mayo de 1998, siendo su principal característica las “contribuciones definidas”, en el que los beneficios se otorgarían en función de lo aportado por el cotizante durante su vida laboral y los rendimientos de las inversiones en las que hayan sido colocados dichos aportes (capitalización individual-privado).

En dicha lógica, uno de los cambios fundamentales de la reforma fue la eliminación de la pensión definida, que anteriormente podía llegar hasta el 80% del salario básico para los empleados privados y 100% para los empleados públicos, ambos con 35 años de cotizaciones.

La nueva ley clasificó los trabajadores en cuatro grupos, cada uno con sus propias características para el cálculo de los beneficios:

a) Obligados al SAP: de los que se distinguen dos subgrupos: a) Obligados A, afiliados menores de 36 años tras-

el sistema nació con un desequilibrio permanente, que en el mediano plazo conduciría a la obtención de déficits recurrentes, agotando cualquier posibilidad de constituir las reservas suficientes para cubrir las obligaciones contingentes futuras y que a la larga lo llevaría a la insostenibilidad

ladados desde el antiguo sistema y b) Obligados B, nuevos elementos de la fuerza de trabajo.

- b) Optados al SAP:** afiliados mayores de 36 años y menores a 55 los hombres y 50 años las mujeres, que por decisión propia decidieron trasladarse al SAP.
- c) Optados al SPP:** afiliados mayores de 36 años y menores a 55 los hombres y 50 años las mujeres, que por decisión propia decidieron seguir cotizando al SPP.
- d) Obligados al SPP:** afiliados mayores a 55 años los hombres y 50 las mujeres.

Para los cotizantes trasladados al SAP, la ley dispuso que se les otorgara un reconocimiento por el tiempo de servicio durante el cual cotizaron al antiguo sistema. Dicho reconocimiento se denominó Certificado de Traspaso (CT), que se calculaba con base

Tabla 1**Cambio de tasas de cotización en reforma previsional de 1996**

Antiguo sistema de reparto		Nuevo sistema	
Grupos	Tasa	Grupos	Tasa
ISSS	3.5%	SAP (capitaliz. Indiv.)	13.0%
INPEP Administrativos	9.0%	SPP (benef. definidos)	14.0%
INPEP Docentes	12.0%		

Fuente: elaboración propia con base a la Ley SAP.

a los últimos 12 salarios cotizados hasta diciembre 1996 y el total de meses cotizados.

La reforma incluyó un aumento gradual y una equiparación en la tasa de cotización de los cotizantes del sector público y privado, como se ilustra en la Tabla 1.

En el nuevo sistema, la mayor tasa del SPP se explica por la proximidad de los cotizantes de dicho régimen a la edad de retiro.

Otro cambio importante fue el aumento de los años de cotización mínimos para tener derecho a la pensión por vejez, que en el antiguo sistema se situaban en 14.5 años para los cotizantes del sector privado que cotizaban al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y 15 años para los empleados públicos que cotizaban al Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). En el nuevo sistema se exigirían 25 años como mínimo, excepto para los trabajadores que se quedaran en el SPP, para quienes se estableció un período gradual de entre 15 y 25 años, con

base a su edad al momento en que la reforma entró en vigor.

En lo administrativo, la reforma estableció que los beneficios de los vigentes y futuros pensionados del antiguo sistema, la redención de los certificados de traspaso (CT), la garantía de la pensión mínima a los cotizantes del SAP y los gastos administrativos del INPEP y la unidad de pensiones del ISSS fueran cubiertos, en primer lugar con las cotizaciones y aportaciones al INPEP e ISSS y luego con las reservas técnicas existentes.

Se dispuso también que, desde la entrada en vigor la reforma, el Ministerio de Hacienda debía constituir un fondo de amortización para el pago de las obligaciones mencionadas y la garantía estatal de la pensión mínima una vez agotadas las reservas técnicas de los institutos, para lo cual se destinaría un 0.5% del presupuesto general del Estado desde 1998 a 2000, 1% de 2001 a 2010 y 1.5% a partir de 2011 (Art. 224 ley SAP).

Tal como lo manifiesta Pérez (2015), la ley SAP establecía un proceso ordenado de transición del antiguo al nuevo sistema, suponiendo que las reservas técnicas eran suficientes para cubrir las obligaciones previsionales por al menos 10 años a partir de la entrada en vigor de la reforma; pero, como se verá más adelante, las reservas del ISSS se agotaron en octubre de 2000 y las del INPEP en agosto de 2002, por lo que el gobierno central tuvo que comenzar a hacer transferencias a dichas entidades para completar los pagos y luego, desde 2003, financió el 100% de dichas obligaciones con recursos del presupuesto del Estado, mientras que, no obstante hacer la asignación del porcentaje para el fondo de amortización, tales recursos se utilizaron directamente para cubrir las necesidades del año en curso.

En los años siguientes a la entrada en vigor de la ley SAP, se introdujo una serie de modificaciones al sistema, las que en su mayoría, estaban destinadas a mejorar la eficiencia de los procesos, pero además, en 2003 y en 2006 se aprobaron dos reformas que alteraron el horizonte de sostenibilidad del nuevo sistema, como se verá más adelante:

El D.L. 1217 del 11 de abril de 2003, en el que se concedió un Certificado de Traspaso Complementario (CTC) al cotizante trasladado al SAP y el valor de su pensión resultare inferior a la que hubiera tenido derecho en el sistema antiguo.

El D.L. 100 del 13 de septiembre de 2006, que derogó el anterior D.L. 1217 y dispuso que al grupo de optados al SAP se les otorgara una pensión definida y vitalicia similar a la que obtienen los que se quedaron en el SPP. Este decreto también eliminó la pensión anticipada (el derecho de pensionarse al alcanzar 30 años de cotizaciones sin haber cumplido la edad mínima de retiro).

A partir de la aprobación del D.L. 100, el grupo de cotizantes “optados al SAP” se dividió en dos subgrupos:

- a) **Optados A:** afiliados a quienes se aplica las disposiciones del D.L. 1217¹, es decir, si la pensión calculada con base al mecanismo de renta programada es menor a la que hubiesen recibido en el SPP, el Estado le equipara la pensión a esta última. Cuando se agota la cuenta individual de ahorro para pensiones (CIAP), gozan de la garantía de pensión mínima.
- b) **Optados B:** Afiliados a quienes se aplica el D.L. 100, es decir, gozan de una pensión similar a la otorgada en el SPP (30% por los primeros tres años de cotización y 1.5% por cada año adicional).

1. Aunque el D.L. 100 derogó el D.L. 1217, aquellos cotizantes que hubieran adquirido el derecho antes de la derogatoria, mantendrían el tratamiento establecido en el decreto 1217.

En septiembre de 2006, se aprobó otra reforma trascendental al sistema previsional en el país. Luego de las elecciones legislativas de marzo 2006, se dio un cambio sustancial en la aritmética legislativa, con lo que se avizoraba un panorama difícil para el Órgano Ejecutivo en cuanto a la contratación de deuda pública, al requerir la aprobación por mayoría calificada (56 votos), proporción complicada para el partido oficial (ARENA), pues aun contando con el apoyo de otros partidos, como el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), apenas se llegaba a 49 votos.

Ante dicha situación, el gobierno elaboró un plan para asegurar el financiamiento de las transferencias a los institutos de pensiones sin la necesidad de la aprobación por mayoría calificada. Es así como a través del D.L. 98 del 13 de septiembre de 2006, se creó el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), cuyo objeto era atender exclusivamente las obligaciones generadas por el sistema previsional, para lo cual podría emitir Certificados de Inversión Previsional (CIP), entregando luego dichos recursos a los fideicomisarios (ISSS e INPEP), entidades responsables del pago de las pensiones.

Los certificados de inversión se emitirían en dos categorías:

a) CIP A: Cuyos recursos debían destinarse únicamente al pago de las prestaciones con los pensionados del SPP (Art. 16 Ley FOP). Se emiten a un plazo

de 25 años y devengaban un interés ajustable semestralmente equivalente a la tasa LIBOR a 180 días, más una sobretasa de 0.75%

b) CIP B: utilizados para sustituir los certificados de traspaso (Art. 14 Ley FOP). Éstos también se emiten a 25 años y a partir del cuarto año de emisión devengan la misma tasa de rendimiento que los CIP “A”.

En el primer caso, la ley establecía que debían ser adquiridos por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), hasta por el 30% de los activos del fondo de pensiones. Más adelante, en marzo de 2012, dio límite fue aumentado a 45% (D.L. 1036 del 29 de marzo de 2012). Por su parte, los CIP “B” no implican movimiento de dinero, sino que son entregados a las AFP en sustitución de los certificados de traspaso.

La tasa LIBOR como referencia para la determinación del rendimiento de los CIP fue declarada inconstitucional según fallo de la Sala de lo Constitucional de fecha 23 de diciembre de 2014. En el fallo, la Sala ordenó a la Asamblea Legislativa a establecer otro mecanismo para determinar la tasa de rendimiento. Dicho mecanismo fue aprobado hasta inicios de 2016 y consiste en la tasa de interés de los depósitos a 360 días, más una sobretasa de 0.25%, hasta ubicarse entre 3.5% y 5.5% (D.L. 287 del 25 de febrero de 2016). En el decreto se estableció que para los años 2016, 2017 y 2018, la tasa debería ser: 3.5%, 3.7% y 3.9%, respectivamente.

Finalmente, en octubre de 2016, ante los problemas de liquidez que el gobierno central ha experimentado en los últimos años, se aprobó una reforma a la Ley del FOP, en la que se estableció que el servicio de la deuda de los CIP se podría pagar mediante la emisión de nuevos CIP, haciendo un juego de suma cero, pero la Sala de lo Constitucional, al admitir una demanda contra dicho decreto, suspendió la vigencia del mismo, aunque hubo tiempo para hacer una emisión con estas características.

INCIDENCIA DE LAS REFORMAS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

La reforma de 1996 implicaba un costo de transición para financiar las obligaciones reales con alrededor de 83,000 pensionados existentes en ese momento y las contingentes con los trabajadores que seguirían inscritos en el SPP. En los estudios previos se estableció dicho costo o déficit actuarial, en aproximadamente US\$9,410 millones (Mesa-Lago y Durán, 1998, citados en Pérez, 2015), los que, en teoría, debían ser cubiertos con las reservas técnicas del ISSS y el INPEP, pero de acuerdo a la Superintendencia de Pensiones, estas solo ascendían a US\$347 millones, habiéndose agotado completamente al tercer año de la vigencia de la reforma.

El déficit actuarial estimado previo a la reforma sufrió un aumento importante en los primeros ocho años de vigencia del

nuevo sistema. Esto se debió a la aprobación de sendos decretos que otorgaban beneficios adicionales a los cotizantes del grupo de “Optados al SAP”: el D.L. 1217 en 2003 y el D.L. 100 en 2006. Los beneficios consistían básicamente en que el Estado debía garantizar a estos cotizantes el pago de una pensión equivalente a la que hubieran recibido en el SPP —a los Optados “A” hasta agotarse la CIAP y a los Optados “B” de manera vitalicia. Como consecuencia, a 2013, el gobierno estimó que el déficit actuarial, a valor actual, ascendía a US\$24,085.2 millones, de los que US\$7,731 millones (32%) correspondía a los beneficios de los Optados al SAP².

Como se expresó antes, la ley SAP dispuso que una vez agotadas las reservas técnicas, el gobierno central debía asumir el costo de transición, para lo cual, debía constituir un fondo de amortización con recursos del presupuesto del Estado, pero aunque las reservas hubieran alcanzado hasta 2009, como lo asumieron los estudios previos, los recursos acumulados hubieran sido insuficientes para cubrir el déficit total, pues a 2009, considerando

2. De las estimaciones previas del déficit actuarial (1996) a las realizadas con datos a 2013, hay un aumento de alrededor de US\$14,700 millones, de los que al descontar lo agregado por los decretos de beneficios a los optados al SAP, quedan aproximadamente US\$6,944 que se explican por el uso de menores tasas de descuento para efectos de calcular el valor presente en 2013.

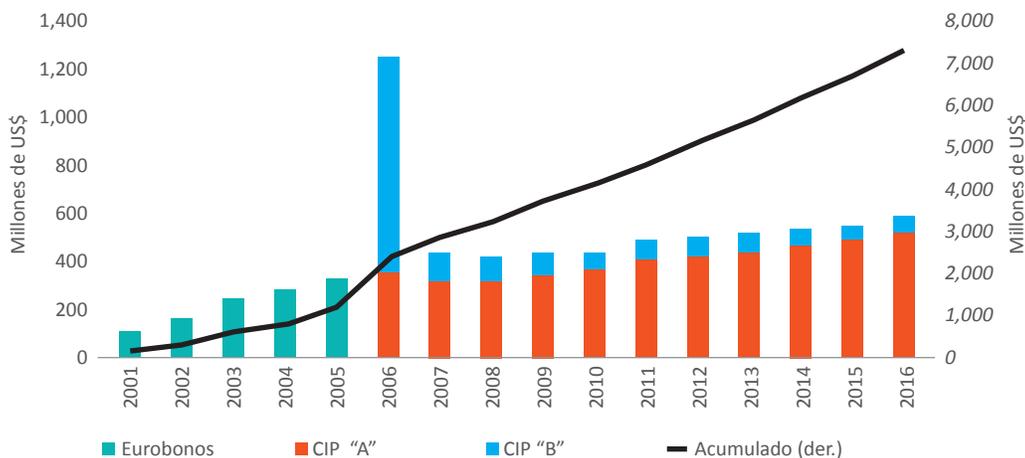
el mayor rendimiento nominal promedio logrado por el fondo de pensiones, entre 1999 y 2001 (12.27%), solo pudo haber llegado a US\$1,065 millones, lo que hubiera alcanzado para hacer frente a tres años de obligaciones del antiguo sistema; pero al haberse agotado las reservas en 2001, a partir de ese año, el gobierno tuvo que cubrir el 100% del déficit previsional.

De 2001 a agosto de 2006, se transfirieron al ISSS y a INPEP US\$1,372 millones para el pago de las pensiones (1.5% del PIB, en promedio), registrándose dicha operación como gasto corriente del gobierno central, financiado con recursos del presupuesto, aunque debido al perfil deficitario de las finanzas públicas, se puede deducir que era

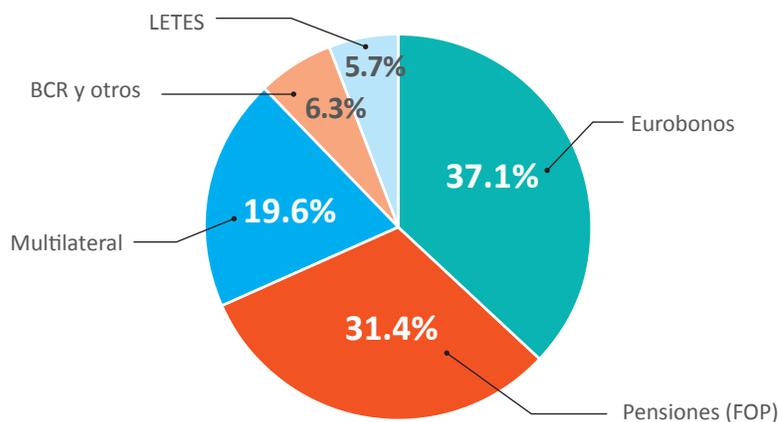
cubierto con la emisión de deuda pública (fundamentalmente eurobonos). Luego, a partir de septiembre de 2006, dicho mecanismo se modificó, asignándole al FOP la obligación de emitir CIP y transferir los recursos obtenidos al ISSS e INPEP para cubrir los beneficios de los pensionados del SPP, habiéndoles transferido hasta diciembre 2016, US\$4,173 millones y emitido más de US\$1,700 millones en CIP “B”. Desde dicho momento, el gobierno no registró más el pago de pensiones como un gasto, sino que únicamente incluye una partida informativa indicando el déficit fiscal incluyendo tal valor. El monto de las emisiones de deuda ha aumentado gradualmente desde 0.7% del PIB en 2001 hasta significar más del 2% del PIB en los últimos años.

Gráfico 1

Transferencias del Gobierno Central al ISSS e INPEP para el pago de pensiones del SPP



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Superintendencia del Sistema Financiero.

Gráfico 2
Composición de la deuda pública 2016


Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

De 2001 a 2016, las transferencias al ISSS y el INPEP, le han significado al gobierno central una carga acumulada de US\$7,269 millones, de los que casi US\$6,000 millones son CIP, convirtiéndose en uno de los componentes más importantes de la deuda pública, al totalizar, a 2016, US\$5,646 millones³, que equivalen a 21.4% del PIB y que es casi un tercio del total (Gráfico 2).

Los bonos emitidos antes de 2006 se pactaron a plazos de 20 y 30 años, a tasas superiores a 7.5%, pero el capital se amortiza al vencimiento, por lo que en el ínterin solo se cubren los intereses. Los CIP, por

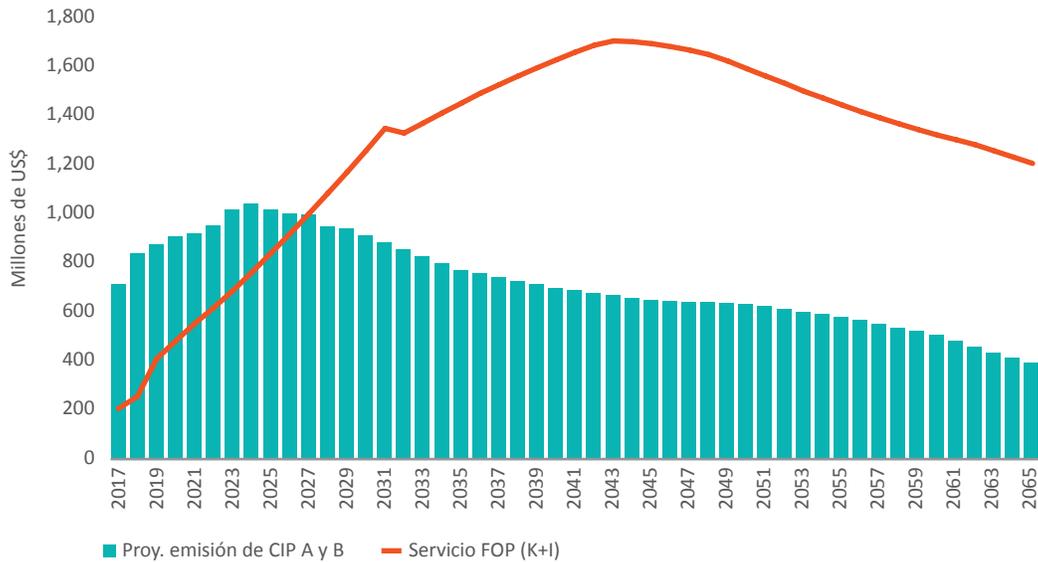
su parte, tienen un programa de pago de intereses y amortización gradual y ascendente establecido en la Ley del FOP.

Desde la primera emisión de CIP, en septiembre de 2006, hasta diciembre de 2016, el gobierno ha abonado a la deuda con el fondo de pensiones US\$955 millones, de los que, el 45% ha sido en concepto de amortización del capital y el 55% restante por intereses. Con ello, el impacto en el presupuesto del Estado ha sido fuerte, habiendo aumentado en el tiempo, de 0.26% del PIB en 2007 a 0.57% en 2016, en la medida que el saldo de la deuda de CIP va siendo más alto y la tasa de interés va hacia el alza. En términos nominales, el servicio de la deuda de los CIP ha pasado de US\$53 millones en 2007 a más de US\$150 millones en 2016 y de acuerdo al

3. Incluye únicamente la deuda en CIP con los fondos de pensiones, los bonos emitidos antes de septiembre de 2006 están comprendidos en el rubro "Eurobonos".

Gráfico 3

Déficit actuarial y servicio de la deuda en el largo plazo



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Superintendencia del Sistema Financiero.

programa de amortización y expectativas de las tasas de interés, en los próximos 20 años superará los US\$1,500 millones y luego comenzará a bajar lentamente.

Asimismo, las estimaciones actuariales para el largo plazo muestran que las responsabilidades del Estado con el antiguo sistema de pensiones llegarán a un máximo alrededor de 2024 y luego comenzarán a bajar pero la obligación persistirá por al menos 70 años más, como se ilustra en el Gráfico 3.

A las proyecciones anteriores debe agregarse, si no se adopta una decisión que corrija el problema de raíz, el déficit actuarial del Instituto de Previsión Social de

la Fuerza Armada (IPSFA), entidad que se declaró en crisis de solvencia en 2016. De acuerdo a Pérez (2015), dicho déficit podría estimarse en un mínimo de US\$1,425 millones, a valor actual.

La carga que el costo de transición de la reforma ha significado para las finanzas públicas ha contribuido, junto con otros elementos de disciplina fiscal y la incapacidad de llegar a acuerdos de nación, al deterioro de la calificación de riesgo soberano (de Baa3 con grado de inversión con Moody's en 2007, a B3 en 2017), lo que a su vez crea un círculo vicioso de aumento en las tasas de interés de la deuda pública, que se traslada luego a la economía de las familias.

PROPUESTA DE REFORMA DEL GOBIERNO DE EL SALVADOR

PRINCIPALES DISPOSICIONES

En febrero de 2016, el gobierno central presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma a la Ley SAP. La premisa de esta propuesta era que la incorporación de reformas al SAP distorsionó el modelo, propiciando que el Estado asumiera cargas financieras que le habían generado inconvenientes estructurales que amenazaban la sostenibilidad fiscal. Con base a ello, se propuso un cambio estructural y normativo en el sistema actual: migrar a un sistema mixto, que garantizara el otorgamiento de beneficios en equilibrio con las finanzas públicas.

El principal elemento de la propuesta era dividir el sistema en dos regímenes que constituirían el modelo mixto:

- ▶ **Régimen de reparto**, basado en la solidaridad intergeneracional, siendo su característica son las prestaciones definidas.
- ▶ **Régimen de capitalización**, basado en el ahorro individual, en el cual la aportación definida de cada afiliado se acumula en una cuenta individual que devenga una rentabilidad, para financiarse una pensión.

El modelo “mixto” propuesto establece que los afiliados coticen a ambos regímenes, partiendo de su nivel de ingreso, de la siguiente manera:

- ▶ Obligatoria en régimen de reparto hasta dos salarios mínimos vigentes del sector comercio y servicios.

- ▶ En el régimen de capitalización, por el excedente de dos salarios mínimos.

Con estas disposiciones, todos los cotizantes activos del SAP pasan obligatoriamente a cotizar al régimen de reparto por los dos primeros salarios mínimos, mientras que los trabajadores que devenguen un salario de hasta dos salarios mínimos, cotizarán exclusivamente en el régimen de reparto. De igual forma, los nuevos elementos de la fuerza de trabajo cotizarán en los dos regímenes.

Junto con el paso obligatorio de los cotizantes al régimen de reparto, la propuesta de ley dispone que debe trasladarse el saldo total de su CIAP, para las personas con ingreso base de hasta dos salarios mínimos; mientras que los que tengan un ingreso base mayor a dicho umbral, se trasladará lo equivalente al cociente de dos salarios mínimos sobre el último ingreso base, multiplicado por el saldo de la CIAP.

Con el cambio de sistema, los beneficios que los pensionados recibirán también se modifican: en primer lugar, una pensión mínima vitalicia garantizada por el régimen de reparto (a pagarse por parte del Estado), que actualmente asciende a US\$207.60 mensual, y un beneficio adicional calculado sobre la base al saldo de la CIAP y bajo la modalidad de renta programada. Al agotarse los recursos de la CIAP, el pensionado únicamente recibirá la pensión mínima. Los certificados de traspaso también deben ser trasladados aplicando el mismo mecanismo de distribución.

La propuesta no contiene cambios a los principales parámetros del sistema, como la edad de retiro, el número de años necesarios para tener derecho a una pensión o la tasa de cotización.

Respecto de la tasa de cotización, se mantiene la tasa actual del SAP (13%), de los que 11.1% se destinaría a la CIAP y 1.9% a cubrir la comisión de la AFP y el seguro de invalidez y sobrevivencia. En el caso de la porción de salario por debajo de los dos salarios mínimos y los cotizantes con salarios inferiores a este límite, el total recaudado se destinaría al fondo de reparto.

La propuesta también mantiene la posibilidad de que si un cotizante no alcanza el tiempo de cotizaciones necesario para pensionarse, se le devuelva lo cotizado y la rentabilidad respectiva por lo cotizado al régimen de capitalización; mientras que por lo cotizado en el régimen de reparto, reciba una “asignación”, equivalente al 10% del ingreso base por cada mes cotizado a cualquiera de los regímenes del sistema.

La reforma mantendría los beneficios concedidos por los D.L. 1217 y D.L. 100 (optados “A” y “B”), pero los deroga para aquellos que aún no han cumplido los requisitos para tener derecho a ellos.

El nuevo régimen de reparto sería administrado por el Instituto Nacional de Pensiones (INP), entidad que podrá manejar los recursos por sí misma o contratar los servicios de las AFP para hacerlo. Esto es: los recursos trasladados como aportes de

los cotizantes actuales del SAP y la recaudación de las cotizaciones de los mismos a partir de la vigencia de la ley. Estos recursos serían utilizados para financiar las obligaciones del Estado con:

CIFRAS DE LA PROPUESTA DE REFORMA

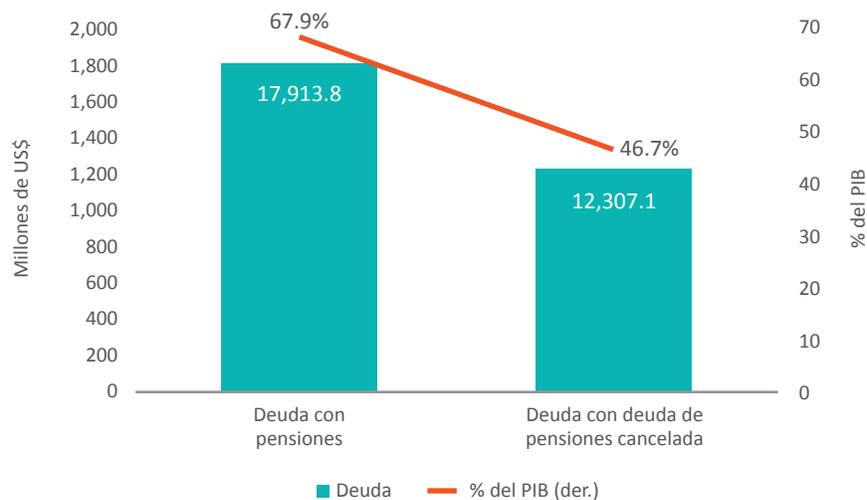
Tal como está acotado en los considerandos del proyecto de decreto, el objetivo fundamental de la reforma impulsada por el gobierno sería resguardar la sostenibilidad fiscal, para lo cual el Estado recibiría en un primer momento un mínimo del 60% del patrimonio de los fondos de pensiones,

lo que equivale a alrededor de US\$5,600 millones⁴. Esto debido a la disposición que ordena el traslado del saldo de las CIAP de todos los cotizantes del SAP que pasarán a formar parte de los dos regímenes resultantes de la reforma.

El traslado del saldo de las CIAP permitiría compensar en su totalidad la deuda que el FOP tiene con los fondos de pensiones, que a diciembre de 2016 ascendía a US\$5,607 millones (21.3% del PIB), con lo que la deuda total del Sector Público no Financiero (SPNF) bajaría sustancialmente, dándole mucho más espacio al gobierno para acumular más deuda (Gráfico 4).

Gráfico 4

Impacto inmediato de la propuesta de sistema mixto en la deuda pública

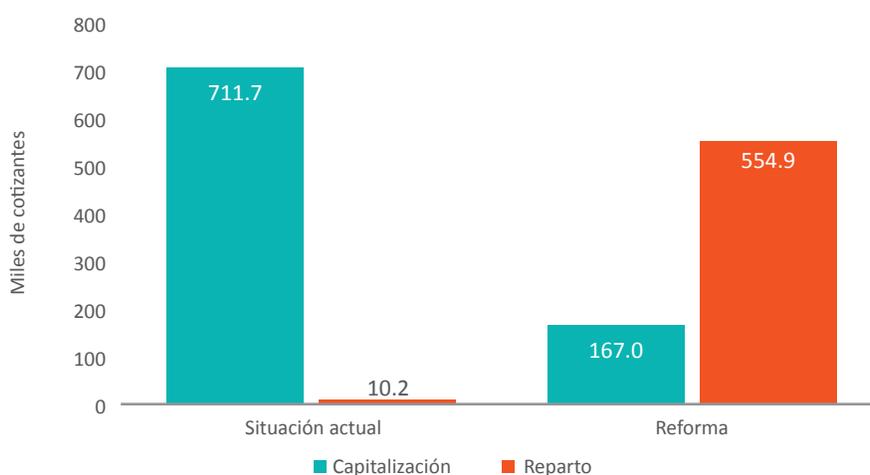


Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

4. Calculado con base al saldo del patrimonio de los fondos de pensiones a diciembre de 2016, US\$9,315 millones.

Gráfico 5

Distribución de cotizantes activos tras la reforma*



* Un elemento de gran relevancia es que al momento de ser presentada la propuesta de reforma por parte del gobierno, los impactos y estimaciones se hicieron considerando el salario mínimo vigente en ese momento (US\$252.60), sin embargo, a partir de enero 2017, éste subió a US\$300.00, por lo que aquí se presentan las cifras asumiendo dicha modificación en el salario mínimo.

Fuente: elaboración propia con datos de la SSF

A partir de la reforma, la estructura de cotizantes cambiaría drásticamente: el SAP pasaría de tener el 98.6% a tan solo el 23% de los cotizantes; mientras que el régimen de reparto se quedaría con el 77% restante y con las cotizaciones que dichos trabajadores aporten mensualmente.

Así las cosas, considerando lo percibido por el sistema en 2016, la Tabla 2 simula como quedaría distribuida la recaudación a partir de la eventual reforma. Lo más relevante es la pérdida de ingresos por parte de las AFP, que son trasladados al régimen de reparto administrado por el Estado.

Tabla 2

Recaudación del sistema de pensiones antes y después de la reforma

Regímenes	situación actual (Mills. US\$)	Reforma (Mills. US\$)	Variación	Compos. c/reforma
Capitalización	718.0	172.1	-76.0%	23.1%
Reparto	26.0	571.9	2099.8%	76.9%
Total	744.0	744.0		100.0%

Fuente: elaboración propia con datos de la SSF

Con el traslado de cotizantes al régimen de reparto, la responsabilidad del pago de los beneficios se distribuye de acuerdo a la proporción de trabajadores de cada régimen:

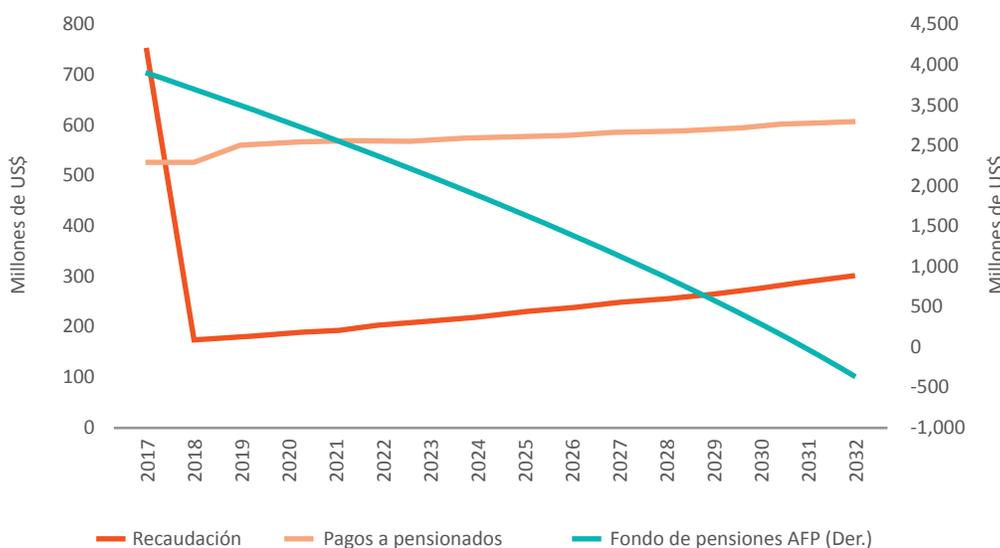
- El régimen de capitalización sería responsable de pagar las pensiones complementarias a los cotizantes que devenguen un salario mayor a dos salarios mínimos, sobre la base del saldo de la CIAP. Las AFP serían también responsables de seguir pagándole a las personas que ya gozan de una pensión otorgada por el SAP.
- El régimen de reparto sería responsable de seguir pagando los beneficios a los pensionados del antiguo sistema y a los cotizantes que con motivo de

la reforma se trasladen del SAP a dicho régimen y los nuevos elementos de la fuerza de trabajo, incluyendo los que trasladen el 100% del saldo de su CIAP y el resto de trabajadores por la porción equivalente a dos salarios mínimos. En todos los casos, el régimen de reparto otorgará una pensión mínima, cuyo valor, de acuerdo a la ley, será determinado en el presupuesto del Estado, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos del gobierno.

Conforme a la distribución de cotizantes, de recaudación y de acuerdo a la tendencia histórica del SAP, el régimen de capitalización presentaría para los próximos 15 años los flujos mostrados e el Gráfico 6. Es de

Gráfico 6

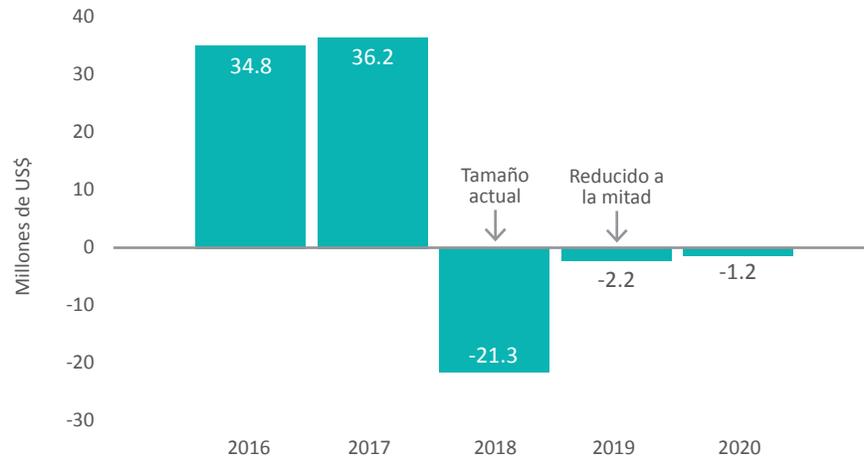
Flujos futuros del régimen de capitalización del sistema mixto



Fuente: elaboración propia con datos de la SSF

Gráfico 7

Flujos futuros del régimen de capitalización del sistema mixto



Fuente: elaboración propia con datos de la SSF

destacar que ante la pérdida de la mayor parte de la recaudación, las AFP tendrían problemas para enfrentar sus obligaciones previsionales, con los ya pensionados y con los futuros, por lo que en el mediano-largo plazo es probable una situación de insostenibilidad del régimen de capitalización.

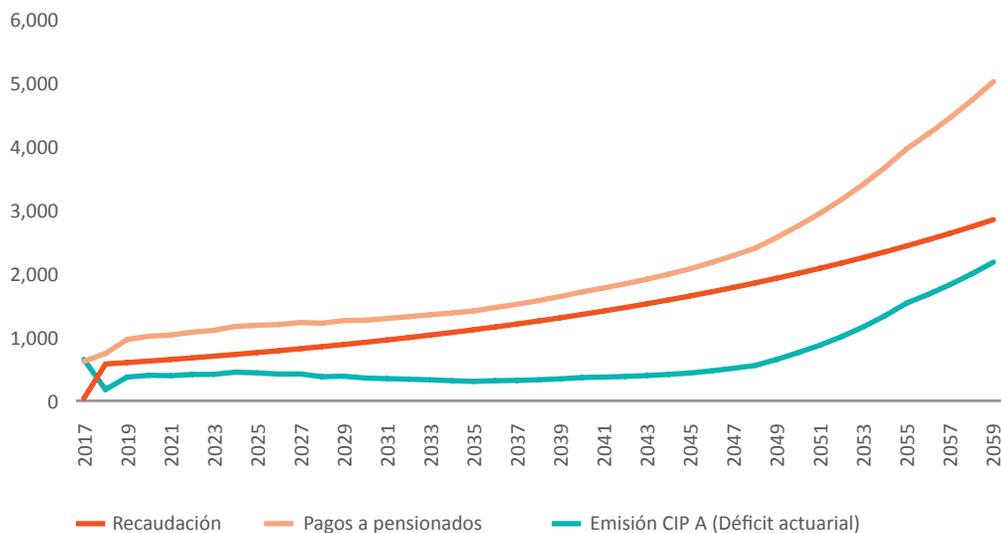
La pérdida de ingresos también tendrá un impacto en las utilidades de las AFP. En los primeros años, dichas entidades deben reducir su tamaño a la mitad, por lo menos, para poder ser sostenibles financieramente, como se muestra en el Gráfico 7. Sin embargo, esta acción drástica es lógica desde el punto de vista que las AFP solo administrarían menos del 25% de los cotizantes al sistema de pensiones.

Por su parte, el régimen de reparto, tomando en cuenta la nueva recaudación a percibir, presenta el horizonte mostrado en el Gráfico 8.

En el gráfico se muestra que desde la entrada en vigencia de la reforma el régimen de reparto sería deficitario, por cuanto el Estado debe cubrir con fondos propios el pago de pensiones a los beneficiarios del antiguo sistema de reparto (costo de transición) y hacer frente a las obligaciones con los nuevos pensionados provenientes de la proporción de cotizantes trasladados desde el SAP. Como la recaudación de cotizaciones no sería suficiente, el Estado debe seguir emitiendo títulos de deuda para completar los pagos. En un primer momento dichos

Gráfico 8

Flujos futuros del régimen de reparto del sistema mixto



Fuente: elaboración propia con datos de la SSF

recursos podrían venir de la venta de CIP a las AFP, pero éstas también presentarán deficiencias de efectivo en el mediano plazo debido a la menor recaudación, por lo que el Estado tendría que recurrir todos los años a los mercados de capitales para fondearse y cumplir las obligaciones legales que se tiene con los pensionandos.

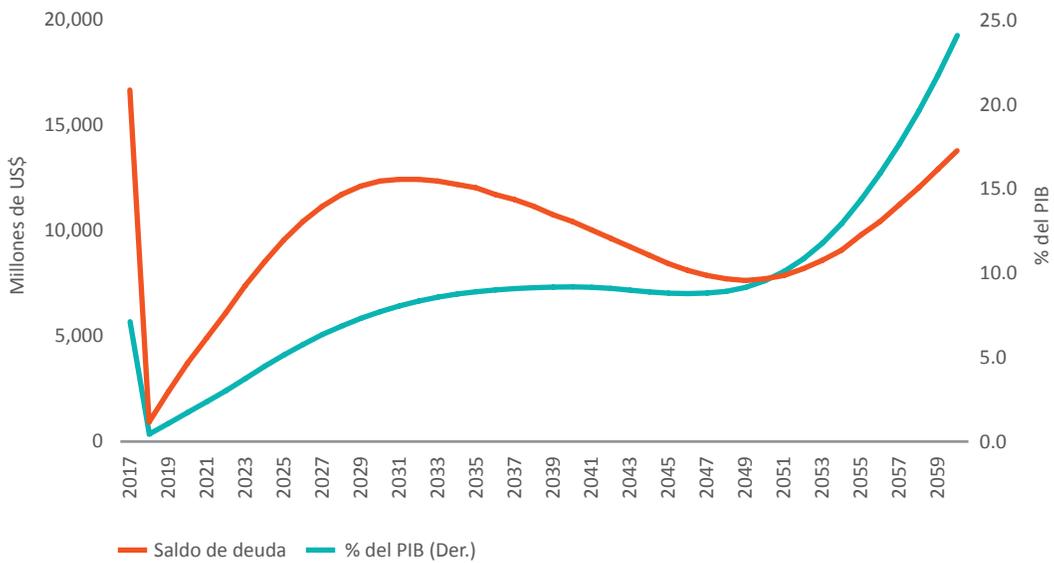
En términos del PIB, en los primeros 12 años, las necesidades de financiamiento promediarían 1.2%, luego disminuyen hasta 0.7% (alrededor de 2035), debido a la caída de los pagos del antiguo sistema, pero luego, derivado del retiro de los cotizantes actuales, el déficit aumentaría a un ritmo acelerado hasta superar los flujos actuales.

También es importante conocer los flujos de la deuda de CIP. Estos caen hasta “cero”, debido a la compensación de la deuda de los actuales CIP, para luego comenzar una nueva subida hasta llegar a los mismos niveles que se tienen actualmente (Gráfico 9).

En cuanto al servicio de la deuda, en los primeros años de vigencia de la reforma son muy bajos (Gráfico 10), lo que representa un alivio importante para las finanzas públicas, ya que actualmente sobrepasan los US\$200 millones anuales y está proyectado que en los próximos años se eleven hasta superar los US\$1,000 millones anuales. Sin embargo, con el paso de los años el servicio post reforma va incrementándose,

Gráfico 9

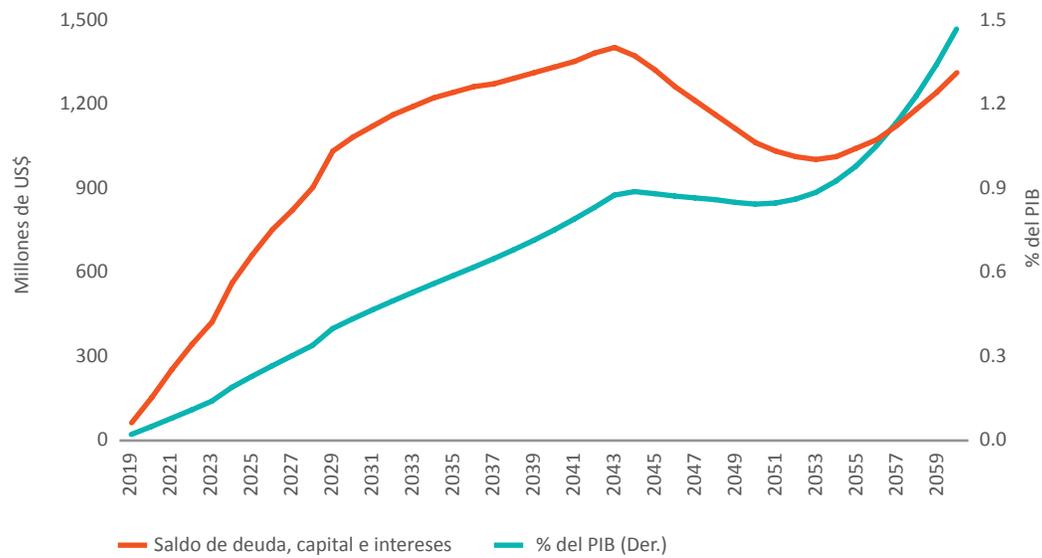
Saldo de la deuda previsual post reforma



Fuente: elaboración propia con datos de la SSF

Gráfico 10

Servicio de la deuda previsual post reforma



Fuente: elaboración propia con datos de la SSF

significando nuevamente una carga muy pesada para el presupuesto del Estado.

De acuerdo a la propuesta de reforma presentada por el gobierno en febrero de 2016, el valor actual de los flujos de la deuda previsional futura luego de la reforma asciende a US\$21,936 millones. Esta estimación se hizo considerando un salario mínimo de US\$252.60, pero éste recientemente ha sido elevado a US\$300.00, por lo que la cantidad de cotizantes del SAP a trasladarse al régimen de reparto es más alta, por lo que los flujos de deuda a cargo del Estado bajan levemente en

el largo plazo, llegando a un nuevo valor actual de aproximadamente US\$20,195 millones, con un horizonte de hasta 2075. Al comparar este dato con el valor actual de los flujos del déficit previsional actual (US\$24,078 millones), se obtendría un ahorro significativo; sin embargo, éste último tiene un horizonte finito que llega hasta 2080, aproximadamente, mientras que el sistema post reforma es perpetuo, por lo el Estado estaría adquiriendo una obligación infinita: por ejemplo, al extender el período hasta 2090, el valor actual del esquema de reforma sobrepasa los US\$31,000 millones.



INFORME DE CUANTIFICACIÓN ACTUARIAL Y FINANCIERA DE FARELL GRUPO DE CONSULTORÍA

La firma Farell Grupo de Consultoría S.C. fue contratada por el gobierno, en 2015, para verificar los impactos de la reforma propuesta. Los resultados del estudio se encuentran en el informe “Cuantificación actuarial y financiera de la propuesta de reforma de pensiones del Gobierno de El Salvador, al 31 de diciembre de 2013”, que fue entregado en febrero de 2016.

El estudio tuvo como resultado la cuantificación del componente de reparto y el costo de la parte proporcional que permanece en el componente de capitalización⁵. Para ello, utilizó los mismos supuestos que en su momento utilizara el gobierno para elaborar los cálculos base para la propuesta de reforma, que se encuentran documentados en el informe “Sistema previsional de El Salvador. Diagnóstico y evaluación de escenarios”. Este último fue elaborado en marzo de 2014 y basa sus resultados con cifras hasta 2011. Posteriormente se hizo una actualización a cifras a 2013 (Julio de 2015), que es el referente para Farell.

5. FUNDE, haciendo uso del derecho de acceso a la información pública consignado en la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) solicitó en junio de 2016 las bases de datos y cálculos que respaldan el informe de Farell, pero no fueron proporcionados por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP). Ante ello, en el mes de julio, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) ha reconvenido a la STPP de conceder dicha información a la IAIP para su análisis. Para más detalles, ver:

<http://alac.funde.org/requests/57cda2d2ab3ab91b141fb5cb#docs>

Farell simuló seis escenarios para estimar el costo de la propuesta de reforma, considerando diversas tasas de rendimiento y de descuento, diversos salarios y densidades de cotización. Dicho ejercicio fue realizado también considerando el sistema actual de capitalización individual, de lo que se obtuvieron los resultados respecto de que sistema resulta más costoso para el Estado.

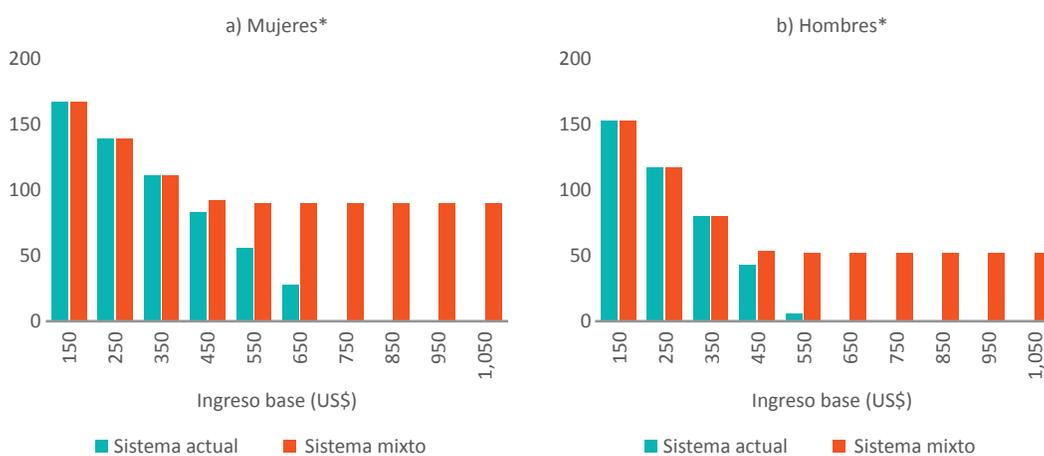
Así las cosas, los primeros resultados del estudio muestran la comparación del costo que significa para las finanzas públicas financiar la garantía de la pensión mínima en ambos sistemas. El Gráfico 11 ilustra uno de los ejercicios, en el que se muestra clara-

mente que tanto para mujeres como hombres, el costo de los beneficios bajo el esquema mixto es mayor que al del esquema actual, indicio de que el costo del esquema mixto puede ser mayor (Farell, 2016).

En el resto de simulaciones, para tasas de interés más bajas o retiro a una edad menor –en el caso de las mujeres–, el costo para el Estado también es más alto en el esquema mixto; mientras que si la tasa de interés sube, en el sistema actual disminuyen los casos que requieren subsidio por parte del Estado, pero en el modelo mixto, todos los casos requieren que el Estado complemente la pensión mínima que garantiza la reforma (Farell, 2016).

Gráfico 11

Costo fiscal (subsidio) de la pensión mínima para distintos niveles de ingreso



* Para ambos casos se considera una densidad de cotización de 75%, retiro a los 60 años y una tasa de interés y de descuento de 3.5%

Fuente: elaboración propia con base a Farell (2016)

Estos resultados se repitieron en los seis escenarios simulados y todas las variantes de parámetros usados en los ejercicios, por lo que la conclusión final del estudio es que en ningún caso el esquema de reforma requiere menos recursos fiscales que bajo el esquema actual. Dicho costo disminuye cuando los cotizantes tienen una densidad de cotización más alta o, como se acotó, cuando la tasa de interés del portafolio de inversiones aumenta, pero “por construcción”, el monto de recursos fiscales bajo el esquema mixto sería por lo menos igual que el requerido bajo el esquema actual, con posibilidades de conducir a un costo mayor (Farell, 2016).

Las simulaciones hechas por Farell respecto al costo fiscal o subsidio de la garantía de la pensión mínima revelan también que la propuesta de reforma tendría importantes implicaciones en materia de equidad. Actualmente, de acuerdo a la ley SAP, el gobierno es responsable de financiar el pago de una pensión mínima a los beneficiarios del SAP cuando se agote el saldo de su CIAP y de completar a aquellos que con su CIAP no alcanzan una pensión mínima, lo que sucede con cotizantes de bajos ingresos. Hasta 2015, esta obligación significó un sacrificio fiscal de US\$15 millones, pero en el largo plazo dicho valor crece significativamente, debido a lo cual se ha convertido en uno de los principales reclamos del gobierno para migrar al modelo mixto.

Como bien lo expresa Farell (2016), al comparar la situación actual con la propuesta

de reforma, el gobierno pasa a cubrir el valor de la pensión mínima de todos los que se pensionen del régimen de capitalización, sin distinguir el nivel de ingreso y desde el primer día de su retiro, con lo que estaría financiando incluso a pensionados de los más altos niveles de ingreso, quienes tienen capacidad para financiar su propia pensión con el saldo de la CIAP. Esta acción significaría un tratamiento inequitativo por parte del Estado.

De la misma forma, el cambio de cálculo del valor de la pensión implica que los cotizantes de más bajos ingresos no vean una mejora en su bienestar, medido por el valor de la pensión, ya que actualmente reciben una pensión mínima (US\$207.60) y el régimen de reparto les garantiza el mismo beneficio. A los cotizantes de ingresos más altos, por su parte, el nuevo modelo les permitiría, hasta cierto nivel de ingreso base, gozar de una pensión más alta respecto a la situación actual (Tabla 3). Esta acción también significaría un retroceso en materia de equidad del sistema previsional, además de mantener la brecha entre hombres y mujeres en perjuicio de estas últimas.

Luego, el informe de Farell compara el valor actual del esquema actual con el esquema mixto, pero con un horizonte mayor que el hecho por el gobierno en su propuesta, en este caso a 100 años. Los resultados muestran que el déficit actuarial de la propuesta asciende a US\$28,178.5 millones, es decir, casi US\$7,000 millones

Tabla 3**Valor de la pensión Sistema actual vs Sistema mixto**

Ingreso base	Mujeres			Hombres		
	Sist. Actual	Sist. Mixto	Difer. (%)	Sist. Actual	Sist. Mixto	Difer. (%)
\$250.00	207.60	207.60	0.0	207.60	207.60	0.0
\$350.00	207.60	207.60	0.0	207.60	207.60	0.0
\$650.00	207.60	207.18	30.1	239.40	290.42	21.3
\$850.00	236.56	325.84	37.7	313.07	364.08	16.3
\$1,050.00	292.22	381.50	30.6	386.73	437.74	13.2
\$1,250.00	347.88	437.16	25.7	460.39	511.40	11.1

Fuente: elaboración propia con base a Farell (2016)

mayor al impacto estimado por el gobierno, por lo que el costo de la reforma sobrepasa el valor actual del sistema de capitalización vigente en más de US\$4,000 millones.

Los siguientes análisis que hace Farell son comparaciones de las necesidades de financiamiento (pago a pensionados y beneficios del SAP) y servicio de la deuda del esquema de reforma versus el esquema actual. Los resultados agregados están en correspondencia con los obtenidos de las simulaciones individuales ya acotadas, es decir, el costo fiscal del sistema mixto es mayor al del sistema actual. Se destaca nuevamente que los resultados de Farell fueron hechos con el salario mínimo vigente en 2015 y como se acotó antes, con el aumento del salario mínimo vigente a partir de enero de 2017, se suaviza el flujo de costos, pero al ser una obligación perpetua, no hay forma en la que el Estado

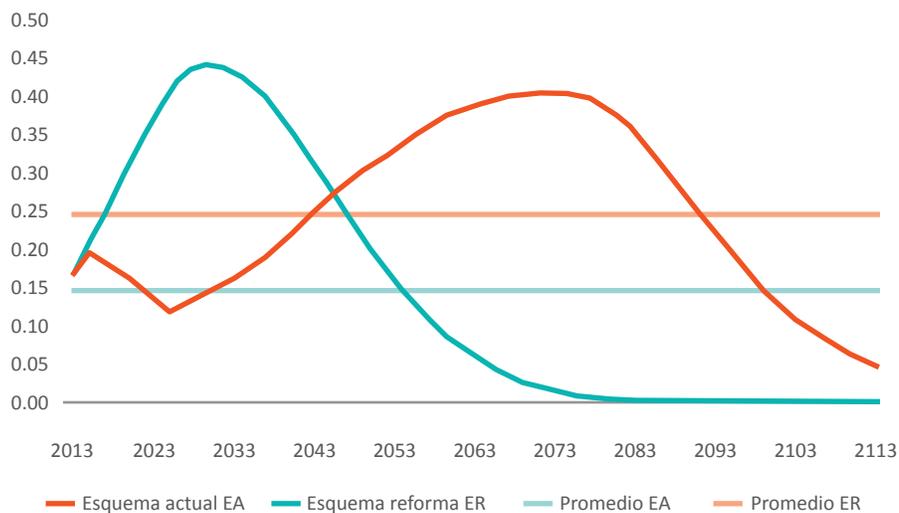
vea reducido el impacto en las finanzas públicas en el largo plazo.

En cuanto al saldo de la deuda, se explica que el esquema actual, aún y cuando presentan mayor variación, su promedio es menor que el esquema de reforma, y al final del período quedan prácticamente en cero, mientras que el saldo insoluto del sistema mixto no se extingue (Gráfico 12). Como se ha acotado antes, el esquema actual termina agotándose cuando se termina de pagar las obligaciones del antiguo sistema, mientras que el esquema de reforma carga con el déficit de operación del nuevo régimen de reparto

Respecto al servicio de la deuda previsional, el informe de Farell sostiene que hasta 2050 el esquema de reforma permite al Estado pagar montos menores en concepto de amortización e intereses, pero desde ese momento se vuelve más oneroso (Gráfico 13).

Gráfico 12

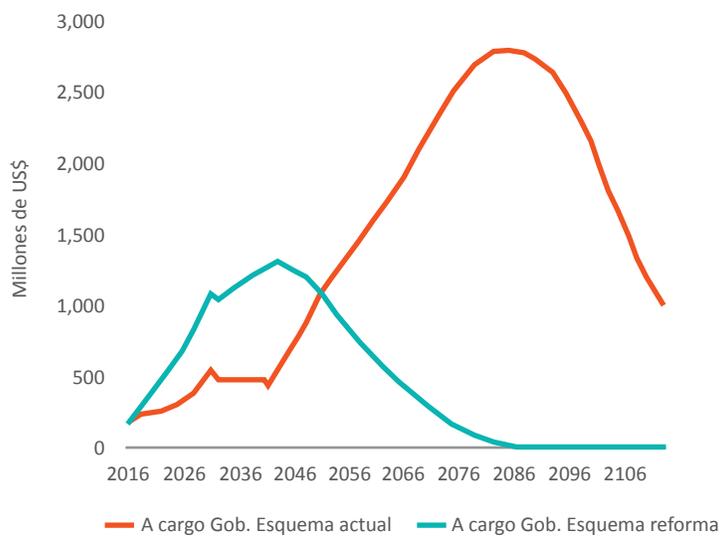
Saldos de la deuda previsual del sistema actual vs el sistema mixto (Farell)



Fuente: Farell (2016)

Gráfico 13

Servicio de la deuda sistema actual vs sistema mixto (Farell)



Fuente: Farell (2016)

De igual forma, el valor actual del esquema actual es de US\$23,280 millones mientras que la reforma implica un valor actual de US\$33,302 millones, lo que significa un encarecimiento de la deuda en alrededor de US\$10,000 millones, a valor actual (Farell, 2016).

Estos resultados son adversos aun considerando la reducción del saldo actual de la deuda en CIP, que por mandato de ley sería compensado con el aporte de las CIAP por parte de los cotizantes que se trasladarían obligatoriamente al régimen de reparto.

Es de mencionar que para el cálculo del servicio de la deuda, Farell utilizó como supuesto la tasa LIBOR a 180 días. Así pues, se estimó que dicha tasa aumentaría de 2015 a 2018 hasta 2.0% promedio anual y permanecería constante en los años siguientes. Este supuesto ya no es válido, por cuanto la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional el mecanismo de fijación de la tasa de interés y desde 2016 se estableció que los CIP futuros pagarían una tasa creciente a partir de 3.5% anual hasta llegar a 5.5%. Esto implicaría entonces un aumento sustancial en el costo de la deuda del sistema mixto.

Con base a los resultados de los análisis hechos, Farell concluye que la migrar a

un sistema mixto solamente lograría dar un respiro moderado a los requerimientos de flujo del sistema de pensiones, a corto plazo y a un costo elevado. El sistema de pensiones seguiría presentando debilidades tanto estructurales como financieras, es decir, el modelo mixto, continuaría presentando déficits operativos y su crecimiento se estaría difiriendo en el tiempo. Como consecuencia, seguiría impactando adversamente en las finanzas públicas.

Ante ello recomienda al gobierno implementar otras medidas de política, por ejemplo, mecanismos que permitan reducir el saldo insoluto de la deuda, a través de: descuentos de deuda, compra de obligaciones a descuento, aportaciones extraordinarias, elevar la edad de retiro, incremento sustantivo en las contribuciones, implantación de contribuciones sobre las pensiones en curso de pago, etc.

Asimismo, sugiere reestructurar los términos y condiciones de la deuda: desacele- rar Amortizaciones, financiarse en tasa fija y/o Utilizar derivados para cubrir posibles incrementos en tasas de interés variables, como lo es la tasa LIBOR a 180 días y aumentar la duración de los instrumentos de fondeo a través de extender los plazos de vencimiento de 25 a 30 años, para las emisiones futuras.

CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS

TAL COMO LO SOSTIENE FARELL (2016) Y OTROS DIAGNÓSTICOS HECHOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES APROBADA EN 1996 TUVO UN COSTO DE TRANSICIÓN DERIVADO DE LAS PENSIONES EN CURSO DE PAGO A LA FECHA DE LA REFORMA Y DEL DÉFICIT DE OPERACIÓN DE LAS FUTURAS PENSIONES A LOS COTIZANTES ACTIVOS DEL SPP (OBLIGADOS Y OPTADOS).

En el primer momento el déficit, si bien, implicaba un sacrificio fiscal, se vislumbraba manejable en el mediano plazo, pero las modificaciones introducidas al sistema en 2003 y 2006, que otorgaron beneficios adicionales a algunos grupos de cotizantes, elevaron dicho costo de manera sustancial, creando una carga fiscal enorme, que luego se constituyó en un problema para la sostenibilidad de las finanzas públicas. A ello se agrega que el gobierno no fue transparente para mostrar que las reservas técnicas disponibles en 1997 no eran suficientes para cubrir el costo de transición mientras el fondo de amortización ordenado por la ley acumulaba recursos para hacerse cargo de la obligación al agotarse aquellas.

El impacto de la reforma en las finanzas públicas se ha profundizado cada vez más en la medida que el gobierno no ha tomado decisiones encaminadas a corregir las fallas de diseño del sistema y las introducidas en los años siguientes a la reforma. Es más, las medidas adoptadas solo han diferido el proceso de profundización del problema. De haberse tomado las decisiones correctas en el momento oportuno, se hubiera cambiado la tendencia del déficit previsional y las finanzas del Estado pudieran estar asumiendo las obligaciones con los beneficiarios del antiguo sistema de pensiones sin que significaran una carga insostenible.

Es así como, al irse agotando los espacios para tomar decisiones de política y, en un contexto de crisis fiscal derivada de otros factores, surge en los últimos años, en el seno del gobierno, la necesidad de llevar a cabo una nueva reforma estructural que brinde soluciones a la problemática fiscal, fundamentalmente.

La propuesta de reforma consiste en migrar a un sistema mixto obligatorio, que crea un régimen de reparto, con más del 75% de los cotizantes y mantiene una pequeña porción del régimen de capitalización. La reforma comprende la cancelación de la deuda que actualmente tiene el FOP con los fondos de pensiones (21.4% del PIB), hito que se lograría con el aporte de las CIAP de los cotizantes que se trasladen al régimen de reparto. Con ello, el gobierno obtiene el beneficio más tangible en términos fiscales: disminuir la deuda pública desde 68% a 47.6% del PIB (incluyendo CIP "B") y un ahorro de más de US\$230 millones anuales en concepto de servicio de dicha deuda (esta obligación aumenta en el mediano plazo a más de US\$1,000 millones anuales).

Sin embargo, con la eventual reforma, el régimen de capitalización quedaría en una situación crítica, pues por el reducido número de trabajadores que seguirían cotizando a las AFP, la recaudación y por ende los ingresos de dichas empresas caerían drásticamente, incurriendo en pérdidas en los primeros años del nuevo sistema. Para mantenerse en el mercado, las AFP se verían obligadas a reducir su tamaño a la mitad o más.

Al mismo tiempo, el saldo del fondo de pensiones que quedaría en el régimen y los aportes a las CIAP serían insuficientes para garantizar el pago de las obligaciones de los pensionados actuales y futuros. Como consecuencia, es altamente probable que en el mediano plazo el régimen de capitalización sea insostenible y el gobierno tenga que asumir la totalidad de los cotizantes, configurándose nuevamente un sistema de reparto puro.

Pero, según Farell (2016), la reforma solo daría un respiro moderado a las finanzas públicas, a corto plazo y a un costo elevado en el largo plazo; mientras el sistema de pensiones seguiría presentando debilidades estructurales y financieras. En la práctica, el sistema seguirá arrojando déficits operativos, por lo que el Estado deberá seguir adquiriendo deuda para completar el financiamiento de sus obligaciones. Esto significa que las finanzas públicas seguirán soportando una carga que cada año será mayor y de manera perpetua.

Al mismo tiempo, la propuesta de reforma, al haber sido diseñada como una solución eminentemente fiscal, no comprende medidas que impacten otras dimensiones del sistema previsional, como mejorar sustancialmente el valor de la pensión y dotar al sistema de más equidad, tanto a nivel de ingresos como de género. En esta lógica, el sistema mixto no mejoraría el valor de la pensión de los trabajadores de más bajo ingreso y sí lo haría para aquellos con ingreso más alto. Asimismo, no se elimina la brecha en el valor de la pensión que reciben las mujeres respecto a los hombres.

Es más, el Estado, que en el sistema actual subsidia la pensión mínima para los que no alcanzan por sí mismos dicho valor o cuando el saldo de la CIAP se agota, generalmente trabajadores de bajos salarios, en el nuevo sistema el Estado financiaría las pensiones mínimas de todos los pensionados, sin distinguir nivel de ingreso y desde el primer día luego del retiro del trabajador. Esto significa que se estaría subsidiando a personas de altos ingresos, que bien pueden financiar su propia pensión sin necesidad de subsidios estatales.

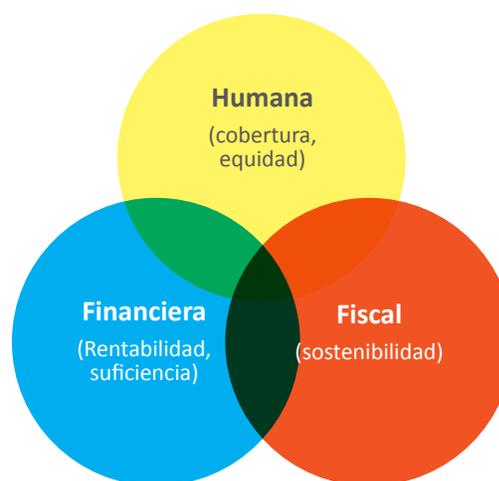
LÍNEAS PARA ELABORAR UNA NUEVA PROPUESTA DE REFORMA PREVISIONAL

Para que una reforma sea exitosa debe abarcar todos los puntos críticos de la situación previa, de modo que los beneficios que se puedan obtener no se vean obstaculizados o anulados por fallas en áreas no consideradas en una reforma parcial. Esto último ha pasado en El Salvador en las distintas reformas hechas al sistema previsional: en 1969, 1996, 2003 y 2006, en las que, por no abordar todas las aristas de la problemática, no se han cumplido los objetivos trazados. El Gráfico 14 ilustra las tres dimensiones que deben ser abordadas en una reforma previsional.

En 2015, vuelve a debatirse sobre la necesidad de una nueva reforma al sistema previsional, que corrija las fallas que

Gráfico 14

Dimensiones de un sistema previsional



Fuente: elaboración propia con base a Pérez (2015)

impiden otorgar pensiones más altas, que estas sean sostenibles en el tiempo y que compliquen la sostenibilidad de las finanzas públicas. Y es que el sistema de capitalización individual no ha cumplido con algunos de los objetivos de la reforma de 1996, precisamente ser un sistema financieramente sólido, que asegure que las futuras generaciones tengan acceso a pensiones dignas y seguras. Puntualmente, la sostenibilidad financiera del SAP está en riesgo debido a la alta exposición que tiene el fondo de pensiones a la deuda pública, pues más del 80% del portafolio está concentrado en dichos títulos, que en los últimos años han visto un deterioro progresivo de su calidad.

En esa lógica han surgido diversas propuestas que buscan soluciones a los problemas del sistema previsional. Sin embargo, algunas de estas propuestas abordan una sola área crítica, dejando de lado otras aristas importantes.

Este es el caso de la propuesta presentada por el gobierno a la Asamblea Legislativa en febrero de 2016. Tal propuesta tiene como principal y único objetivo, aliviar problemas fiscales: altos niveles de deuda pública e iliquidez permanente, que amenazan la sostenibilidad de las finanzas públicas. Pero, como ya se ha acotado, esta opción de reforma solo arroja beneficios, limitados, en el corto plazo, a un costo muy alto en el largo plazo. La propuesta del gobierno no contiene medidas para aumentar la cobertura del sistema,

para aumentar el valor de las pensiones, ni para corregir problemas de equidad del sistema.

Recientemente se ha revelado una nueva propuesta elaborada por la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP)⁶. Esta opción contiene elementos novedosos en las 3 dimensiones, como la posibilidad de asegurar una pensión estable y vitalicia, a través de la constitución de un fondo de reserva; beneficios temporales para trabajadores que no logren los años de cotización mínimos para tener derecho a una pensión; la posibilidad de que un cotizante con una enfermedad grave pueda retirar el saldo de su CIAP aun antes de cumplir la edad de retiro; el poder tomar en préstamo hasta el 25% del saldo de la CIAP, con el compromiso de reintegrarlo para poder retirarse; la extensión del plazo de la deuda en CIP; así como el traslado de la responsabilidad del pago de los beneficios de los “optados SAP” y la garantía de la pensión mínima del Estado al SAP; entre otros.

La propuesta de ICP, sin embargo, no contiene medidas que busquen aumentar sustancialmente el valor de la pensión: la tasa de reemplazo meta es 45% del ingreso

6. ICP es una entidad formada por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), Confederación de Trabajadores para Defensa del Fondo de Pensiones (CONTRADEFOP), Asociación Salvadoreña de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

base. Si bien se propone aumentar la tasa de cotización a 15%, 5 puntos de dicha tasa se acumularán en el fondo de Reserva de Pensión Vitalicia (RVP), de donde se financiará el pago de los beneficios adicionales de los optados y la garantía de mantener el valor de la pensión de los obligados SAP de manera vitalicia. Con esta medida, se estaría abriendo un subsistema de solidaridad, que no obstante ser en parte positivo, posibilitaría seguir manteniendo los privilegios de los optados SAP, que serían cubiertos con los recursos obtenidos del aumento de la cotización a los cotizantes activos.

Si la idea fuera constituir un “seguro de longevidad”, por el cual el cotizante pagara una prima, tal como sucede con el seguro de invalidez actual, para garantizar su propia pensión vitalicia, la iniciativa sería totalmente positiva.

Además, la propuesta de ICP no comprende medidas para mejorar la equidad del sistema. Un ejemplo es, precisamente, mantener los privilegios de los optados; ni se corrigen las brechas en los beneficios entre hombres y mujeres. De igual forma, no se incluye un abordaje de un pilar no contributivo, que de asistencia a adultos mayores que no cotizaron a un sistema previsional y que viven en condiciones de pobreza extrema.

La cobertura es otro tema no abordado en la propuesta de ICP. Únicamente se incluye la unificación de las planillas de pago del ISSS y las AFP, de modo que la cartera de

Para que una reforma sea exitosa debe abarcar todos los puntos críticos de la situación previa, de modo que los beneficios que se puedan obtener no se vean obstaculizados o anulados por fallas en áreas no consideradas en una reforma parcial.

cotizantes del régimen de salud y el previsional sea la misma. Pero no comprende acciones encaminadas a crear incentivos para sectores que actualmente no cotizan se adhieran al sistema.

En 2015, FUNDE en conjunto con la International Budget Partnership (IBP) presentó una propuesta que comprendía medidas en las tres dimensiones del sistema previsional⁷. La propuesta partía de la premisa de que la mejor opción de política para corregir las fallas del sistema de pensiones era fortalecer el SAP, dar sostenibilidad financiera del SPP e implementar una serie de medidas transversales en la

7. Pérez Carlos (2015); “Líneas generales para una reforma previsional en El Salvador”, estudio elaborado para IBP y FUNDE.

economía, finanzas públicas, institucionalidad, etc. Esta propuesta fue expuesta a la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa, pero no fue considerada.

Con base a lo expuesto y ante las fallas del sistema actual y el riesgo de insostenibilidad financiera, se reitera que es necesario plantear una propuesta de reforma que incluya las tres dimensiones acotadas. Las intervenciones deben realizarse de manera paralela, pero las medidas deben formar parte de un proceso secuencial sistemático que inicie en la dimensión fiscal, por ser ésta una importante restricción para avanzar en las dos dimensiones restantes.

El siguiente paso es definir el modelo de sistema que se desea. Está el sistema de reparto puro, el modelo mixto y el vigente sistema de capitalización individual. Cada uno tiene sus fortalezas y desventajas y puede ser aplicado dependiendo de las condiciones económicas y políticas preexistentes en el país.

Pérez (2015) sostiene que para lograr los objetivos acotados, es mucho más probable a través del fortalecimiento del sistema actual, por sobre otras opciones. La lógica es que el SAP es autofinanciable y tiene la capacidad de asegurar el aumento de la cobertura, equidad y pensiones más altas; pero su sostenibilidad financiera y la suficiencia de las pensiones están en riesgo por el uso que el gobierno hace de los recursos del fondo de pensiones para pagar las obligaciones del SPP y debido a que el

Al final, las decisiones que se tomen o las medidas que se implementen deben tener la capacidad de generar resultados tangibles en materia de ganancias de bienestar para la sociedad en general y para las finanzas públicas.

rendimiento pagado por los CIP es exiguo. En dicha línea, el SAP debe fortalecerse para asegurar una mayor rentabilidad.

El fortalecimiento del SAP podría lograrse, en buena medida, a través de ajustes paramétricos, los que en un primer momento pueden ser vistos como perjudiciales para los cotizantes, pero que en conjunto tienen la capacidad de mejorar sustancialmente los beneficios que el sistema brinda a los pensionados.

En cuanto al SPP, dados sus problemas de desfinanciamiento, se requiere de una intervención que alivie dichos problemas, libere recursos a las finanzas públicas y que permita el pleno desarrollo del SAP. Además, el gobierno debe fortalecer el programa de Pensión Básica Universal (PBU),

así como asegurar su sostenibilidad financiera con fondos propios.

Por último, debe implementarse una serie de medidas transversales, con el objetivo de apuntalar las bases estructurales de la economía salvadoreña, de modo que puesto en marcha todo el plan, las medidas transversales gatillen la actividad económica, la inversión, el empleo, mayores ingresos y mayores pensiones; con lo que se lograrán los objetivos estratégicos de la reforma.

Al final, las decisiones que se tomen o las medidas que se implementen deben tener la capacidad de generar resultados tangibles en materia de ganancias de bienestar para la sociedad en general y para las finanzas públicas.

En cuanto a las medidas que pueden considerarse en cada dimensión, se presenta las siguientes líneas generales:

DIMENSIÓN FISCAL. El objetivo es reestablecer la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas. Para ello se puede recurrir a:

- ▶ Reestructurar la deuda de CIP a plazos mayores
- ▶ Cambiar la estructura de amortización de los CIP a un mecanismo de pagos iguales y saldos decrecientes
- ▶ Quitar responsabilidades al Estado en vez de ponerle más. Las más relevantes son la carga que representan los

optados SAP y la garantía de la pensión mínima.

DIMENSIÓN FINANCIERA. El objetivo de las medidas es procurar mayores pensiones y la sostenibilidad financiera del sistema. Algunas líneas pueden relacionarse con ajuste paramétricos:

- ▶ Aumento de la tasa de cotización, repartiéndolo entre el trabajador y el empleador
- ▶ Disminución de la comisión de la AFP y la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia
- ▶ Aumento de la edad de retiro, considerando que en la práctica solo una tercera parte de los trabajadores formales se jubila al solo cumplir la edad mínima de retiro
- ▶ Diversificación del portafolio de inversiones del fondo de pensiones, buscando opciones de mayor rentabilidad, sin soslayar el riesgo
- ▶ Suprimir la obligatoriedad a las AFP para que adquieran CIP. Estos deben colocarse en el mercado de capitales a diversos inversionistas y pagar tasas de mercado
- ▶ Considerar el establecimiento de un seguro de longevidad individual, como una forma de asegurar una renta o pensión vitalicia.

DIMENSIÓN HUMANA. En esta dimensión, el objetivo es asegurar la equidad del sistema, a través del aumento de la cobertura y el cierre de brechas entre grupos de

cotizantes y pensionados. En esa lógica, deben abordarse los siguientes temas:

- ▶ Generar incentivos para atraer al sistema a los trabajadores independientes
- ▶ Otorgar beneficios previsionales y de salud a los cotizantes que no alcancen los años de cotizaciones mínimos para tener derecho a una pensión
- ▶ Asegurar la renta vitalicia
- ▶ Disminuir las brechas en el valor de la pensión entre hombres y mujeres
- ▶ Igualar de beneficios entre los distintos grupos de cotizantes del SAP (obligados y optados)
- ▶ Crear un programa semi contributivo para integrar al sistema a MIPYMES del sector informal
- ▶ Fortalecer y dar sostenibilidad financiera a los programas no contributivos del gobierno.

Como lo sugiere Pérez (2015), de manera paralela debe implementarse una serie de medidas transversales o de entorno, que

coadyuven el proceso de reforma. Estas medidas son:

- ▶ **Disciplina fiscal**, a través del saneamiento de las finanzas públicas primarias.
- ▶ **Transparencia y rendición de cuentas**, para asegurar la legitimidad del Estado.
- ▶ **Medidas de reactivación de la actividad económica**, en particular el fortalecimiento de la institucionalidad.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que mientras más se difiera la toma de decisiones relacionadas con una reforma previsional, los problemas seguirán agravándose, siendo cada vez más difícil encontrar soluciones viables y efectivas. Estas decisiones, en todo caso, pasan por la capacidad de construir acuerdos de nación, con visión de largo plazo y por la capacidad que tengan los directivos públicos para tomar decisiones y realizar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente.

REFERENCIAS

Farell (2016); “Cuantificación actuarial y financiera de la propuesta de reforma de pensiones del Gobierno de El Salvador, al 31 de diciembre de 2013”; Informe elaborado por Farell Grupo de Consultoría para el Gobierno de El Salvador; Febrero de 2016.

FUNDE (2016); “Análisis de la propuesta de reforma previsional”; Presentación a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa; Marzo de 2016.

GOES (2015); “Diagnóstico del Sistema de Ahorro para Pensiones. Cifras a diciembre de 2013”; Elaborado por el equipo técnico de la Superintendencia del Sistema Financiero, Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda; Julio de 2015.

GOES (2016); “Propuesta Sistema Previsional Mixto”; Presentación de la propuesta de reforma; Abril de 2016.

ICP (2017); “Propuesta de solución a los retos del sistema de pensiones”; Resumen ejecutivo; Febrero de 2017.

Pérez C. (2015); “Líneas generales para una reforma previsional en El Salvador”; Estudio elaborado para IBP y FUNDE; Agosto de 2015.

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503) 2263-0454
E-mail: funde@funde.org
comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise



Irish Aid
Department of Foreign Affairs
An Roinn Gnóthai Eachtracha