


Antecedentes históricos de la seguridad social en El Salvador

22 de noviembre de 2018



I. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA ANTIGUO DE PENSIONES

- El SPP fue administrado por el ISSS y el INPEP desde 1969 y 1975, respectivamente.
 - Fue un sistema tradicional de reparto que operó como un fondo común del que se cubrían los gastos de funcionamiento de los institutos y el pago de las pensiones.
 - Se caracterizó por tasas de cotización bajas y tasas de reemplazo altas.
 - Público de reparto: contribución intergeneracional. Prestaciones definidas, independientes de las contribuciones. Prestaciones distintas para empleados privados y públicos.
- 

De 1969 a 1998 el sistema de pensiones estuvo administrado bajo un sistema basado en el reparto:

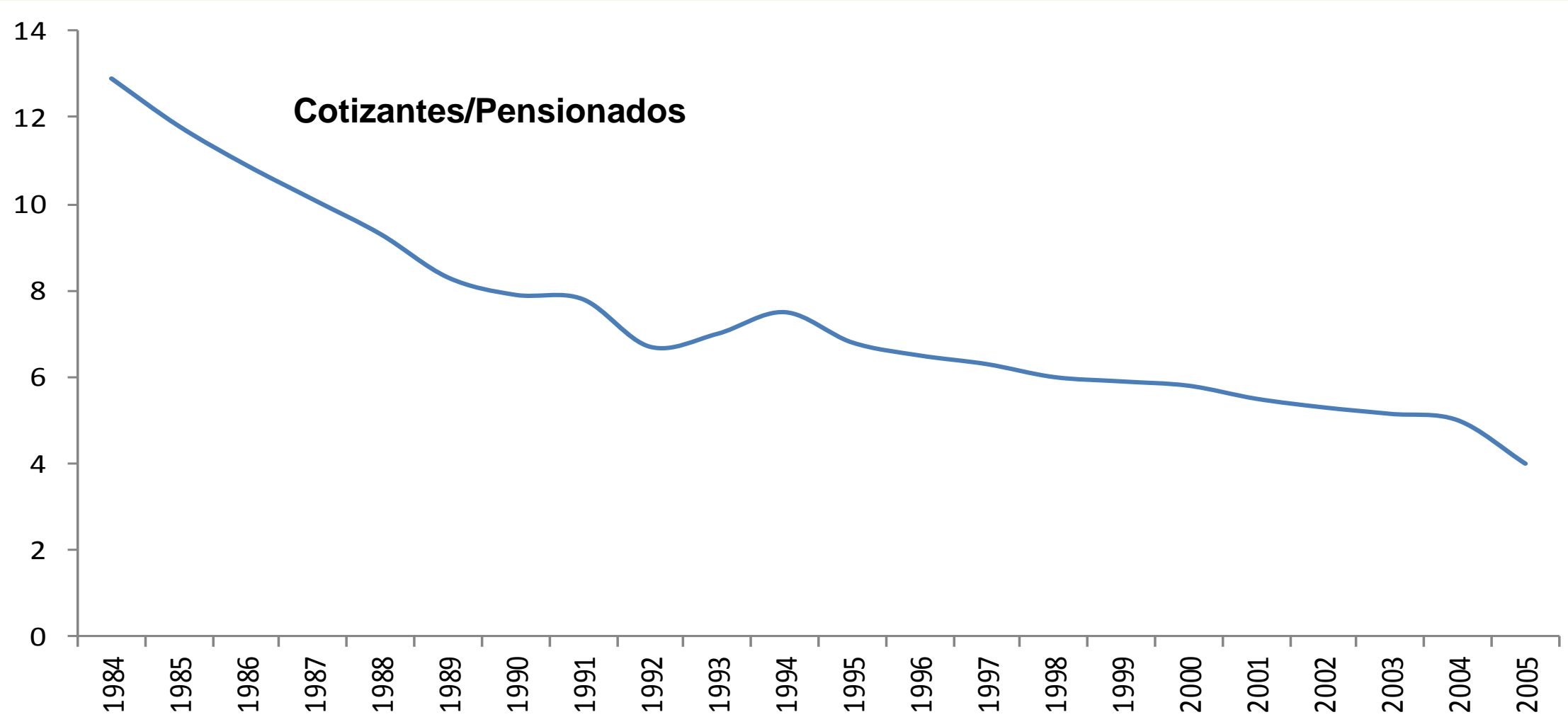
	ISSS	INPEP Administrativo	INPEP Docente
Tasa de cotización	3.5%	9.0%	12.0%
Tiempo de cotización	750 semanas (15 años]	750 semanas (15 años]	750 semanas (15 años]
Beneficios otorgados (tasas de remplazo)	55% - 90% (con 25 años cotizados 67.5%)	54% - 100% (con 25 años cotizados 72.5%)	54% - 100% (con 25 años cotizados 72.5%)
Número de salarios acumulados con aportes realizados	6.3 salarios	16.2 salarios	21.6 salarios

- El Estado era el que asumía la carga de pago y el riesgo de longevidad.

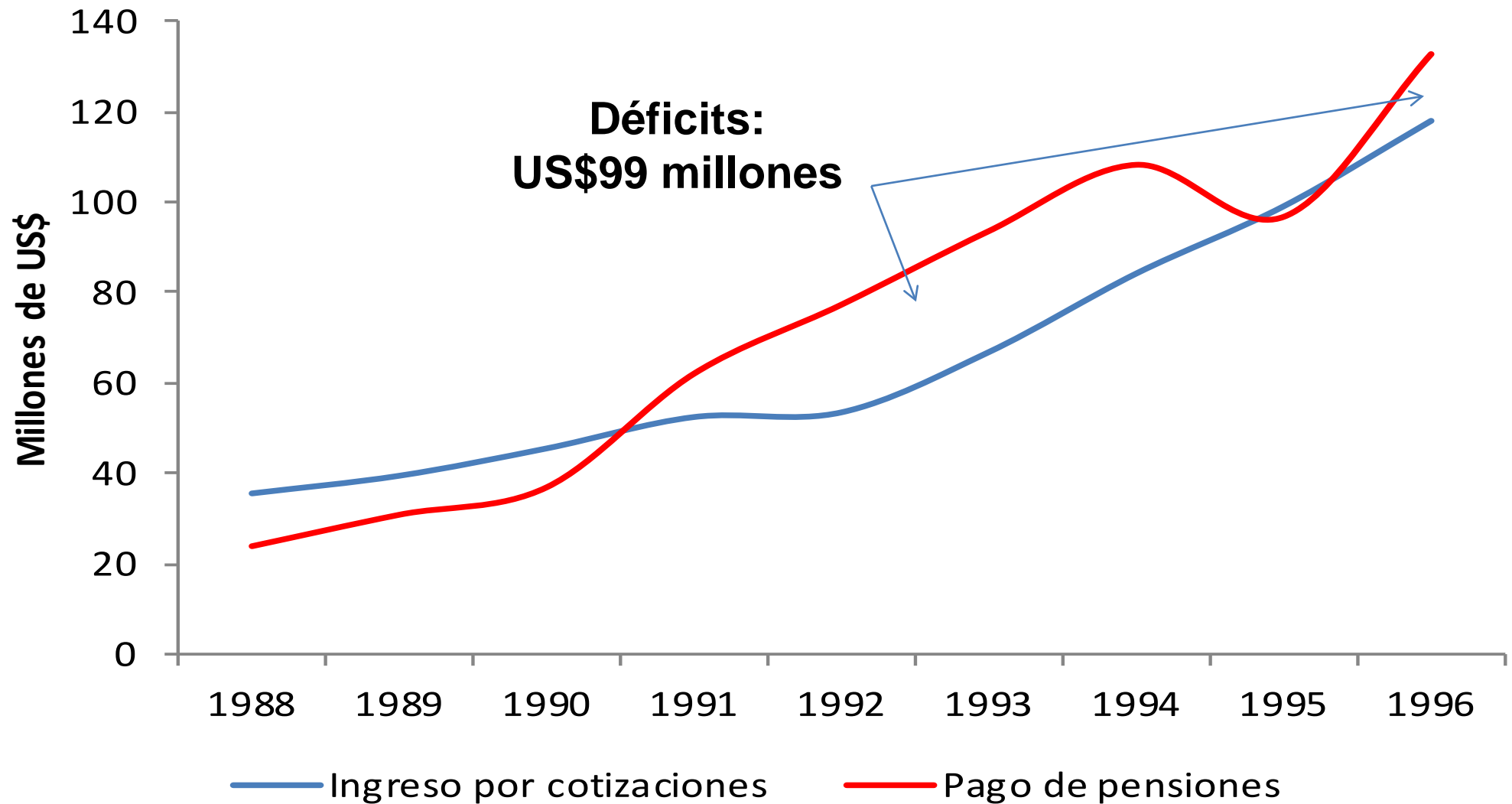
- Los resultados de diferentes estudios coincidieron en señalar que, bajo las condiciones de las leyes vigentes a ese momento, el sistema previsional enfrentaría problemas de sostenibilidad financiera en el corto plazo, y por tanto, era necesario ajustarlo.
- De acuerdo a una valuación realizada a diciembre de 1997, el déficit previsional ascendía a US\$7,745 millones (592,526 afiliados)*, obligaciones que debían ser asumidas por Estado.
- Las Reservas Técnicas de los institutos públicos ascendían a US\$338.7 millones al cierre de 1997.

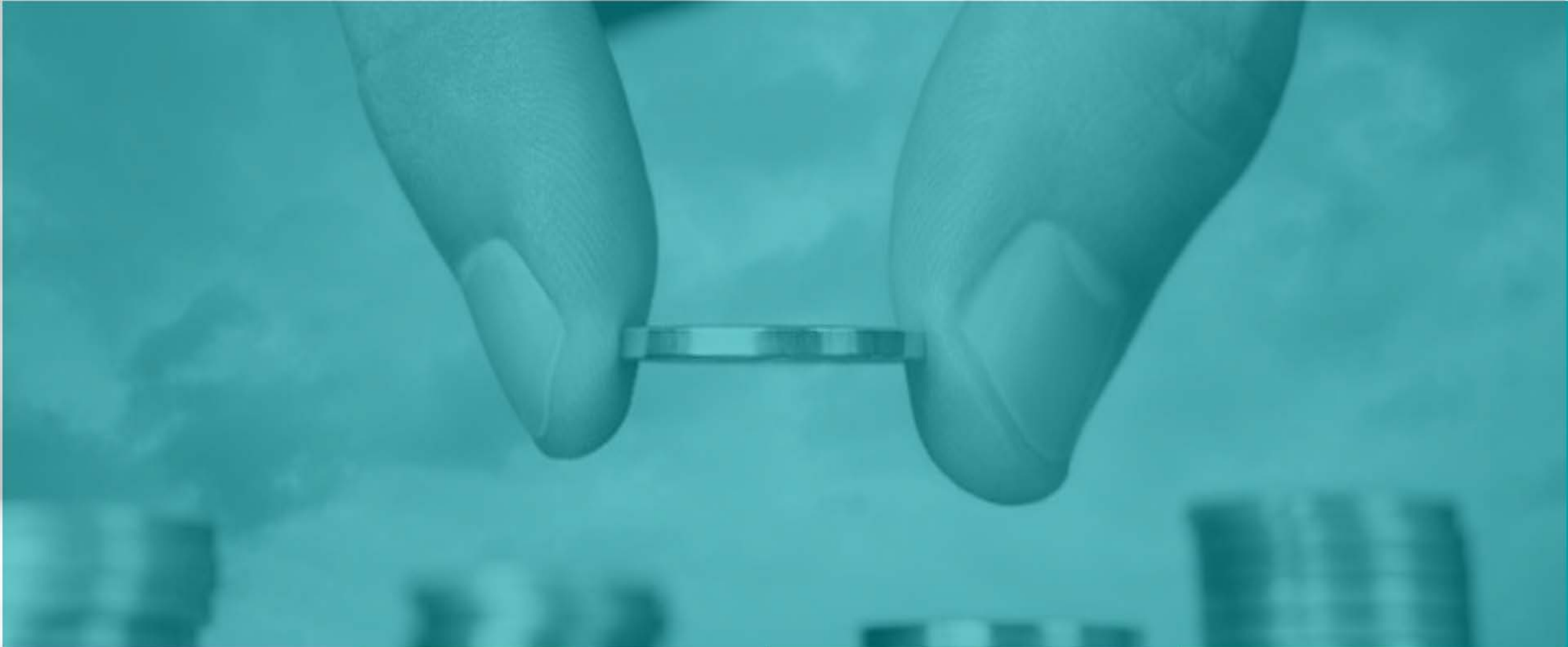
* Firma Melinsky Pellegrinelli

Tasa de sostenimiento



Crisis de sostenibilidad del sistema de reparto





II. ASPECTOS DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES (1998-2017)

La Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley del SAP-1996):

- Con la Reforma se adoptó de un Sistema de Capitalización Individual que sustituyó al Sistema basando en el Reparto, con lo cual se cerró el flujo de nuevos ingresos para las instituciones estatales.
- Con el diseño original el Estado trasladó la carga de pago y el riesgo de longevidad a las personas que se trasladaron al nuevo sistema, asumiendo la garantía de una pensión mínima.
- El Sistema inició operaciones el 15 de abril de 1998.

* Exposición de Motivos Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, 1996.

Traspaso entre SPP y SAP

Edad	Afiliación
Para hombres mayores de 55 y mujeres mayores de 50 años	Deben permanecer afiliados al ISSS y al INPEP
Hombres entre 36 y 55 años y mujeres entre 36 y 50 años	Podían optar por afiliarse al SAP o mantenerse en el ISSS e INPEP
Menores de 36 años y los que se incorporen la mercado laboral	Deben afiliarse al SAP

Cambios Paramétricos:

- Tasa de Cotización:

Los empleadores y trabajadores contribuyen al pago de las cotizaciones dentro del Sistema:

Año	1998	1999	2001	2006	2012	2015
Total aporte	9.5%	10.8%	12.5%	13.0%	13.0%	13.0%
Ahorro	6.0%	7.5%	9.5%	10.3%	10.8%	10.8%
Comisión AFP	3.5%	3.3%	3.0%	2.7%	2.2%	2.2%
% de la Cot.	36.8%	30.2%	24.0%	20.8%	16.9%	16.9%

SAP: máximo de 13.0% del salario mensual*

“ 2.2% del salario esta destinado al pago de la comisión por administración y a la prima del seguro por invalidez y muerte de los cotizantes del sistema.

“ 10.8% del salario esta destinado a la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP).

SPP: 14.0% del salario mensual

* De un total de 34 países seleccionados, El Salvador se ubica en el 8^o lugar de los países que tienen tasas de cotización más elevadas (CISS, 2011]

- **Tiempo de servicio mínimo:**

Para los afiliados al SAP, se estableció como requisito mínimo para pensionarse contar con 25 años de cotizaciones, continuas o discontinuas.

Para los afiliados al SPP, se les aplicó un transitorio que estableció los años de cotización necesarios para pensionarse en función de la edad, en un rango de 15 a 25 años.

- **Beneficios:**

Para los afiliados al SAP, el beneficio se define en función de los saldos acumulados en su cuenta individual. El *Estado aporta los recursos* que son necesarios *para* garantizar el *pago de pensiones mínimas*.

En el SPP, se homologaron los requisitos para pensionarse y se racionalizaron los beneficios.

Reforma de 1996: Creación del SAP

La reforma tenía tres objetivos:

- 1-) Aumentar la cobertura del sistema y garantizar una pensión digna.
- 2-) Resolver la insostenibilidad financiera del régimen de reparto.
- 3-) Generar un masa de ahorro que contribuyera al desarrollo del mercado de capitales y al financiamiento de la inversión productiva del país.


La Ley SAP obligó al Estado a asumir el pago de pensiones al agotarse las reservas técnicas de los institutos.


El Ministerio de Hacienda constituiría un Fondo de Amortización destinando un 1% del presupuesto anual (luego 1.5%).

Las reservas técnicas solo duraron 3 años. A partir de 2001 el gobierno financia el pago de las pensiones.

De 2001 a 2006, el Estado trasladó a los institutos \$1,401.6 millones para el pago de pensiones. Financiado con deuda pública.

A partir de 2006, dicho compromiso se volvió insostenible... ***OTRA REFORMA era necesaria.***

- En 2001 entra en vigencia la Ley de Integración Monetaria lo cual afecta la rentabilidad del fondo de pensiones
 - En 2003 se aprobó el DL 1217. La pensión de los que optaron por el SAP hubiese sido mejor si se hubieran quedado bajo el régimen del ISSS e INPEP. Se les otorga el derecho de adquirir un Certificado de Traspaso Complementario (CTC) el cual sería equivalente a la cantidad necesaria para completar su pensión por vejez para que fuese igual a la que hubiera obtenido si hubiera quedado en el sistema anterior
 - En septiembre de 2006, se aprobó el DL 100. Se modifica nuevamente el esquema de reconocimiento de derechos para los afiliados que optaron por el SAP. Este decreto deja sin efecto el DL 1217 y dejan de emitirse los CTC. (Costo fiscal de \$6,480 millones)
- 

- En septiembre de 2006 se crea el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (DL No. 98 de Septiembre de 2006). Con ellos se atiende el pago de las pensiones del SPP y beneficios de los afiliados al SAP mediante la emisión de los CIP que por obligación deben comprar las AFP no más del 30% del Fondo. La tasa de interés es la LIBOR más 0.75
 - Como resultado de la creación del FOP se tiene un sistema mixto en la práctica: los cotizantes a las AFP prestan dinero al Gobierno para que éste pague única y exclusivamente pensiones del SPP, como también el reconocimiento del periodo de tiempo de aquellos que trabajaron anteriormente en el SPP aunque se jubilen bajo el SAP
 - En 2012, mediante DL No. 1036 se autoriza para aumentar el uso del Fondo para compra de los CIP hasta un 45%.
- 

Reforma de 2006: Creación del FOP

El FOP fue un plan del Ejecutivo para asegurar el financiamiento de las pensiones sin mayoría calificada. Esto ante el cambio en la aritmética legislativa que dejó en desventaja al partido oficial.

Su única función es emitir CIP y entregar los recursos al ISSS e INPEP para el pago de las pensiones.

Esta reforma le dio un respiro financiero al presupuesto, pues de pagar US\$350 millones anuales pasó a pagar menos de US\$20 millones a partir de 2007 (el servicio de la deuda con las AFP).

El FOP ha emitido deuda por más de US\$4,800 millones en 8 años, que el Estado debe pagar.

De no haberse creado el FOP, el gobierno hubiera seguido pagando directamente las pensiones... de todos modos EMISION DE DEUDA.

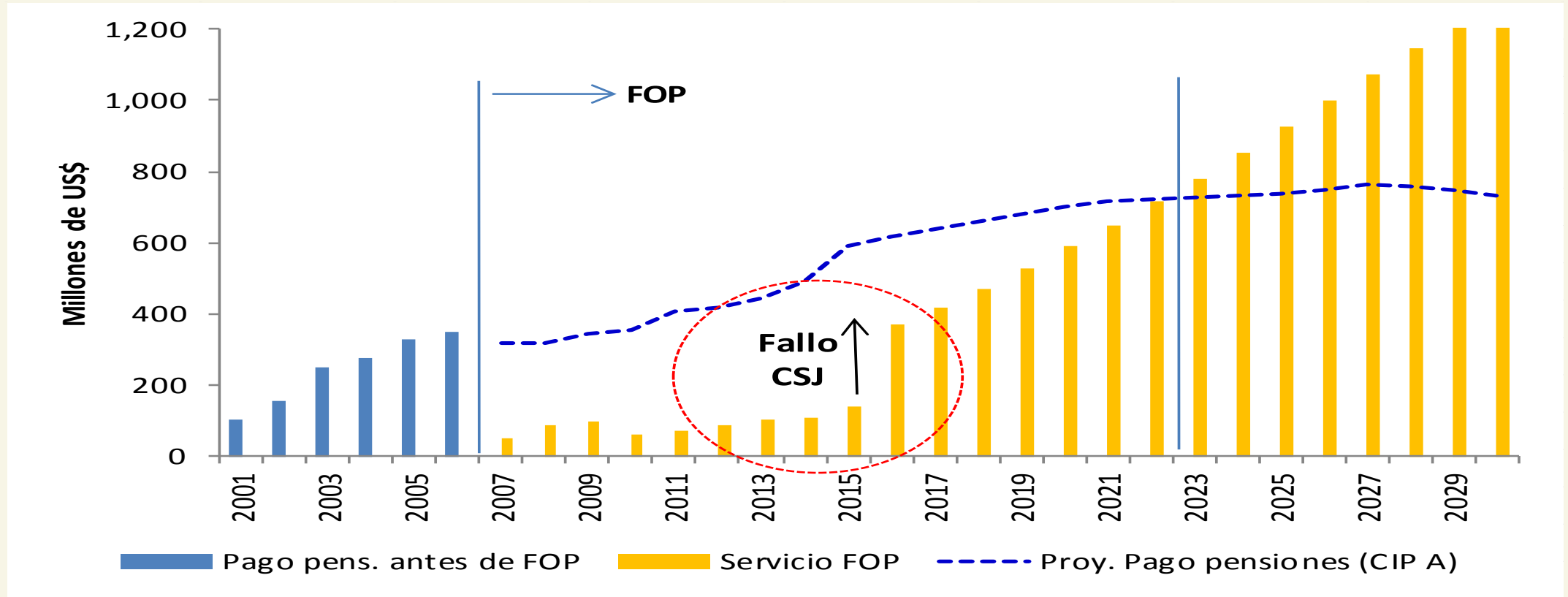


III. INCIDENCIA FISCAL DEL SISTEMA DE PENSIONES

Sostenibilidad

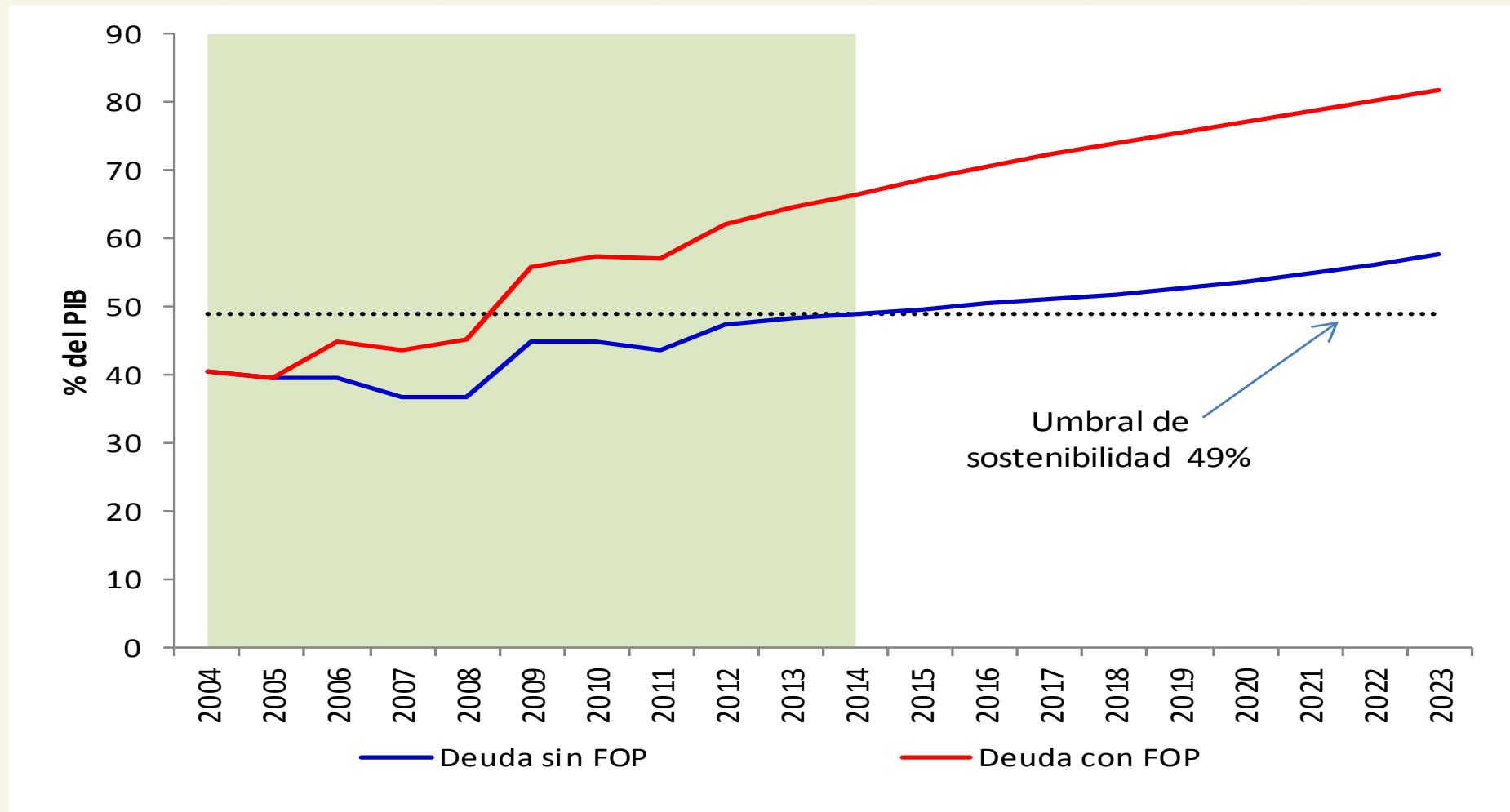
- Déficit actuarial estimado por el gobierno a diciembre de 2011 es de \$21,688 millones
- Pago de pensiones anuales por parte del Gobierno al SPP rondan los \$450 millones. Se obtiene a través de la emisión del CIP. Esto se incorpora en el déficit fiscal de cada año. El servicio de esta deuda se incorpora en el presupuesto de cada año.
- Gasto presupuestario para amortizar la deuda emitida por FOP crece cada año que pasa. En 2013 fue de \$108 millones
- El endeudamiento ha sido el método para pagar pensiones. Entre 2002 y 2006 a través de LETES y Eurobonos. Ahora se realiza a través del FOP.
- La deuda generada por el financiamiento de pensiones se junta a la deuda que única y exclusivamente por el funcionamiento del aparato público

Sostenibilidad de la deuda previsional



- El servicio de la deuda del FOP seguirá aumentando hasta superar el valor que se estaría pagando de no haberse hecho la reforma. ¿Cuándo? **Aproximadamente en 2023.**
- El fallo de la CSJ aumentó el pago de intereses en 0.6% del PIB cada año (**US\$40 millones por cada punto adicional**).
- Los intereses totales representaron en 2013 2.4% del PIB, en 10 años llegarán al 5% del PIB, agregando más iliquidez.

Efectos de la deuda previsional en la sostenibilidad fiscal



La deuda pública de El Salvador sobrepasó su umbral de sostenibilidad en 2009. Bajar el saldo –en el largo plazo– implica adoptar medidas para mejorar el balance fiscal de manera sostenida.

DÉFICIT ACTUARIAL DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Valor actual en Millones de US\$ (Dic 2013)

CONCEPTO	MONTO	PORCENTAJE
TOTAL SAP	16,264.34	67.5%
Certificados de Traspaso (CT)	2,196.03	9.1%
Certificados de Traspaso Complementario (CTC)*	29.20	0.1%
Beneficios Optados B	7,692.72	31.9%
Pensión mínima y agotamiento de CIAP	6,346.38*	26.4%
TOTAL SPP	7,813.47	32.5%
Beneficios	7,645.57	31.7%
Gastos Administrativos	167.9	0.7%
TOTAL SISTEMA	24,077.81	100.00%

- Nathal Actuarios [2005] estimó que esta medida incrementaría el déficit en US\$1,124 millones.
- Con datos a 2011, se estimó que el aumento de la pensión mínima de 2011, incrementaría el déficit en US\$ 2,827 millones

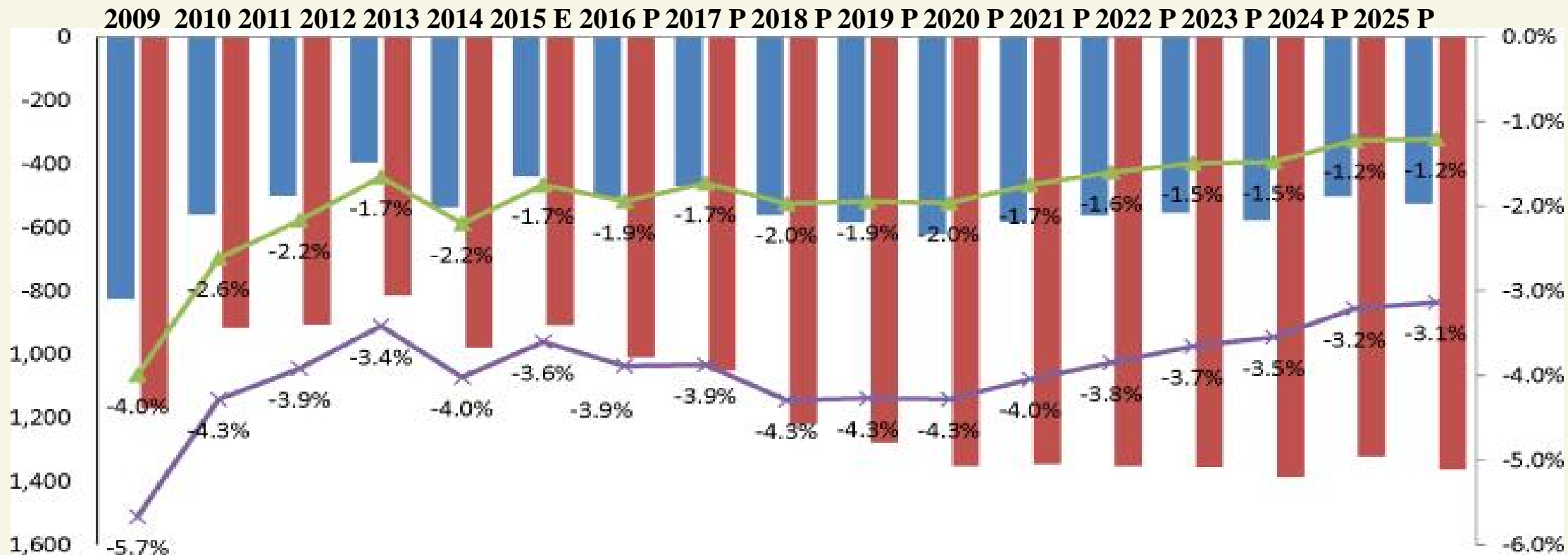
Compromisos del Estado derivados de la Reforma de 1998: US\$10,009.50 millones.

Beneficios del SAP asumidos por el Estado: \$14,068.31 millones.

- CTC (DL 1217): US \$29.2 millones,
- Beneficios Optados B (DL 100): US\$7,692.72 millones
- Pensión mínima y agotamiento de CIAP: US\$6,346.38 millones

Déficit Fiscal

(Millones de US\$ y % PIB)



Déficit s/pensiones Déficit c/pensiones Déficit s/pensiones %PIB -^Déficit c/pensiones % PIB

Para 2015 se estima que el déficit con pensiones será 3.9%, de los cuales 2 puntos porcentuales se originan en el Sistema Previsional.

DESTINO DE EMISION DE BONOS (Millones de US\$1

Año de Aprobación	Año de Emisión	Vencimiento	Decretos No.	Monto	Destino
2001	2001 y 2002	2011	266,259, 675, 681	US\$ 653.5	US\$ 473.4 millones para Refuerzo Presupuestario, financiamiento de gastos de la rehabilitación y reconstrucción de terremoto 2001, Cancelación y restructuración de deuda interna.
					US\$180.1 millones, Deuda Previsional
2001 y 2002	2002 y 2003	2032 y 2023	675, 681, 1090	US\$ 1,300.0	US\$ 1,098.2 millones para Financiamiento compromisos de capital ejercicios 2002 y 2003 y Cancelación y restructuración de deuda interna.
					US\$201.8 millones, Deuda Previsional
2004	2004	2034	349	US\$ 286.5	US\$ 189.3 millones para Infraestructura, Gastos de capital, y servicio de deuda publica
					US\$97.2 millones, Deuda Previsional
2005	2005 y 2006	2035	585,921	US\$ 1,205.8	US\$ 452.7 millones para Proyectos de inversión, gastos de capital, pago de servicio de deuda, pago de vencimiento de títulos y contrapartidas
					US\$753.1 millones, Deuda Previsional

Fuente: Información en base a Decretos Legislativos publicados en el Diario Oficial.

La deuda para pensiones con Eurobonos asciende a US\$ 1,232.2, lo que representa 4.9% del PIB de 2014.

Antecedentes históricos de la seguridad social en El Salvador

22 de noviembre de 2018