



Reforma del sistema de pensiones 2022

MARZO 2023

funde

FUNDACIÓN NACIONAL
PARA EL DESARROLLO

Reforma del sistema de pensiones 2022

En diciembre de 2022 se realizó una nueva reforma al sistema de pensiones salvadoreño. En esta oportunidad, fueron tres los nuevos cuerpos de ley aprobados por el pleno legislativo que realizaron cambios fundamentales al sistema previsional: Ley integral del sistema de pensiones, Ley de creación del Instituto Salvadoreño de Pensiones, y Ley especial para la emisión de Certificados de Obligaciones Previsionales y disolución del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.¹

Los cambios introducidos van desde lo tradicional, como es una nueva forma de desglosar la tasa de cotización que corresponde a la Cuenta Individual de Ahorro para Pensión (CIAP), a la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) y a la Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), hasta medidas sustanciales como lo es la eliminación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) y la emisión de deuda bajo nuevos títulos llamados Certificados de Obligaciones Previsionales (COP); lo que implica que el Estado continuará endeudándose para atender los compromisos previsionales.

A continuación, se presentan algunas características del sistema de pensiones salvadoreño, varios aspectos relevantes de la reforma de pensiones de 2017 sin los cuales no se podría comprender la reciente reforma de 2022, y, finalmente detalles de la reforma de 2022 junto a unas reflexiones.

1. Rasgos del Sistema de Pensiones de El Salvador

El sistema previsional salvadoreño, con cifras a noviembre de 2022, está constituido por 3 millones 902 mil 155 personas afiliadas; de los cuales 3 millones 686 mil 180 se encuentran afiliadas al Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) y 215 mil 975 conforman el Sistema Público de Pensiones (SPP).

¹ El 25 de noviembre de 2022, al cierre del día —exactamente a las 6:00 pm— el Ejecutivo presentó en la Asamblea Legislativa y frente a medios de comunicación los tres proyectos de ley que posteriormente serían analizados intensivamente en una comisión *ad hoc* que duró cerca de tres semanas. Finalmente, el 20 de diciembre, con 67 votos, se aprobaron los tres cuerpos de ley que conlleva a cambios importantes en el sistema de pensiones.

La diferencia abrupta del número de personas que están afiliadas al SAP con respecto a las del SPP obedece, entre otras razones, al cierre en la recepción de nuevo afiliados al SPP después de 1998, año en que se echó a andar la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Como resultado del proceso de implementación de la Ley SAP, las personas de mayor edad podían en ese momento optar pasarse o no al nuevo sistema de las AFP, mientras que los de menor edad debían de manera obligatoria pasar a formar parte del nuevo sistema privado de pensiones. Así, se conformaron dos grupos que son los llamados optados y los obligados, los cuales hasta este momento difieren en los beneficios que alcanzan cuando se jubilan.

Sin embargo, la cantidad de afiliados que cotizan al sistema de pensiones, con datos a noviembre de 2022, es de apenas 834 mil 799 personas; de las cuales 830 mil 878 cotizan al SAP y 3 mil 921 personas al SPP. Así, los cotizantes representan un 28.5% de la Población Económicamente Activa (PEA), lo que indica de manera aproximada que de cada 10 personas que trabajan en El Salvador, solo 3 de ellas son las que cotizan para recibir una pensión.²

Es notable la gran diferencia que existe entre el número de afiliados y cotizantes. Y es que ser lo primero no implica necesariamente lo segundo, ya que una persona que se afilió al sistema por diversos motivos puede dejar de cotizar activamente al sistema porque emigró del país, perdió su trabajo, enfermó y ya no se presentó más a su trabajo, entre otras razones. Esta es una diferencia importante, porque los que nutren al sistema de manera recurrente y permanente con sus aportes mes a mes y año tras año, son los cotizantes. Por ejemplo, para tener una idea de la dimensión de las aportaciones de los trabajadores cotizantes, entre noviembre de 2021 y 2022, al SAP le entraron fondos por el monto de \$1,145.2 millones, lo que implicó un incremento \$137.9 millones con respecto a noviembre de 2021; de los cuales \$584.4 millones provenían de los afiliados a Confía y \$560.8 millones a Crecer.

² Los cotizantes en El Salvador para tener derechos a recibir una pensión de vejez deben de haber cotizado, independientemente si es al SPP o al SAP, 25 años continua o discontinuamente –es decir, puede haber períodos en que la persona no trabajó y, por tanto, no cotizó, pero en su conjunto logra los 25 años. Además, si es mujer debe de tener 55 años cumplidos o más, y si es hombre, debe tener 60 años o más.

Dejando a un lado las aportaciones que nutren al sistema previsional, es importante ver la cantidad de personas pensionadas que gozan los beneficios del sistema. A noviembre de 2022, las personas jubiladas del sistema previsional salvadoreño –indistintamente si eran del sistema público o privado— eran 199 mil 321 jubilados. De los cuales 119 mil 494 personas son pensionados por vejez, 3 mil 497 por invalidez y 76 mil 330 por sobrevivencia.

Bajo el nuevo sistema privado de pensiones que se conformó a partir de 1998, las aportaciones de los trabajadores constituyen un fondo que es gestionado por las AFP. Ellas toman las cotizaciones y ese dinero lo invierten para que obtenga una rentabilidad. Según los datos proporcionados por la Superintendencia del Sistema Financiero, a noviembre de 2022, la cartera valorizada del fondo conservador de pensiones ascendía a \$12,253.1 millones, de los cuales \$11,416.0 se encontraban en instrumentos de renta fija y \$837.1 en instrumentos de renta variable. Como punto interesante, en instrumentos públicos hay \$9,704.2 millones; es decir, el Estado salvadoreño es el principal deudor del fondo de pensiones (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1

Composición de la cartera valorizada de los fondos conservadores en millones de USD

Tipo de instrumento	CONFIA	CRECER	TOTAL
Total general	6,335.6	5,917.5	12,253.1
Instrumento de renta fija	5,828.7	5,587.3	11,416.0
Instrumentos públicos	5,019.0	4,685.2	9,704.2
Instrumentos de bancos	207.3	357.0	564.3
Instrumentos de sociedades nacionales	10.1	0.0	10.1
Valores extranjeros	198.4	145.6	344.0
Fondos de titularización	394.0	399.4	793.4
Instrumento de renta variable	506.9	330.2	837.1
Fondos de inversión extranjeros	328.1	305.2	633.3
Fondos de inversión locales	171.5	12.1	183.5
Fondos de titularización	7.3	13.0	20.3

2. Aspectos relevantes de la reforma de pensiones 2017

En septiembre de 2017, la Asamblea Legislativa a través del Decreto Legislativo 787 reformó el sistema de ahorro de pensiones. La reforma de 2017 introdujo cambios importantes que se abordarán a continuación, pues eso permitirá comprender de mejor manera los recientes cambios suscitados en la reforma previsional de diciembre de 2022.

Los cambios más relevantes que sucedieron en la reforma de 2017 fueron al menos tres: la creación de la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), la nueva estimación de los beneficios para los jubilados por vejez del SAP y la reestructuración financiera que sufrió la deuda previsional del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP). Hubo, obviamente, muchos más cambios como fruto de la reforma de pensiones de 2017, pero para efectos de una rápida revisión y para la mejor comprensión de la reciente reforma de 2022, estos nos parecen los más pertinentes.

Antes de la reforma del sistema de pensiones de 2017, el Estado salvadoreño tenía fuertes erogaciones para atender parte de los beneficios de las personas que se jubilaban bajo el nuevo sistema privado de pensiones pero que parte de su vida laboral cotizaron al sistema público de pensiones. Esos compromisos eran en líneas generales tres: el pago de la pensión mínima una vez agotada el dinero de la Cuenta Individual de Ahorro para Pensión (CIAP), los compromisos por los Certificado de Traspaso (CT) y el Certificado de Traspaso Complementario (CTC), y los beneficios a los optados del SAP que terminó por mejorar considerablemente su pensión, pues equiparó los beneficios en buena manera –aunque no totalmente-- con los beneficios que obtenían los jubilados optados que decidieron quedarse bajo las normas del sistema público y no se pasaron al esquema privado de pensiones.

Los gastos en que incurría el Estado por las personas que se jubilaban bajo el nuevo sistema SAP, pero que cotizaron en parte de su vida al SPP, se añadían a los compromisos que también debe atender el Estado salvadoreño para pagar las pensiones de las personas que se jubilan bajo el SPP. Para estos últimos, el gobierno se financió hasta diciembre de 2022 a través del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP)³. Sin embargo, en el caso de los jubilados por el SAP, la situación impactaba directamente en el funcionamiento corriente de las arcas del Estado.

La reforma de 2017 estableció que para atender esos compromisos que enfrentaba el Estado, derivados de los que se jubilaban bajo el SAP, se crearía la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS). Así, la CGS tendría a cargo el pago de la pensión mínima, el pago de los CT y los CTC, y también el beneficio a los optados. Sin embargo, esto también se tradujo en una modificación fundamental en la tasa de los cotizantes al SAP: si antes de la reforma de 2017 solo aportaban para su CIAP y la comisión de AFP que incluía el seguro, bajo la nueva reforma deberían aportar siempre a su CIAP y la comisión de la AFP que incluía el seguro, pero también a una nueva cuenta llamada CGS. Esa reforma también estableció que el Estado y las personas optadas que ya estaban jubiladas debían aportar a la CGS.⁴

³El Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) era un mecanismo de financiamiento del Estado mediante el cual, hasta 2022, el Banco de Desarrollo de El Salvador emitía Certificados de Inversión Previsional (CIP), los cuales las AFP compraban de manera obligatoria con los recursos aportados por los cotizantes. Después, el Estado transfería los recursos obtenidos a unidad técnicas que pagaban las pensiones de los jubilados bajo el SPP. Es decir, los cotizantes a las AFP, con sus recursos, y a través del FOP, financiaban las pensiones de los jubilados del SPP.

⁴El gobierno, a medida pasaban los años, debía ir aportando desde 1.7% al 2.5% del presupuesto. A los jubilados optados se les estableció una especie de impuesto que aportaban para financiar la CGS. Si tenían pensiones relativamente bajas aportaban una proporción baja, y, por ende, si tenían una pensión relativamente alta aportaban una proporción más alta.

No hay que olvidar que otro cambio relevante fue el alza de la tasa de cotización que pasó de un porcentaje del trece a quince, por lo que el sistema en su conjunto tendría una mayor entrada de recursos. Si anteriormente la tasa de cotización del 13.0% se desglosaba mediante un 10.8% para la CIAP y un 2.2% para la comisión y seguro de la AFP, bajo la nueva reforma el 15.0% quedó en una primera fase de la siguiente manera: un 8.1% para la CIAP, un 1.9% para la comisión y seguro de la AFP, y, finalmente, un 5% para la CGS.

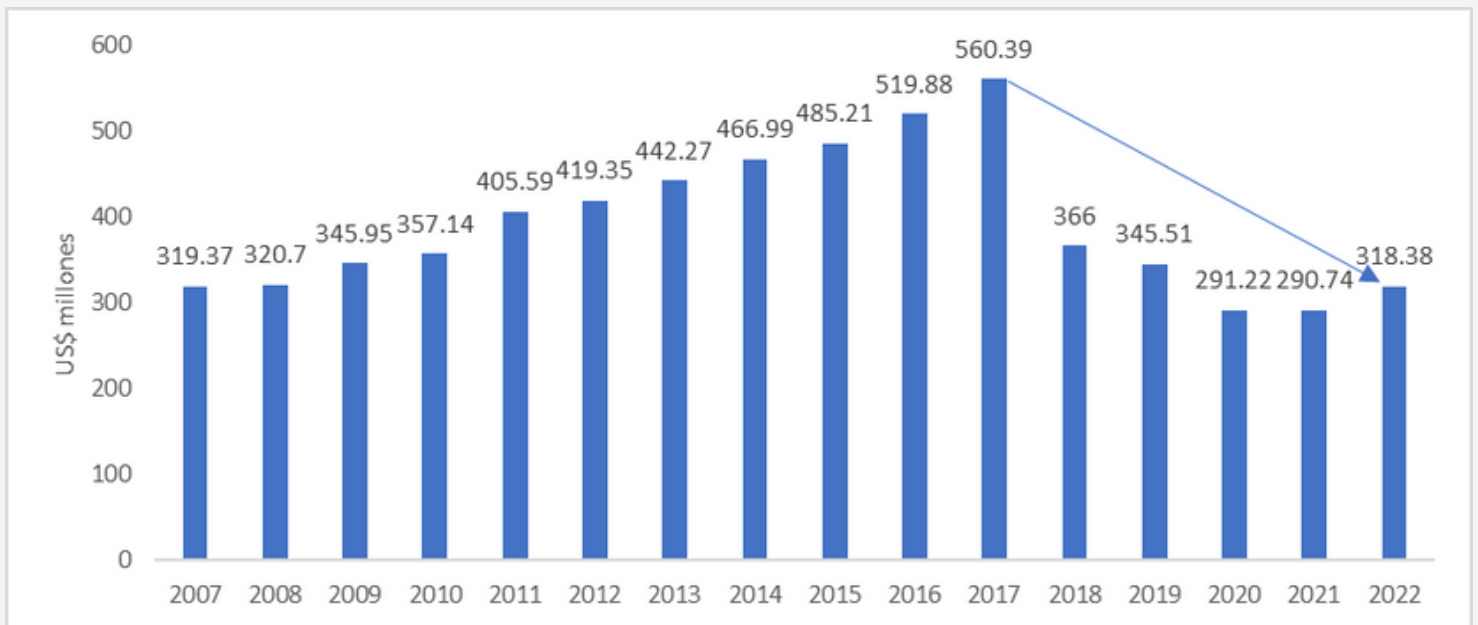
La reforma también modificó cómo se estima la pensión por vejez. Es una renta programada que depende esencialmente de los recursos que el cotizante ha aportado a su CIAP más la rentabilidad. Es dicha cuenta la que pagará sus beneficios estimados de la manera siguiente: “la pensión por renta programada de vejez será calculada para que el saldo de la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones financie el pago doscientas cuarenta mensualidades y veinte pensiones de navidad, considerando una tasa de interés implícita al momento del trámite del beneficio”. Pasados las doscientas cuarenta mensualidades, que son 20 años, si la persona continúa con vida y el saldo de su CIAP se ha agotado, es la CGS la que deben pagar su pensión por vejez. De ahí la gran importancia del financiamiento de esta cuenta.

Como se expresó anteriormente, otro cambio acaecido gracias a la reforma de 2017 fue la reestructuración de la deuda del FOP. El gobierno debía atender el servicio de la deuda de pensiones que cada vez afectaba más el estado de las finanzas públicas y los requerimientos de liquidez del Estado. Hay que recordar que, en julio de 2017, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional el presupuesto de 2017 y fue, entre otros aspectos, porque el gobierno no incorporó en el presupuesto el pago del servicio de la deuda de pensiones.

En pocas palabras, el gobierno requería un respiro. por lo que la reestructuración de la deuda del FOP le permitió continuarse endeudando a una menor velocidad. Así las cosas, se reestructuró la deuda pasada de CIP a un plazo de 30 años con 5 años de gracias y pagos iguales. Y los nuevos CIP a emitir para seguir pagando los compromisos de los jubilados del SPP serían a 50 años plazo y pagos iguales. La Gráfica 1 muestra como la reestructuración contribuyó a que se desacelerara el ritmo de la deuda de pensiones.

Gráfica 1

Emisiones de Certificados de Inversión Previsional



Fuente: Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda

3. Reforma del sistema de pensiones de 2022

A continuación, abordaremos las modificaciones provocadas en el sistema de pensiones salvadoreño debido a la reforma de pensiones que se llevó a cabo al cierre de 2022. Varios de los puntos abordados en la sección pasada, donde se expusieron cambios de la reforma de 2017, contribuirá a una mejor comprensión y análisis de los cambios introducidos en la reciente reforma.

El primer gran cambio que suscita la reforma de pensiones reciente es el alza de la tasa de cotización, pasando del 15% al 16%, y una nueva forma de desglosar la misma: a partir de enero de 2023, un 9.0% es para la CIAP del cotizante, 1.0% corresponde a la comisión de la AFP y un 6.0% para la CGS. Desde una perspectiva distinta, el aporte del trabajador a la tasa de cotización continúa siendo el mismo de 7.25% y el correspondiente al empleador de 8.75%, por lo que es el empleador el que debe aportar ese punto adicional en beneficio del trabajador.

A primera vista, el nuevo desglose de la tasa de cotización supone que una mayor cantidad de recursos estarán orientados hacia la CIAP, la CGS y la comisión de la AFP. Sin embargo, para el caso de la CIAP y la CGS es importante introducir un matiz para los obligados al SAP. En la reforma de 2017 se estipuló que de manera gradual se iría incrementando las aportaciones desde un piso de 8.1% hasta un 11.1%, y, al mismo tiempo que este proceso se iba concretando, las aportaciones a la CGS bajarían gradualmente del 5.0% a 2.0%. Esto permitiría que los obligados fueran acumulando una mayor cantidad de recursos en su CIAP, cuenta que es clave en la determinación de su pensión por vejez. La nueva reforma deja sin efecto este proceso y eleva lo destinado a la CIAP en 0.9% (8.1% a 9.0%). También la reforma de 2017 estipuló una devolución del 3% de lo que se había aportado a la CGS, por lo que ese aporte de los obligados al SAP era necesario solo durante la transición hacia un sistema exclusivo de capitalización individual y donde ya no haya más personas que hayan cotizado al antiguo sistema. Esto también se elimina y la aportación a la CGS queda permanente de un 6.0% bajo la nueva reforma de 2022.

Otro punto central es la estimación de los beneficios. La Ley integral del sistema de pensiones aprobada en diciembre de 2022 establece en su artículo 97: "La pensión por vejez será calculada para que el saldo de la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones financie el pago de doscientas cuarenta mensualidad y veinte pensiones de Navidad, considerando una tasa de interés implícita al momento del trámite del beneficio". Como se puede ver, un texto similar a como se estimaban los beneficios en la reforma previsional de 2017. Sin embargo, en la nueva ley, en el artículo 98 indica que "A la pensión resultante de acuerdo con el artículo 97 antes señalado, se le aplicará un incremento del 30% adicional". En otras palabras, como aspecto relevante de la nueva reforma, la pensión estimada según el artículo 97 se incrementará nominalmente en un 30%.

Esto es, sin duda, un beneficio para los jubilados y los que están por jubilarse, sin embargo, es pertinente preguntarse cómo se financia el aumento de este beneficio. El aumento de los beneficios a los optados proviene de la CGS. Esto no ha cambiado a partir de la reforma de 2017. Hay que recordar que la nueva reforma de 2022 estableció que un punto adicional de la tasa de cotización irá hacia dicha cuenta. Así las cosas, ¿será suficiente este incremento para todos los beneficios que deberán materializarse a cargo de la CGS?

Por otra parte, para el caso de los obligados al SAP, el aumento del 30% en el valor de pensión irá a cargo de su CIAP, y una vez se terminen esos fondos, la persona tendrá que percibir la pensión que le quedó estipulada exclusivamente de acuerdo con el artículo 97. Es decir, si bien el incremento del 30% es algo que puede percibirse como favorable para la persona recién jubilada, esto también hará que la CIAP se agote más rápidamente.

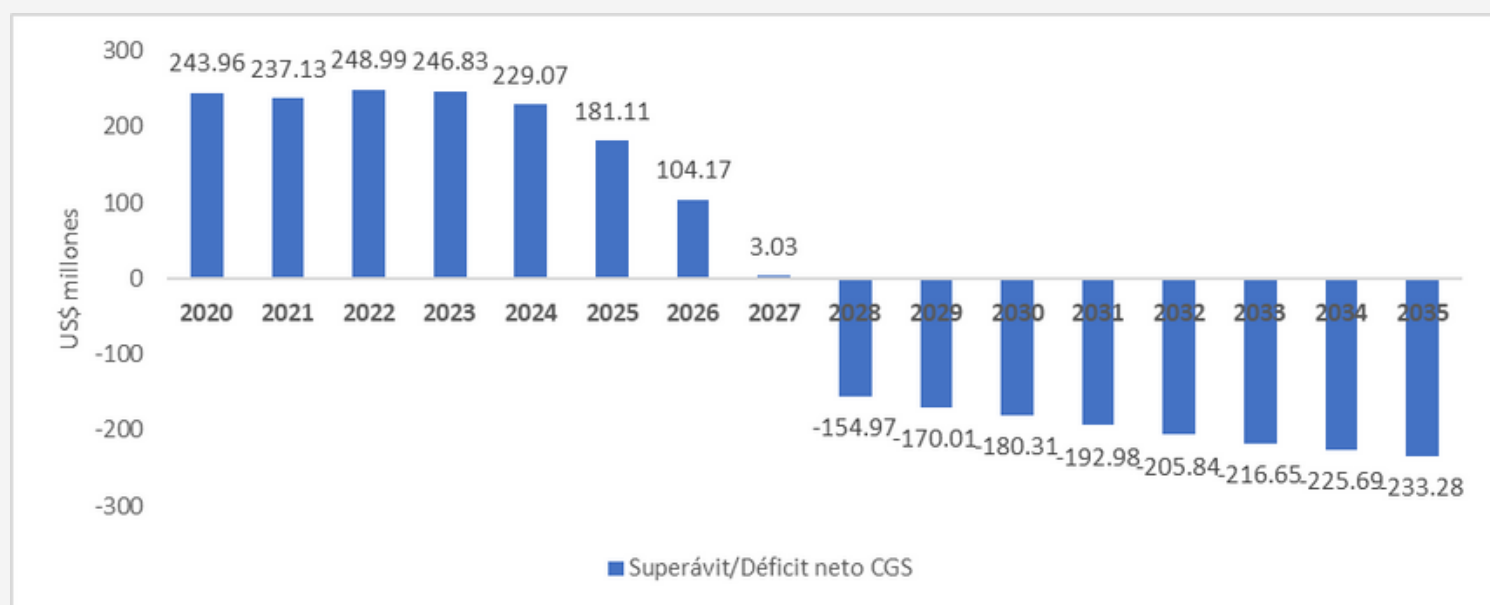
Esto aplica también para aquellos obligados al SAP que cuando se jubilen les quede una pensión muy cercana a la pensión mínima. Ellos también podrán gozar de este beneficio del incremento del 30% del monto nominal de su pensión, pero hará que su CIAP se termine muy rápidamente, por lo que después tendrán que recibir una jubilación igual a la pensión mínima.

Y en este caso, al igual que los optados, hay que recordar que la pensión mínima es cargada a la CGS. Es decir que a futuro se espera que la CGS tenga una gran presión como resultado del aumento de los beneficios.

Los puntos abordados acerca del incremento de los beneficios de los jubilados y los cargos aplicados a la CGS nos llevan hacia el tema de la sostenibilidad del sistema previsional. Se requiere de estudios actuariales que demuestren que los incrementos en las jubilaciones pueden sostenerse al pasar el tiempo. Lamentablemente, las autoridades han negado acceso a información a la ciudadanía sobre dichos estudios.

El último estudio fue publicado en marzo de 2020⁶ y muestra, con parámetros de la reforma de pensiones de 2017, que en el año 2028 la CGS incurría en un déficit de \$154.97 millones (Véase la Gráfica 2). Cuando se realizó esta estimación, si bien no se había incrementado el aporte a la CGS proveniente de la tasa de cotización (de 5% a 6%), tampoco se había dado el aumento en la pensión mínima y el aumento nominal del 30% que tendrán las pensiones de los optados y obligados.

Gráfica 2 Proyección de la Cuenta de Garantía Solidaria



Fuente: Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda

⁶ Superintendencia del Sistema Financiero. Informe sobre la valuación actuarial del Sistema de Ahorro para Pensiones con proyecciones a partir de enero de 2020. Marzo de 2020.

La nueva reforma también establece una nueva institucionalidad a través de la conformación del Instituto Salvadoreño de Pensiones. Según el nuevo marco normativo, el FOP debe liquidarse y los activos, pasivos y patrimonio del FOP deben pasar al nuevo ISP. Esta entidad, presidida por un Consejo Directivo que analizará los requerimientos financieros y de deuda del sistema de pensiones, se encargará de emitir una nueva deuda con títulos de Certificados de Obligación Previsional (COP), los cuales serán emitidos a 50 años plazo y con una tasa de interés nominal del 7.0%.⁷ pues al extinguirse el FOP ya no se puede continuar la emisión de los CIP. Dicho de una manera sencilla, el gobierno se continuará endeudando para atender compromisos previsionales.

El marco normativo que extingue el FOP también estipula que la deuda que acumuló el FOP –es decir los CIP que fueron emitidos a lo largo de la historia del fideicomiso— será reemplazado por un nuevo título llamado Certificados de Financiamiento de la Transición (CFT).⁸ Las características de estos títulos se desconocen en términos de tasa y plazo, y se establece que esos términos serán establecidos por el Consejo Directivo del ISP donde hay representantes de trabajadores, el gobierno, empresarios y AFP.

4. Reflexiones

Las conclusiones más relevantes de la reforma reciente de pensiones son las siguientes:

- La reforma previsional introduce una distorsión fundamental en el mercado laboral, pues el salario mínimo es menor que la pensión mínima que proporcionará el nuevo sistema de pensiones, por lo que se espera que de alguna manera provoque desincentivos al trabajo.

⁷ Al liquidarse el FOP ya no se pueden emitir nuevos Certificados de Inversión Previsional (CIP). Estos instrumentos fueron emitidos mientras duró el FOP, desde el último trimestre de 2006 hasta el último trimestre de 2022. A partir de enero de 2023 el nuevo instrumento para obtener financiamiento para pagar las pensiones de los jubilados del SPP serán los COP.

⁸ Solo en Certificados de Inversión Previsional (CIP-A) la deuda de pensiones alcanzó al cierre de 2022 los \$6,089.20 millones.

- Bajo la nueva reforma las pensiones de invalidez y de sobrevivencia no se ven modificadas, por lo que el beneficio se concentra en las pensiones por vejez gracias al aumento del 30% en el monto de la pensión otorgada de acuerdo con el artículo 97 de la ley.
- A diferencia de los límites que se habían establecido constitucionalmente del 45% del fondo de pensiones para la adquisición de CIP, con la nueva reforma el ISP podrá emitir COP que las AFP deberán comprar obligatoriamente sin límites.
- Una pregunta relevante es: ¿Cuáles serán las condiciones de los CFT? Si las condiciones son peores al compararse con los antiguos CIP, algunas calificadoras de riesgo estiman que podría darse un impago técnico.⁹
- Los beneficios mayores del sistema recaen en las generaciones de jubilados con mayor edad, los cuales no aportaron lo suficiente para los beneficios que mantienen. Los nuevos beneficios son financiados con las aportaciones de los actuales cotizantes a través de la CGS. Existe, pues, un tema de inequidad intergeneracional.
- La sostenibilidad del sistema previsional está en entredicho, al menos para una entidad multilateral¹⁰ que evalúa al país de manera recurrente en términos macroeconómicos y fiscales. Es decir, a largo plazo, el sistema tendrá que nutrirse de mayores cotizaciones aumentando la edad o las tasas de cotización. Si esto no es posible, el gobierno tendrá que subsidiar el sistema con recursos obtenidos de una reforma fiscal.

⁹ Fitch Ratings. "Fitch Affirms El Salvador at CC." Rating Action Commentary. February 2, 2023.

¹⁰ Fondo Monetario Internacional. "El Salvador: Declaración del personal técnico al término de la misión del Artículo IV correspondiente a 2023". 10 de febrero de 2023. Washington D.C.