

Posición institucional

Agosto de 2017

El Gobierno confiscaría la mitad de los ahorros para pensiones y desmejoraría los beneficios

I. Antecedentes

En abril de 2017 la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa, retomó el estudio sobre la reforma de pensiones, habiendo recibido cuatro proyectos de reforma: del Gobierno de El Salvador (GOES) en febrero de 2016; de la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP) en febrero de 2017; del partido GANA en mayo de 2017; y de un grupo de trabajadores en mayo de 2017. **La propuesta de la ICP es la única que cuenta con un estudio financiero-actuarial que certifica su robustez y sostenibilidad;** al mismo tiempo, ofrece mejores beneficios para los afiliados y un importante alivio a la caja fiscal (0.6% del PIB en promedio anual y reduce la deuda previsional a la mitad). A pesar de haber realizado varias reuniones de discusión, la citada Comisión no ha logrado avances en términos de arribar a un acuerdo para reformar el sistema de pensiones.

Posteriormente, en julio de 2017, el Gobierno presentó una nueva propuesta de reforma de pensiones, la cual aunque con matices diferentes que la inicial, persigue los mismos objetivos, es decir, atenuar los problemas de corto plazo que afrontan las finanzas públicas confiscando una parte del ahorro individual, no es una propuesta formulada para mejorar los beneficios de los trabajadores afiliados; por el contrario, los impactaría negativamente.

Además, se desconoce si existe estudio técnico que demuestre su viabilidad.

Esta Posición Institucional pretende exponer los componentes básicos de la nueva propuesta gubernamental, y señalar las sustanciales diferencias que muestra en relación con la solución integral de las pensiones desarrollada por la ICP, en lo referente al sistema contributivo.

Elementos básicos de la nueva propuesta gubernamental

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) administrarían dos fondos de pensiones. Uno integrado por la suma del ahorro individual de los afiliados, con dinero de respaldo asignado individualmente; y el otro colectivo, con registros de cuentas por afiliado, pero sin dinero identificado por afiliado, por ser un fondo colectivo. Se incrementa la cotización de 13% a 15% y se modifica su distribución, así: 8% al fondo de ahorro colectivo; 5.5% a la cuenta individual; y, 1.5% al pago del seguro de invalidez y sobrevivencia y a la comisión de las AFP.

Para financiar el fondo colectivo, se tomaría la mitad del saldo de las cuentas individuales de los afiliados (excluyendo los optados) cerca de US\$5,000 millones; recibiría además el 59.25%

de las cotizaciones, así como una subvención de hasta el 5% del Presupuesto General del Estado. También podría recibir recursos originados en más endeudamiento público. Dicho fondo colectivo funcionaría de manera similar a un régimen de reparto y asumiría las siguientes obligaciones de pago: pensiones del grupo de optados cuando se les agota su ahorro; Certificados de Traspaso y Certificados de Traspaso Complementarios; pensiones mínimas; pensiones de afiliados al sistema público (ISSS e INPEP) y la rentabilidad de los aportes del fondo colectivo de trabajadores (la definiría el Banco Central de Reserva). En resumen, el fondo colectivo sería el responsable de pagar todas las deudas por pensiones y otras obligaciones previsionales, las cuales al día de hoy están a cargo del Estado.

En cuanto a los beneficios, se establece que la pensión se calculará como renta programada y al agotarse el saldo del ahorro, el afiliado tendría derecho a la pensión mínima. No se definen nuevos beneficios.

II. Se vulneran los derechos de los trabajadores y se mantiene el enfoque fiscal

1. Vulnera los derechos de los trabajadores

El sistema de pensiones es un pilar fundamental en la vida de las personas, pues de él depende que quienes han trabajado y ahorrado a lo largo de sus años laborales tengan una vejez digna y reciban una pensión suficiente al momento de jubilarse. Por ello, es importante que el sistema de pensiones esté fundado en el respeto a los principios y derechos que establece la Constitución, entre ellos los derechos fundamentales que tienen las personas a la seguridad social (art. 50 Cn.) y a la propiedad privada (arts. 2 y 11 Cn.).

En el sistema de pensiones actual, llamado de capitalización, con el fin de garantizar el goce real del derecho a la seguridad social, la ley ha establecido que cada trabajador es propietario

exclusivo del dinero que ha cotizado y que ha ahorrado todos los meses en su cuenta individual de ahorro para pensiones (CIAP). Es por ello, que, en primer lugar, deben respetarse y promoverse estos derechos; en segundo, deben existir reglas claras de cómo se usa ese dinero, en qué se invierte, cuál va a ser la rentabilidad por la inversión de su dinero, cuándo y cómo se pagará su pensión, todo lo cual brinda certeza jurídica del manejo de los fondos de los ahorros de los trabajadores y redundan en beneficio de una pensión digna.

Teniendo esto en cuenta, es preocupante que la propuesta presentada por el Gobierno en julio del presente año, pretenda tomar el ahorro de los trabajadores al obligar, por ley, a que todos los cotizantes (excepto los optados) le entreguen la mitad de los ahorros para crear un fondo común que servirá para pagar las obligaciones que tiene el Estado, y no para garantizar que ese dinero se usará en el momento que el trabajador que lo ha aportado, se jubile. Se vulnera el derecho de propiedad privada en función de una pensión por jubilación digna, lo cual está garantizado en la Constitución.

La confiscación es clara, ya que a cambio de entregarle el dinero al Gobierno, este le hace una promesa de pago a futuro con base en una cuenta ficticia que se crea en el fondo común, que solo tiene un registro contable, sin contar con dinero real individualmente. Preocupa porque con la reforma se pasa de un sistema del cual el trabajador es propietario de su ahorro y tiene garantizada su pensión con base en sus ahorros, a uno en el que ya no sería dueño del total de sus cotizaciones, las cuales serían en gran parte de un fondo común, a cambio de la promesa de una pensión que es incierta.

Por otra parte, esta propuesta también vulnera el derecho a la seguridad social, ya que ofrece una promesa de pago de pensión sobre la base de cuentas ficticias que solo existen en libros y no tienen fondos, debido a que el dinero que ingresa no se capitaliza, sino que se usa para el pago de las pensiones del sistema público y otras obligaciones del Estado. Esto equivale a jugar con el futuro de los trabajadores y constituye una clara vulneración al derecho constitucional de recibir seguridad social, en la medida que la

pensión no dependería de los ahorros de cada afiliado, sino de que existan recursos suficientes en el fondo colectivo o de que el Estado pueda pagar la pensión que promete en la reforma.

Castigar a los trabajadores quitándoles la mitad de sus ahorros es contrario al mandato constitucional de protección social, y más grave aún, cuando es el mismo Gobierno el que pretende vulnerar este derecho para aliviar su problema fiscal en lugar de velar que la Constitución se cumpla. El hecho que la reforma de pensiones tenga un “fin fiscal”, se aleja del principio de seguridad social, ya que el objetivo no es garantizar la pensión de los trabajadores, sino solventar deudas que el Gobierno posee.

Es preocupante, también, que la propuesta presentada por el GOES en julio de 2017, muestre vicios de inconstitucionalidad al igual que la presentada en febrero de 2016, perjudicando a los trabajadores al vulnerar derechos fundamentales que la Constitución consagra. Si bien los tiempos cambian y todo sistema de pensiones merece ser revisado, lo que no ha cambiado son los principios constitucionales que deben respetarse al momento de hacer cualquier cambio al sistema de pensiones. Por ello, cualquier reforma que se pretenda hacer al sistema actual, debe tener al trabajador al centro y debe estar orientada a garantizar los derechos constitucionales de seguridad social y de propiedad privada. La seguridad social se le garantiza a los trabajadores si la reforma permite: incrementar su ahorro, incrementar su rentabilidad, respeto a su derecho de propiedad, asegurar una mejor pensión al jubilarse y certeza jurídica de las condiciones bajo las cuales recibirá su pensión.

El desarrollo de los regímenes de pensiones es una parte integrante del desarrollo social y económico general de los países, por ello la importancia de que la reforma se realice de forma constitucional, técnica y con sostenibilidad financiera, a fin de garantizar una reforma con beneficios sólidos y a largo plazo para los trabajadores afiliados.

2. Se mantiene el enfoque fiscal observado en la propuesta inicial

Esta nueva propuesta gubernamental tiene un énfasis eminentemente fiscal, igual que la presentada en febrero de 2016, relativa a la creación de un Sistema Mixto. Al definir que “el fondo colectivo se hará cargo de todas las obligaciones relacionadas con el sistema de pensiones”, significa que además del pago de beneficios que ya realizan las AFP con recursos del fondo de pensiones a sus afiliados, se agrega la erogación de las pensiones del ISSS e INPEP y otras obligaciones del antiguo sistema público, las cuales hasta hoy corresponde pagar al Estado, además, el capital e intereses de los CIP.

Durante 2016, los pagos realizados por los conceptos indicados alcanzaron aproximadamente US\$715.2 millones (US\$537.2 millones por pago de pensiones y otras obligaciones del ISSS e INPEP y US\$178 millones por capital e intereses de CIP). Adicionalmente, los fondos de pensiones pagaron a sus afiliados en concepto de pensiones y devoluciones de saldo un monto que rondó los US\$353 millones.

Es evidente que el objetivo de esta propuesta es desahogar las finanzas públicas, y que sean los afiliados al sistema de pensiones los que paguen, con su ahorro, todas las deudas a cargo del Gobierno por concepto de pensiones, incluso las de los antiguos institutos públicos con personas que no están afiliadas a una AFP, sino que al ISSS e INPEP. Con una medida como esta, el flujo anual de pago con fondos públicos se limitaría como máximo al 5% del presupuesto (US\$250 millones respecto al presupuesto 2017) y en el corto plazo se mitiga la situación de las finanzas públicas, pues ya no necesitaría más recursos para pagar deuda previsional, ya que se tomarían del fondo colectivo de los trabajadores; sin embargo, el Estado, siempre tendría la obligación de pago de pensiones con los afiliados a mediano y largo plazo, cuando los recursos del fondo colectivo sean insuficientes.

En la última década el desequilibrio fiscal se ha acentuado; el excesivo gasto corriente –particularmente en remuneraciones– más allá de lo que permiten los ingresos y la aprobación de presupuestos incompletos, son aspectos que han profundizado el deterioro; también se ha pagado la deuda previsional. El problema del presupuesto incompleto y la iliquidez de la caja fiscal, conjugado con la falta de cumplimiento del acuerdo fiscal de 2016, que implica realizar un ajuste fiscal consignado en la Ley de Responsabilidad Fiscal, llevó al país al impago el pasado abril, por no pagar oportunamente el capital e intereses de la deuda con los fondos de pensiones de los trabajadores, por medio de CIP. Los impactos de este impago sumieron la calificación de riesgo soberano en “CCC” según Fitch Ratings; Caa1 de acuerdo con Moody’s, y CC para Standard & Poor’s, lo que significa que el país afronta un riesgo sustancial en la capacidad de hacer frente a sus deudas y que el costo de financiamiento en los mercados financieros es más alto.

3. Se desmejorarían los beneficios de los afiliados

Desde la perspectiva de los trabajadores afiliados al sistema de pensiones, un cambio en el mecanismo de financiamiento de los costos previsionales a cargo del Estado, como el propuesto, derivaría en impactos negativos, ya que no se mejoran sus beneficios y les impone un alto grado de incertidumbre en cuanto al pago de los mismos; se desconoce si cuando llegue el momento de la jubilación, habrá recursos suficientes en el fondo colectivo de los trabajadores para efectuar el pago de beneficios correspondiente, quedando sujeto a que el Estado destine más recursos financieros para poder efectuarlo, sobre lo cual no hay certeza de que pueda realizarse, especialmente considerando la reciente experiencia del impago con los fondos de pensiones de los trabajadores por parte del Estado y que ni siquiera fueron incorporados en el presupuesto a sabiendas que es una obligación contractual.

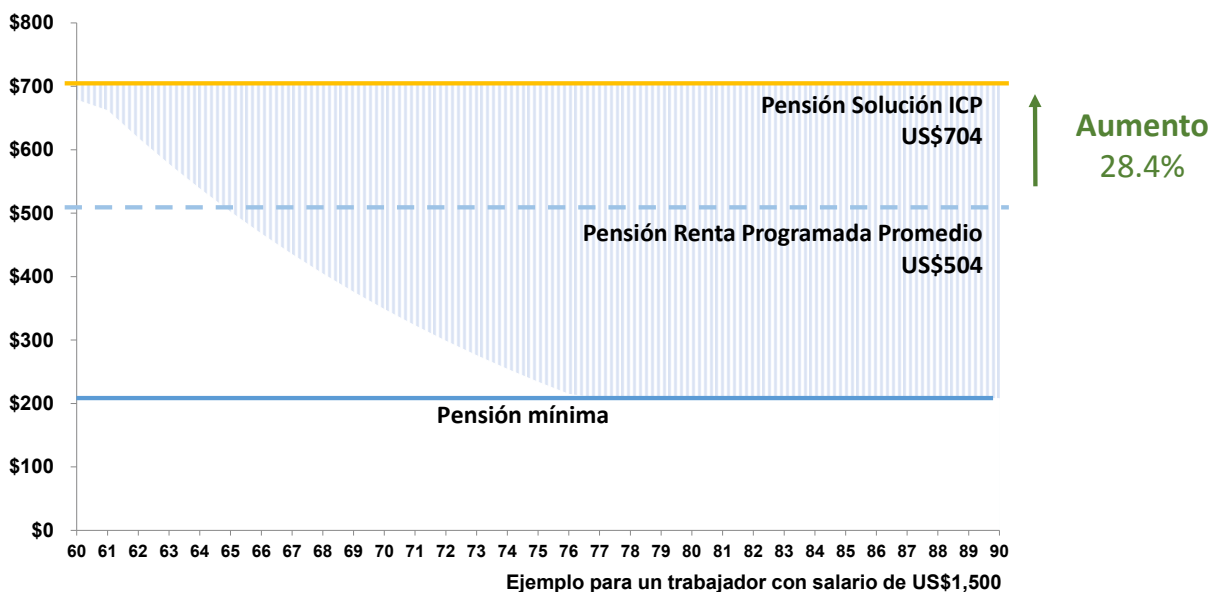
La propuesta gubernamental de julio de 2017 no contempla mejora en los beneficios, en relación con la situación actual. Además de que se tomaría la mitad del ahorro de cada afiliado para el fondo colectivo, no se incorporan cambios en las reglas de inversión del fondo de pensiones, las cuales son rígidas y castigan el ahorro con la inversión obligatoria en CIP, instrumentos que devengan una tasa de interés inferior a la de mercado, 4%, para las nuevas emisiones desde abril de 2017 y el *stock* ya emitido cerca de 2.2% (LIBOR a 180 días más 0.75%)¹. Sin embargo, la más reciente emisión de bonos de El Salvador en el mercado internacional se colocó a una tasa de interés de 8.6%. En tal sentido, no hay ninguna medida incluida que multiplique más el ahorro previsional, lo que impacta en menores pensiones; además, la ampliación del plazo de CIP a 50 años, afectará en una lenta recuperación de los recursos que los trabajadores presten al Estado con las nuevas emisiones de CIP, sin una remuneración de mercado.

Por otra parte, se mantiene para el cálculo de la pensión la renta programada, la cual tiene la dificultad que la pensión es decreciente en el tiempo y el afiliado jubilado tiene el riesgo de caer en pensión mínima. Esta situación desagrada a los cotizantes. En las sesiones de consulta con actores sociales para recoger insumos para construir la propuesta desarrollada por la ICP, fue uno de los aspectos más enfatizados, pues los afiliados quieren pensiones estables y vitalicias.

Este aspecto se ilustra en la gráfica 1, en la cual se muestra un ejemplo de la trayectoria de la pensión de un trabajador con un salario mensual de US\$1,500, bajo dos escenarios de cálculo: a) utilizando la fórmula propuesta por la ICP y aumentando la rentabilidad en 1 punto porcentual, es decir, que el ahorro individual financiaría la pensión los primeros 20 años y durante los años siguientes, el afiliado recibiría la misma pensión financiándose con recursos de la reserva de pensión vitalicia; bajo estas condiciones se alcanzaría una pensión mensual promedio equivalente a US\$704 y sería estable

¹ Según Decreto Legislativo No.656 de 21 de abril de 2017, los CIP ya emitidos mantendrán la tasa aplicada al momento de su emisión y los nuevos por emitir devengarán una tasa equivalente a 4% y a partir de febrero de 2019, las nuevas emisiones devengarán una tasa de hasta el 5.5%. También se extendió el plazo, desde 25 años a 50.

Gráfica 1
Pensiones estables y vitalicias: mejora para el trabajador
aumento de rentabilidad en 1%

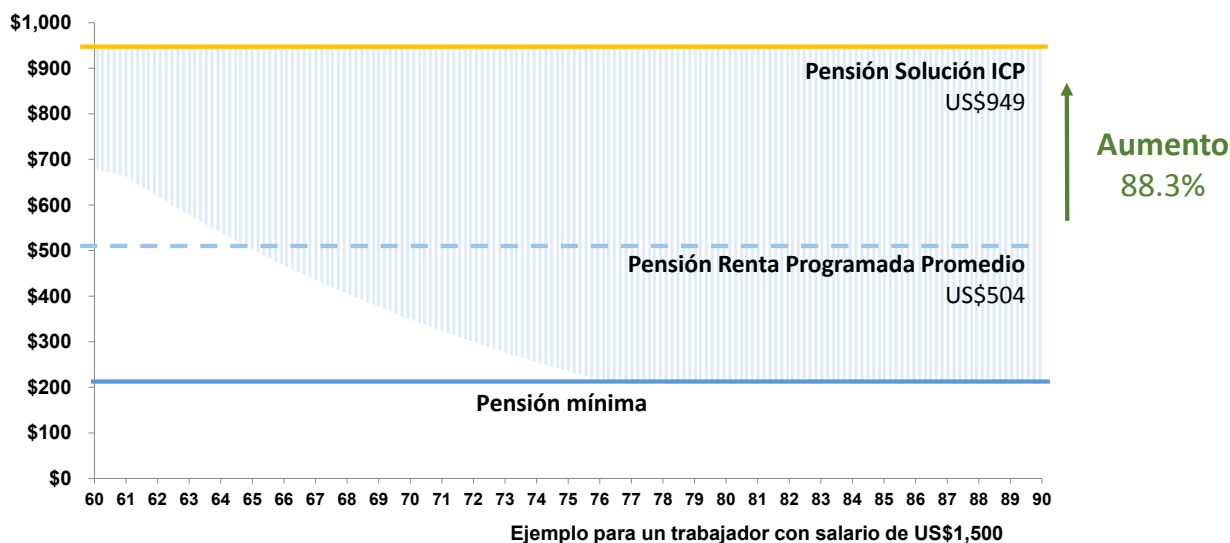


Fuente: Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS).

y vitalicia; b) como renta programada, la cual se observa que tiene un comportamiento descendente en el tiempo hasta llegar a la pensión mínima, siendo la pensión promedio equivalente a US\$504, es decir, inferior a la estimación efectuada con la fórmula de la ICP.

La gráfica 2 muestra el mismo ejercicio, pero considera un incremento en la rentabilidad del ahorro de 2 puntos porcentuales en el cálculo de la pensión con la fórmula propuesta por la ICP; como se observa, se lograría una pensión promedio superior, de US\$949, resaltando la

Gráfica 2
Pensiones estables y vitalicias: mejora para el trabajador
aumento de rentabilidad en 2%



Fuente: ASAFONDOS

importancia de obtener una mayor rentabilidad del ahorro para mejorar la pensión. En este caso, la pensión promedio podría aumentar más de 88%; en cambio, con renta programada, como es la propuesta gubernamental, la pensión promedio sería igual (US\$504).

La pensión mínima es un derecho que ya tienen los afiliados bajo la legislación actual, cuando cumplen los requisitos y sin necesidad de que se les tome la mitad de su ahorro individual para trasladarlo a un fondo colectivo; por lo tanto, no se está agregando ningún derecho adicional al trabajador. Tampoco se incluyen nuevos beneficios ni otras medidas orientadas a atender el problema de baja cobertura del sistema de pensiones del país. Adicionalmente, se introduce un límite máximo a las pensiones, las cuales no podrán ser superiores a US\$2,000, introduciendo un elemento que eventualmente podría desincentivar el ahorro e introducir una distorsión en las cotizaciones.

III. La nueva propuesta gubernamental es totalmente diferente de la solución presentada por la ICP

En primer lugar, la solución impulsada por la ICP tiene como objetivo primordial mejorar los beneficios para los afiliados al sistema de pensiones; además, incorpora un alivio fiscal de 0.6% del PIB en promedio anual y reduce la deuda previsional a la mitad, y se ha demostrado su sostenibilidad con los estudios correspondientes; por el contrario, la nueva propuesta gubernamental persigue como único objetivo, desahogar las finanzas del Estado, en desmedro de las pensiones de los trabajadores e introduce incertidumbre.

En segundo lugar, existen diferencias sustanciales entre ambas propuestas. El cuadro siguiente ilustra una comparación de factores del contenido de ambos proyectos, advirtiéndose que son completamente diferentes, por lo que no debe existir confusión.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

1. Si bien, el sistema de pensiones del país necesita una reforma que lo fortalezca, los cambios que se realicen deben enfocarse en mejorar los beneficios de los afiliados en el marco de la Constitución, y no deben orientarse por el objetivo primario de solventar los problemas de las finanzas públicas, y peor aún, en detrimento de los beneficios de los afiliados.
2. La propuesta gubernamental presentada en julio de 2017 es confiscatoria de la mitad de los ahorros individuales y desmejora beneficios para los afiliados, por lo que vulnera los derechos de propiedad y de seguridad social contemplados en la Constitución. Es totalmente diferente de la solución impulsada por la ICP. Además, su objetivo es desahogar las finanzas estatales, no mejorar beneficios a los trabajadores.
3. La nueva propuesta gubernamental va en detrimento de los intereses de los trabajadores; no mejora la rentabilidad del ahorro, no agrega beneficios, desmejora la pensión, crea una "cuenta" incierta sin respaldo de dinero individual, y no mejora cobertura.
4. La solución impulsada por la ICP es integral, retoma insumos de la sociedad civil y privilegia los intereses de los trabajadores: respeta el derecho de propiedad de sus ahorros, les ofrece pensiones estables y vitalicias, mejora la rentabilidad de su ahorro, y al mismo tiempo, da un alivio fiscal al Gobierno; según los estudios realizados, es financieramente sostenible.

Factores de comparación entre las propuestas de reforma de pensiones presentada por la ICP y la gubernamental

Gobierno	Factor de comparación	ICP
Desahogar las finanzas públicas	Objetivo principal de la reforma	Mejorar las pensiones de los trabajadores y aliviar la deuda del gobierno, en un contexto de sostenibilidad
De corto plazo	Visión	De largo plazo
Confisca el 50% de los ahorros individuales y utiliza para el pago de obligaciones estatales, el 59.25% de los nuevos aportes. Los recursos del fondo colectivo se usa cada mes para pagar pensiones del ISSS/INPEP y otras obligaciones a cargo del Estado. Solo lleva un registro de los aportes sin respaldo de dinero individualizado. Su manejo no está en la ley, sino que se traslada a una norma que hará el BCR, y se desconoce cómo va a ser	Propiedad del ahorro	Respeto el derecho de propiedad individual de sus ahorros, los cuales se invierten en instrumentos financieros para generar una mayor rentabilidad y financiar mejores beneficios
Ofrece pensión por renta programada, la cual es decreciente, llegando a pensión mínima, y sin fondos suficientes	Pensión	Ofrece pensión estable y vitalicia
Continúa ahogando con bajas tasas de interés el ahorro de los trabajadores	Rentabilidad	Corrige la rentabilidad con una tasa de mercado que mejora las pensiones
No se conoce de ningún estudio ni ha habido suficiente tiempo para realizarlo, y que haya sido validado por un tercero independiente (Banco Mundial o FMI)	Sostenibilidad	Cuenta con un estudio financiero actuarial, demuestra que es razonablemente robusto
Es deficitario desde un inicio, se ofrece un tope de hasta el 5% de los ingresos corrientes del Estado, y el resto con emisión de más deuda. Va liquidando el patrimonio original	Garantía del Estado	La garantía del Estado aplica en última instancia; en un modelo robusto, no se espera recurrir al Estado, salvo en caso poco probable; hay garantía de pensión mínima
Crea un "fondo" incierto, volviendo a la lógica de un sistema de reparto, el cual está en crisis en muchos países	Naturaleza diferente del aporte colectivo	Crea una reserva totalmente robusta y sostenible, para financiar la pensión estable y vitalicia, como un seguro de longevidad
Se destina el 8% del salario en forma permanente, y el 50% del ahorro acumulado a la fecha. El ahorro individual se queda estancado en 5.5% del salario, sin mejorar la rentabilidad	Monto del aporte colectivo	Se da un aporte temporal del 5% del salario y luego baja a 2% para garantizar la pensión vitalicia. Al final, el 11% del salario se destina al ahorro individual, mejorando también la rentabilidad
Se usará para pagar pensiones de los que están afiliados al sistema de ahorro para pensiones, los del ISSS e INPEP (sistema público) y otros gastos del Estado	Objetivo del aporte colectivo	Pagar exclusivamente obligaciones de los afiliados al sistema de capitalización individual, absorbiendo la parte que actualmente cubre el Estado. También se paga la pensión después de los 20 años que se cubriría con el ahorro individual como seguro por longevidad

Fuente: proyectos de reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, presentados por la ICP en febrero de 2017 y por el GOES en julio de 2017.

B. Recomendaciones

Siendo las pensiones de los trabajadores un tema primordial para el país, se exhorta a la Asamblea Legislativa a lo siguiente:

1. Aprobar una reforma de pensiones que sea respetuosa del derecho de propiedad del

ahorro de los trabajadores, así como del derecho a la seguridad social, consignados en la Constitución.

2. Los cambios que se aprueben deben privilegiar las pensiones de los trabajadores, ofrecer alivio fiscal y haberse demostrado su sostenibilidad en el largo plazo.