

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**Facultad de Ciencias Económicas**

**Escuela de Economía**



*Fundada en 1841*

***“ EL COSTO FISCAL DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR ”***

**TRABAJO DE GRADUACIÓN PRESENTADO POR:**

**Francisco Antonio Munguía Lazo**

**Para optar al grado de:**

**LICENCIADO EN ECONOMIA**

**Septiembre de 2003**

**San Salvador, El Salvador, Centro América**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

**Rectora:** : **Dra. María Isabel Rodríguez**

**Secretaría:** : **Licda. Lidia Margarita Muñoz Vela**

**Decano de la Facultad**

**De Ciencias Económicas** : **MSc. Roberto Enríque Mena**

**Secretario de la Facultad**

**De Ciencias Económicas** : **Ing. José Ciriaco Gutiérrez Contreras**

**Asesor: MSc. Santiago Ruiz Granadino**

**Tribunal Examinador** : **Lic. José Wilfredo Zelaya Franco**

: **MSc. Santiago Ruiz Granadino**

: **MSc. Roberto Ponce Arriaza**

**Mayo de 2003**

**San Salvador, El Salvador Centro América**

**Mis agradecimientos:**

Consiente que la culminación de mis estudios superiores es el producto del esfuerzo propio, en el que otras personas de manera muy atenta contribuyeron en enriquecer mis conocimientos y en darme ánimo en momentos difíciles, deseo agradecer a ex compañeros y compañeras de clase, a maestros y amigos que me proporcionaron su valiosa ayuda cuando me fue requerida.

## INDICE

CONTENIDO	PAGINA
RESUMEN:	i
<b>A- INTRODUCCION:</b>	<b>1</b>
B- OBJETIVOS:	3
C- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:	4
D- JUSTIFICACION:	7
E- LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR:	9
1- OPCIONES VIGENTES EN EL SISTEMA DE PENSIONES EN ELSALVADOR:	9
a) ANTIGUO SISTEMA DE PENSIONES:	11
b) CARACRTERISTICAS DEL ANTIGUO SISTEMA:	13
<b>A) CAPITULO I MARCO TEORICO CONCEPTUAL</b>	
A- TEORIA DEL AHORRO:	15
2- ENFOQUE CLASICO:	15
3- ENFOQUE KEINESIANO:	17
4- ENFOQUE NEOLIBERAL:	
a) PROGRAMAS DE AJUSTE ESTGRUCTURAL:	20
b) LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTGRUCTURAL EN EL SALVADOR:	23
B- COSTO FISCAL DE LA REFORMA:	24
<b>B) CAPITULO II</b>	
A- SITUACION FISCAL DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO:	
1- POLITICA FISCAL EN LA DECADA DE LOS 90:	26
2- REFORMA FISCAL EN EL SALVADOR:	36
3- COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS PUBLICOS:	44
a) EVOLUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS:	48
b) PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO:	50
<b>B- ESTRUCTURA Y DINAMICA DEL SECTOR PUBLICO:</b>	
1- COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO:	53
a) COMPORTAMIENTO DEL GASTO EN LAS CUENTAS NACIONALES:	55
b) GASTO PUBLICO POR AREAS DE GESTION:	57
c) INEFICIENCIA DEL GASTO PUBLICO:	59

### **CAPITULO III: EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR**

1- CARACTERISTICAS:	61
2- ANTECEDENTES DE LAS PENSIONES:	64

### **CAPITULO IV: IMPACTO FISCAL DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR**

A- NIVELES DE RENTABILIDAD DEL SAP Y SPP:	
1- RENTABILIDAD DEL SISTEMA PUBLICO:	71
2- RENTABILIDAD DE LOS FONDOS DE PENSIONES DEL SISTEMA PRIVADO:	76
B- COSTO FISCAL DE LA REFORMA:	79
1- EXPOSICION DE RAZONES:	80
2- PRIVATIZACION DEL SISTEMA:	81
3- COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL:	84
4- COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES:	86
5- SITUACION FINANCIERA DEL ISSS:	
a) REGIMEN DEL IVM DEL ISSS:	89
b) EVOLUCION DEL REGIMEN DE SALUD:	91
6- EVOLUCION FINANCIERA DEL INPEP:	95
7- SITUACION FINANCIERA DE 1990 AL 2000 DEL SPP:	98
a) INDICADORES FINANCIEROS DEL ISSS:	100
b) INDICADORES FINANCIEROS DEL INPEP:	102
c) INDICADORES DE COSTO FISCAL DE LA REFORMA:	104
d) EVOLUCION DE INDICADORES DEL SISTEMA:	111
e) METODOLOGIA DE PROYECCION:	114
f) INDICADORES PROYECTADOS DEL SISTEMA:	116
g) APORTE DEL ESTADO AL PAGO DE PENSIONES, 1999 – 2005	118
- CONCLUSIONES	120
- RECOMENDACIONES	124
- ANEXOS	127
- BIBLIOGRAFIA	133

## **RESUMEN**

La privatización del Sistema Público de Pensiones fue un esfuerzo mas, encaminado según el discurso oficial, a convertirlo en un sistema rentable que permita a través del tiempo, cubrir las pensiones de los jubilados sin que las instituciones responsables caigan en crisis financiera, y además, capas de proporcionar a la población un servicio de calidad. Para algunos analistas, este esfuerzo es la continuación del paquete de privatización que debe ejecutarse para liberar al Estado de responsabilidades.

De aquí que la esencia de las teorías pasadas como la Neoclásica, que planteaba que no es necesaria la intervención del Estado, continua teniendo significativa aplicación, ya que la privatización es la forma mas clara de hacer un Estado mas pequeño y con menos intervención en el que hacer económico.

Acompañando la privatización, la modificación de la Política Fiscal se convirtió en uno de los propósitos de primer orden desde la década de los 80. Desde 1989, han habido avances significativos en la reestructuración de la política fiscal en casi todos sus componentes: tributarios,

gasto, endeudamiento y controles administrativos. Estos componentes han implicado avances significativos por lo menos desde un planteamiento netamente formal.

En tal sentido, las medidas desarrolladas en cada uno de los componentes, fueron:

En materia de política impositiva

1- Simplificación tributaria, busca hacer esfuerzos de recaudación con impuestos de poca generación de ingresos.

En la actualidad los principales tributos son:

- El IVA
  - Impuesto Sobre la Renta
  - Importaciones
- 2- Eliminación de tributos considerados inhibidores de la inversión, tales como:
- exportaciones
  - Herencias
  - Al patrimonio.
- 3- Reducción arancelaria. En este caso se cambió la política proteccionista del estado, lo cual lleva consigo la generación de condiciones favorables para un proceso de liberalización de mercados, condición

indispensable al proceso de globalización de la economía.

Respecto a la política de gasto, a partir de los acuerdos de paz, el componente mas sacrificado fue gasto militar y se deja como prioridad el gasto en áreas sociales, aunque limitadamente:

- Gasto en salud
- Educación
- Fortalecimiento de la nueva Policía Nacional Civil
- Fortalecimiento y Desarrollo Municipal

En materia de controles, las leyes emitidas fueron:

- Tipificación como delito de la evasión tributaria
- La ley SAFI, que reorganiza los sistemas control a todas las dependencias públicas.
- La ley de la Corte de Cuentas, que le da facultades como organismo contralor para evaluar la efectividad del gasto realizado.
- Implementación del presupuesto por áreas de Gestión, que permite establecer las responsabilidades administrativas y operativas de acuerdo al desempeño de su gestión.

En materia fiscal, los elementos que componen los cambios son:

- Simplificación y ampliación de la base tributaria.
- ampliación de número de contribuyentes
- Mayor participación de tributos indirectos

A la base de estos impuestos se encuentra el IVA, con el 10% y su

posterior aumento al 13% en 1995, el cual a permitido incrementar el control por la misma mecánica de aplicación que tiene.

Respecto al Sistema Privado de Pensiones, algunas de las características son:

- Administración privada
- Inversión de los fondos en el mercado de capitales
- Rol subsidiario y fiscalizador del Estado
- La cotización es depositada en una cuenta individual
- Las administradoras invierten los fondos y los rendimientos los deposita en una cuenta individual.
- Cobro del 3% por ciento de comisión por administración de la cuenta individual.
- El Estado asume la responsabilidad de cubrir la pensión Mínima cuando la cotización sea insuficiente.

*Algunas de las razones expuestas para llevar acabo la privatización*

*fueron:*

- Baja cobertura de la población respecto a la población Económicamente Activa, la cual solo estaba entre el 22% y 23% entre los años de 1993 y 1996.
- Baja rentabilidad de las inversiones y falta de alternativas de inversión en el mercado de valores.
- Alta y persistente mora del Estado
- Corrucción y mal uso de los recursos.
- La relación entre cotizante y pensionado venía decreciendo.

La privatización del Sistema de Pensiones dejó compromisos por los que debe responder el Estado.

- Crea cinco administradoras encargadas de administrar las cuentas individuales
- Obliga a los menores de 36 años a pasarse al nuevo sistema
- Se basa en la capitalización individual
- El traspaso se basa atendiendo los rangos establecidos por la ley

- Se establece un aumento gradual a la cotización de empleados y empleadores
- Los fondos son invertidos y la rentabilidad se acumula en la cuenta individual
- Las AFP's, cobran una comisión por administración de la cuenta individual
- La edad de retiro quedó fijada, 55 años para las mujeres y 60 años los hombre
- Queda la superintendencia como reguladora del sistema
- El estado asume la responsabilidad de la pensión mínima y las en curso de pago.

Según estudios realizados por consultores nacionales e internacionales, el Costo Fiscal de la Reforma, se refleja mediante tres componentes:

- Las pensiones en curso de pago
- La pensión Mínima
- Los Certificados de Traspaso

El cuadro 19 muestra que a partir de 1998 comienza a generarse un déficit que alcanza para 1998 ¢ 477.1 millones, con una tendencia creciente que cierra el año 2000 con 1,089.2 millones. De este nivel comienza la proyección, la cual presenta que al año 2026 se estaría

pensionando el último cotizante del Sistema Público, mientras el Estado según las estimaciones realizadas, asume un déficit acumulado de ¢ 43,969.3 millones al final del periodo.

## A- **INTRODUCCION**

La finalidad de este trabajo es hacer una evaluación sobre el efecto fiscal en la situación del gobierno, determinado por la evolución financiera de los sistemas de seguridad social en El Salvador, lo cual se realiza mediante el comportamiento que presentan las variables previsionales de mayor importancia, de tal forma que permitan determinar el costo fiscal que debe enfrentar el gobierno.

El estudio nos permite conocer cual a sido la posición financiera del Sistema Público de Pensiones en cada uno de los años tomados como parámetro de evaluación, frente a la tendencia creciente de las obligaciones que el Estado debe asumir, además se presenta el comportamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones mostrado durante los dos primeros años de funcionamiento.

El contenido de este estudio se estructura de la siguiente manera: En el capítulo I, se exponen las corrientes de pensamientos sobre la teoría del ahorro, en las que se considera el enfoque Clásico, el enfoque Keynesiano y el enfoque Neoliberal, en el cual se circunscriben los programas de Ajuste Estructural. Estos últimos se presentan

como modelos de aplicación general y su aplicación en El Salvador.

En el capítulo II, se presenta durante la última década la política fiscal del gobierno para crear las condiciones necesarias previas a la puesta en marcha del paquete de reformas estructurales.

En la situación financiera del gobierno como escenario previo a la puesta en marcha de la reforma previsional, se analiza la situación del gobierno sustentado en las fuentes de ingresos (capacidad de recaudación) y la situación del gasto durante la última década. En este mismo apartado se presentan las reformas fiscales que fueron realizadas en un marco de condiciones que el gobierno debía implementar para poder tener acceso a los préstamos de los organismos multilaterales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional).

El capítulo III, presenta las características principales del Nuevo Sistema de Pensiones, haciendo énfasis en los aspectos de mayor incidencia en la situación fiscal del gobierno que quedaron establecidos en la nueva ley que rige al sistema privado. También en este capítulo se presenta una reseña histórica de la evolución y el recorrido que los Sistemas de Pensiones han tenido en el transcurso del

tiempo, para finalmente, referirse a los primeros sistemas implantados en El Salvador.

En el capítulo IV, se analiza la tendencia de las variables previsionales y su efecto en la situación fiscal del gobierno. Se presenta además un estudio sobre el mercado laboral Salvadoreño; la evolución financiera de cada uno de los institutos previsionales y la integración de los dos institutos como parámetro de evaluación en la evolución de las finanzas públicas.

## **B- OBJETIVOS**

### **1) OBJETIVO GENERAL**

Evaluar el impacto de la privatización del Sistema de Reparto administrado por el Instituto Salvadoreño Del Seguro Social y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Público en la situación fiscal del gobierno.

### **2) OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- a) Hacer una evaluación de la incidencia que tienen las finanzas del Sistema Público de Pensiones SPP, en la situación fiscal de gobierno.

- b) Conocer la capacidad de las AFP's para rentabilizar los recursos financieros de los cotizantes, basado en los límites establecidos por la ley.
- c) Evaluar el efecto fiscal que ocasiona el pago de los Certificados de Traspaso que debe hacer el gobierno, a los trabajadores que se pasaron al nuevo sistema de pensiones.
- d) Evaluar como influye en el Costo Fiscal de la Reforma, el pago de las pensiones que quedan bajo la responsabilidad del gobierno en relación a la continua disminución de la recaudación en concepto de cotizaciones.

### **C- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

En 1996, se estableció en El Salvador la Reforma al Sistema de Pensiones, pasando de una administración pública (ISSS é INPEP), a un sistema privado compuesto en un inicio por cinco Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's).

Esta reforma, además de traer cambios institucionales (surgimiento de la Superintendencia de Pensiones), implicó otros cambios, como la forma de calcular la pensión y modificación del porcentaje de cotización, entre otros.

Al entrar en marcha la Reforma de Pensiones, se establecen las condiciones siguientes:

Las personas menores de 36 años, según el **artículo 185** de la ley, tienen que pasarse al nuevo sistema; los mayores de 36 y menores de cincuenta y cinco años hombres, y 50 años las mujeres, quedaba a opción del cotizante permanecer en el antiguo o pasarse al nuevo sistema (**art.184**), quedando igualmente establecido en la misma ley en el **artículo 186**, que solo quedarían en el antiguo sistema los hombres mayores de 55 y mujeres mayores de 50 años respectivamente. Esta situación deja claro que el Sistema de Reparto, irá quedando paulatinamente con menos cotizantes, hasta llegar a su desaparición, lo que implicará que en cada uno de sus momentos, el Estado recibirá menos ingresos en concepto de cotizaciones; de esta forma, se plantea el dilema, ¿de donde se obtendrán los fondos para pagar a las personas que se pasan al nuevo sistema, lo ahorrado durante su periodo laboral?.

Otra situación que se presenta con la reforma, es que si se está previamente suponiendo, que habrán trabajadores que no ahorrarán lo suficiente para cubrir su pensión mínima, y por tanto se atribuye al Estado la responsabilidad de

completar el monto necesario, para que el trabajador reciba su pensión equivalente al salario mínimo vigente, queda claro que el nivel de ahorro que el trabajador pueda acumular en su cuenta individual, estando en el nuevo sistema, no está plenamente garantizado, y por tanto el Estado deberá aportar lo requerido para que el trabajador pueda recibir la pensión mínima establecida.

Por otra parte, hay que preguntarse, ¿cuánto deberá asignar el Estado, para reconocer mediante el Certificado de Traspaso, lo ahorrado en el antiguo sistema a las personas que se pasan al SAP?. Otro problema que debe analizarse es que el artículo 144 de la ley, establece que el Estado queda obligado a completar la pensión mínima cuando el trabajador no logra ahorrar lo suficiente para cubrirla, esto implica que deberán destinarse recursos del gobierno para financiar el déficit de la administración privada, lo cual impactará negativamente en las finanzas públicas, agregado a esto, las pensiones en curso de pago también es otro compromiso por el que el gobierno debe responder.

Todo esto, presenta un problema fiscal que repercutirá a diferente nivel en el transcurso del tiempo, principalmente mientras el sistema antiguo no desaparezca completamente.

#### **D- JUSTIFICACION**

Uno de los temas de mucho debate durante los últimos años en muchos países de América Latina, son las bondades y aspectos negativos que conlleva la privatización de los sistemas de pensiones; para el caso de El Salvador, lo que continúa siendo motivo de debate, es el impacto que tiene la reforma en la situación financiera del gobierno, principalmente por la situación deficitaria con la que ha venido funcionando. Partiendo que la Reforma al Sistema de Pensiones implica un costo fiscal que agrava aun mas la situación financiera del gobierno, pueden plantearse algunas razones por las que se justifica el estudio del Costo Fiscal de la Reforma de Pensiones en El Salvador:

- a) Permitiría tener información cuantitativa del costo fiscal de la reforma y cuanto representa en términos del producto interno bruto.
- b) También se justifica por que en la ley se plantea, que cuando la persona no haya generado los suficientes ahorros para poder cubrir su pensión, será el Estado el responsable de completar la pensión mínima; partiendo de eso, nos permitirá conocer si las AFP's tienen capacidad de generar la rentabilidad que les permita cubrir la

pensión establecida por la ley sin afectar la situación fiscal del gobierno.

- c) Por la necesidad que se tiene de evaluar como afecta en la situación fiscal, que luego de realizar la reforma, el Estado tiene que continuar pagando las pensiones en curso, cuando sus ingresos disminuyen en relación a la cantidad de trabajadores que se traslada al nuevo sistema.
- d) De igual forma se justifica por que a demás de disminuir los ingresos para el Estado luego de entrar en vigencia la reforma, tiene que destinar recursos para reconocer mediante el Certificado de Traspaso, lo ahorrado a las personas que se trasladan al SAP.
- e) Conocer cual será la proyección del costo fiscal, partiendo de las erogaciones que debe hacer el Estado para cubrir el déficit financiero de las instituciones encargadas de administrar el Sistema Privado.
- f) Permitirá conocer la evolución de los aportes estatales para financiar las pensiones, y con ello establecer una relación con la situación financiera del gobierno.

- g) Permitirá establecer una relación de gastos previsionales respecto a los ingresos y con esto, evaluar la progresión del déficit fiscal.
- h) Determinar cuales fueron los efectos positivos y negativos de la reforma, y además, que este estudio sirva de base para estudios posteriores de mayor profundidad.

#### **E- REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR**

La reforma contenida en el decreto No. 927 de fecha 20 de Diciembre de 1996, consistió en otorgarle el derecho a las empresas Administradoras de Fondos de Pensiones para que administren y rentabilicen el dinero acumulado en la cuenta individual de cada trabajador, el cual será sumado a la cuenta individual del cotizante.

#### **1- OPCIONES VIGENTES EN SISTEMAS DE PENSIONES EN EL SALVADOR**

Con el inicio del sistema de administración privado, El Sistema de Pensiones en El Salvador, presenta las siguientes dos opciones condicionadas por una base legal.

- a) el Sistema Público de Pensiones (SPP).
- b) el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP).

El SPP, lo componen el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Instituto Nacional de los Empleados Públicos INPEP, a los cuales, luego de entrar en vigencia la ley SAP, solo cotizarán los trabajadores que tenían entre 36 y 55 años los hombres, y 36 y 50 años las mujeres, quienes voluntariamente decidieron quedarse en el sistema público, mas todos los trabajadores que pasaban de estas edades y que por ley tenían que seguir en el SPP.

El Sistema de Ahorro para Pensiones SAP, está compuesto por el conjunto de Administradoras de Fondos (en 1998 comienza con cinco empresas) a las cuales deben pasarse del sistema antiguo, todos los trabajadores que tenían menos de 36 años.

A este sistema queda por obligación legal, inscribir todos los trabajadores que se van incorporando al mercado laboral.

**a) - ANTIGUO SISTEMA DE PENSIONES**

Como se mencionaba anteriormente, el Antiguo Sistema de Pensiones era administrado por el ISSS y el INPEP.

**a) EL ISSS**

El ISSS fue fundado en 1949 para administrar un Programa de Salud.

El Programa de Pensiones en el ISSS, comenzó en 1960, cubriendo pensiones por Invalidez, Vejez y Muerte para los trabajadores del sector privado, así como para algunas de las instituciones autónomas, el cual se mantiene aun en la actualidad.

El programa del ISSS ha incluido cada vez a más trabajadores, como el caso de las empleadas domésticas y trabajadores independientes, pero no incorpora a trabajadores eventuales o agrícolas.

Según las estadísticas proporcionadas por el ISSS, al año 2000 la cobertura global del programa de salud ascendió a 987,873, cifra que fue levemente mayor a la del año 1999.

A nivel de país, esta cifra equivale a una cobertura del 16% de la población total y alrededor del 22% de la Población Económicamente Activa.

b) **INPEP**

El INPEP administra dos programas:

- Régimen administrativo
- Régimen docente
- El régimen administrativo, cubre obligatoriamente a todos los trabajadores civiles del sector público, en el gobierno central.

El régimen docente, cubre obligatoriamente a todos los empleados del magisterio público, excepto a los docentes de nivel universitario quienes están cubiertos en salud por un programa especial del Ministerio de Educación.

Para todo aquel que cumple los requisitos, el INPEP, otorga pensiones de Invalidez, Vejez y Sobre Vivencia. Para aquellos asegurados que no reúnen todos los requisitos para acceder a una pensión y a un beneficio adicional por año equivalente a la mitad de una pensión mensual, el INPEP administra dos programas de pensiones considerados menores, los cuales están destinados a los empleados del Ministerio de Hacienda y a los empleados escogidos para un retiro temprano.

b- **ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL ANTIGUO SISTEM**

El antiguo Sistema de Pensiones en El Salvador, se basaba en el Sistema de Prima Escalonada, que se realizaría de acuerdo a una tabla de prima crecientes<sup>1</sup>

En este sistema, estaba previsto que la formación de reservas se hiciera en función de los estudios actuariales realizados para cada generación de trabajadores, de tal manera que al invertirlas fueran acumulando un monto de ahorro que asegurara una pensión similar al devengado en los últimos años de trabajo, la cuota de ahorro obligatorio y la cuota por gastos de administración, formaban la cuota a pagar por el trabajador, esta cuota se debía de aumentar por concepto de inflación; el rendimiento de las inversiones del fondo de pensiones y los gastos de administración. En estas condiciones, la variable dependiente era el monto de la cuota, pero en la práctica no se cumplieron los supuestos utilizados en el diseño del sistema y la variable dependiente terminó siendo el monto de las Reservas Técnicas.

---

<sup>1</sup> Carlos Eduardo Portillo, Modernización del Sistema de Pensiones y la Seguridad Social, Diciembre de 1998, San Salvador El Salvador C. A.

El pago de las cotizaciones y aporte al Sistema de Pensiones es obligatorio para todos los trabajadores que hayan cotizado.

El Sistema Antiguo Pensiones era de solidaridad, el cual tiene entre sus principales características que las personas pensionadas reciben su pensión de las aportaciones que hacen los trabajadores que aun se encuentran activos, de ahí que una de las formas para evaluar si el sistema funcionará en el largo plazo, es mediante la relación activo pasivo, es decir, la relación entre los cotizantes actuales y los pensionados.

## **CAPITULO I: MARCO TEORICO CONCEPTUAL**

### **A) TEORIA DEL AHORRO**

A través del tiempo los economistas han estudiado el ahorro y elaborado teorías para explicar su incidencia en la actividad económica de los países y de la familia misma, las siguientes teorías son las que han tenido mayor relevancia por su difusión y aplicación

#### **1- ENFOQUE CLASICO**

La idea de los economistas clásicos sobre la participación del gobierno para estabilizar la economía, es que no era necesaria; mientras los salarios, precios y tasas de interés se mantuvieran flexibles, el sistema era capaz de conservar su equilibrio de pleno empleo sin la intervención gubernamental.

El enfoque clásico parte del modelo simplificado, donde el ingreso nacional (Y) se compone de la suma de los gastos en consumo y de los gastos en inversión (I)  $Y=C+I$ .

Esta relación de equilibrio se denomina también relación de demanda global.

Para conocer como funciona el Enfoque Clásico respecto al ahorro, es importante considerar como se determina el equilibrio entre el ahorro y la inversión.

AHORRO = es aquella parte del ingreso que no es consumido, donde esa parte que se ahorra es la misma que se invierte, por eso, el nivel de equilibrio del ingreso también puede determinarse por la relación que iguala la inversión y el ahorro, donde  $S = I$ .

Según los clásicos, el ahorro es aquella parte de la renta de una familia que no es consumida, retomándolo en conjunto, es aquella parte de la renta nacional total que no se consume, de ahí que cuanto mas baja sea la retribución del ahorro (interés por dinero ahorrado), menos se ahorrará. Como el ahorro puede invertirse a la tasa de interés del momento, esta refleja la retribución por la cantidad ahorrada, que para el caso de las AFP's, sería la rentabilidad que tienen al invertir los fondos de los trabajadores.

De lo anterior se deduce que para la familia, el ahorro estará relacionado en forma positiva con la tasa de interés del momento. Al subir la tasa de interés, aumenta la retribución del ahorro, por lo que se supone que las

familias ahorrarán más. Esta relación entre el ahorro y la rentabilidad para una familia, plantean los clásicos que puede generalizarse para toda la economía.

Los economistas clásicos, también planteaban que el nivel de ahorro estaba relacionado, o dependía del nivel de ingreso pero en proporciones mínimas; no obstante, también reconocían que en condiciones de rigidez en los salarios o en los precios, podía no mantenerse el pleno empleo. Se postula que para una determinada tasa de interés, el ahorro con pleno empleo es mayor que cuando la ocupación no es plena, de esta forma los economistas clásicos señalaban que el ahorro es función positiva tanto de la tasa de interés como del ingreso, que para cualquier nivel de ingreso, los ahorros son mayores cuando la tasa de interés es mayor, además que para cualquier tasa interés, los ahorros aumentan si aumenta el ingreso.

## **2. ENFOQUE KEYNESIANO**

En el Enfoque Clásico, se da el pleno empleo en situación de equilibrio, si la demanda de mano de obra se desplaza por alteraciones en la producción, esta siempre igualará a la oferta.

Keynes publicó su teoría general con la que trató de demostrar la razón de porque no debe existir por fuerza, un equilibrio de pleno empleo.

La esencia del enfoque Keynesiano, consistió en que el sistema económico no necesariamente contenía mecanismos autorreguladores para que el ahorro planeado fuera igual a la inversión planeada en situación de pleno empleo.

Una de las piedras angulares del enfoque Keynesiano, es la función de consumo, donde plantea que es una función lineal del ingreso; a niveles bajos del ingreso, el consumo resultará mas alto<sup>2</sup>, pues las personas recurrirán al des ahorro para mantener su estándar de consumo.

Con nivele altos de ingreso, el consumo será inferior a este, por que las personas satisfacen sus necesidades y el resto lo ahorra.

Algebraicamente la función de consumo se representa:

**$C = a + by$ , Donde  $a =$  consumo autónomo,  $b =$  propensión marginal a consumir  $y =$  Renta.**

---

<sup>2</sup> Surge entonces la deuda, esto a grandes rasgos, es lo que sucederá con la reforma de pensiones ya que llegará a un punto donde sus ingresos serán nulos y su nivel de gasto se incrementará.

Si partimos de la ecuación general, que retomaron los clásicos, donde el ingreso total es igual al consumo más el ahorro, se tiene la siguiente relación:  $S = y - c$

$$S = y - (a + by) \longrightarrow S = y - (a + b)y$$

Esto indica que el ahorro será negativo a niveles bajos de ingreso. Se considera que el ahorro es independiente de la tasa de interés, también se supone que no existe un equilibrio entre el ahorro y la inversión; si el ahorro supera a la inversión, de nuevo se necesita la intervención del gobierno para asegurar la plena ocupación, ya sea mediante una política impositiva que modifique los planes de ahorro o una política de gastos adecuada.

Consideremos en forma alternativa la determinación del ingreso mediante la igualdad ahorro é inversión.  $I = S$

$$S = -a + (1-b)y \text{ es equivalente a } I = -a + (1-b)y$$

$$Y = (a + I)/(1-b)$$

Con los dos enfoques anteriores, hemos querido dar una luz de cómo tratan el ahorro estas corrientes de pensamiento económico.

### **3- ENFOQUE NEOLIBERAL**

#### **a- PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL**

En las últimas décadas los economistas han dejado de señalar las imperfecciones del mercado, para dedicarse a identificar las fallas de la intervención del Estado en la economía, por ejemplo, se argumenta que el burocratismo, los excesos reguladores, la falta de iniciativa, el desperdicio, el paternalismo del Estado, etc., tienen mucho que ver con la crisis que viven los países, situación para la que tienen que aplicar políticas y medidas recomendadas desde el exterior, sin retomar muy seriamente que cada país tiene sus propias particularidades.

Es así como los Estados Unidos en los años ochenta, comienza a promover, con bastante fuerza, las "políticas de Ajuste Estructural" bajo el Modelo Neoliberal.

Lo fundamental de este modelo con su programa de ajuste, es que plantea la necesidad de la redefinición del Estado respecto a su participación en la economía, asignándole prioridad al mercado por considerarse que es el mejor asignador de recursos, y a la empresa privada como el motor del crecimiento.

Los programas de Ajuste Estructural consideran dos problemas fundamentales:

- a) Inflación
- b) Déficit externo

A pesar que la fundamentación teórica de los programas de Ajuste tienen como base, varias teorías desarrolladas e integradas en un solo modelo, su principal fundamento respecto a las políticas de absorción, parte de la definición básica que retomó Keynes de los Clásicos, la cual es utilizada frecuentemente por los economistas a partir del desarrollo de la Contabilidad Nacional.

$$Y = C + I$$

$$Y = \text{Ingreso}$$

$$C = \text{Consumo}$$

$$I = \text{Inversión}$$

Teniendo en cuenta que la inversión y el consumo, son realizados tanto por el sector público como por el sector privado, se tiene

$$y = c_p + I_p + C_g + I_g$$

Si sumamos al sector externo el modelo tendremos:

$$Y = C_p + I_p + C_g + I_g + X - M$$

$$X - M = y - (C_p + I_p + C_g + I_g)$$

El superávit externo es igual al ingreso de los países menos el consumo y la inversión que haga el sector privado y el gobierno.

Por el contrario si la suma de consumo e inversión es superior, implica un ahorro insuficiente con relación a la inversión; la única forma de reducir el déficit externo es mediante una corrección interna, esto es reducir el consumo, reducir el gasto interno frente al producto ó incrementando la tasa de ahorro frente a un ingreso constante, tendrán entonces medidas como reducción en el tamaño y las responsabilidades del Estado. Bajo este escenario y con el fin de aplicar una política fiscal restrictiva, comienzan el proceso de privatización, tal es el caso de la energía eléctrica, privatización de ingenios, privatización del Sistema de Pensiones y liberalización del sistema financiero, dando origen a las reformas con el propósito de reducir el gasto público y en especial el que es causado por el pago de pensiones; dado que el gasto es compuesto por varios elementos, entre ellos se encuentra lo que el gobierno en el rubro de previsión del presupuesto destina a gastar cada año.

## **b- LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL SALVADOR<sup>4/</sup>**

La implantación del Ajuste Estructural en El Salvador, logró en los primeros cuatro años avances sin precedentes respecto a otros países. Ante la implantación de este modelo, surgen muchas interrogantes respecto a su viabilidad para poder sacar al país de nivel de pobreza que enfrenta, principalmente tratándose de un modelo que ha implicado grandes costos sociales y políticos en los países donde ha sido aplicado. Uno de los cuestionamientos que se desprenden de la implantación de este modelo, es que ¿como puede ser posible imponer semejantes cambios, en un país que simultáneamente negociaba el fin del conflicto armado con mas de 11 años de existencia?, a esto hay que agregar que los resultados de la aplicación de este modelo en otros países, a dejado costos sociales y políticos demasiado altos sin influir positivamente en los niveles de pobreza. Sin embargo, El Salvador constituye un caso significativamente diferente respecto a otros donde se ha aplicado, reflejado básicamente en dos razones. Primero solo en El Salvador a existido un actor externo íntimamente

---

<sup>4/</sup> Programa Salvadoreño de Investigación sobre Medio Ambiente PRISMA. Banco Mundial y el Futuro del Ajuste Estructural en El Salvador. Nros. 3 – 4, Diciembre de 1993

vinculado a la preparación institucional para el viraje y la aplicación del programa de ajuste, tal es el caso de la Agencia Internacional Para el Desarrollo AID. Segundo, en pocas ocasiones un país ha contado durante el proceso de implementación de las medidas de estabilización y ajuste, con el volumen de recursos externos como los a tenido El Salvador vía remesas y donaciones, lo que ha evitado la falta de divisas, como el caso de otros países. Los efectos de estas medidas para El Salvador aun no han sido conocidos en toda su dimensión, quizá sea imposible de poderlas controlar, pero es evidente que el cuestionamiento sobre su viabilidad para disminuir la pobreza, toma validez a medida que se van desarrollando sus diferentes fases.

#### **B- COSTOS FISCALES DE LA REFORMA**

La reforma de pensiones en El Salvador, como en cualquier otra parte del mundo, tiene un costo que puede estar afectado por al menos tres componentes principales<sup>5/</sup>.

---

<sup>5/</sup> Organización Internacional del Trabajo PIT. Capitalización o Reparto, Algunos Retos; Mayo de 2000

- 1) Del Sistema Público de Pensiones se pasa al Sistema Privado alrededor del 90%<sup>6/</sup> de los cotizantes, a lo que hay que agregar, que todos los pensionados actuales quedan a cargo del sistema público
- 2) Con el Certificado de Traspaso; el Estado debe financiar un bono de reconocimiento. Esto es para todas las personas que se pasaron al sistema privado que ya tenían cierto tiempo de cotizar al sistema público; en el cálculo de ese valor, se paga un 4% de interés real anual y se hace efectivo el bono al tiempo de retiro.
- 3) La pensión mínima; el Estado también se hace responsable de pagar la parte que sea necesaria para que cada persona pueda recibir lo mínimo establecido al momento de pensionarse.

---

<sup>6/</sup> Carmelo Mesa Lago: Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador, 2da edición, Fundación Friedrich Evert, Abril de 1998.

## **CAPITULO II:**

### **SITUACION FISCAL DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO.**

#### A- POLÍTICA FISCAL DE 1990 AL 2000<sup>7/</sup>

Desde la administración de Alfredo Cristiani en 1989, se han venido ejecutando medidas económicas como parte de la aplicación de los programas de Ajuste Estructural y Programas de Estabilización, en cualquiera de los dos casos, la reducción y modernización del Estado, al igual que las reformas en materia de política fiscal, fueron las principales condicionantes que dieron paso a la ejecución de los programas y la base para el logro de los objetivos implícitos en cada uno de ellos.

En materia de política fiscal, se planteó el objetivo de ampliar la recaudación y adoptar criterios de gasto basado en una disciplina de racionalidad y jerarquización de los recursos. Para la contención del gasto se realizaron acciones dirigidas a contener los rubros de inversión pública, especialmente del gobierno central. En cuanto a los ingresos, se avanzó en el desarrollo de los programas de fiscalización, se impulsó la implementación del código

---

<sup>7/</sup> Fundación Para el Desarrollo FUNDE. Reforma Fiscal en El Salvador, Una Exigencia Impostergable, Mayo de 1999

tributario y las reformas tributarias a los impuestos sobre la renta, fundamentalmente.

Con respecto a la inversión pública, del Sector Público No Financiero se dio cumplimiento al programa nacional de inversión anual para rehabilitar y estimular la actividad productiva y el desarrollo social. El gasto social se concentró en proyectos de salud, educación y apoyo al desarrollo local, y se dio continuidad a las políticas de modernización del sector público y de seguridad social.

La carga tributaria de 1998 fue de 11.2% del PIB, levemente superior a la de 1997; los ingresos tributarios se expandieron 7.4% y los no tributarios, 24.6%. Los ingresos de capital se expandieron notablemente, producto de las privatizaciones, pasando de ¢40.3 millones en 1997 a ¢725.1 millones en 1998.

Las donaciones del exterior se redujeron en un 50% y el gasto corriente se elevó 10.8%, especialmente en el rubro de transferencias.

Todo lo anterior se tradujo en un incremento de 19% en el valor del déficit del SPNF. Este se estableció en 2% del PIB, porcentaje superior al registrado en 1997 (1.8%) pero inferior al fijado en el Programa Monetario y Financiero

(2.4%). Ante la caída de las donaciones oficiales, el déficit se financió en menor proporción con préstamos del exterior y mediante la emisión de letras del Tesoro de corto plazo en dólares.

Las privatizaciones determinaron que el financiamiento interno tuviera mas peso con respecto al déficit que el externo.

El **déficit del gobierno central**<sup>8/</sup> en relación con el PIB fue de 1.2%, ligeramente inferior al 1.3% provisto en 1998. Con respecto al gasto de capital, por su parte, fueron los que tuvieron el cambio mas significativo, de ¢288 millones en 1997 a ¢724 millones en 1998, es decir un aumento de más del 200%, cifra récord producto de la privatización.

Uno de los dos acontecimientos importantes en materia fiscal durante el año fue la aprobación el 11 de septiembre, de la reforma de la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios.

En esta norma se asigna al FODES un aporte anual del Estado equivalente al 6% de los ingresos corrientes netos del presupuesto de la nación, a partir del ejercicio fiscal de

---

<sup>8</sup> Fundación Para el Desarrollo FUNDE. Reforma Fiscal en El Salvador, Una Exigencia Impostergable, Mayo de 1999

1998. Estos fondos fueron transferidos por Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal ISDEM, a los 262 municipios del país y se complementaron con recursos provenientes del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL. El segundo se refiere a las reformas de ley en Zonas Francas y de Comercialización, cuyo propósito es proteger a los sectores sensibles de la economía nacional como el agropecuario, especialmente a los productos de azúcar y los dedicados al cultivo de fibras como el henequén.

Finalmente el proyecto de presupuesto de ₡17,093.3<sup>9/</sup> millones para 1999 fue aprobado, el que presenta un incremento de 3% con respecto al presupuesto autorizado para 1998.

Durante 1999, los objetivos de política económica se mantuvieron sin cambios significativos con respecto a 1998, de los cuales uno de ellos fue fortalecer la estabilidad macroeconómica para lograr un crecimiento sostenido mediante la aplicación de medidas que mantengan la inflación interna a un nivel similar al de la

---

<sup>9/</sup> Opus. Cit pag. 28

internacional, y que aseguren la estabilidad cambiaria y en el sistema financiero. Sin embargo, debido principalmente al deterioro de la situación externa, no se cumplieron las metas del crecimiento sostenido y el aumento del ingreso por habitante, ya que el desempeño económico fue el segundo mas bajo de toda la década.

Durante 1998 las finanzas públicas experimentaron un leve deterioro. El déficit fiscal sé amplio, el ahorro corriente tendió a disminuir, y ante el significativo aumento del gasto corriente, la inversión pública real se redujo.

En tanto la forma de financiar el déficit, antes basados en los ingresos extraordinarios provenientes de la privatización de empresas estatales, se reemplazó por el financiamiento externo neto. En 1999<sup>10/</sup> se adoptaron importantes medidas fiscales, orientadas a ampliar la base tributaria y a reducir la evasión fiscal.

El déficit del sector público no Financiero, sé amplio a 2.9% del PIB, por debajo del 3% previsto en el objetivo de la política fiscal. El ahorro corriente bajó a un nivel significativo debido al estancamiento de los ingresos

---

<sup>10/</sup> Opus. Cit pag. 28

corrientes y el considerable aumento del gasto corriente, sobre todo en el rubro de consumo, que contrarrestó una importante reducción de los gastos de capital.

El gobierno central registró un déficit de 2.2% del PIB, a raíz de los gastos corrientes y en especial, del rubro de remuneraciones, mientras que la elevación de los ingresos corrientes fue de solo 0.55%. Los ingresos tributarios crecieron 5.5% en términos nominales, con lo cual la carga tributaria alcanzó 10.55% con respecto al PIB, porcentaje similar al anotado en 1998. Si bien la recaudación de impuestos directos ascendió 11.1%, una tasa que superó con creces la del año anterior, (5.1), la de impuestos indirectos creció solo 3.1% como resultado del incremento del IVA en 3% y de un ligero repunte de los derechos de importación. Por otra parte los ingresos no tributarios se redujeron notablemente (32.3%), y las transferencias corrientes tendieron casi a desaparecer, siguiendo una tendencia declinante en los últimos años.

El aumento de los gastos corrientes fue de 7% pero los de capital disminuyeron 13.4%. El Programa Monetario y Financiero prevía una baja de 3.6% de la inversión pública en términos absolutos, sin embargo, la disminución

registrada alcanzó a 8.8%, debido en gran parte a los cinco meses de retraso en la aprobación del presupuesto general y las políticas de austeridad en el gasto, aplicadas por las autoridades. Todo esto ocasionó una desaceleración de la Demanda Agregada.

El Déficit fue financiado en su mayor parte mediante endeudamiento externo de corto plazo, ya que en 1999, a diferencia del año anterior, no se contó con ingresos extraordinarios provenientes de la privatización de empresas estatales, por lo que hubo que reprogramar la emisión de letras del tesoro.

Debido a las presiones que el fisco afrontó para pagar el quinquenio siguiente, cuyo monto fue superior a los \$1000 millones, las autoridades del Ministerio de Hacienda programaron incrementos en la carga tributaria con vista a alcanzar un 14.5%<sup>11/</sup> del PIB para el 2005. En este contexto a mediados de Septiembre de 1996 se aprobó un conjunto de reformas a la ley del IVA y del Impuesto Sobre Renta; a partir del mes de octubre se puso en práctica un plan de fiscalización orientado a verificar la emisión de

---

<sup>11/</sup> Fundación Para el Desarrollo FUNDE, Reforma Fiscal en El Salvador, Una Exigencia Impostergable, Mayo 1999

documentos que comprueben los pagos del IVA. Las principales reformas a la ley del Impuesto Sobre la Renta se refieren a indemnizaciones, bonificaciones, ganancias de accionistas y eliminación de créditos fiscales. Otras de las reformas que se promovieron para su aprobación, fueron el código tributario y la eliminación de las excenciones del IVA en el caso de los granos básicos y de las medicinas. Otras de las reformas que entraron al debate durante este año fueron la introducción del Impuesto Patrimonial, el aumento de los tributos selectivos, la supresión de reembolsos de derechos (drawback) y el incremento gradual de la asignación del 6% del presupuesto a los municipios hasta llegar al 12%; además se inició el análisis de nuevas opciones tributarias para los municipios, en el marco de la Ley General Tributaria Municipal.

Finalmente durante la última semana de Noviembre de 1999 se aprobó el Presupuesto General del Estado para el año 2000, con un aumento del 6.1% respecto del correspondiente al ejercicio fiscal de 1999. El gasto equivale al 16% del PIB, proporción prácticamente igual a la del año precedente.

El presupuesto se estimó asumiendo una tasa de crecimiento real del PIB de 3.5%, una tasa de inflación del 2.5% y un tipo de cambio estable.

*CUADRO 1*  
**INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL<sup>12/</sup>**  
**(En millones de colones, como porcentajes del PIB)**

RUBROS	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INGRESOS TRIBUTARIOS	10.4	8.6	8.8	9.5	9.8	10	10.7	12	11.5	10.9	11.2	19.9	20.6
Impuestos Directos	3.0	2.7	2.5	2.9	2.8	2.5	3	3.5	3.4	3.1	3.1	6.3	6.8
Impuestos Indirectos	7.4	6	6.2	6.6	7	7.5	7.7	8.6	8.1	7.9	6.9	13.6	13.8
Imp. Dir./Ing. Tributarios	29.1	30.8	28.8	30.2	28.3	25.1	27.9	28.7	29.6	27.89	27.9	31.8	32.8
Imp. Direct/Ing. Trib.	70.9	69.2	71.2	69.8	71.7	74.9	72.1	71.3	70.4	72.1	72.1	68.1	67.2

Fuente: Reforma fiscal en El Salvador una exigencia impostergable, FUNDE  
 Elaboración propia en base Informes de gestión financiera 1999, 2000, Ministerio de Hacienda.

Los impuestos indirectos representaron el 7.4% del PIB durante 1988; para el año 1989 se presenta un nivel de participación de solo 6%, esta tendencia a la baja se explica por la reducción en los ingresos en concepto de impuestos a las exportaciones, los que finalmente se eliminan para 1992 producto de la reforma impositiva iniciada en el periodo de gobierno de Alfredo Cristiani. En 1989 se presenta una tendencia creciente de los impuestos indirectos que alcanzan su máximo en 1995 con un 8.6% de

<sup>12/</sup> Opus. Cit pag. 32

participación respecto al PIB, esta tendencia sufre un retroceso al caer hasta el 6.7% para 1998; esta fluctuación en la tendencia de recaudación tributaria, muestra que aunque las reformas han estado encaminadas a fortalecer los instrumentos fiscales, siguen siendo esfuerzos insuficientes para alcanzar la eficiencia tributaria y mantener una tendencia sostenida. Sin embargo, hay que reconocer que durante los últimos años, ha habido incrementos moderados en el número de contribuyentes. Entre 1994 y 1996 los contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado IVA, crecieron a una tasa anual de 8.3% mientras los Impuestos Sobre la Renta crecieron en 10.5%; esto representa aproximadamente 13 mil nuevos contribuyentes del IVA y 43 mil para Impuestos Sobre la Renta.

Es importante considerar que a pesar del aumento en el número contribuyentes, durante los últimos años las reformas aplicadas no presentan cambios significativos que expliquen de forma consistente un aumento en la base tributaria. A pesar de mayores controles tributarios, los niveles de evasión siguen siendo significativamente altos; según el Fondo Monetario Internacional, para 1993 el nivel de evasión global del IVA alcanzó el 57.3%; las tasas

promedios de evasión eran del 50% para el sector comercio; 43.1% para productos alimenticios; 86.8% en el sector agrícola; 89.6% para la construcción y 72.5% para la industria de productos químicos. El mismo estudio del FMI, revela que el potencial real de recaudación del país, se sitúa entre el 18% y 20% del PIB, con una estimación de evasión porcentual de 8 puntos respecto al PIB.

## **2- REFORMAS FISCALES EN EL SALVADOR<sup>13/</sup>**

Las reformas fiscales en El Salvador, resultan ser uno de los componentes que lleva implícito el paquete sugerido por los organismos multilaterales como condición para financiar medidas orientadas a realizar cambios en la estructura y funcionamiento del sector público, mediante los Programas de Ajuste Estructural y los Programas de Estabilización Económica para el Salvador PEES.

La reforma fiscal es propuesta como una condición que vendrá a garantizar la obtención de préstamos del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Estos préstamos desde su inicio estaban condicionados a que el gobierno

---

<sup>13/</sup> Fundación Para el Desarrollo Económico FUNDE. Reforma Fiscal en El Salvador, Una Exigencia Impostergable, Mayo 1999

garantizara el pago de una parte en concepto de intereses por la deuda contraída.

Como una medida que se inscribe dentro de los PAES Y PEE, que tienen como propósito, según el discurso oficial, mejorar la gestión del gasto público, liberar al sector privado de presiones tributarias y fortalecer la administración de los sistemas de recaudación tributaria, estas buscan como propósito de largo plazo, la eficiencia, simplificación de normas y procedimientos, neutralidad en la asignación de recursos y equidad en la distribución de la carga tributaria, entre otras, como promover el acomodamiento de tasas impositivas a los requerimientos de los Programas de Estabilización Económica y de los PAES.

Entre los propósitos que perseguía la reforma fiscal durante la fase de estabilización económica, tanto por la vía del gasto como por la vía del ingreso, están las siguientes:

- Mantenimiento de la disciplina fiscal, con esto se persigue ajustar los desequilibrios macroeconómicos fundamentalmente en lo que concierne a la balanza de pagos, inflación y fuga de capitales.

- Priorización del gasto fiscal, justificado en que es más eficiente reducir el gasto por la vía del recorte que por la vía de incremento a los impuestos, para esto se sugieren fiscalizar el gasto en las áreas de educación, salud, infraestructura y subsidios.
- Mantenimiento de un sistema tributario eficiente, sustentado en una base amplia, reglas simples que permitan un efectivo control y administración y que contenga tasas moderadas que desincentiven la evasión y eliminen la doble tributación.

En tal sentido las reformas fiscales desde la puesta en marcha de los PAES y PPES, resultan ser la condición para acceder a los préstamos de los organismos multilaterales; en tal caso, durante 1994 se profundizan las reformas fiscales que toma relevancia con medidas especiales, como la aprobación sobre el aumento del Impuesto al Valor Agregado IVA, que otorgaría derechos de importación; tributación sobre ingresos procedentes del cultivo de café. El programa económico y social de 1989-1994 estableció que el objetivo principal del programa de estabilización buscaba controlar la inflación y adoptar medidas de liberalización del tipo de cambio, establecimiento de una

disciplina fiscal y la adopción de una política monetaria restrictiva.

Entre las medidas mas importantes adoptadas durante el programa de reformas, se pueden señalar las siguientes:

a) Reorganización del sistema tributario, que implicó el establecimiento de una estructura tributaria simple; esta dependía básicamente de tres impuestos:

- Impuesto al Valor Agregado
- Impuesto Sobre la Renta
- Aranceles

Aunado a esto, se eliminaron los Impuestos a las Exportaciones y el Impuesto al Patrimonio; se simplificaron los Impuestos Sobre la Renta de las personas naturales y de las empresas y se sustituyen los timbres fiscales con el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

a- La creación de una unidad de grandes contribuyentes

b- En materia de controles, se establece como delito la evasión fiscal, se aprueba la ley SAFI, una nueva ley de la Corte de Cuentas de la República y la implementación del Presupuesto por Areas de Gestión

c- La mejora en los sistemas de automatización, auditoría y fiscalización.

d- La simplificación y reducción de los Impuestos Sobre las Importaciones.

e- La eliminación de la mayoría de las exenciones tributarias.

f- En materia de endeudamiento, se restringe al BCR la posibilidad de convertirse en acreedor del Estado y se presiona con ello a un mayor endeudamiento externo con los agentes privados

Luego de varios años de reformas se han dado cambios significativos en materia fiscal que buscan desde su inicio, establecer un sistema impositivo que permitiera reducir la dependencia del Estado de los ingresos provenientes de las exportaciones; igualmente importante fue el impacto de la reforma fiscal sobre la estructura y composición de los ingresos tributarios, particularmente por los avances logrados en términos de simplificación del sistema tributario.

A pesar de estos cambios realizados con miras a mejorar la recaudación y administración de los ingresos tributarios, el cambio estructural más importante se refiere a la alteración funcional y territorial de los ingresos, al desplazar la base imponible del capital hacia el trabajo y

conferirle a través de la liberalización comercial mayor importancia a la base imponible interna (del comercio exterior hacia impuestos internos)<sup>14/</sup>.

Con todos los méritos y logros de la reforma fiscal, también se evidencian algunos problemas que deben retomarse, tal como los que se mencionan a continuación:

- a) Improductividad e ineficiencia del gasto público
- b) Fortalecimiento de una estructura tributaria regresiva que limita una distribución mas equitativa del ingreso.
- c) Consecuencia de una inadecuada estructura tributaria, altos niveles de evasión y la insostenibilidad de los esquemas de incremento; la reforma no ha tenido los resultados previstos en el aumento sostenido de los ingresos fiscales.

El bajo nivel de recaudación tributaria deja claro que a pesar de la profundidad con que se han realizado las reformas, no han proporcionados cambios significativos en términos de equilibrio fiscal, por el contrario, el

---

<sup>14/</sup> Fundación Para el Desarrollo Económico FUNDE. Reforma Fiscal en El Salvador, Una Exigencia Impostergable, Mayo de 1999.

problema tendió a agravarse; para 1999, el déficit fiscal alcanzó el 3%<sup>15/</sup> del PIB.

La dependencia del Estado de los recursos externos para financiar el gasto social, principalmente el relacionado a la mitigación de la pobreza, constituye una evidente manifestación de la incapacidad para elevar la recaudación tributaria, a esto hay que agregar que producto de los cambios institucionales y la privatización, el país afrontó nuevas exigencias que agravaron la situación fiscal.

El cambio en el modelo de previsión social de reparto hacia el Sistema de Capitalización Individual, exige de un mayor esfuerzo en las finanzas públicas dado que el Estado asume el costo que genera la reforma, los costos derivados de la Pensión Mínima y Asistencia Social.

El Ministerio de Hacienda transfiere recursos anualmente a las Administradoras de Pensiones que obtengan al menos, la rentabilidad promedio en forma proporcional a la participación en el mercado.

---

<sup>15/</sup> Programa Salvadoreño de Investigación sobre Medio Ambiente PRISMA. Banco Mundial y el Futuro del Ajuste Estructural en El Salvador. Nros. 3 – 4, Diciembre de 1993

### **3- COMPORTAMIENTO FINANCIERO DEL SECTOR PUBLICO**

Respecto a los ingresos públicos, durante la última década se ha experimentado una marcada tendencia creciente, lo cual obedece al aumento en las tasas de crecimiento de la actividad económica hasta 1997 y a modificaciones en la generación de ingresos.

Se han afectado significativamente las fuentes y los montos de recaudación impositiva con la introducción de impuestos a las transferencias de bienes muebles y la prestación de servicios, además han contribuido otras medidas como la reforma a la ley de Impuestos Sobre la Renta, la eliminación de impuestos a las exportaciones y otras medidas tendientes a la reducción arancelaria. Acompañando estas modificaciones y reformas con miras a incrementar el ingreso tributario, el proceso de privatización ha sido una fuente inmediata de ingresos, con la característica de que se agota en el momento de la transacción de los activos públicos. Aunque los ingresos producto de la privatización no se pueden considerar para el largo plazo, si fueron considerables en el corto plazo, así producto de esto hubo para 1990 un aumento en el ingresos del SPNF del 15% respecto al PIB; al 18% para 1996 respecto al PIB; esta

tendencia creciente presenta una baja luego que la participación en el ingreso de este proceso de privatización comienza a descender, lo cual se refleja en la caída del ingreso en el periodo de 1996 a 1998, donde se reduce a niveles muy similares a los de los primeros años de la década.

También hay que señalar que a pesar de la tendencia creciente de los ingresos del Sector Público, El Salvador aun se encuentra entre los ocho países de América Latina con un nivel de ingresos tributarios abajo del 10% del PIB, sin embargo, se reconoce que El Salvador aun cuenta con un amplio margen de maniobra que le puede permite elevar el nivel de recaudación tributaria.

#### **4- COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS PUBLICOS<sup>16/</sup>**

El comportamiento de la cuenta de ingresos públicos, está predominantemente determinado por los ingresos corrientes, los que para 1998 representaron el 15% (consultar cuadro Número 2 para ver %) del PIB, cuando el total de ingresos públicos alcanzaba el 15.9%; respecto a las dos subcuentas

---

<sup>16/</sup> Fundación Para el Desarrollo FUNDE. Reforma Fiscal en El Salvador, Una Exigencia Impostergable, Mayo 1999

restantes - ingresos de capital y donaciones- tienen una participación básicamente irrelevante. Los ingresos de capital han mantenido niveles bajos de participación con apenas el 0.1%; esto se debió a la contribución que se destinó para financiar los acuerdos de paz, y en su fase anterior al financiamiento del conflicto.

El siguiente cuadro muestra la tendencia de los ingresos corrientes durante la década recién pasada.

El comportamiento de la estructura de los ingresos, está determinada por la evolución de los ingresos corrientes que experimentaron hasta 1996 una tendencia sostenida, la cual se rompe en 1997 con una baja de dos puntos porcentuales respecto al PIB, esto fue a causa de la disminución en el nivel de recaudación de ingresos tributarios que son los que tienen la participación mas importante en la recaudación de ingresos del Sector Público no Financiero.

Los ingresos corrientes además de los ingresos tributarios, incorporan los ingresos no tributarios, la contribución a la Seguridad Social y el superávit de empresas públicas.

El nivel de los ingresos tributarios no ha variado significativamente a lo largo de la década. Para 1996

alcanzaron su máximo nivel de 2.1% del PIB, luego disminuyen a 2% en 1998.

La contribución a la Seguridad Social se ha mantenido sin variaciones significativas; estas variaciones han oscilado entre 1.4% del PIB en el periodo de 1990-1992 y de 1.9% entre 1996 y 1998 (ver cuadro No 2). Vale aclarar que estos ingresos tienen un destino predeterminado, por tanto no se puede disponer libremente de esta cuenta.

A esta fuente de ingresos es importante considerarle que durante los últimos años a tendido a disminuir debido a la privatización del Sistema Público de Pensiones. Este nivel de participación en los ingresos continuará presentando disminución gradual hasta la desaparición del antiguo sistema. La razón es que con la privatización es el sector privado el que va absorbiendo esta fuente de ingreso; aunado a esto, el gobierno asume el costo de la reforma y sus derivados.

El superávit de empresas públicas y financieras presenta características similares a la cuenta de contribución a la Seguridad Social, donde su nivel de participación en el ingreso ha sido del 1% y 2% del PIB; Para 1998 se redujo a 0.9%. La privatización de empresas públicas que generaban

superávit, presionan a buscar otras vías de recaudación para mantener el nivel de ingresos. Aunque los ingresos obtenidos producto de la privatización compensan la baja en la recaudación, esto sería solo en un mediano plazo debido a que son ingresos que solo se reciben una vez.

El siguiente cuadro presenta la composición de los ingresos durante la última década.

**CUADRO 2**  
**COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO**  
**(Como porcentaje del PIB)**

RUBRO/AÑOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total ingresos	15.3	16.1	16.0	16.5	17.7	18.0	17.7	15.9	15.9	15.0	15.5
I- Ingresos Corrientes	12.8	14.0	14.1	14.4	16.0	17.1	17.5	15.6	15.8	14.7	14.8
Ingresos Tributarios	9.1	9.5	9.6	10.4	10.9	12	11.2	10.9	11.2	10.2	10.2
Ingresos no tributarios	1.2	1.8	1.8	1.1	1.4	1.6	2.1	1.4	2.0	1.8	1.8
Contribución a la Seguridad Social	1.4	1.4	1.4	1.6	1.8	1.8	1.9	1.9	2.1	1.9	2.1
Superávit de operac. De emp pub.	1.0	1.3	1.2	1.3	1.9	1.7	2.2	1.4	0.5	0.8	0.6
Ing. Ctes. - Contrib. A la Segur. S.	11.4	12.6	12.7	12.8	14.1	15.3	15.6	13.8	13.9	12.8	12.6
2- Egresos de capital	0.1	0.0	0	0.1	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones del exterior	2.4	2.1	1.9	2.0	1.4	0.8	0.2	0.2	0.1	0.3	0.8
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB, EN %											
Crecimiento del PIB (Precios ctes)	Nd	16.7	17	21.1	17.2	17.5	9.0	8.7	5.9	2.0	2.0
Crecimiento del PIB (Precios Constantes)	Nd	7.4	7.5	7.4	6.1	6.4	1.8	4.0	3.2	3.4	2.0

Fuente: Reforma fiscal en El Salvador una exigencia impostergable, FUNDE

Elaboración propia de los últimos tres años en base a revista trimestral BCR. Varios números.

#### **a) - EVOLUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS<sup>17/</sup>**

La reestructuración del sistema tributario, como las derogaciones é introducción de nuevos impuestos y los cambios en la administración tributaria, dificulta hacer un análisis temporal del efecto de las cuentas del sector público.

No cabe duda que las reformas han inducido al aumento de los ingresos tributarios, sin embargo no puede ser atribuido a este mecanismo, pues ha habido factores externos que han influido en los niveles de generación de ingresos. Uno de los elementos relevantes en la recaudación tributaria, es la afirmación del Impuesto Sobre la Renta, que en la actualidad es el único impuesto directo.

La estructura tributaria en El Salvador, está basada en los impuestos indirectos; para 1998 los impuestos directos representaron el 27.9% (ver cuadro No 3) del total de los ingresos tributarios y el 72.1% correspondió a impuestos indirectos. A pesar de las reformas realizadas, éstas todavía no son lo suficiente para lograr una mejoría en los

---

<sup>17/</sup> Programa Salvadoreño de Investigación sobre Medio Ambiente PRISMA. Banco Mundial y el Futuro del Ajuste Estructural en El Salvador. Nros. 3 - 4, Diciembre de 1993

niveles de recaudación, por lo que se vuelve uno de los retos mas importantes que deben abordarse.

En la década de los 90, los impuestos indirectos variaron entre el 2.5% y 3.5% del PIB, durante el periodo 1989 y 1994, estos impuestos fueron inferiores a los recaudados durante 1988, nivel que luego de una baja registrada se vuelve a superar durante 1994. En 1995 este rubro logra alcanzar su nivel máximo de 3.5% del PIB, tendencia que sufre una recurrente quiebra en 1998 retornando al nivel de 1988 de 3.1% de PIB. El siguiente cuadro muestra la tendencia de los ingresos tributarios del Gobierno Central durante la década de los 90.

**CUADRO No 3**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS 1988-2000<sup>18/</sup>**  
**(En porcentajes)**

	1988	1989	1999	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>PORCENTAJES DEL PIB</b>													
<b>Ingresos Tributarios</b>	10.4	8.6	8.8	9.5	9.8	10	10.7	12	11.5	10.9	11.2	19.9	20.6
Impuestos directos	3.0	2.7	2.5	2.9	2.8	2.5	3.0	3.5	3.4	3.1	3.1	6.3	6.8
Impuestos indirectos	7.4	6.0	6.2	6.6	7.0	7.5	7.7	8.6	8.1	7.9	6.7	13.6	13.8
<b>EN PORCENTAJES DEL PIB</b>													
Imp. Dirs./Ingresos tributarios	29.1	30.8	28.8	30.2	28.3	25.1	27.9	28.7	29.6	27.9	27.9	31.8	32.8
Imp. Ind./Ingresos tributarios	70.9	69.2	71.2	69.8	71.7	74.9	72.1	71.3	70.4	72.1	72.1	68.1	67.2

Fuente: Reforma fiscal en El Salvador una exigencia impostergable, FUNDE  
Elaboración propia en base Ministerio de Hacienda. Informes de gestión financiera 1999, 2000

<sup>18/</sup> Fundación Para el Desarrollo FUNDE. Reforma Fiscal en El Salvador, Una Exigencia Impostergable, Mayo 1999

## **b- PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS<sup>19/</sup>**

Entre los impuestos con mayor participación se encuentran, el Impuesto al Valor Agregado, el cual para 1992 inició con el 10% y posteriormente en 1995 se incrementó 13%.

La ley del IVA desde su promulgación ha sufrido varias modificaciones, donde la última fue en 1998.

Estas modificaciones al final decretaron que el IVA sería aplicado a empresas con ventas anuales mayores a 50,000 y cuando sus activos no pasen los 20,000 se decretó que quedan exentos de impuestos los bienes como: granos básicos, verduras; leche fluida y en polvo; medicina y materias primas; importación efectuada por municipios para beneficio de la comunidad.

Respecto a los servicios que quedan exentos de impuesto, se encuentran: servicios de salud prestados por instituciones públicas y otras de beneficio social; arrendamientos y subarrendamientos de inmueble; espectáculos públicos; servicios educacionales prestados por instituciones públicas o privadas; operaciones de captación de dinero por bancos y financieras y otras instituciones legalmente constituidas; emisión y colocación de títulos valores por

---

<sup>19/</sup> Opus Cit. Pag. 49

el Estado e instituciones oficiales autónomas, así como por entidades privadas, servicios de agua y alcantarillados, transporte público, seguros de personas.

Para incentivar la competitividad se da un tratamiento preferencial con tasa cero del IVA, incentivo fiscal que permite a los exportadores aplicar tasa cero de IVA a todas las exportaciones.

Entre los incrementos que el IVA a presentado, pueden mencionarse: en 1993 representó el 4.8% (ver cuadro No 4) del Producto Interno Bruto, que comparado con el impuesto de Timbres Fiscales que para 1988 fue de solo 2.9% del PIB y en 1992 fue de 3.9%, el IVA a tenido mucha mas participación en los ingresos tributarios.

Esta información se presenta en el siguiente cuadro medido en porcentajes del PIB.

Además del comportamiento de los ingresos, también es importante hacer un análisis de la eficiencia y transparencia en el manejo de los impuestos.

**CUADRO 4**  
**PRINCIPALES INGRESOS TRIBUTARIOS<sup>20/</sup>**  
**(Como porcentajes del PIB)**

IMPUESTOS	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Impuestos Directos</b>													
Sobre la renta	2.3	2.0	2.0	2.3	2.1	2.1	2.5	3.3	3.3	2.9	3.0	3.1	3.2
Al patrimonio	0.5	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
A las transf. De Propied	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Impuestos Indirectos</b>													
Comercio exterior	2.4	1.6	2.0	2.0	1.8	1.6	1.8	2.1	1.6	1.3	1.2	1.2	1.1
Importaciones	0.9	1.1	1.5	1.5	1.7	1.6	1.8	2.1	1.6	1.3	1.2	1.2	1.1
Exportaciones	0.5	0.5	0.7	0.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
De café	1.5	0.4	0.7	0.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Consumo específico	2.0	1.7	1.4	1.5	1.3	1.0	1.0	0.9	0.7	0.6	0.6	2.4	0.4
-Timbres/IVA (ventas)	2.9	2.7	2.8	3.1	3.9	4.8	4.9	5.5	5.9	5.9	6.2	5.4	5.4
Otros	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Reforma fiscal en El Salvador una exigencia impostergable, FUNDE Elaboración propia en base Ministerio de Hacienda. Informes de gestión financiera 1999, 2000

Al respecto de la eficiencia, se han realizado estimaciones sobre el índice de eficiencia del IVA mediante diferentes métodos. Este índice indica cual es el porcentaje de recaudación efectiva con respecto a la recaudación potencial dada una tasa impositiva; se representa por la siguiente fórmula de cálculo:  $t = r / e(t-C)^{21/}$ , donde e es el grado de eficiencia del IVA, r es la recaudación efectiva, t es la tasa de IVA y C el consumo total.

Si el grado de eficiencia, se calcula por la vía del consumo, este indicador señala la recaudación efectiva sobre el consumo de la economía, que implica un complemento representado por la elusión, evasión y la renuncia fiscal.

<sup>20/</sup> Fundación Para el Desarrollo FUNDE. Reforma Fiscal en El Salvador, Una Exigencia Impostergable, Mayo 1999

<sup>21/</sup> Fundación Para el Desarrollo FUNDE. Reforma Fiscal en El Salvador, Una Exigencia Impostergable, Mayo 1999

## **B) ESTRUCTURA Y DINAMICA DEL GASTO PUBLICO**

### **1) COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO<sup>22/</sup>**

A pesar de las medidas implementadas durante los últimos años destinadas a lograr la reducción del gasto de funcionamiento del Estado, las principales erogaciones van hacia el gasto corriente. Para 1997, el gasto corriente representó el 78% del presupuesto y el 14.7% (Ver cuadro No 6) del Producto Interno Bruto, lo cual evidencia que aunque estas medidas van dirigidas a disminuir el gasto en funcionamiento, distan mucho de lograr su cometido y menos aun, de lograr un nivel aceptable de eficiencia.

En las cuentas de gasto, lo destinado al consumo se ha mantenido en torno al 10.5% del producto, mientras que lo destinado a Inversión Bruta de Capital se ha mantenido alrededor del 4% del PIB, alcanzando el máximo nivel de 6.5% durante 1992; los gastos de capital se han quedado con muy poco movimiento en torno al 3.7% del PIB. Respecto a la cuenta de pago de intereses, durante 1998 ésta estuvo alrededor del 1.5% del Producto.

Según los datos del cuadro número 5, la diferencia del total de gasto más la Concesión Neta de Préstamos, menos

---

22/ Opus Cit pag.52

pago de intereses, presenta una reducción significativa. Si se toma como ejemplo 1998, sería de 17.1%. Las transferencias de capital con una importancia relativa en términos del PIB, oscilan alrededor del 3% del PIB y un 14.5% del gasto total.

La cuenta de gasto del Sector Público No Financiero y la Concesión Neta de Préstamos, representó para 1998 el 16.6% del Producto, el cual muestra una reducción considerable respecto 1992 y 1996 que fue 20.6% y 20.2% del producto respectivamente. Por lo demás, respecto a 1990 hubo una tendencia creciente, que va de 15.7% a 20.6% para 1992, manteniéndose alrededor del 18.0% para el resto del año en cuestión.

**CUADRO 5**  
**GASTOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO<sup>23/</sup>**  
**(En porcentajes)**

RUBRO/AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>1- TOTAL GASTOS Y CNP</b>	15.7	18.9	20.6	18.2	18.2	18.1	20.2	17.6	18.6	18.7	18.8
Gastos y CNP- intereses	14.0	16.0	18.1	15.8	16.3	16.5	18.4	16.1	17.1	17.3	13.3
<b>2- Gastos Corrientes</b>	13.2	14.8	13.9	13.6	14.0	13.9	15.6	13.8	14.7	15.5	15.4
Consumo	10.1	10.5	9.7	9.5	10.0	10.2	11.1	10.0	10.5	11.1	11.3
Intereses	1.7	2.9	2.5	2.4	1.9	1.6	1.8	1.5	1.5	1.4	1.5
Transferencias y otros	1.4	1.4	1.7	1.7	2.0	2.1	2.8	2.2	2.7	2.0	2.6
<b>3- Gastos de capital</b>	2.7	4.1	6.5	4.6	4.1	4.2	4.5	3.9	3.8	3.2	3.4
Inversión Bruta	2.4	3.8	6.2	4.3	3.8	3.6	4.2	3.7	3.7	3.1	3.0
Transferencias de capital	2.0	0.3	0.3	0.3	0.3	0.6	0.3	0.3	0.1	0.1	0.4
<b>4-Consección Neta de Prestamos</b>	-0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0
<b>Tasas de crecimiento del PIB ( en porcentajes)</b>											
Crecimiento del PIB ( p. Corrientes)		16.7	17.0	21.1	17.2	17.5	9.0	8.7	5.9	3.8	6.0
Crecimiento del PIB (p. Constantes)		3.6	7.5	7.4	6.1	6.4	1.8	4.0	3.2	3.4	2.0

FUENTE: Reforma fiscal en El Salvador "Una Exigencia Impostergable, FUNDE  
 Elaboración propia últimos dos años en base revistas del BCR

#### a) COMPORTAMIENTO DEL GASTO EN LAS CUENTAS NACIONALES

El gasto público visto desde las Cuentas Nacionales pueden tomarse bajo la perspectiva de dos componentes: el Consumo Público y la Formación Bruta de Capital Fijo. La tendencia consumista de la Economía Salvadoreña, limita la creación de una base que permita la reactivación de la economía, la cual es posible mediante la Formación Bruta de Capital Fijo, que sirva como base para que las empresas enfrenten competitivamente las exigencias del mercado mediante la incorporación del cambio técnico en la empresas.

<sup>23/</sup> Fundación Para el Desarrollo FUNDE. Reforma Fiscal en El Salvador, Una Exigencia Impostergable, Mayo 1999

**CUADRO 6**  
**CONSUMO E INVERSION EN LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO<sup>24/</sup>**  
**(En porcentajes del PIB)**

AÑOS	CONSUMO TOTAL	CONSUMO PRIVADO	CONSUMO PUBLICO	FBKF TOTAL	FBKF PRIVAADO	FBKF PUBLICA
1990	98.8	88.9	9.9	13.7	11.2	2.5
1991	97.9	88.0	9.9	15.2	12.3	2.8
1992	97.8	88.4	9.4	17.2	13.2	4.0
1993	96.2	87.6	8.6	17.8	13.7	4.0
1994	95.5	87.2	8.4	18.5	14.7	3.7
1995	96.1	87.4	8.6	18.7	15.2	3.5
1996	98.0	88.7	9.3	15.7	12.0	3.7
1997	95.8	86.8	9.0	15.7	12.5	3.3
1998	96.0	86.6	9.5	16.6	13.1	3.2
1999	96.0	86.0	10.0	16.2	13.2	3.0
2000	98.0	88.0	10.1	17.0	14.0	3.0

FUENTE: Reforma Fiscal en El Salvador, FUNDE  
 Elaboración propia últimos dos años en base Revistas del BCR, varios números.

El consumo privado se mantuvo relativamente estable entre el 88.9% y 86.0% durante toda la década, en tanto el consumo público se movió entre el 10.1% y 8.4%. Respecto a la inversión pública, se ha mantenido relativamente estable, el mayor nivel presentado fue en 1989 de 4% del producto y el nivel menor fue de 2.5% en 1990. Por otro lado, la inversión privada tuvo una tendencia muy débil; presenta considerables aumentos hasta 1995, mostrando una baja significativa de 3.2% para 1996; el comportamiento para los dos años siguientes tuvo un aumento moderado respecto a 1996.

<sup>24/</sup> Opus Cit pag.55

## **b- GASTO PUBLICO POR AREAS DE GESTION<sup>25/</sup>**

Hacer un análisis del destino de los ingresos públicos por áreas de gestión, permite aclarar cuales son las áreas de acción prioritarias que se establecen de acuerdo a la política de gasto establecida. Al analizar los datos del cuadro número 6, el destino del gasto público refleja que las cuentas de mayor participación son el Desarrollo Social, la deuda pública, la Administración de Justicia y el Apoyo al Desarrollo Económico. Es importante destacar que durante la década de los 90, el Gasto en Desarrollo Social, a tenido un comportamiento creciente ininterrumpido; respecto al Gasto en Desarrollo Económico, este se ha mantenido prácticamente estancado desde 1995; su movilidad a sido alrededor del 2% del PIB, lo cual puede explicarse a partir de la renuncia del Estado en involucrarse directamente en el Desarrollo Económico, al pasar gran parte de los servicios a la dinámica del mercado.

---

<sup>25/</sup> Opus Cit pag. 55

#### 4- ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO PUBLICO POR UNIDADES DE ORGANIZACIÓN<sup>26/</sup>

La asignación presupuestaria por áreas de organización muestra que los ministerios con mayor asignación presupuestaria son Salud y Educación, seguida por Obras Públicas, Seguridad Pública, pago de la deuda pública y obligaciones del Estado.

Vale recalcar que la gran deficiencia de esta asignación presupuestaria es que casi en su totalidad a sido canalizado para pago de sueldos, salarios y consumo.

Otros ramos que deben considerarse por su asignación presupuestaria, es el Ministerio de Defensa que a pesar de tener una relativa paz, luego de los acuerdos de Chapultepec, continúa absorbiendo una cantidad importante del ingreso nacional. Para 1994 representó el 7.4% del presupuesto y en 1997 todavía alcanzó el 5.9%. Para 1999, esta partida disminuye significativamente al destinar para el Ministerio de Defensa el 0.83% del PIB.

Por otra parte el Ministerio de Hacienda ha mantenido cierta estabilidad en su asignación presupuestaria, esta oscila entre 2.2% y 2.5% del total del gasto. Aunque no es

---

<sup>26/</sup> Fundación Para el Desarrollo FUNDE. Reforma Fiscal en El Salvador, Una Exigencia Impostergable, Mayo 1999

que se pueda decir que Educación recibe lo suficiente, sigue siendo el de mayor asignación presupuestaria, con el 16.8% en 1998 y le sigue Obras Públicas con el 10.5% en 1997, el Ministerio de Salud con 9.2% y el Organo Judicial con 4.3% del presupuesto.

### **c- INEFICIENCIA DEL GASTO PUBLICO<sup>27/</sup>**

Es importante destacar el nivel de eficiencia de la ejecución presupuestaria, el cual refleja una distancia significativa de las unidades primarias y su capacidad para ejecutar los recursos asignados.

Según datos del Ministerio de Hacienda, para 1998, el ministerio con mayor deficiencia en la ejecución presupuestaria fue el de Obras Públicas con el 27.5% no utilizado; seguido por Relaciones Exteriores con 24.1%, Medio Ambiente con 22.4% y el Ministerio de Justicia con 18.6%.

Este nivel de ejecución, solo muestra que debe haber mucho mas esfuerzo en hacer una eficiente planificación y ejecución de los recursos.

---

<sup>27/</sup> Opus Cit pag. 58

En definitiva es importante considerar todo este escenario que presenta la situación fiscal del gobierno, en el que se deja claro que El Estado gasta mas de los ingresos que obtiene, es de esperar que la Privatización del Sistema de Pensiones, vendrá a agravar mas la situación financiera, esto considerando que la reforma implica una disminución paulatina de ingresos en concepto de cotizaciones, mientras que los compromisos por los que debe responder El Estado se van incrementando.

Lo anterior implica que la relación entre ingresos y gastos evaluados en términos de cotizantes y pensionados, resulta ser una relación de orden inverso, lo cual termina en que cuando se llegue a una situación de cero ingresos en concepto de cotizaciones, los gastos por pago de pensiones que debe hacer el Estado, y otros derivados del traspaso de trabajadores al SAP, estarían en su máximo nivel.

### **CAPITULO III:**

#### **EL SISTEMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR**

##### 1) CARACTERISTICAS

El modelo implantado en El Salvador es el resultado de tomar como patrón el aplicado en Chile, imponiendo por decreto un modelo con características semejantes en un escenario significativamente diferente.

Algunas de las características del modelo son:

##### a) Administración privada.

El Estado otorga la facultad de administración del sistema, a empresas privadas que deben constituirse como Sociedades Anónimas de Giro Unico, con un patrimonio mínimo de operación que depende del número de afiliados y de los fondos que administren y con contabilidades separadas del fondo de pensiones.

b) Administración Privada. Este sistema está basado en cuentas individuales que son propiedad de cada uno de los cotizantes afiliados. En esta cuenta se acumula la cantidad que se descuenta al trabajador mas la rentabilidad generada.

c) Inversión de los fondos en el mercado de capitales.

Los recursos acumulados son administrados por las

AFP's que se encargan de invertirlos en instrumentos financieros a través de la bolsa de valores, con el objetivo exclusivo de obtener la rentabilidad bajo ciertas condiciones de liquidez, diversificación y riesgo.

- d) Rol subsidiario y fiscalizador del Estado. El nuevo sistema otorga un subsidio para garantizar la Pensión Mínima para los afiliados de menor ingreso que no logren acumular los recursos necesarios que les permita obtener una pensión que cubra el nivel mínimo requerido. También fiscaliza el cumplimiento de las normativas legales que regulan el funcionamiento del sistema.
- e) El programa de Invalides Vejez y Muerte IVM, del Seguro Social se cierra. Este programa con la reforma no admite nuevas afiliaciones.
- f) La cotización sobre el salario se paga exclusivamente por el asegurado, pero se reduce si este se pasa al nuevo sistema.
- g) La cotización se deposita en una cuenta individual propiedad exclusiva del asegurado y administrada por la AFP.

- h) La AFP invierte el fondo y añade el rendimiento de la inversión a la cuenta individual.
- i) Las AFPs cobran comisiones sobre los salarios de las personas aseguradas por concepto de administración de sus cuentas, así como una prima para cubrirlos contra riesgos de Invalidez y Muerte a través de las aseguradoras privadas de giro exclusivo.
- j) Los asegurados pueden escoger la AFP que deseen y cambiarse de una a otra cuantas veces lo requieran.
- k) La pensión es indefinida por que no se determina legalmente. Al tiempo de retiro, el asegurado recibirá lo que a acumulado en su cuenta individual y podrá escoger entre tres modalidades:
- Renta Vitalicia, abonada por una compañía de seguros
  - Retiro Programado, pagado por la AFP o una combinación de ambos.
  - Una institución autónoma y técnica
- l) El Estado asume la responsabilidad de los costos que implica la transición del Sistema de Reparto al Sistema de Capitalización Individual.

Además el costo de los Certificados de Traspaso es otro de los costos que debe cubrir el Estado.

n) El Estado asume la responsabilidad de la Rentabilidad Mínima de la inversión promedio del sistema en cualquier AFP que no pueda hacerla con sus reservas.

## **2) ANTECEDENTES DE LAS PENSIONES**

A inicios del siglo XIX, aparece la industrialización y su desarrollo en Europa Occidental, creando con ello, la legislación conocida como Beneficencia, que consiste en otorgar derecho a solicitar ayuda a las personas mas necesitadas.

Se proponían algunas formas: para proteger a la clase trabajadora urbana contra la pobreza (surge la protección social).

Se crean Cajas de Ahorro del Estado; su fin principal fue ahorrar pequeñas cantidades de dinero por parte del trabajador, para que este las ocupara cuando fuera viejo.

Obligaciones del patrón, exigía a los trabajadores que pagaran prestaciones a sus trabajadores en caso de enfermedades, jubilación o muerte.

En 1854, surgió una ley en Alemania que estableció las Cajas de Seguro, donde se obligaba a los patronos a entregar una cuota igual a la que pagaban los obreros para recibir atención médica y subsidios por enfermedades accidentes é incapacidad permanente.

Con el pasar del tiempo, se fueron creando seguros con diversos fines, para que quedaran obligatoriamente cubiertos todos los trabajadores asalariados.

Entre estos seguros se puede mencionar: el seguro obligatorio sobre salud, maternidad, seguros por accidentes de trabajo; en el año 1889 se crea el seguro para la ancianidad y la invalidez.

La aplicación de estas leyes, la manejaban las Cajas de Ayuda Mutua; asociaciones patronales y las autoridades de la provincia.

Conocidos los beneficios de la Seguridad Social, en Alemania se expandió a otros países Europeos y demás continentes.

De esta forma llega a América, y el país pionero fue Chile, aplicando una modalidad diferente, donde por diversas razones el Estado intervenía. Así se creó una institución

que velaría por los intereses de la población y garantizaría la Seguridad Social.

Posteriormente el mecanismo de Seguridad Social fue adoptado por otros países como Estados Unidos, Cuba, Argentina, Brasil, etc.

El Sistema de Seguridad Social en El Salvador, inicia alrededor de los años 1920- 1930; aun cuando el gobierno ayudaba a la Seguridad Pública, se encontraba con que no podía cubrir toda la demanda del servicio.

En la Seguridad Social, fueron tomando forma la creación de varias leyes.

En el año de 1911, se creó la ley contra riesgos profesionales para los empleados de la industria y del comercio, llamada " Ley de Accidentes de Trabajo".

Luego se fueron creando otras leyes; en 1913 se emitió una ley que regulaba el derecho al traspaso de pensiones; en el año 1949, se publicó la primera Ley del Seguro Social, que aun no cumplía con los principios necesarios para la implementación del sistema previsional.

En 1954, la Seguridad Social adquirió mas formalidad y es a partir de este año que se estableció el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), proporcionando

atención en salud, maternidad y riesgos profesionales para todos los trabajadores del comercio, la industria y las instituciones autónomas.

En 1969, se organizó un régimen de pensiones para la protección de trabajadores privados y sus dependientes contra riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte. Entre los años de 1975 y 1978, se creó el Instituto Nacional de Pensiones para los Empleados Públicos (INPEP), el cual cubría a los empleados públicos contra la Invalidez, Vejez y Muerte.

Así mismo en el año de 1974, se creó un fondo de retiro para los miembros de la fuerza armada, que a su vez, proporcionaba seguro de vida, viviendas y préstamos personales, formalizándose en el año de 1980 con la creación del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA.), incorporando prestaciones por Invalidez, Vejez y Muerte y la prestación de pagos de sepelio a los asegurados a este instituto.

De esta forma, la Constitución de la República de El Salvador en cuanto a la Seguridad Social expresa; "la Seguridad Social constituye un servicio público expresa de carácter obligatorio". La ley regulará su alcance, su extensión y forma; dicho servicio será prestado por una o

varias instituciones, las que deberán guardar entre si, adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con optima utilización de los recursos.

El Estado y patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les impone la ley en favor de los trabajadores, en la medida en que sean cubiertos por el Seguro Social<sup>28/</sup>.

El ISSS fue creado para realizar los fines de la seguridad social. Entre algunos de los beneficios que ofrece este Instituto a los afiliados, es el programa de pensiones, que incluye:

a) Invalidez      b) Vejez      c) Muerte

El asegurado tiene derecho a una pensión mensual de Invalidez, esta se concede inicialmente con carácter previsional, por un plazo no inferior a dos años, si el Director General del ISSS declara al asegurado con calidad de invalidez permanente, la pensión se concede con carácter definitivo; la pensión mensual de Invalidez está constituida por el 40% del salario base mensual, mas el 1.25% de dicho salario por cada 50 semanas de cotizaciones

---

<sup>28/</sup> Constitución de la República de El Salvador, 1983, art. 50

que el asegurado tenga en exceso sobre las primeras 150 semanas.

La pensión por vejez, después de cumplir los requisitos, tiene derecho a la misma pensión por invalidez.

La pensión por muerte, causa derecho cuando el fallecimiento es producido a consecuencia de enfermedades o accidente común, y se establece de acuerdo al reglamento de IVM.<sup>29/</sup>

El INPEP, protegía a todos los empleados del sector público. El programa de pensiones del INPEP, contaba con dos categorías de población cubierta, llamadas orígenes:

- 1) Régimen Administrativo; este cubría a todos los servidores públicos y municipales administrativos.
- 2) Régimen Docente; que cubría a los docentes escalafonados que desempeñaban cargos en docencia y supervisión educativa.

Los recursos para desarrollar la administración del régimen de pensiones, tenía su origen en cotizaciones de los trabajadores, aportaciones del gobierno central, el rendimiento de la inversión de sus fondos y reservas.

---

<sup>29/</sup> Ley de INPEP. Reglamento de Aplicación para los Seguros de Vida del IVM. Arts. 34 al 40.

El INPEP, también otorgaba pensiones por Invalidez, Vejez y Muerte y los requisitos para la pensión por invalidez, se determinan según el artículo 48 de la ley de INPEP.

La pensión por vejez, tenía varios requisitos, haber cumplido 60 años los hombres y 55 las mujeres; contar con un tiempo de servicio no menor de 15 años, haber cotizado al INPEP por un periodo no menor de un año, entre otros.<sup>30/</sup>

El monto de las pensiones no será inferior a \$550.0 mensuales.

Para la pensión por muerte, los requisitos están basados en el Art.59 de la ley del INPEP, pero el principal requisito, es que el fallecido sea asegurado y que haya contado por lo menos con cinco años de servicio, o tres de cotizaciones, siendo los beneficiados, los familiares declarados por el cotizante.

En el IPSFA, este instituto se crea con el fin de Previsión y Seguridad Social para los elementos de la fuerza armada; cubriendo pensiones por Invalidez, Retiro y Sobrevivencia.

A grandes rasgos, es como se da origen y se implementa en el país la Seguridad Social que fue manejada por tres

---

<sup>30/</sup> Opus Cit pag.69

instituciones, teniendo cada una sus propios requisitos para otorgar las pensiones.

Con la Reforma de Pensiones se unifican criterios para su otorgamiento y los fondos pasan a ser administrados por instituciones privadas, por lo que se determina que la reforma tiene un costo a pagar generando complicaciones económicas, que se fundamentan en el costo fiscal que ocasiona el pago de los Certificados de Traspaso y los intereses que estos cobran al no pagarlos en el tiempo requerido.

#### **CAPITULO IV:**

##### **IMPACTO FISCCAL DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR**

###### **A- NIVELES DE RENTABILIDAD DEL SAP Y SPP**

###### **1) RENTABILIDAD DEL SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES**

La efectividad del sistema publico de pensiones para generar los recursos necesarios y poder cubrir las obligaciones pensionales, fue la razón fundamental que explica según el discurso oficial, la privatización del sistema.

Al evaluar la cartera de inversiones y su rentabilidad, durante la década de los 80 y parte de los 90, se

evidencian importantes cambios sustentados fundamentalmente por la movilidad que presentó la tasa de inflación, disposiciones legales que inhibían la inversión, sustentado también en instrumentos de baja rentabilidad (como bonos y prestamos) y la falta de instrumentos de inversión alternativos con rentabilidad positiva.

Algunos de los factores que incidieron en la generación de recursos financieros del Sistema Público de Pensiones, y principalmente la inflación, fueron sustancialmente mejorados a partir de la implementación del paquete de reforma estructural, sin embargo, la capacidad del sistema para ser sostenible a través del tiempo, vino siendo cuestionado hasta terminar bajo la responsabilidad de una administración privada.

Otro aspecto que permitió mejorar la rentabilidad, fue el terminar con los préstamos hipotecarios (estimado en 54.0% de la cartera de inversión de 1989 con rendimientos negativos) de los cuales solo quedan los otorgados en el pasado.

El INPEP transfirió la inversión a instrumentos que tenían el rendimiento negativo mas bajo, constituido por los depósitos bancarios a plazo fijo, aumentando con esto su

participación en la cartera de inversión de 41% A 70%<sup>31/</sup>, dichos depósitos tuvieron una rentabilidad positiva desde 1993 a 1997.

A principios de los 80, la mayor parte de las inversiones del ISSS, estaban colocadas en bonos del gobierno y Cédulas Hipotecarias, las cuales generaban los rendimientos negativos más bajos registrados. Luego de 1983, el ISSS reacomodó su inversión trasladándola a depósitos a plazo fijo, los que generaron una rentabilidad negativa menos baja, la colocación de la inversión en depósitos continuó durante los siguientes años, hasta llegar a representar en 1993 el 78%<sup>32/</sup> de su inversión total con rendimientos positivos.

Retomando el problema de la ineffectividad de la inversión del sistema, que durante toda la década de los 80 generó rendimientos negativos, se optó por aplicar a partir de los 90, una política de inversión concentrada en depósitos bancarios (que representó entre el 70.0% y 78.0% del total), esta opción se eligió por dos razones principales:

---

<sup>31/</sup> Carmelo Mesa Lago. Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador. Abril de 1998, 2da. Edición

<sup>32/</sup> Opus Cit pag. 72

en primer lugar, por que en el momento era la que tenia rendimientos negativos más bajos y en segundo lugar, por que eran los instrumentos que mas tarde generaron rendimientos positivos.

Como puede apreciarse en el cuadro número 7, la rentabilidad de las inversiones del ISSS de 1990 a 1996, se movieron en el rango de 14.4% a 18.6%, lo cual es un reflejo de una mejor orientación de las cantidades destinadas a tal fin; a partir de 1996, los rendimientos comienzan a descender significativamente, moviéndose entre el 8.6% y el 2.0%. Las disminuciones mas drásticas se observan durante 1999 y el 2000, años en los que según lo expuesto por las instituciones responsables (INPEP- ISSS), se debió particularmente a la disminución de las tasas de interés en el mercado financiero y la poca oferta de títulos valores a corto plazo.

La rentabilidad real de ambos institutos, fue positiva a partir de 1991 y 1992, lo cual se explica por las razones expuestas anteriormente.

El cuadro siguiente muestra el comportamiento de las inversiones desde 1980 hasta al año 2000.

**CUADRO 7**  
**INVERSION Y RENTABILIDAD DEL SPP 1980 -2000**

AÑOS	ISSS					INPEP				
	Rvas.Inv. En mill ¢	Rend. Inv. en mill	Rend. Nnal. En %	Inflación En %	Rend. Real En %	Rvas. Inv. en mill ¢	Rend.Inv. en mill ¢	Rend.Nnal. en %	Inflac. en %	Rend.real en %
1980	175.4	20.0	11.4	17.3	-5.0	133.9	9.9	7.4	17.3	-8.4
1981	213.7	24.9	11.6	14.9	-2.8	177.1	14.2	8.0	14.9	-6.0
1982	240.7	30.1	12.5	11.7	0.7	251.3	22.2	8.9	11.7	-2.5
1983	255.2	37.0	10.4	13.1	-2.4	312.9	28.1	9.0	13.1	-3.6
1994	427.1	43.2	10.1	11.8	-1.5	386.5	37.8	9.8	11.8	-1.8
1985	468.4	51.5	11.0	22.1	-9.1	451.5	44.4	9.8	22.2	-10.1
1986	478.8	63.7	13.3	32.0	-14.2	564.8	58.3	10.3	32.0	-16.4
1987	574.5	78.4	13.6	25.1	-9.2	700.2	77.2	11.0	25.1	-11.2
1988	647.6	86.8	13.4	19.8	-5.3	811.6	92.8	11.4	19.8	-6.0
1989	642.9	97.3	15.1	17.6	-2.1	905.9	100.2	11.1	17.6	-5.5
1990	768.8	132.0	17.2	24.2	-5.6	2,038.3	121.2	11.7	24.2	-20.1
1991	841.2	134.6	16.0	14.5	1.3	1,218.0	144.8	11.9	14.5	-2.3
1992	854.1	122.2	14.4	11.1	2.9	1,303.3	131.6	10.1	11.1	0.9
1993	859.0	132.2	15.4	12.1	2.9	1,418.9	176.3	12.4	12.1	0.3
1994	981.3	152.1	15.5	8.9	6.1	1,575.4	202.6	12.9	8.9	3.6
1995	1,111.1	180.6	16.2	11.4	4.3	1,779.7	224.1	12.6	11.4	1.1
1996	1,262.5	235.4	18.6	7.4	10.5	2,021.9	259.8	12.9	7.4	5.1
1997	1,497.9	131.8	8.8	2.3	6.5	2,281.7	262.7	11.5	2.3	9.2
1998	1,629.7	113.7	6.9	2.9	4.0	2,544.4	262.7	10.3	2.9	7.6
1999	1,743.7	97.7	5.6	-0.7	4.9	2,870.1	223.1	7.9	-0.7	6.2
2000	1,840.8	34.4	2.0	4.3	-2.3	3,030.2	169.3	5.6	4.3	1.2

Fuente: Estadísticas ISSS 2000, boletín y anuario estadístico INPEP 2000, Mesa Lago, Carmelo. Evaluación de la Reforma de Pensiones El Salvador.

## **2) RENTABILIDAD DE LOS FONDOS DE PENSIONES SAP.**

Durante el 2001 y lo que va de 2002, una de las principales características de la rentabilidad nominal y real es su tendencia decreciente. De acuerdo a información oficial proporcionada por la Superintendencia de Pensiones la rentabilidad promedio nominal fue de 12.9% a Diciembre de 1999 y descendió a 12.6% a Diciembre del 2000. Respecto a la rentabilidad real, para diciembre de 1999 fue de 14.1% y cayó a 7.9% en Diciembre del año 2000, registrando una disminución de 6.2 puntos porcentuales en un año de operaciones.

Esta tendencia hacia la baja, se acentúa a partir del segundo semestre del año 2000; para el mes de Junio la rentabilidad registró 13.8%, llegando hasta 12.9% en diciembre de ese año.

Es importante destacar que la rentabilidad real promedio sigue una tendencia similar a la rentabilidad nominal, tal como se aprecia en la tabla siguiente.

Los factores que explican la tendencia hacia la baja de los rendimientos de los fondos de pensiones en los últimos años, están asociados a la baja en las tasas de interés en el sistema financiero, en el que las AFPs mantienen gran

parte de su inversión, no obstante, respecto a estos rendimientos, la Superintendencia de Pensiones sostiene que son superiores a los que proporcionan las cuentas de ahorro normal, los depósitos a plazo hasta 360 días é incluso mayor al de los reportos y bolsa de valores.

Como se esperaba, la tendencia decreciente en los rendimientos de las inversiones luego de la dolarización, se ha acentuado aun más producto de una baja generalizada en las tasas de interés, que a la vez, está influida por la supresión del riesgo cambiario, y por tanto ya no es necesario asignar un porcentaje como prevención de una posible devaluación.

La inversión de los fondos en el extranjero se propone como otra alternativa para compensar los niveles de rentabilidad y adicionar beneficios a los cotizantes, lo cual aunque sea una opción valedera, está prohibido por la ley del SAP, en razón de que disminuiría la oferta de fondos para proyectos de inversión nacional, lo cual está relacionada con la limitada capacidad de absorción de las compañías nacionales.

El cuadro siguiente muestra el rendimiento mensual del Sistema de Ahorro para Pensiones desde el mes de Junio de 1999 a Diciembre del año 2000.

**CUADRO 8**

**RENDIMIENTO DE LAS INVERSIONES DEL SISTEMA DE AHORROS PARA PENSIONES SAP**  
(En porcentajes)

MES	PROMEDIO	MINIMA	MÁXIMA	REAL
Jun-99	13.0	10.0	16.1	14.4
Julio	12.8	9.8	15.8	10.7
Agosto	13.1	10.1	16.1	9.9
Septiembre	12.8	9.8	15.8	10.0
Octubre	13.1	10.1	16.1	10.8
Noviembre	12.8	9.8	15.8	13.6
Diciembre	12.9	9.9	15.9	14.1
<b>Promedio</b>	<b>12.9</b>	<b>9.9</b>	<b>15.9</b>	<b>11.9</b>
Ene-00	14.3	11.3	17.3	13.5
Febrero	13.0	10.0	16.0	12.8
Marzo	13.8	10.8	16.8	13.2
Abril	13.9	10.9	16.7	12.6
Mayo	14.2	11.2	17.2	11.5
Junio	14.5	11.5	17.5	10.6
Julio	13.9	10.9	16.9	10.7
Agosto	13.6	10.6	16.6	9.9
Septiembre	13.6	10.6	16.6	10.0
Octubre	13.1	10.1	16.1	10.1
Noviembre	13.1	10.0	15.9	10.0
Diciembre	12.6	9.5	15.0	7.9
<b>Promedio</b>	<b>13.6</b>	<b>10.6</b>	<b>15.3</b>	<b>11.1</b>

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Documento de evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador, Fundación Friedrich Ebert.

Como puede apreciarse, aunque la rentabilidad mensual promedio es muy fluctuante y no presenta cambios tan drásticos en el tiempo, si es posible evidenciar que existe una tendencia hacia la baja, principalmente si se parte de la rentabilidad real, la cual pasa de 14.4% de Junio de 1999 a un 7.9% a Diciembre del 2000, lo cual representa una disminución de casi el 50% de su valor. Esto lo justifican con la disminución en las tasas pasivas del mercado financiero, pero que a pesar de esto, en comparación con las tasas por depósitos en bancos y otras instituciones financieras, sigue siendo la rentabilidad mas alta.

#### **A- COSTO FISCAL DE LA REFORMA**

La privatización del Sistema de Pensiones ha sido uno de los casos más polémicos que el paquete de privatización ha tenido que enfrentar. Al igual que la privatización de otros servicios públicos, se han propuesto todas las razones que llevaron a la privatización de este servicio, sin embargo no han sido lo suficientemente consistentes para convencer a los críticos y mas aun, cuando no se aplicaron medidas que impulsaran la calidad y eficiencia de estos servicios bajo la responsabilidad del Estado.



## **1) EXPOSICIÓN DE RAZONES**

Algunas de las razones puestas en el tapete de discusión para llevar a cabo la privatización del sistema de Pensiones en El Salvador, son las siguientes:

a) Baja cobertura de la población respecto a la población Económicamente Activa, la cual solo estaba entre el 22.0% y 23.0% entre los años de 1993 y 1996.

b) Baja rentabilidad de las inversiones y falta de alternativas de inversión en el mercado de valores

c) Alta y persistente mora del Estado

d) Corrupción y mal uso de los recursos

e) La relación entre cotizantes y pensionados venía decreciendo, lo cual a largo plazo sería una relación insostenible.

Mediante estas razones los defensores de la reforma, sostenían que era un sistema que apuntaba claramente a la quiebra y que por tanto, la razón mas viable de volverlo rentable era mediante el traslado de esta responsabilidad a la administración privada.

## **2- PRIVATIZACION DEL SISTEMA**

Retomando la experiencia Chilena, como modelo para trabajar la Reforma al Sistema de Pensiones en El Salvador, se aprueba a finales de Diciembre de 1996 la ley que le daría vida. En Abril de 1998 entra en operaciones el sistema y en Junio del mismo año comienza a cotizarse a las nuevas instituciones que fueron creadas por la reforma. Los supuestos y principios en los que se basó la reforma, que en definitiva es donde se encuentran las razones que implicarán un costo fiscal, son los siguientes:

- a) La reforma crea Administradoras de Pensiones encargadas de administrar la cuenta individual de los trabajadores cotizantes.
- b) Obliga a los afiliados menores de 36 años a pasarse al nuevo sistema y además, los nuevos cotizantes que entran al mercado laboral deben registrarse en las nuevas instituciones Previsionales del Sistema Privado.
- c) Se basa en la capitalización individual donde cada cotizante posee una cuenta individual donde se depositarán sus cotizaciones.
- d) El traspaso de la mayoría de afiliados del Sistema de Reparto al Sistema Privado, se realiza atendiendo los

rangos de edad establecidos por la ley. Los hombres mayores de 55 años y mujeres mayores de 50 se quedan en el antiguo sistema; los menores de 36 años tanto hombres como mujeres, tienen por obligación que pasarse al nuevo sistema; los hombres mayores de 36 años y menores de 55 y las mujeres mayores de 36 y menores de 50, queda a opción del afiliado quedarse en el antiguo o pasarse al sistema privado.

- e) Se establece un aumento a la cotización de empleados y empleadores.
- f) Los fondos captados por las AFP's, son invertidos y la rentabilidad es acumulada a la cuenta individual del trabajador.
- g) Las AFP's, cobran una comisión por concepto de administración de la cuenta individual del trabajador y para la Prima de Seguro de Invalidez y Sobre Vivencia.
- h) La edad de retiro queda fijada de 55 años las mujeres y 60 años los hombres quedando como requisito de retiro, tener como mínimo 25 años de cotización o 30 años para cualquier edad cumplida, esto es que aunque no tengan los 55 las mujeres y 60 años los hombres, pueden optar

por retirarse al haber cumplido los 30 años de cotización.

- i) Se crea la Superintendencia de Pensiones como una institución reguladora y fiscalizadora del sistema, la que es financiada con fondos de las instituciones Administradoras del Sistema Privado (AFPs).

Todos estos aspectos recogidos en la ley, son los que denotan como contrapartida una responsabilidad a la que el Estado debe responder tanto en el corto como en el largo plazo. Respecto a las responsabilidades directas que la reforma deja al Estado son las siguientes:

- a) El Estado es responsable de financiar la pensión mínima cuando la cuenta individual del trabajador no sea lo suficiente para cubrirla.
- b) Queda bajo la responsabilidad del Estado, el pago de las pensiones en curso de pago mas las pensiones futuras de los trabajadores que por ley o por decisión personal, decidieron cotizar al Sistema Público.
- c) Las instituciones del Sistema Público, deben emitir un Certificado de Traspaso como reconocimiento a los trabajadores que se pasaron al Sistema Privado de Pensiones.

d) Los certificados de traspaso devengarán una tasa de interés pasado los 60 días establecidos por la ley.

e) Las pensiones son valorizadas anualmente de acuerdo al porcentaje que determine el Ministerio de Hacienda tomando como base el crecimiento de los salarios.

Es de aclarar que estos compromisos, son los que en definitiva impactan en la situación fiscal de gobierno.

## **2- COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL DURANTE LOS ULTIMOS 5 AÑOS<sup>33</sup>/**

La situación económica del país es uno de los factores de alta influencia en el nivel de cobertura que el sistema pueda alcanzar. La desaceleración económica de los últimos años sin duda causa un efecto adverso a la variable densidad de cotizantes en los diferentes años. El problema del desempleo lleva consigo el aumento del sector informal, el cual difícilmente puede ser cubierto por el Sistema Privado de Pensiones, por lo menos en su mayoría. Durante 1998, datos del Ministerio de Economía, registraban que al menos un millón de Salvadoreños se ganaban la vida en trabajos informales, mientras que cerca de 400,000 personas

---

<sup>33</sup> Fundación Friedrich Evert. Principales Tendencias sobre el funcionamiento del Sistema de Ahorro para Pensiones en El Salvador. Elementos y Factores de análisis, 1999 – 2000.

se dedicaban a labores independientes. Cifras de empleo muestran que de cada 10 ocupados, solamente el 5.3% son asalariados, lo que indica que no todos los que se encuentran ocupados tienen asegurado sus ingresos familiares y tampoco tienen la posibilidad de cotizar a uno de los sistemas de pensiones que les asegure una pensión luego de cumplir la edad de retiro. Normalmente estas personas que no están cubiertas por el sistema, deben trabajar hasta el final de su vida para su sobrevivencia.

La predominancia de la informalidad en el mercado laboral Salvadoreño explica él por que de la totalidad de la población afiliada al Sistema Privado, clasificada por tipo de trabajo, el 97.7% son trabajadores dependientes y solo el 2.3% son trabajadores independientes o por cuenta propia. Esto es interesante a luz de evaluar cual es la capacidad que podrán tener las instituciones privadas para ampliar la cobertura, ante un mercado laboral restringido con poca demanda de trabajo, y la imposibilidad de los ocupados en el sector informal para poder registrarse a una AFP's, o para ser cotizantes activos a largo plazo en el caso de los que deciden cotizar.

El siguiente cuadro muestra el nivel de ocupación y desocupación de la población económicamente activa del año de 1995 al 2000.

**CUADRO 9**  
**POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA SEGÚN SEXO**

INDICADOR/AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PEA	2,136,450	2,227,409	2,245,419	2,403,194	2,444,959	2,496,365
PEA HOMBRES	1,343,721	1,402,591	1,415,701	1,465,681	1,474,380	1,511,173
PEA. MUJERES	792,729	824,818	829,718	937,513	970,579	985,192
<b>OCUPACIÓN</b>						
TOTAL OCUPADOS	1,973,017	2,056,450	2,066,523	2,227,471	2,274,728	2,322,697
TOTAL DESOCUPADOS	163433	170,959	178,896	175,723	170,231.0	173,668
TASA DE DESOCUPACIÓN	7.6	7.7	8.0	7.3	7.0	7.0
TASA DE OCUPACIÓN	92.4	92.3	92.0	92.7	93.3	93.0

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos DIGESTYC

#### **4- COBERTURA POBLACIONAL DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES**

La cobertura del Sistema Respecto a la Población Económicamente Activa durante los años 1995 y 2000, a tenido algunas variaciones; al retomar el Sistema Público en el periodo de 1995 a 1998, antes de entrar en vigencia el SAP, no presenta variaciones favorables para que mas personas tuvieran acceso a los servicios luego de su retiro del mercado laboral; la mejoría en la cobertura se presenta a partir del funcionamiento del Sistema Privado, el cual permite a los trabajadores independientes registrarse a una AFPs, y cotizar durante su vida laboral.

Respecto a la cobertura poblacional, las estadísticas del ISSS y del INPEP presentan que a partir de 1998, año en que entra a funcionar el Sistema Privado, comienza a descender la participación del SPP, pasando del 22.8% en 1997 a 8% en 1998, y mas drástica la caída en el periodo de 1997 a 1999 donde pasa del 22.8% a un 2.8%, y posteriormente a 2.1% en el año 2000. Esta tendencia se justifica a partir de que para este año, todos los trabajadores del Antiguo Sistema de Pensiones ya han sido pasados en su totalidad (según lo establecido en la ley) al nuevo sistema, además de los nuevos pensionados que han tenido que salir.

Por su parte el Sistema Privado comienza a mostrar una tendencia creciente, a partir de 1998, año en que entra en operación su participación fue de 23.6% de la PEA, llegando al 33.1% en el 2000. El cuadro número 10 presenta la tendencia que los dos sistemas han tenido en el periodo de 1995 al 2000, que como puede observarse, el Sistema Privado muestra mayor dinamismo en la cobertura de la población, situación que aunque deja gran parte de la población fuera, contrasta con el estancamiento que mostraba el Antiguo Sistema y naturalmente la puesta en marcha de la reforma, lo lleva virtualmente aun cierre definitivo.

**CUADRO 10**  
**COBERTURA DE LA POBLACION DEL SISTEMA DE PENSIONES RESPECTO A LA POBLACION**  
**ECONOMICAMENTE ACTIVA PEA**

POBLACIÓN		SALUD		SISTEMA DE PENSIONES				COBERTURA DE PENSIONES RESPECTO A PEA (En miles y porcentajes)				
Años	Total (en miles)	PEA (En miles)	Cot.activ. ISSS (en miles)	Cobertura Salud ISSS (en %)	Afiliados SAP (en miles)	COTIZANTES (en Miles)		Cotizantes SPP en miles	Total SAP Y SPP (miles)	Sistema SAP (en %)	Sistema SPP (en %)	Cobertura Global (en %)
						ISSS	INPEP					
1995	5,668.6	2,206.5	485.3	22.0	0.0	377.3	138.6	515.8	515.8	0.0	23.4	23.4
1996	5,785.1	2,275.4	479.2	21.1	0.0	371.8	139.8	511.6	511.9	0.0	22.5	22.5
1997	5,908.5	2,346.5	505.3	21.5	0.0	389.1	146.4	535.5	535.5	0.0	22.8	22.8
1998	6,031.3	2,419.1	527.1	21.8	567.0	172.2	22.3	194.6	764.5	23.6	8.0	31.6
1999	6,154.3	2,492.3	536.7	21.5	736.2	38.3	30.4	68.7	804.9	29.5	2.8	32.3
2000	6,276.0	2,565.2	559.3	21.8	847.8	29,937.0	24,171.0	54.0	901.9	33.0	2.1	35.2

Fuente: Instituto Salvadoreño del Seguro Social IS

## **5- SITUACION FINANCIERA DEL ISSS**

### a) REGIMEN DE IVM

La información proporcionada por el ISSS, muestra que el régimen de IVM cerró con saldos negativos por segundo año consecutivo (ver cuadro número 11), el cual a sido cubierto mediante el uso de reservas técnicas y con el aporte del Gobierno, quien tendrá de acuerdo a lo establecido en la ley de la Reforma de Pensiones, la obligación de cubrir todos los gastos cuando se agoten las Reservas Técnicas de los dos Institutos.

Respecto a los ingresos, el rubro que más se destaca es la aportación de ¢28.8 millones que el gobierno realizó en el año 2000 para cubrir la deficiencia de recursos destinada al gasto en la administración de las pensiones. Así mismo se recibieron cotizaciones obrero patronales por un monto de ¢141.8 millones, que según los datos registrados, fue en 48.9% menor que el año anterior.

El total ingreso, según lo muestra el cuadro 11, tubo un aumento continuo hasta 1998, pero a partir de este año, comenzó a disminuir, cerrando el 2000 con ¢397.2 millones, menor que el obtenido en 1998 en 39.0%.

**CUADRO 11**

**INGRESOS Y GASTOS DEL ISSS, REGIMEN DEL IVM**  
**(en millones de colones)**

<b>AÑO</b>	<b>INGRESOS</b>	<b>EGRESOS</b>	<b>RESULTADO</b>
<b>1996</b>	496.9	418.2	78.6
<b>1997</b>	516.2	583.6	-67.3
<b>1998</b>	637.0	625.6	11.4
<b>1999</b>	378.0	783.1	-405.1
<b>2000</b>	397.2	962.5	-565.2

**Fuente: Estadísticas del ISSS**

Por el lado de los gastos, estos crecieron alrededor del 23.0% respecto al año anterior. En esta situación tiene particular importancia el pago de Certificados de Traspaso que para el 2000 fue de ¢144.4 millones mientras, que para 1999 solo se incurrió en ¢46.4 millones.

El pago de pensiones por su parte refleja un crecimiento de 9.8% con respecto a 1999, porcentaje que difiere mucho de lo gastado en años anteriores.

Respecto a la cobertura de la población, particularmente del régimen de IVM (ver cuadro 12), esta a mostrado una disminución drástica desde la entrada en vigencia de la reforma en mayo de 1998; el número de cotizantes se redujo aproximadamente en un 93%; la población cotizante para 1997 fue de 389,103 trabajadores, total que varió drásticamente para el año 2000, que registra solo 25,493 trabajadores.

Respecto a la población pensionada, esta mantiene una

tendencia creciente, pasando de 35,716 en 1997 a 40,074 en el 2000. El cuadro siguiente presenta la tendencia descrita anteriormente.

**CUADRO 12**

**EVOLUCION DE LA COBERTURA DEL REGIMEN DEL IVM**

<b>Años</b>	<b>Pensiones</b>	<b>Cotizantes</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Total</b>
<b>1996</b>	<b>32,855</b>	<b>371,971</b>	<b>692,629</b>	<b>1,097,445</b>
<b>1997</b>	<b>35,716</b>	<b>389,103</b>	<b>707,834</b>	<b>1,132,653</b>
<b>1998</b>	<b>37,723</b>	<b>172,235</b>	<b>390,963</b>	<b>600,921</b>
<b>1999</b>	<b>38,500</b>	<b>51,813</b>	<b>168,172</b>	<b>258,485</b>
<b>2000</b>	<b>40,074</b>	<b>25,493</b>	<b>122,092</b>	<b>187,659</b>

Fuente: Anuario Estadístico del Instituto Salvadoreño del Seguro Social ISSS, año 2000.

**b) EVOLUCION DEL REGIMEN DE SALUD DEL ISSS**

De acuerdo a la información proporcionada por el ISSS, este programa ha mostrado una tendencia creciente desde el año de 1995 al 2000. El cuadro siguiente muestra que para el año 2000 la cobertura total del Programa de Salud fue de 987,873 asegurados; a nivel de país este nivel de cobertura equivale al 16% de la población total y alrededor del 22.0% de la población económicamente activa.

**CUADRO 13**  
**EVOLUCION DEL REGIMEN DE SALUD**  
**INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL**

AÑOS	ACTIVOS	PENSIONADOS	BENEFICIARIOS	TOTAL
1996	479,258	47,031	275,125	801,414
1997	505,260	58,279	294,583	858,122
1998	529,193	62,379	309,247	900,819
1999	581,334	65,641	338,348	985,323
2000	571,346	77,342	339,185	987,873

**Fuente: Estadísticas del ISSS**

Respecto a la cantidad de cotizantes, según la información del Instituto del Seguro Social esta presentó una disminución en el año 2000. Al considerarlo por sector, la reducción en los cotizantes del sector privado, disminuyeron en 5,139 trabajadores equivalente a una tasa de disminución del 1.1%; el sector público fue el que presentó la reducción mas elevada, con un nivel de participación del 3.8%. Como porcentaje global, la disminución fue de 1.7% con respecto a 1999.

Los pensionados con derecho a prestaciones registran un incremento importante, especialmente los del INPEP que crecieron alrededor del 31.6% durante el 2000, mientras que los pensionados del ISSS crecieron en un 6.1%.

Respecto a la evolución financiera del Programa de Salud, la información proporcionada presenta que a pesar de la desaceleración de la economía del país en los últimos años, el régimen de salud continúa presentando cierta solvencia económica, cerrando el año 2000 con un resultado positivo de ¢236.2 millones.

El cuadro siguiente presenta la evolución financiera del Programa de Salud desde 1996 al año 2000.

**CUADRO 14**  
**EVOLUCION FINANCIERA DEL REGIMEN DE SALUD DEL ISSS**  
**(en millones de colones)**

AÑOS	INGRESOS	EGRESOS	RESULTADO
1996	1,575.1	1,563.6	11.5
1997	1,722.9	1,568.9	154.0
1998	1,991.5	1,839.7	151.8
1999	2,074.6	2,041.4	33.2
2000	2,381.7	2,145.5	236.2

Fuente: Anuario Estadísticas 2000. ISSS.

Por la vía de los ingresos se observa una gradual mejoría en la recaudación de las cotizaciones, con una tasa de crecimiento que oscilan entre el 16.8% en 1996 a 18.6% en el año 2000.

Los factores considerados de mayor incidencia en este nivel de recaudación son: mayor número de trabajadores cotizantes (con excepción del año 2000) y mejoras en la labor de

recaudación, especialmente con la implantación de planillas preelaborada, tanto para el Sector Público como para el Sector Privado.

Los salarios medios cotizables han crecido en promedio a un nivel general de 4.7% durante el periodo de 1996 al 2000, registrando un mayor dinamismo el Sector Público con una tasa de crecimiento de 6.6% contra un 4% del Sector Privado.

El rubro que presenta mucha relevancia en la cuenta de ingresos, es el producto de las inversiones, que a pesar de la disminución en las tasas pasivas de interés a pasado de ¢87.5 millones en 1996 a ¢155.7 millones en el 2000.

Los egresos por su parte mantienen una tendencia creciente, sin embargo hay que destacar que para el año 2000 el crecimiento fue de solo un 0.5% a nivel general.

Respecto a las prestaciones monetarias, como otro de los rubros importantes en la cuenta de gastos, estas se elevaron de ¢234.5 millones en 1999 a ¢246.5 millones el año 2000, mientras los gastos de administración se incrementaron en un 8% respecto a 1999, alcanzando los ¢354.4 millones para el 2000.

## **6) EVOLUCION FINANCIERA DEL INPEP**

Como se explicaba en párrafos anteriores, la reforma previsional en el Sistema de Pensiones, vino a cambiar drásticamente las características esenciales del Sistema Público y consecuentemente su continuidad a largo plazo para que los usuarios puedan tomar el sistema de su elección. El nuevo escenario que plantea la reforma, impone las condiciones (mencionadas en el capítulo III) que implican más temprano que tarde, el virtual cierre del Sistema Público.

Según la información proporcionada por el INPEP, como efecto del traslado de afiliados a las AFP y el otorgamiento de nuevas pensiones, entre 1997 y el 2000, la población activa del INPEP, varió de 146,382 a solo 29,037 cotizantes, lo que representa una disminución del 80.2% en solo tres años.

Los ingresos por cotización y aportaciones registraron al final del año 2000 un total de ¢232.3 millones, lo que representa una disminución de ¢355.3 millones, es decir el 60.5% en comparación a 1997. Los cuadros siguientes muestran la dinámica que explica la situación real de este Instituto.

**CUADRO 15**  
**COBERTURA Y EVOLUCION FINANCIERA DEL INPEP**

AÑO	COTIZANTES	PENSIONADOS	REL. COT./PENS	INGRESO (En mill.¢)	GASTOS (En mill. de ¢)	RESULTADOS (En mill. De ¢)
1997	146,382	46,276	3.2	587,6	740.6	-153.0
1998	33,244	47,224	0.7	527.4	804.3	-276.9
1999	30,403	47,755	0.6	271.4	851.0	-579.6
2000	29,037	48,304	0.6	232.3	928.6	-696.3

**Fuente: Memoria de labores año 2000, INPEP**

Es importante la tendencia que muestra los datos, donde existe en muy poco tiempo una disminución de recursos tan significativa respecto a la tendencia creciente de las obligaciones que le competen al INPEP, situación que se traduce en un déficit que debe cubrir el Estado.

Respecto a la recaudación que muestra la tabla anterior, es evidente que está relacionada a la disminución de cotizantes a lo largo del periodo. Por la vía de los gastos, algunas de las situaciones que han influido, son las siguientes:

- a) La jubilación de trabajadores que se han pensionado al cumplir los 30 años de cotización. Esta situación está definida en la Ley SAP que permite a los asegurados pensionarse al tener 30 años de cotización independientemente de la edad.
- b) Pago de Certificados de Traspaso.

Respecto a la relación activo pasivo, es una tendencia normal que marca la desaparición del sistema, lo cual está determinado en la ley.

En definitiva, la Reforma del Sistema Previsional del país, establece al INPEP y al ISSS, la obligación de cubrir los compromisos previsionales de las personas que se mantienen afiliadas a los institutos, y además pagar las pensiones de los asegurados que ya gozaban de estas prestaciones.

Este escenario es la contrapartida que implicará al gobierno una erogación importante de recursos para cubrir los compromisos, los cuales serán crecientes en la medida que el Sistema Público tienda a disminuir, esto por que según lo establecido en el artículo 220 de ley SAP, al agotarse las Reservas Técnicas, será el Estado el responsable de asumir las obligaciones previsionales y administrativas, mediante el uso de los fondos de amortización conformado por asignaciones anuales en el Presupuesto General, lo cual está estipulado en el art. 224 de la ley SAP.

## **7) SITUACION FINANCIERA DESDE 1990 AL 2000 DEL SPPP**

El cuadro 16 muestra la evolución financiera del Instituto Salvadoreño del Seguro Social desde 1990 al año 2000, donde se pueden observar dos situaciones relevantes: en primer lugar es relevante que a partir de 1999, comienza un déficit operacional y en segundo lugar, a partir de este mismo año, el aporte del Estado para cubrir el déficit, comienza a incrementarse drásticamente. Es claro que la tendencia creciente de la participación del Estado se seguirá acrecentando en cantidades importantes hasta que este sistema sea virtualmente cerrado.

Como se puede ver en el cuadro No. 15, la disminución acelerada de los cotizantes a estas Instituciones, hace que la correspondencia entre ingresos y gastos sea completamente desfavorable.

El cuadro 16 deja claro que hasta 1998, se contaba con un volumen de recaudación favorable con ¢636 millones, valor que baja a ¢378 millones en 1999 y a solo ¢178 millones en el 2000, contrariamente por la vía de los egresos, estos muestran una tendencia creciente. Al comparar los mismos año, por la vía de los egresos, muestra que para 1998

fueron ¢625.4 millones pasando a ¢782.7 para 1999 y a ¢962.7 millones para el año 2000.

Como puede apreciarse en el cuadro 16, hasta el año 1998 se tuvo un nivel de ingresos con una tendencia creciente, sin embargo a partir de 1999 surge un quiebre pasando de ¢636 a ¢ 378 millones en 1999 y solo ¢178 millones en el año 2000.

Por la vía de los gastos, estos muestran una tendencia que para 1998 el nivel de gastos fue de ¢625.4 millones, pasando a ¢762.7 para 1999 y a ¢962.7 millones para el año 2000, reflejando una relación completamente desfavorable entre los ingresos obtenidos para cada año y el nivel de obligaciones financieras a las que tiene que responder esta institución.

Algo importante que ha venido a aumentar la parte de los gastos de cada una de las instituciones, es el pago de los Certificados de Traspaso, los cuales para el año 2000 el Instituto hizo efectivo 157 Certificados lo que equivale a ¢144.8 millones.

Respecto a la aportación del Estado hasta el año 2000, el monto de participación ascendió a ¢219.00 millones.

Cuadro 16

## SITUACION FINANCIERA DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL

ISSS 1990 - 2000

(en millones de colones)

INGRESOS											
Rubros/año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Saldo Inicial de la reserva</b>	<b>118.6</b>	<b>722.0</b>	<b>749.1</b>	<b>751.7</b>	<b>831.4</b>	<b>911.6</b>	<b>1,008.2</b>	<b>940.0</b>	<b>951.9</b>	911.6	356.1
<b>Ingresos</b>											
Cotizaciones	119.0	137.5	157.4	202.4	253.1	299.8	332.7	363.5	519.7	277.6	141.8
Productos de Inversión	102.0	95.7	99.8	111.6	120.8	125.6	156.2	131.8	113.4	97.7	34.4
Otros ingresos	0.4	0.6	0.5	1.2	2.1	2.3	2.3	3.4	3.1	2.8	1.6
<b>Subtotal Ingresos</b>	<b>221.4</b>	<b>233.8</b>	<b>257.7</b>	<b>315.2</b>	<b>376</b>	<b>427.7</b>	<b>491.2</b>	<b>498.7</b>	<b>636.2</b>	<b>378.1</b>	<b>177.8</b>
<b>Total Ingresos</b>	<b>221.0</b>	<b>234.0</b>	<b>258.0</b>	<b>315.0</b>	<b>376.0</b>	<b>428.0</b>	<b>491.0</b>	<b>499.0</b>	<b>636.0</b>	<b>378.0</b>	<b>178.0</b>
<b>Egresos</b>											
Pago de pensiones y rentas	153.5	184.07	210.1	224.6	265.1	317.5	393.6	259.1	609.2	717.7	787.9
Redención de certificados de traspaso	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	46.3	144.8
Gastos administrativos	24.6	25.9	27.7	28.9	36.9	42.9	24.4	54.5	16.0	18.7	30.0
Otros gastos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Total Egresos</b>	<b>178.1</b>	<b>210.0</b>	<b>237.8</b>	<b>253.5</b>	<b>302.0</b>	<b>360.4</b>	<b>418.0</b>	<b>313.6</b>	<b>625.4</b>	<b>782.7</b>	<b>962.7</b>
<b>Resultado operacional</b>	<b>43.3</b>	<b>24.0</b>	<b>20.2</b>	<b>61.5</b>	<b>74.0</b>	<b>67.6</b>	<b>73.2</b>	<b>175.4</b>	<b>10.6</b>	<b>-404.7</b>	<b>-784.7</b>
<b>Utilización de reservas</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	405.0	565.7
<b>Aportes del Estado</b>	12.0	0.0	0.0	0.0	5.7	12.8	5.6	17.0	0.65	0.0	219.0

Fuente: Estadísticas ISSS año 2000. Evaluación de la Reforma de pensiones El Salvador, Carmelo M. Lago

Similar situación presenta el Instituto Nacional de los Empleados Públicos INPEP, donde el nivel de recaudación a disminuido significativamente respecto a los compromisos financieros que enfrenta, tanto por pensiones heredadas de la reforma como por las nuevas que se han incorpora a la fecha. Es claro que luego de agotadas todas las Reservas Técnicas, será el Estado quien deba responder por los compromisos financieros que surjan. Los datos del cuadro 17, muestran que el nivel de recaudación al igual que lo ocurrido en el ISSS, fueron crecientes hasta 1997, que cerró con ¢885.1 millones; a partir de 1998 producto de la reforma, los ingresos descienden a solo ¢388.2 millones. El año de 1999 muestra nuevamente una recuperación llegando a ¢615.1 millones, sin embargo en el año 2000 nuevamente se produce una disminución, pasando de ¢615.2 a ¢532.6 millones. Los ingresos por la vía de aportaciones y cotizaciones, son los que han venido teniendo mas relevancia en los ingresos corrientes del instituto, sin embargo por la misma relación que guarda con el número de cotizantes, fue la más afectada a partir de 1998; el nivel de recaudación para 1997 por esta vía fue de ¢587.7 millones pasando a ¢232.2 mill. en el 2000.



**CUADRO 17**  
**SITUACION FINANCIERA DEL INPEP 1980 - 2000**  
**(En millones de Colones)**

Periodo/año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>INGRESOS</b>											
Contribuciones y cotizaciones	0.0	229.5	234.0	292.4	368.4	433.5	516.2	587.7	0.0	271.3	232.3
Endimientos por inv. De reservas	221.7	145.4	131.5	176.1	202.4	224.0	259.5	242.7	262.5	223.1	169.2
Otros Ingresos		3.7	2.5	9.2	0.2	22.3	43.3	54.7	125.7	120.7	131.1
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>221.7</b>	<b>378.6</b>	<b>368.0</b>	<b>477.7</b>	<b>571.0</b>	<b>679.8</b>	<b>819.0</b>	<b>885.1</b>	<b>388.2</b>	<b>615.1</b>	<b>532.6</b>
<b>EGRESOS</b>											
Pago de pensiones y rentas	146.4	281.2	235.0	299.1	343.1	266.3	387.6	441.7	643.8	693.5	759.0
Otras Prestaciones		11.7	13.2	14.6	18.9	20.7	28.0	30.6	42.9	45.9	47.4
Certificados de traspaso	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	18.3
Gastos administrativos		28.6	31.3	43.7	38.5	47.1	37.8	52.2	49.0	49.6	48.9
Otros gastos		3.2	7.7	0.1	0.02	11.6	12.4	166.5	140.4	268.1	155.9
<b>TOTAL EGRESOS</b>	<b>146.4</b>	<b>324.7</b>	<b>287.2</b>	<b>357.5</b>	<b>400.5</b>	<b>345.7</b>	<b>4,65.8</b>	<b>691</b>	<b>876.1</b>	<b>1,057.1</b>	<b>1,029.5</b>
Resultado operacional	75.3	53.9	80.8	120.2	170.5	334.1	353.2	194.1	-487.9	-442.0	-496.9
<b>Utilización de reservas</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>487.0</b>	<b>442.0</b>	<b>496.0</b>						
<b>Aportes del Estado</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.00</b>	<b>844.4</b>						

FUENTE: Memoria INPEP año 2000. Evaluación de la Reforma de Pensiones; Carmelo Mesa Lago. Anuario estadístico INPEP, Principales tendencias sobre el funcionamiento del SAP Fundación Friedrich Ebert.

Por la vía de los gastos, estos se incrementan drásticamente de 1998 a 1999, pasando de ¢876.1 millones a ¢1,057.1 millones, lo que representa un aumento de 20.6% en los gastos respecto a 1998; por su parte el año 2000 cierra con un gasto de ¢1,029.5 millones equivalente a una variación de 2.6% respecto a 1999. Al observar los egresos por subcuentas, el pago de pensiones presenta un aumento continuo a partir de 1996, con gastos de ¢387.6 millones y ¢441.7 millones en 1997; 1998 y 1999 por su parte, cerraron con un gasto en este rubro de ¢643.8 y ¢693.5 millones respectivamente. El año 2000 tubo un aumento de 9.4% respecto a 1999, llegando a ¢759.0 millones. El pago de Certificados de Traspaso, se observa que comenzó a tomar mas relevancia a partir del año 2000, donde se pagaron ¢18.3 millones, por su parte los gastos administrativos como otro de los rubros de mucha importancia en los gastos del instituto, se ha mantenido entre los ¢49.6 millones en 1998 y ¢48.9 millones en el 2000, reflejando una disminución de 1.4% para este año. La relación de ingresos y gastos, tal como se aprecia en el cuadro 17, comienza a generar un déficit a partir de 1998.

**CUADRO 18**  
**COSTO FISCAL DE LA REFORMA DE PENSIONES**  
**(en millones de colones)**

Rubros/año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cotizaciones	119.0	367.0	391.4	494.8	621.5	733.3	848.9	951.2	519.7	548.9	374.1
Reservas Invertidas	323.7	241.1	231.3	287.7	323.2	349.6	415.7	374.5	375.9	320.8	203.6
Otros Ingresos	0.4	4.3	3.0	10.4	2.3	24.6	45.6	58.1	128.8	123.5	132.7
<b>TOTAL INGRESOSO</b>	<b>443.1</b>	<b>612.4</b>	<b>625.7</b>	<b>792.9</b>	<b>947</b>	<b>1,107.5</b>	<b>1,310.2</b>	<b>1,383.8</b>	<b>1,024.4</b>	<b>993.2</b>	<b>710.4</b>
<b>EGRESOS</b>											
Pago de pensiones y rentas	299.9	465.3	445.1	523.7	608.2	583.8	781.2	700.8	1,253.0	1,411.2	1,546.9
Redención de certificados de traspaso	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	46.3	163.1
Otras Prestaciones	0.0	11.7	13.2	14.6	18.9	20.7	28.0	30.6	42.9	45.9	47.4
Gastos administrativos	0.0	11.7	13.2	14.6	18.9	20.7	28.0	30.6	42.9	45.9	47.4
Otros gastos	24.6	54.5	59.0	72.6	75.4	90.0	62.2	106.7	65.0	68.3	78.9
<b>TOTAL EGRESOS</b>	<b>324.5</b>	<b>534.7</b>	<b>525</b>	<b>611</b>	<b>702.5</b>	<b>706.1</b>	<b>883.8</b>	<b>1,005</b>	<b>1,502.0</b>	<b>1,839.8</b>	<b>1,992.2</b>
<b>Resultado operacional</b>	<b>118.6</b>	<b>77.73</b>	<b>100.7</b>	<b>181.9</b>	<b>244.5</b>	<b>401.4</b>	<b>426.4</b>	<b>379.2</b>	<b>-477.1</b>	<b>-846.6</b>	<b>-1,281.8</b>
Utilización de reservas	0	0	0	0	0	0	0	0	446.5	846.6	1,053.30
<b>Aportes del Estado</b>	<b>11.5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5.7</b>	<b>12.8</b>	<b>5.6</b>	<b>17</b>	<b>0.6</b>	<b>0</b>	<b>288.4*/</b>
<b>COSTO FISCAL Y PERDIDAS OPERACIONALES DEL SPP</b>											
<b>Total aportes del Estado</b>	<b>11.5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5.7</b>	<b>12.8</b>	<b>5.6</b>	<b>17</b>	<b>0.65</b>	<b>0</b>	<b>288.4*/</b>
PIB Nominal (millones ¢)	44,444.3	46,102.5	49,840.6	60,522.0	70,749.0	83,130.0	90,261.0	97,428.6	105,073.5	109,066.7	114,967.1
Resultados operacionales	118.6	77.73	100.7	181.9	244.48	401.4	426.4	379.2	-477.1	-846.6	-1281.8
Resultados operacionales/PIB 1/	0.27	0.17	0.20	0.30	0.35	0.48	0.47	0.39	-0.45	-0.78	-1.11
<b>Costo fiscal/PIB</b>	<b>0.03</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.01</b>	<b>0.02</b>	<b>0.01</b>	<b>0.02</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.25</b>
<b>Déficit Fiscal SPNF/PIB</b>	<b>0.4</b>	<b>2.8</b>	<b>4.6</b>	<b>1.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.1</b>	<b>2.6</b>	<b>1.8</b>	<b>3.2</b>	<b>3.6</b>	<b>4.2</b>

FUENTE: Memoria y anuario Estadístico INPEP año 2000, Estadísticas ISSS año 2000. Política Fiscal en El Salvador 1978 -2001.

Principales tendencias sobre el funcionamiento del SAP, Fundación Friedrich Ebert. Estudio sobre Pensiones en Centro América, Development Discussion Paper, Universidad de Hartar.

Revista Trimestral, BCR.

1/ En porcentajes del PIB.

\*/ Para este año solo hubo aporte del Estado para compensar el déficit del ISSS.

La mayor parte de analistas que han opinado sobre el costo de la reforma de pensiones en El Salvador, coinciden en que la reforma trae consecuencias serias en la situación fiscal del gobierno, determinada fundamentalmente por tres componentes: a) Certificados de Traspaso, que expresa el reconocimiento monetario por el tiempo cotizado que deben hacer las instituciones del antiguo Sistema de Pensiones a los trabajadores que se trasladaron al Sistema Privado; b) El financiamiento de las pensiones al agotarse las reservas del SPP, y c) la pensión mínima en ambos sistemas, que es donde reside el carácter subsidiario del sistema.

Han aparecido otros costos como el gasto de administración del ISSS é INPEP y el traslado de rezagos de cotizaciones que empleadores siguieron haciendo a las instituciones públicas aun luego de entrar en funcionamiento el Sistema de Ahorro para Pensiones. Las pérdidas financieras para el año 2000 hacienden a los ¢787.5 millones, según lo refleja el rendimiento económico del ISSS y el INPEP.

El déficit actuarial del Sistema Público de Pensiones se ha constituido en un factor de presión a la ampliación del déficit fiscal del Sector Público No Financiero. Es importante considerar que esta situación obligará en un

corto o mediano plazo, implementar medidas que permitan compensar el creciente déficit previsto. Algunos consultores que han trabajado, en el tema proponen que algunas de las medidas pueden ir orientadas a aumentar las tasas impositivas, crear nuevos impuestos, disminuir gastos de inversión, mayor endeudamiento interno y externo o reducir los beneficios que la actual ley de pensiones establece, como por ejemplo aumentando la edad de jubilación, limitando el monto de las pensiones, eliminar la edad de retiro sin límite o limitar el monto de los Certificados de Traspaso, entre otras. Lo cierto es que para compensar ese déficit, es necesario adoptar medidas compensatorias, en las que se pueda hacer más eficiente la recaudación tributaria, que dicho sea de paso, es una de las medidas que no se proponen.

Los datos que presenta el cuadro 18, muestra que los ingresos comienzan a ser insuficientes para cubrir con el nivel de gastos a partir de 1998, donde el valor correspondiente a los ingresos para este año, es ¢1,024.4 millones pasando a ¢990.2 millones para 1999, esta misma tendencia decreciente se muestra para el resto de años; según los datos de los años 1997 al 2000, el menor valor

referente a los ingresos se tiene en el año 2000 donde solo se recaudaron ¢710.4 millones.

Al analizar las subcuentas de ingresos, son el reflejo de lo que sucede en cada una de las instituciones del SPP (ISSS y el INPEP), donde los montos obtenidos en concepto de cotizaciones viene disminuyendo significativamente desde 1998, producto del traspaso de los cotizantes al Sistema Privado de Ahorros para Pensiones, lo cual está determinado en la misma ley.

Igual sucede con los ingresos por inversión de reservas, que aunque son positivas, muestran una tendencia hacia la baja producto de la disminución en el volumen de reservas invertidas y de la baja en las tasas de interés en el mercado financiero; la recaudación como producto de las inversiones pasa de ¢375.9 millones en 1998 a ¢203.6 millones en el 2000.

En referencia a al rubro de gastos, presenta que solo el pago de pensiones representó para 1998 ¢700.6 millones, pasando a ¢1,411.2 en el año 2000, lo que equivale a ¢1,281.8 millones de déficit.

Es notable el nivel de participación que tiene el pago de Certificados de Traspaso, donde se registra que para 1998

el pago fue de ¢0.212 Millones pasando a ¢144.8 millones en el año 2000. Por su parte la participación del Estado pasó de ¢0.65 millones en 1998 a ¢1,063.4 millones en el año 2000.

Un aspecto que debe considerarse es que luego de la reforma, uno de los compromisos que queda pendiente, es asignar un porcentaje del presupuesto nacional para el gasto en pensiones. Este quedó establecido de la siguiente manera: de 1998 al año 2000, se asignaría el 0.5% del presupuesto, del 2001 al 2010 la asignación aumentaría al 1.0% y de este año en adelante, se incrementará al 1.5% del presupuesto.

Una valoración respecto a los datos que presenta el cuadro 19, permite definir el comportamiento durante las dos décadas pasadas, en las que al referirse al número de cotizantes, fue creciente al menos en los primeros cinco años, presentando para el año 1989 un quiebre significativo con una disminución de 3,459 cotizantes, situación en la que influyó significativamente la crisis económica producto de la contracción del mercado laboral determinado en gran parte por el agudizamiento del conflicto armado; fue hasta la década de los noventa, donde se evidencia un aumento

importante. En esto sobresale el año 1996 que cierra con aumento de 73,918, siendo el más significativo de todo el periodo, sin embargo resulta aun mas importante, la variación producida en 1998 donde se presenta un cambio que marca un nuevo proceso en la trayectoria del Sistema Público de Pensiones; este año cierra con una disminución de 330,006 cotizantes, lo que representa en términos porcentuales el 62% menos en comparación al número que se encontraba en 1997.

Esta drástica caída del número de trabajadores que cotizaban al Sistema Público, tubo una sola explicación; en Abril de 1997, se llevó a cabo la Reforma al Sistema lo que dio paso a que el trabajador se enfrentara a tres opciones: en primer lugar la ley obligaba a los trabajadores menores de 36 años a pasarse al nuevo Sistema Privado de Pensiones (SAP), en segundo lugar, los trabajadores menores de 36 y menores de 50 las mujeres y 55 años los hombres, tenían doble opción, o bien quedarse en sistema público o pasarse al Sistema Privado y la última situación, es que las mujeres mayores de 50 o mas años y 55 o mas los hombres, debían permanecer en el antiguo sistema, de ahí que la reforma marca el cierre definitivo del INPEP y el ISSS como

instituciones receptora de las cotizaciones de los trabajadores.

Como puede verse en los primeros dos años de la reforma, los cotizantes se reducen a solo 51,530 para el año 2000. Esta situación determina la relación entre activos y pensionados donde cada año venía reduciéndose el número con relación a los pensionados; tal como puede verse en el cuadro 19, de 13.6 trabajadores que cotizaban por cada persona pensionada en 1983, bajó a una relación de solo 6.5 por pensionado en 1997, año previo a la puesta en marcha de la reforma; igual efecto se produce en la recaudación de ingresos, a partir del año de la reforma, donde el ingreso fue de ₡1,164.5 millones, pasó a solo ₡629.3 millones en el año 2000; en sentido inverso se mueven las obligaciones que asume los institutos (ISSS é INPEP), donde se evidencia un aumento continuo durante todo el periodo, pasando de ₡23.2 millones en 1980 a ₡283.7 en 1990 y a ₡1,718.5 millones en el 2000, lo que equivale a un aumento de 500.5% durante la última década.

El análisis de los datos concluye en una situación de costo fiscal, que fue lo mas polémico de la iniciativa de privatizar la administración pública de las pensiones, es

decir que la falta de recursos propios de los institutos públicos para cubrir las obligaciones financieras, ocasiona un déficit que debe ser rellenado con recursos del gobierno, situación que ocasiona un continuo aumento en el déficit. La última columna del cuadro 19 muestra que aunque existe déficit a partir de 1992, este se acentúa aun más a partir de 1998, en el que se registran ¢249.1 millones, pasando a ¢1,089.2 para el año 2000.

Las pensiones por vejez, como es de esperar, tienen un aumento durante todos los años, finalizando el año 2000 con un registro de 50,345 pensionados; vale aclarar que para efecto de proyectar el tiempo de sobrevivencia del antiguo sistema, se consideran las pensiones por cumplimiento de edad para jubilación.

El saldo de los últimos años según el reporte estadístico de los institutos, refleja un déficit que debe cubrir el Estado.

## INDICADORES DEL SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES 1980-2000

AÑO	No. De cotiz.	Aumento de cotizantes	Relación entre activo y pasivo	Ingreso Del Sistema	Aumento de ing.	Ingresos por cotizac..	Número Pensiones IVM	Aumento de pensiones	Número Pens. Vejez	Aumento pens. Vejéz	Var. No Pens. Vejez	Gasto en PensIVM . 1/	Gasto en pens. Vejez 2/	Aumentores.	Pensión promedio	Déficit SPP	Déficit del SPP
1980	nd	nd		12.8		52.4	13,631		0.0	0.0		23.2	9.4		1,704.2	43.0	-10.4
1981	nd	nd		62.3	49.5	60.3	17,513	3,882	0.0	0.0		30.7	13.4	7.5	1,754.1	46.9	31.6
1982	nd	nd		89.9	27.6	69.2	20,249	2,736	0.0	7,673.0		38.0	16.5	7.3	1,877.1	52.7	51.8
1983	306,174	nd	13.6	100.1	10.3	77.1	22,523	2,274	7,673.0	1,167.0	100.0	54.6	24.5	16.6	2,423.3	52.6	45.5
1984	307,537	1,363	12.5	119.0	18.9	84.4	24,640	2,117	8,840.0	1,384.0	13.2	66.1	31.5	11.5	2,681.0	52.9	52.9
1985	307,688	151	11.5	135.6	16.6	94.3	26,743	2,103	10,224.0	1,402.0	13.5	74.7	41.4	8.7	2,794.4	52.9	60.9
1986	317,310	9,622	11.1	183.0	47.4	119.4	28,664	1,921	11,626.0	2,025.0	12.1	100.5	52.8	25.8	3,507.2	66.6	82.5
1987	323,219	5,909	10.2	217.9	34.9	133.8	31,704	3,040	13,651.0	2,582.0	14.8	127.4	69.1	26.9	4,018.4	64.7	90.5
1988	339,755	16,536	9.5	250.9	33.0	153.0	35,603	3,899	16,233.0	2,963.0	15.9	183.7	98.9	56.3	5,158.6	54.1	67.2
1989	336,296	-3,459	8.5	273.0	22.1	170.3	39,492	3,889	19,196.0	2,558.0	15.4	233.1	127.8	49.5	5,902.7	42.5	39.9
1990	348,471	12,175	7.7	322.5	49.5	201.3	45,367	5,875	21,754.0	2,853.0	11.8	283.7	245.5	50.5	6,252.3	-44.2	38.9
1991	362,475	14,004	7.6	378.0	55.5	363.5	47,481	2,114	24,607.0	3,892.0	11.6	337.6	276.7	54.0	7,110.4	86.8	40.4
1992	368,364	5,889	7.0	368.3	-9.7	389.5	52,677	5,196	28,499.0	2,103.0	13.7	402.0	349.2	64.4	7,630.7	40.3	-33.7
1993	371,480	3,116	6.7	477.9	109.6	429.6	55,770	3,093	30,602.0	1,337.0	6.9	512.6	424.6	110.7	9,191.9	5.0	-34.7
1994	412,878	41,398	7.1	571.2	93.3	617.6	58,200	2,430	31,939.0	1,648.0	4.2	604.2	491.9	91.5	10,380.9	125.7	-33.0
1995	437,855	24,977	6.4	680.0	108.8	729.8	68,767	10,567	33,587.0	6,923.0	4.9	684.4	454.5	80.2	9,952.2	275.3	-4.4
1996	511,773	73,918	6.7	819.4	139.4	845.0	76,781	8,014	40,510.0	2,780.0	17.1	889.9	631.5	205.5	11,590.1	213.5	-70.5
1997	535,485	23,712	6.5	1103.4	284.0	947.0	81,992	5,211	43,290.0	1,702.0	6.4	1,269.8	727.8	379.9	15,486.4	219.2	-166.4
1998	205,479	-330,006	2.4	1164.5	61.1	1039.1	84,947	2,955	44,992.0	2,036.0	3.8	1,413.6	1,022.5	143.8	16,640.6	16.6	-249.1
1999	82,216	-123,263	1.0	649.6	-514.9	549.0	86,255	1,308	47,028.0	3,318.0	4.3	1,568.7	1,146.6	155.1	18,186.9	-597.6	-919.1
2000	<b>54,530</b>	-27,686	0.6	<b>629.3</b>	-20.3	<b>374.1</b>	88,378	2,123	<b>50,346.0</b>		6.6	<b>1,718.5</b>	<b>1,272.8</b>	149.8	19,445.3	-898.7	-1089.2

Fuente: Anuario Estadístico INPEP, ISSS 1991 y Anuarios Estadísticos 2000  
La Reforma de Pensiones en El Salvador, Carmelo Mesa Lago

La proyección parte del 2000 donde se arranca con la información correspondiente. Para este año el total de cotizantes en los institutos (ISSS é INPEP), era de 54,530, a partir de este valor se estima que estarían saliendo en promedio del mercado laboral 2,181 pensionados por vejez, lo que equivale a una tasa de salida de 4.1% aproximadamente del valor correspondiente al año 2000 (54,530).

La cantidad de cotizantes, se ha estimado el promedio general de los 25 años, tiempo en el que se espera el cierre del antiguo sistema, es decir que para el año 2025, estaría jubilándose el último trabajador que en la actualidad aporta al Sistema Público.

Como puede observarse en el cuadro 20, para el 2025 se encuentra en el sistema una cantidad de 5 trabajadores, esperando que se jubilen en el transcurso del año. El crecimiento de las pensiones es una tendencia proporcional al número de cotizantes que cumplen la edad de jubilación, cantidad que alcanza los 104,871 pensionados al año 2025, en el que se incluyen los 50,346 con los que inicia la proyección mas, los 54,530 existentes al año 2000.

## **METODOLOGIA.**

El proceso de investigación en toda su extensión, se sustentó fundamentalmente en la consulta de documentación trabajada por consultores nacionales e internacionales, la cual fue investigada en instituciones dedicadas a realizar estudios económicos y sociales sobre la realidad de El Salvador; otra documentación fue consultada en internet, en páginas electrónicas disponibles a los usuarios. La elaboración de indicadores fue en base a las estadísticas de los institutos que componen el Sistema Público de Pensiones (ISSS e INPEP).

Para la proyección de indicadores, se utilizó como herramienta de proyección el paquete estadístico PAS - Population Analysis System- del Bureau of Census US. utilizado para la proyección de variables demográficas. Este proceso tomó como base una serie temporal de 20 años, suficiente para evaluar el comportamiento de los indicadores principales del Sistema Público de Pensiones.

La hoja de proyección tomó como pivotes los valores que corresponden a los años de 1985, 1989, 1994 y 1999, de los cuales se evaluó la población pensionada y el porcentaje de variación que presenta cada año, dando como resultado un

promedio anual de 2,181 trabajadores que se pensionarán por vejez(ver anexo ), o lo que equivale a decir, que anualmente estarán dejando de cotizar al Sistema Público 2,181 personas.

En general, para evaluar el tiempo en el que saldrán del Sistema todos los cotizantes y la población pensionada al final del periodo, se tomaron como punto de partida los indicadores: población cotizante, población pensionada, variación anual de pensionados, ingresos y gastos del sistema al año 2000, de los cuales se partió para evaluar los resultados al año 2026, en el que se estima que estará pensionándose el último trabajador y consecuentemente, la finalización de la cautación de recursos producto de cotizaciones.

El cuadro 20 , presenta la proyección del tiempo en el que se estará pensionando el último trabajador del SPP. En Este cuadro, al considerar la columna de ingresos solo por concepto de cotización, puede apreciarse que los ingresos caen a una relación de ¢6,860.4 por cada trabajador que deja de cotizar al sistema (los que se jubilan por cumplimiento de edad de retiro), es decir que anualmente se espera una reducción en los ingresos de ¢ **14,962,532.4**

**CUADRO 20**  
**ESTIMACION DEL TIEMPO DE VIDA DEL SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES SPP Y DEFICIT FISCAL 2000 - 2026**  
(en millones de colones)

<b>Déficit Calculado al año 2000</b>											<b>1,089.2</b>	
ANO	Cotizantes	Crecimiento de Pensiones	Ingresos (con-dera todos rubros)	Ingresos (solo por cotizaciones)	Var % INGRESOS	Var. % Gasto	Gasto. En pensiones por IVM. mill ¢.	Gasto en Pens. Por vejez	Déficit	1/ Déficit SPP acumulado ( en mill ¢)	2/ Déficit SPP en mill de ¢	
2000	54,530	50,346	629.3	374.1	0.0	0.0	1,718.5	1,272.8	-1,089.2	-1,089.2	-898.7	
2001	52,349	52,527	604.1	359.1	-4.00	1.34	1,741.5	1,301.6	-1,137.4	-2,226.6	-942.5	
2002	50,168	54,708	579.0	344.2	-4.17	1.32	1,764.5	1,330.4	-1,185.5	-3,412.1	-986.2	
2003	47,987	56,889	553.8	329.2	-4.35	1.30	1,787.5	1,359.2	-1,233.7	-4,645.7	-1,030.0	
2004	45,806	59,070	528.6	314.2	-4.54	1.29	1,810.4	1,388.0	-1,281.8	-5,927.5	-1,073.8	
2005	43,625	61,251	503.5	299.3	-4.76	1.27	1,833.4	1,416.8	-1,330.0	-7,257.5	-1,117.5	
2006	41,444	63,432	478.3	284.3	-5.00	1.25	1,856.4	1,445.6	-1,378.1	-8,635.6	-1,161.3	
2007	39,263	65,613	453.1	269.4	-5.26	1.24	1,879.4	1,474.4	-1,426.3	-10,061.9	-1,205.1	
2008	37,082	67,794	427.9	254.4	-5.55	1.22	1,902.4	1,503.2	-1,474.4	-11,536.4	-1,248.8	
2009	34,901	69,975	402.8	239.4	-5.88	1.21	1,925.4	1,532.0	-1,522.6	-13,058.9	-1,292.6	
2000	32,720	72,156	377.6	224.5	-6.25	1.19	1,948.3	1,560.8	-1,570.7	-14,629.7	-1,336.3	
2011	30,539	74,337	352.4	209.5	-6.67	1.18	1,971.3	1,589.6	-1,618.9	-16,248.6	-1,380.1	
2012	28,358	76,518	327.3	194.5	-7.14	1.17	1,994.3	1,618.4	-1,667.1	-17,915.6	-1,423.9	
2013	26,177	78,699	302.1	179.6	-7.69	1.15	2,017.3	1,647.2	-1,715.2	-19,630.8	-1,467.6	
2014	23,996	80,880	276.9	164.6	-8.33	1.14	2,040.3	1,676.0	-1,763.4	-21,394.2	-1,511.4	
2015	21,815	83,061	251.8	149.7	-9.09	1.13	2,063.3	1,704.8	-1,811.5	-23,205.7	-1,555.2	
2016	19,634	85,242	226.6	134.7	-10.00	1.11	2,086.3	1,733.6	-1,859.7	-25,065.4	-1,598.9	
2017	17,453	87,423	201.4	119.7	-11.11	1.10	2,109.2	1,762.4	-1,907.8	-26,973.2	-1,642.7	
2018	15,272	89,604	176.2	104.8	-12.50	1.09	2,132.2	1,791.2	-1,956.0	-28,929.2	-1,686.5	
2019	13,091	91,785	151.1	89.8	-14.28	1.08	2,155.2	1,820.0	-2,004.1	-30,933.3	-1,730.2	
2020	10,910	93,966	125.9	74.8	-16.66	1.07	2,178.2	1,848.8	-2,052.3	-32,985.6	-1,774.0	
2021	8,729	96,147	100.7	59.9	-19.99	1.06	2,201.2	1,877.6	-2,100.4	-35,086.0	-1,817.8	
2022	6,548	98,328	75.6	44.9	-24.99	1.04	2,224.2	1,906.5	-2,148.6	-37,234.6	-1,861.5	
2023	4,367	100,509	50.4	30.0	-33.31	1.03	2,247.1	1,935.3	-2,196.7	-39,431.4	-1,905.3	
2024	2,186	102,690	25.2	15.0	-49.94	1.02	2,270.1	1,964.1	-2,244.9	-41,676.3	-1,949.1	
2025	5	104,871	0.1	0.0	-99.76	1.01	2,293.1	1,992.9	-2,293.1	-43,969.3	-1,992.8	
2026	0	104,876	0.0	0.0								

1/ Se a calculado en base a los ingresos por todos los rubros y gasto por Invalidez, Vejez y Muerte

2/ Se a calculado en base a los ingresos solo por cotización y gastos en pensiones por vejez

Respecto al gasto en pensiones, inicia el año 2000 con ¢1,272.8 millones, al cual se incorpora en toda la serie de tiempo un gasto adicional anual de ¢28.8 millones aproximadamente, cerrando el 2026 con un gasto de ¢1,992.9 millones; el déficit por su parte comienza con un saldo de ¢898.7 millones, llegando al 2010 a un valor de ¢1,336.3 millones y cerrando el 2026 con ¢1,992.8 millones; el aumento anual en todos los años es de ¢43.8 millones aproximadamente lo equivale a una tasa de 6.9% respecto al valor correspondiente al año 2000.

Vale aclarar que el valor del déficit que aparece en los primeros tres años del cuadro número 21, están afectados por la cantidad de reservas técnicas con que cuentan los institutos (ISSS é INPEP), la que debe restarse para obtener la cantidad de dinero que debe financiarse de otras fuentes.

El déficit acumulado tal lo como muestra el cuadro anterior, estaría generando al año 2026 ¢43,969.3 millones, cantidad pagada por el Estado al final de ese año; vale aclarar que esta columna de déficit comienza con ¢1,089.2 millones, representando el déficit relacionado a los ingresos por todos los conceptos y gastos por concepto IVM.

El déficit de la última columna solo se refiere al relacionado con ingresos por cotización y gastos por pago pensiones por vejez.

El siguiente cuadro, es una proyección realizada por la Fundación Friedrich Evert, la cual difiere significativamente de la proyección mostrada en el cuadro anterior. Estos resultados muestran los recursos que el Estado a través del Ministerio de Hacienda debe financiar para cubrir el pago de las pensiones.

**CUADRO 21**

**RESULTADO OPERACIONAL Y DEFICIT FISCAL**

**APORTE DEL ESTADO AL PAGO DE PENSIONES DURANTE EL PERIODO 1999 AL 2005  
(en millones de colones)**

Resul. Operación.	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
ISSS	-490.4	-785.7	-906.6	-1,084.1	-1,242.7	-2,021.1	-2,086.9	-8,617.5
INPEP	-444.0	-556.0	-729.9	-877.7	-1,013.5	-1,272.1	n.d	-4,893.2
<b>Total</b>	<b>-934.4</b>	<b>-1,341.7</b>	<b>-1,636.5</b>	<b>-1,961.8</b>	<b>-2,256.2</b>	<b>-3,293.2</b>	<b>-2,086.9</b>	<b>-13,510.7</b>
Utilización. Reservas								
ISSS	490.4	497.3	0	0	0	0	0	987.7
INPEP	444	556	729.9	586.7	0	0	0	2316.6
<b>Total</b>	<b>934.4</b>	<b>1,053.3</b>	<b>729.9</b>	<b>586.7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3,304.3</b>
Aporte del Estado								
ISSS	0	288.4	906.7	1,084.10	1,242.70	2,021.70	2,086.90	7,630.5
INPEP	0	0	0	291	1,013.50	1,272.10	nd	2,576.6
<b>Total Aporte Est.</b>	<b>0.0</b>	<b>288.4</b>	<b>906.7</b>	<b>1,375.1</b>	<b>2,256.2</b>	<b>3,293.8</b>	<b>2,086.9</b>	<b>10,207.1</b>

Fuente: Principales tendencias sobre el funcionamiento del Sistema Público de Pensiones en El Salvador 1999-2000. Elementos y factores de análisis. Fundación Friedrich Evert.

Los datos que proporciona el cuadro, muestran que para el año 2001 las Reservas Técnicas del ISSS se han agotado en su totalidad, mientras el INPEP liquida su Reserva al año 2003; a partir de este año, el Estado asume en su totalidad la responsabilidad del pago de las pensiones, tanto las que se encuentran en curso de pago, como las nuevas que se vayan sumando.

Es importante resaltar que el aporte del Estado, se acentúa mucho mas a partir del año 2003, donde el ISSS como el INPEP liquidan en su totalidad las Reservas Técnicas. En el año 2000 se estima que la participación del Estado es de solo ¢288.4 millones, a partir de este año se presenta un incremento de ¢1,450.1 millones como promedio anual.

Los datos muestran que de ¢288.4 millones pasa a ¢906.7 millones en el 2000 y cierra el año 2005 con ¢2,086.9 millones, lo que equivale a un aumento de 214.6 por ciento en solo siete años de operación del sistema privado.

## CONCLUSIONES

- 1- Como se menciona en apartados anteriores, uno de los objetivos que buscaba la reforma, era llevar el servicio de la seguridad social, a más personas que se encuentran ocupadas en alguna actividad productiva, sin embargo, la cobertura sigue siendo baja con relación a la Población Económicamente Activa. A juzgar por los datos, estos revelan que en los tres últimos años, la cobertura poblacional aumentó solo 3.6 puntos, pasando de 31.6% en 1998 a 35.2% en el año 2000. Analizando cada uno de los sistemas por separado, la cobertura por el sistema privado creció de 23.6% a 33.1% mientras el Sistema Público, como era de esperar, disminuyó de 8% al 2.1% respecto a la Población Económicamente Activa.
- 2- Uno de los principales problemas que enfrenta el nuevo Sistema de Pensiones, es la característica del mercado laboral, donde el sector informal tiene una amplia participación en la cantidad de personas que se encuentra ocupadas, trabajadores que les es difícil, poder incorporarse al Sistema de Seguridad Social. A este problema hay que agregar, que en muchos casos los

patronos no inscriben a todos sus trabajadores, constituyendo un problema de omisión de cotizantes.

- 3- Si bien los fondos de pensiones muestran en el corto plazo una rentabilidad nominal promedio y rentabilidad real positiva, existe una tendencia de rendimientos decrecientes a partir del segundo semestre del año 2000. En esta tendencia hacia la baja uno de los factores que tienen amplia participación, es la reducción de las tasas de interés en el sistema bancario, por lo que se puede esperar que la tendencia hacia la baja en la rentabilidad se continúe acentuando.
  
- 4- El cuantioso costo fiscal de la reforma exacerbará en el corto y mediano plazo el crecimiento del déficit fiscal del Sector Público No Financiero, y esto obligará a un ajuste de las tasas impositivas, crear nuevos impuestos, recortar las inversiones públicas o reducir los beneficios previsionales de los cotizantes, estableciendo límites al monto de las pensiones aumentando las edades las edades de jubilación, eliminar la opción de retiro sin límites de edad o

limitar el monto de los Certificados de Traspaso. Todas estas alternativas podrían ser posibles en la medida que el déficit fiscal baya ejerciendo presión sobre los recursos con los que cuenta el Estado.

5- Considerando que la cantidad de trabajadores activos al momento de la reforma no es muy elevada, tal como lo muestra el cuadro No 19, podría considerarse que la competencia entre cinco empresas administradoras sería aceptable, sin embargo, luego de dos años de operación solo quedan tres de estas empresas, convirtiéndose así en un oligopolio y por tanto reduciendo la posibilidad de que los afiliados puedan optar por un mejor servicio o de otros incentivos que las AFPs, puedan ofrecer a dentro de los espacios permitidos por la ley.

6- El nuevo sistema no garantiza pensiones seguras y dignas, en tanto que la misma ley absuelve de responsabilidad en el pago de la pensión mínima a las AFPs cuando un trabajador no alcance a acumular lo suficiente para tener acceso al mínimo establecido, es decir que en caso de darse esta situación, el

trabajador dependerá de la burocracia del Estado para poder para que se le complete la pensión mínima.

- 7- El rendimiento real de la inversión en el Sistema Antiguo, pasó de negativo a positivo durante los últimos 10 años producto de la baja en las tasas de inflación, pero no se crearon alternativas que permitieran mayor rentabilidad en la cartera de inversiones.

## RECOMENDACIONES

- 1) A de evitar aumentos progresivos en el costo fiscal, debe adoptarse una política de incentivos para que las administradoras inviertan mas eficientemente los recursos financieros y dejar a responsabilidad de cada administradora la cobertura total de la pensión mínima para todos los trabajadores que se inician en el Sistema Privado, esto implica hacer una reforma a los artículos 193 y 220 de la ley, donde se establece que cuando el trabajador no acumule lo suficiente para cubrir la pensión, es responsabilidad del Estado completar el faltante para otorgar la pensión al jubilado.
- 2) Para contrarrestar en el déficit fiscal, vale retomar un análisis serio respecto a un aumento en los impuestos, principalmente en los siguientes rubros:
  - a- Valerse de las herramientas legales para tomar acciones orientado a disminuir la evasión y la elución fiscal, para esto se puede tomar como fuente de información a los mismos contribuyentes y mediante auditorías fiscales con cierta periodicidad sin caer en un acoso fiscal.

- b- Poner impuestos a las importaciones de bienes de lujo destinados al consumo suntuario.
- 3) Es evidente que la reducida elección que tenemos los trabajadores para elegir la administradora que mas nos convenga, se han reducido al grado de convertirse en un oligopolio, por lo que se necesita que el gobierno promueva la incorporación de otras empresas administradoras al mercado del sistema privado.
- 4) La transparencia en la administración de los recursos de cada trabajador es de suma importancia para evitar aumentos futuros en la responsabilidad de Estado, ocasionado por mal uso o mala administración, por lo que se vuelve importante la creación de una comisión independiente que represente a los trabajadores y monitoree el funcionamiento y utilización de los recursos. La transferencia que el Ministerio de Hacienda hace al Sistema Privado de 0.5% hasta el 2002, de 1% hasta el 2007 y de 1.5% a partir del 2011 del presupuesto nacional para que sea invertido, requiere mayor control para garantizar una adecuada orientación de estos recursos. Este porcentaje es distribuido de acuerdo a la participación que la administradora tiene

en el mercado, todo esto hace aun mas importante la participación de todos los que participan en el sistema.

## BIBLIOGRAFIA

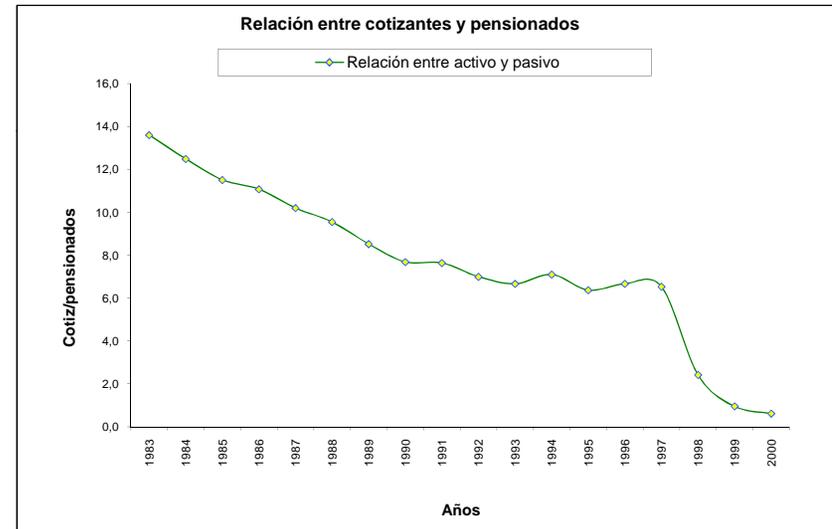
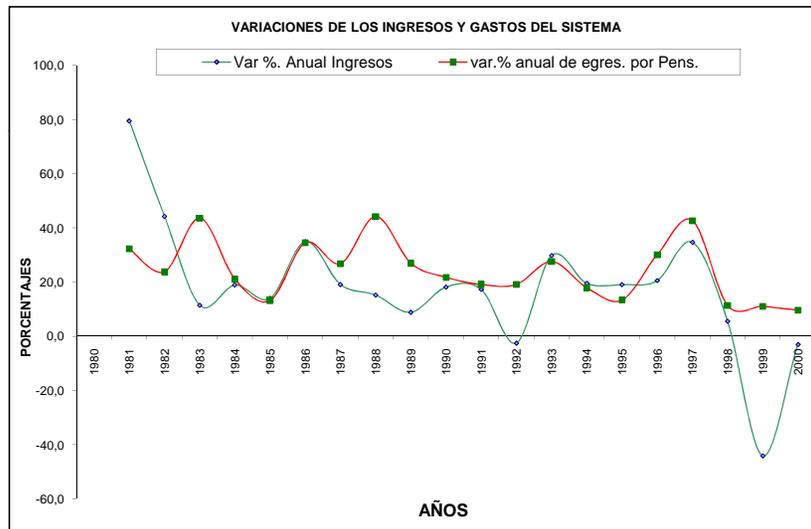
- Asociación Interamericana de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones AIOS, Revista Internacional de Fondos de Pensiones.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Organismos de Fondos de Pensiones AIOS, Revista Internacional de Fondos de Pensiones.
- Alberto Arenas Mesa, las Reformas de los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica (II) Resultados y desafíos Pendientes.
- Carmelo Mesa Lago; estudio sobre la reforma de Pensiones en El Salvador.
- Carmelo Mesa Lago, Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la seguridad Social, al umbral del siglo XXI
- Carmelo Mesa Lago, Crisis y Reforma del Estado Benefactor, Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social, al umbral del siglo XXI
- CIDD-Montevideo; Reforma de los Sistemas de Seguridad Social en América Latina.
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL, Reformas y Equidad en la Seguridad Social.
- Ernesto Urros, Superintendencia de Pensiones de El Salvador; Sistema Previsional en El Salvador
- INPEP, Anuario Estadístico 2000

- ISSS, Anuario Estadístico 2000
- Katharina Muller; La Experiencia Latinoamericana: CHILE y Beyond, European University Viadrina, Frankfurt Institute Transformation Studies.
- Mirna Liébano de Márquez; La reforma de pensiones En El Salvado
- Organización Internacional del Trabajo OIT; Reformas a la seguridad social en América Latina
- Organización, Internacional del, Trabajo OIT; El debate Capitalización/Reparto algunos retos Jean Víctor. GRUAT, Director del Servicio de Planificación.
- Patricia Ledesma Liébana, Universidad de Notredan Reforma del Sistema de Pensiones en El Salvador, Retos Para el Movimiento Sindical.
- Rodolfo Saldain, sistema de Pensión en Chile
- Rodolfo Saldain; La Reforma de los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica (I).
- Salvador Valdés Prieto, Universidad de Harvard Febrero de 1999 Costos Administrativos en un Sistema de Pensiones Privatizado
- Superintendencia de Pensiones; Boletines Estadísticos
- Universidad Católica de Damasco, La Seguridad Social en el marco de la Integración Regional Germano Salgado P.

**ANEXOS**

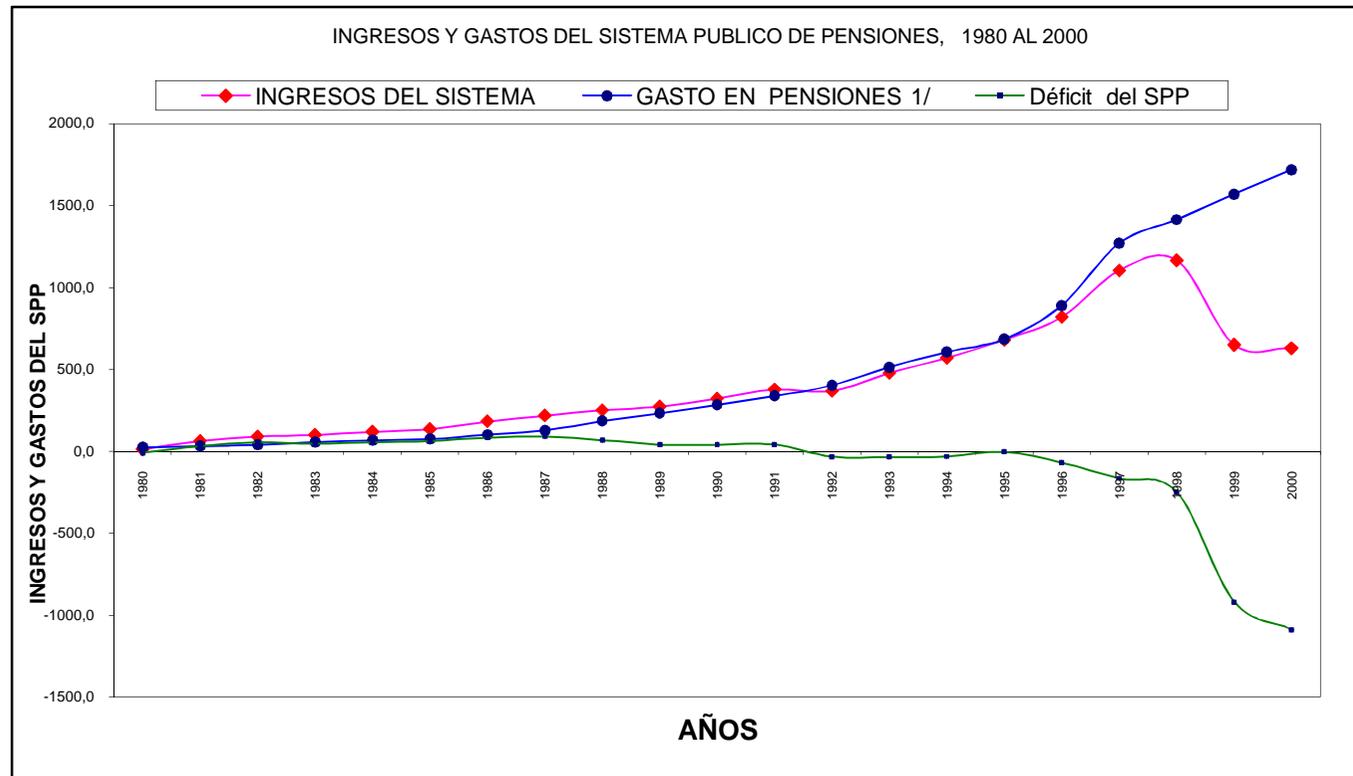
## ANEXO I

### INGRESOS Y GASTOS DEL SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES



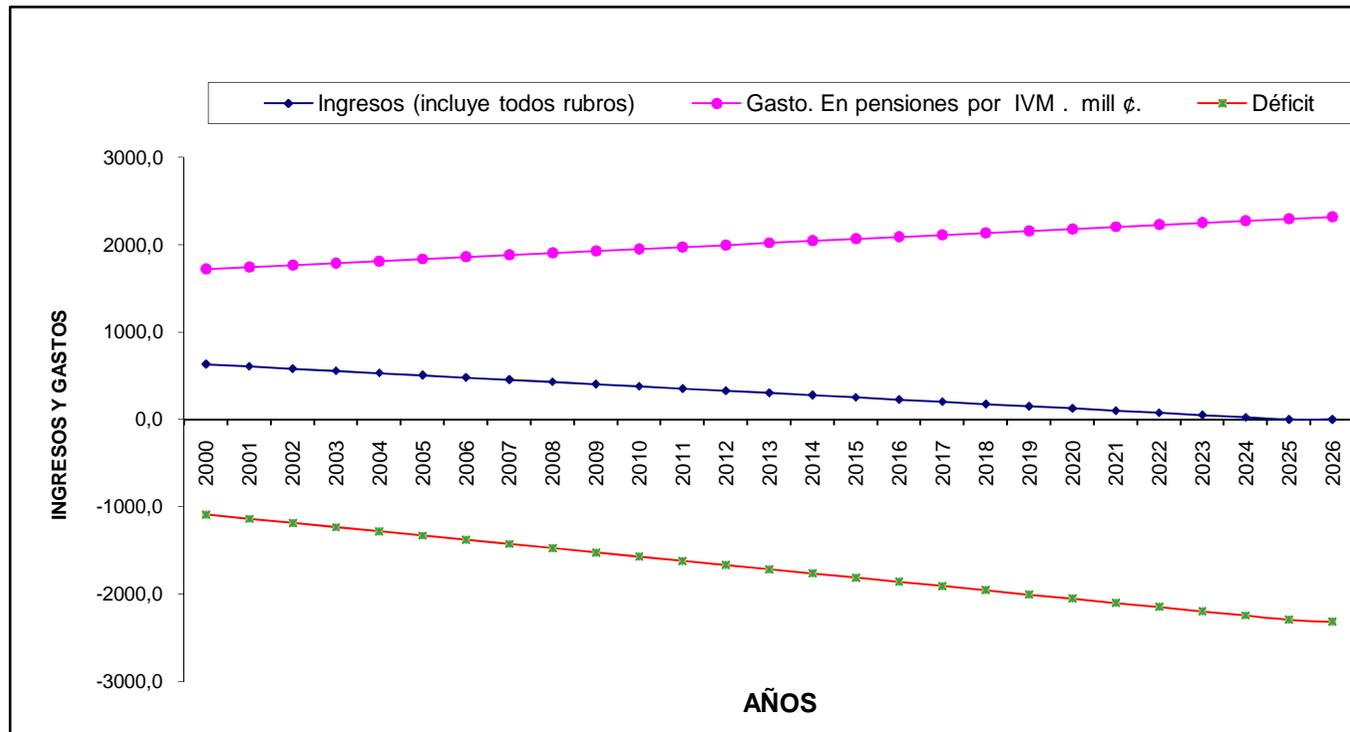
## ANEXO II

### DEFICIT DEL SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES 1980 AL 2000



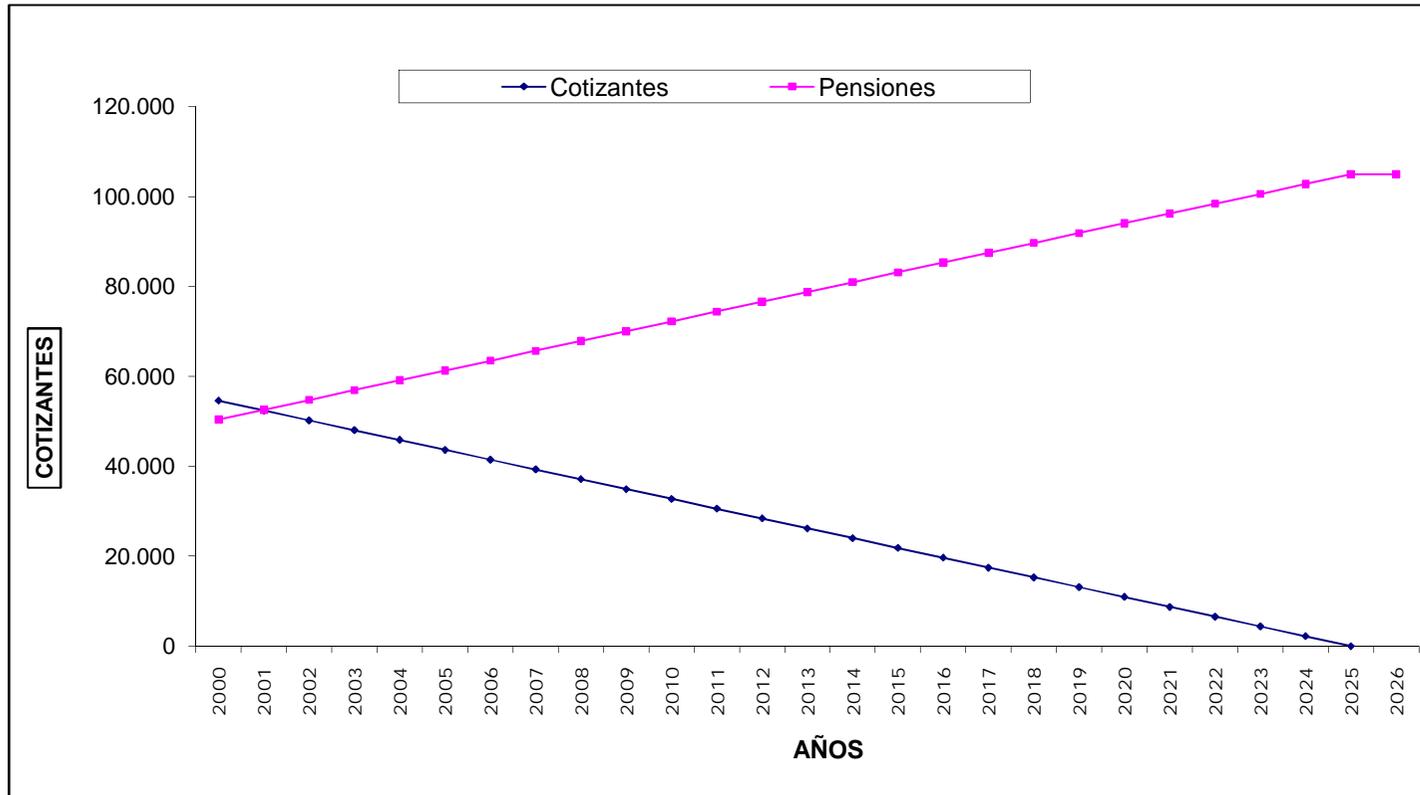
### ANEXO III

### DEFICIT DEL SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES



## ANEXO IV

### DISMINUCION PROYECTADA DE COTIZANTES Y CRECIMIENTO DE LAS PENSIONES



## ANEXO V

TENDENCIA DEL NUMERO DE COTIZANTES Y PENSIONADOS DURANTE EL PERIODO 1980 - 2000

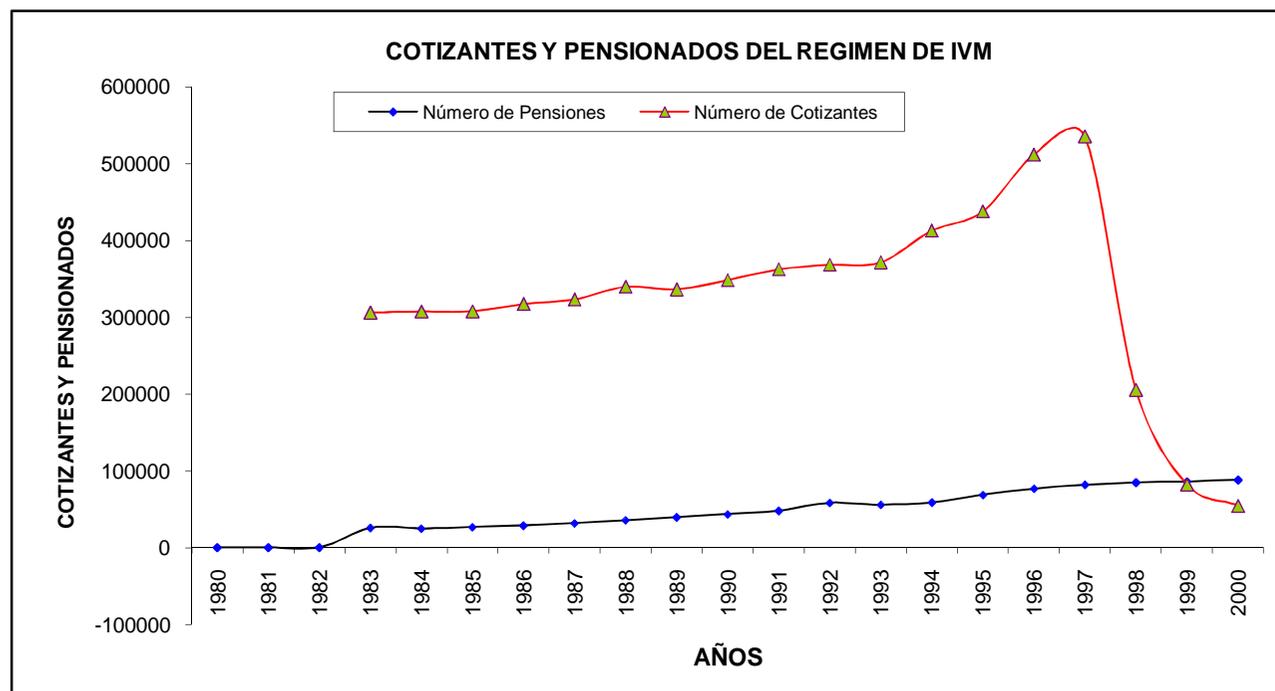


Table . ANEXO VI  
 COUNTRY: YEARS ESTIMACION DEL TIEMPO QUE TARDARA EN PENSIONARSE LA POBLACION COTIZANTE AL SPP  
 Interpolation and Extrapolation of Index  
 Using a Logistic Function.

Item or year	Index value	Year	Index	Suma. Acum.	var. Anual	Year	Index
<u>Asymptotes:</u>		2000	1.050	1.050	1.050	2.000	1.050
		2001	1.050	2.100	1.050	2.005	1.050
Lower	→ 1.050,0	2002	1.050	3.150	1.050	2.010	1.050
Upper	→ 3.800,0	2003	1.050	4.200	1.050	2.015	1.050
Input values		2004	1.050	5.250	1.050	2.020	1.050
		2005	1.050	6.300	1.050	2.025	1.050
		2006	1.050	7.350	1.050	2.030	1.050
1985	1.380,2	2007	1.050	8.400	1.050	2.035	1.050
1989	2.956,2	2008	1.050	9.450	1.050	2.040	1.050
1994	1.341,4	2009	1.050	10.500	1.050	2.045	1.050
1999	2.022,2	2010	1.050	11.550	1.050	2.050	1.050
		2011	1.050	12.600	1.050	2.055	1.050
		2012	1.050	13.650	1.050	2.060	1.050
		2013	1.050	14.700	1.050	2.065	1.050
		2014	1.050	15.750	1.050	2.070	1.050
		2015	1.050	16.800	1.050	2.075	1.050
		2016	1.050	17.850	1.050	2.080	1.050
		2017	1.050	18.900	1.050	2.085	1.050
		2018	1.050	19.950	1.050	2.090	1.050
		2019	1.050	21.000	1.050	2.095	1.050
		2020	1.050	22.050	1.050	2.100	1.050
		2021	1.050	23.100	1.050	2.105	1.050
		2022	1.050	24.150	1.050	2.110	1.050
		2023	1.050	25.200	1.050	2.115	1.050
		2024	1.050	26.250	1.050	2.120	1.050
		2025	1.050	27.300	1.050	2.125	1.050
		2026	1.050	28.350	2.181	2.130	1.050
		2027	1.050	29.400		2.135	1.050
Beginning date for results:	2000	2028	1.050	30.450		2.140	1.050
		2029	1.050	31.500		2.145	1.050
Source:					54.530	-----	-----