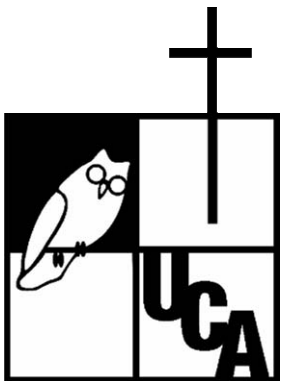


# Las dificultades fiscales como problema estructural

HÉCTOR DADA HIREZI  
17/07/2017



Seminario Interno 2017

# Introducción (I)

- Agradecimientos
- La discusión de las dificultades por la que pasan las cuentas fiscales requiere de un serio análisis que vaya más allá de la lectura de las cifras que muestran los desequilibrios
- Y también exige que se supere el simplismo de centrar todo el esfuerzo en balancear temporalmente la caja fiscal.
- **ES NECESARIO ABORDAR LAS CAUSAS QUE PRODUCEN LOS DESEQUILIBRIOS**

# Introducción (II)

- Contando con las disculpas de los colegas profesionales de las ciencias sociales aquí presentes, permítanme comenzar esta exposición recordando temas conceptuales que son muy conocidos por todos, pero que parecen ausentes en la mayoría de las conversaciones (¿diálogos?), o al menos en lo que se conoce de ellas:
  - La economía es una ciencia social, y como tal sus profesionales académicos están divididos en diversas escuelas, muchas veces con explicaciones diferentes sobre los mismos hechos, y con opiniones diversas sobre cómo enfrentar los problemas económicos.
  - Por ello, un economista opina a partir de su propia visión, lee los datos desde su perspectiva, aplica la técnica en beneficio de su orientación.

# Introducción (III)

- Como consecuencia, no hay soluciones técnicas unívocas, ni derecho a negar la validez de las posturas de escuelas diferentes a la que uno está adherido.
- Toda política fiscal **debe** responder al modelo de acumulación establecido. La decisión de a quién y cómo cobrar, y la de en qué y cómo gastar o invertir, se supone que son coherentes con el modelo. Definir éste, o la política fiscal que lo apoya, no es un problema solamente técnico, dado que es de la jurisdicción de lo político, y a los economistas lo que nos toca es diseñar opciones serias – cada uno desde su propia visión - para alimentar esas decisiones.

# Introducción (IV)

- Las realidades económicas y sociales son fruto de procesos. Los profesionales de las ciencias sociales estamos obligados a analizar esos procesos. Si no lo hacemos, corremos el riesgo de caer en el populismo: ofrecer soluciones simples a problemas complejos.

# 1- El modelo y la política fiscal

- En 1989 se impuso al país el llamado “Consenso de Washington”. Haciendo una síntesis, a riesgo de caer en la caricatura, podemos decir que sus características son las siguientes:
  - Apertura comercial, la que impulsaría la especialización en sectores en los que se tiene ventajas comparativas, así como las mejoras en la productividad, conduciendo al país a dinamizarse a partir de las exportaciones
  - Reducción (renta) o eliminación (propiedad, herencia) de los impuestos directos, y aprobación de “estímulos” (gastos tributarios) a la producción de determinados bienes y servicios, para permitir contar con recursos para la inversión.
  - El IVA como el impuesto prioritario (más adelante se habló de él como impuesto único).

# 1- El modelo y la política fiscal (II)

- Reducción del Estado: es **el problema, no puede ser parte de la solución.**
- Privatización de los activos productivos del Estado (bancos, ingenios azucareros, beneficios de café, electricidad y telecomunicaciones) así como del sistema de pensiones.  
Privatización de ganancias, socialización de cargas.
- La apuesta era la concentración, el crecimiento y el “rebalse”. Y el crecimiento preferentemente a partir de las exportaciones.
- La política fiscal era coherente con el modelo de acumulación..
- La apuesta no se realizó como se esperaba, y se agregaron nuevas (como ser centro financiero internacional), para lo que se dolarizó.
- La política fiscal como herramienta casi única de política económica, pero en estado delicado.

## 2- Un modelo que no logró realizar sus apuestas

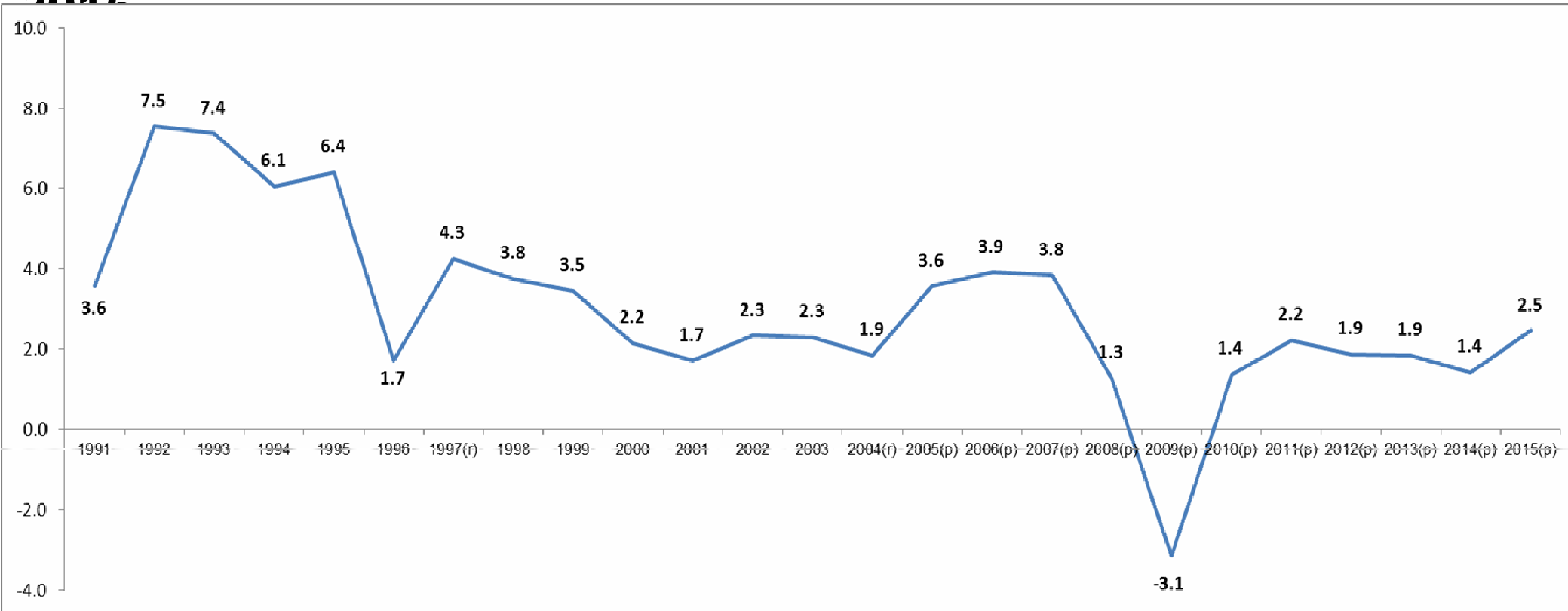
- El modelo impuesto desde 1989 no logró realizar sus apuestas. Comenzó a agotarse aún antes de la Gran Recesión de 2008-2009
- En palabras de Juan Héctor Vidal: “La economía también ha crecido, y se mantiene en algunos sectores en un ritmo de vida que no es consecuente con el equilibrio que debe guardarse entre el consumo presente y las necesidades de ahorro del país, gracias a las remesas familiares. Los economistas honestos y más o menos bien informados, probablemente hasta aceptarían que con los cuantiosos recursos que proveen las remesas, inclusive se ha hecho innecesario someter la economía a un verdadero proceso de ajuste, lo cual aparentemente ha pasado desapercibido, aun cuando explica, desde mi punto de vista, la situación por la que atraviesa en estos momentos. Si ello es así, no nos deberían de extrañar los signos de desaceleramiento que muestra la economía en la actualidad (...) que más bien parece estar respondiendo a problemas estructurales no resueltos”. (Vidal, 1995).



# La economía salvadoreña tiene un problema estructural para crecer alto y sostenido

## Evolución del crecimiento del PIB 1991-

2016

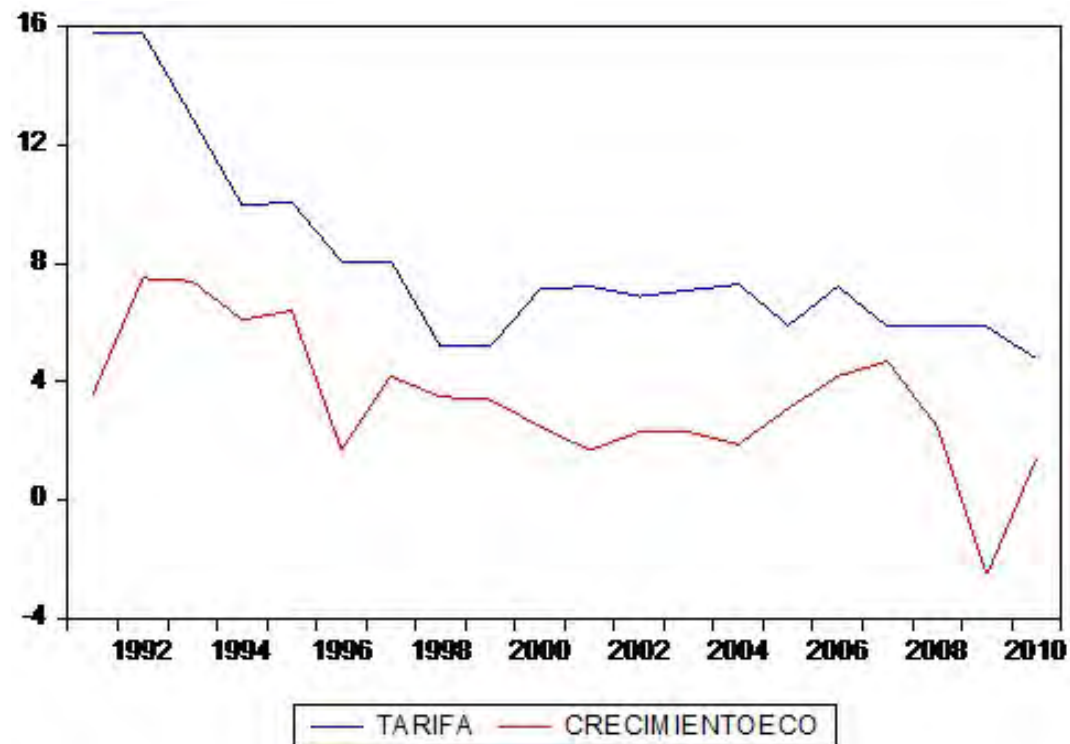


Fuente: BCR.

## 2- Un modelo que no logró realizar sus apuestas (II)

- Luis René Cáceres tiene una interpretación del fracaso del modelo: “(...) argumentamos que la causa principal del estancamiento económico reside en la extrema apertura externa a la que ha sido sometida la economía de nuestro país desde la reducción drástica de las tarifas a las importaciones que ocurrió a mediados de los años 90. El nivel de tarifas era en los años 80 entre 40 y 50 por ciento, bajó a alrededor de 15% a principios de 1990, para caer a 5% en 1996, año cuando se inició el periodo de estancamiento que abate a la economía. En 2012 el nivel de tarifas era de 3.8%, entre las más bajas de América Latina. A medida de que las tarifas disminuyeron, las tasas de crecimiento mostraron una tendencia decreciente (...) (Cáceres, L.R., ContraPunto, 05/05/2014)

## 2- Un modelo que no logró realizar sus apuestas (III)



## 2-Un modelo que no logró realizar sus apuestas (IV)

- Las finanzas públicas pronto comenzaron a mostrar debilidad ante la inexistencia de los supuestos que se pensaba que le darían estabilidad:
  - Ya en el año 2003 FUSADES expresaba que, pese a que los desbalances de las finanzas públicas eran, en ese momento, “relativamente pequeños (...) en los últimos cuatro años, a medida que la economía se ha desacelerado, los déficits fiscales han aumentado y algunas campanas de alarma han empezado a sonar en relación con el ritmo de endeudamiento público. (...) Este análisis sugiere que la estabilidad fiscal no está garantizada con las políticas actuales. (...) De continuar la tendencia el país perderá su grado de inversión (...)” (*Estrategia económica y social 2004-2009*, p. 28, el subrayado es nuestro).

## 2- Un modelo que no logró realizar sus apuestas (V)

- Más adelante, la institución del sector privado agregaba que buena parte del problema surgía de que “el costo fiscal de la transición del régimen de seguridad social es significativo y creciente” (p. 29).
- Sin embargo no se tomaron las medidas necesarias, sino variaciones paliativas que sólo tiraron para adelante el problema (reformas marginales a las leyes impositivas, Fideicomiso de Obligaciones Previsionales).
- Es importante señalar que los empresarios asistentes al ENADE 2006, a la pregunta “¿es sostenible la situación de las finanzas públicas del país?”, respondieron de la manera siguiente:

Totalmente en desacuerdo	32,7%	Medianamente de acuerdo	29,9%
Medianamente en desacuerdo	32,0%	Muy de acuerdo	4,8%

## 2- Un modelo que no logró realizar sus apuestas (VI)

- Problemas de institucionalidad
  - Un Estado con poca capacidad de llevar a la práctica sus políticas
  - Un sector privado con problemas para dinamizar la producción: “Más grave aún es que el país sufre de una escasez de ideas productivas que puedan crear oportunidades alternativas de crecimiento. (...) Un indicador es el hecho de que la canasta de exportación a Estados Unidos es maquila en un 88%”. Señala que este sector cuenta con estímulos fiscales en El Salvador y no tiene aranceles en el ingreso de los productos a ese país. (FUSADES [2003])
  - Un crecimiento potencial bajo
  - La incapacidad de dar ocupación digna a la PEA

## 2- Un modelo que no logró realizar sus apuestas (VII)

- La alternancia no significó el cambio de las tendencias:
  - Tampoco se ha avanzado en variaciones sustanciales al modelo, pese a acciones sectoriales (PYMES, agricultura, p. ej.) diferentes a las del pasado.
  - Desde 2009 se continuó con las medidas paliativas, más con una visión centrada en los movimientos de caja que en una reforma fiscal que sostuviera un modelo transformado.
  - Lo sorprendente no es que hayamos entrado a situaciones límites, sino que hayan tardado tanto en llegar.

## 3-El caso de las pensiones

- A) DEL SISTEMA DE REPARTO AL DE AHORRO PRIVADO
- En la lógica del proceso de entregar al mercado – o si se quiere a empresas privadas – las actividades en manos del Estado, en 1996 se decreta la creación del Sistema de Ahorro Privado, que entra en vigencia en 1998.
- Hasta entonces existían dos sistemas diferentes. El de las pensiones de los empleados del sector privado, creado en 1969, y que estaba a cargo del ISSS; y el de las correspondientes al sector público establecido en 1975, a cargo del INPEP.
- En ambos casos, el responsable de pagar las pensiones era el Estado, a través de dos instituciones autónomas, canalizando las contribuciones de los trabajadores activos para el pago de los jubilados. LOS FONDOS NO SE SUPONÍA QUE PASARAN A DISPOSICIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA.



## 3- El caso de las pensiones (II)

- Los objetivos de la reforma de 1996 (la tomo de una exposición del Ministerio de Hacienda):
  1. Restaurar la sostenibilidad financiera del sistema previsional
  2. Asegurar un retiro digno a los trabajadores; con la reforma se pretendía:
    - Ampliar la cobertura poblacional procurando así la universalidad.
    - Homogenizar de las condiciones de acceso y obtención de beneficios para todos los trabajadores.
    - Mantener la *subsidiariedad* a los trabajadores de menores ingresos por medio de la responsabilidad estatal de garantizar una pensión mínima.
  3. **Generar ahorro para financiar la inversión de largo plazo**

## 3- El caso de las pensiones (III)

- En síntesis, y con palabras de los impulsores del nuevo sistema, se traslada “la carga de pago y el riesgo de longevidad a cada individuo o trabajador afiliado al sistema privado (*libertad y eficiencia*)”.
- Y yo agregaría que también se asume que las condiciones del mercado (al invertir las AFP los ahorros) son las que junto al monto aportado por el trabajador van a determinar el monto de las pensiones individuales.
- Se pasa de una pensión garantizada y heredable, a una pensión variable y no heredada.

## 3-El caso de las pensiones (IV)

- En la tabla siguiente, elaborada por Francisco Lazo, podrán verse las características paramétricas de los dos sistemas.
- Las AFP cobran comisión por administración de los ahorros y por el seguro, que es un 2,2% (ha disminuido de la original) del salario del afiliado, es decir el 16,9% del aporte. También cobra el 1,5% por administración de las rentas programadas al jubilarse el empleado.
- Entre 1998 y 2015 las AFP habían manejado estos montos (millones de dólares):

1- Aportes recaudados:	7405	
2- A cuentas de ahorro:	5886	79,5%
3- Comisión y seguro:	1519	20,5%
4- Rendimiento:	2800	(47,6% de 2, 37,8% de1)

### 3- El caso de las pensiones (IVb)

#### Aspectos paramétricos para determinar Pensiones

		ISSS antes 1996	Privatización
<b>Mínimo años trabajados</b>		15	25
<b>Salario básico regulador</b>		*60 ó 36	Promedio últimos 120 aportes
<b>Tasa reemplazo máxima</b>		hasta 90%	70%
<b>Tasa de aporte</b>	Trabajador	1.0%	6.25%
	Patrono	2.0%	6.75%
<b>Edad retiro</b>	Hombre	60 años	60 años
	Mujer	55 años	55 años

\*Art. 53 Ley ISSS, Reglamento de Aplicación del ISSS

Se hacían los dos cálculos 60 y 36 últimos salarios, y se les tomaba en cuenta el que más favorecía

### 3- El caso de las pensiones (V)

- ¿El sistema de reparto estaba quebrado? ¿Podía haber sido sostenible aplicando las mismas reformas paramétricas que se aplicó para el SAP?
- En la práctica, todo el costo de la transición se cargó a las finanzas públicas. Al romperse la lógica del sistema de reparto, las pensiones del SPP y los llamados certificados de traspaso no tenían fuentes propias de financiamiento; a una fiscalidad ya visualizada con tendencias al desequilibrio, debió asumir la carga a partir del agotamiento de las reservas técnicas (\$338,7 millones) en 2001.
- Los especialistas que analizaron el proyecto lo dijeron con claridad. La viabilidad del sistema privado exigía una reforma fiscal integral.

### 3- El caso de las pensiones (VI)

- **Los montos de pensión otorgados** a los primeros jubilados del SAP (parte de los optados), conforme a las condiciones definidas por la Reforma de 1998, resultaron mucho menores de los que daba el sistema público. Una vez más, sin resolver las nuevas presiones fiscales, **fueron mejorados mediante decretos que otorgaron subsidios estatales generalizados** con el objeto de equiparar los beneficios de los optados al SAP a los del SPP.
- Como resultado, las pensiones se han vuelto un problema fiscal; los pagos anuales que el Estado debe trasladar al sistema privado son alrededor del 2% del PIB, y con tendencia a crecer, siendo cerca de los 2/3 del déficit fiscal de 2016. Como dice Hacienda, la estabilidad del SAP depende de la estabilidad de las finanzas públicas, y viceversa.

# Tabla1

Población	Déficit actuarial	Cantidad de personas	Déficit per cápita
<b>SPP</b>	<b>7.813,5</b>	<b>114.042</b>	<b>68.514,2</b>
<b>SAP</b>	<b>16.264,3</b>	<b>1'561.526</b>	<b>10.415,6</b>
Optados A	419,3	25.871	16.207,3
Optados B	8.416,4	138.111	60.939,4
Obligados A	3.237,4	306.319	10.568,7
Obligados B	3.957,1	1'069.456	3.700,1
Pasivos oblig.	234,1	21.769	10.753,8
<b>TOTAL</b>	<b>24,077,8</b>	<b>1'675.568</b>	<b>14.369,9</b>

## 3-El caso de las pensiones (VII)

- B) EL FIDEICOMISO DE OBLIGACIONES PREVISIONALES
- Crecía la presión que ejercía sobre las finanzas públicas el pago de las pensiones del sistema de reparto, y los certificados de los que se jubilaban en el SAP. Si bien se recurría a contratar deuda pública para solventar los compromisos, muy pronto se encontraron obstáculos para continuar haciéndolo.
- Ya desde años antes, como se ha dicho, se hablaba de la necesidad de una reforma “integral” de las finanzas públicas para solventar sus problemas estructurales agravados por la carga de la transición del sistema previsional.
- Dicha reforma comenzó a negociarse en 2004, pero no hubo resultados. Para solventar la coyuntura se crearon dos fideicomisos: el Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana y el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.



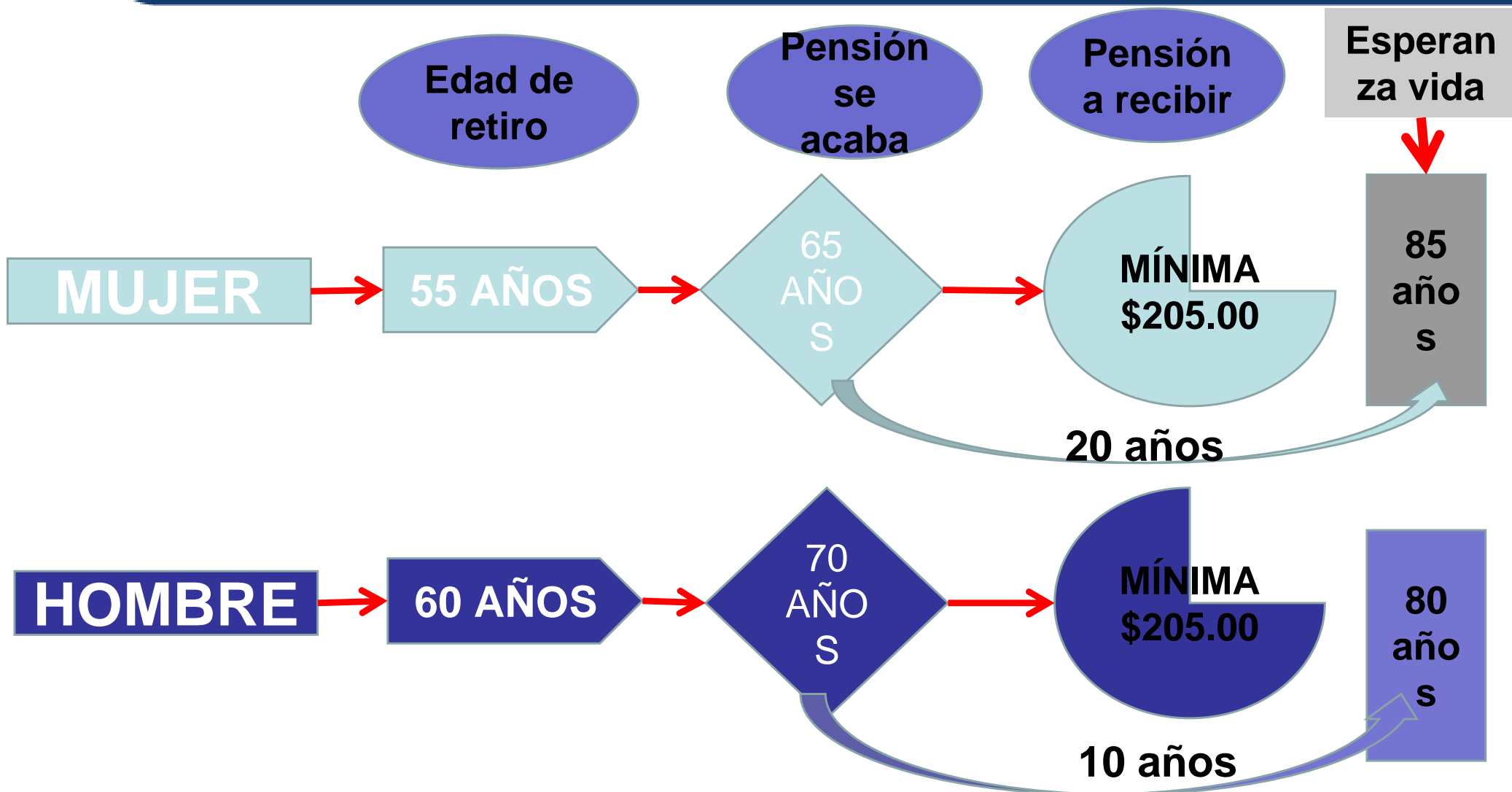
## 3-El caso de las pensiones (VIII)

- El FOP fue creado con \$20 millones para hacerse cargo de una responsabilidad anual de cientos de millones; su esencia es encubrir endeudamiento público sin cumplir requisitos constitucionales.
- Su principal función es la emisión de Certificados de Inversión Previsionales (CIP) que devengarían una tasa de interés equivalente a la tasa LIBOR a 180 días, más 0,75%, y que se amortizarían a 25 años de forma progresiva (1% el primer año, 10,18% el año 25).
- Las AFP comprarán los CIP hasta un 45% del monto de los ahorros privados que administra (la tasa ha ido aumentando hasta esta cifra)

## Tabla 2

Año	Rentabilidad nominal fondo de pensiones (%)	LIBOR a 180 días (%)	TIR otras inversiones (%)
2000	13,52	6,65	
2003	6,88	1,23	
2006	6,09	5,27	7,20
2009	4,14	1,12	9,23
2012	3,88	0,69	6,91
2015	3,12	0,40	5,76

# Funcionamiento del sistema de pensiones con cuenta individual



# Tabla 3 Inversiones de los fondos (31/12/15)

Tipo de emisor	Monto	%
Instituciones Públicas	6.857,5	80,5
FOP	4.992,8	58,6
Otras	1.864,7	21,9
Bancos Nacionales	467,5	5,5
Sociedades nacionales	54,5	0,6
Valores extranjeros	549,5	6,5
Organismo financiero de desarrollo	42,1	0,5
Titularización	543,0	6,4
TOTAL	8.514,1	100,0

## 3-El caso de las pensiones (IX)

- La crisis de las pensiones
  - El rendimiento: Un mercado con intereses a la baja, y carga creciente de los CIP como forma de inversión. Influencia negativa en las pensiones.
  - La bola de nieve del endeudamiento del Fideicomiso. Lo que se creó como forma de paliar temporalmente las finanzas públicas llegó a su límite.

# El caso de las pensiones (X)

- Como puede verse en la tabla anterior, para los cotizantes, la posibilidad de pensionarse está íntimamente ligada a la salud de las finanzas públicas (la deuda de los CIP es 15% del PIB)
- Y sus recursos están ligados a los mercados financieros (dijimos antes que, de acuerdo al diseño del sistema, la rentabilidad estaba ligada al mercado).
- En la práctica el FOP es una especie de pilar de reparto, que se combina con ahorro privado.

## 4-Las propuestas de reforma

- Las propuestas de reforma son cuatro, dos son las que se han estado discutiendo. Hay una quinta que se intentó incorporar a la agenda legislativa el jueves 13, que no se ha dado a conocer.
- Veremos solamente los detalles de la presentada por el Ejecutivo y la de la empresa privada.

## 4-Las propuestas de reforma (II)

- A) La propuesta del Ejecutivo
  - Propone un sistema mixto en dos sentidos: a) mezcla reparto con ahorro privado; b) mezcla participación del sector público con la del sector privado.
  - “Obtener recursos de los aportes previsionales para contribuir a financiar los beneficios previsionales” (Propuesta de Reforma del Ejecutivo).



## 4-Las propuestas de reforma (III)

- Evita un ajuste fiscal drástico, afirma Hacienda
- No hace cambios paramétricos
- Mantiene los beneficios para los ya pensionados.
- Elimina los beneficios de los decretos 1214 y 100 para los optados que estén activos.

## 4-Las propuestas de reforma (III)

- Hasta dos salarios mínimos se cotiza al pilar público de reparto; si es superior, se cotiza sobre el monto excedente al pilar de ahorro privado.
- Los fondos del pilar público se ingresan al INP, no al fondo general, y se darán en administración en las AFP.
- Se reduce la comisión de las AFP, que se calculará sobre el monto total de los aportes.

## 4-Las propuestas de reforma (IV)

- El pilar público pagará un monto equivalente a la pensión mínima; el de ahorro privado utilizará los procedimientos actuales.
- El FOP seguirá funcionando para cubrir las pensiones a cargo del Estado.

## 4-Las propuestas de reforma (V)

- B- La propuesta de ASAFONDOS, ANEP y FUSADES
  - Crea también un sistema mixto, en la medida en que combina un pilar de ahorro privado y uno de reparto.
  - Hace variaciones paramétricas: aumenta en 2% los aportes, 1% empleados, 1% empleadores.

## 4- Las propuestas de reforma (VI)

- Según los autores: “Para lograr estos objetivos la ICP dentro de sus propuestas incluye las siguientes medidas:
  - Reestructurar la deuda emitida por el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, definiendo una mayor tasa de interés, extensión del plazo al vencimiento y cambio en el esquema de amortización.

## 4- Las propuestas de reforma (VII)

Crear una reserva denominada Reserva de Pensión Vitalicia la cual tendría por objeto:

- Financiar el pago de beneficios de longevidad.
- Asegurar financiamiento al pago de pensiones mínimas que actualmente están a cargo del Estado y las que se otorguen en el futuro.
- Financiar el pago de "Certificados de Traspaso".
- Se financiará con el 5% del salario de los cotizantes, y el 3% de las pensiones de los pasivos optados.

## 4- Las propuestas de reforma (VIII)

- El 8% del salario va a la cuenta individual de ahorro privado y el 2% a la comisión de administración y a la del seguro de invalidez.
- Los cotizantes podrán recibir créditos de sus ahorros. Si no los han pagado al llegar a la edad de jubilación podrán prolongar su período de trabajo para pagarlo.

## 4- Las propuestas de reforma (IX)

- Reiterando: ambas propuestas establecen sistemas mixtos.
- Es evidente que a la misma tasa de rendimiento de las inversiones de las AFP, al disminuir la parte que va a la CIAP en la de la empresa privada se reduce el monto de la pensión, aunque en contrapartida ofrece una pensión vitalicia.
- No tengo la capacidad de juzgar análisis actuariales. La controversia sobre ellos me deja con la duda. Más aún si se toma en cuenta las afirmaciones inexactas que se han hecho.



## 5- Conclusiones

- La reforma del sistema de pensiones es urgente, y debe ser “integral” (lugar común)
- Una reforma de pensiones no es el espacio para resolver la informalidad, aunque debe el menos estimular que los informales se aseguren.
- Una buena reforma alivia las finanzas públicas, pero no resuelve un problema estructural. Menos la necesidad de reformas de modelo que son indispensables.

**GRACIAS**