

PERSPECTIVAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN EL CONTEXTO DEL COVID-19

Juan Manuel Pérez

Director de Estudios

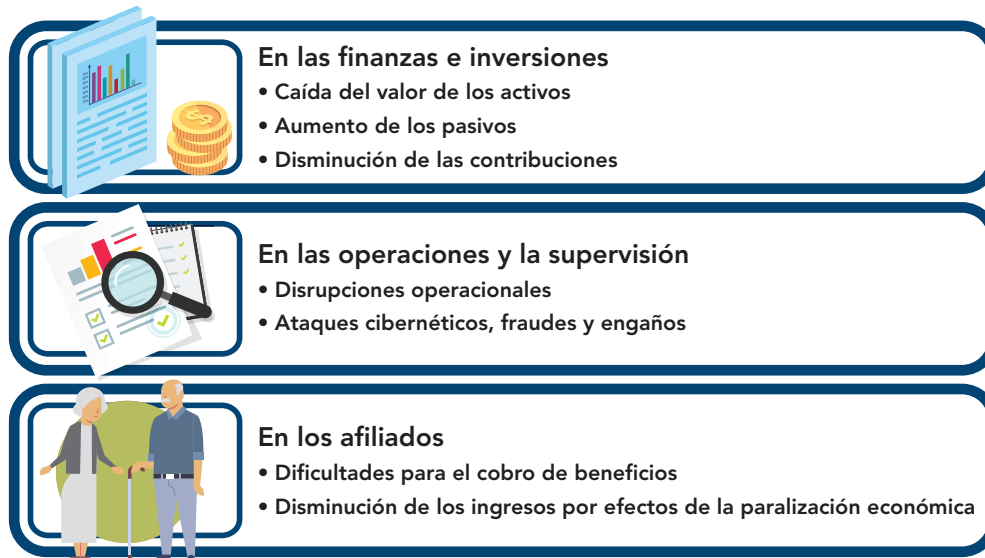
Superintendencia de Pensiones (SIPEN)

El avance del COVID-19 ha dejado en evidencia los múltiples desafíos que enfrentan colectivos y naciones completas de todo el mundo. Conceptos como el distanciamiento social, el teletrabajo y otros menos deseables como la pérdida masiva de puestos de trabajo y la escasez de personal e insumos médicos necesarios para enfrentar la crisis sanitaria generada por el coronavirus, ya se han vuelto parte de la cotidianidad. Por otra parte, dado que la ciencia epidemiológica ha demostrado que los adultos mayores son parte del grupo expuesto a un mayor riesgo ante la pandemia, se elevan todavía más los retos para garantizar su protección.

A partir de esto podríamos adelantar que existe una relación entre los efectos del COVID-19 y la Seguridad Social. Entre las herramientas de protección social llamadas a garantizar la subsistencia de los trabajadores y sus núcleos familiares ante la ocurrencia de contingencias que reduzcan sus niveles de ingreso, se encuentran los sistemas previsionales, por lo que es necesario pasar revista de cómo la crisis del coronavirus ha afectado a los sistemas de pensiones y cómo estos han ido enfrentando los diferentes impactos presentes en términos económicos e institucionales.

Gráfico 1

Impactos del COVID-19 sobre los sistemas de pensiones



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del BID y la OCDE, 2020.

De acuerdo con instituciones como la Red de Pensiones en América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-Red PLAC)¹, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)², y la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP)³, el COVID-19 y la consecuente paralización de la economía han generado múltiples impactos en los sistemas de pensiones, tanto de reparto como de capitalización individual.

Empezando por el punto más importante que son los afiliados, el primer desafío ha sido cómo gestionar el pago de las pensiones, sobre todo a los adultos mayores que en gran parte de los casos acuden a algún lugar físico (sucursal bancaria o cualquier institución) a cobrar su pensión, y que en las actuales circunstancias implicaría un altísimo riesgo de contagio. Otro desafío importante es el relacionado a la necesidad de proteger los ingresos de los ciudadanos en un contexto de paralización económica, sobre todo para aquellos que la pensión viene a ser su principal sustento económico.

Además de los afiliados y sus ahorros para el retiro, los órganos reguladores junto con las administradoras de fondos

de pensiones (AFP) están expuestos a dos grandes impactos; el primero asociado a las interrupciones operacionales que han llevado al personal de las AFP y a los organismos supervisores a trabajar de manera remota (pudiendo esto retrasar sus labores habituales); y por otro lado, el riesgo latente de sufrir ataques cibernéticos, intentos de fraude y engaños, a través de correos electrónicos, redes sociales y llamadas telefónicas para recabar información personal y financiera de los afiliados.

En término de las finanzas e inversiones de los ahorros de los trabajadores, algunos sistemas experimentarán una caída del valor de los activos que forman parte de los portafolios de inversión de los fondos de pensiones⁴, a la vez que generarán un aumento de los pasivos de aquellos planes con promesas de pago de pensiones (beneficios definidos). Y naturalmente, el estado de excepción actual ha conllevado a una disminución en la capacidad de contribución a los planes de pensiones, tanto del lado de los trabajadores que han visto reducidos sus ingresos o han perdido sus empleos, como también de los empleadores que están sufriendo un impacto sin precedentes sobre su actividad empresarial.

1. M. Bosch, C. Félix, ¿Cómo afecta el coronavirus a los sistemas de pensiones? (2020). Disponible en: <https://blogs.iadb.org>

2. P. Antolín, Unidad de Pensiones de la OCDE, Conferencia: Pensiones en tiempos de COVID-19. (2020).

3. Declaración FIAP, Coronavirus y los fondos de pensiones. (2020). Disponible en: <https://www.fiapinternacional.org/>

4. Esto no significa necesariamente que los afiliados experimentarán pérdidas, las cuales se harán efectivas solo para aquellos que deben vender sus activos para pensionarse, los que en su mayoría están en fondos más conservadores con menor volatilidad.

Experiencia internacional: Respuesta de los sistemas previsionales ante la crisis

Gráfico 2.

Sistemas de pensiones: disposiciones frente al COVID-19 a nivel internacional

Finanzas e inversiones

- Limitar la materialización de las pérdidas de inversión de los activos
- Asegurar la solvencia de los planes de pensiones

Operaciones y la supervisión

- Supervisión flexible y basada en riesgos
- Cooperación internacional e interinstitucional
- Protección a las instituciones y entidades del sistema en contra de fraudes y engaños

Afiliados

- Medidas de protección al empleo formal
- Medidas de alivio económico de corto plazo
- Subsidio a las contribuciones
- Bancarización de los afiliados
- Ampliación de los beneficios pensionales

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del BID y la OCDE, 2020.

La respuesta de los diferentes entes reguladores, supervisores y gestores de los sistemas de pensiones de la región pertenecientes a la Red PLAC y de los países miembros de la OCDE ha sido multivariada, pero al menos coincidente en cuanto a acometer los desafíos o impactos enumerados anteriormente.

Desde el punto de vista financiero, alrededor de 25 países miembros de la OCDE han implementado directrices, algunas de ellas vigentes en sus legislaciones antes de la pandemia, tendentes a asegurar la solvencia de los planes de pensiones y a limitar la materialización de las pérdidas de los activos. Como, por ejemplo, los casos de Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Alemania, que, durante la etapa de acumulación, han suspendido la transferencia (traspaso) entre planes, han transmitido consejos a los afiliados sobre cómo tomar decisiones de inversión con

pleno conocimiento de causa, y han flexibilizado los límites de inversión a que están sujetos los fondos de pensiones. En el momento justo antes de la jubilación, en Canadá se aconseja diferir el retiro, y más recientemente en Chile se discute una propuesta para transferir los activos a una cuenta temporal mientras se ejecutan los procesos administrativos para recibir la pensión. Por último, los ejemplos de Australia, Estados Unidos y Canadá que han suspendido o reducido la cantidad de activos que los jubilados pueden retirar de sus cuentas (durante el período de jubilación).

En cuanto a los desafíos de la operatividad de las administradoras de fondos de pensiones y de los entes reguladores, se ha promovido que la supervisión debe ser basada en riesgos, pero también flexible y proporcional a las circunstancias de excepción actuales. Mientras que para la

protección ante ataques cibernéticos y fraudes, en países como Austria, Luxemburgo y Suecia las autoridades nacionales han divulgado los tipos de engaños y fraudes más frecuentes para prevenir a la población poniendo a disposición páginas web dedicadas exclusivamente a dar respuesta a las preguntas frecuentes y dar consejos de cómo detectar estos fraudes; asimismo, han instruido a los administradores enviar información clara y regular a sus afiliados, ya que estos esquemas de defraudación aprovechan noticias falsas e informaciones erróneas (*fake news*), basadas en el propio desconocimiento y miedo de la gente.

De cara a la población afiliada, además de atender la necesidad de protección al empleo formal, algunas autoridades ya han tomado medidas para aumentar la bancarización entre sus pensionados. Entre los ejemplos están Colpensiones en Colombia, entidad que está entregando tarjetas de débito a domicilio y habilitando centros de llamadas para atender las dudas sobre el nuevo procedimiento; mientras que en Chile sin la necesidad de realizar ningún trámite se están haciendo depósitos automáticos en las cuentas bancarias personales de casi 600 mil pensionados del Instituto de Previsión Social. En el orden de aumentar los beneficios pensionales, en Argentina, se aumentaron las jubilaciones mínimas, se agilizaron los procedimientos que requieren la presencia de pensionados, se simplificaron los controles de beneficiarios por sobrevivencia y se está otorgando un bono extraordinario en el mes de abril a los jubilados y pensionados receptores de pensión mínima; mientras que en Brasil se ha adelantado el pago número 13 de la pensión (regalía pascual) para ser de-

vengada entre los meses de abril y mayo y se pagará por adelantado un monto de pensión mínima a los afiliados que están a la espera de revisión médica para obtener beneficios por enfermedad.

Otra medida es la de otorgar subsidios a las contribuciones de los empleados que temporalmente se ven imposibilitado de trabajar o que continúan trabajando con horas reducidas, ya sea mediante el otorgamiento de un salario techo, o el porcentaje del salario o de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Sin embargo, se han adoptado otras medidas orientadas a brindar alivio económico en el corto plazo, pero que tendrán un efecto negativo en el largo plazo, más que nada respecto a la suficiencia de las pensiones, tales como el aplazamiento de las contribuciones (Australia y Finlandia), reducción en la tasa de contribución (Argentina y Costa Rica), o facilitar el acceso parcial a los ahorros previsionales para paliar el *shock* económico de los ciudadanos durante la crisis. El caso más reciente en la aplicación de este tipo de medidas es Perú, donde se aprobó el retiro del equivalente a aproximadamente US\$600 de las cuentas individuales solo de los trabajadores desempleados en los últimos seis meses, y también se decretó para el mes de abril un "*contribution holiday*", término en inglés que se refiere a un período de suspensión de las contribuciones a la Seguridad Social.

Sistema Dominicano de Seguridad Social en el contexto del COVID-19

En el plano local, para combatir el avance de esta enfermedad y sus devastadores efectos sobre la actividad económica,

el Poder Ejecutivo declaró el estado de emergencia y a la vez creó una Comisión de Alto Nivel para Prevención y Control del Coronavirus, la cual ha tomado medidas extraordinarias, tanto en el ámbito sanitario como en lo económico y social, que buscan proteger a la nación y no dejar desamparado a ningún dominicano en este momento de crisis.

Además de las medidas sanitarias, distanciamiento social y seguridad ciudadana, esta Comisión junto con los diferentes organismos del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) han dirigido acciones importantes para ampliar las coberturas de salud y fortalecer la protección social de los ciudadanos, y en coordinación con las demás autoridades de las áreas económicas y financieras del Gobierno han lanzado un paquete de medidas para mitigar el impacto en los sectores productivos nacionales, como son:

Seguridad Social

- 1) CNSS extiende afiliación por 60 días de todos los trabajadores suspendidos y sus dependientes directos
- 2) SISALRIL establece reembolso de las pruebas de laboratorio para la detección del COVID-19
- 3) Acuerdo con aseguradoras y prestadores de servicios permitirá atención de pacientes por coronavirus sin copagos en hospitalización
- 4) TSS no aplicará recargos ni intereses a los empleadores que no realicen a tiempo los aportes durante los meses abril y mayo

Económicas

- 1) Disposiciones de la Junta Monetaria y el Banco Central para garantizar estabilidad económica y provisión de liquidez a empresas y hogares
- 2) Flexibilidades y períodos de gracia para el pago de las obligaciones tributarias
- 3) Facilidades y extensión de plazos para los pagos de créditos por parte de la Banca
- 4) Trabajadores formales: Fondo de Asistencia Solidaria a Empleados (FASE)
- 5) Sectores vulnerables y trabajadores informales: Programa Temporal de Ayuda "Quédate en casa"
- 6) Ampliación de la base del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) y extensión del Programa "Comer es primero"

En efecto, el costo del Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE), programa para apoyar a los trabajadores formales suspendidos de sus labores de manera transitoria, con una transferencia monetaria no condicionada, está siendo cubierto en gran parte con RD\$12,000 millones provenientes de las reservas técnicas en exceso que tiene el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPPRIL) del Seguro de Riesgo Laboral.

En el campo relacionado a las pensiones en República Dominicana, la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en su rol institucional de velar por la sostenibilidad

del Sistema Previsional, ha garantizado la continuidad del otorgamiento de las pensiones y los beneficios a los afiliados y sus beneficiarios en el contexto de la presente pandemia mediante la disposición de una serie de instrucciones especiales a sus entes supervisados referentes a la aplicación de las medidas de distanciamiento social y seguridad sanitaria que hagan posible salvaguardar la salud de los afiliados que acuden a las oficinas de las AFP, y también en lo referente a la agilización de los trámites para el otorgamiento de los beneficios; asimismo ha dotado de mayor flexibilidad las tareas de supervisión y regulación aplicando protocolos de continuidad de negocio y teletrabajo para el control y seguimiento a los procesos clave del sistema tales como la afiliación, recaudo, inversión de los fondos de pensiones y otorgamiento de beneficios, los cuales se han mantenido en funcionamiento en todo el período de excepción. Paralelamente, la SIPEN ha sostenido un intercambio de información constante y cooperación técnica con las entidades homólogas y organismos internacionales para conocer sus experiencias en la implementación de estrategias de respuesta para hacer frente a los retos que ha traído consigo el coronavirus.

Por último, y no menos importante, se ha promovido el conocimiento sobre el Sistema Dominicano de Pensiones, en todos los medios y canales digitales de la SIPEN, sobre todo a través del portal de Educación Previsional donde la Escuela Previsional en su plataforma en línea ha continuado con su programación habitual de cursos virtuales sobre los diferentes elementos que dieron origen y componen el actual Sistema.

Naturalmente, el Sistema Dominicano de Pensiones no estará exento de enfrentar fuertes impactos por los efectos de la paralización abrupta de las actividades económicas, fenómeno que se podrá apreciar en el descenso del número de cotizantes activos y las recaudaciones del sistema. En medio de toda crisis pueden darse oportunidades excepcionales, y en nuestro caso pueden ser para buscar soluciones sostenibles a los grandes desafíos del país en materia previsional, como lo son la inclusión de los trabajadores independientes e informales en el sistema protección previsional; la ampliación de la cobertura y beneficios; la mayor diversificación de las inversiones de los fondos de pensiones y el aumento de las tasas de reemplazo, entre otros.

Finalmente, la actual crisis ha demostrado que, con medidas oportunas y ciertas de distanciamiento social y atención en el campo de la salud, es posible disminuir el contagio y los riesgos asociados al coronavirus, pero los impactos económicos de la pandemia que ha ocasionado la pérdida de numerosos puestos de trabajo y fuertes reducciones en los ingresos de mucha gente no operan bajo la misma lógica.

Por consiguiente, los sistemas deben soportar con mucha cautela, la implementación de aquellas medidas que buscan aliviar la caída de los ingresos en el corto plazo, tales como eximir del pago de las contribuciones a la seguridad social o el acceso parcial a los ahorros previsionales, ya que pueden tener un impacto negativo sobre la suficiencia de las pensiones. A modo de ilustración, de acuerdo con la OCDE no contribuir por un año sin elevar la tasa de contribución posteriormente,

puede reducir los ahorros previsionales de 2 a 3 puntos porcentuales, y el acceso anticipado a los ahorros individuales, sobre todo si se está cerca de la edad de retiro tiene un impacto mucho mayor. Por ejemplo, un retiro parcial del 10% de los fondos puede causar una reducción entre el 2% al 9% en el monto de la pensión futura.

No se debe dejar de lado el objetivo central de los fondos de pensiones de proteger a sus afiliados de los riesgos de vejez, cesantía por edad avanzada, discapacidad y sobrevivencia; el sistema no fue creado para responder a crisis de corto plazo y, además, el acceso prematuro al mismo no resultaría efectivo para proteger el ingreso de la mayoría de los trabajadores. Asimismo, este acceso a los ahorros previsionales genera impactos negativos adicionales, ya que los fondos de pensiones tienen estrategias de inversión a largo plazo que deberían deshacer, esto sin mencionar los traumas que en términos macroeconómicos sobrevendrían con efecto inmediato. Es por lo que el acceso a los fondos para el retiro tiene que ser el último recurso.

Por ende, los puntos claves a desarrollar para el futuro inmediato, desde la perspectiva de los sistemas de pensiones serán: i) fortalecer las relaciones de cooperación entre los distintos actores de interés (administradoras, empleadores, afiliados, órganos supervisores) tanto a nivel nacional como internacional para la coordinación de soluciones conjuntas, compartir experiencias y desarrollar métodos eficaces para enfrentar la crisis; ii) monitorear los indicadores de desempeño y resultado de los sistemas desde todas las dimensiones posibles, procurando que las estrategias adoptadas tengan el respaldo de estudios técnicos basados en información fidedigna y comprensible sobre las perspectivas a largo plazo de las pensiones; iii) y por último, buscar el consenso social más amplio posible en las discusiones que refieran cambios y reformas en materia de pensiones, mejorando desde luego las metodologías de seguimiento y evaluación de la eficacia de las mismas.