



### Serie especial sobre la COVID-19

Las notas de la Serie especial son elaboradas por expertos del FMI para ayudar a los países miembros a hacer frente a los efectos económicos de la COVID-19. Las opiniones expresadas en estas notas son las de los autores y no necesariamente representan las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia del FMI.

20 de julio de 2020

# Los planes de pensiones en la crisis de la COVID-19: Impacto y consideraciones en materia de políticas

*Csaba Feher e Ignatius de Bidegain<sup>1</sup>*

La contracción económica provocada por la pandemia del coronavirus está dando lugar a una caída de la demanda de mano de obra que, pese a los esfuerzos de los gobiernos por preservar las fuentes de trabajo, no solo reduce las tasas de empleo sino también las tasas de actividad. Concretamente, es posible que los trabajadores de más edad —que son más vulnerables al coronavirus, tienen derechos razonablemente importantes a prestaciones jubilatorias y suelen tener menos probabilidades de reincorporarse al mercado laboral— procuren dejar el empleo de forma permanente y jubilarse. Además de un posible aumento del número de beneficiarios de jubilaciones, los gobiernos están introduciendo alivios tributarios que reducen los ingresos de las contribuciones a los planes de pensiones. Todo esto repercute tanto en la sostenibilidad como en la suficiencia del gasto de los sistemas públicos de pensiones, lo cual puede exacerbar las presiones fiscales generales derivadas de la crisis. Los planes de pensiones con régimen de capitalización se ven perjudicados por la crisis la menor rentabilidad reduce el valor de sus activos, mientras que los bajos rendimientos de los instrumentos de deuda pública elevan el valor presente de sus pasivos. Esto puede generar tanto riesgos fiscales explícitos —en el caso de las garantías soberanas— e implícitos, los cuales se manifiestan en prestaciones más bajas de los planes privados de pensiones o en dificultades financieras para los empleadores que patrocinan los planes. Esta nota se centra en el impacto de la crisis en los sistemas de pensiones y sus consecuencias para las políticas, y se limita esencialmente a analizar los sistemas públicos de pensiones, cuya inmensa mayoría está financiado con sistemas de reparto y de prestaciones definidas<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Dirija sus preguntas y comentarios sobre esta nota a [cdsupport-spending@imf.org](mailto:cdsupport-spending@imf.org).

<sup>2</sup> Se hace referencia a los planes privados, tanto de prestaciones como de contribuciones definidas, solo en cuanto a su capacidad para generar riesgos fiscales y para el bienestar social.

## I. IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS PLANES DE PENSIONES

---

**La crisis actual influye en los sistemas de pensiones por diversos canales.** Los principales son a) una mayor probabilidad de que las personas abandonen el mercado laboral y soliciten prestaciones jubilatorias; b) los efectos en el mercado laboral, ya que la contracción del empleo y el estancamiento o la disminución de los salarios reales pueden reducir la base de recaudación sobre la renta del trabajo; c) los shocks negativos sobre los precios de los activos que repercuten en los balances de los planes de pensiones con regímenes de capitalización; y d) la capacidad de los gobiernos y las empresas privadas, como aseguradores de las obligaciones jubilatorias, para preservar la solvencia de los sistemas de pensiones de prestaciones definidas en condiciones adversas. En esta nota se analizan aspectos en que los gobiernos pueden incidir directamente a través de su política sobre pensiones<sup>3</sup>.

**La medida en que los planes de pensiones puedan admitir estos riesgos y la distribución del riesgo entre aseguradores y los afiliados de tales planes varían según el plan.** La gravedad de las consecuencias financieras y de bienestar social que sufran los aseguradores y los afiliados de los planes depende de las características básicas de los planes y de su situación financiera antes de la crisis; esto incluye, la relación entre sus activos y pasivos (como posibles descalces que puedan dar lugar a una brecha de financiamiento), su capacidad para acceder a recursos adicionales y la transferencia de riesgos entre afiliados y aseguradores. A modo de ejemplo, i) los planes de prestaciones definidas, en los que los pasivos están vinculados menos directamente con los activos y los ingresos, son más vulnerables que los planes de contribuciones definidas, en los cuales el valor de los pasivos es por definición igual al de los activos; ii) los planes de pensiones privados suelen tener más dificultades que los planes públicos a la hora de generar recursos adicionales o acceder a ellos; iii) en los planes de prestaciones definidas, el riesgo de que los recursos (de las contribuciones o de liquidación de reservas invertidas) sean inferiores a las obligaciones es asumido por los aseguradores (es decir, empleadores patrocinadores, empresas de servicios financieros o, en el caso de los planes públicos, el gobierno), mientras que en los planes de contribuciones definidas el riesgo de saldos insuficientes al momento de la jubilación es asumido por el beneficiario del plan. Estas características determinan el impacto de la crisis en los planes de pensiones y los tipos de respuestas que los gobiernos pueden considerar.

**Las crisis económicas pueden acelerar las solicitudes de jubilación anticipada y de prestaciones por discapacidad.** La mayoría de los planes de pensiones contributivos del sector público permiten que los afiliados se jubilen antes de la edad que fija la ley siempre que reúnan determinadas condiciones. Los dos canales principales para recibir prestaciones jubilatorias antes de la edad de jubilación fijada por ley son la jubilación anticipada o la solicitud debidamente aprobada de prestaciones por discapacidad permanente o a largo plazo.

- **Jubilación anticipada** Para acceder a las pensiones contributivas por vejez se debe cumplir la edad de jubilación fijada por ley y haber realizado contribuciones por un período suficientemente largo («historial de servicio»). Sin embargo, la mayoría de los planes contributivos permiten la jubilación anticipada en función de la ocupación, el historial o tiempo de servicio o la decisión del beneficiario (jubilación anticipada general). La práctica óptima exige que la jubilación anticipada reciba prestaciones más reducidas a fin de equilibrar el valor presente de las prestaciones jubilatorias previstas y las contribuciones totales pagadas. Las regulaciones de seguridad social relacionadas con ajustes<sup>4</sup> con efectos actuariales neutros exigen

---

<sup>3</sup> El mercado laboral, la administración de ingresos de la política tributaria, los mercados financieros y otras consecuencias de la crisis se analizan en otras publicaciones del FMI disponibles en el [Centro de información del FMI sobre la COVID-19](#).

<sup>4</sup> La neutralidad actuarial es un concepto marginal (opuesto a la equidad actuarial) que exige que el valor presente de las prestaciones jubilatorias devengadas por trabajar un año adicional sea equivalente al del año anterior; es decir, las prestaciones aumentan solo por el derecho adicional devengado en ese año o se reducen por los derechos perdidos al contribuir un año menos.

deducciones por jubilación anticipada de entre 0,3% y 0,6% por mes de jubilación anticipada, lo que significa que las prestaciones son, en promedio, entre 3,6% y 7,2% más bajas por año de jubilación anticipada<sup>5</sup>. Las prestaciones jubilatorias más bajas pueden incrementar la pobreza entre los adultos mayores y hacer necesarias más transferencias sociales, en especial porque suelen ser los trabajadores con menos formación y de más bajo ingreso los que ven peligrar sus perspectivas laborales a raíz de una larga crisis.

Los datos de crisis anteriores indican que el impacto de las crisis económicas en los patrones de jubilación depende de dos factores: si bien una disminución de las prestaciones jubilatorias puede inducir a las personas a prolongar sus carreras laborales, las escasas perspectivas del mercado laboral entre trabajadores que tienen derecho a una jubilación anticipada crean incentivos para abandonar del mercado laboral como alternativa al desempleo. El efecto global de estos factores depende de la estructura del sistema de pensiones, la facilidad para acceder a la jubilación anticipada, las perspectivas de empleo y la disponibilidad de transferencias que pueden ayudar a los trabajadores a esperar a que pase la crisis. Ya sea que estén más ligadas al efecto riqueza o el efecto empleo, las decisiones de jubilación de los trabajadores dependerán de la eficacia con que el gobierno pueda ayudar a los empleadores a mantener la demanda de mano de obra, la importancia relativa del ahorro jubilatorio dentro de la renta prevista en la vejez, las regulaciones que determinan la valuación de los ahorros para la jubilación (es decir, el grado en que la volatilidad de precios de los activos se ve directamente reflejada en la valuación de las cuentas individuales de jubilación) y la disponibilidad y magnitud de las transferencias sociales que pueden alentar a los trabajadores a mantenerse económicamente activos, incluso en períodos de creciente desempleo.

- **Prestaciones por discapacidad.** Las prestaciones por discapacidad difieren de la jubilación anticipada en que la dificultad para establecer reglas claras y fácilmente comprobables significa que la autoevaluación del estado de salud y la decisión de solicitar las prestaciones, así como el proceso administrativo para determinar el derecho a prestaciones, son tareas más subjetivas. Desde hace tiempo se observa un patrón contracíclico en las solicitudes de prestaciones por discapacidad<sup>6</sup>, que aumentan en los períodos de crisis económica y mayor desempleo<sup>7</sup>. Esto hace pensar que la condición de discapacidad y las consiguientes prestaciones quizá se utilicen como alternativa a la jubilación anticipada y al desempleo. Este enfoque no es ventajoso desde el punto de vista fiscal y macroeconómico porque i) elimina de forma permanente a los trabajadores de la fuerza laboral y reduce los incentivos para buscar posibilidades de empleo acordes con la condición de salud; ii) reemplaza un gasto fiscal temporal (prestación por desempleo y posible reconversión profesional y otros instrumentos del mercado laboral activo) con prestaciones de carácter permanente, lo que incrementa el valor presente de las transferencias per cápita; iii) reduce la base de recaudación del impuesto sobre la renta y de las contribuciones a la seguridad social de forma permanente; y iv) reduce el producto. Cuanto más tiempo se ausenta un trabajador del mercado laboral menores son las probabilidades de que vuelva a ser contratado, y eso también puede incidir negativamente en el bienestar de la persona al privar al trabajador de una prestación adicional de jubilación derivada de futuros aumentos del salario real. Durante las crisis, la voluntad de los gobiernos para modificar las reglas de derecho a prestaciones o la forma en que se solicitan puede afianzar estos comportamientos de respuesta ante las crisis y agravar las consecuencias económicas.

**Si bien el impacto a largo plazo de estas situaciones en el gasto de base destinado a jubilaciones puede ser moderado, el shock inicial en el gasto persiste por años y agrava las presiones fiscales a corto**

---

<sup>5</sup> Puede consultar una descripción estandarizada de las normas jubilatorias por país, incluidas las deducciones por jubilación anticipada, en [Social Security Programs Throughout the World](#), una publicación en línea de la Administración de la Seguridad Social de Estados Unidos, que se actualiza periódicamente.

<sup>6</sup> Véanse Maestas, Mullen, y Strand (2015) y Benítez-Silva, Disney y Jiménez-Martin (2009).

<sup>7</sup> Este patrón contracíclico también fue típico de la jubilación anticipada hasta los años ochenta, cuando las presiones fiscales obligaron a los gobiernos a endurecer las normas para acceder a la jubilación anticipada. Pero reformar los sistemas de discapacidad es más difícil, precisamente porque la determinación de los criterios para acceder a la prestación beneficio es un proceso más subjetivo.

**plazo derivadas de la crisis.** Un «auge» de jubilaciones anticipadas tiene como contrapartida, más adelante, una disminución del número de nuevos afiliados: si no se reduce la edad de jubilación efectiva, el impacto desaparecerá en cuatro a ocho años, debido a que suelen fijarse topes a la jubilación anticipada. En el caso de las jubilaciones por discapacidad, el aumento marginal del número de afiliaciones tiene un efecto diferente: este aumento no se ve compensado por un menor número de afiliaciones en años posteriores, y el impacto puede persistir durante mucho más tiempo, incluso décadas, dependiendo de la distribución de etaria de los beneficiarios marginales. En general, si el número de afiliaciones se ve incentivado por una flexibilización permanente de las reglas para acceder a las prestaciones, entonces el aumento del gasto de jubilación tenderá a prolongarse a largo plazo. Este riesgo es mayor cuando se tienen en cuenta factores de economía política: se considera que un desempleo alto o en aumento es un indicador habitual de la eficacia de las políticas económicas, e incide más negativamente en la reputación de los gobiernos que una menor participación en la fuerza laboral (que pasa bastante desapercibida por el electorado) o que un deterioro de los indicadores financieros y de dependencia de los planes de la seguridad social.

**La crisis también incide en la posición financiera de los planes de pensiones de prestaciones definidas, al margen de que se financien con un régimen de reparto o de capitalización, público o privado.** En el caso de los planes contributivos de prestaciones definidas, el efecto más inmediato es la reducción de los ingresos provenientes de las contribuciones, debido a una contracción de la base de recaudación del impuesto sobre la renta del trabajo<sup>8</sup>. Esto provocará un deterioro del equilibrio del sistema de seguridad social y una disminución del coeficiente de financiamiento<sup>9</sup> en los planes de prestaciones definidas tanto públicos como privados. Si bien la disminución de los salarios y el aumento del desempleo también repercuten en los pasivos de los planes de pensiones al reducir las prestaciones futuras, esta reducción tiene una distribución más uniforme en el tiempo y depende del efecto combinado de la distribución etaria de los contribuyentes, los historiales de contribución y la fórmula de jubilación. Así pues, aunque el impacto en los ingresos es inmediato, el efecto compensador de la disminución del gasto menor se materializa en el futuro, y su magnitud tiende a ser menor, en términos de valor presente, debido a las diversas no linealidades observadas en los planes de prestaciones definidas<sup>10</sup>.

**Los shocks en los precios de los activos reducen el valor de las reservas de los planes de prestaciones definidas con régimen de capitalización, lo que incide negativamente en los coeficientes de financiamiento.** En condiciones ideales, los coeficientes de financiamiento —la relación entre los activos y pasivos de un plan de prestaciones definidas medida a lo largo del mismo horizonte— debería fluctuar en torno al 100%, sin que puede descender de forma permanente más allá del nivel de plena capitalización plena<sup>11</sup>. Si los coeficientes de financiamiento permanecen por debajo de 100%, las regulaciones y las obligaciones fiduciarias de los aseguradores exigirán un plan de acción para restablecer coeficientes de financiamiento adecuados dentro de un tiempo razonable<sup>12</sup>. En el caso de que los activos no se revaloricen, esto podría

---

<sup>8</sup> Los planes de prestaciones definidas de tipo no contributivo, como los planes de funcionarios públicos en muchos países de bajo ingreso o de pensiones básicas no contributivas, están protegidos del impacto directo de una contracción de la base de recaudación. Al mismo tiempo, en etapas de crisis, a los gobiernos puede resultarles difícil asignar los subsidios necesarios para cumplir con las obligaciones devengadas por tales sistemas.

<sup>9</sup> En el caso de los planes de prestaciones definidas con un régimen de reparto, un «deterioro del coeficiente de financiamiento» implica el aumento de un pasivo jubilatorio «implícito» no financiado.

<sup>10</sup> Una característica normal importante de los planes públicos de prestaciones definidas son las no linealidades del tiempo de servicio y el salario dentro de la fórmula de prestaciones, lo que permite la redistribución entre afiliados del plan y entre contribuyentes dentro y fuera de tales planes. Al menudo el efecto de estas no linealidades es que las jubilaciones tienden a ser relativamente más altas para los trabajadores con historiales de contribución más cortos y/o de menor valor. Así pues, como las reducciones de las prestaciones no son proporcionales con la reducción de los ingresos provenientes de las contribuciones, la posición financiera a largo plazo del plan de pensiones puede deteriorarse.

<sup>11</sup> Los niveles o coeficientes de financiamiento solo pueden interpretarse en un esquema de prestaciones definidas. Los planes puros de contribuciones definidas (que funcionan sin garantías de cumplimiento y no asumen riesgos [como la longevidad] aparte de los relacionados con sus activos), están por diseño plenamente capitalizados, pues sus pasivos se limitan al valor corriente de sus activos, tanto en términos agregados como individuales.

<sup>12</sup> En Estados Unidos, el coeficiente de financiamiento de los 100 planes públicos de prestaciones definidas más grandes disminuyó de un nivel ya bajo de 75% a 66% en el primer trimestre de 2020, y la brecha agregada de financiamiento (la diferencia entre el valor de los activos y el valor presente de las

lograrse negociando una reducción de los pasivos o incrementando las reservas de los planes de pensiones a expensas de la entidad que lo patrocina. Los planes de pensiones capitalizados también se ven perjudicados por el entorno actual de bajo rendimiento de los bonos de deuda pública, lo cual incide negativamente en las tasas de descuento que se aplican a las obligaciones de pagos futuros. Si las brechas de financiamiento aumentan con respecto a los parámetros de referencia regulatorios, es posible que los empleadores que patrocinan planes de pensiones deban transferir recursos adicionales a esos planes, lo que a su vez puede ser perjudicial en su propia posición y viabilidad financieras. Si el empleador que patrocina el plan es el propio gobierno —como sucede con los planes de pensiones de capitalización para empleados públicos—, el déficit de financiamiento actual o los consiguientes déficits futuros del plan se traducirán en un menor gasto en otros rubros o en un mayor déficit público, lo que provocará aumentos de los impuestos o de la deuda pública<sup>13</sup>.

**Además de la disminución de los niveles de financiamiento, muchos planes de prestaciones definidas con régimen de capitalización, tanto públicos como privados, tienen flujos de caja operativos negativos, es decir, los ingresos provenientes de las contribuciones y del rendimiento de la cartera no llegan a cubrir los pagos de prestaciones.** Por ejemplo, la relación flujos de caja operativos/activos en los fondos de pensiones estatales de Estados Unidos cayó de un promedio de -1,9% en 2000 a -3,2% en 2017, y cinco estados registraron niveles medios de flujos de caja inferiores a -5%<sup>14</sup>. Si bien las brechas de financiamiento —y sus consecuencias en los flujos de caja— a la larga requerirán la intervención de los patrocinadores de los fondos, ya sea mediante la reducción de los pagos o el aumento de los recursos (posiblemente recurriendo a una estrategia de rescate con fondos propios del patrocinador), la liquidación de activos en un momento en que los valores de mercado están deprimidos generará una pérdida aún mayor de riqueza pública y, más adelante, mayores ajustes.

**La disminución de los precios de los activos tiene un impacto negativo en los planes de contribuciones definidas, pero en este caso el riesgo de insuficiencia de activos es asumido por los miembros del plan.** Dado que los pasivos de los planes de contribuciones definidas equivalen al valor de sus activos, no se corre el riesgo de que los pasivos superen a los activos (si bien una gestión eficiente de activos-pasivos sigue siendo importante para calzar los vencimientos y garantizar la liquidez). Al mismo tiempo, al disminuir el valor de los activos disminuyen las prestaciones de los miembros que se jubilan —o bien liquidan los saldos de sus cuentas— durante una desaceleración. Esto, a su vez, puede derivar en un mayor índice de pobreza de adultos mayores y un gasto social adicional en los años siguientes, en especial en países en los que preponderan los planes de contribuciones definidas. Un problema propio de los planes de contribuciones definidas es que, desde un punto de vista meramente técnico, resulta mucho más fácil liquidar ahorros y retirarlos anticipadamente que en el caso de los sistemas de prestaciones definidas. Los gobiernos deben ser prudentes al sopesar la decisión de complementar o reemplazar las transferencias sociales financiadas a partir del presupuesto con políticas que permiten el retiro anticipado de los planes de pensiones de contribuciones definidas.

**Pueden surgir otros riesgos fiscales derivados de garantías públicas que respaldan las obligaciones de pago de prestaciones (prestaciones definidas) o el rendimiento de la inversión (contribuciones definidas) de planes de pensiones privados.** Si la liquidez del garante está en definitiva respaldada por el gobierno, este deberá intervenir tan pronto se agoten las reservas de los mecanismos de garantía. Como ejemplos de estos sistemas de garantía pueden citarse la Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC) en

---

obligaciones correspondientes) de esos mismos planes aumentó en casi USD 500.000 millones, a USD 1,8 billones en el mismo período (Milliman Pension Funding Index).

<sup>13</sup> Este problema está tomándose particularmente apremiante en África, donde los planes para funcionarios públicos están mal diseñados, pero también en Estados Unidos, donde los planes para empleados públicos operados por los estados han sufrido un enorme, y posiblemente irreversible, deterioro de los niveles de financiamiento.

<sup>14</sup> Todas las cifras en el párrafo se toman del Milliman Pension Funding Index.

Estados Unidos y el Pension Protection Fund (PPF) en el Reino Unido. Cabe destacar que, además de estas garantías explícitas, las instituciones financieras no bancarias pueden ser consideradas «demasiado grandes para quebrar» o tener demasiada importancia sistémica como para permitir su quiebra.

## II. IMPACTO DE LAS RESPUESTAS DE LAS POLÍTICAS SOBRE PENSIONES

---

**En muchos países, las políticas de respuesta a la crisis actual han consistido en reducir los ingresos corrientes provenientes de las contribuciones permitiendo el pago diferido o autorizando reducciones temporarias en las contribuciones a la seguridad social.** Los plazos de diferimiento son de entre tres y seis meses, y suelen aplicarse u ofrecerse a un subgrupo de empresas, como pequeñas y medianas empresas o empresas de sectores muy afectados (por ejemplo, turismo). A fines de abril, más de 50 países habían permitido el diferimiento de las contribuciones a sus sistemas de seguridad social<sup>15</sup>. El diferimiento o la exención temporal de contribuciones a veces está condicionada al compromiso de mantener a los trabajadores en la nómina, aunque con salarios u horarios de trabajo reducidos (como por ejemplo en España).

**Las contribuciones también se han reducido mediante el recorte temporal de las tasas de contribución o de la base de cálculo (China, Noruega, Suecia, Malasia, Finlandia, Rusia).** Estas medidas se introdujeron para reducir los costos laborales que asumen directamente los empleadores, evitando así que las empresas cierren y ayudándolas a mantener a sus trabajadores en la nómina. Es importante destacar que la reducción de las tasas de contribución —si no va acompañada de reducciones con efectos actuariales neutros en las tasas de devengo de prestaciones— incrementa los pasivos no financiados de los planes de pensiones de prestaciones definidas. Esto, en el futuro, puede dar lugar a más planes deficitarios y a la necesidad de subsidiarlos.

**Si bien todas las medidas mencionadas son temporales, su introducción y posible prórroga (dependiendo de la velocidad de la recuperación) plantea cuestiones importantes que deben abordarse con reglas de implementación detalladas.** Es importante que las regulaciones estipulen claramente la evolución de las medidas de crisis a medida que las economías vayan superando la crisis, de modo que no persistan a largo plazo ni costos fiscales ni los incentivos inadecuados.

**El tratamiento de los pasivos por contribuciones diferidas debe reglamentarse,** especialmente para definir a) cuánto tiempo tienen las empresas para ponerse al día en el pago de las contribuciones, b) si se difieren las contribuciones tanto de los empleadores como de los empleados y c) en caso de que las empresas quiebren sin ponerse al día en sus pasivos por contribuciones, qué derecho de prelación corresponde a los organismos de la seguridad social entre los acreedores y la responsabilidad por las contribuciones que continúen impagas luego de la liquidación. Es importante llevar registros fiables de los atrasos en los pagos de contribuciones, y separar los atrasos que son permitidos por regulaciones especiales relacionadas con la COVID de los atrasos que surgieron antes de la crisis o que puedan surgir una vez que se retiren las medidas temporales de alivio. El período permitido para ponerse al día en el pago de las contribuciones adeudadas debe tener en cuenta la capacidad de pago de una empresa sin poner en peligro su viabilidad comercial, pero tampoco debe ejercer una presión fiscal excesiva sobre los planes de pensiones; por ejemplo, permitir un plazo de 12 meses para ponerse al día con las contribuciones impagas de un trimestre parecería razonable. También es fundamental que las autoridades económicas consideren, ex ante, qué indicador desean tomar como referencia para restablecer los calendarios normales de pago de impuestos.

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, Egipto, India, Turquía, Kosovo, Argentina, Túnez, Ucrania. Para acceder a una lista de los países y medidas, consulte el [anexo 1](#), en línea, del informe *Monitor Fiscal* de abril de 2020 y la versión en línea que se actualiza periódicamente; también puede consultar la [página web](#) de la OIT dedicada especialmente a las respuestas de la seguridad social a la crisis.

**Es igualmente importante aclarar cómo se acumularán los derechos a las prestaciones jubilatorias** (lo que incluye el tiempo de servicio en virtud del cual se adquieren derechos a prestaciones) durante el período de diferimiento, tanto en los casos en que las contribuciones se paguen después del período de diferimiento como en los que las contribuciones permanezcan impagas. Para ello es preciso especificar cómo los salarios cuyas contribuciones aún no han sido pagadas se contabilizan (si corresponde) para establecer las nuevas pensiones. Las decisiones del gobierno para permitir el atraso en los pagos de contribuciones no deben dar lugar a pensiones más bajas o la postergación de la jubilación. Es posible que se necesiten regulaciones especiales para acreditar el tiempo de servicio y los salarios incluidos en el período de alivio tributario. También es necesario reglamentar la forma en que el empleo a tiempo parcial fomentado por el gobierno ha de tenerse en cuenta a la hora de calcular el tiempo de servicio y la base de jubilación. Si bien no puede formularse una recomendación específica en este sentido, es importante informar a los empleadores y a los trabajadores sobre las reglas y los procedimientos especiales.

**Por el lado del gasto, algunos países han incrementado las prestaciones jubilatorias en respuesta a la crisis**<sup>16</sup>. En el caso de los planes de seguridad social sin un régimen regular de indexación de prestaciones basado en reglas, resulta difícil separar estos aumentos de los aumentos *ad hoc* de las jubilaciones que el gobierno pudiese haber considerado de todos modos. Si los últimos aumentos ocurrieron hace más de un año, es posible que estas medidas solo garanticen que las prestaciones mantengan su valor en términos reales. En países con reglas de indexación regulares y adecuadas para la jubilación, los aumentos adicionales pueden estar menos fundamentos en consideraciones de bienestar social —en especial porque la población en edad activa es la que se ve más afectada por el impacto económico de la crisis— y pueden haberse implementado sin considerar debidamente los costos futuros. Por lo tanto, es importante garantizar que cualquier incremento sea el resultado de un cuidadoso razonamiento y no de estrategias políticas oportunistas.

**Como regla general, deben evitarse los aumentos ad hoc de las prestaciones y deben seguir aplicándose las reglas de indexación sistemática.** Dado que los adultos mayores son realmente vulnerables a la COVID-19, sus costos de vida aumentarían por encima del índice de precios al consumidor —que suele ser un límite inferior para la indexación regular de las prestaciones— si el gasto privado en salud crece en respuesta a la epidemia. Pero incluso en esos casos, quizá sea mejor introducir transferencias adicionales temporales y focalizadas; por ejemplo, en lugar de pagar prestaciones más altas a los adultos mayores, podría disponerse que solo las personas que sufren la infección viral reciban transferencias más altas, posiblemente mediante un tratamiento gratuito o subsidiado.

### III. CONSIDERACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

---

**Los gobiernos deben evitar usar el sistema de pensiones para abordar la secuelas de la crisis y deben introducir cambios regulatorios temporales con moderación.** Los sistemas de pensiones no se prestan para resolver problemas económicos a corto y mediano plazo, como la crisis actual, dado que responden con lentitud a los cambios en las circunstancias macroeconómicas y demográficas, y además generan obligaciones y expectativas a largo plazo. Las respuestas a shocks temporales, por lo tanto, deben ser limitadas en el tiempo para evitar que el sistema jubilatorio entre inadvertidamente en una trayectoria —en términos de sostenibilidad, suficiencia y eficiencia— que no esté acorde con los objetivos de las autoridades, las expectativas de la sociedad o las limitaciones a las que se enfrenta el país. Es igualmente importante abordar directamente problemas económicos específicos cuando estos surgen, en lugar de recurrir al sistema de pensiones; por

---

<sup>16</sup> Los pagos de prestaciones se han adelantado en varios países (entre ellos, Turquía, Australia, Kosovo, Colombia, India) y en varias jurisdicciones también se introdujeron medidas administrativas para facilitar la solicitud de prestaciones sin tener que desplazarse y con un número más reducido de interacciones personales.

ejemplo, abordar el aumento del desempleo con políticas del mercado laboral y de apoyo a empleadores, el aumento de la pobreza mediante transferencias de bienestar social bien concebidas, y los problemas de salud pública mejorando el acceso, la calidad y la asequibilidad de la sanidad.

**La jubilación anticipada y las jubilaciones por discapacidad no debe utilizarse para aliviar presiones temporales en el mercado laboral.** Cuando las reglas existentes son adecuadas, estas deben implementarse conforme a lo previsto. Si el diseño es deficiente, deben evitarse las consecuencias negativas, en la medida posible, y modificarse a mediano plazo.

- **Jubilación anticipada** Las disposiciones sobre jubilación anticipada deben respetar la neutralidad actuarial a fin de limitar los incentivos para abandonar el mercado laboral antes de tiempo y deben evitar ofrecer subsidios implícitos a quienes se jubilan anticipadamente. Limitar, en términos de meses y de reducciones totales, la duración de la jubilación anticipada también ayudará a los gobiernos a cerrar la brecha que existe entre la edad de jubilación que fijada por ley y la edad de jubilación efectiva, mejorando así los coeficientes de dependencia del sistema y elevando el valor medio de las pensiones. A medida que aumenta la expectativa de vida de los adultos mayores, también es importante que este cambio se vea reflejado en aumentos periódicos, y preferiblemente automáticos, de la edad de jubilación; sin embargo, los resultados fiscales y laborales esperados solo se conseguirán si también se revisan las condiciones para la jubilación anticipada.
- **Prestaciones por discapacidad.** Mientras la recesión continúa, el aumento del desempleo ejercerá presión para que los administradores de planes de prestaciones por discapacidad adopten un enfoque menos riguroso para evaluar tanto las nuevas solicitudes como para reevaluar a los beneficiarios existentes. Los gobiernos deben garantizar que los médicos de cabecera y el personal médico/ocupacional— esenciales a la hora de determinar cuándo una discapacidad temporal (enfermedad) se convierte en una licencia prolongada por enfermedad y da lugar a solicitudes de prestaciones de discapacidad— apliquen criterios de evaluación tan estrictamente como antes de la crisis. También es importante resistirse ante la opción políticamente conveniente, pero económicamente contraproducente, de reemplazar las prestaciones de desempleo con jubilaciones por discapacidad permanentes en caso de trabajadores que podrían conseguir empleo una vez que remita la recesión.

**Es importante que las reformas en curso de las políticas sobre pensiones destinadas a contener el gasto en jubilaciones no se paralicen ni reviertan, en especial en vista de que las presiones fiscales probablemente sean mayores después de la crisis.** Hasta el momento, la mayoría de los gobiernos se han abstenido de modificar la política de pensiones en respuesta a la crisis. Es crucial que, aun si la recuperación resulta ser más lenta de lo esperado, no se introduzcan cambios fundamentales sin antes realizar un cuidadoso análisis de su impacto en materia fiscal y de bienestar social. Igualmente importante es que las reformas realizadas en el pasado o que se estén ejecutando (en particular, la indexación sistemática de prestaciones, los aumentos de la edad de jubilación, la prolongación de los períodos de cálculo, la revisión de las tasas de devengo y la aplicación de los distintos tipos de ajustes automáticos) se concreten plenamente dado que la recesión causada por la pandemia probablemente empeore la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones, lo cual hace las reformas aún más importantes que antes de la crisis.

**Permitir el acceso anticipado a los ahorros de la jubilación en planes de contribuciones definidas puede afectar la suficiencia de los ingresos jubilatorios futuros y debe reglamentarse de una manera que garantice que los saldos remanentes en las cuentas sean suficientes para cumplir los objetivos de la política de pensiones de los gobiernos incluso en condiciones adversas.** Permitir los retiros parciales o



totales de ahorros de forma anticipada puede reducir las jubilaciones o provocar pérdidas de valor realizadas<sup>17</sup> debido a la liquidación de los ahorros cuando los precios de activos están deprimidos<sup>18</sup>. La decisión de permitir retiros anticipados debe considerar minuciosamente la medida en que esos retiros reducen las jubilaciones totales previstas. En los sistemas que se sustentan sobre múltiples pilares, con uno o más componentes de prestaciones definidas (incluidas prestaciones por vejez básicas no contributivas) que garantizan una prestación jubilatoria adecuada, las reglas de retiro anticipado pueden ser más permisivas. En los países en los que preponderan los planes privados y obligatorios de contribuciones definidas entre los ingresos jubilatorios, el impacto de retiros anticipados podría ser más problemático y exigir prudencia. Por lo tanto, si bien el hecho de permitir retiros anticipados parciales de las cuentas de jubilación de contribuciones definidas es una opción de política admisible, tales medidas deben diseñarse de manera conservadora, teniendo en cuenta sus posibles consecuencias en materia fiscal y de bienestar social.

## REFERENCIAS

---

- Benítez-Silva, Hugo, Richard Disney, y Sergi Jiménez-Martín, 2009, «[Disability, Capacity for Work and the Business Cycle: An International Perspective](#)» 15 de septiembre de 2009 (París: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).
- Maestas, Nicole, Kathleen J. Mullen, y Alexander Strand, 2015, «Disability Insurance and the Great Recession», Vol. 105, No. 5, páginas 177–82.
- Juan Yermo y Clara Severinson, 1 de julio de 2020, «[The Impact of the Financial Crisis on Defined Benefit Plans and the Need for Counter-Cyclical Funding Regulations](#)», OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 3 (París Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), «[Retirement Savings in Time of COVID-19](#)», 22 de junio de 2020 (París: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).

---

<sup>17</sup> Las variaciones en los precios de los activos se ven reflejadas en las cuentas de los planes de pensiones y en los valores de las cuentas individuales de forma continua; sin embargo, solo se convierten en una pérdida permanente de bienestar social si los activos se liquidan en momentos en que los precios de los activos se encuentran en niveles deprimidos.

<sup>18</sup> Véase en Yermo y Severinson (2020) un análisis más exhaustivo de las consideraciones regulatorias y sobre políticas relacionadas con los planes de pensiones de contribuciones definidas.