

Informe FIAP:

PRINCIPAL CAUSA DE REVERSIONES A SISTEMAS DE REPARTO FUE UNA DETERIORADA SITUACIÓN FISCAL

- **Crisis económica y financiera internacional de 2008 fue determinante en el caso de países de la Europa del Este, mientras que en Argentina se buscó financiar pensiones a personas que no cumplían requisitos para jubilar.**

Los opositores a los sistemas de pensiones de ahorro y capitalización en cuentas individuales gestionadas por empresas privadas, sostienen que varios países “han debido volver al reparto en sus programas de pensiones a raíz del fracaso de los sistemas privados de pensiones obligatorios”, e incluso se han dado la tarea de difundir once pasos para retornar a los esquemas públicos. Para la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, FIAP, en cambio, ese impulso se alimenta de argumentos falsos y populismo.

Para refutar esa campaña, promovida en parte por visiones ideológicas, la FIAP preparó un estudio de 150 páginas que refuta dichos argumentos y pasa revista a la situación de Argentina, único país latinoamericano que canceló el sistema de capitalización individual, y a la de siete países de Europa Central y del Este que dieron vuelta atrás luego de la crisis sub prime de 2008 y en la antesala de ingresar a la Unión Europea.

Los argumentos en favor del reparto total o con acumulación colectiva que se repiten en foros de opinión pública o asambleas legislativas, provienen del Documento de Trabajo N° 63 de la OIT, informe realizado por cinco profesionales del organismo y que no cuenta con la firma de la entidad. Al respecto, el trabajo de FIAP dice que los opositores al ahorro individual “no presentan los argumentos técnicos que motivaron estas reversiones y se utilizan, en cambio, argumentos meramente especulativos o derechamente ideológicos”.

Argentina

La reforma de pensiones de Argentina creó en 1994 un sistema mixto y abrió la opción de cotizar el 11% del salario en una Administradora de Fondos de Jubilación y Pensiones (AFJP), obteniendo con estos aportes una Prestación Adicional por Permanencia. El 90% de los trabajadores escogió el sistema de capitalización y solo el 10% el sistema público de reparto. Pero a contar del 2005 y hasta el 2008, el

gobierno adoptó medidas para incentivar el retorno al régimen de reparto en las pensiones complementarias e incluso algunas personas fueron obligadas a traspasarse a este régimen.

“Estas medidas buscaban financiar una parte del gasto fiscal asociado a prestaciones de jubilación concedidas a personas que no cumplían con los requisitos (“moratorias”) y a otros beneficios de seguridad social”, costo que en el 2007 -año en que Cristina Fernández de Kirchner fue electa presidenta- representó el 1,2% del PIB y cubrió a 1.700.000 personas, llegándose luego a un total de casi tres millones. Y después de varios años de promover el reingreso al sistema de reparto, con un pobre resultado, en el 2008 el gobierno obligó el retorno de todos los trabajadores a ese régimen, nacionalizó los fondos de jubilaciones y pensiones administrados por las AFJP y eliminó el sistema de capitalización individual.

Los argumentos del gobierno para ello fueron la desvalorización de las inversiones de los fondos de jubilaciones y pensiones por la crisis financiera internacional de 2008. Sin embargo, la caída en el valor de los fondos se explica fundamentalmente por la desvalorización de los títulos públicos argentinos y de las acciones de empresas locales. Además, los fondos de pensiones recuperaron las pérdidas ocasionadas por la crisis financiera en los años siguientes en todos los sistemas de capitalización individual de los países latinoamericanos.

La evidencia sugiere que la nacionalización fue utilizada más bien para obtener recursos adicionales para financiar moratorias generosas que consumieron más de 15% del PIB entre 2006 y 2014 y otros beneficios de seguridad social, y probablemente también para “maquillar” las cifras financieras de corto plazo del gobierno nacional, afectadas por una política fiscal más expansiva aplicada durante la crisis financiera de 2008-2009, según señalan analistas de prestigio.

Prestigiosos analistas internacionales como Nicholas Barr y Peter Diamond concluyen también que la decisión de Argentina de abandonar el sistema de cuentas individuales y transferir los flujos de cotizaciones y el stock de fondos al régimen de reparto, fue principalmente por razones fiscales. El informe de FIAP señala que, según expertos argentinos, la reversión dio al Gobierno la posibilidad de manejar políticamente las inversiones de los fondos de pensiones y nombrar directores en las principales empresas de ese país.

Del mismo modo, la FIAP refuta varios otros ejemplos de países que hipotéticamente habrían revertido sus sistemas de ahorro y capitalización. En **Ecuador, Venezuela y Nicaragua** nunca se implementaron sistemas de

capitalización individual, “por lo que no había nada que revertir, mientras que en **Bolivia** la capitalización individual no ha sido revertida, sino que sólo se intenta que la administración pase de manos privadas a públicas”.

Europa Central y del Este

Entre 1999 y 2008, nueve de once países de Europa Central y del Este (ECE) implementaron reformas que incluían un pilar de capitalización individual que complementaba sus sistemas de reparto. En general, la cotización al pilar de capitalización individual era de carácter obligatorio para los trabajadores más jóvenes, pero optativa para los trabajadores de mayor edad y era descontada de lo que se contribuía al esquema de reparto.

El informe incluye un estudio (2020) de Agnieszka Chłoń-Domińczak, experta internacional, quien señala las razones que justificaron diversificar el financiamiento de las pensiones mediante un programa obligatorio de capitalización individual. Primero, reducción del gasto público en pensiones a largo plazo. Segundo, contar con un mayor ahorro y, por lo tanto, un mayor crecimiento económico que ayudaría a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y estimularía el desarrollo de los mercados de capitales. Por último, proteger al sistema de pensiones de las presiones políticas, ya que los futuros aumentos en las pensiones serían posibles solo si las contribuciones aumentaran en el presente.

Para Chłoń-Domińczak, la introducción de un esquema de capitalización individual fue vista como la solución a los problemas del sistema público de reparto, al tiempo que estimularía la eficiencia económica y social de los sistemas de pensiones.

Tras el estallido de la crisis económica y financiera mundial de 2008, entre 2009 y 2011 siete de los nueve países que habían reformado sus sistemas de pensiones decidieron introducir medidas que redujeran el tamaño inicial del componente de capitalización individual del sistema, con cambios adicionales que han continuado desde entonces.

Estas decisiones de reversión no tienen relación alguna con el funcionamiento de los sistemas de capitalización individual, lo que se analiza país por país, sino que “fueron impulsadas principalmente por la situación fiscal de los países y llevadas a cabo a pesar de la aceleración prevista del envejecimiento de la población”.

En paralelo con lo anterior se produjo una controversia importante entre la Comunidad Europea (CE) y los nuevos estados miembros de Europa Central y del Este (ECE), con respecto a la definición de las contribuciones transferidas al esquema

obligatorio de capitalización individual. Los nuevos estados miembros opinaban que las contribuciones desviadas a estos esquemas y los activos acumulados deberían ser tratados como parte de las finanzas públicas. Sin embargo, Eurostat y la CE no estuvieron de acuerdo y a partir de 2007, después del período de transición inicial, los costos de transición de la reforma de pensiones se contabilizaron por completo en las cifras de déficit y deuda del gobierno general.

Lo anterior llevó a un aumento sustancial en el déficit público y en las cifras de deuda para los nuevos estados miembros, a la luz de los criterios de Maastricht establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en cuanto a déficit fiscal. Con ello, cambió radicalmente el foco de atención en la política de pensiones.

Los gobiernos que revirtieron sus sistemas de capitalización individual utilizaron los activos acumulados como “alcancías” para cubrir otros gastos (más allá de pensiones). Asimismo, se indica que el traspaso de los fondos de pensiones privados hacia las arcas públicas fue una de las consecuencias perversas de los requisitos del PEC, que por un lado restringió los niveles de deuda y déficit del gobierno y, por otro, no trató los activos acumulados en los fondos obligatorios como parte del sistema público.

Breve descripción de reversiones en los programas de capitalización individual

| País | Breve descripción de la reversión |
|------------|--|
| Argentina | Reversión completa y permanente del programa de capitalización individual y unificación con el régimen público de reparto, junto con la eliminación de las AFJP, a contar del 9 de diciembre de 2008: los fondos acumulados por los trabajadores en el régimen de capitalización fueron transferidos al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (creado en 2007). |
| Bolivia | Eliminación de las AFP asumiendo una entidad estatal la administración de las cuentas individuales: el 10 de diciembre de 2010 entró en vigor una nueva ley de reforma de las pensiones (Ley N ° 065) que creó el Sistema Integrado de Pensiones (SIP), nacionalizando el programa de cuentas individuales (cuentas individuales se mantienen, pero ahora serán administradas por una entidad estatal). Sin embargo, hasta la fecha dicha entidad estatal no inicia su operación y en la práctica las AFP continúan administrando las cuentas individuales. |
| Estonia | Reducción temporal de contribuciones con compensación posterior: reducción de tasa de contribución al programa de capitalización individual de 6% a 0% entre junio de 2009 y junio de 2011 (estos 6 puntos porcentuales se desviaron al sistema de reparto); incremento gradual en la tasa de contribución al programa de capitalización desde 2011 (3% en enero 2011; 6% en enero 2012; desde 2014 a 2017 tasa sube a 8%). |
| Eslovaquia | Reducción permanente en contribuciones + opción libre de entrada/salida al programa de capitalización: reducción de tasa de contribución al programa de capitalización individual de 9% a 4% en 2013; desde 2017 la tasa se incrementa en 0,5 p.p. hasta llegar a 6% en 2024; libre opción de entrada y salida en el programa de capitalización desde 2008 con opción de cambio cada 2 años. Nuevos entrantes son asignados por defecto al sistema de reparto, pero pueden cambiarse al sistema de capitalización individual antes de cumplir 35 años. |
| Hungría | Reversión completa y permanente: tasa de contribución al programa de capitalización individual se redujo a 0% en enero de 2011 y los activos acumulados se transfirieron al sistema de reparto. |
| Letonia | Reducción parcial de contribuciones: reducción de tasa de contribución al programa de capitalización individual del 8% al 2% en mayo 2009; tasa se incrementó al 4% desde 2013. |
| Lituania | Reducción parcial de contribuciones: reducción de tasa de contribución al programa de capitalización individual de 5,5% a 2% en julio 2009; en enero 2012 la tasa se redujo nuevamente a 1,5%, después aumentó a 2,5% en enero 2013; en enero 2014 aumentó a 3% (2% aporte obligatorio y 1% aporte voluntario); contribución adicional en 2% entre 2016-2019. |
| Polonia | Reducción permanente en contribuciones y reversión parcial: en mayo 2011 la tasa de contribución al programa de capitalización individual se redujo del 7,3% al 2,3%; desde febrero 2014 la tasa se redujo a 2,92% y los activos de los fondos privados de pensiones invertidos en bonos estatales fueron transferidos al programa de reparto. Los activos de las cuentas individuales de pensiones son transferidos gradualmente al sistema de reparto con 10 años de anterioridad al retiro. En 2019 el gobierno anunció que el sistema de capitalización individual será eliminado y los saldos de las cuentas individuales podrán ser o bien retirados (con una comisión de 15%) o depositados en cuentas nocionales. |
| Rumania | Reducción temporal de contribuciones: el incremento planeado en la tasa de contribución al programa de capitalización individual (del 2% al 6%) se congeló durante 2008 y 2010; en 2011 la tasa aumentó a 2,5%; y de ahí se incrementó en 0,5 p.p. por año, hasta llegar a 5% en 2015; en 2018 la tasa fue de 5,1%. En 2019 se redujo a 3,75% y el sistema de capitalización individual se hizo voluntario. En 2020 la tasa volvió a incrementarse a 5%. |

Fuente: Chłoń-Domińczak (2020) sobre la base de Schwarz y Arias (2014) y Bielawska et al. (2018).

