RESEÑA DE PROCESOS DE REFORMA Y SISTEMAS PREVISIONALES

Enseñanzas para Uruguay

Agustín Iturralde
Sofía Cancela
Ignacio Lynch
Federico Golffeld

CED
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO

ÍNDICE

Introducción 2
Tendencias mundiales, ¿hacia dónde se está avanzando? 4
Principios fundamentales de un sistema de pensiones 7
Análisis de procesos de reforma 7
Análisis de sistemas de pensiones 20
Aprendizajes para Uruguay 47
Conclusión 51
Bibliografía 53

Introducción

La dinámica demográfica ha obligado a la revisión de los sistemas de pensiones en muchos países. El avance tecnológico y científico han traído aparejados vidas más largas y confortables. Sin embargo, la contraparte de esto está siendo la erosión del bono demográfico en muchos países. Desde principios del siglo XX, la demografía del Uruguay ha tenido comportamientos muy similares a los de países de Europa. La pirámide poblacional regresiva de nuestro país (base más delgada que el centro y cima relativamente ancha) es producto de la reducción de las tasas de fecundidad y del aumento de la esperanza de vida. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE), entre 1996 y 2020, el número de nacimientos disminuyó un 39%.

Históricamente, el país tiene la característica de contar con instituciones sólidas, creíbles y duraderas; el sistema de seguridad social no ha sido la excepción, caracterizándose por aportes de gobiernos de distinto tinte político, en distintos momentos del tiempo. Esto hace que el actual sistema sea resultado de una construcción histórica.

Actualmente, el sistema de pensiones uruguayo presenta fortalezas con respecto al resto de países de la región. "Los programas previsionales han contribuido decididamente a que la pobreza hoy sea reducida entre los adultos mayores" (CESS, 2021, p.17). Uruguay cuenta con los menores niveles de informalidad de la región, lo que deriva en altos niveles de cobertura (aproximadamente 80% de la población económicamente activa). Además, la tasa de reemplazo se sitúa en el orden del 60% del salario de referencia (120% en los quintiles más pobres), lo que representa un buen nivel en la comparación internacional.

Sin embargo, todavía persisten desafíos para el sistema. Como se mencionó anteriormente, el bono demográfico se ha agotado y la estructura demográfica está poniendo en una trayectoria explosiva a la sustentabilidad del sistema. Los niveles de gasto público destinados a la seguridad social rondaron el 11,1% del Producto Interior Bruto (PIB) en 2019 y de no hacerse ajustes se estima que será del orden del 13,5% en 2070 (CESS, 2021). Estos valores son altos si los comparamos con países cotidianamente asociados a fuertes estados de bienestar. Además, se continúan arrastrando problemas a la hora de crear registros de historia laboral eficientes para el cómputo de años. El mercado laboral actual, cada vez más cambiante, nos obliga a tener la necesidad de adaptar las estructuras del sistema a las nuevas y dinámicas realidades que ocurren en lo referido al trabajo y sus formas.

Como se ha comentado, el sistema de pensiones es, fue y será un instrumento clave de integración y cohesión de la sociedad uruguaya. La dinámica poblacional y el nuevo mercado laboral nos obliga a redefinirlo, para preservar sus virtudes y corregir sus limitaciones. Esto implicará decisiones políticas difíciles y amplios recursos financieros. El desafío será entonces optimizar los recursos finitos de forma de materializar propuestas sensatas y tratar de lograr una cobertura tendiente a la universalidad, niveles de beneficios adecuados, de forma sostenible en el largo plazo.

El presente documento tiene como objetivo servir como insumo en el debate sobre la reforma del sistema de pensiones que tiene lugar en Uruguay actualmente. En el mismo, se hará hincapié en experiencias de procesos de reforma que son relevantes para la discusión y también se hará hincapié en las particularidades de los sistemas de pensiones de aquellos países que han resuelto con relativo éxito las cuestiones previsionales. Como veremos, estas reformas han sido provocadas por diversos motivos, se han llevado a cabo de distintas maneras y han conducido a resultados desiguales. Se pretende que este documento ayude a mostrar que ha sido beneficioso hacer y que no en materia de

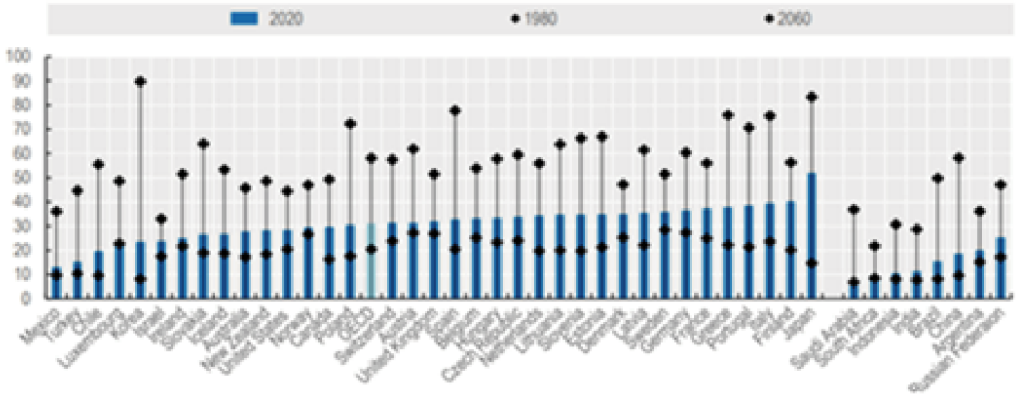
reformas en los sistemas de pensiones.

El documento se estructura de la siguiente manera: luego de esta introducción en el que se presentó un breve paneo sobre la situación actual del sistema de pensiones uruguayo, se pasará a hacer análisis de tendencias a nivel mundial sobre factores demográficos que justifican una actualización de los sistemas previsionales, y prácticas deseadas y/o comunes en materia de medidas implementadas. Posteriormente, se presentarán los principales fundamentos de los sistemas de pensiones. A continuación analizaremos los procesos (o intentos de) de reforma de una serie de países, algunos de ellos motivados por sostenibilidad (Brasil y España), otro por motivo de suficiencia (Chile) y otros por motivos de cobertura (Honduras, Perú y Colombia). En el siguiente apartado, expondremos una reseña de los sistemas que se puede considerar exitosos (Alemania, Reino Unido, Países Bajos y Canadá), identificando cuales son las lecciones que Uruguay tiene para aprender del caso. Finalmente, dedicaremos un apartado a sistematizar los aprendizajes que entendemos dejan para la discusión uruguaya el análisis de procesos de reforma y sistemas de pensiones considerados; ordenaremos los mismos en tres categorías: elementos sistémicos, posibles herramientas a incorporar en Uruguay y consideraciones de economía política.

Tendencias mundiales, ¿hacia dónde se está avanzando?

De acuerdo a la Federación Internacional de Administradoras de Pensiones (FIAP), las finanzas de los sistemas de pensiones a nivel mundial se están viendo afectados fundamentalmente por cambios demográficos a raíz de aumentos en la esperanza de vida de las personas y la reducción de la tasa de natalidad (FIAP, 2020a). De esta manera, en los últimos 40 años se observa un incremento del 55% en la cantidad de adultos mayores de 65 años cada 100 personas en edad de trabajar (pasando de 20 a 31) en países de la OCDE (OECD, 2019). Realizando proyecciones, para el 2060 se espera que el número llegue a 58 personas mayores a 65 años cada 100 personas, casi duplicando la cifra actual. En lo que respecta puntualmente a América Latina, de acuerdo al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), se estima que en los próximos 30 años la población de al menos 65 años representará un 18% del total, mientras que la población de 80 años o más representará de un 2% a un 5% de la población total latinoamericana. Sin embargo, cabe recalcar que el envejecimiento poblacional de América Latina dista de ser homogéneo, ya que en países pertenecientes al cono sur existen 4 trabajadores por cada adulto mayor, mientras que en países centroamericanos esa cifra ronda los 9 (Álvarez et al., 2020).

Número de personas mayores de 65 años cada 100 personas en edad de trabajar (20-64), 1980-2060



Nota. Adaptado de *The average old-age to working-age ratio will almost double in the next 40 years* (p.20) por OECD, 2019.

Observando la gráfica precedente, el número proyectado de personas mayores de 65 años cada 100 personas en edad de trabajar va a ser ampliamente mayor en 40 años para países como Corea y Polonia. Enfocándonos en países de América Latina, Brasil va a contar con un envejecimiento poblacional notorio dentro de 40 años.

Analizando puntualmente la esperanza de vida y la tasa de fertilidad, mientras que la esperanza de vida se espera que continúe incrementándose a un ritmo relativamente constante, la tasa de fertilidad continuará en niveles muy bajos luego de la notoria caída observada en la segunda mitad del siglo XX (OECD, 2019).

De esta manera, contando por un lado con una población con creciente esperanza de vida (y que por lo tanto recibirá una pensión por más tiempo) y una menor tasa de fertilidad, existirá una menor masa laboral activa para hacer frente a mayores jubilaciones.

Otro fenómeno presente en los mercados laborales a nivel mundial es el cambio tecnológico, el cual trae aparejado en muchos casos la sustitución del hombre por tecnología en

Evolución de la esperanza de vida y tasa de fertilidad

Nota. Adaptado de Figure 1.4. Projected life expectancy at age 65 keeps increasing while fertility remains low (p.21) por OECD, 2019

tareas tendientes a ser rutinarias (tanto de naturaleza manual como cognitivas simples). Tanto por pérdida de empleo formal como por reducción salarial, esto puede causar una disminución en la recaudación de los sistemas de protección social. Esto impacta no solo para los ingresos corrientes de los sistemas de pensiones, sino también, para el gasto y la sostenibilidad, al incidir sobre las trayectorias laborales y con ello en el número de cotizaciones a la edad de retiro. Tanto densidad de contribuciones como requerimientos legales determinan el derecho, o la falta del mismo, y el monto a percibir bajo concepto de pensión (Álvarez et al., 2020).

En consecuencia, muchos países se han visto obligados a llevar a cabo reformas paramétricas (sea integrales o parciales), representadas principalmente por aumentos de la edad de jubilación, aumento de la tasa de contribución, aumento de años necesarios de aporte y/o introducción de ajustes a la fórmula de indexación de las pensiones entre otros (FIAP, 2020).

Para aquellos países donde las reformas en los sistemas de seguridad pensiones tienen como objetivo remediar la insostenibilidad, una medida común ha sido el aumento de la edad de retiro (OECD, 2019). Esta medida es atractiva ya que a priori, no implicaría afectar (negativamente) los beneficios a percibir. De acuerdo a la CAF "el incremento de las edades mínimas de retiro tiene impactos cuantitativamente significativos sobre el equilibrio actuarial entre prestaciones y contribuciones" (Álvarez et al., 2020, p.206). Por su parte, las edades de retiro normales para personas que entran en la actualidad al mercado laboral, se espera que sea 5 años mayor a la actual para países como Dinamarca, Estonia y Países Bajos.

Otra alternativa que ha resultado efectiva en países de la OCDE es la modificación en las condiciones impuestas para el retiro temprano. Se ha apostado a fijar condiciones más rígidas de acceso al retiro temprano, tanto a través del aumento de la edad mínima aceptada para el retiro temprano, como a través de mayores penalidades asociadas. Las edades mínimas fijadas para el retiro temprano han ido en aumento desde 2004 a 2018 (OECD, 2019).

Aparte del aumento de la edad de retiro, los incentivos para el retiro tardío y endurecimiento de las condiciones para el retiro temprano, hay otro elemento útil a efectos de fomentar una mayor sostenibilidad en los sistemas de pensiones: años mínimos de aporte. Para el caso particular de América Latina, que cuenta con un nivel de informalidad elevado, los años mínimos de aportes requeridos son muy elevados, lo cual actúa de manera regresiva ya que termina fomentando y ahondando la informalidad. Niveles muy altos de requerimiento mínimo de años de aporte desincentiva el ingreso al mercado formal de trabajo, fomenta soluciones ad-hoc para los trabajadores que no alcanzan dicho mínimo introduciendo de esta manera incentivos adversos para la formalidad. Los países de América Latina con mayor mínimo de años de aporte son Uruguay y Argentina (Álvarez et al., 2020)

Otro tema que ha sido un mecanismo de ajuste es el monto de las pensiones contributivas. Las altas tasas de reemplazo de los sistemas de beneficio definido es uno de los

hechos más frecuentes dentro de los sistemas de pensiones en América Latina, ante lo que se propone como solución no solamente la reducción de las tasas de reemplazo sino que se incluyan mecanismos de ajuste automático que vinculen el monto de los beneficios con la evolución de la esperanza de vida del país (Álvarez et al., 2020). Para sistemas de contribución definida con bajas tasas de reemplazo "la solución a este problema requiere, además de aumentar las tasas de las contribuciones en algunos países donde son insuficientes, subsidiar a los trabajadores de bajos ingresos, complementando el monto de la anualidad proveniente de la capitalización" (Álvarez et al., 2020, p.208). Los autores establecen que a partir de ello, surgen desafíos, como asegurar la comprensión por parte de los trabajadores del funcionamiento del sistema (para lo cual se propone que los sistemas inviertan en estrategias de comunicación e información) y que de esa manera su pensión futura no les sea completamente incierta (complementado con el hecho de que factores claves de un sistema jubilatorio, como lo son los años mínimos de retiro o los montos de las pensiones no dependan de decisiones administrativas del gobierno de turno).

Otro ítem que es necesario tener en cuenta dentro del sistema de pensiones según CAF (Álvarez et al., 2020) es la presencia de trabajadores por cuenta propia. Los sistemas de pensiones tradicionales se diseñaron bajo una concepción donde la forma principal de trabajo era la del trabajo asalariado, dejando por fuera a trabajadores informales y cuentapropistas. Para los trabajadores independientes o cuentapropistas, es primordial que el diseño del sistema de pensiones no favorezca el aporte de uno u otro, particularmente, para los emprendimientos de subsistencia, los montos de los aportes deben ser bajos y los procedimientos administrativos suficientemente simples para favorecer su inclusión. En estos casos, al igual que con los asalariados de ingresos bajos, que el Estado complemente o subsidie parte de los aportes se torna una práctica deseable. Los trabajadores independientes tienden a aportar menos comparado con asalariados que perciben sueldos similares, ya que tienen más control al momento de determinar el ingreso frente al cual se imputa el aporte y en la mayoría de los casos no es requerido que formen parte de sistemas de capitalización. De esta manera, gran parte de los trabajadores independientes o cuentapropistas reciben pensiones menores a la de los asalariados: para un asalariado y un cuentapropista que perciben ambos el salario promedio, la pensión que recibirá el cuentapropista será un 79% de la pensión recibida por el asalariado (OECD, 2019). Para intentar salvar este problema, la OCDE propone que tanto los regímenes obligatorios como voluntarios de aporte deben estar diseñados para atraer asalariados y trabajadores independientes por igual. Reformas que logren esto (y por lo tanto mitiguen las disparidades existentes entre trabajadores asalariados e independientes), traerán aparejado un sistema de protección social más justo, reduciendo desigualdades. Para lo que son las pequeñas y medianas empresas (PYMES), ni aportes ni procedimientos deben ser un obstáculo para operar en la formalidad.

Finalmente, otro punto para analizar referente a los sistemas de pensiones es la cobertura y el monto de las pensiones no contributivas, ya que la existencia de éstas ha contribuido a disminuir desigualdades y pobreza en los adultos mayores. En aquellos países que tienen sistemas no contributivos sólidos, el desafío consiste en establecer el monto adecuado de los mismos. Aquellos países que tienen elevada informalidad y bajos niveles de cobertura, las pensiones no contributivas son la herramienta para incrementar la cobertura en el corto o mediano plazo. Haciendo mención a las edades de acceso a las pensiones no contributivas, se distinguen Bolivia y Colombia con edades de acceso demasiado bajas (60 en Bolivia y en Colombia 54 años para mujeres y 59 años para los hombres). Elevar la edad de acceso a la pensión no contributiva podría tener un doble efecto, por un lado permitir otorgar pensiones más elevadas y por otro proveer mayores incentivos al trabajo en el tramo de población de 60 a 65 años (Álvarez et al., 2020).

Principios fundamentales de un sistema de pensiones

En la presente sección se introducirán algunos elementos considerados deseables para los sistemas de pensiones, en base a Mesa-Lago (2004):

A. Universalidad de la cobertura: refiere a que todas las personas tienen derecho a que el sistema las cubra.
B. Igualdad, equidad o uniformidad en el trato: las prestaciones no deben ser discriminatorias en base a raza, sexo, idioma, religión, política, nacionalidad, propiedad, ingreso u otras causas.
C. Solidaridad y redistribución del ingreso: los sistemas de pensiones son una herramienta importante para fomentar la solidaridad (intergeneracional e intrageneracional), la redistribución del ingreso y el alivio de la pobreza.
D. Comprensividad y suficiencia de las prestaciones: debe brindarse seguridad en materia de ingresos y permitir que los asegurados atiendan sus necesidades, permitiendo la suavización del consumo de las personas a lo largo de su ciclo de vida.
E. Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión: refiere a que los regímenes de pensiones deben administrarse de forma transparente, con costos administrativos tan bajos como sea posible y una fuerte participación de los involucrados.
F. Sostenibilidad financiera: un régimen de pensiones debe asegurar la posibilidad de que las prestaciones futuras puedan ser pagadas.

Análisis de procesos de reforma

En una primera instancia se analizarán los procesos de reforma en países cuyo objetivo principal era paliar la insostenibilidad fiscal (Brasil y España) y que por lo tanto comparten motivación con el caso uruguayo. Luego analizamos la reforma chilena, motivada por problemas vinculados a suficiencia. Finalmente, se comentarán brevemente experiencias latinoamericanas donde los procesos de reforma fueron motivados por una mayor cobertura.

En todos los casos se analizarán los procesos de reforma buscando extraer enseñanzas para nuestro país.

Procesos de reforma con motivación fiscal

BRASIL

A) Motivaciones y punto de partida

La sociedad brasileña se encuentra en una transición demográfica (Dias Mesquita, 29 de mayo de 2018). Para 2050 se espera que la esperanza de vida supere los 80 años, una tasa de dependencia que duplica la actual, y el triple de personas mayores de 65 años. Esta situación, sumada a caídas o estancamiento del PIB, generosas pensiones a empleados públicos y un sistema jubilatorio del estilo de pay as you go (donde los aportes de la población activa financian las jubilaciones en ese mismo momento), condicionaron a Brasil a encontrarse en una situación de incumplimiento con las pasividades en un corto plazo. Se consideraba al sistema de pensiones brasileño como insolvente.

De esta manera, las implicancias económicas y fiscales del sistema jubilatorio en el país vecino condujeron a que en principios de 2018 tanto Fitch como Standard & Poor's bajaran su calificación dada la actitud pasiva del gobierno frente a la necesidad de reformas (Corcoll, 18 de julio de 2019). Ello significa, naturalmente, que la deuda se torna más cara para el país limitando los recursos financieros de los que éste dispone.

Tomando en cuenta la evolución del mercado laboral, en 1988 por cada 100 personas en edad de trabajar había 6 personas mayores a 65 años, mientras que en 2015 por cada 100 personas en edad de trabajar 12 eran las personas mayores a 65 años. Dado que los brasileños se retiraban (previo a la reforma) a los 58 años en promedio, el aumento de la esperanza de vida (de 64 años en 1988 a 75 años en 2017), implicó un aumento de 6 años de cobertura a casi dos décadas. Los impactos negativos de una mayor esperanza de vida, se ven acrecentados por la caída en la tasa de fertilidad, que cae de 3.1 en 1988 a 1.75 en el año 2014.

De acuerdo con lo establecido por Días Mesquita (29 de mayo de 2018), el punto de partida de la reforma no solo se basa en factores demográficos, sino en desigualdad. El sistema jubilatorio brasileño previo a la reforma contaba con dos regímenes diferentes, uno para el sector privado, y otro para el sector público, donde el último era beneficiado por sobre el primero. Específicamente, en promedio, aproximadamente un millón de jubilados del sector público recibían poco más de 8.500 reales mensuales, mientras que 30 millones de jubilados provenientes del sector privado percibían en promedio menos de 1.500 reales por mes. Aún más, teniendo en cuenta que los trabajadores públicos contemplan políticos, militares y demás, tienden a beneficiar a clases altas profundizando desigualdades ya existentes.

En este contexto, durante el gobierno de Jair Bolsonaro, a principios de 2019 se impulsa la reforma en seguridad social en Brasil, la cual busca capitalizar pensiones y endurecer condiciones de jubilación.

B) Consideraciones sociales y políticas

El camino hacia la reforma tuvo intentos previos al de 2019. Las propuestas de cambios provisionales comenzaron en el 2016 pero no suscitó los consensos necesarios para avanzar en la reforma previsional. Entre 2017 y 2018, el debate parlamentario se centró en modificar las propuestas del Ejecutivo y flexibilizar las condiciones de acceso al retiro. Sin embargo, nuevamente, las propuestas no obtuvieron el apoyo transversal que se requería para aprobar la reforma y el proyecto de ley quedó sin ser votado en la Cámara de Diputados en 2018.

En febrero de 2019, se presentó al Congreso nacional un nuevo Proyecto de Enmienda Constitucional de reforma de la previsión social. La misma tenía muchas características en común con la presentada en 2016 (misma motivación y medidas centrales a implementar como aumento de la edad de retiro y reducción de prestaciones), solo que esta vez el ahorro propuesto era ampliamente mayor, por lo que las condiciones, si bien las mismas en concepto, eran más restrictivas (Arenas de Mesa, 2019).

En la presentación de la reforma, el Ejecutivo aportó estimaciones de las economías que se generarían con el proyecto, e indicó que el proyecto de reforma previsional implicaría un ahorro fiscal equivalente a 1.072 millones de reales (287 millones de dólares) en diez años (Arenas de Mesa, 2019). La cifra global presentada sobre el proyecto de 2019 supera las economías estimadas con el proyecto de 2016, lo que implicaría que las medidas propuestas son aún más restrictivas que las debatidas tres años antes en el congreso nacional brasileño

El camino para solventar esta situación implicó una reforma constitucional ya que el sistema jubilatorio brasileño se encontraba reglamentado en la constitución de 1988 (Brazil Institute, 22 de octubre de 2019). El 20 de febrero de 2019, el gobierno de Bolsonaro elevó su proyecto para reformar la seguridad social al congreso brasileño.

Para llevar a cabo la reforma en seguridad social, al ser necesaria la modificación de la constitución, son 4 las instancias de votación llevadas a cabo en el Congreso: dos en Cámara de Diputados y dos a nivel de Senadores. Dicha votación se lleva a cabo una vez aprobada la reforma por la Comisión Especial. La Comisión Especial (conformada el 4 de julio de 2019), la cual fue parlamentaria (Benites & Jimenez, 12 de julio de 2019) se encargó de estudiar y analizar la propuesta una vez ésta fuera aprobada por el Comité de Constitución y Justicia (23 de abril de 2019). El estudio llevado a cabo por la Comisión Especial consistió en 11 audiencias públicas. El 4 de Julio de 2019 la reforma del sistema jubilatorio es aprobada por la Comisión con 36 votos a favor y 13 en contra, y pasa a Cámara de Diputados. El 10 de julio la Cámara de diputados lleva a cabo la primera ronda de votación y cuenta con 379 votos a favor y 131 en contra (los votos a favor superan en 74 los necesarios para seguir con el proceso de reforma). La segunda ronda de votación se da el 6 de agosto con 370 votos a favor y 124 en contra, por lo que pasa a Cámara de Senadores. La cámara de Senadores lleva a cabo la segunda votación el 22 de Octubre, con una primera votación de 56 a favor y 19 en contra, y 60 vs 19 en la segunda.

Al día 26 de febrero las encuestas de opinión en Brasil mostraron que el 45,6% de la población rechazaban la propuesta de reforma presentada por Jair Bolsonaro mientras

el 43,4% la consideraba necesaria. Por su parte, la Confederación Nacional de Industria de Brasil realizó una encuesta y concluyó que si bien el 72% de la población considera la reforma necesaria, en mayo de 2019 tan solo el 39% estaba a favor de la propuesta actual y 36% de los encuestados aseguraron que comprendían los puntos principales tratados en la misma (Brazil Institute, 22 de octubre de 2019).

En lo que respecta a partidos políticos, si bien la oposición está conformada por el Partido Socialista brasileño y el Partido Democrático Laborista, en Cámara de diputados, 19 votos de los 59 que correspondían a dichos partidos aprobaron el proyecto (Benites & Jimenez, 12 de julio de 2019).

Las manifestaciones y huelgas formaron parte del proceso de reforma, representando así un contexto social de descontento. Argumentaban que poner fin al sistema solidario de seguridad social perjudicará más a la población económicamente vulnerable. Las edades de jubilación propuestas son de 65 años para hombres y 62 para mujeres, los cuales podrán recibir una pensión integral con al menos 40 años de aporte y 35 años respectivamente (20 y 15 años respectivamente para recibir una pensión parcial).

Varios fueron las propuestas de modificaciones a la misma (salvaguardando por ende la necesidad de que la misma sea llevada a cabo). Ya a comienzos del proceso, la Comisión Especial introdujo modificaciones en materia de cotización continua, trabajadores rurales y creación de un sistema de ahorro privado (Benites & Jimenez, 12 de julio de 2019). Otro ejemplo es representado por la bancada femenina, que conformó un grupo de trabajo a efectos de estudiar la propuesta de reforma y su impacto en la mujer, se propuso una edad de retiro mínima para la mujer distinta a la propuesta (incluyendo una edad mínima de retiro diferente para las trabajadoras rurales), cálculo de los beneficios a percibir, derechos por maternidad para trabajadoras y pensiones ante fallecimiento. A su vez, determinados partidos políticos expresaron preocupación respecto a la capitalización

del sistema y cuestionaron los impactos positivos esperados en materia económica. Éstos propusieron modificaciones respecto a las pensiones rurales, beneficios para discapacitados y mayores de 65 que se encontraran en situaciones precarias.

C) Resultado de la reforma

Tomando en cuenta lo analizado por la FIAP en 2020 (FIAP, 2020), en su documento se analizan las reformas paramétricas en los programas públicos de pensiones de reparto describiendo los cambios instaurados a partir de la reforma. Partiendo de la edad de retiro, la reforma jubilatoria de 2019 en Brasil tiene los siguientes aspectos fundamentales: se considera una edad mínima de jubilación, 62 años para mujeres y 65 para hombres. Este cambio fue significativo ya que Brasil no contaba con edad mínima de jubilación. En lo que refiere a los años de aporte, tanto para mujeres como hombres que ya se encuentren en el mercado laboral al momento de la reforma tendrán una contribución mínima de 15 años. Los hombres que ingresen al mercado laboral luego de implementada la reforma pensional tendrán que contribuir 20 años. Hay a su vez edades diferenciadas de retiro por sector de actividad. Las mujeres que desempeñen tareas rurales podrán jubilarse con 55 años, mientras que los hombres podrán hacerlo a los 60. Para ambos casos, la edad mínima de aporte es de 15 años.
Por su parte, tanto profesores como profesoras (que efectivamente se encuentren en ejercicio de funciones en magisterio) podrán jubilarse tras 25 años de aporte a los 60 y 57 años respectivamente. Finalmente, también se distingue a policías que podrán jubilarse a los 55 años de edad, con al menos 30 años de contribución y 25 años de ejercicio de funciones. Dentro de la categoría de policías se consideran agentes penitenciarios, policial legislativo, policía federal, policía caminera, policía caminera, policía civil, policía ferroviaria del Distrito Federal.

Cabe recalcar que la reforma no incluye a empleados estatales o municipales, sólo a los trabajadores privados y empleados públicos federales.

El ahorro esperado de esta reforma es de aproximadamente 175.000 millones de euros en 10 años, menor al ahorro esperado con la propuesta inicial, que alcanzaba los 265.000 millones de euros (Galarraga Gortázar, 23 de octubre de 2019). El ahorro obtenido a partir de un nuevo sistema de pensiones en Brasil fue un tema de gran controversia y debate, más allá de no ser un factor relevante a la hora de promover los principios fundamentales de un sistema de pensiones.

La existencia de la reforma previsional en Brasil resulta clave como primera señal en pos de corregir el desequilibrio fiscal y dar señales al mercado en cuanto a llevar a cabo otros ajustes necesarios. Ya en el transcurso de la reforma se pueden percibir señales positivas del mercado con un fortalecimiento del real frente al dólar, aumentos en el Índice Bovespa y valorización de bonos brasileños de la mano de la caída del riesgo país en el mes de mayo (Corcoll, 18 de julio de 2019)

ESPAÑA

A) Motivaciones y punto de partida

España no escapa de la realidad demográfica comentada previamente: una población altamente envejecida, con bajos niveles de natalidad y una alta esperanza de vida al nacer. Esto está transformando la estructura de la pirámide poblacional española, en la que está ganando importancia el colectivo de más de 65 años (19,64% en 2019 frente al 13,39% de 1990). Según los datos que muestra el Instituto Nacional de Estadística de España[1] , en 2020 el país contaba con 47.351.567 millones de habitantes.

Una particularidad del caso español es un cambio de paradigma, en el cual pasó de ser un país en donde era normal la emigración de sus habitantes a otros países (generalmente Sudamérica a principios del siglo XX), a ser un país receptor de inmigrantes. Se podría considerar que el boom inmigratorio en España se produjo en años de gran prosperidad económica para el país (desde 1998 a 2007) finalizando con la crisis económica producto de la explosión de la burbuja inmobiliaria. Según proyecciones demográficas de la época[2], en España (y a diferencia de proyecciones anteriores) se registraría un aumento de la población cercano al 15% durante el período 2008-2060, lo que supondría un incremento de unos 6,5 millones de personas.

Al momento, los inmigrantes ya han aportado una amplia población, mayoritariamente jóvenes, en edad de trabajar y de procrear, que ha ido aumentado las cohortes de mayor tamaño que registra la pirámide de la población nativa. La tasa de actividad laboral de la población de origen inmigrante es considerablemente más alta que la de los españoles. Según Eurostat (oficina de estadística de la Comisión Europea) ,España es el tercer país de la UE que más extranjeros nacionaliza. Entre 1995 y 2015, más de 1,2 millones de personas adquirieron la nacionalidad española. Pese a esta intensidad en el proceso migratorio, de igual forma las proyecciones de analistas internacionales hacían énfasis en el proceso de envejecimiento poblacional, que produciría una elevación de la relación entre activos y pasivo (según proyecciones del Instituto de Estadística Español, la tasa de dependencia pasará del 24,9% en 2010 al 60,6% en 2050). Aunque estos hechos son comunes para los países europeos, se producen de forma más acentuada en el caso español (Ayuso, et.al, 2013).

Sumado a esto, en el año 2008, con la crisis económica de la burbuja inmobiliaria, se perdieron muchos empleos y, por ende, cotizantes al sistema. Entre 2008 y 2013 se perdió el 15% de los cotizantes y casi el 10% de las cotizaciones (Zubiri, 2016). El resultado fue un deterioro progresivo de las cuentas de la Seguridad Social que en poco tiempo pasaron de tener superávit a experimentar un déficit sustancial. En el caso de España, la Comisión Europea estima que entre el año 2010 y el 2050, el gasto en pensiones contributivas en España, se incrementará del 8,9 al 15,5% del PIB.

En este sentido, cabe mencionar la existencia de compromisos fiscales de medio plazo establecidos en el Pacto de Estabilidad a nivel europeo (a los que España ha suscrito) y leyes de estabilidad presupuestaria a nivel nacional, las cuales funcionaban como guía para gestionar la política fiscal.

A la luz de la situación anterior, parecía necesario efectuar algunas reformas que garanticen la viabilidad financiera del sistema de pensiones en el futuro, de forma de no presionar a las finanzas públicas.

[1] Cifras obtenidas de la página del Instituto Nacional de Estadística.
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981

[2] Véase La Reforma del Sistema de Pensiones de España, Banco de España (2019)

B) Consideraciones sociales y políticas

El debate sobre la sostenibilidad de las pensiones en España lleva desarrollándose desde hace más de 25 años. A comienzos de la década de los noventa del siglo pasado la economía estaba en una crisis profunda y el debate político sobre la sostenibilidad a corto y largo plazo del sistema de pensiones crecía. En 1995, nace el Pacto de Toledo, en donde la idea era quitar las pensiones del debate político. Es decir que, a partir de ese momento, las reformas referidas a la seguridad social se tomarían por consenso, pensando en la sostenibilidad del sistema a largo plazo.

Con El Pacto de Toledo, entre 1997 y 2007 se adoptaron diversas medidas. Las más significativas fueron aumentar de 8 a 15 el número de años para el cálculo de la base reguladora, aprobar la revalorización de las pensiones según el Índice de Precios al Consumo (IPC) y establecer más incentivos al alargamiento de la vida laboral.

El Pacto inicial evolucionó hacia la denominada "Comisión Permanente de Seguimiento" que, en el mismo espíritu, ha buscado un consenso amplio en las sucesivas reformas de las pensiones, emitiendo un informe cada cinco años sobre la situación del sistema de la Seguridad Social, proponiendo soluciones. El último informe es el del 29 de diciembre de 2010.

Sin embargo, en la práctica no se ha logrado terminar de despolitizar el tema. Si bien es verdad que las recomendaciones de la Comisión se han logrado en consenso y buena parte de los documentos sobre las pensiones se han aprobado por acuerdo entre los principales grupos parlamentarios, no ha sucedido lo mismo en los momentos de votar las reformas. Por ejemplo, la reforma impulsada en 2011 (Partido Socialista Obrero Español, PSOE, en el gobierno) fue votada en contra por el Partido Popular (PP). Por su lado, en 2013 ocurrió lo contrario, en donde, fue el PSOE el que no votó dicha reforma (PP en el gobierno). En ambos casos, da la sensación de que uno y otro partido sabían que la reforma que su rival impulsaba eran necesarias aunque no estaban dispuestos a asumir el costo político ya que, al cambiar el gobierno de turno, las reformas no dieron marcha atrás.

En el mismo sentido, han existido resistencias a las Reformas aplicadas por el PP en 2013 por parte de la Unión General de Trabajadores de España (UGT). En dicho sentido, su Secretaria de Políticas Sociales, Empleo y Seguridad Social expresó "vivimos una situación anómala, pues llevamos tres años sin que esta normativa se aplique, gracias a que ha habido una movilización importante de todos los pensionistas de este país para que se diera marcha atrás a esta reforma" (UGT, 20 de enero de 2020).

C) Resultado del proceso

Como hemos mencionado, tanto en 2011 como en 2013, los distintos gobiernos españoles comenzaron a tomar medidas concretas para tratar de enfrentarse a los problemas del sistema.

En 2011 se aprobó en el Congreso la reforma del sistema de pensiones español bajo el nombre de "Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social" (Ley 27/2011). Se trata de una de las reformas más relevantes del sistema de pensiones español dado que realiza la modificación de dos parámetros clave del sistema:

I. La obligación de una mayor cantidad de años de cotización al sistema (número de años que se tienen en cuenta para calcular la pensión), pasando de 15 a 25 años.

II. El retraso progresivo en la edad de jubilación, de los 65 a los 67 años en 2027. Esta modificación supuso un cambio muy significativo, dado que la edad de jubilación a los 65 años se estableció en 1919 y no había sido modificada desde entonces.

    Luego en 2013, se realizó una nueva reforma (Ley 23/2013) en donde se introdujo un "factor de sostenibilidad" y se estableció la Indexación de las pensiones en función del nuevo "Índice de Revalorización de las Pensiones" (IRP) que está atado a la restricción presupuestaria del sistema de pensiones a lo largo del ciclo económico. Esta suplanta a la indexación de las pensiones en función del IPC.

El factor de sostenibilidad diseñado en España permite el ajuste automático de la pensión ante cambios futuros en la esperanza de vida. El objetivo del "factor de sostenibilidad", como ya existe en otros países europeos, consiste en garantizar el mismo tratamiento a aquellas personas que se jubilen con la misma edad y el mismo historial laboral, aunque pertenezcan a generaciones distintas. Sin un "factor de sostenibilidad", dos trabajadores con el mismo historial laboral (años cotizados y salarios) pero de generaciones diferentes que se jubilaran a la misma edad recibían, de media, un pago en pensiones distinto. Al recibir la misma pensión mensual, el trabajador de la generación con una mayor esperanza de vida obtendría en total un mayor montante en término de pensiones a lo largo de su jubilación. El objetivo del "factor de sostenibilidad" es tratar de asegurar que ambos trabajadores perciban la misma cantidad total. Para ello establece que aquel jubilado perteneciente a una generación con una esperanza de vida mayor perciba una menor pensión cada año.

El IRP se calcula como la diferencia entre el crecimiento de los ingresos, menos el crecimiento de los factores que determinan la evolución del gasto pensiones (el número de pensiones, y el efecto sustitución de las pensiones que abandonan el sistema y las nuevas) y una corrección gradual del déficit. Además, para tener en cuenta el ciclo económico para todas estas variables se calcula la media móvil de 11 años. A efectos prácticos, el IRP tiene un límite inferior del 0,25% y un límite superior de IPC más 0.5%.

Los cambios no estaban pautados para comenzar a funcionar de forma inmediata, sino a través de un calendario establecido, que permitiría al nuevo sistema estar en pleno funcionamiento en el año 2027. Sin embargo, los cambios impuestos en 2013 están todavía en suspenso ante las presiones sociales sobre el tema.

No hay lugar a dudas que tanto las reformas de 2011 cómo de 2013 han generado mucha polémica y una diversidad de opiniones. A pesar de ello, existe un gran acuerdo en que tanto las reformas de 2011 y 2013 no resuelven los problemas del sistema ni a corto ni a largo plazo.

Para Quilez (2012) las reformas de 2011 y 2013 fueron en la dirección de continuar financiando las jubilaciones actuales con las cotizaciones actuales, por lo que, "bajo este modelo, el mecanismo de ajuste posible es la reducción de la tasa de beneficio".

Por su parte, Zubir (2012) cataloga a las reformas como "injustas, insuficientes, y no en el mejor momento", al tiempo que en el mejor de los casos la baja de la tasa de beneficios garantiza un 50% de la sostenibilidad de las pensiones en el largo plazo". También el momento en que se realiza la reforma es debatible, ya que, si bien se debían tomar medidas urgentes, el momento económico del país no era el mejor.

Según Vidal Meliá (2013), la reforma se debería haber realizado mucho antes y sigue sin considerar el esfuerzo contributivo, no se basa en elementos actuariales explícitos, no incentiva la prolongación de los trabajadores en el mercado laboral y no contiene meca-

nismos para ser adaptada automáticamente ante los cambios demográficos.

En lo que refiere al factor de sustentabilidad, existen opiniones diversas. Por un lado, el "Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones" destaca que la importancia de la Reforma de 2013 fue establecer una restricción presupuestaria Intertemporal que garantiza la sostenibilidad de las pensiones y mejora la transparencia y credibilidad del sistema. Para Ramos Llanos (2011) dicho factor es una de las novedades más relevantes introducidas en las reformas de los últimos años y que implica la revisión periódica de los parámetros fundamentales que deben adaptarse a las nuevas condiciones sociales, demográficas y económicas. Valero, et. al., (2011) da especial importancia al factor de sostenibilidad; sin embargo, critica el hecho de que no se especifique cómo y qué parámetros fundamentales se modificarán en el futuro, respecto a la evolución de la esperanza de vida, así como si se realizará de manera automática o mediante aprobación política. Afirma que el factor de sostenibilidad es una medida acertada, siendo este la vinculación de la pensión con el aumento de la esperanza de vida y de la situación económica del país, lo que supondrá que las pensiones sean proporcionalmente menores a las actuales. Por su parte, Devesa y Domínguez (2013) señalan que la inclusión del factor en la reforma de 2013 consigue mejorar la equidad intergeneracional, puesto que incorpora en el sistema la corrección de la cuantía de la primera pensión y la tendencia dinámica del aumento en la esperanza de vida. Otro grupo de autores no cree necesario aplicar el factor (Serrano, García y Bravo, 2004) e incluso otros autores, como Zubiri (2012), proponen eliminarlo y proponen sustituirlo por un impuesto denominado contribución a la solidaridad.

Procesos de reforma con motivación fiscal

CHILE

A) Motivaciones y punto de partida

El sistema de pensiones chileno ha sufrido varias transformaciones. En 1924 se estableció una política pública de previsión social, bajo la modalidad de reparto. Dicho sistema fue administrado a través de cajas previsionales, donde cada una estableció las condiciones de afiliación y cobertura, así como la cantidad de recursos que iban a un fondo común con el cual se financiaban las diferentes prestaciones. Para 1980, el sistema da un giro radical dando lugar al "corazón" actual del sistema de pensiones. Este sistema estableció un mecanismo de financiamiento de carácter individual, a partir de los ahorros que cada trabajador realiza durante su vida laboral, con el objeto de costear su pensión.

La última reforma al sistema de pensiones data del año 2008. Esta fue motivada principalmente por las proyecciones de que una gran parte de la población no tendría ahorros suficientes para financiar su pensión en el futuro o accederían a pensiones de bajo monto. El resultado de esta reforma (Ley 20.255) incorpora:

I. Un Pilar Solidario de aportaciones no contributivas con financiamiento estatal, como complemento al sistema de capitalización individual.

II. La introducción de mecanismos de ahorro voluntario

III. Incentivación de la cotización temprana.

Sin embargo, el sistema implantado plenamente en la década de los 80 y depurado con la reforma de 2008 seguía teniendo críticas y detractores. Durante el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018), se estableció una Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema

de pensiones compuesta por 25 especialistas, que tenía como objetivo dar un diagnóstico sobre cuál era la situación de las pensiones en Chile y establecer medidas para mejorarla. La comisión plasmó su diagnóstico y recomendaciones en un informe final (Comisión Presidencial de Pensiones, 2015).

El sistema de pensiones chileno no presenta problemas de cobertura ni sostenibilidad, aunque sí en materia de suficiencia. "El sistema de pensiones en su dimensión civil muestra fortalezas en términos de cobertura, ya que las deficiencias ampliamente diagnosticadas del régimen de capitalización individual (baja cobertura entre sectores informales, mujeres, amplias lagunas previsionales en parte de la población, etc.) fueron exitosamente abordadas con la creación del Sistema de Pensiones Solidario en 2008 (...) La fuerte debilidad del sistema que cubre a civiles es la insuficiencia de las prestaciones, lo cual determina una fuerte caída de los ingresos de amplios segmentos de la población al momento de pensionar (Bentancor, 2020, p.53). En tanto, en términos de sostenibilidad financiera, las perspectivas son favorables". Comparando las pensiones pagadas entre los años 2007 y 2014 con la línea de la pobreza y el salario mínimo del año respectivo, los resultados indican que el 79% de las pensiones son inferiores al salario mínimo y el 44% son menores a la línea de la pobreza (Comisión Presidencial de Pensiones, 2015).

B) Consideraciones sociales y políticas

La organización de trabajadores "No más AFP" lideró en 2017 la campaña por un plebiscito (no vinculante) con el objetivo de verificar si la población quería continuar con el actual sistema de capitalización individual o si le gustaría volver al sistema de reparto solidario. El resultado arrojó un millón de votos, siendo un 96,76% de los votantes favorables a cambios en el sistema de pensiones.

Más recientemente, las fuertes protestas desarrolladas en Chile durante el año 2019 tenían como una de sus principales consignas "No más AFP", síntoma del rechazo que tiene la mayoría de la población en el actual sistema de pensiones:

- En una encuesta realizada en Santiago de Chile, el 63,9% indicaba que espera que sus ingresos como jubilados sean muy insuficientes, no alcanzando para vivir (Álvarez et al., 2020).
- "Existe una percepción de injusticia, en que la vida post-jubilación se transforma en una vida inimaginada y robada" (Gómez-Rubio et al., 2016, p.117)
- Las AFP se encuentran entre las instituciones que menor confianza generan en los ciudadanos y su gestión es señalada como determinante de las bajas pensiones.

Como resultado de esto, finalmente en 2018 el presidente Sebastián Piñera presentó un proyecto de ley para la reforma del sistema de seguridad social chileno.

En 2020 el parlamento habilitó en dos ocasiones retiros del 10% de los fondos previsionales, buscando amortiguar los efectos de corto plazo de la pandemia covid-19. En 2021 se habilitó el tercer retiro de fondos en menos de un año.

C) Resultado del proceso

El proyecto presentado fue aprobado por la Cámara de Diputados en noviembre de 2019 y se encuentra aún en trámite en el Senado. Las principales propuestas incluyen:

I. Expandir y fortalecer el Pilar Solidario, que pasará a cubrir al 80% de la población, en vez del 60% actual.

II. Crear un nuevo pilar contributivo: se incrementa en forma gradual en 6% el aporte del empleador al ahorro previsional de los trabajadores.

III. Garantía de Pensión Mínima: todos los nuevos pensionados, con 30 años de cotización y al menos 10 años de cotización en el Programa de Ahorro Colectivo Solidario (PACS), tendrán una pensión igual o superior al salario mínimo.

IV. Aumento de la competencia y nuevas regulaciones a las AFP.

Un desafío clave para el gobierno (que no tiene mayoría en ninguna de las cámaras del Congreso) es conseguir los votos de la oposición. El principal punto de discordia es quién administrará el nuevo aporte del empleador. Por otra parte, la falta de liderazgo y los problemas de popularidad y legitimidad presidencial representan un obstáculo para su aprobación.

En cuanto a los retiros de fondos previsionales, la medida ha recibido críticas de especialistas. El ministro de hacienda, Rodrigo Cerda, expresó que "las personas más vulnerables no les quedan fondos en las cuentas y, desde ese punto de vista, es una política que creemos que es bastante regresiva, no enfocada en los más pobres" (Blandón Ramírez, 2021).

La medida tendrá consecuencias negativas sobre el principal problema del sistema de pensiones, la suficiencia. David Bravo, quien lideró la Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema de pensiones durante el segundo gobierno de Michelle Bachelete afirmó que es un error "desmantelar los recursos del sistema de pensiones" para enfrentar la crisis económica, tratándose de "una política populista, irresponsable, cortoplacista, miope (...) las pensiones no solamente serán igualmente malas, sino que van a ser mucho peores" (Barría, 4 de enero de 2021).

Aprendizajes para Uruguay de los procesos de Brasil, España y Chile

En lo que respecta a Brasil, el país vecino continúa manteniendo la brecha jubilatoria por sexo y por sector de actividad. En lo que respecta a los trabajadores rurales, policías, y profesores o maestros, los mismos acceden a edades jubilatorias más tempranas que los trabajadores urbanos. Ya existían jubilaciones especiales para trabajadores que realizaran actividades definidas como peligrosas o insalubres, donde el trabajador debe demostrar la exposición real a agentes nocivos (sea físicos, biológicos, etc) (OIT, 2014). También los docentes contaban con beneficios previos que consistían en disminuciones en la cantidad de años de aporte (Carvalho Pinheiro & Paiva Vieira, 2000). Se mantiene el concepto de beneficio para dichas actividades otorgando edades de jubilación tempranas y distintas entre sí. Esto se opone a la tendencia observada hacia una homogeneización de condiciones y criterios para acceder a los fondos de retiro. En materia de procesos, es destacable la aprobación de una reforma del sistema de pensiones en el primer año de gobierno, pese a contar con un Parlamento altamente fragmentado.

Chile ha intentado recientemente mejorar los problemas de suficiencia a través de la incorporación de un pilar no contributivo como complemento al pilar contributivo de ahorro individual. Sin embargo, las protestas recientes demuestran que los problemas de legitimidad social persisten. La reforma que se encuentra en curso se encuentra amenazada por la baja popularidad presidencial. El sistema político ha mostrado deficiencias para procesar reclamos de la ciudadanía, sin lograr la aprobación de una reforma integral y acudiendo a la aprobación de medidas de corto plazo como los retiros de ahorros previsionales.

Por último, del caso español podemos extraer dos enseñanzas fundamentales. En un primer lugar, la necesidad de afrontar las reformas del sistema de pensiones en los momentos adecuados. El problema de sostenibilidad estructural que se acarreaba fue encubierto por un aumento de los cotizantes, explicado por un aumento en el empleo producto de la llamada "burbuja inmobiliaria española". La crisis que comienza en España a partir de 2008 dejó al descubierto la urgencia de una reforma que se podría haber hecho antes en condiciones no adversas. La segunda enseñanza que nos deja, es la importancia de los consensos para la implementación y legitimidad de las reformas. Si bien en el caso español, las pensiones están fuera del espectro político (Pacto de Toledo), a la hora de votar las leyes esto no ocurre. Diagnósticos y recomendaciones que entre los técnicos de los distintos partidos son realizadas en acuerdo, ven su freno a la hora de que el sistema político vote las leyes (y se enfrente a la opinión pública).

Procesos de reforma motivadas por mayores niveles de cobertura

En este apartado se analizarán los procesos de reforma en Colombia, Honduras y Perú.

En el caso de Colombia la última reforma pensional llevada a cabo fue aprobada en 1993 y se comenzó a implementar en 1994 motivada principalmente por la universalización del aseguramiento social en respuesta al muy bajo nivel de cobertura (Azuero Zuñiga, 2020). Junto con modificaciones posteriores (2012 y 2015), Colombia cuenta con dos regímenes paralelos, uno de reparto (RPM) y otro de capitalización individual (RAIS) que compiten por el mismo mercado, y luego con un pilar no contributivo (Colombia Mayor, destinado a personas en situación de indigencia) y uno semi-contributivo (Beneficios Económicos Periódicos, BEPS), que está destinado a las " "(...) personas de escasos recursos que no cumplieran las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión" (Azuero Zuñiga, F., 2020, p.17). Los aportes para recibir el BEPS no solo son voluntarios, sino que pueden ser esporádicos y sin contar con un máximo.

Recientemente, mediante el Decreto 1174 de 2020 se menciona que a partir de las bases del Plan de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", a través de la Ley 1955 de 2019, se establece que se debe ampliar la cobertura en protección y en seguridad social de los trabajadores, a efectos de contribuir con la disminución de la desigualdad en el corto plazo. La estrategia para cumplir con el objetivo consiste en implementar un Piso de Protección Social y el acceso a un seguro inclusivo para las personas que devengan menos de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo u oficio o actividad económica. A través de medios de prensa colombianos se menciona que actualmente, los trabajadores que perciban (actualmente 9 millones de colombianos) menos del salario mínimo por su actividad no cuentan con cobertura de seguridad social (¿Hay nueva reforma laboral en Colombia con el Decreto 1174? Mintrabajo responde, 2020). dar "(...) vía libre a una contratación por horas que no incluiría salud, pensión ni parafiscales para un trabajador que gane menos de un salario mínimo" (Cardona Gaviria, 2020, p.1), se cuestionan si "...será que precariza las condiciones laborales del país como lo plantean centenares de colombianos, será que lo que busca este decreto es reglamentar el trabajo por horas, o que las empresas puedan contratar por horas" (Cardona Gaviria, 2020, p.4).

Aunque con el pasar de los años, la afiliación de trabajadores al Sistema General de Pensiones ha mostrado aumentos, el porcentaje de cotizantes es aún bajo, ya que todavía no logra alcanzar al 40% de los ocupados y 35% de la población económicamente activa (OIT, 2020). Otro dato no menor es que, si se tienen en cuenta los déficits futuros, considerando la actual regulación, y se los trae a valor presente, el stock de la deuda pública en pensiones asciende a un 110% por ciento del PIB, según cifras del gobierno.

El programa BEPS es un avance hacia la generación de un sistema de incentivos al ahorro para el largo plazo dirigido especialmente hacia la población informal. Sin embargo, al ser el nivel de ahorro escaso en la población, el impacto resulta marginal. . El sistema se caracteriza por su carácter regresivo ya que aquellos que no hayan completado el mínimo exigido, que son generalmente los más pobres, terminan subsidiando al resto de los afiliados. El 86% de los subsidios pensionales está dirigido al 20% más rico de la población. "La existencia de dos sistemas pensionales, el del régimen de prima media y el de capitalización individual, genera posibilidades de arbitraje al afiliado, quien muchas veces no cuenta con la información y conocimientos que le permita una decisión óptima (Azuero Zuñiga, 2020, p.50)".

Colombia ha dado pasos graduales pero no integrales, hacia un sistema de pensiones más equitativo. A partir de la entrevista realizada a Jimena Godoy, Magistrada de la Corte Suprema de Colombia y abogada especializada en Derecho Laboral, no solamente es necesaria una reforma en pensiones para mejorar la tasa de cobertura sino que se debe hacer también una reforma laboral.

En lo que respecta a Honduras en 2015 se aprueba una reforma integral en seguridad social a través de la la Ley Marco de Protección Social (LMPS), Decreto 56-2015. En materia de pensiones, el objetivo fundamental es alcanzar un mayor nivel de cobertura, ya que la tasa de informalidad en el país ronda en el 60% (Martinez Franzoni, 2013).
Previo a la reforma de 2015, Honduras parte de un escenario donde el crecimiento económico y el empleo mostraban gran volatilidad, mientras que la informalidad se mantenía en niveles altos y constantes. El sistema de pensiones era altamente estratificado, con 4 regímenes contributivos diferentes y carencia de un régimen no contributivo. En 2002, se incorpora a su vez un régimen de aporte voluntario, la cual permite la capitalización individual de fondos a través de fondos de pensión privados (Martinez Franzoni, 2013).

Es en este contexto que la Ley de 2015 incorpora un régimen de piso de protección social (el cual es un pilar no contributivo que busca garantizar el acceso a servicios esenciales y transferencias sociales a las personas de menores ingresos) y un régimen de seguro de Previsión Social (el cual cuenta con un pilar de capitalización colectiva y un pilar complementario de cuentas individuales).
Si bien la reforma fue aprobada en 2015, aún no se ha implementado, por lo que naturalmente la misma no fue exitosa. El motivo de que ello no haya ocurrido recae en la baja capacidad de implementación por parte de la administración y el alto riesgo político.

Finalmente, considerando Perú, cuenta con tasas bajas de reemplazo y de cobertura. A partir de una entrevista realizada a Diego Macera, Gerente del Instituto Peruano de Economía, previo a la crisis originada por la pandemia, la informalidad en el país se encontraba en el entorno del 70%. Hoy se espera que el nivel ascienda a un 80%.
La última reforma realizada fue la del año 1992, y su sistema de pensiones se basa en un pilar no contributivo (pero no universal, está destinado a personas en extrema pobreza), un sistema obligatorio mixto contributivo (segundo pilar) en el cual compiten el Régimen de Reparto (público) con el Régimen de Ahorro y Capitalización individual (privado), y un tercer pilar de ahorro voluntario. Diego Macera postula que es un sistema ampliamente regresivo ya que para poder percibir una pensión íntegra en la tercera edad son necesarios 20 años de aporte, y las personas que logran estar en el mercado laboral formal por tiempos prolongados son personas que se encuentra en una buena posición socioeconómica.

En respuesta a esta situación, en junio del 2020 el congreso estableció una comisión conformada por 8 partidos políticos para proponer una reforma integral del sistema de pensiones peruano. Se propone un sistema de capitalización colectiva con un sistema solidario pero no queda clara aún la hoja de ruta hacia dicho cambio. Hay una idea

también de que los aportes se realicen a partir del consumo y no del ingreso (un porcentaje fijo de cada compra vaya de manera voluntaria a alguna cuenta), pero no hay estimaciones sobre el impacto que esta idea podría llegar a tener. Según Diego Macera la reforma está en discusión dentro del debate político pero todavía hace falta una idea clara de reforma.

Se han tomado medidas recientes ante el shock negativo de ingresos provocado por la pandemia que impactan en el sistema de pensiones y perjudican a trabajadores informales. Se han permitido el retiro de fondos de las cuentas de pensión a la vejez como medida de apoyo para paliar la situación de crisis. El retiro no focalizado de fondos de ahorro para la vejez es una inadecuada política pública, ya que es aprovechada por trabajadores que han cotizado con regularidad y cuentan con cierto grado de estabilidad laboral, y no beneficia a aquellos trabajadores que no han podido aportar a sus cuentas de ahorro individual (o cuentan con fondos escasos). Asimismo, no exigir requisitos para retirar anticipadamente ahorros obligatorios, trae aparejado un retiro masivo de ahorros pensionales, ahondando el problema de sostenibilidad fiscal (FIAP, 2021).

Análisis de sistemas de pensiones

En la presente sección se analizarán los sistemas de pensiones de Alemania, Canadá, Países Bajos y Reino Unido, entendiendo que la forma en que los países de estudio diseñaron su actual sistema de pensiones aporta enseñanzas al proceso de reforma que atraviesa Uruguay.

ALEMANIA

A) Motivaciones y punto de partida de la última reforma

"En el momento en que yo me convertí en ministro, el sistema de pensiones estaba en riesgo, lo sabía todo el mundo en Alemania, pero nadie se atrevía a dar un paso para reformarlo", afirmó Walter Riester, exministro de trabajo alemán años después de realizada la reforma (Riester, 2011, p.72).

La última reforma alemana se da entre 1999 y 2005. La principal argumentación del gobierno se centraba en el incremento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de natalidad, es decir, factores demográficos, que ponían en jaque el equilibrio generacional y la sustentabilidad del seguro de pensiones.
A efectos de caracterizar el mercado laboral alemán, desde la reunificación alemana en los noventa, el mismo ha experimentado grandes cambios. La principal característica de estos cambios ha sido la introducción de una mayor flexibilidad, la cual se aprecia claramente en el aumento de trabajadores a tiempo parcial (este ha tenido una evolución creciente, independientemente del ciclo económico). Según la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE, 2013), entre 1991 y 2012 la economía alemana ha creado alrededor de 3 millones de puestos de trabajo. A pesar de esto, el número de horas trabajadas se ha reducido, dejando implícito un aumento de productividad de la economía. Cabe destacar también, un traslado de trabajadores desde sectores como la agricultura y la construcción a sectores como el de los servicios y actividades profesionales. Según informó la Agencia Federal de Empleo Alemana (El desempleo subió en Alemania en 2020 al 5,9 % por pandemia, 5 de enero de 2021), el desempleo trepó a 5,9% de la PEA, sufriendo un aumento de 0,9 puntos porcentuales con respecto a 2020, principalmente provocado por la crisis del covid-19.

B) Consideraciones sociales y políticas de la última reforma

En respuesta a la necesidad de responder ante las presiones demográficas sobre el sistema de pensiones. Según Anton (2007), en 1999 se propone una reforma que incluye:

I. Límite a las cotizaciones sociales.

II. Reducción de la tasa de sustitución.

III. Incentivo de los planes privados de pensiones, realizando una transición hacia un sistema mixto de pensiones, una parte de reparto y otra capitalizada.

La primera parte de las medidas propuestas en 1999 se adoptaron en el año 2001, con el Gobierno socialdemócrata-verde de Schröder. Sin embargo, algunos grupos de presión consideraron insuficientes las medidas. La disconformidad dio origen al nombramiento de una nueva Comisión (llamada "Comisión Rürup", por el nombre de su director Bert Rürup), que en 2003 planteó la necesidad de nuevas medidas:

I. Incremento de la edad de jubilación de 65 a 67 años, de forma progresiva.

II. Introducir en la fórmula de actualización de las pensiones un elemento de ajuste por la tasa de dependencia (factor de sostenibilidad), lo que permitiría ajustar el monto de las pensiones según la dinámica demográfica y el nivel de empleo.

III. Reforzar los incentivos para las aportaciones a los planes privados aprobados en el año 2001.

Estas medidas recibieron una gran oposición social y sindical lo que obligó al gobierno socialdemócrata de Schröder a aplazar la implementación de las primeras tres medidas.

Tras las elecciones generales del año 2005 asume el nuevo gobierno de coalición dirigido por la democristiana Merkel, quien retomó esas medidas aplazadas y finalmente, se aprobaron en marzo del año 2007, con 408 votos a favor, 169 en contra (Verde, Izquierda y Liberal) y 4 abstenciones. Cabe recalcar que el gobierno de Merkel encontró oposición incluso en parlamentarios de su propio partido, en algún caso votando en contra y en otros, absteniéndose de votar (Antón, 2007).

En el plano social, se opuso la Federación Alemana de Sindicatos (DGB) y miembros de diversas ONG's; el Deutsche Bank y la Federación Alemana de Empresarios (BDA) apoyaron la reforma y reclamaron profundizar algunas medidas.

C) Descripción del actual sistema de jubilaciones

La edad de jubilación normal se encuentra actualmente en 65 años (tanto para hombres como para mujeres) y se eleva progresivamente hasta alcanzar los 67 años en 2029. El incremento se da a razón de un mes para las cohortes de 1947 a 1958 inclusive (es decir, cada cohorte se retira un mes más tarde que la anterior), mientras que se da a razón de dos meses para las cohortes de 1959 a 1963 inclusive (a partir de aquí, cada cohorte se retira dos meses más tarde que la anterior). Finalmente, los nacidos desde 1964 en adelante podrán jubilarse en 2031 a la edad de 67 años (Federal Ministry of Labor and Social Affairs, 2020).

Lo descrito hasta aquí constituye el retiro denominado estándar. Sin embargo, el sistema jubilatorio alemán toma en consideración aquellas personas que cuentan con un mínimo de 35 años de aporte (definido como período de aporte largo) y aquellas personas que cuentan con un mínimo de 45 años de aporte (definido como período de aporte excepcionalmente largo).

El sistema permite que, al cumplir la edad de jubilación, el trabajador elija si sólo quiere reducir su actividad profesional, pudiendo solicitar tan sólo una pensión parcial (un tercio, la mitad o dos tercios de la pensión completa). Asimismo, puede renunciar a solicitar la pensión. En ambos casos, la postergación parcial o total se premia incrementando los beneficios futuros en una cuantía igual al 0,5% mensual de la parte que no ha solicitado percibir.

El sistema de pensiones alemán es mixto y se compone de tres pilares. Un primer pilar de reparto y dos pilares de capitalización no obligatorios, aunque incentivados desde la última reforma (planes de empleo y planes personales). Según la OCDE (OECD, 2019), los planes de empleo dan cobertura al 57% de la población en edad de trabajar y los planes personales al 33,8%. El 70,4% de la población alemana en edad de trabajar se encontraba en al menos uno de los planes mencionados.

I. Pilar público de reparto

El sistema estatal es el único obligatorio en Alemania. Se requiere cumplir los requisitos de edad mínima y contar con al menos 5 años de aportes. Se caracteriza por ser un sistema de reparto cuyos derechos pensionables se calculan mediante un sistema de puntos que se adquieren a lo largo de la vida laboral cotizando a la seguridad social. Todos los años cada trabajador recibe una cantidad de puntos que dependerá de la relación existente entre su salario anual y el salario anual medio en el país (De la Sierra Piñeiro, 2019). Se otorga un punto por un año de trabajo pagado al salario medio. La cuantía de las pensiones se determina por el número de puntos acumulados durante la vida laboral y por su valor en el momento de la jubilación.

Una característica del sistema de pensiones alemán es el tratamiento diferencial a los trabajadores de menores ingresos. El término *mini-jobs* se acuñó en Alemania para describir empleos de salario bajo (inferiores a 450 euros). Entraron en vigencia el 1° de enero de 2003. Los *mini-jobbers* no tienen obligación de aportar al sistema de pensiones. Para ello, deben solicitar a su empleador la exención del seguro de pensión obligatorio. De lo contrario, parte de su salario se deducirá directamente y se abonará al seguro de pensión. Esta modalidad solo se encuentra disponible para los mini-jobbers. Si se obtiene mensualmente más de 450 euros como salario, se considera un midi-job y existe obligación de aportar al sistema de pensiones pero a una tasa de contribución menor que aquellos que obtienen más de 1.300 euros mensuales.

II. Planes de empleo

Las empresas alemanas pueden ofrecer a sus empleados uno de los siguientes cinco tipos de planes de empleo:

- Reservas en libros *(Direktzusage):* la empresa se compromete a pagar pensiones que son provisionadas en su balance, pero sin separar legalmente los activos. Se trata de una obligación directamente exigible a la empresa, que asegura el pago en el momento de la jubilación. Los derechos de los partícipes ante una eventual quiebra de la empresa están protegidos por el *Pensions-Sicherungs-Verein*.

- Fondos de apoyo *(Unterstützungkasse)*: la promesa de pago de la pensión se realiza a través de una entidad independiente (es decir, a diferencia del anterior, separan legalmente los activos). Las empresas contratantes conservan el compromiso de pagar las pensiones.

- Seguros directos *(Direktversicherung):* la empresa adquiere un plan previsional en nombre del empleado. La pensión se pagará a través de la aseguradora, pero la empresa mantiene la responsabilidad subsidiaria.

- Fondos de pensiones *(Pensionskasse/Pensionsfonds):* la empresa adquiere un plan previsional en una empresa de seguros o una entidad pública. La característica específica de estos sistemas consiste en que la entidad aseguradora debe estar supervisada por el regulador gubernamental. En el caso de los *Pensionskasse* la aseguradora debe cumplir con requisitos estrictos de inversión, mientras que en los Pensionsfonds existe mayor libertad de inversión.

Las principales ventajas de los planes de empleo son que los costos de administración se reparten de manera equitativa entre un grupo grande de personas y que la elección sobre cómo realizar aportes recae en el empleador. Por su parte, el Estado propone incentivos a los planes de empleo mediante exenciones impositivas y contribuciones a la seguridad social.

III. Planes personales

Riester Pensions: son planes privados fuertemente regulados por el Estado alemán. Los puede suscribir cualquier persona que aporte a la seguridad social y están subvencionados por el Estado. Las cuantías de esas subvenciones dependen de la renta y del número de hijos de los suscriptores. Sus prestaciones se pueden cobrar a partir de los 60 años en forma de rentas vitalicias o pagos programados. Las aportaciones a estos planes y las rentas que generan están exentas del pago de impuestos, pero sus prestaciones tributan como rentas en el momento en el que se perciben.

Rürup: son rentas vitalicias y están disponibles desde 2005. Cualquiera puede suscribirlas, pero se diseñaron pensando en los trabajadores por cuenta propia como sus principales beneficiarios. Los aportes tienen deducciones fiscales crecientes.

D) Desafíos para el sistema

El sistema alemán presenta algunos desafíos a mediano plazo:

I. Según datos de la OCDE, la tasa de reemplazo en el pilar obligatorio de Alemania es de un 51,9% (OECD, 2019), ubicándose por debajo del promedio de los países de la OCDE (58,6%). En 2018 se estableció que a partir del 1° de enero de 2019 el nivel de las pensiones se mantendrá estable en un 48% del salario promedio hasta 2025. Al mismo tiempo, se estableció que la tasa de contribución al seguro de pensión obligatorio no superará el 20% hasta 2025 (Die Bundesregierung, 1 de enero de 2019).

II. En Alemania no existían hasta 2020 jubilaciones mínimas, calculándose a través de lo que el trabajador ha aportado durante su vida, de su salario anual. Esto generaba problemas en algunos aspectos:

- Jubilaciones bajas en aquellos trabajadores de menores salarios.
- Diferencias regionales: el este es menos próspero que el oeste, presentando mayor pobreza, mayor desempleo y una población más envejecida, lo que se traduce en menores beneficios jubilatorios. Recientemente el gobierno puso en marcha una ley para alinear las pensiones de las dos regiones de cara a 2024.

III. Por último, utilizando cifras de 2015, Alemania es el país de la OCDE con mayor brecha de género de pensiones, donde la pensión promedio para una mujer es un 54% de la pensión promedio para un hombre (OECD, 2019).

E) Aprendizajes para Uruguay

La experiencia alemana presenta algunos puntos de particular interés para Uruguay, que se enfrenta a una reforma originada por problemas de sostenibilidad.

I. Los cambios introducidos en la última reforma hicieron sostenible al sistema de pensiones.

Bonin (2009) señala que hasta el año 2008, Alemania vio incrementado los ingresos del seguro público de pensiones producto de la fuerte disminución del desempleo tanto cíclico como estructural, acompañado de un ligero aumento de la tasa de cotización al 19,9% del salario bruto. Al mismo tiempo, el crecimiento del gasto en pensiones fue muy moderado durante varios años, debido al bajo crecimiento en los ingresos salariales promedio, inmediatamente traducido en bajos aumentos de las pensiones. Este efecto proviene de la indexación de las jubilaciones a las pensiones incorporada en la fórmula. Como resultado de la mejora de los ingresos y el crecimiento moderado del gasto, el

público de pensiones había logrado reconstruir sus reservas para amortiguar a corto plazo fluctuaciones cuando estalló la crisis financiera mundial, cuando solo dos años antes este fondo estaba prácticamente agotado.
Según estimaciones de OCDE, el gasto público de pensiones como porcentaje del total crecerá moderadamente en Alemania hasta 2060, cuando alcanzará un 12,5%. En 2016 ascendía a 10,1% (OECD, 2019)

La reforma tuvo como resultado una menor tasa de sustitución en el pilar obligatorio, que pasó de 66,6% en 2005 a 51,9% en 2019 para un trabajador que obtiene el salario promedio (OECD, 2019).

III. Los incentivos financieros logran influir en las decisiones jubilatorias.

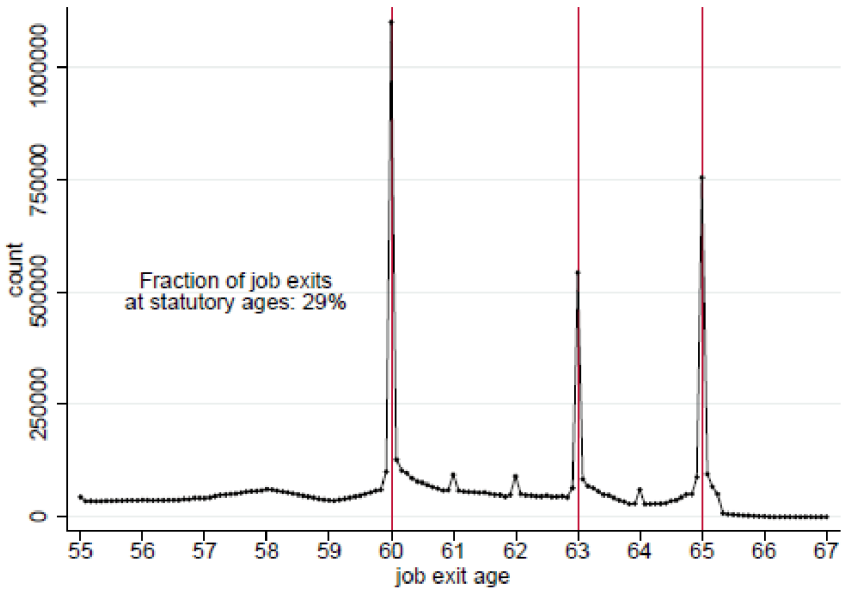
La última reforma del sistema de pensiones introdujo reducciones permanentes de las prestaciones para los trabajadores que se jubilan antes de la edad mínima.

Hanel (2008) muestra que la reforma tuvo una gran influencia en las decisiones de empleo y jubilación de los trabajadores mayores. Después de la reforma, la jubilación se produce en promedio casi quince meses después y, al mismo tiempo, se espera que los trabajadores permanezcan en un empleo remunerado unos nueve meses más. En algunos subgrupos el efecto es aún mayor y la jubilación se pospone hasta dos años y medio, mientras que los períodos de empleo aumentan hasta un año. Por lo tanto, el período de pago de beneficios se reduce claramente y el período de pago de cotizaciones se extiende. El caso alemán muestra que los incentivos financieros para posponer el ingreso a la jubilación son una forma eficaz de enfrentar el desafío financiero de una mayor esperanza de vida.

Sin embargo, estos cambios en los sistemas de seguridad social no están exentos de costos: los períodos de empleo se extienden menos de lo que se retrasa la jubilación, es decir, los trabajadores enfrentan un periodo de tiempo donde no se encuentran activos ni jubilados. Además, la sensibilidad a esta reforma es muy diferente entre grupos de población: las mujeres, los hombres de Alemania Oriental y los trabajadores de bajos ingresos muestran una respuesta más fuerte con respecto a la decisión de postergar su jubilación y son los mismos grupos los que extienden su período laboral por menos tiempo.

III. Existe un efecto umbral al establecer una edad jubilatoria

Seibold (2019) analiza un hecho estilizado del caso alemán: la gran concentración de salidas laborales a edades específicas. En Alemania, 29% de los trabajadores se jubilan precisamente en el mes en que alcanzan una de las tres edades de jubilación estatutarias, aunque no exista ningún incentivo para jubilarse en estos umbrales.



¿Qué puede explicar la concentración de las jubilaciones en torno a las edades estatutarias? El autor encuentra que i) los incentivos financieros por sí solos no explican los patrones en la edad jubilatoria y ii) existe un gran efecto directo de establecer un umbral como edad legal de jubilación.

Se estima que al menos dos tercios de quienes se jubilan al alcanzar edades estatutarias lo hacen impulsados por el llamado *reference point effects*[3].

Esto genera implicaciones para el diseño de sistemas de pensiones: las edades de jubilación estatutarias pueden verse como herramientas de política en sí mismas, ya que las simulaciones de políticas sugieren que cambiar las edades de estatutarias puede ser una forma eficaz aumentar las edades reales de jubilación con un efecto fiscal positivo, ayudando a adaptar a los sistemas de pensiones al cambio demográfico.

IV. Incorporación de un factor de sostenibilidad que tenga en cuenta al mercado laboral y la dinamica demografica

Alemania incluyó en su última reforma mecanismos de ajuste automático, relacionando la cuantía de las pensiones (y la sustentabilidad del sistema) a la situación demográfica y del mercado laboral.

El factor de sostenibilidad mide el cambio relativo en el número de contribuyentes y con respecto al número de pensionistas. Se utiliza como mecanismo de indexación a las pensiones.

En términos generales, la fórmula está diseñada de modo que -asumiendo salarios constantes- exista una proporción inversa entre el aumento de las pensiones y la tasa de dependencia (si la tasa de dependencia aumenta un x% las pensiones disminuyen un 1/x%).

Los beneficios no se pueden reducir en términos nominales. En ese caso, el ajuste a la baja del factor de sostenibilidad solo se aplica si otros factores en el valor en puntos de la pensión (como el crecimiento de los salarios) son positivos. Los ajustes negativos no aplicados se trasladan a años posteriores.

El factor de sostenibilidad fue positivo en 2018, incrementando las pensiones un 0,3%. Sin embargo, se proyecta que será negativo entre 2020 y 2032, reduciendo las pensiones en un 0,5% anual (OECD, 2019).

V. La flexibilidad y la gradualidad de los cambios son características del sistema alemán y sus reformas recientes

Al describir el sistema de pensiones de Alemania pueden distinguirse algunos hechos que reflejan la flexibilidad del sistema para solucionar problemas de sostenibilidad minimizando los impactos en la población:

- Es posible obtener una jubilación parcial mientras las personas mayores se mantienen activas en el mercado laboral.
- Existe un tratamiento diferencial en los aportes de los mini-jobbers.
- Se privilegia el retiro temprano de las personas con periodos de aportes largos y excepcionalmente largos.
- El aumento de la edad jubilatoria fue extremadamente progresivo, procesando un incremento de 2 años entre 2012 y 2031.

[3] Concepto central en *Prospect Theory y Behavioral Economics* en general, que sostiene que las personas evalúan los resultados y expresan preferencias en relación con un punto de referencia existente (status quo).

El sistema alemán satisface así una característica deseable como la flexibilidad en las diferentes formas de acceso a la pensión, sin generar un sistema hipercomplejo.

VI. El proceso de reforma de un sistema de pensiones no está exento de fricciones políticas y sociales

La última reforma del sistema alemán muestra cómo los actores políticos deben, muchas veces, postergar algunos cambios necesarios ante cierta oposición política y social. En el caso de Alemania, los cambios requirieron un largo periodo de intercambio y concretamente Schröder debió aplazar sus principales medidas, pese a las recomendaciones técnicas.

CANADÁ [4]

A) Motivaciones y punto de partida

El sistema actual de pensiones canadiense fue diseñado con el objetivo de proporcionar un reemplazo de ingresos adecuado al momento del retiro y reducir la pobreza en la tercera edad, donde la idea es que el plan público de pensiones canadiense sea una base adecuada, para que los canadienses compensen luego con el tercer pilar para tener niveles adecuados de pensión.

Canadá es un país caracterizado por bajas tasas de fertilidad, altos niveles de migración, niveles elevados en la esperanza de vida (ya que la misma ha aumentado considerablemente para individuos de 65 años) y altas tasas de dependencia. Ante una fuerza laboral mermada la migración puede ser una respuesta para paliar el problema. En 1956, la cantidad de trabajadores por cada persona mayor de 65 años había sido 6,9, y en el futuro cercano 2036 va a ser 2,2.

B) Consideraciones sociales y políticas

El sistema de pensiones es diseñado en conjunto entre gobierno nacional y provincias. La provincia de Quebec es la única que tiene componentes diferentes con respecto al sistema nacional de pensiones.

En lo que respecta al rol de la sociedad en la conformación del sistema de pensiones, la comunicación es limitada con sindicatos, grupos de interés y población ya que el canal de comunicación es a través de las conversaciones parlamentarias en el proceso legislativo.

C) Descripción del actual sistema de jubilaciones.

El sistema de pensiones canadiense consta de tres pilares desde el comienzo del Plan de Pensiones de Canadá en 1966. Dos de ellos son públicos y uno de ellos es universal.

I. Pilar de reparto: *Old Age Security Program* (OAS)

Se estableció en 1952 (a partir del *Old Age Security Act*) y se financia mediante impuestos generales. Es un régimen no contributivo, donde lo que importa es la residencia en el país como único requisito. Este pilar es definido por el principio de solidaridad.
El OAS está conformado por:

- Pensión OAS: destinada a personas mayores de 65 años que residen legalmente (ciudadano canadiense o residencia permanente) en Canadá.

[4] Gran parte de la información del sistema de pensiones canadiense considerada en este trabajo fue obtenida del Webinar de la OIT (Canal OIT Conosur, 21 de abril de 2021)

Para acceder a una pensión completa, la persona deberá contar con 40 años de residencia en el país luego de los 18 años, o un mínimo de 10 años de residencia para percibir una pensión parcial. A partir de los 10 años de residencia, cada año extra computa como un 1/40 de la pensión completa. A su vez, la misma puede ser pagada fuera de Canadá si se acumulan por lo menos 20 años de residencia en el país luego de los 18 años. En caso de no cumplir con el requisito de 20 años, se podrá otorgar una pensión OAS en el mes en el que se dejó el país y en los 6 meses siguientes. En caso de retornar a Canadá, se reinstala el derecho a percibir la pensión.

Desde el año 2013, las personas tienen la opción de diferir el pago de la pensión OAS. En caso de hacerlo, a los 70 años.

percibirán una pensión 36% más alta que la que hubieran percibido a los 65.
Cabe recalcar que estas pensiones son tributables, por lo que para todas aquellas personas jubiladas que perciban anualmente más de 79.845 dólares canadienses[5] (o sea pensiones por retiro altas), por cada dólar que perciban, tendrán que devolver 15 centavos de dólar. El umbral es definido anualmente.

- Complemento GIS (*Guaranteed Income Supplement*): es un complemento proporcionado a personas cuyos ingresos se encuentran apenas por encima de la pensión OAS, o son tan solo la pensión OAS (ingresos bajos). Un tercio de las personas que reciben OAS, reciben GIS.

  Otorgar el mismo se encuentra condicionado a un análisis de ingresos. El monto a percibir se basa en el ingreso del último año de la persona. Aquellas personas cuyo único ingreso es la pensión OAS, reciben el máximo complemento GIS. Los montos máximos son fijados anualmente, y luego por cada 2 dólares de ingreso que perciba la persona, se reduce el complemento GIS en 1 dólar. Esto permite que tenga un impacto en los ingresos progresivo. Esto se analiza todos los años en el mes de Julio con los ingresos en el año anterior.

  Aparte del complemento GIS básico, se otorga un *top-up* para aquellas personas retiradas que reciben las pensiones más bajas. El *top-up* se reduce en 1 dólar por cada 4 de ingreso.

  Algo no menor, es que aquellos individuos que reciban el complemento pero que también trabajen, se les permitirá no considerar una porción de sus ingresos para el cálculo de beneficios GIS. Está exención es total para montos percibidos de hasta 5.000 dólares anuales, y del 50% para los $10.000 de ingresos siguientes. Esto funciona como incentivo para personas de la tercera edad con capacidad de trabajo.

  El complemento GIS no está sujeto a impuestos, ni puede ser otorgado a personas que residan fuera de Canadá, salvo en el mes de partida y los 6 meses siguientes. En caso de retornar a Canadá, uno puede estar sujeto nuevamente a percibir la pensión.

- Pensión por cónyuge y Pensión de sobrevivencia: beneficio obtenido por personas con bajos ingresos entre 60 y 64 años cuyo cónyuge es destinatario de un complemento GIS. También aplica ante el fallecimiento del cónyuge.

[5] Equivale a 64.981 dólares estadounidenses al 30/4/2021. Arbitraje obtenido de la página del Banco Central del Uruguay, https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Cotizaciones.aspx

Estas pensiones no están sujetas a impuestos, ni pueden ser otorgadas a personas que se encuentren viviendo fuera del país, salvo en el mes de partida y los 6 meses siguientes. En caso de retornar a Canadá, uno puede estar sujeto nuevamente a percibir la pensión.

Los montos máximos en este segundo trimestre del año 2021 son los siguientes:

	OAS+GIS (para personas de más de 65 años)		**Pensión por cónyuge**	**Pensión de sobrevivencia**
	Soltero	**En pareja**		
Monto mensual máximo	$1.542	$1.174	$1.174	$1.400

Nota: Cifras expresadas en dólares canadienses[6]

Los beneficios son pagados mensualmente y ajustados trimestralmente con el índice de precios del consumo en enero, abril, julio y octubre.

Las pensiones OAS han tenido un rol fundamental en la disminución de la pobreza en la tercera edad (5,9% en 2019). Un 97% de los canadienses de más de 65 años están cubiertos por la pensión (donde el 3% restante refleja el incentivo a permanecer activo en el mercado laboral). El gasto público se estima en 3,2% para 2030, para luego mostrar caídas a largo plazo.

II. Pilar contributivo: *Canada Pension Plan/Quebec Pension Plan* (CPP/QPP)

El segundo pilar consiste en un régimen contributivo y obligatorio. El mismo es llamado Canada pension plan (CPP), el cual aplica para todo el país salvo para la provincia de Quebec, que tiene su propio plan de pensiones (Quebec pension plan). Este pilar mantiene el principio de solidaridad.

El CPP comenzó a funcionar como pilar de pensión en 1966. El plan de pensiones es financiado de manera íntegra por las contribuciones de empleados, empleadores, trabajadores independientes, y los rendimientos de las inversiones realizadas a través del fondo de inversiones CPP. Este fondo está diseñado a efectos de dar pensiones por retiro, discapacidad o muerte de un contribuyente. Se espera que el mismo reemplace el 25% del ingreso promedio a lo largo de toda la vida del trabajador al momento de jubilarse (se espera que este porcentaje ascienda a 33,3% a partir de modificaciones introducidas en enero 2019).

En este plan de pensión, los aportes se pueden realizar entre los 18 y los 70 años; los aportes son realizados para personas con ingresos anuales superiores a los 3.500 dólares canadienses. El ingreso máximo pensionable es aproximadamente el promedio anual de sueldos entre industrias (tope). En 2021 la tasa de contribución es aproximadamente el 10,9% del ingreso pensionable (mitad pagado por el empleado, mitad por el empleador; en caso de trabajadores independientes, los mismos pagan el monto total). Los beneficios a percibir son exportables y no se requiere ciudadanía ni residencia

[6] Al 30 de abril de 2021 1 dólar estadounidense equivalía a 1,22875 dólares canadienses. Dato obtenido del Banco Central del Uruguay (https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Cotizaciones.aspx).

La pensión CPP tiene un tope mensual, los beneficios dependen de los ingresos del individuo a lo largo de su carrera, aquellos años donde se observan los ingresos más bajos (17% del período de contribución) son automáticamente excluidos del cálculo. Se excluyen también los años de crianza de niños menores de 7 años si es que eso resulta conveniente, como también años en los que se recibe pensiones por discapacidad.

En lo que respecta a los manejos de fondos, la entidad encargada es la *Canada Pension Plan Investment Board* (CPPIB), la cual no tiene vínculo con el gobierno ya que se busca aislarla de interferencias políticas, garantizando independencia e idoneidad. Se actúa en pos de los intereses de contribuyentes y beneficiarios maximizando las ganancias de inversiones a largo plazo sin altos niveles de riesgo. Esto es analizado por la Oficina Actuarial cada tres años, la cual en 2019 calificó como financieramente sostenible por lo menos por los próximos 75 años más allá del envejecimiento poblacional.

En este pilar también se encuentran incentivos para el retiro tardío ya que si un individuo decide retirarse previo a los 65 años, su pensión es reducida en un 0,6% por cada mes faltante (con un máximo de reducción de 36% a los 60 años de edad). Sin embargo, si una persona decide retirarse luego de los 65 años, su pensión se ve incrementada en un 0,7% por cada mes posterior a los 65 años de edad (topeado por un 42% a la edad de 70 años).

III. Planes individuales

Estos planes voluntarios permiten a los canadienses ahorrar para su jubilación más allá de la base proporcionada por los programas anteriormente descritos. La existencia de ahorro voluntario es clave para alcanzar mayores tasas de reemplazo en el sistema canadiense.

Los planes comprendidos en el tercer pilar son auspiciados por empleadores. Tan solo 37,5% de los trabajadores aportan en este pilar, donde los trabajadores del sector público cuentan con porcentajes en el entorno del 80%, mientras que los trabajadores del sector privado representan porcentajes en el entorno del 20%.

Son dos las alternativas de aporte en este pilar:

- *Registered Retirement Savings Plan* (RRSP): Fue introducido dentro del esquema de pensiones canadiense en 1957. En dicho plan, el trabajador tiene una cuenta registrada con el gobierno, donde debe destinar una suma anual que se le deduce de los impuestos. En estos planes, las contribuciones tienen deducciones fiscales, las ganancias no son sujetas a impuestos hasta retiradas, cuentan con un límite de contribución de 27.830 dólares canadienses (valor 2021) y tiene como condición empezar a retirar los fondos, como máximo, a los 71 años de edad.

  Los RRSPs son ofrecidos por instituciones financieras (como ser bancos, casas de créditos y compañías de seguros) y son aprobados por el gobierno de Canadá. Los aportes a RRSPs se pueden usar como una deducción impositiva, ya que reduce el monto de impuestos que el individuo pagará por su ingreso. El límite de aporte anual es de 18% del ingreso o el límite establecido por la *Canada Revenue Agency* (CRA). Si el aporte supera el límite, el individuo deberá pagar el impuesto asociado al dinero que exceda dicho límite. En caso de aportar por debajo del límite, ese excedente estará disponible para aportar al año siguiente.

  Todo ingreso obtenido de inversiones realizadas a través de RRSP son usualmente exentos de impuestos siempre y cuando el ingreso permanezca en el plan. El impuesto se paga al retirar los fondos, y el momento en el que esto resulta conveniente es al momento del retiro ya que generalmente los ingresos son

menores en ese caso por lo que el impacto del impuesto es menor. Esto funciona como incentivo para mantener los fondos dentro del plan de retiro. Más allá de ello, se toman en cuenta excepciones. Si los retiros de fondos son para pago de educación o compra de primera vivienda, esos impuestos no se pagan, pero se solicitará un repago de los mismos en un plazo de 10 años en caso de ser por educación o 15 años si es por compra de vivienda.

- *Tax Free Savings Account (*TFSA): fue introducido por primera vez en el esquema de pensiones de Canadá en el año 2009. Este plan tiene como requisito tener por lo menos 18 años de edad y tener un número de seguro social válido. Si bien los aportes realizados no pueden ser utilizados como motivo de exención fiscal, tanto ganancias como los retiros no son imponibles. De esta manera, la TFSA resulta conveniente en caso de tener beneficios a corto plazo.

  Al igual que para planes RRSP, hay un límite de aporte. El mismo se fija todos los años y es un límite anual (6.000 dólares en 2021) dando cierta flexibilidad al contribuyente. Si se aporta por debajo del límite, el remanente puede ser sujeto a aporte el siguiente año.

D) Modificaciones posteriores

Como se observó en el apartado anterior, el sistema actual de pensiones canadienses es de larga data y fue teniendo modificaciones e incorporaciones.

En lo que respecta a la evolución del mismo, si bien estaba previsto un incremento en la edad de retiro de 65 a 67 para la pensión OAS y GIS, y de 60 a 62 para la pensión por cónyuge para el 2023, en 2016 se dejó sin efecto dicha modificación, manteniendo los parámetros actuales. A su vez, se tuvo en cuenta que los jubilados de bajos ingresos eran principalmente aquellos que viven solos, por lo que en 2016 el gobierno aumentó significativamente el monto a percibir para este grupo. No menor es el hecho de que en 2013 el gobierno canadiense introdujo la inscripción automática en el sistema de pensiones OAS, y en 2016 se hizo lo mismo para el complemento GIS. En 2020, el gobierno instaló condiciones más atractivas para la exención de GIS por participación en el mercado laboral. En 2021 se incorpora un aumento en la pensión del 10% para personas de más de 75 años.

Canadá se encuentra en un proceso de mejora del CPP que comenzó en 2019 y como se mencionó previamente, se espera que la tasa de reemplazo ascienda de 25% a 33,3%. Se apunta también a aumentar en un 14% la base pensionable. Esta mejora del CPP (CPP Enhancement) tiene como contrapartida un mayor foco en el segundo pilar, en detrimento de la necesidad de recurrir a seguros (comprendidos en el tercer pilar). Funcionará como un top up, incrementando de esta manera los fondos de retiro, fondos disponibles por fallecimiento y por discapacidad.

Para financiar el aumento de las prestaciones, las contribuciones al CPP de los trabajadores y las empresas aumentarán en un punto porcentual hasta el 5,95% de los salarios, y se introducirán gradualmente entre 2019 y 2025 para aliviar el impacto.

Los principales beneficiarios serán los empleados jóvenes, ya que están en condiciones de obtener la mejora completa de CPP (una vez que el programa se haya implementado por completo en 2025, una persona debe contribuir durante 40 años en los nuevos niveles para obtener la mejora completa). Eso significa que las personas en la adolescencia de hoy serán la primera generación en recibir el aumento total para 2065. El monto de aumento será menor para aquellos trabajadores próximos a jubilarse.

El CPP expandido no ayudará demasiado a muchas mujeres mayores que pasaron la

mayor parte de sus vidas como amas de casa y, por lo tanto, los nuevos beneficios del CPP tuvieron un impacto marginal. Aproximadamente el 28% de las mujeres solteras mayores de 65 años viven en la pobreza (Broadbent Institute, 2016).

El CPP ampliado tampoco ayudará mucho a otras personas mayores que actualmente viven en la pobreza, incluso si ya reciben algunos beneficios de CPP.

E) Desafíos para el sistema

I. Baja tasa de reemplazo: el gobierno canadiense ha actuado en consecuencia de dicha problemática en los últimos años.

II. Dependencia de ahorros privados para generar la mayor parte de la jubilación.

III. Comunicación limitada con sindicatos, grupos de interés y población: El canal de comunicación es a través de las conversaciones parlamentarias en el proceso legislativo.

IV. Baja adhesión a los regímenes voluntarios de pensiones: La tasa de cobertura del sector privado es de un 23% mientras que la del sector público es del 88%. Tomando ambos sectores en conjunto, la tasa de cobertura no llega al 40%. Esto responde a una falta de visión integral del sistema para el sector privado.

V. La manera en la que están diseñados los incentivos beneficia a los estratos más altos de la población. El hecho de que los incentivos sean a través de reducciones tributarias en vez de beneficios mediante aportes beneficia más a aquellas personas que reciben ingresos altos que a empleados de la clase media.

VI. Asegurar que la interacción de los beneficios obtenidos y la tributación de ingresos no generan desincentivos para el retiro tardío o el ahorro.

F) Aprendizajes para Uruguay

I. Los primeros dos pilares tienen una tasa de cobertura casi universal, los beneficios son predecibles y aseguran una protección básica ante la situación de pobreza.

II. Incentivos al retiro tardío (penalización al retiro temprano).

III. Gestión profesional de los recursos del pilar contributivo obligatorio y transparencia en el manejo de fondos.

IV. La inscripción automática en componentes del primer pilar.

V. Distintas opciones dentro del pilar privado apuntando a elecciones de ahorro de corto o largo plazo. Los beneficios reconocen y responden a necesidades puntuales.

VI. Revisión frecuente del sistema de pensiones. Si a partir de las revisiones realizadas cada tres años por la Oficina del Actuario Jefe concluyen que el sistema tiene problemas de sostenibilidad, el Parlamento debe proponer medidas, y, en caso de que no sea así, se utiliza un cuasifactor de sostenibilidad que congela las pensiones y eleva las contribuciones durante tres años, hasta la próxima revisión (Bosch, et.al, 2020).

VII. Tercer pilar es monitoreado y supervisado por el gobierno.

PAÍSES BAJOS

A) Motivaciones y punto de partida

Los Países Bajos se caracterizan por contar con un sistema de pensiones modelo a nivel mundial, siendo en 2019 el sistema de pensiones con el mayor Índice Mundial de Pensiones de Melbourne Mercer (FIAP, 2019). Aún así, en la actualidad se plantean modificaciones a través del *National Pension Agreement* que se espera que sea implementado en el año 2022. La motivación detrás de estas modificaciones en el sistema de pensiones holandés es promover una mayor sostenibilidad y lograr predecir en mayor medida los costos asociados al sistema de pensiones.

Debido a la crisis financiera internacional, entre 2009 y 2016 las pensiones sufrieron estragos. Por ello, políticas futuras deben contemplar estos hechos y fomentar el principio de solidaridad, que el riesgo sea compartido. Esto conducirá a fortalecer la confianza en el sistema (European Commission, 2018).

Los Países Bajos cuentan con una población de 17.282.163 habitantes. En este país, y al igual que en el resto de los países desarrollados, se cumple la tendencia de una disminución persistente del ritmo de crecimiento de la población. Esta tendencia ya era notoria si se compara la primera mitad del siglo XX con la segunda mitad de dicho siglo, en donde, luego de la Segunda Guerra Mundial, se alentó la emigración ya que se temía una superpoblación del territorio. La estimación del crecimiento actual es del 0,58%, con un promedio de hijos por mujer de 1,66. Esto ha llevado progresivamente a un envejecimiento poblacional, en donde la población menor a los 14 años es cada vez menor (15,88%) mientras que la población mayor a los 64 años es cada vez mayor, alcanzando un 19,6% (datos de 2019).

No es novedad que, ya sea por los avances de la tecnología o por la incorporación de hábitos más saludables, la esperanza de vida al nacer ha aumentado en casi todos los países del mundo. Países Bajos no es la excepción, al tiempo que se encuentra entre los 25 países con mayor esperanza de vida al nacer. Desde 2007 superó la barrera de los 80 años y en 2018 se situó en los 81,8 años, siendo de 83,4 para las mujeres y 80,3 para los hombres. Desde el punto de vista del mercado laboral, si miramos a los países de la OCDE, es la quinta economía con mayor tasa de actividad, rondando el 76,9% de la población en edad de trabajar (aproximadamente 9.280.637 de habitantes). Tener en cuenta que, de estos, solo un 4,3% se encuentra desempleado a octubre de 2020.

Por su lado, el PIB per cápita en los Países Bajos se encuentra en crecimiento, llegando en 2019 a los USD 59.690, muy por encima de los USD 39.277 del promedio de los países de la OCDE[7].

B) Consideraciones sociales y políticas

Luego de un año de debate y discusión entre el gobierno, sindicatos y empresas, el gobierno publicó en junio de 2019 un Memorándum conteniendo información sobre modificaciones a llevarse a cabo en el sistema de pensiones. Los miembros del sindicato más grandes de los Países Bajos, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (FNV), aprobó en julio de 2020 dicha tentativa. Fue también aprobado por el Parlamento.

Cabe recalcar que a partir de una reunión llevada a cabo con idóneas en materia de pensiones en Países Bajos (Femke Bakker y Conny Olde Olthof del Ministerio de Asuntos

[7] Crifras obtenidas de la base de datos del Banco Mundial
https://datos.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD?locations=NL

Sociales), se nos comunicó que este nuevo acuerdo (New pension agreement) no es definitivo y puede contar con nuevas modificaciones en respuesta al cambio de gobierno.

En lo que respecta a la población y a la opinión pública, en 2019 hubo protestas referente a la gradualidad en el incremento de la edad de retiro. En respuesta, el Gobierno decidió posponer la entrada en vigor del cambio en el ritmo de aumento en la edad de retiro (Bosch, et.al, 2020). Femke Bakker y Conny Olde Olthof hicieron hincapié en que el interés no solamente está enfocado en aumentar la edad de retiro en pos de una mayor sostenibilidad, sino que se cuestiona si efectivamente las personas llegan a dicha edad con buena salud.

Por su parte, Hoekert & Eikelboom (2020) recalcan el planeamiento y cuidadosa ejecución a efectos de mantener los buenos términos tanto con empleados como con empleadores (, 2020).

C) Descripción del sistema de jubilaciones actual

Usando como insumo fundamental lo expuesto por el Ministerio de Asuntos sociales y empleo (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008), el sistema jubilatorio de los Países Bajos, al igual que otros países europeos, se compone de tres pilares:

I. Una pensión básica social, administrada por el Estado y de cuantía fija llamada *Algemene Ouderdoms Wet* (AOW). Es de cuantía fija, y representa un porcentaje fijo del salario mínimo. Es un pilar regulado a través de una Ley.

II. Una pensión de capitalización colectiva, complementaria y administrada por fondos de pensiones o aseguradoras (pilar con mayor peso dentro del sistema de pensiones holandés). Este pilar también es regulado a través de una Ley, pero no es obligatorio (aunque es la práctica común, ya que muchas industrias lo consideran como obligatorio, por lo que es considerado casi obligatorio).

III. Una pensión capitalizada individual, administrada por un privado, que es resultado de los ahorros que cada persona decide invertir para sí mismo. Es voluntario/ opcional.

Estos tres pilares juntos determinarán la cantidad de subsidio por retiro que la persona recibirá cuando se retire de su vida laboral. Dependiendo de la situación personal de cada persona, el beneficio será resultado del primer pilar, o del primer pilar y del segundo, o del tercer pilar y el primero, o de los tres pilares juntos.

Según un informe realizado en el 2014 sobre sistemas de pensiones en Europa "la pensión básica está diseñada para que la tasa de reposición se aproxime al 30% del salario medio y los planes de empleo para completar el 70% restante. Las dos pensiones juntas no pueden superar el 100% del salario final. El sistema de los Países Bajos se complementa con una pensión social llamada *Algemene Nabestaanden Wet* (ANW) y con un sistema de planes personales incentivados" (Díaz-Gimenez, 2014, pp.28).

I. Pilar de reparto: Pensión básica social *Algemene Ouderdoms Wet* (AOW)

El primer pilar del sistema de pensiones holandés está oficialmente compuesto por la pensión básica social por retiro (AOW), y una pensión por dependencia (ANW), que es otorgada a la pareja del aportante que haya fallecido.

Bajo este pilar, el Estado asegura un ingreso básico para los jubilados, el cual se ajusta semestralmente con el salario mínimo holandés, por lo que no tiene dependencia con el

ingreso o los aportes realizados. El monto de la pensión depende de la situación particular del retirado (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008), considerando si tiene menores a cargo y/o pareja o cónyuge entre otras condiciones.

Los derechos para recibir esta pensión se acumulan a una tasa anual del 2%, lo que implica que, las personas que residen o trabajan en los Países Bajos durante 50 años, van a tener derecho a recibir el 100% de este ingreso básico. Esta acumulación de derechos es independiente de que estén empleados o no. Son beneficiarias de la AOW todas las personas que hayan residido o trabajado en los Países Bajos en los 50 años previos a la edad de retiro. La edad de retiro es progresiva, y se planea que se ajuste de manera automática con la esperanza de vida. De esta manera, la edad de retiro es la siguiente:

Año	Edad de retiro	Fecha de nacimiento
2021	66 años y 4 meses	Entre el 31/08/1954 y 01/09/1955
2022	66 años y 7 meses	Entre el 31/08/1955 y 01/06/1956
2023	66 años y 10 meses	Entre el 31/05/1956 y 01/03/1957
2024	67 años	Entre el 28/02/1957 y 01/01/1958

Nota. Adaptado de *Figure 1 - Development of state pension age 2021-2024 in the Netherlands (p.3). KWPS, 2021*

La edad de retiro se mantendrá fija en 2021 en los 66 años con 4 meses, la cual será incrementada en 3 meses por año hasta que en 2024 dicha edad sea 67 años. De 2025 en adelante, la edad incrementará de a 8 meses por cada año de aumento en la esperanza de vida (KWPS, 2021).

En los Países Bajos, se cuenta con el beneficio de retiro temprano, la pensión para la pareja y una pensión puente (el cual es útil ante reducciones temporales de ingreso). Aquellas personas que decidan tener un retiro temprano, y que por lo tanto no cumplan con el requerimiento de haber residido o trabajado en los Países Bajos por 50 años, tendrán una reducción de la pensión a percibir proporcional a los años por los cuales no llega al requisito mínimo. Sin embargo, el país cuenta con un estándar de asistencia nacional que da la posibilidad de percibir el total de la pensión AOW sujeto a evaluación de autoridades municipales (KWPS, 2021). El complemento es llamado AIO, y permite elevar la pensión hasta el salario mínimo. La pensión de sobrevivencia (ANW) corresponde en aquellos casos donde el cónyuge o pareja fallecen, y tienen menores de edad a cargo y hay una cierta incapacidad de trabajar. La pensión puente se otorga dependiendo de la fecha de comienzo del retiro temprano, del ingreso del individuo y de su patrimonio (Sociale Verzekeringsbank, s.f.).

Este pilar se solventa mediante el reparto intergeneracional. Esto quiere decir que los beneficios obtenidos en este pilar son pagados por los aportes a la seguridad social que realiza la fuerza laboral actual. Este sistema de pay-as-you-go, está financiado por la fuerza laboral, topeado al 18,25% de los ingresos del cotizante. Una vez estos fondos se tornan insuficientes, se utilizan fondos que surgen de dineros públicos, por lo que directa o indirectamente todos contribuyen, estén jubilados o no.

La entidad encargada de recolectar los impuestos a los ingresos es el Banco de Seguro Social (SVB), el cual responde ante el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo (entidad en la cual recae la sustentabilidad del sistema de previsión holandés).

La pensión básica holandesa es un sistema muy eficaz para reducir la pobreza entre los mayores, ya que garantiza una pensión mínima razonable independientemente de la historia laboral y de la cantidad aportada.

II. Pilar contributivo: Pensión de capitalización colectiva

El segundo pilar consiste en un sistema de esquema colectivo, el cual es administrado por fondos de pensiones (en su mayoría) o por compañías aseguradoras. Las pensiones en el segundo pilar se definen a partir del ingreso menos el deducible correspondiente al AOW (llamamos a ello base pensionable). Dicho deducible cambia año a año. Teniendo en cuenta lo establecido por KWPS (2021), la parte del salario sujeta a capitalización colectiva se calcula como el salario anual del empleado menos el deducible. Ese remanente, a su vez, se encuentra topeado.

Anualmente, los empleados perciben el mismo derecho a pensión por cada año de trabajo, donde en la mayoría de los planes de pensión acumulan un 2% del salario. Cada empleado aporta un porcentaje definido de su sueldo, el cual no depende ni del sexo de la persona, ni del nivel de ingresos o edad. A su vez, cada año, las pensiones a percibir son ajustadas por índices de salarios o precios. Cabe recalcar que cada fondo de pensión cuenta con una única política de inversión para asegurar tratamiento igualitario para todos los miembros. Si bien no es obligatorio por parte del empleador proveer al empleado con un sistema de pensión complementaria a la pensión básica pública, casi la totalidad de los empleados está cubierto por este pilar, por lo que es considerada casi obligatoria (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008).

Tanto empleado como empleador pagan el aporte acordado al fondo de pensiones del cual el empleador se encuentra afiliado. El acuerdo pactado entre empleado y empleador debe ser detallado, el mismo debe contemplar si es un esquema de beneficio definido o de aporte definido. Ello implica que esté en línea y contenga todos los términos y condiciones de la *Pension Act*, ya que el gobierno, a través de esta ley, se asegura la clara definición de responsabilidades para las partes.

En los Países Bajos la amplia mayoría de los empleados se encuentra en esquemas de pensión de beneficio definido. Para esquemas de pensión de beneficio definido, son dos las alternativas para definir dicho beneficio (KWPS, 2021):

- Si el beneficio a percibir es definido por el salario previo al retiro, se le llama esquema de pensión de pago final. En caso de existir un aumento en el sueldo del contribuyente, la pensión aumenta con efecto retroactivo. Cabe recalcar de todos modos que este esquema de pensión de beneficio definido no es de uso común por el elemento retroactivo.

- Por su parte, si la pensión a percibir depende del promedio de salarios percibidos por el empleado, se le llama esquema de pensión de promedio de carrera. El monto a percibir por un año de trabajo se asocia al salario percibido en ese año, en caso de que el mismo incremente esto no implica un mayor costo como en el caso de pensión de pago final.

En lo que respecta a la prima bajo la cual se determina el beneficio, la misma difiere de acuerdo a la edad, siendo valores bajos en la franja etaria 21-25 y valores ampliamente más altos para la franja etaria de 65 a 67 años. La ganancia anual se obtiene multiplicando la base pensionable por el porcentaje correspondiente a dicha edad.

Para los empleados que cuentan con un esquema de aporte definido, queda definido el aporte el cual es invertido a una determinada prima, y el capital resultante se convierte en una serie de pagos a lo largo de la vida del empleado retirado. Si bien el esquema de beneficio definido por pensión promedio es el comúnmente usado, el esquema de aporte definido va ganando terreno por las bajas tasas de interés.

Es necesario tener en cuenta que la promesa de pensión de los planes de pensiones holandeses está condicionada (Bosch, et.al, 2020):

- Por grado de fondeo: A partir del *funding ratio* (FR), el cual contempla activos[8] y pasivos[9] tanto actuales como esperados en un horizonte determinado por el regulador.

- Por las *policy ladders* (reglas preestablecidas por el regulador): las mismas determinan el ajuste de parámetros ante situaciones de riesgo que comprometan la posición de fondeo. Se establece un mínimo tolerable de "desfondeo". Dependiendo del nivel de gravedad de dicho desfondeo, están preestablecidas las siguientes reglas:

  1) Por debajo de ese máximo tolerable, las pensiones a percibir dejan de ser indexadas a la inflación.

  2) Si la situación empeora, se dejan de indexar también las pensiones en curso.

  3) Si el FR empeora aún más, los esquemas tienen un protocolo para aumentar las contribuciones y hasta disminuir el monto nominal de las pensiones. En estos casos se recurre a un *recovery plan* donde el regulador otorga un plazo de 10 años al fondo para volver a niveles iniciales[10].

- Por los interlocutores sociales.

Finalmente, los Países Bajos cuentan con otro esquema de pensiones independiente de la edad, donde el empleador puede acordar con el empleado de proveer una pensión que refleje un porcentaje del salario bruto[11], para luego aplicar a ese porcentaje un esquema de aporte definido.

Independientemente del esquema de pensión elegido, podemos distinguir tres tipos de fondos de pensión

- Fondos de pensión industriales, divididos por sector. Por ejemplo: Construcción, Hotelería y Catering, Retail, etc. Estos fondos tienen la ventaja de que permiten cambiar de empresa dentro del sector, sin que el retorno del fondo de pensión se vea afectado.

- Fondos de pensión corporativos: hechos para una sola empresa (tener en cuenta que, bajo la normativa de Países Bajos, estos fondos son legalmente y financieramente independientes de la empresa para la que se crea).

- Seguros: usualmente utilizados por profesionales independientes.

[8] Se valúan a precios de mercado corrientes
[9] Se descuentan por una tasa de interés de referencia de mercado
[10] La regla de suavizamiento a 10 años aplica también cuando la caída del FR responde a choques en el sector financiero.
[11] Por ejemplo, empleador acuerda con empleado que el 10% del salario bruto será sujeto a pensión

Los cuales tienen, a 2019, la siguiente desagregación (KWPS,2019):

- Fondo de pensión obligatorio por industria (45 fondos)
- Fondo de pensión no obligatorio por industria (7 fondos)
- Fondo de pensión por ocupación (9)
- Fondo de pensión por empresa (164)
- Compañías de seguro de vida y pensiones (7)
- Fondos de inversión (7)
- Fondos de Pensión Generales (6)

Este es un pilar que se basa en acuerdos colectivos.

III. Planes individuales

El tercer pilar está compuesto por los aportes a planes de ahorro a largo plazo que los individuos realizan de forma voluntaria. Esto complementa la pensión estatal y las pensiones corporativas.

Cualquier persona puede adquirir un plan de pensiones de este tipo, que mejor se ajuste a sus requerimientos. La misma puede ser pactada a recibir como una anualidad, o como un pago por el total al momento del retiro. Si bien los holandeses no recurren en gran medida al tercer pilar como fuente de ingreso al momento del retiro, esta opción es conveniente, y generalmente elegida, por personas que tienen intermitencia en primero y/o segundo pilar, o por trabajadores independientes (que no cuentan con un empleador, y que por lo tanto no cuentan con pensiones corporativas).

D) Otras consideraciones

Tanto el Pension Act como el Código Civil holandés establecen que todas aquellas personas que reciban una pensión contarán con un tratamiento igualitario, por lo que tanto mujeres como hombres, trabajadores de tiempo completo y trabajadores part time, o trabajadores temporales como permanentes, entre otros, contarán con las mismas condiciones de retiro.

E) Desafíos para el sistema

Una de las adversidades a las que se está enfrentando el sistema de pensiones de los Países Bajos son las bajas tasas de interés ofrecidas ya desde un gran tiempo. La realidad es que desde 2014, y con el fin de estimular las economías, en Europa se comenzaron a bajar los tipos de interés, siendo en algunos casos negativos. Los "efectos secundarios" de estas medidas han provocado fuertes presiones frente al sistema, haciendo que los rendimientos de los fondos sean menores. Según Corien Wortmann-Kool (Horowitz, 2019), el presidente de ABP (uno de los fondos de pensión más grandes), existe una gran probabilidad de que se reduzcan las pensiones en los próximos años, situación que no parece cambiar en el corto plazo. Esta situación es ampliamente peor en un escenario donde los esquemas de capitalización recaen ampliamente en esquemas de beneficio definido como lo es en los Países Bajos.

F) La última reforma del sistema

Desde ya hace más de 10 años se han iniciado conversaciones sobre la necesidad de una reforma en la estructura del sistema de pensiones. Tanto el gobierno, como sindicatos,

empresas y administradoras de pensión, todos concuerdan con la necesidad de una reforma del sistema actual, es así como en 2019 se llega a un Plan de Pensión Nacional (KWPS, 2021), y en 2020 se llegó a un acuerdo sobre los cambios a implementar entre el gobiernos, sindicatos y empleadores que de acuerdo con el Ministro de Asuntos Sociales Wouter Koolmees es "más robusto, más personal y se ajusta a las necesidades del actual mercado laboral" (Ministers, unions and employers finally agree on new pension system, 2020). Se espera que el mismo sea implementado en 2022.

El nuevo acuerdo contempla los siguientes puntos:

I. Que exista una estimación de la pensión a recibir y no el conocimiento valor real. Ello se hace de la mano de la erradicación progresiva de los esquemas de beneficio definido. Particularmente, Kinderen, Webster & Rosseau (2021) destacan lo siguiente:

- Aquellos que ingresen a planes de pensión luego del 1ero de enero de 2026, van a tener un esquema de capitalización colectiva de contribución definida.

- El 31 de diciembre de 2021 será fecha límite para la admisión de nuevos planes de pensión de beneficio definido y para el cambio de esquemas de beneficio definido financiados por fondo de pensiones a esquemas de contribución definida (con consideraciones por edad).

- Miembros podrán permanecer en esquemas de beneficio definido financiados por contratos de seguro luego del 31 de diciembre de 2025, lo mismo para esquemas de contribución definida (que cuenten con una escala relacionada a la edad). Para los últimos, los mismos podrán continuar con el esquema de manera inalterada, pero para aquellos que cuentan con un esquema de beneficio definido, las promesas del beneficio a percibir en un futuro deben cambiar al status en el que se encuentre el esquema de contribución definida (que puede ser un esquema con escala etaria) luego del 31 de diciembre de 2025.

II. Homogeneizar el porcentaje de aporte: Los nuevos esquemas de contribución definida serán a una tasa fija independiente de la edad (Kinderen, Webster & Rosseau, 2021). Hasta el 31 de diciembre de 2036, los aportes serán un 30% del salario sujeto a pensión. Luego incrementará a 33%.

III. La edad mínima de retiro aumentará, pero no tanto como se estipula en la actualidad: Se planea que la edad de retiro se mantenga en 67 en 2025 (Netherlands Pension Reform Approved by Largest Worker's Union, 2020)

IV. A partir de la fecha de jubilación, los empleados pueden recibir hasta el 10% del capital acumulado como pago único (Netherlands Pension Reform Approved by Largest Worker's Union, 2020)

V. Si bien la opción para el retiro temprano existe en los Países Bajos desde 2006, fiscalmente el sistema no era favorable, ya que el empleador debía pagar una multa en caso de que ello sucediera. Se contempla que ello no suceda en el nuevo sistema de pensiones, y que las personas puedan retirarse 3 años antes de la edad oficial de retiro (Netherlands Pension Reform Approved by Largest Worker's Union, 2020).

G) Aprendizajes para Uruguay

I. Búsqueda de mejoras constantes y proactividad:

Más allá de ser considerado uno de los sistemas de pensiones más sólidos y sostenibles, se espera que en 2022 se lleven a cabo medidas para lograr una mayor previsibilidad de los costos asociados al sistema. Se recalca lo positivo de la toma de medidas a modo preventivo.

II. Eliminación de esquemas de beneficio definido

Vinculado al punto 1, los Países Bajos buscan reducir los costos asociados al sistema de pensiones a partir de la sustitución de una promesa de pensión con una estimación de pensión.

III. Incorporación de la esperanza de vida en la edad de retiro de las personas

Hoy en día la sostenibilidad del sistema recae fundamentalmente en la mayor esperanza de vida, por lo que la edad de retiro ajustada automáticamente de acuerdo a este parámetro permite salvaguardar dicha sostenibilidad en un largo plazo.

IV. Un principio de solidaridad y equidad presente

La existencia de una pensión mínima vinculada a la residencia en el país y no a la historia laboral permite reducir brechas de ingreso y disminuir la pobreza entre los adultos mayores

V. Rol clave de la negociación colectiva

La negociación colectiva es el corazón del segundo pilar de pensiones. Los planes de pensiones son acuerdos entre las partes.

VI. Fondos de pensión representativos de la actividad desarrollada

Los fondos de pensión se adaptan a las distintas realidades de distintos sectores.

REINO UNIDO

A) Motivaciones y punto de partida

Si bien durante el siglo pasado el sistema de pensiones británico había tenido varias reformas, el mismo había funcionado correctamente durante gran parte del mismo (Martinez-Cue, 2019). Este consistía en un sistema de dos pilares: las pensiones públicas (primer pilar), con una tasa de sustitución relativamente baja, al cual se le complementaba de manera eficaz con instrumentos de pensiones privadas de empresas (segundo pilar) de los más desarrollados que existían.

A finales del siglo XX y principios del siglo XXI, tanto el coste de las pensiones públicas como de las pensiones privadas del sistema de empleo estaba incrementándose. Esto, fue provocado como consecuencia del incremento de la esperanza de vida, que pasó de 71,12 años en 1960 a 77,74 en el 2000[12]. A esto, se debe sumar una baja en las aportaciones al sistema de empleo privado desde inicios de 1980.

[12] Información obtenida de la base de datos del Banco Mundial https://datos.bancomundial.org/

La sostenibilidad del sistema comenzaba a deteriorarse y existía la necesidad de comenzar a tomar acciones para controlar el gasto público y garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

El inicio del proceso de reforma fue producto del compromiso político por parte del Partido Laborista para poner una mirada de largo plazo al sistema de pensiones. Durante la campaña electoral (tanto de 1997, como 2001) el partido promovió las ideas de un Estado que invierta en la sociedad y la necesidad de una modernización del Estado de Bienestar.

Concretamente, según el informe preparado para Nest Insight (Pearce y Massala, 2020), existían tres razones socio-políticas por las cuales reformar el sistema de pensiones. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, fue el Partido Laborista quien puso sobre la mesa los temas relacionados al Estado de Bienestar, por lo que, al hacerse con el poder, tuvo que poner prioridad en dichos asuntos por cuestiones electorales. La segunda razón, estuvo ligada al aumento de la pobreza en adultos mayores, donde la pobreza de los pensionistas incrementó significativamente desde 1980, convirtiéndose en un problema urgente para la política social. Por último, las pensiones constituían la parte más importante del Estado de Bienestar británico en términos de gasto, por lo que debía ser parte de la agenda de modernizaciones.

B) Consideraciones sociales y políticas

Debido a la preocupante situación social y del sistema, el entonces primer ministro Tony Blair tomó cartas en el asunto y se comprometió a impulsar una ambiciosa reforma del estado de bienestar del Reino Unido. En diciembre de 2002, el Gobierno publicó el Libro Verde de las Pensiones (*Pensions Green paper*), en donde se reafirmaba el compromiso del Gobierno con lo que fue llamado "enfoque voluntarista" en las pensiones privadas y además anunciaba la creación de otra Comisión para revisar el tema.

La Comisión tenía como objetivo mantener bajo revisión el sistema británico de pensiones privadas y ahorro a largo plazo, teniendo en cuenta las propuestas del Libro Verde de las pensiones y se le concedió un inusual largo plazo para trabajar, de casi tres años (hasta después de las elecciones de 2005) (Pensions Commission, 2004). La particularidad de esta comisión era que, en lugar de ser muy numerosa (con miembros representando a distintas facciones y grupos de interés), se constituyó una Comisión muy ejecutiva con solo tres miembros: Adair Turner (presidente), Jannie Drake y John Hills. Estuvo apoyada por un grupo de seis analistas en total, para proveer de datos, investigación, proyecciones y aportaba mucha agilidad al trabajo que tenían por delante.

Si bien la Comisión reconocía que, para ese momento, no había una crisis del sistema, la nueva regulación y la reforma debía abordarse tan pronto como fuera posible, ya que de lo contrario aparecerían problemas a partir de la década de 2020.

La comisión presentó dos informes. Uno en 2004 llamado "Pensions: Challenges and Choice" (diagnóstico) y otro en 2005 llamado "*A New Pension Settlement for the twenty-First Century*" (propuestas y recomendaciones) respectivamente, que dieron como frutos la Ley de Pensiones de 2007 y la Ley de Pensiones de 2008.

Según Martinez-Cue (2019), algunos de los factores preocupantes que dieron cuenta el diagnóstico fueron: el bajo porcentaje de la población activa que tomaba activamente decisiones de ahorro de forma racional, el incremento del porcentaje de trabajadores activos que dependía enteramente de las pensiones públicas (pasó del 46% en 1995 al 54% en 2004), altos gastos de gestión y administración que reducían los ingresos finales al momento de jubilarse.Diarios de la época marcan las diferencias en el acceso a la

información y asesoramiento (y por ende desigualdad en los beneficios de las inversiones), entre quienes perciben sueldos altos y sueldos bajos (Costa,18 de diciembre de 2002).

Para 2006, el gobierno publicó un informe titulado "Seguridad en la Jubilación: Hacia un nuevo Sistema de Pensiones", mostrando el compromiso con la Comisión y estableció las fases para convertirlas en ley a través de dos piezas legislativas. Estas últimas serán analizadas en el siguiente apartado.

Una de las particularidades, y en gran medida fuente de éxito, del proceso de reforma de pensiones en el Reino Unido ha sido el alto grado de consenso entre los distintos actores. Esto fue logrado, en gran parte por la Comisión de Pensiones, formada por expertos independientes. Su propia diagramación y composición tenía como estrategia promover los consensos, la despolitización de un tema crucial y de largo plazo, e involucrar a todos los grupos de interés. Martinez-Cue (2019) señala que la duración del trabajo de la misma (casi tres años) permitió romper algunos mitos y creencias generalizadas sobre el tema; al tiempo que la calidad del trabajo analítico del informe presentado fue clave para la persuasión sobre el mismo.

A su vez, dividir el proceso en distintas fases (una fase de diagnóstico y otra de propuestas) ayudó a una mayor despolitización del debate. La comisión dedicó tiempo y esfuerzos en escuchar las distintas opiniones y tender puentes entre los diversos grupos de interés. A modo de ejemplo, se organizaron reuniones con 90 de los principales actores (representantes de empresarios, sindicatos y las más relevantes organizaciones no gubernamentales). Luego, a la hora de elaborar el documento con las propuestas, fueron muy cuidadosos, formulando consultas y conociendo el grado de conformidad del Ministro de Trabajo y Pensiones, de los partidos políticos, de la CBI (empresarios) y de la TUC (sindicatos), etc.

La Comisión tuvo que gestionar cuidadosamente las negociaciones con los diferentes grupos de interés, para evitar ser identificados como pro empresarios o como pro sindicatos. Si bien hemos comentado que, la reforma tuvo un alto grado de consenso, esto no implica que los grupos de interés no tuvieran que ceder o perder condiciones durante el proceso. Por un lado, los sindicatos tuvieron que aceptar que los trabajadores se jubilaran a una mayor edad. Por otro lado, las cámaras empresariales, tuvieron que aceptar realizar aportaciones obligatorias (requisito base del *Automatic Enrollment*). Por su parte, el Gobierno aceptó dar marcha atrás en aplicar un incremento en los tipos impositivos.

Es relevante mencionar la estrategia meditada y activa en los medios de comunicación, utilizada por la Comisión, para gestionar y evitar comentarios negativos o críticas destructivas que pudiesen entorpecer el proceso. Del mismo modo, se dedicaron esfuerzos comunicacionales (por ejemplo, la creación del "The NEST phrasebook") para transparentar y llevar a lenguaje coloquial los términos que frecuentemente se utilizan cuando hablamos de pensiones.

C) Resultado del proceso

Como fue mencionado, varias de las recomendaciones de la Comisión fueron plasmadas en 2 leyes:

En 2007, "la ley de Pensiones" (The 2007 *Pensions Act)* incluyó:

I. Restaurar la vinculación de la revalorización de las pensiones a la de los salarios.
II. Incrementar la edad de jubilación. La edad de elegibilidad está gradualmente aumentando; situándose en los 67 años para hombres y mujeres en 2028.

III. Reducir los requerimientos de periodo de cotización (número de años cotizados).

IV. Finalizar con la opción de salirse de la pensión pública adicional (de segundo nivel): eliminación del *contracting-out*.

En 2008, "la Ley de Pensiones" introdujo los principales puntos propuestos por la Comisión de Pensiones, los cuales fueron aplicados progresivamente desde 2012:

I. Creación de un esquema de previsión social empresarial complementaria, que incluye un sistema de inscripción automática ("*automatic enrolment*").

II. Creación del Sistema Nacional de Ahorro ocupacional (NEST), un actor semipúblico, que tiene como función brindar un plan de pensiones de "bajo coste", a disposición de los empleadores como alternativa a los fondos de pensiones existentes en el mercado.

D) Caracterización del sistema de pensiones

A la fecha, la edad de elegibilidad se encuentra en 65 años tanto para mujeres como hombres. Cabe destacar que esta irá gradualmente aumentando situándose en 67 años en 2028.

Al igual que otros de los Sistemas de Pensiones que hemos tratado en este documento, el Reino Unido cuenta con un esquema de 3 pilares:

I. Pensión Asistencial

Las *"Pension Credit"* son prestaciones no contributivas que proveen un beneficio semanal libre de impuestos para personas con rentas bajas, con la finalidad de garantizar un ingreso mínimo a los pensionistas. Es decir, se trata de una pensión asistencial, exenta de impuestos, para personas con mayor riesgo de exclusión. La prestación tiene un tope de £177.10 libras semanales si la persona es soltera o de hasta £270.30 semanales para personas que viven en pareja .

Para aplicar a la misma, se requiere un máximo de ingresos semanales de £177.10 si la persona es soltera, o un máximo de £270.30 si sumamos los ingresos de las personas que están en pareja. Además, son considerados los ahorros de las personas a la hora de aplicar: ahorros menores a £10,000 no afectan la elegibilidad, mientras que si se tiene más de £10,000, cada £500 adicional computa como £1 de ingreso semanal.

II. Pensión contributiva

Por un lado, existe una pensión básica estatal (*Basic State Pension*), de contribución definida, la cual permite obtener hasta 175 libras semanales (The new state pension, 6 de abril de 2021), las cuales se obtienen con tener 35 años de aportaciones en "*National Insurance*" (NI) o 35 años de trabajo verificado (cada año de aportes suma 5 libras semanales a la pensión básica). Las personas que reciben la pensión básica pueden seguir trabajando después de alcanzar la edad jubilatoria y no es obligatorio que sigan realizando aportes al NI.
Por otro lado, también hay un sistema privado de pensiones ocupacionales de contribuciones definidas y de beneficios definidos.

III. Pensión complementaria de ahorro voluntario.

E) Otras consideraciones

Como se mencionó anteriormente, parte del diagnóstico realizado por la "Comisión de Pensiones Independiente" hizo hincapié en la preocupación por el bajo porcentaje de la

población activa que tomaba activamente decisiones de ahorro de forma racional. Para atacar este problema, se siguieron principios de la Economía Comportamental, los cuales hablan de que las personas "necesitan un empujón" (*nudge*) para tomar decisiones beneficiosas para sus intereses. En este caso, gran parte de las personas tiene voluntad de ahorrar, pero no suele materializarlo.

En 2012, y siguiendo las recomendaciones de la comisión, se comenzó a implementar el denominado "*Automatic Enrolment*" (AE), para el sistema privado de pensiones ocupacionales de contribuciones definidas del pilar 2. La idea del mismo consiste en obligar a los empleadores a inscribir automáticamente a sus empleados en un plan de pensiones de empleo o plan de pensiones personal. Este proceso facilita inconscientemente la decisión de ahorro e implica que el trabajador deba tomar una decisión consciente sobre si quiere salirse del esquema.

Las aportaciones mínimas a realizar por empleadores y empleados se calculan sobre el 8% de los ingresos pensionables del trabajador. Este porcentaje se reparte de la siguiente manera: 4% a cargo del empleado, 3% a cargo del empleador y 1% a cargo del estado. El ingreso pensionable de un trabajador corresponde a la parte de salario que se sitúa entre el llamado "límite más bajo de ingresos" (actualmente 6.136 libras anuales) y el límite superior de ingresos (actualmente 50.000 libras anuales).

Los trabajadores pueden optar por salirse del AE, pero tendrán un plazo de un mes si quieren que sus contribuciones realizadas sean devueltas. Una vez pasado este mes, dependiendo el tipo de plan, las aportaciones realizadas a su favor no serán devueltas y se mantendrán y capitalizarán a su favor en el instrumento de pensiones hasta el momento de su jubilación. Cabe aclarar que, cada 3 años los empleadores deben reinscribir automáticamente a todos los trabajadores que cumplan los requisitos y que se hayan salido (esto se conoce como "*re-enrolment*").

Se debe tener en cuenta que, los trabajadores con ganancias anuales menores a los £ 10.000 no son inscritos automáticamente por sus empleadores, aunque pueden voluntariamente optar por ingresar a los planes ocupacionales.

La clave para la legislación del AE fue la búsqueda de consensos entre el gobierno, el parlamento, los empresarios y los sindicatos. Sumado a esto, debe destacarse el rol técnico e imparcial de la Comisión, que buscó despolitizar el tema de las pensiones y que todas se involucren en el tema. Para Martinez-Cue (2019, p.31), "todos los grupos de interés valoran muy positivamente los efectos de la introducción del AE".

El instrumento más utilizado para el AE son los planes de pensión *Master-Trust* (planes de pensiones de empleo multi-empleador basados en trust). Con el objetivo de garantizar que todos los empleadores tengan acceso a un instrumento de pensiones ocupacionales de calidad y de bajo costo para ofrecerle a sus empleados, en 2010 el gobierno creó el Sistema Nacional Fiduciario de Pensiones (NEST, por sus siglas en inglés). NEST funciona como un proveedor de pensiones de carácter semipúblico, siendo una alternativa a los fondos de pensión existentes en el mercado. El mismo tiene un espíritu de servicio a la comunidad, aceptando a todos aquellos empleadores que quieran cumplir con sus obligaciones de AE (los fideicomisarios de otros *Master-Trust*, así como los proveedores de planes de pensiones personales grupales pueden elegir qué empleadores aceptar).

El sistema tuvo sus orígenes a partir de préstamos concedidos por el gobierno británico (que se estima, se terminará de pagar en 2038), y ha tenido un crecimiento exponencial en los últimos años, según Martinez-Cue (2019) pasó de contar con 4.5 millones de participantes en 2017 a 8.1 millones a cierre del segundo trimestre de 2019 (75% de las

empresas utilizaban NEST). NEST es el mayor instrumento de Reino Unido de gestión de ahorros de AE por número de empleados participantes.

Si bien tiene un carácter semipúblico, NEST funciona de forma independiente del gobierno, prestando servicios sin ánimo de lucro (de hecho, se estima que será deficitario hasta 2026) , aunque sí con fuerte tutela pública.

También es importante destacar que, en caso de que un trabajador inscripto en NEST deje de trabajar por un periodo de tiempo o se convierta en cuenta propista, si lo desean, pueden continuar realizando contribuciones a su fondo.

Dentro del mismo, existen 5 fondos de inversión, cada uno con distintas estrategias de inversión/diversificación:

Opción 1: Conservador.

Opción 2: Alto riesgo.

Opción 3: Fondo componente ético.

Opción 4: Sharia Fund, fondo que cumple con preceptos musulmanes.

Opción 5: Fondo Previo a la Jubilación.

Opción 6: Fondo por defecto (99% del total de ahorradores): En este fondo se utilizan estrategias con diferentes fechas objetivo. Es decir, que el patrimonio invertido se gestionará en inversiones de distinto riesgo según la edad de la persona que realice los aportes.

F) Desafíos para el sistema

Si bien se han hecho importantes avances en los que respecta a la modernización del Sistema de Pensiones, el trabajo todavía no está terminado. Son 2 los principales desafíos que tendrán que afrontar los policy makers en los próximos años (Pensions Commission, 2004). Por un lado, la pobreza de los pensionistas está volviendo a aumentar, aumentando del 13% en 2012 al 16% en 2018 a pesar de los ajustes en el sistema. Por otro lado, las bajas tasas de interés de los mercados están disminuyendo los ahorros futuros de los pensionistas; si estas tendencias perduran en el tiempo, los sistemas de pensiones dependientes de los mercados financieros dejarán de ser atractivos.

G) Aprendizajes para Uruguay

I. Necesidades de consenso entre los distintos agentes.

Diversos autores destacan que una de las principales razones del éxito del sistema de pensiones del Reino Unido ha sido la capacidad de llegar a acuerdos entre los distintos actores socio-políticos. Todas las partes interesadas (estado, empresarios y sindicatos) al ver que las demás partes cedían de sí para llegar a un acuerdo, terminaron dando su parte

II. Búsqueda de diagnósticos y propuestas independientes, despolitizando el tema.

Tanto la capacidad técnica de la Comisión como los esfuerzos en conocer todos los puntos de vista y opiniones posibles, así como la buena comunicación han forjado la consistencia y confianza en las propuestas generadas.

III. Uso de la economía comportamental para mejorar el retorno que brindan las pensiones.

La Economía Comportamental ha demostrado que las personas prefieren ganancias de forma inmediata antes que posibles mayores ganancias futuras. Es por esta razón por la cual es complicado tomar decisiones de ahorro a largo plazo. Sin embargo, también solemos acatar las decisiones que nos vienen dadas. Este "empujón" ha sido la inscripción automática por defecto, que ha producido que decenas de millones de personas alrededor del mundo empiecen a ahorrar, atacando el problema del desahorro.

Las cifras mostradas por Martinez-Cue (2019) apuntan a que el Automatic Enrolment ha tenido un gran éxito desde su aplicación, donde la tasa de permanencia en el sistema ha sido del 91% de los trabajadores, frente al 9% que optó por la opción de salir ("*opt-out*").

Además, presenta algunas características atractivas:

- Por construcción, fomenta la participación universal de los trabajadores. Incentivando el ahorro para la jubilación en los trabajadores con ingresos medios y bajos.
- Se incrementó el número de empleadores que realizan contribuciones a algún tipo de plan de pensiones ocupacional a favor de sus empleados.
- Se igualó la tasa de participación en pensiones ocupacionales entre hombres y mujeres.
- Debido a economías de escala, se han reducido costos de administración, que serían mayores si se aplicaran individualmente.
- Según resultados de la investigación realizadas por el Departamento de Trabajo y Pensiones (2018), la mayor parte de los trabajadores entrevistados (un 82%) veía su inscripción automática como algo positivo para ellos.
- De acuerdo a Cribb y Emmerson (2016) los resultados han sido especialmente relevantes y exitosos en el caso de los trabajadores con ingresos bajos, los trabajadores a tiempo parcial, las mujeres y los jóvenes.
- Para Corlett et al. (2019), en general, los ingresos de los pensionistas han aumentado si los comparamos con el resto de la población. Entre 2003 y 2018 los ingresos han crecido en promedio 25% (1,9% anual) mientras que en el resto de la población 7% (0,5% anual).

Cuadro resumen de los sistemas de pensiones de Alemania, Canadá, Países Bajos y Reino Unido

País	Sistema contributivo		Sistema no contributivo		Edad mínima	Cobertura	Tasa de reemplazo[13]		Mecanismo de ajuste automático	Afiliación por default	Consideraciones		
	Reparto	Capitalización	Universal	Focalizado			Obligatorio	Total			Género (*)	Tipo de trabajo (**)	Modalidad d trabajo(***)
Alemania	X	X			65 años y se eleva progresivamente hasta alcanzar los 67 años en 2031.	57% en Pilar 2, 33,8% en Pilar 3, 70,4% entre Pilar 2 y 3	51,9%	68%	Si	No	No	No	Tasa de contribución diferencial para *mini-jobbers*.
Canadá	X	X	X		65 años (± 5 años)	97% de cobertura en Pilar 1 y 2, 37.5% en Pilar 3	50,7%	83,3%	No	Si[14]	No	No	No
Países Bajos	X	X	X		Aumento progresivo de la edad de jubilación hasta 67 años en 2025	88% (para Pilar 1 y 2), 28.3% en Pilar 3	80,2%[15]	Sin información	Si[16]	No	No	No	No[17]
Reino Unido	X	X		X	Aumento progresivo hasta los 67 años en 2028	Sin información	28,4%	61%	No	Si	No	No	No

(*) Esta categoría refleja diferencias en las condiciones de retiro para hombres y mujeres. (**) Esta categoría refleja diferencias en las condiciones de retiro dependiendo del tipo de trabajo realizado y las condiciones en las que el mismo se realiza (urbano, rural, forzoso, insalubre, etc.).(***) Esta categoría refleja diferencias en las condiciones de retiro dependiendo de la modalidad de trabajo (empleado o trabajador independiente, trabajador full-time o part-time, contrato permanente o contrato a término, etc.

[13] Fuente (OECD, 2019)
[14] Afiliación automática al Pilar 1.
[15] Se toma en cuenta tanto Pilar 1 como el 2 más allá de que el Pilar 2 no sea estrictamente obligatorio en todos los casos
[16] A partir de 2025 se propone ajustar la edad de retiro con la esperanza de vida.
[17] Trabajadores independientes cuentan con pilar de ahorro individual para complementar la pensión estatal (no

Aprendizajes para Uruguay

En nuestro recorrido por los sistemas de pensiones analizados hemos encontrado una serie de elementos de interés para la discusión que se viene llevando a cabo en nuestro país. Como forma de facilitar su análisis proponemos ordenarlos en tres categorías: elementos sistémicos, posibles herramientas a incorporar y consideraciones de economía política.

Elementos sistémicos

Al analizar cuatro sistemas de pensiones considerados como relativamente exitosos aparecen algunas coincidencias a nivel sistémico fácilmente verificables.

- Enfoque integral del sistema

Es clave la existencia de un enfoque integral del sistema de pensiones. Evidentemente esto tiene múltiples ventajas, en particular la articulación de la parte contributiva y no contributiva permite que la existencia de estas últimas no desincentiven el aporte en el resto de los pilares del esquema de pensiones.

No por evidente debemos dejar de destacar la absoluta relevancia de considerar todas los elementos de protección social en clave sistémica.

- Estructura general relativamente similar

Encontramos una estructura de pilares relativamente coincidente en los países analizados como exitosos. La misma tiene tres grandes tipos de prestaciones que intentan una cobertura exhaustiva que aborde a los distintos grupos sociales.

El primer pilar brinda cobertura a los sectores más vulnerables cumpliendo un rol fundamental en la reducción de la pobreza en los grupos etarios de mayor edad. Este pilar suele requerir poca o ninguna contribución. Parece relevante revisar estas experiencias a la hora de repensar la articulación entre las prestaciones contributivas y no contributivas en Uruguay.

También encontramos un pilar contributivo pensado para el grueso de la población y que tiene como objetivo proveer niveles razonables de bienestar en la vejez. Por último los sistemas revisados también incluyen algún tipo de promoción del ahorro adicional entre los trabajadores de mayores ingresos, como forma de que logren alcanzar (dentro del sistema) tasas de reemplazo mejores al retirarse.

- Mecanismos de análisis periódico del sistema

Parece relevante establecer algún mecanismo de análisis periodico del sistema de pensiones de manera de anticipar e identificar retos que puedan surgir en materia de pensiones. Una buena práctica es que dicho sistema de monitoreo se encuentre acompañado de reglas de ajuste, donde un ejemplo es el caso holandés con el protocolo de actualización de parámetros (mencionadas previamente en el documento como *policy ladders*) ante caídas del ratio de fondeo por debajo del umbral establecido, o el caso canadiense, con la existencia de una cadencia de monitoreo predefinida y un plan de acción en caso de identificar problemas de insostenibilidad en el sistema (Bosch et al, 2020).

Posibles herramientas a incorporar

En esta sección agrupamos una serie de instrumentos reconocidos en sistemas de pensiones de otros países que puede ser pertinente considerar en la actual discusión en el nuestro. Se trata de soluciones concretas que no se inscriben necesariamente en un tipo de sistema previsional específico.

- Ajustes automáticos

Los sistemas de pensiones están incorporando de manera paulatina mecanismos que promueven la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estos mecanismos están definidos para que cambien dependiendo del contexto demográfico o del equilibrio financiero. Su incorporación temprana mejora la confianza en el sistema y permite despejar incertidumbres de los ciudadanos (Bosch et al, 2020).

Los ajustes automáticos tienen una serie de ventajas relevantes. En primer lugar reducen los costos políticos, siempre altos, de corregir los parámetros. Además agregan previsibilidad y transparencia a la vez que reducen la discrecionalidad del gobierno de turno a la hora de realizar los ajustes. Finalmente cabe destacar que los ajustes automáticos, de estar bien formulados, reducen los desequilibrios por períodos prolongados en el tiempo.

- Progresividad en el aumento de la edad de retiro

Parece claro que los aumentos de la edad mínima de retiro deben implementarse de forma gradual. En este sentido Alemania es un buen ejemplo al respecto. El momento de retiro se está dilatando tan solo un mes por año de nacimiento entre quienes estaban más prontos a jubilarse, y dos meses por año entre los que estaban un poco más lejos. De este modo se reduce el impacto del cambio, eliminando los saltos discretos en la edad mínima de retiro al introducirse la modificación. En casi todos los países encontramos estrategias similares en este sentido, también podemos mencionar las experiencias del Reino Unido y los Países Bajos.

- Afiliación por default

Existe evidencia del aumento significativo en la participación en el sistema de pensiones a partir de mecanismos de inscripción automática, impactando en las tasas de contribución. Las opciones por default son tremendamente determinantes (Cribb & Emmerson, 2016). Facilitar que las personas estén inscritas y contribuyendo desde edades más tempranas a los regímenes que luego utilizaran sin duda es una buena práctica que mejorará sustancialmente las tasas de reemplazo. Es importante aclarar que esto no tiene que ir en desmedro de la libertad de las personas de renunciar a esa afiliación, simplemente se invierte la opción por defecto.

En Uruguay esto parece relevante en varios sentidos, destacaremos tres. Primero, ya en el actual sistema es importante re pensar la forma en que las personas son afiliadas a los distintos regímenes, en particular el régimen de ahorro individual. Muchas personas que se afilian a una AFAP lo hacen muchos años más tarde de lo que les hubiera sido conveniente, dado que al iniciar su vida laboral su ingreso está por debajo del mínimo establecido para ser afiliados automáticamente. Por otro lado también es importante tomar en cuenta este aprendizaje al pensar nuevos mecanismos de ahorro individual adicional, las opciones por defecto son potentes. Finalmente también parece un elemento a considerar si se re formula un primer pilar no contributivo, evitar los trámites de las personas de la tercera edad ayuda a asegurarse de que todos tengan acceso a la pensión como nos muestra la experiencia canadiense.

- Flexibilidad en los años de cotización y en los tipos de retiro

Es interesante incorporar en la discusión uruguaya las experiencias de algunos países, como Alemania, que evitan rigideces para definir la elegibilidad para los distintos sistemas contributivos. Por ejemplo puede ser valioso incorporar la opción de retiro temprano o tardío, con claros incentivos correspondientes en los beneficios a percibir.

Poner una condición rígida de elegibilidad vinculado a los años de cotización genera que aquellas personas que no llegan a los años mínimos de cotización (por lo general sujetas a mayor vulnerabilidad laboral) se priven de todo beneficio de un sistema al que contribuyeron en alguna medida. Además representa una inequidad dónde estos trabajadores, usualmente más vulnerables, terminan colaborando con los beneficios a percibir de personas que cumplen con la condición de elegibilidad y que suelen contar con una mayor estabilidad laboral.

Por otro lado, incorporar premios relevantes a las personas que resuelvan extender su actividad y cotizar durante períodos particularmente prolongados también puede ser una idea interesante para incentivar la actividad. La experiencia alemana es atendible al respecto.

Finalmente también sugerimos poner atención en la experiencia alemana sobre retiro parcial. Se permite ir reduciendo la actividad paulatinamente generando un retiro de uno o dos tercios. Estos mecanismos pueden presentar varias ventajas: mejor aprovechamiento del capital humano de las personas en edad de retiro, reducir el costo que el sistema debe financiar durante algunos años; y evitar momentos de saltos bruscos (todo o nada) que suelen ser traumáticos en la vida de las personas.

En todos estos instrumentos mencionados prima la idea de evitar los saltos discretos y flexibilizar los mecanismos, de modo de reducir las fricciones a la hora de decidir el retiro.

Consideraciones de economía política

Finalmente queremos hacer referencia a algunos temas que no forman parte del núcleo central de la discusión de pensiones, pero que al relevar las experiencias internacionales aparecen como un factor relevante a considerar. Se trata de elementos vinculados a la economía política de los países.

- Mercado laboral sano y estable

La existencia de mercados laborales sin deficiencias crónicas termina siendo un factor decisivo. Tasas mayores de empleo y altos niveles de productividad impactan en la sostenibilidad y el reemplazo del sistema. En otras palabras, parecería que podemos tener un sistema de pensiones muy bien diseñado pero que se mostraría inútil en una economía improductiva y con bajos niveles de actividad y de empleo.

En este sentido es clave atender a los cambios del mercado laboral vinculados al avance tecnológico y a la promoción de la incorporación de más mujeres al mercado laboral remunerado entre otros elementos. Si bien no es el cometido de la actual discusión no creemos conveniente dejar de mencionar la importancia de mercados laborales saludables, estables y productivos para el éxito del sistema de pensiones.

- Importancia de consensos

Algunos de los procesos analizados parecen mostrar la mayor resiliencia de las reformas

de pensiones articuladas con grados razonables de consenso. El caso del Reino Unido es relevante en este sentido, en el mismo el gobierno logró articular con actores empresariales, sindicales y académicos y de ese modo avanzar en un proceso de reforma que tomó más de un período de gobierno. Por el contrario países como España, en donde la discusión se partidizó, terminaron teniendo importantes reveses en lo planificado sujetos a los cambios de gobierno.

Conclusiones

Recientemente muchos países se han visto obligados a llevar a cabo reformas paramétricas en sus sistemas de pensiones (sea integrales o parciales). Las mismas han sido provocadas por diversos motivos, se han llevado a cabo de distintas maneras y han conducido a resultados desiguales. El presente trabajo analizó procesos de reforma recientes en países relevantes, así como la forma en que algunos países estructuraron sus sistemas de pensiones, a efectos de extraer conclusiones para el proceso de reforma uruguayo.

Se han estudiado los procesos de reforma de Brasil y España, realizados con motivación fiscal, la reforma chilena, realizada en pos de alcanzar una mayor suficiencia, y por último los intentos de reforma de Colombia, Perú y Honduras, que buscaron solucionar los problemas de cobertura del sistema.

Posteriormente, se analizaron cuatro sistemas de pensiones con características interesantes para el caso uruguayo, como los son los sistemas de Alemania, Canadá, Países Bajos y Reino Unido. Todos ellos, si bien no están exentos de desafíos, aportan diferentes conclusiones y enseñanzas al proceso de reforma.

Finalmente, se establecieron aprendizajes que Uruguay puede extraer de la experiencia reciente de los países antes mencionados. Particularmente se destacan i) elementos sistémicos, referidos a la estructura de múltiples pilares, ii)posibles herramientas a incorporar, donde se destacan algunas medidas llevadas a cabo en reformas recientes, y iii) elementos de economía política, indicando la necesidad de consensos en las discusiones referidas al sistema de pensiones uruguayo.

Bibliografía

Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., … Daude, C. (2020). RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad. Caracas: CAF.
http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652

Antón, A. (2007) La reforma de las pensiones en Alemania. Pensamiento Crítico.
http://www.pensamientocritico.org/primera-epoca/antant1007.html

Arenas de Mesa, A. (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina. CEPAL.

Ayuso, M., Guillén, M. & Valero, D. (2013). Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia. Presupuesto y Gasto Público, 71, 193-204

Azuero Zuñiga, F. (2020). El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera.

Banco de España (2009). La reforma del sistema de pensiones en España.
https://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/ficheros/es/mfo150409_notaservicioestudios.pdf

Barría, C. (4 de enero de 2021) Chile: "El retiro de ahorros de las AFP es una política populista, irresponsable, cortoplacista, miope". BBC News Mundo.
https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55433497

Benites, A. & Jimenez, C (12 de julio de 2019). El Parlamento brasileño aprueba holgadamente la reforma de pensiones de Bolsonaro. El País.
https://elpais.com/internacional/2019/07/11/actualidad/1562807637_163213.html

Bentancor ,A. (2020). "El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 205 (LC/TS.2020/61), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Blandón Ramírez, D (17 de febrero de 2021) Chile allana el camino para un tercer retiro anticipado de pensiones. France 24.
https://www.france24.com/es/programas/econom%C3%ADa/20210217-chile-pensiones-tercer-retiro-anticipado

Bonin, H. (2009). 15 Years of Pension Reform in Germany: Old Successes and New Threats. Geneva Pap Risk Insur Issues Pract 34, 548–560.
https://doi.org/10.1057/gpp.2009.20

Bosch, M., Cabrita Felix, C., García-Huitrón, M., Soler, N. (2020). Mejores instituciones de pensiones en América Latina y el Caribe: El papel de los mecanismos de monitoreo y de las reglas del ajuste automático. RedPLAC.
https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejores-instituciones-de-pensiones-en-America-Latina-y-el-Caribe-El-papel-de-los-mecanismos-de-monitoreo-y-de-las-reglas-de-ajuste-automatico.pdf

Brazil Institute (22 de octubre de 2019). *What's Happening with Pension Reform in Brazil?*. Wilson Center.
https://www.wilsoncenter.org/blog-post/whats-happening-pension-reform-brazil

Broadbent Institute. (2016). Canadians approaching retirement with totally inadequate savings, seniors' poverty rates increasing: new study.
https://www.broadbentinstitute.ca/canadians_approaching_retirement_with_totally_inadequate_savings_seniors_poverty_rates_increasing_new_study

Canal OIT Conosur (21 de abril de 2021). El Sistema de Jubilación y Pensiones de Canadá [Archivo de Vídeo]. Youtube.
https://www.youtube.com/watch?v=7V0Igdts_mA

Cardona Gaviria, C. (2020). ¿ Cuáles son los efectos reales y esperados sobre el derecho fundamental a la seguridad social por la exposición del Decreto 1174 de 2020?
http://site.curn.edu.co:8080/jspui/handle/123456789/361

Carvalho Pinheiro, V & Paiva Vieira, S. (2000). Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficios. CEPAL.

Confederación Española de Organizaciones Empresariales [CEOE] (2013). El mercado laboral en Alemania: Las reformas y su impacto sobre el empleo. Servicio de Estudio, Departamento de Economía
http://www.observatoriorli.com/docs/ALEMANIA/MERCADO_LABORAL_Alemania.pdf

Comisión de Expertos en Seguridad Social [CESS] (2021) Diagnóstico del Sistema Previsional. Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social.
https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe%20de%20Diagno%CC%81stico%20del%20Sistema%20Previsional%20Uruguayo.pdf

Comisión Presidencial de Pensiones (2015) Informe final. Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones.
https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformePensiones.pdf

Corcoll, A. (18 de julio de 2019). Avanza la reforma de la seguridad social en Brasil: ¿Cómo vienen reaccionando los mercados?. En perspectiva.
https://www.enperspectiva.net/deloitte/avanza-la-reforma-la-seguridad-social-brasil-vienen-reaccionando-los-mercados/

Costa, J. (18 de diciembre de 2002) Blair reforma el sistema de pensiones y amplia la edad de jubilación. ABC.
https://www.abc.es/economia/abci-blair-reforma-sistema-pensiones-y-amplia-edad-jubilacion-200212180300-150661_noticia.html

Cribb, J. & Emmerson, C. (2016) : What happens when employers are obliged to nudge? Automatic enrolment and pension saving in the UK, IFS Working Papers, No. W16/19, Institute for Fiscal Studies (IFS), London, http://dx.doi.org/10.1920/wp.ifs.2016.1619

De la Sierra, C. (2019) Análisis comparado de los fondos de pensiones en Europa. [Tesis de grado no publicada]. Universidad Pontífica Comillas

Devesa J. & Domínguez, I. (2013). Sostenibilidad, suficiencia y equidad: más allá del factor de sostenibilidad. En J. Herce (comp.), Pensiones. Una reforma medular (pp. 125-139). Madrid: Fundación de Estudios Financieros.

Dias Mesquita, A. (29 de mayo de 2018). *The Case for Pension Reform in Brazil: An Unequal and Exhausted Retirement System on the Verge of Collapse.* Wilson Center. https://www.wilsoncenter.org/blog-post/the-case-for-pension-reform-brazil-unequal-and-exhausted-retirement-system-the-verge

Díaz-Gimenez, J. (2014). Las pensiones europeas y sus reformas recientes. Instituto BBVA de Pensiones

Die Bundesregierung (1 de enero de 2019). Old-age insurance - sustainable, solid and resilient.
https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rentenpaket-1526990

European Commission. (2018). Pension Adequacy Report 2018: Current and Future Income Adequacy in old age in the EU. Volume 2 Country profiles.
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8085&furtherPubs=yes

El desempleo subió en Alemania en 2020 al 5,9 % por pandemia (5 de enero de 2021). DW. https://p.dw.com/p/3nWLh

Federal Ministry of Labor and Social Affairs (2020). Social security at a glance 2020. https://www.bmas.de/EN/Services/Publications/a998-social-security-at-a-glance.html

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [FIAP] (2019). Índice Mundial de Pensiones de Melbourne Mercer 2019: Lecciones para Latinoamérica. https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2019/12/Nota-Pensiones-No.40_Lecciones-para-Latinoam%C3%A9rica-del-Indice-Mundial-Mercer-2019_Dic.-2019.pdf

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [FIAP] (2020)a. Reformas Paramétricas en los Programas de Pensiones Públicos de Reparto 1995 – Diciembre 2020.
http://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2021/01/Reformas_Parametricas_en_Programas_de_Reparto_1995-Dic2020_Principales_Resultados.pdf

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [FIAP] (2020)b. Anexo: Reformas Paramétricas en los Programas de Pensiones Públicos de Reparto 1995 – Diciembre 2020.
http://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2021/01/Reformas_Parametricas_en_Programas_de_Reparto_1995-Dic_2020_ANEXO.pdf

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [FIAP] (2021). Nota de Pensiones. Retiro de fondos: Desnaturalizando los Sistemas de Pensiones Una mirada a los efectos de esta política pública.
http://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2021/02/Nota_de_Pensiones_No51_Retiro-de-Fondos_Feb2021.pdf

Galarraga Gortázar, N. (23 de octubre de 2019). Bolsonaro logra aprobar la crucial reforma del sistema de pensiones de Brasil. El País.
https://elpais.com/internacional/2019/10/23/actualidad/1571791090_842466.html

Gómez-Rubio, C., Zavala-Villalón, G., Ganga-León, C., Rojas, W., Álvarez R., Salas, S. (2016). Jubilación en Chile: Vivencias y percepciones de mujeres jubiladas por el sistema privado de pensiones. Psicoperspectivas, 15 (3), 112-122. DOI: 10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL15-ISSUE3-FULLTEXT-825

Hanel, B. (2021). Financial incentives to postpone retirement and further effects on employment — Evidence from a natural experiment.

¿Hay nueva reforma laboral en Colombia con el Decreto 1174? Mintrabajo responde. (2020). El Empleo.
https://www.elempleo.com/co/noticias/noticias-laborales/hay-nueva-reforma-laboral-en-colombia-con-el-decreto-1174-mintrabajo-responde-6149

Hoekert, W. & Eikelboom, W. (2020). Netherlands: Sweeping pension reforms - further details released. Willis Towers Watson.
https://www.willistowerswatson.com/en-US/Insights/2020/06/netherlands-sweeping-pension-reforms-further-details-released

Horowitz, J (22 de noviembre de 2019) The world's best pension system is being pushed to the brink. CNN.
https://edition.cnn.com/2019/11/21/investing/pensions-crisis-negative-rates/index.html

Kinderen, P., Webster, F. & Rosseau, S. (2021) Netherlands pension reform consultation published. Mercer.
https://www.mercer.com/content/dam/mercer/attachments/global/law-and-policy/gl-2021-netherlands-pension-reform-consultation-published.pdf

KWPS, (2019). Pensions in the Netherlands.
https://kwps.com/usr-uploads/files/brochures/KWPS%20-%20Pensions%20in%20the%20Netherlands.pdf

KWPS. (2021). Pension and insurable benefits in the Netherlands.
https://kwps.com/usr-uploads/files/brochures/Pension%20and%20insurable%20benefits%20in%20the%20Netherlands.pdf

Martinez-Cue, F. (2019). Automatic Enrolment Británico. Inscripción automática de trabajadores a sistemas de ahorro para la jubilación. UNESPA

Martinez Franzoni, J. (2013). Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Honduras. CEPAL

Mesa-Lago, C. (2004). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. Cepal.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2008). The old age pension system in the Netherlands.
http://www.iopsweb.org/resources/48238337.pdf

Ministers, unions and employers finally agree on new pension system (13 de junio de 2020) DutchtNews.nl
https://www.dutchnews.nl/news/2020/06/ministers-unions-and-employers-finally-agree-on-new-pension-system/

Netherlands Pension Reform Approved by Largest Workers' Union (2020). Asinta. https://www.asinta.com/news/netherlands-pension-reform-approved-by-largest-workers-union/#:~:text=The%20Netherlands%20pension%20reform%20was,2021%20%E2%80%93%20January%201%2C%202026

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD] (2019). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en.

Organización Internacional de Trabajo [OIT] (2014). Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_244747.pdf

Organización Internacional de Trabajo [OIT] (2020). Los principios de la seguridad social y la reforma de las pensiones en Colombia.

Orenstein, M. (2000). "How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries". Documento de trabajo sobre investigación de política 2310, Development Research Group, Macroeconomics and Growth, Banco Mundial, Washington, DC.

Pearce, N., & Massala, T. (2020, February). Pension reforms in the UK 1997 to 2015: Interview series summary video. *In Launch event*.

Pensions Commission. (2004). Pensions: Challenges and choices (Vol. 2). The Stationery Office.

Quílez, M. T (2012). El sistema de pensiones tras la reforma: proyecciones de gasto, efectos y sostenibilidad. Seminario: La reforma del sistema de pensiones en España. http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/indice/contenidos/Seminario-La-reforma-del-sistema- de-pensiones-en-Espana-Santander-2011.pdf

Ramos Llanos, A. J. (2011). Viabilidad financiera y reformas de los sistemas de pensiones en la Unión Europea. Revista de Estudios Empresariales. Segunda época. nº 2 (2011). Págs. 29-56.

Riester, W. (2011) Reforma alemana de pensiones. Claridad. http://portal.ugt.org/claridad/numero22/p71.pdf

Seibold, A. (2019). Reference Points for Retirement Behavior: Evidence from German Pension Discontinuities. Ideas.repec.org. https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_7799.html

Serrano, F., García, M. A., & Bravo, C. (2004). El sistema español de pensiones. Un proyecto viable desde un enfoque económico. Barcelona, Ariel.

Sociale Verzekeringsbank (s.f.) ANW home. https://www.svb.nl/en/anw

The new state pension (6 de abril de 2021). Pruadviser. https://www.pruadviser.co.uk/knowledge-literature/knowledge-library/the-new-state-pension/#

Unión General de Trabajadores [UGT] (20 de enero de 2020). Derogar la reforma de pensiones de 2013 y conseguir, simultáneamente, el equilibrio financiero de la seguridad social.
https://www.ugt.es/derogar-la-reforma-de-pensiones-de-2013-y-conseguir-simultaneamente-el-equilibrio-financiero-de-la

Valero, D., Artís, M., Ayuso, M., & García, J. (2011). Una propuesta de reforma del sistema de pensiones español basada en un modelo de contribución definida nocional. Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, 11, 91-113.

Vidal Meliá, C (2013). La reforma de las pensiones se debería haber realizado mucho antes. Entrevista realizada en el periódico La Opinión de Málaga.
http://www.laopiniondemalaga.es/economia/2013/06/02/reforma-pensiones-deberia-haber-realizado/592599.html

Zubiri, I. (2012). Reforma y sostenibilidad del sistema de pensiones una valoración crítica. Economía Española y Protección Social , 5, 59-105.

Zubiri, I. (2016). Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma. Papeles de economía española, 147, 167-187