



CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL DESARROLLO

RESEÑA DE PROCESOS DE REFORMA Y SISTEMAS PREVISIONALES - Presentación Comisión Senado

Noviembre 2022

Agustín Iturralde, Sofía Cancela, Federico Golfeld e Ignacio Lynch



Cometido de la consultoría

- Relevar procesos de reforma relevantes alrededor del mundo y estudiar sistemas de pensiones, de forma de extraer enseñanzas para el caso uruguayo.
- Mostrar que ha sido beneficioso hacer y que no en materia de reformas en los sistemas de pensiones.

Quienes somos

Agustín Iturralde Rodriguez

Licenciado en Economía por la Universidad de la República, Master en Estudios Políticos Aplicados por el IUOG (España) y Master in Political Economy of Late Development por la London School of Economics. Actualmente ocupa la dirección ejecutiva del Centro de Estudios para el Desarrollo.

Sofía Cancela Galarraga

Master en Economía con especialización en Economía Pública de la Universidad de Maastricht (Países Bajos). Actualmente ocupando cargo de Técnico especialista en cambios metodológicos de indicadores económicos del Instituto Nacional de Estadística. (INE)

Federico Golffeld Lutegui

Lic. en Economía (FCEA-UDELAR), cursando Lic. en Estadística (FCEA-UDELAR). Actualmente ocupando el rol de Analista en Business Intelligence en CGM&A.

Ignacio Lynch Barrueco

Lic. en Economía (FCEA-UDELAR) con Posgrado en Data Science (UM) y cursando Lic. en Estadística (FCEA-UDELAR). Responsable de Inteligencia Analítica en CGM&A.

Contenido

- Tendencias mundiales ¿hacia dónde se está avanzando?
- Principios fundamentales de un sistema de pensiones
- Análisis de procesos de reforma. Comentarios generales y enseñanzas de Brasil, Chile y España
- Análisis de sistemas de pensiones: Caracterización y enseñanzas de los siguientes países:
 - Alemania
 - Canadá
 - Países Bajos
 - Reino Unido
- Aprendizajes para Uruguay
 - Elementos sistémicos
 - Posibles herramientas a incorporar
 - Consideraciones de economía política

Tendencias mundiales, ¿hacia dónde se está avanzando?

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 en países de la OCDE (OECD, 2019).

Envejecimiento poblacional heterogéneo en América Latina, más acentuado en países del cono sur (Álvarez, et al., 2020).

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 tareas tendientes a ser rutinarias (tanto de naturaleza manual como cognitivas simples).

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).

Principios fundamentales de un sistema de pensiones

Existe amplio consenso en los elementos considerados deseables para los sistemas de pensiones.

Mesa-Lago (2004) propone los siguientes:

- A. Universalidad de la cobertura.
- B. Igualdad, equidad o uniformidad en el trato.
- C. Solidaridad y redistribución del ingreso.
- D. Comprensividad y suficiencia de las prestaciones.
- E. Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión.
- F. Sostenibilidad financiera.

Análisis de procesos de reforma

El análisis de procesos de reforma se estructura de la siguiente manera:

- Procesos de reforma con motivación fiscal (Brasil y España).
- Procesos de reforma motivados por problemas de suficiencia (Chile).
- Procesos de reforma motivados por problemas de cobertura (Perú, Colombia y Honduras).

Análisis de procesos de reforma

Brasil

- Reforma se opone a la tendencia hacia una homogeneización de condiciones y criterios para acceder a los fondos de retiro.
 1. mantiene distinciones por sexo y por sector de actividad
 2. edad de acceso más baja para trabajadores rurales, policías, y profesores o maestros
 3. mantiene jubilaciones especiales para trabajadores de actividades peligrosas o insalubres.
- 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

- Protestas en 2019 demuestran que los problemas de legitimidad social persisten.
- 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.
- La propuesta de reforma en curso es una nueva postura para acometer el tema. Uno de los cambios más significativos es la eliminación de las AFP. En su lugar se crearían Inversores de Pensiones públicos y privados, pasando a un sistema mixto.

España

- Aporta principalmente dos enseñanzas al proceso uruguayo:
 1. Necesidad de afrontar las reformas del sistema de pensiones en los momentos adecuados.
 2. Importancia de los consensos para la implementación y legitimidad de las reformas.

Análisis de sistemas de pensiones

Se analizan 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.

Análisis de sistemas de pensiones: Alemania

- Última reforma aumenta progresivamente la edad mínima (entre otras medidas), con el objetivo de hacer sostenible al sistema.
- El sistema de pensiones alemán es mixto y se compone de tres pilares:
 1. Pilar de reparto (contributivo): sistema de puntos obligatorio.
 2. Planes de empleo: las empresas pueden ofrecer a sus trabajadores planes previsionales. Son opcionales.
 3. Planes personales: las personas pueden afiliarse a planes privados. Son opcionales.
- El sistema alemán presenta algunos desafíos a mediano plazo:
 1. Tasa de reemplazo del pilar obligatorio (51,9%) inferior al promedio de los países de la OCDE (58,6%).
 2. En Alemania no existían hasta 2020 jubilaciones mínimas, lo que generaba jubilaciones bajas en aquellos trabajadores de menores salarios.
 3. 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). Persisten diferencias regionales en materia de pensiones.

Análisis de sistemas de pensiones: Alemania

- La experiencia alemana presenta algunos puntos de particular interés para Uruguay, que se enfrenta a una reforma originada por problemas de sostenibilidad:
 1. Los cambios introducidos en la última reforma hicieron sostenible al sistema de pensiones
 2. Los incentivos financieros logran influir en las decisiones jubilatorias (Hanel, 2008)
 3. Existe un efecto umbral al establecer una edad jubilatoria (Seibold, 2019)
 4. Incorporación de un factor de sostenibilidad que tenga en cuenta al mercado laboral y la dinámica demográfica
 5. La flexibilidad y la gradualidad de los cambios son características del sistema alemán y sus reformas recientes
 6. El proceso de reforma de un sistema de pensiones no está exento de fricciones políticas y sociales

Análisis de sistemas de pensiones: Canadá

- **El sistema de pensiones canadiense consta de tres pilares:**

1. Old Age Security Program (OAS): no contributivo, donde lo que importa es la residencia en el país como único requisito.
2. Canada Pension Plan/Quebec Pension Plan (CPP/QPP): contributivo y obligatorio. Los aportes de los trabajadores son administrados e invertidos por una entidad independiente.
3. Planes de capitalización individual: es voluntario, tiene por objetivo incrementar el monto de las pensiones.

- **El sistema canadiense presenta algunos desafíos:**

1. Baja tasa de reemplazo: el gobierno canadiense ha actuado en consecuencia de dicha problemática en los últimos años.
2. Dependencia de ahorros privados para generar la mayor parte de la jubilación.
3. Comunicación limitada con sindicatos, grupos de interés y población.
4. Baja adhesión a los regímenes voluntarios de pensiones.

Análisis de sistemas de pensiones: Canadá

Del sistema canadiense pueden destacarse las siguientes enseñanzas para Uruguay:

1. Pilar 1 y 2 tienen una cobertura casi universal, los beneficios son predecibles y aseguran una protección básica ante la situación de pobreza.
2. Incentivos al retiro tardío (penalización al retiro temprano).
3. Gestión profesional de los recursos del pilar contributivo obligatorio.
4. La inscripción automática en componentes del primer pilar.
5. Distintas opciones dentro del pilar de ahorro individual apuntando a elecciones de ahorro de corto o largo plazo.
6. Revisión frecuente del sistema de pensiones.
7. Tercer pilar es monitoreado y supervisado por el gobierno.

Análisis de sistemas de pensiones: Países Bajos

Sistema de pensiones modelo a nivel mundial, mayor puntuación en Índice Mundial de Pensiones de Melbourne Mercer (2019).

5ta economía de la OCDE con mayor tasa de actividad (76,9% de la PEA). 4,3% tasa de desempleo a octubre de 2020.

- **El sistema de pensiones de los Países Bajos consta de tres pilares:**

- I. Una pensión básica social, administrada por el Estado y de cuantía fija llamada Algemene Ouderdoms Wet (AOW).
- II. Una pensión de capitalización colectiva, complementaria y administrada por fondos de pensiones o aseguradora. Este pilar no es obligatorio.
- III. Una pensión capitalizada individual, administrada por un privado.

Análisis de sistemas de pensiones: Países Bajos

La pensión básica está diseñada para que la tasa de sustitución 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 (Díaz-Gimenez, 2014, pp.28).

Necesidad de una reforma en la estructura del sistema de pensiones. Adversidades ante bajas tasas de interés ofrecidas ya desde un gran tiempo: *New pension agreement 2022*

Del sistema de pensiones de Países Bajos pueden destacarse las siguientes enseñanzas para Uruguay:

- I. Búsqueda de mejoras constantes y proactividad.
- II. Eliminación de esquemas de beneficio definido.
- III. Incorporación de la esperanza de vida en la edad de retiro de las personas.
- IV. Un principio de solidaridad y equidad presente.
- V. Rol clave de la negociación colectiva.
- VI. Fondos de pensión representativos de la actividad desarrollada.

Análisis de sistemas de pensiones: Reino Unido

- **Alguno de los factores preocupantes en el diagnóstico realizado previo a la reforma eran:**
 1. Bajo porcentaje de la población activa que tomaba voluntariamente decisiones de ahorro de forma racional
 2. Incremento del porcentaje de trabajadores activos que dependía enteramente de las pensiones públicas
- **El sistema de pensiones de Reino Unido consta de tres pilares:**
 1. Pensión Asistencial: “*Pension Credit*”
 2. Pensión contributiva: en este pilar coexisten 2 subsistemas:
 - a. Una pensión básica estatal (*Basic State Pension*), de contribución definida.
 - b. Un sistema privado de pensiones ocupacionales de contribuciones definidas y de beneficios definidos.
 3. **Pensión complementaria de ahorro voluntario.**
- En 2012, comenzó a implementar el denominado “*Automatic Enrolment*” (AE).
- 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 se crea NEST.
- Desafíos: bajas tasas de interés están disminuyendo los ahorros futuros de los pensionistas.

Análisis de sistemas de pensiones: Reino Unido

Del sistema de pensiones de Reino Unido pueden destacarse las siguientes enseñanzas para Uruguay:

- I. Necesidades de consenso entre los distintos agentes.
- II. Búsqueda de diagnósticos y propuestas independientes, despolitizando el tema.
- III. Uso de la economía comportamental para mejorar el retorno que brindan las pensiones.

Aprendizajes para Uruguay: elementos sistémicos

- Enfoque integral del sistema
- Implementación de una medida aislada no es suficiente
- Estructura general relativamente similar
- Mecanismos de análisis periódico del sistema

Aprendizajes para Uruguay: posibles herramientas a Incorporar

- Ajustes automáticos
- Progresividad en el aumento de la edad de retiro
- Afiliación por default
- Flexibilidad en los años de cotización y en los tipos de retiro

Aprendizajes para Uruguay: consideraciones de economía política

- Mercado laboral sano y estable
- Importancia de consensos