

EL RETO DE LA COBERTURA PENSIONARIA:

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



julio 2016



COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

DOCUMENTOS DE TRABAJO

N° 1

EL RETO DE LA COBERTURA PENSIONARIA: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Los documentos de trabajo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) tienen por objeto ofrecer un canal más de información para incentivar la discusión y el debate del tema pensionario en México.

El contenido de este documento, así como las conclusiones que de él se derivan, son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de la CONSAR.

Presidente de la Comisión

Carlos Ramírez Fuentes

Coordinadora General de Planeación Estratégica y Proyectos Especiales

Fernanda Vaudrecourt Salcido

Elaboración:

Sybel Galván Gómez

Adrián Uriel Sosa Díaz

EL RETO DE LA COBERTURA PENSIONARIA: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Índice

1. Introducción	3
2. Cobertura en los sistemas de pensiones	6
3. Situación de la cobertura pensionaria en el mundo	9
4. Políticas públicas orientadas a incrementar la cobertura	12
5. Experiencias internacionales	16
5.1 Países de Latinoamérica	16
Brasil	16
Chile	20
Colombia	25
Perú	29
Uruguay	33
5.2 Otros países	36
Australia	36
Canadá	37
Estados Unidos	40
Francia	43
Japón	46
Nueva Zelanda	48
Suecia	50
6. Cobertura de pensiones en México	54
7. Comentarios finales	65
8. Referencias	66

1. INTRODUCCIÓN

A nivel global, el tema de las pensiones y cómo erradicar la pobreza en la vejez han estado en el centro del debate económico, social y político. A lo largo de la historia, las fuentes tradicionales de seguridad económica en la vejez fueron los activos propios, el trabajo, la familia y la caridad. Conforme las sociedades se desarrollaron en tamaño y complejidad, el estado empezó a tomar un rol más activo para prevenir la pobreza en las poblaciones más vulnerables.

Las primeras pensiones sociales no contributivas, las cuales son financiadas por el Estado sin que los beneficiarios hayan aportado durante su vida laboral, surgieron hace poco más de un siglo en Australia, Dinamarca, Suecia y Reino Unido.¹ Estos esquemas se han ido generalizando en muchos países a lo largo de las últimas dos décadas. En 2001 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recomendó ampliar la cobertura de este tipo de protección social a toda la población para volverla una “pensión universal” y establecer un piso a dicha protección. Dichos esquemas tienen como objetivo mitigar la pobreza en la vejez.

Por su parte, los sistemas de pensiones contributivas tienen su origen en Alemania, cuando en 1884, el Canciller Bismarck creó el primer sistema de protección social para la clase trabajadora, un esquema de “reparto y beneficio definido”, haciendo implícito un subsidio por parte del Estado, lo que se denominó “el Estado benefactor”. Este tipo de esquemas fue adoptado por el resto de los países.

Durante gran parte del siglo pasado, la demografía en el mundo estuvo caracterizada por una tasa de crecimiento poblacional elevada y una proporción de adultos mayores con respecto a la fuerza laboral muy baja. Con la transición demográfica de las últimas décadas, esta relación cambió drásticamente: la tasa de natalidad se redujo considerablemente y los avances médicos y científicos resultaron en un incremento importante de la esperanza de vida. Como resultado, el número de personas en la fuerza laboral con relación a los pensionados se ha vuelto mucho menor, generando con ello presión financiera sobre los trabajadores en activo y el estado para el pago de las pensiones.

¹ Índice Global de Envejecimiento, Age Watch 2014.

Con el propósito de aligerar la inminente presión en las finanzas públicas, en los años ochenta y noventa, diversos países empezaron a reformar los sistemas de seguridad social. Entre los cambios más importantes se citan las transformaciones de los sistemas de pensiones de reparto y beneficio definido hacia sistemas de capitalización y contribución definida.

En el caso de México, en 1943 surge el IMSS con el propósito de fomentar el bienestar económico y garantizar la protección del trabajador y su familia, que incluía un régimen de pensiones de reparto y beneficio definido. Al ser un complemento del salario, el sistema estaba limitado a la protección del capital humano de los trabajadores.² En ese momento, el contexto demográfico del país estaba caracterizado por un rápido crecimiento de la población, por lo que el financiamiento del sistema estaría garantizado por décadas. Sin embargo, la composición de la población se modificó, reduciéndose el número de personas en edad de trabajar y aumentando la cantidad de dependientes económicos. Por ello, en 1995, con el objeto de aligerar la presión sobre las nuevas generaciones y las finanzas públicas, se reformó el sistema de pensiones hacia un esquema de cuentas individuales y de contribución definida, el cual rige en la actualidad.

Sin embargo, a pesar de las importantes reformas llevadas a cabo, aún queda mucho trabajo por hacer para lograr una mayor cobertura, debido a que el esquema de pensiones contributivas abarca únicamente a los trabajadores en la formalidad, lo que hace necesario encontrar otros mecanismos que permitan ampliar el universo de ahorradores. En México, sólo 4 de cada 10 trabajadores está cotizando a la seguridad social; además existe gran movilidad entre el sector formal y el informal por lo que no son los mismos trabajadores los que están cotizando de un periodo a otro. Actualmente, sólo 3 de cada 10 personas de 65 años o más tienen una pensión otorgada por algún instituto de seguridad social.

En México, las pensiones no contributivas, es decir, que son financiadas con impuestos generales surgieron en 2001 cuando comenzó a operar la pensión de adultos mayores para residentes del Distrito Federal. Más adelante, en 2007, surgió el programa federal ahora conocido como “65 y más”. Posteriormente, varias entidades federativas establecieron esquemas asistenciales similares. Por ello, en la actualidad, además del

² “Exposición de motivos de la Ley del Seguro Social” en Patricia Suárez Arévalo, Historia de la Ley del Seguro Social 2007, págs. 120-121.

programa federal, existen varios programas estatales no contributivos. Si bien este tipo de programas ha ayudado a combatir la pobreza en la población más vulnerable, no existe coordinación entre los distintos esquemas por lo que todavía es necesario instaurar mecanismos que hagan más eficiente el destino y manejo de estos recursos.³

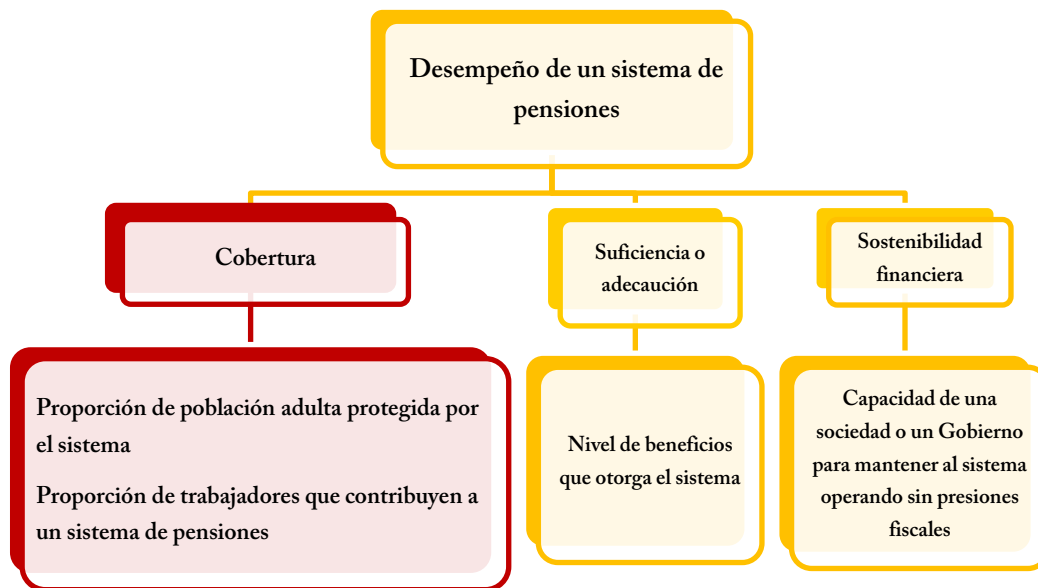
Dado el contexto anteriormente descrito, el presente documento se centrará en estudiar las políticas y medidas que se han llevado a cabo en distintos países con el objetivo de incrementar la cobertura y beneficios de los adultos mayores. Asimismo, se presentan las principales recomendaciones en la literatura pensionaria sobre cómo incrementar la cobertura. Dado el envejecimiento de la población, habrá cada vez un número mayor de personas que requerirá un ingreso o pensión que le ayude a vivir dignamente su vejez.

En suma, el objetivo de este trabajo es recopilar experiencias positivas y mejores prácticas en materia de cobertura pensionaria con el fin de establecer sugerencias y recomendaciones sobre cómo incrementar la cobertura pensionaria en nuestro país.

³ De acuerdo con el Índice Global de Envejecimiento 2014, las políticas de seguridad de ingresos en la vejez de México han hecho que el país mejore en 26 posiciones respecto a su clasificación en 2013. Índice Global de Envejecimiento, Age Watch 2014.

2. COBERTURA EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Los sistemas de pensiones deben ser evaluados constantemente para asegurar que sus reglas de operación y funcionamiento estén alineadas con el objetivo de erradicar la pobreza en la vejez y suavizar el consumo a través del tiempo. De acuerdo con el Banco Mundial los sistemas de pensiones se pueden evaluar con base en tres criterios: cobertura de la población objetivo, suficiencia o nivel adecuado de las pensiones y la sostenibilidad financiera y fiscal del sistema. El presente estudio se centrará en estudiar la cobertura.

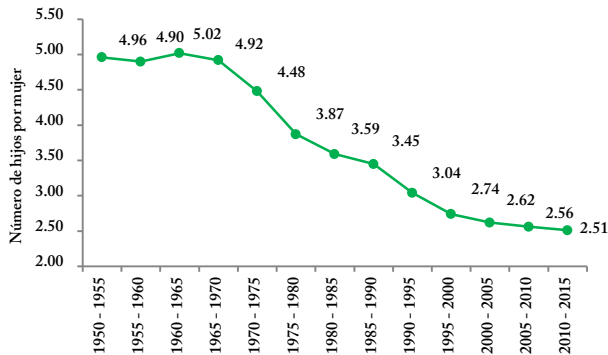


La definición más común de cobertura en un sistema de pensiones se refiere a la proporción de adultos mayores que recibe una pensión, contributiva o no contributiva, con respecto a la población adulta mayor total; no obstante, la proporción de trabajadores afiliados o cotizantes a un sistema de seguridad social es también utilizada, debido a que hace referencia a aquellos trabajadores que están adquiriendo el derecho a una pensión.

Dado el envejecimiento poblacional que ha experimentado el mundo resultado de la disminución en las tasas de fecundidad y del aumento en la esperanza de vida, el reto de la cobertura en los sistemas de pensiones

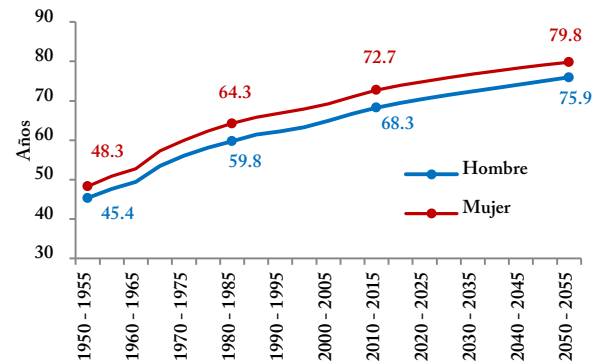
toma mayor relevancia. En los próximos años habrá más personas en edad avanzada que necesitarán recursos para solventar su vejez, y éstos, a su vez, vivirán una mayor cantidad de años.

**Tasa global de fecundidad a nivel mundial
(1950-2015)**



Fuente: World Population Prospects 2015(Naciones Unidas)

**Aumento en la esperanza de vida al nacimiento
a nivel mundial**

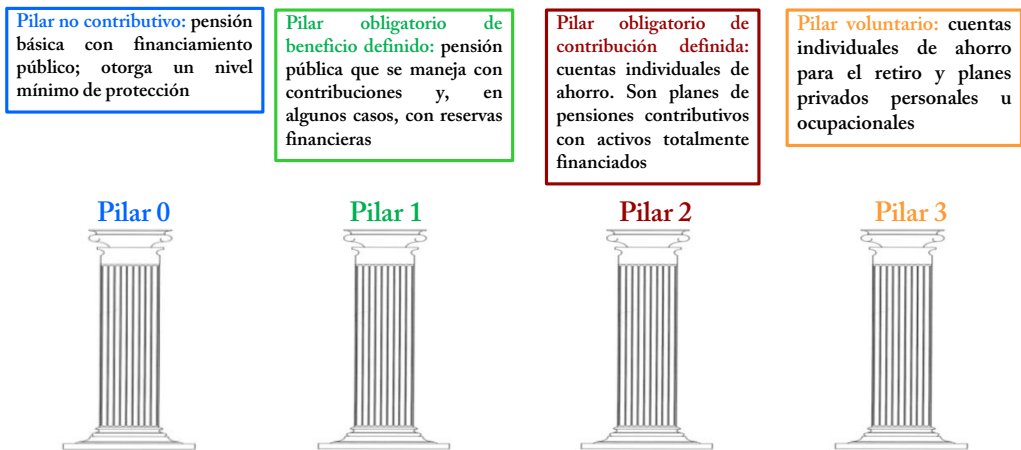


Nota: los datos del quinquenio 1950-1955 se basan en estimaciones; mientras que la información de periodos 2010-2015 a 2050-2055 se calculan a partir de proyecciones demográficas considerando una fecundidad media.

Existen dos objetivos primordiales en la etapa de retiro: tener acceso a un ingreso, que por lo menos sea suficiente para satisfacer las necesidades básicas para evitar la pobreza en la vejez; y evitar la caída abrupta en la capacidad de consumo.

De acuerdo con el Banco Mundial, el diseño de un sistema de pensiones debe incluir la combinación de distintos pilares que permitan proveer una protección efectiva a la mayor parte de la población de edad avanzada independientemente de su ocupación. Según este marco conceptual, los pilares se clasifican de la siguiente manera:

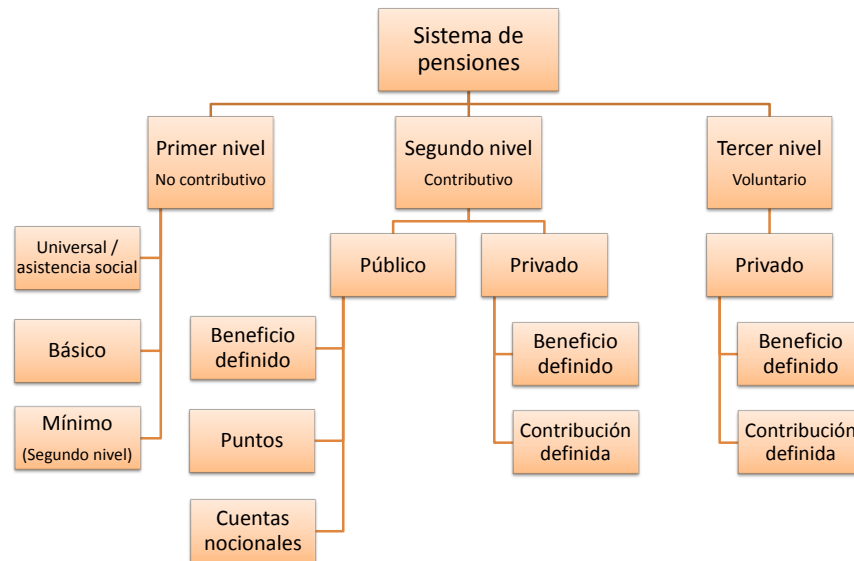
Pilares de pensiones del Banco Mundial



Fuente: Holzmann, R. y Hinz, R. (2005). Old Age Income Support in the 21st Century, Banco Mundial

Por su parte, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) clasifica a cada componente de un sistema de pensiones de acuerdo con su función u objetivo. El primer nivel, conocido como redistributivo, consta de programas no contributivos financiados con ingresos públicos diseñados para evitar la pobreza garantizando un ingreso mínimo en la vejez. El segundo nivel, obligatorio y contributivo, está diseñado para lograr que el pensionado mantenga un estándar de vida similar al que tenía como trabajador y pueda suavizar su consumo a través del tiempo. Por último, el tercer nivel, voluntario y contributivo, tiene el objetivo de complementar la pensión.

Taxonomía de las pensiones de la OCDE



Fuente: OECD (2015), OECD Pensions at a glance 2015, OECD Publishing.

3. SITUACIÓN DE LA COBERTURA PENSIONARIA EN EL MUNDO

Como se observa en el siguiente cuadro, la estructura de los sistemas de pensiones de los países OCDE (acorde a la taxonomía anterior) varía de manera significativa:

Estructura de los sistemas de pensiones

Países OCDE	Primer nivel no contributivo			Segundo nivel contributivo		Tercer nivel voluntario	
	Focalizado	Básico	Mínimo	Tipo		Ocupacional	Personal
Alemania	✓			Puntos		✓	✓
Australia	✓				CD		✓
Austria				BD		✓	✓
Bélgica	✓		✓	BD		✓	
Canadá	✓	✓		BD		✓	✓
Chile	✓		✓		CD		✓
Corea	✓	✓		BD			✓
Dinamarca	✓	✓			CD		✓
Eslovaquia			✓	Puntos	CD		
Eslovenia			✓	BD			
España			✓	BD		✓	✓
Estados Unidos				BD		✓	✓
Estonia		✓		Puntos	CD		✓
Finlandia			✓	BD		✓	✓
Francia			✓	BD+puntos		✓	✓
Grecia			✓	BD		✓	
Holanda		✓			BD		✓
Hungría				BD			✓
Irlanda		✓				✓	✓
Islandia	✓	✓			BD		✓
Israel		✓			CD		
Italia	✓			CDN		✓	✓
Japón		✓		BD			
Luxemburgo	✓	✓	✓	BD		✓	
México	✓		✓		CD	✓	✓
Noruega			✓	CDN	CD		✓
Nueva Zelanda		✓				✓	✓
Polonia			✓	CDN	CD	✓	
Portugal			✓	BD		✓	✓
Reino Unido	✓	✓	✓	BD		✓	✓
República Checa		✓	✓	BD			✓
Suecia			✓	CDN	CD		✓
Suiza	✓		✓	BD	BD		✓
Turquía			✓	BD		✓	✓

BD: Beneficio definido.

CD: Contribución definida.

Puntos: Los trabajadores obtienen puntos con base en sus ingresos anuales y años contribuidos. Al retiro, la suma de los puntos acumulados se multiplica por su valor para convertirlos en un pago regular de pensión.

Fuente: OECD (2013), Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.

Los sistemas de pensiones con múltiples pilares o componentes tienen el propósito de cubrir al mayor porcentaje de la población adulta mayor. Algunos países han alcanzado una elevada cobertura a través de una combinación de medidas contributivas y no contributivas. Sin embargo, aumentar la cobertura mediante un elevado gasto público en este rubro, generalmente asociado a programas no contributivos o sistemas de beneficio definido generosos, puede conducir a otro tipo de desequilibrios económicos y sociales. Para mejorar la cobertura en un marco de responsabilidad fiscal es recomendable un sistema de pensiones que fomente un adecuado ahorro obligatorio y voluntario de los trabajadores a lo largo de toda su vida laboral. Las pensiones no contributivas, financiadas con ingresos tributarios generales, deben ser solamente un complemento al ahorro pensionario.

Cobertura de pensiones contributivas y no contributivas y gasto público en pensiones

Países seleccionados OCDE	Beneficiarios / población mayor	Gasto público en pensiones (% del PIB)
Francia	100.0	13.8
Portugal	100.0	13.0
Alemania	100.0	10.6
Suecia	100.0	7.4
Holanda	100.0	5.5
Reino Unido	99.5	5.6
Nueva Zelanda	98.0	4.9
Canadá	97.7	4.3
Estados Unidos	92.5	6.7
Brasil	86.3	7.4
Uruguay	85.7	8.2
Australia	83.0	3.5
Italia	81.1	15.8
Japón	80.3	10.2
Chile	74.5	3.2
México*	70.8	3.2
España	68.2	10.5
Panamá	45.0	4.9
Costa Rica	41.0	3.3
Perú	25.9	1.7
Colombia	23.0	3.5
El Salvador	13.4	1.7
República Dominicana	11.1	4.6

*Los beneficiarios de México se calcularon mediante los microdatos para la medición de pobreza CONEVAL, base 2014. Para el dato de gasto en pensiones se tomó la información de SHCP al cierre de 2015.

Fuente: OIT (2014). Social protection for older persons: Key policy trends and statistics; Oliveri, L. y Rofman, R. (2012). "Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants", Banco Mundial; OECD (2015), Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators y OECD/IDB/TheWorld Bank (2014), Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean, OECD Publishing.

Dado el elevado nivel de informalidad en los mercados laborales en Latinoamérica, existe un reto importante para incorporar a los esquemas contributivos pensionarios a todos los trabajadores que se encuentran fuera de la formalidad.

Cobertura de trabajadores cotizantes a la seguridad social
(porcentaje)

Países seleccionados OCDE	Cotizantes / Población en edad de laborar (15 a 64 años)
Holanda	100.0
Suecia	92.8
Japón	84.9
Estados Unidos	78.5
Reino Unido	71.4
Australia	69.6
Canadá	68.4
Francia	66.2
España	66.0
Uruguay	65.3
Alemania	59.9
Portugal	58.6
Italia	58.2
Panamá	46.5
Costa Rica	40.6
Chile	40.4
México*	27.1
Perú	24.8
Colombia	23.6
República Dominicana	20.0
El Salvador	19.8

* Información al primer trimestre de 2016, mediante al siguiente cálculo:
Población en la formalidad (21.7 millones) / Población de 15 a 64 años (79.8 millones) * 100.

Fuente: OIT (2014). Social protection for older persons: Key policy trends and statistics.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A INCREMENTAR LA COBERTURA

Para fortalecer el funcionamiento y lograr el objetivo de incrementar la cobertura en los sistemas de pensiones, las mejores prácticas internacionales sugieren dos tipos de instrumentos: por un lado, políticas dirigidas a incorporar a la población en edad de trabajar a un sistema de seguridad social, de forma obligatoria o voluntaria, y con ello elevar la posibilidad de que estas personas obtengan una pensión (políticas ex ante); y, por otro lado, las políticas asistenciales dirigidas principalmente hacia evitar la pobreza en la etapa de retiro (políticas ex post).

Al estudiar la experiencia internacional se observan diversas herramientas, mecanismos y programas que se han instrumentado para incrementar la cobertura.



4.1 POLÍTICAS *EX ANTE*

Entre los principales mecanismos que se utilizan en el mundo para incrementar la cobertura pensionaria se encuentran:

- La afiliación automática a planes voluntarios de pensiones.- Los patrones pueden registrar automáticamente a sus trabajadores a planes privados de ahorro voluntario para el retiro y depositar

directamente las aportaciones de éstos a una cuenta individual través de un descuento directo en la nómina. Al ser un plan voluntario, el trabajador puede optar por salirse si así lo desea.

- Las contribuciones *pari passu*.- El gobierno y/o el patrón otorga un estímulo monetario para que el trabajador realice ahorro voluntario. Si el trabajador aporta a su cuenta de ahorro éstos hacen una contribución adicional, generalmente igual o proporcional.
- La afiliación obligatoria de los trabajadores independientes.- El gobierno, utilizando la información que recaba a través de la fiscalización o pago de impuestos de los trabajadores, los afilia para realizar contribuciones a la seguridad social proporcionales al ingreso que genera.
- La incorporación de los jóvenes al trabajo formal.- El gobierno otorga un subsidio especial a las empresas cuando contratan a un trabajador siendo este su primer empleo. Lo anterior con la finalidad de promover el empleo formal en los jóvenes.
- La afiliación de los y las trabajadoras domésticas.- Las personas dedicadas a trabajos domésticos deben ser inscritas a la seguridad social de manera obligatoria.
- Formalización de trabajadores mediante estímulos.- Subsidios para formalizar a los trabajadores de bajos ingresos.
- Los incentivos fiscales al ahorro voluntario.- El gobierno otorga incentivos al ahorro voluntario del trabajador ya sea a través de permitir la deducción de las aportaciones del impuesto a su ingreso gravable o reduciendo la tasa de impuesto al retiro de estos recursos.

La siguiente tabla ilustra algunos de los países que han implementado políticas *ex ante*:

Políticas *ex ante* instrumentadas por algunos países

País	Beneficios fiscales	Contribución <i>pari passu</i>		Afiliación automática	
	Reducción de base gravable	Gobierno	Patrón	Gobierno	Patrón
Alemania	✓	✓			
Australia	✓	✓			
Brasil	✓				
Chile	✓	✓		✓	
China	✓	✓			
Colombia	✓	✓			
Estados Unidos	✓		✓		✓
India	✓	✓			
Italia	✓				✓
Nueva Zelanda	✓	✓			✓
Perú	✓	✓		✓	
Reino Unido	✓				✓

Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE y datos de los diferentes países

4.2 POLÍTICAS *EX POST*

El otro instrumento que tienen los gobiernos para elevar la cobertura pensionaria son las denominadas políticas *ex post* o pensiones universales o no contributivas. Las pensiones no contributivas, financiadas con recursos públicos, han mostrado ser una herramienta alternativa para incrementar la cobertura de la población más vulnerable, por lo que en los últimos años diversos países han llevado a cabo reformas para establecer este tipo de programas. Cabe señalar, sin embargo, que dichos programas pueden tornarse eventualmente en un serio problema de finanzas públicas si no se determina con antelación su futura fuente de financiamiento.

Entre las pensiones no contributivas más comunes se encuentran:

- Pensión universal.- Como su nombre lo indica, la pensión universal está destinada a toda la población de un país; regularmente sólo se requiere de una edad mínima elegible y/o un cierto número de años de residencia para poder ser beneficiario.
- Pensión focalizada o condicionada al ingreso.- Va dirigida a un segmento vulnerable de la población, que por sus características no cuenta con los recursos suficientes para vivir dignamente en su vejez, como por ejemplo los adultos mayores de zonas rurales, de bajos ingresos y en pobreza extrema. Estas pensiones están condicionadas a mecanismos de comprobación de ingresos o por ejemplo que no cuenten con ningún tipo de protección por parte de los institutos de seguridad social.
- Pensión mínima.- Son las pensiones que complementan a los sistemas contributivos, está destinada a aquellas personas que cumplen con los requisitos para obtener una pensión por parte de los institutos de seguridad social, pero el monto que les correspondería dadas las reglas de operación es menor a un piso de protección preestablecido.

El Banco Interamericano de Desarrollo establece las siguientes recomendaciones para implementar una pensión no contributiva:

1. Que ésta sea de carácter universal para garantizar un nivel mínimo de bienestar a todo adulto mayor y a su vez reduzca los efectos negativos sobre los sistemas contributivos de seguridad social.
2. Que el monto de la pensión sea suficiente para erradicar la pobreza en la vejez sin que éste sea demasiado elevado pues puede causar un impacto negativo en la oferta de trabajo.

3. Establecer instituciones independientes que determinen el nivel de la pensión, la edad para recibir el beneficio y hagan revisiones actuariales periódicas; ello protegerá a las pensiones de presiones políticas.
4. Establecer algún mecanismo de financiamiento o acumulación de reservas para proteger el nivel de la pensión así como garantizar la estabilidad fiscal en el largo plazo.

A continuación se presenta una lista con algunos de los países que cuentan con esquemas de pensiones no contributivos y sus variantes.

Pensiones no contributivas

(países seleccionados)

País	Programa	Población beneficiaria
Argentina	Moratoria Previsional	Focalizado – pobreza
Alemania	Needs-based pension supplement	Focalizado – pobreza
Australia	Age Pension	Focalizado – pobreza
Bolivia	Renta Dignidad	Universal
Brasil	Pensión Rural / Beneficio de Prestación Continuada	Focalizado – trabajadores rurales / no tener pensión
Canadá	Pension de la Securite Vieillesse	Universal
Chile	Pensión Básica Solidaria	Focalizado – pobreza
Colombia	Colombia Mayor	Focalizado – pobreza
Costa Rica	Pensión no contributiva	Focalizado – pobreza
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	Focalizado – pobreza
El Salvador	Pensión Básica Universal	Focalizado – pobreza
España	Pension no Contributiva de Jubilacion	Focalizado – no tener pensión
Estados Unidos	Old age Supplementary Security Income	Focalizado – pobreza
Francia	Allocation de Solidarité aux Personnes Agées	Focalizado – pobreza
Holanda	Old-age pension	Universal
Italia	Assegno sociale	Focalizado – pobreza
México	Pensión para Adultos Mayores	Focalizado – no tener pensión
Nueva Zelanda	Superannuation	Universal
Panamá	100 a los 70	Focalizado – no tener pensión
Paraguay	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	Focalizado – pobreza
Perú	Pensión 65	Focalizado – no tener pensión
Portugal	Pensao Social de Velhice	Focalizado – pobreza
Reino Unido	Pension credit	Focalizado – pobreza
Suecia	Garantipension	Focalizado – pobreza
Uruguay	Pensión por vejez	Focalizado – pobreza

Fuente: Apella, I., Rofman, R. & Vezza, E. (2013) Más Allá de las Pensiones Contributivas. Catorce Experiencias en América Latina. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Pension Watch Database 2014.

5. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Las experiencias aquí mostradas pueden dividirse en dos secciones: por un lado, países similares a México que recientemente han hecho reformas para elevar la cobertura pensionaria. Por otro lado, países de altos ingresos que en su mayoría ya contaban con niveles aceptables de cobertura, pero que están implementando nuevos mecanismos para mejorar su sistema pensionario.

5.1 PAÍSES DE LATINOAMÉRICA

BRASIL

El sistema de pensiones en Brasil está conformado por un pilar no contributivo de asistencia y previsión social focalizado a personas de bajos ingresos, un pilar de beneficio definido y por planes ocupacionales voluntarios.

A) Pilar no contributivo o pilar cero

El concepto de protección social fue formalmente introducido en 1988, cuando se establece que uno de los principios básicos de la seguridad social es la cobertura universal en los servicios de salud y de pensiones, así como la necesidad de contar con un mecanismo de asistencia social para reducir la pobreza extrema en la vejez.

A partir de ese año, el pilar no contributivo en Brasil se consolidó en el Beneficio de Prestación Continua (*Benefício da prestação Continuada*) y la Pensión Rural (*Previdência Rural*).

Beneficio de Prestación Continua

Este beneficio es operado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y va dirigido a todos los adultos mayores de 65 años que no hayan realizados aportaciones a la seguridad social. En 2014, 1.9 millones de personas fueron beneficiados con esta pensión.

Los requisitos para acceder a esta pensión son: 1) tener 65 años o más y 2) un ingreso mensual per cápita familiar inferior a un cuarto del salario mínimo vigente. El monto del beneficio es equivalente a un salario mínimo mensual, lo que en 2014 fue alrededor de 309 dólares (724 reales).

Pensión Rural

Previo a la constitución de 1988 existía un trato diferenciado para los trabajadores del sector rural, reflejado en los requisitos necesarios para la obtención de una pensión y en el monto mínimo de ésta, equivalente al 50% del salario mínimo vigente. Fue a partir de la nueva constitución que se introdujo la Pensión Rural como un mecanismo para asegurar la misma protección básica para los pensionados del sector rural y urbano, además de dar cobertura a una serie de trabajadores que en el antiguo sistema quedaban fuera.

Los requisitos para obtener esta pensión son: 1) edad de retiro de 60 años para los hombres y 55 a las mujeres; y 2) 180 meses de trabajo en el sector rural. El monto de la pensión es igual a un salario mínimo.

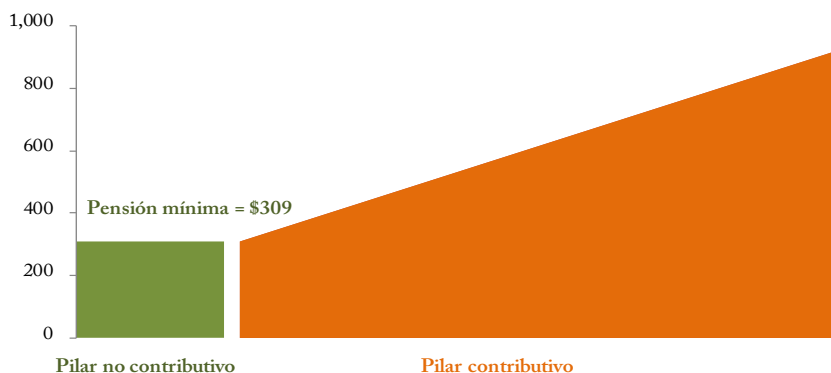
B) Pilar de beneficio definido

El pilar de beneficio definido, llamado Régimen General de Seguridad Social (RGPS por sus siglas en portugués), cubre a todos los trabajadores del sector privado. Está financiado a través de impuestos sobre nómina con contribuciones de 8 a 11% del salario por parte del trabajador y de 20% por parte del patrón. Los trabajadores por cuenta propia pueden inscribirse opcionalmente a este esquema, al cual deben aportar 20% de los ingresos mensuales declarados.

La pensión es otorgada a los hombres a los 65 años y a las mujeres a los 60 años con al menos 15 años de contribución. La pensión mínima otorgada es de un salario mínimo, lo que es equivalente a 309 dólares mensuales en 2014.

A continuación se esquematiza la pensión que puede adquirir cualquier persona que cotice al sistema de pensiones, así como el beneficio que pueden recibir las personas que no cuenten con una pensión contributiva. Debe destacarse que la pensión mínima en el esquema de beneficio definido es la misma que en el pilar no contributivo.

Pensión del sistema de beneficio definido y del pilar no contributivo en Brasil
(dólares)



Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE.

C) Pilar voluntario

En Brasil existen dos tipos de planes de pensiones voluntarios: cerrados y abiertos.

Planes de pensión cerrados

Los planes de pensión cerrados brindan un esquema pensionario a los trabajadores de empresas privadas. Bajo este esquema, las aportaciones voluntarias las realiza el empleador. El plan es patrocinado por una empresa o a través de la agrupación de diferentes compañías en un fondo mutuo, en el cual las compañías eligen el perfil de inversión. Generalmente, las empresas medianas y grandes utilizan estos planes de pensión debido a los costos fijos asociados a auditorías, manejo estructural del fondo, etc.

Planes de pensión abiertos

Los planes de pensión abiertos pueden ser individuales o colectivos; son operados por una compañía de seguros, un banco o una organización no lucrativa. Las versiones más comunes son los *Plano Gerador de Benefícios Livres* (PGBL) –similar a los planes 401(k) de EUA- y los *Vida Gerador de Benefícios Livres* (VGBL). En general, todos los empleados pueden acceder, aunque algunos planes establecen un periodo mínimo de empleo.

La contribución se define como porcentaje del salario y varía dependiendo del plan de pensión elegido por la empresa. Las contribuciones a los planes privados de pensiones son realizadas tanto por el empleador como por el empleado (en los VGBL generalmente sólo el empleado realiza contribuciones).

En ambos casos, el pago de la pensión se otorga a través de retiros programados o un pago en una sola exhibición. Los beneficios son otorgados a los 65 años tanto para hombres como para mujeres, aunque existe la opción de retiro anticipado desde los 60 años.

Cobertura en Brasil

La cobertura del sistema de pensiones se ha incrementado en los últimos años, sin embargo, debe tomarse en cuenta que esta mayor cobertura implica hoy un gasto gubernamental en pensiones de aproximadamente 7.4% del PIB. Dicha proporción tendrá una tendencia al alza por cambios en la demografía, lo cual representa un serio reto para las finanzas públicas del país.

Cobertura en Brasil

(porcentaje)

Año	Cotizantes / PEA	Cotizantes / PO	Cotizantes / Empleadores - Independientes	Beneficiarios / Población de 65 y más
2001	45.06	48.91	14.90	85.93
2002	44.67	48.35	13.81	86.66
2003	45.29	49.36	14.76	87.12
2004	45.82	49.49	14.21	86.69
2005	46.40	50.23	14.75	86.89
2006	47.94	51.53	15.46	85.29
2007	49.60	53.21	16.59	85.29
2008	51.24	54.46	15.35	86.15
2009	51.96	55.86	16.89	86.27
2014	n.d.	63.78	n.d.	n.d.

n.d. No disponible

Para 2014 se tomó la información del Sistema de Indicadores de Mercado Laboral y Seguridad Social del BID.

Fuente: Oliveri, L. y Rofman, R. (2012). "Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants", Banco Mundial.

CHILE

El sistema de pensiones chileno consta de tres componentes: un pilar cero o pilar solidario dirigido a la población de bajos ingresos y mayor de 65 años que no cuenta con una pensión contributiva; un segundo pilar obligatorio de contribución definida; y un tercer pilar voluntario.

A) Pilar no contributivo o solidario

El pilar solidario o no contributivo se implementó en 2008 a partir de la reforma pensionaria realizada en dicho año. Está dirigido a la población mayor que por su baja participación en el mercado laboral formal, no pueden acceder a una pensión. El esquema está conformado por la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), los cuales están financiados por el estado. A diciembre de 2014, el número de beneficiarios del pilar solidario ascendió a 1,037,401 pensionados por vejez.

Pensión Básica Solidaria

Este beneficio es otorgado a todas las personas que no alcancen una pensión en el sistema de cuentas individuales y que cumplan con los siguientes requisitos:

- Tener 65 años cumplidos.
- Pertenecer al 60% más pobre de la población chilena.
- Contar con 20 años de residencia, ya sea continuos o discontinuos, contados a partir de cumplir 20 años de edad.
- Haber vivido en el país al menos 4 de los últimos 5 años.
- Contar con un puntaje de focalización previsional⁴ menor o igual a 1,206 puntos.

El monto del beneficio se ha ido modificando desde su implementación; asimismo, algunos requisitos han cambiado para asegurar una mayor cobertura del sistema (ver cuadro).

⁴ Instrumento que permite evaluar el nivel de pobreza de la población para los efectos de asignar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

Pensión básica solidaria

Período	Cobertura % mas pobre	Monto mensual del beneficio dólares (pesos chilenos)
1º de julio 2008 a 30 de junio 2009	40	115 (60,000)
1º de julio 2014 a 30 de junio 2015	60	151 (85,964)

* Instrumento que permite evaluar el nivel de pobreza de la población para los efectos de asignar los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias

Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones en Chile.

A partir de 2010, la PBS se reajusta anualmente por inflación. No obstante, cuando la inflación supere el 10%, el reajuste será inmediato, aunque no hayan transcurrido 12 meses.

Aporte Previsional Solidario

Es un aporte mensual en dinero que complementa las pensiones de aquellos que hayan cotizado al sistema obligatorio de cuentas individuales y que tengan una pensión menor o igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario -PMAS- (ver cuadro). Adicionalmente, el beneficiario deberá cumplir con los mismos requisitos de edad, residencia y situación económica, tal y como se solicitan en la PBS. El monto de las PMAS se reajusta anualmente por inflación.

Pensión máxima con aporte solidario⁵

Período	PMAS mensual dólares (pesos chilenos)
1º de julio 2008 a 30 de junio 2009	134 (70,000)
A partir del 1º de julio de 2014	490 (279,427)

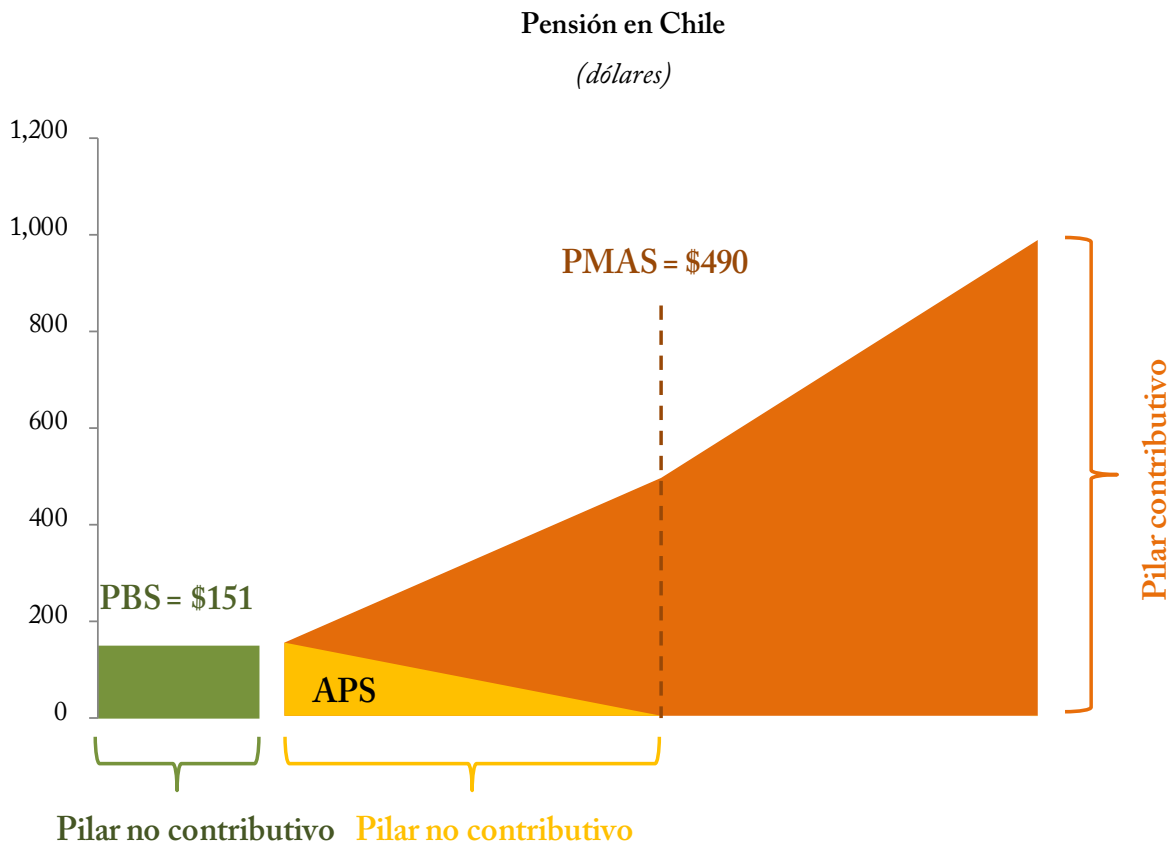
Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones en Chile.

⁵ El APS se obtiene restando de la pensión básica solidaria, el producto obtenido de multiplicar el factor de ajuste por la pensión base (pensión obtenida del pilar contributivo). El factor de ajuste corresponde al valor que se obtiene de dividir el monto de la PBS entre la PMAS. Por último, la pensión final es igual a la pensión base (PB) más el APS, de esta manera la pensión final no será menor a la PBS y no rebasará la PMAS. $APS = PBS - \frac{PBS}{PMAS} * PB$

B) Pilar de contribución definida

El pilar obligatorio fue implementado a partir de 1981 y consiste en aportaciones de 10 por ciento del salario del trabajador a una cuenta individual de ahorro.

La siguiente gráfica muestra la pensión a la que puede acceder cualquier ciudadano chileno que cumpla con los requisitos correspondientes; de lado izquierdo (color verde) se presenta la PBS otorgada a los adultos mayores que no cuentan con una pensión de la seguridad social. De lado derecho (naranja y amarillo) se muestra la pensión de las personas que contribuyeron a la seguridad social; aquellos con una pensión menor a la PMAS son beneficiados con el APS (color amarillo), el cual garantiza una pensión mayor a la PBS y va disminuyendo progresivamente hasta desaparecer. Por último, la parte totalmente anaranjada es la pensión obtenida con el saldo acumulado en la cuenta individual.



Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Pensiones en Chile.

C) Pilar voluntario

Desde 2008 se formalizaron los planes de Ahorro Previsional Voluntario (APV), los cuales pueden ser ofrecidos por administradoras de fondos de pensiones, administradoras de fondos de inversión, fondos mutuos, fondos para la vivienda, compañías de seguros de vida, bancos comerciales, intermediarios de valores y cualquier otra identidad que esté autorizada por la Superintendencia de Valores y Seguros.

Los planes de APV están compuestos por planes individuales y colectivos; los primeros, se realizan por medio de cotizaciones voluntarias a la cuenta individual o por depósitos convenidos con el empleador a la misma cuenta. Los segundos, son planes de ahorro establecidos por el patrón y una institución autorizada para administrarlos.

D) Otros mecanismos para elevar la cobertura

Afiliación obligatoria de trabajadores independientes

En enero de 2012 se estableció que todos los trabajadores independientes que percibieran rentas conforme a lo indicado en el artículo 42 de la Ley sobre Impuesto a la Renta chilena, estarían obligados a cotizar en el sistema de cuentas individuales, mediante una gradual afiliación y cotización del 10% de su ingreso, salvo que en forma expresa manifestaran lo contrario (lo que se le conoce como afiliación automática con opción de desafiliarse). En 2012, el trabajador sólo tenía la obligación de cotizar respecto al 40% de su renta gravable; esta proporción se iría incrementando hasta alcanzar contribuciones obligatorias respecto al 100% de su ingreso, sin excepciones.

El esquema contempla una cotización anual de los trabajadores independientes y la verificación del monto efectivo a pagar a través del Servicio de Impuestos Internos en el año calendario siguiente, durante el proceso de declaración anual de impuesto a la renta. No obstante, el trabajador independiente puede realizar Pagos Previsionales Mensuales (PPM) en su AFP durante el año.

Inicialmente, esta medida contemplaba la obligatoriedad de cotizar sobre el 100% de ingresos obtenidos sin excepciones a partir del año 2015; sin embargo, a principios de 2016 se modificó la Ley para prorrogar hasta 2018 su obligatoriedad. De esta forma, los trabajadores independientes que lo deseen podrán declarar su voluntad de no cotizar durante 2015 y 2016. Esta modificación en la Ley se debe a la baja aceptación que ha tenido este mecanismo.

Subsidios a los trabajadores jóvenes

Para promover el empleo en los jóvenes y su cotización temprana al sistema de pensiones, se creó un subsidio especial para los empleadores que contraten trabajadores con edades entre 18 y 35 años, y otro para los trabajadores contratados bajo esta modalidad. El beneficio es equivalente al 50% de la cotización previsional obligatoria, la cual se otorga tanto al patrón como al trabajador, sólo que a este último se le abona directamente en su cuenta individual.

Para ser sujeto de este subsidio, el trabajador debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) Tener edad entre 18 y 35 años.
- b) Percibir una remuneración igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual.
- c) Estar dentro de los primeros 24 meses de cotizaciones, continuas o discontinuas desde la afiliación al sistema de pensiones.

Bono por hijo nacido

Con la finalidad de incrementar el monto de la pensión en el género femenino, la reforma implementó el bono por cada hijo nacido. El subsidio es equivalente a 10% de 18 ingresos mínimos mensuales, el cual se deposita en la cuenta individual de la madre al momento del nacimiento del hijo. A partir de entonces genera una rentabilidad equivalente al rendimiento nominal anual promedio de los Fondos Tipo C.

Los requisitos para acceder al bono son:

- a) Tener a lo menos 65 años de edad.
- b) Tener residencia por un lapso de 20 años, continuos o discontinuos, contados desde los 20 años de edad de la peticionaria; y además, haber residido en Chile al menos 4 años de los últimos 5 años anteriores a la solicitud.
- c) Empezar a cotizar a partir del 1º de julio de 2009.

Debe mencionarse que aunque el objetivo de este programa es mejorar la pensión de las mujeres, también ha servido para incrementar el registro al sistema de pensiones.

Cobertura en Chile

Chile es uno de los países en Latinoamérica con mayor cobertura pensionaria; sin embargo, todavía tienen áreas de mejora para aumentar su cobertura.

Cobertura en Chile (porcentaje)

Año	Cotizantes / PEA	Cotizantes / PO	Cotizantes / Empleadores - Independientes	Beneficiarios / Población de 65 y más
2000	58.06	64.34	18.61	63.71
2003	58.74	64.71	19.02	63.89
2006	62.92	67.48	21.95	60.70
2009	73.12	82.94	41.08	57.23
2012	n.d.	n.d.	n.d.	74.50
2013	n.d.	71.08	n.d.	n.d.

n.d. No disponible

Para 2013 se tomó la información del Sistema de Indicadores de Mercado Laboral y Seguridad Social del BID.

Fuente: Oliveri, L. y Rofman, R. (2012). "Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants", Banco Mundial. OIT (2014). Social protection for older persons: Key policy trends and statistics.

COLOMBIA

Su sistema de pensiones está basado en un esquema compuesto por un pilar cero, donde los adultos mayores están protegidos mediante un programa asistencialista; un pilar obligatorio contributivo, en el que coexisten dos esquemas, uno de beneficio definido y otro de contribución definida; y finalmente, un esquema voluntario formado por subsidios a grupos, que por sus características y condiciones no tienen acceso a la seguridad social, y por aportaciones voluntarias a las cuentas individuales por parte de patrones y trabajadores.

A) Pilar no contributivo

Recientemente, Colombia ha puesto a discusión un nuevo modelo de protección para la vejez, con la finalidad de que cada adulto mayor tenga garantizado un ingreso al finalizar su vida laboral. Este modelo incluye combinar el sistema de BD y CD, mejorar el esquema de subsidios para todos aquellos que no puedan

cumplir con las cotizaciones requeridas por el primer pilar (Beneficios Económicos Periódicos), y un piso de protección mínima para adultos mayores en pobreza extrema y sin derecho a ninguna pensión.

Hasta el momento, solamente se ha implementado el programa asistencial a adultos mayores, llamado Colombia Mayor. Los requisitos para ser beneficiario se enumeran a continuación:

- Ser colombiano.
- Haber vivido durante los últimos 10 años en el país.
- Tener 54 años cumplidos para las mujeres y 59 años para los hombres.
- Pertenecer a los niveles 1 o 2 del SISBEN.⁶
- No tener ingresos suficientes para subsistir.

Los beneficios otorgados pueden ser de dos tipos: 1) subsidio económico directo, el cual consiste en un beneficio otorgado en dinero de manera bimestral y 2) subsidio económico indirecto, que se otorga en servicios sociales básicos. El monto del subsidio directo va desde los 20 a los 37 dólares mensuales (40,000 a 75,000 pesos colombianos), dependiendo de la distribución municipal de los recursos del programa. Al cierre de diciembre de 2013, este programa contó con más de un millón 250 mil beneficiarios.

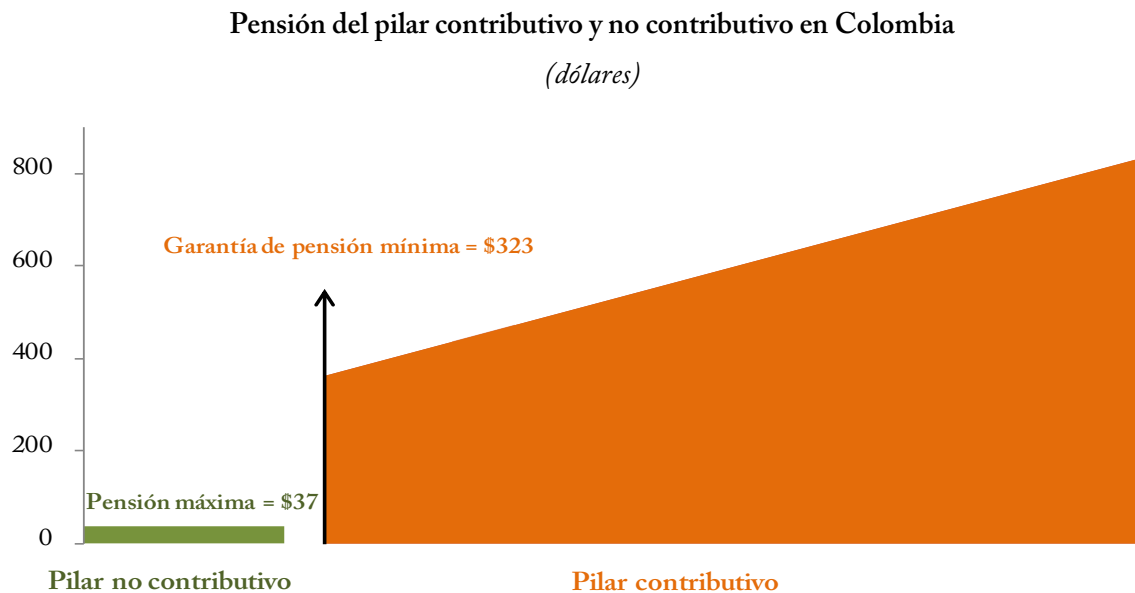
B) Pilar contributivo

La población colombiana puede elegir entre afiliarse al sistema público de beneficio definido (Régimen de Prima Media), que funciona como cualquier esquema de reparto; y el esquema privado de cuentas individuales (Régimen de Ahorro Individual). Los trabajadores pueden transitar de uno a otro cada 3 años (hasta 10 años previos al retiro). Para acceder a la pensión por vejez en ambos esquemas es necesario haber alcanzado la edad de retiro de 62 años para hombres y 57 años para mujeres. Adicionalmente, el trabajador debió haber cotizado 1,300 semanas en el RPM o haber acumulado lo suficiente como para financiar una pensión de 110% de un salario mínimo.

En ambos sistemas, el monto de pensión mínima es equivalente a un salario mínimo mensual (323 dólares o 646,027 pesos colombianos); los trabajadores con ingresos menores a 1 SM pueden acceder a la garantía de pensión mínima de vejez financiada por el Estado, con al menos 1,150 semanas cotizadas.

⁶ Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales

La siguiente gráfica muestra que la pensión mínima en el pilar contributivo es equivalente a 323 dólares; los trabajadores, que por sus bajos ingresos no acceden a esta pensión, reciben subsidios para poder llegar a ella. En cambio, los adultos mayores que no forman parte de ningún sistema de pensiones y viven en extrema pobreza, son beneficiados con 37 dólares mensuales del pilar no contributivo.



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio del Trabajo de Colombia.

C) Pilar voluntario

El sistema de pensiones en Colombia permite las contribuciones voluntarias a la cuenta individual del trabajador, las cuales pueden ser realizadas por el empleado o el empleador mediante un contrato establecido con las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las contribuciones voluntarias que forman parte del esquema obligatorio no se consideran para el pago de impuestos hasta alcanzar 30% del ingreso laboral (gravable) anual. Los beneficios son otorgados en la modalidad de renta vitalicia o retiro programado y existe la posibilidad de realizar retiros anticipados.

Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)

Este programa gubernamental fue recientemente implementado, después de varios años de diseño y reglamentación. Su objetivo es el de incrementar el ahorro de las pertenecientes a los niveles I, II y III del SISBEN, que por su intermitencia en el mercado laboral formal no podrán tener derecho a una pensión.

Las aportaciones son realizadas por cualquier persona en el monto y periodicidad que les sea más conveniente, con un tope anual de \$442 dólares en 2014 (885,000 pesos colombianos). El gobierno premia la contribución proporcionando una aportación de 20% proporcional al ahorro del individuo, una vez que éste cumpla con la edad de retiro correspondiente (57 años para las mujeres y 62 años los hombres)

El monto ahorrado puede utilizarse para:

- a) Obtener una suma asegurada en la vejez cada dos meses, la cual dependerá de los recursos ahorrados, más rendimientos generados y el incentivo periódico del 20%.
- b) Completar el número de semanas mínimas requeridas y/o capital necesario para acceder a una pensión.
- c) Incrementar el monto de la pensión, en caso de cumplir los requisitos para ella; sin embargo, se pierde el derecho a recibir el subsidio.
- d) Solicitar la devolución de sus ahorros en el BEPS, más los rendimientos generados. De igual forma no se tendrá el derecho a recibir el subsidio.

Cobertura en Colombia

A pesar de contar con los esquemas mencionados, la cobertura sigue siendo muy baja, principalmente por los problemas de informalidad que presenta el mercado laboral colombiano y porque los programas complementarios siguen siendo acotados.

Cobertura en Colombia

(porcentaje)

Año	Cotizantes / PEA	Cotizantes / PO	Cotizantes / Empleadores - Independientes	Beneficiarios / Población de 65 y más
2000	n.d.	n.d.	n.d.	18.61
2001	25.15	25.71	3.44	17.22
2002	30.57	31.48	6.46	15.77
2003	25.22	25.78	4.59	21.02
2004	n.d.	n.d.	n.d.	20.11
2005	27.24	28.70	7.47	19.32
2006	28.33	28.81	5.17	21.75
2007	31.52	33.28	6.67	22.47
2008	32.27	32.78	7.65	23.88
2009	32.72	35.28	8.84	22.97
2014	n.d.	36.70	n.d.	n.d.

n.d. No disponible.

Para 2014 se tomó la información del Sistema de Indicadores de Mercado Laboral y Seguridad Social del BID.

Fuente: Oliveri, L. y Rofman, R. (2012). "Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants", Banco Mundial.

PERÚ

El sistema de pensiones peruano está estructurado con un pilar no contributivo asistencial, un pilar contributivo y un pilar voluntario.

A) Pilar no contributivo

En 2011 se creó el Programa Nacional de Asistencia Solidaria, mejor conocido como Pensión 65. Este programa de carácter asistencial está focalizado a adultos mayores de 65 años en pobreza extrema y consiste en una ayuda económica de 44 dólares mensuales (125 nuevos soles peruanos). Al cierre de 2014, había más de 400 mil beneficiarios.

Los requisitos para poder acceder al programa son:

- Tener 65 años o más.
- Contar con identificación oficial (Documento Nacional de Identidad).
- Encontrarse en condición de pobreza extrema de acuerdo a la calificación socioeconómica otorgada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
- No percibir pensión de ningún otro esquema.

B) Pilar contributivo

El trabajador pueden afiliarse a cualquiera de los dos regímenes existentes: 1) el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), un esquema de reparto tradicional; y 2) el Sistema Privado de Pensiones (SPP), un esquema de capitalización individual. Si no realiza ninguna elección, automáticamente es afiliado al sistema privado. El afiliado al sistema público puede cambiarse al sistema privado en cualquier momento, pero del privado al público solamente si ya había estado afiliado previamente a este sistema, en particular antes del 31 de diciembre de 1995.

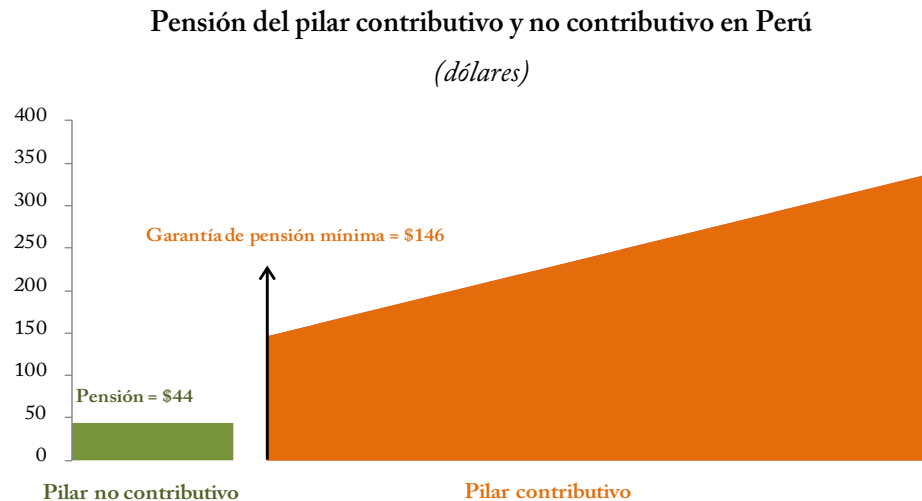
La jubilación es a partir de los 65 años cumplidos con 20 años cotizados para ambos sistemas. La tasa de aportación es de 13% y 10% para el SNP y el SPP, respectivamente. Los trabajadores independientes pueden participar voluntariamente en cualquiera de los dos sistemas, siempre y cuando cubran con las mismas tasas de cotización.

La pensión mínima para el sistema público es de 146 dólares mensuales (415 nuevos soles peruanos), mientras que para el SPP existe una garantía de pensión a los trabajadores que cumplan con los siguientes requisitos:

- Haber nacido a más tardar el 31 de diciembre de 1945.
- Contar 65 años de edad.
- No estar percibiendo una pensión de jubilación al momento de presentar la solicitud ante la administradora.
- Haber realizado un mínimo de veinte 20 años de contribución, entre el Sistema Nacional de Pensiones SNP y/o el SPP.

En la gráfica siguiente se muestran las diferencias entre las pensiones del pilar contributivo y el no contributivo. Se debe tomar en cuenta que esta figura deja de lado a todos los trabajadores que no cumplieron

los requisitos para recibir una pensión contributiva y que no están en pobreza extrema, por lo que tampoco están cubiertos por el pilar no contributivo.



Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y la Oficina de Normalización Previsional.

C) Pilar voluntario

Los trabajadores afiliados al SPP pueden realizar aportaciones voluntarias de dos tipos: 1) con fin previsional y 2) sin fin previsional. Las aportaciones voluntarias con fin previsional tienen como objetivo incrementar la cuenta para obtener una mejor pensión; el trabajador tiene la opción de incluir todo o parte de estas aportaciones en el monto para financiar su pensión. Las pensiones sin fin previsional son una alternativa de ahorro personal, pueden retirarse por completo o de forma parcial tres veces por año o pueden llegar a convertirse en aportaciones con fin previsional.

Las aportaciones voluntarias con y sin fin previsional pueden realizarse por cualquier monto y en cualquier frecuencia e invertirse en cualquiera de los tres tipos de fondos que ofrece el sistema de multifondos del SPP; no obstante, las contribuciones con fines previsionales sólo pueden realizarse en la AFP donde se tienen las aportaciones obligatorias.

Cobertura en Perú

No obstante los recientes programas implementados, Perú sigue siendo uno de los países en Latinoamérica con menor protección pensionaria en la vejez. Considerando todos los esquemas, la proporción de beneficiarios respecto a la población de 65 y más fue de 57%⁷ en 2015. Por tal motivo, el gobierno peruano ha puesto a discusión diversas medidas para mejorar esa situación, como por ejemplo hacer obligatoria la cotización para trabajadores independientes, sin embargo, varias de estas propuestas han sido detenidas o postergadas.

Cobertura en Perú

(porcentaje)

Año	Cotizantes / PEA	Cotizantes / PO	Cotizantes / Empleadores - Independientes	Beneficiarios / Población de 65 y más
2000	n.d.	n.d.	n.d.	28.40
2001	13.70	14.24	3.16	25.91
2002	13.88	14.41	2.69	25.74
2003	14.83	15.24	3.68	26.19
2004	14.68	15.21	3.24	26.91
2005	12.42	13.08	1.33	27.16
2006	13.96	14.61	1.24	27.67
2007	15.96	16.59	1.76	26.79
2008	16.82	17.37	2.03	26.65
2009	18.33	18.92	2.33	25.09
2010	18.48	19.05	2.65	25.93
2014	n.d.	21.71	n.d.	n.d.

n.d. No disponible.

Para 2014 se tomó la información del Sistema de Indicadores de Mercado Laboral y Seguridad Social del BID.

Fuente: Oliveri, L. y Rofman, R. (2012). "Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants", Banco Mundial.

⁷ Asociación de AFPs de Perú.

URUGUAY

El sistema uruguayo de pensiones está integrado por tres pilares: un pilar no contributivo, dirigido a adultos mayores de bajos recursos; un pilar contributivo y obligatorio, donde conviven y se complementan los esquemas de BD y CD; y la posibilidad de realizar aportes voluntarios en el esquema de capitalización individual.

A) Pilar no contributivo

Las pensiones no contributivas tienen una gran tradición en Uruguay, debido a que fueron implementadas desde principios del siglo pasado y desde 1995 siguen los requisitos que se aplican en la actualidad.

La pensión por vejez, como se le conoce a este programa, está dirigida a todos los habitantes del país que hayan cumplido 70 años y que carezcan de recursos para cubrir sus necesidades vitales; para su comprobación se toman en cuenta los ingresos del solicitante y de sus familiares obligados a prestarle alimentos, convivan o no con él. La suma de ambos no deberá superar el monto de la pensión, que en 2014 era equivalente a 295 dólares mensuales (6,852.17 pesos uruguayos). Con ingresos inferiores, la prestación será la diferencia entre la pensión y los ingresos.

A diciembre de 2013, el programa benefició a 21,586 personas.

B) Pilar contributivo

A partir de 1995 se introdujo un sistema de pensiones mixto, en donde el esquema privado de capitalización individual complementa al esquema de reparto. Este sistema tiene las siguientes características:

- Afiliación: Obligatoria para trabajadores dependientes, independientes y domésticos.
- Edad de retiro: 60 años cumplidos.
- Años cotizados: 30 años.
- Tasa de cotización: El trabajador aporta 15% del salario, mientras que el empleador hace contribuciones al sistema de reparto de 7.5% del salario del trabajador.

A efecto de determinar el aporte al esquema público o privado, existe un tope de cotización que se detalla a continuación:

Trabajador	Esquema
Con ingresos menores a 1,528 dólares mensuales	- Reparto
Con ingresos entre 1,528 y 4,584 dólares mensuales	- Reparto: La aportación correspondiente a los primeros 1,528 dólares - Cuentas individuales: Las aportaciones entre 1,528 y 4,584 dólares
Con ingresos mayores a 4,584 dólares mensuales	- Reparto: La aportación correspondiente a los primeros 1,528 dólares - Cuentas individuales: Las aportaciones entre 1,528 y 4,584 dólares - No es obligatorio aportar por el ingreso superior a 4,584 dólares, aunque se puede hacer de manera voluntaria

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Seguridad Social de Uruguay.

El cálculo de la pensión se realiza de acuerdo a lo siguiente:

- 1) El salario promedio de los mejores 20 años de servicios.
- 2) Por una tasa de reemplazo que va de 45% a 82.5% según la edad y los años de servicios.
- 3) Si el cálculo de las dos opciones anteriores es menor al mínimo jubilatorio equivalente a 288 dólares mensuales (6,695.13 pesos uruguayos), se otorga esta cantidad.

En el esquema que se muestra a continuación se presentan las diferentes pensiones que puede tener un habitante en Uruguay. Todas las personas con un bajo nivel de ingresos y 70 años cumplidos reciben la pensión por vejez, mientras que los que cotizan a la seguridad social pueden adquirir una pensión de mayor monto.

Pensión del pilar contributivo y no contributivo en Uruguay

(dólares)



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto de Seguridad Social uruguayo.

C) Pilar voluntario

Además de que los trabajadores pueden hacer aportes voluntarios a la cuenta individual, aquellos con ingresos menores a 1,528 dólares pueden optar voluntariamente por destinar el 50% de sus aportaciones al sistema de cuentas individuales, con el beneficio de que las asignaciones computables consideradas en el cálculo de la jubilación por el esquema de reparto se incrementarán en un 50% (o se multiplicarán por 1.5).

Debido a que los programas no contributivos están reglamentados desde hace varias décadas la cobertura pensionaria se encuentra en niveles elevados en comparación con muchos países latinoamericanos (ver cuadro).

Cobertura en Uruguay

Año	Cotizantes / PEA	Cotizantes / PO	Cotizantes / Empleadores - Independientes	Beneficiarios / Población de 65 y más
2000	52.93	58.67	16.01	87.49
2001	52.64	59.62	16.34	85.87
2002	51.80	59.80	15.95	87.09
2003	49.95	57.82	13.96	85.93
2004	51.43	57.35	16.23	85.97
2005	56.64	63.24	23.79	86.31
2006	61.13	67.31	27.95	84.61
2007	62.52	67.70	28.75	83.66
2008	65.45	69.78	30.92	83.58
2009	65.87	70.17	30.13	83.88
2010	66.83	70.76	29.89	85.71
2014	n.d.	77.39	n.d.	n.d.

n.d. No disponible.

Para 2014 se tomó la información del Sistema de Indicadores de Mercado Laboral y Seguridad Social del BID.

Fuente: Oliveri, L. y Rofman, R. (2012). "Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants", Banco Mundial.

5.2 OTROS PAÍSES

AUSTRALIA

El sistema de pensiones australiano cuenta con un esquema público no contributivo o pilar cero, que otorga beneficios a todos los residentes que hayan cumplido 65 años de edad; un pilar contributivo, donde el empleador tiene la obligación de contratar un plan privado de pensiones para sus trabajadores; y un pilar voluntario en donde los trabajadores pueden aportar al pilar contributivo o contratar un plan personal de pensiones.

A) Pilar no contributivo

Age pension es el programa que otorga una pensión universal a todos los australianos con 65 años o más; esta edad se irá incrementado gradualmente hasta llegar a 67 años en 2023. Para tener derecho a la pensión, el solicitante deberá cubrir los siguientes requisitos: i) ser residente australiano, con al menos 10 años continuos, y ii) vivir actualmente dentro del país.

La pensión está sujeta a una comprobación de ingresos, por lo que las percepciones y los activos del solicitante pueden afectar el monto de la pensión. El beneficio máximo posible es de 1,553 dólares mensuales (1,720 dólares canadienses) para personas solas y 1,171 dólares (1,297 dólares australianos) para personas casadas.

B) Pilar contributivo

A partir de 1992 se introdujo el esquema obligatorio de contribución definida llamado *Superannuation*, que consiste en planes privados de pensiones contratados por los patrones, en los que realizan aportaciones de 9.5% del salario anual del trabajador. Los empleados no están obligados a aportar, aunque lo pueden hacer voluntariamente y obtener beneficios fiscales.

El empleado, una vez cumplida la edad de 55 años,⁸ puede transferir el total o parte de su saldo acumulado a una cuenta de pensión, por lo que a partir de ese momento tendrá dos cuentas, una de ahorro “*Super*” y otra de pensiones. Lo anterior le permitirá disminuir el número de horas laboradas, debido a que podrá complementar su ingreso con su pensión, mientras que seguirá aportando a la cuenta “*Super*”. El trabajador

⁸ Esta edad, llamada *preservation age*, se irá incrementando gradualmente hasta llegar a 60 años.

ahorrará impuestos al estar contribuyendo a su cuenta de retiro y recibir ingresos por pensión con menores tasas gravables. Una vez que termine definitivamente su carrera laboral podrá retirar sus recursos acumulados en la cuenta “*Super*” en una sola exhibición.

C) Pilar voluntario

El otro componente a destacar del *Superannuation* es la posibilidad de que los trabajadores pueden aportar voluntariamente a su cuenta individual para incrementar el saldo acumulado y obtener beneficios fiscales por ello. Las contribuciones pueden realizarse mediante dos formas:

- Antes de impuestos: Esta aportación se realiza mediante un acuerdo con el patrón; permite al empleado realizar aportaciones antes de impuestos, las cuales están gravadas a una tasa menor
- Después de impuestos: Al realizar este tipo de contribuciones, el empleado recibe aportaciones *pari passu* por parte del gobierno. Por cada dólar que el trabajador aporte, el gobierno otorga 50 centavos hasta un máximo de 451 dólares (500 dólares australianos)

En cuanto a cobertura, los últimos datos reportados por la OIT indican que 83% de la población de 65 años y más recibe una pensión. Asimismo, 69.6% de la población en edad de trabajar está cotizando activamente a algún sistema de pensiones.

CANADÁ

El sistema canadiense de pensiones está estructurado en tres pilares: un pilar no contributivo de carácter universal, uno de beneficio definido basado en los ingresos del trabajador y planes voluntarios de carácter individual u ocupacional. Debido a que el sistema está altamente integrado, la cobertura de los adultos mayores es cercana al 100%.

A) Pilar no contributivo

Creado desde principios del siglo pasado, el “Old Age Security” otorga una pensión a todos los canadienses que cumplan los siguientes requisitos:

1. Tener 65 años cumplidos o más.
2. No tener ingresos mayores a 103, 921 dólares anuales (114,815 dólares canadienses).
3. Ser ciudadano canadiense o residente legal al momento de solicitar el beneficio.

4. Haber vivido en el país al menos 10 años después de haber cumplido 18 años de edad.
5. En el caso de vivir fuera del país, haber residido en el país al menos 20 años después de cumplir 18 años de edad.

El beneficio de la pensión es igual 1/40 parte de la pensión máxima posible por cada año de residencia después de los 18 años cumplidos. El monto máximo de pensión es de 510 dólares mensuales (564 dólares canadienses).

Adicionalmente, los pensionados de bajos ingresos pueden recibir dos tipos de prestaciones, para mejorar su condición económica: 1) suplemento de ingreso garantizado (GIS, por sus siglas en inglés) y 2) subsidio para personas de 60 a 64 años. El monto de ambos beneficios depende del ingreso familiar de los jubilados.

A continuación se presenta un cuadro que resume las principales características de los dos programas.

Características de los programas no contributivos complementarios

	GIS		Subsidio
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> Ser residente Recibir la pensión universal Tener un ingreso familiar menor al ingreso máximo anual 		<ul style="list-style-type: none"> Ser residente, con al menos 10 años después de los 18 años de edad Tener de 60 a 64 años de edad Tener una pareja que reciba la pensión universal y que sea elegible para recibir el GIS Contar con un ingreso familiar menor al ingreso máximo anual
Ingreso máximo anual en dólares	Soltero, viudo o divorciado	\$15,467	\$28,587
	La pareja recibe la pensión universal	\$20,419	
	La pareja no recibe la pensión universal	\$37,059	
	La pareja recibe el subsidio	\$28,587	
Monto mensual máximo de beneficio en dólares	Soltero, viudo o divorciado	\$692	\$969
	La pareja recibe la pensión universal	\$459	
	La pareja no recibe la pensión universal	\$692	
	La pareja recibe el subsidio	\$459	

Fuente: Elaboración propia con información del gobierno canadiense.

B) Pilar de beneficio definido

Las características del Plan de Pensiones Canadiense (CPP, por sus siglas en inglés)⁹ son:

- La edad de retiro para obtener una pensión completa es a los 65 años. Puede ser desde los 60 años con una pensión reducida.
- Si el trabajador difiere su jubilación después de los 65 años, el monto de su pensión se incrementa en un 0.7% por cada mes que retrase su retiro hasta los 70 años.
- El trabajador contribuye con 4.95 % de su salario, mientras que el patrón aporta 4.95%. Los trabajadores por cuenta propia aportan 9.9% de sus ingresos reportados.
- Los trabajadores con ingresos anuales menores a 3,168 dólares (3,500 dólares canadienses) no pagan contribuciones.
- El ingreso máximo de contribución es de 46,251 dólares anuales (51,100 dólares canadienses).
- La pensión mensual máxima es de 964 dólares (1,065 dólares canadienses).
- La pensión por regla es equivalente a 25% del salario promedio de la vida laboral (para el cálculo se excluye el 17% de los años con los ingresos más bajos).

C) Pilar voluntario

Los patrones pueden adquirir planes ocupacionales para sus empleados, ya sea de contribución o beneficio definido. Asimismo, cualquier persona puede abrir un plan individual de pensiones.

Recientemente se implementó el *Pooled Registered Pension Plan* (PRPP) un plan de pensiones de contribución definida con las siguientes características:

- Puede ser contratado por el empleador o de manera individual. Los trabajadores por cuenta propia también tiene la posibilidad de participar.
- Tiene portabilidad.
- Las aportaciones realizadas por el trabajador son deducibles de impuestos hasta 22,565 dólares anuales (24,930 dólares canadienses).
- Las contribuciones mayores al punto mayor son penalizadas con un impuesto de 1%.

⁹ El plan opera en toda Canadá, excepto en Québec, donde el Plan de Pensiones en Québec (QPP) otorga beneficios similares.

En lo que se refiere a cobertura, los últimos datos reportados por la OIT indican que el 97.7% de la población de 65 años y más cuenta con una pensión. Además, 68.4% de la población en edad de trabajar está cotizando activamente a algún sistema de pensiones.

ESTADOS UNIDOS

El sistema de pensiones en Estados Unidos está integrado por tres pilares. El primero es un sistema no contributivo de comprobación de ingresos para aquellas personas de escasos recursos. El segundo pilar, conocido como *Social Security*, es un sistema de beneficio definido para todos los residentes legales que trabajan en el país. Por último, el tercer pilar es voluntario y consta de planes ocupacionales y personales; este esquema ha adquirido cada vez más importancia al ser un sustento fundamental en el ingreso de los norteamericanos que han dejado de formar parte de la fuerza laboral.

A) Pilar no contributivo

El programa de Seguridad de Ingreso Suplementario otorga una pensión mensual a todas las personas de 65 años y más que cuentan con bajos recursos. Los principales requisitos para obtener el beneficio son:

- Vivir dentro del país.
- Ser ciudadano de los Estados Unidos.
- Tener 65 años o más.
- Contar con recursos inferiores a 2,000 dólares.¹⁰

El beneficio máximo es de 721 dólares mensuales para personas solas o 1,082 dólares para parejas.¹¹

B) Pilar de beneficio definido

El *Social Security* cubre a todos los trabajadores que pagan impuestos a este ramo. La tasa de aportación es la misma para los empleados y patrones, 6.2% de los ingresos del trabajador (12.4%); mientras que los trabajadores independientes cotizan con una tasa de 12.4%. El tope máximo de ingresos para realizar contribuciones es de 117 mil dólares anuales.

¹⁰ Para la comprobación de ingresos y recursos se incluyen los salarios, pensiones, bienes raíces, cuentas bancarias, dinero en efectivo, acciones y bonos. Para las parejas, sus recursos deben ser inferiores a 3,000 dólares.

¹¹ Para mayor información ver: <https://www.socialsecurity.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/americas/united-states.pdf>

Los requisitos para obtener una pensión son básicamente dos: 1) cumplir con la edad de retiro de 66 años,¹² aunque se pueden obtener beneficios a partir de los 62 años y 2) tener 40 créditos, equivalentes a 10 años de trabajo.

El cálculo del beneficio depende del promedio de los ingresos mensuales del trabajador en los 35 años con mejores salarios; éstos se multiplican por un factor de ajuste que depende de la fecha de nacimiento del trabajador y de la edad de retiro. Por ejemplo, el beneficio de un trabajador nacido en 1952 se obtiene de la siguiente manera:

Pensión mensual = A + B + C

A = Los primeros 816 dólares del salario promedio x 90%

B = Los ingresos superiores a 816 y hasta 4,917 dólares x 32%

C = Los ingresos mayores a 4,917 dólares x 15%

Si el trabajador decide retirarse a los 62 años verá reducida su pensión en 25%. Mientras que los trabajadores que decidan jubilarse después de los 66 años verán incrementada su pensión en un cierto porcentaje, el cual es determinado por el año de nacimiento del interesado.

C) Pilar voluntario

En la actualidad, buena parte de los trabajadores del sector privado está cubierta por planes de pensiones ocupacionales, en su mayoría del tipo 401(k); aunque se consideran planes voluntarios, algunas compañías pueden implementar la afiliación automática para incrementar la participación de los trabajadores. Por otra parte, los planes personales *Individual Retirement Arrangements* (IRAs) han resultado ser un buen mecanismo para complementar las pensiones obtenidas en el sistema de seguridad social.

401 (k)

Son planes de retiro patrocinados por los empleadores, en los que el trabajador decide qué cantidad aportar y el patrón, en algunos casos, realiza contribuciones del tipo *pari passu*. Este tipo de planes cuenta con incentivos fiscales, los cuales vienen descritos en el código del *Internal Revenue Service*, específicamente en la sección 401(k), de ahí es donde toma su nombre.

¹² A partir de año 2027, la edad de retiro será de 67 años.

Existen tres tipos de planes 401(k); a continuación se describen brevemente:

Planes 401 (k)

Tipo	Características
Planes 401 (k) Tradicionales	<ul style="list-style-type: none"> • Aportaciones del trabajador antes de impuestos • Las contribuciones del trabajador no se depositan automáticamente • El trabajador paga los impuestos al retirar los recursos
Planes 401(k) Refugio Tributario (Safe Harbor)	<ul style="list-style-type: none"> • Las aportaciones de los patrones son depositadas de manera automática
Planes 401 (k) simples	<ul style="list-style-type: none"> • Las aportaciones de los patrones son depositadas de manera automática • Diseñado para pequeñas empresas

Fuente: Internal Revenue Service.

El saldo acumulado en los planes 401(k) puede comenzar a retirarse una vez que el trabajador cumpla 59.5 años de edad; sin embargo, el retiro de dichos recursos se vuelve obligatorio a partir de los 70.5 años. Cuando un trabajador cambia de empleo obtiene control sobre todos los activos en su cuenta 401(k) y puede mover dichos activos hacia una cuenta de retiro individual (IRA) en cualquier institución financiera del país. Este proceso es conocido como una resignación, desde un plan 401(k) a una cuenta IRA.

IRAs

Las cuentas IRA son planes de retiro de ahorro voluntario, cuya principal característica es la de diferir el pago de impuestos sobre la renta hasta el momento en que se retiran los fondos de la cuenta. El retiro de los recursos se realiza mediante una suma fija, retiros programados o la contratación de una anualidad.

Planes IRA

Tipo	Características
IRA tradicional	<ul style="list-style-type: none"> • Deducción fiscal de las aportaciones • Cuando los fondos son retirados son incluidos en la base gravable • El retiro de los recursos antes de los 59.5 años genera un impuesto adicional
IRA no deducibles (Roth IRA)	<ul style="list-style-type: none"> • Las contribuciones no son deducibles de impuestos • Los retiros están exentos • El retiro de los recursos antes de los 59.5 años genera un impuesto adicional

Fuente: Internal Revenue Service.

Cuenta de retiro MyRA

Recientemente, el departamento del Tesoro de Estados Unidos creó la cuenta *My Retirement Account* (MyRA) como un mecanismo de ahorro sencillo, seguro y accesible para la jubilación de aquellas personas que no cuentan con un plan ocupacional. La MyRA tendrá el mismo tratamiento fiscal y seguirá la regulación tal y como se hace para las cuentas Roth IRA.

Sus características y beneficios son los siguientes:

- No hay comisiones.
- Rendimientos iguales a los obtenidos por el fondo de valores gubernamentales para los empleados federales.
- Portabilidad.
- Las contribuciones se pueden retirar libres de impuestos en cualquier momento.
- Las ganancias son libres de impuestos a menos de que se retiren antes de que el ahorrador tenga 59.5 años de edad.
- Los titulares de las cuentas pueden ahorrar por 30 años o hasta que hayan acumulado 15 mil dólares, lo que ocurra primero. Después de eso, el saldo de su MyRA se cambiará a una cuenta de jubilación del sector privado (IRA).

En lo que se refiere a cobertura, los últimos datos reportados por la OIT indican que 92.5% de la población de 65 años y más cuenta con una pensión. Además, 78.5% de la población en edad de trabajar está cotizando activamente a algún sistema de pensiones.

FRANCIA

El sistema de pensiones en Francia está constituido por un esquema público no contributivo o pilar cero, que otorga beneficios mínimos (mediante la comprobación de ingresos) a los residentes de 65 años y más; adicionalmente, existen dos esquemas contributivos: i) sistema de beneficio definido, público, obligatorio y personal, y ii) sistema complementario y obligatorio de planes ocupacionales. Por último, un pilar voluntario que incluye planes ocupacionales y personales, proporcionando beneficios a partir de los 62 años cumplidos.

A) Pilar no contributivo

El programa público de pensiones *Allocation de solidarité aux personnes âgées* (ASPA) otorga una pensión a los residentes de 65 años de edad que cumplan los siguientes requisitos: i) residencia legal y estable, ii) no contar con pensión o jubilación y iii) recibir recursos anuales por debajo del límite máximo. En 2014 el límite fue de 1,053 dólares mensuales a solteros, 1,634 dólares a casados y 2,106 dólares a viudos de guerra.

B) Pilar contributivo

Sistema público

El sistema público de pensiones opera bajo un esquema obligatorio de beneficio definido para los trabajadores del sector privado (personas empleadas en el comercio, la industria, asalariados en la agricultura y esposas dependientes bajo ciertas condiciones).

Las aportaciones al fondo se calculan como porcentaje del ingreso del empleado: 6.8% el trabajador y 8.45% el empleador; adicionalmente, el gobierno realiza aportaciones variables.

La obtención de la pensión requiere tener la edad legal de jubilación de 62 años; además, es necesario cotizar un mínimo de 172 trimestres. La edad para obtener automáticamente la pensión completa (sin importar el número de trimestres cotizados) es 67 años.

La tasa para el cálculo de la jubilación varía (dependiendo de la edad y del número de trimestres cotizados) entre 25% y 50% del ingreso promedio en los mejores 25 años de la vida laboral del trabajador. El monto máximo de jubilación es de 2,079 dólares al mes en 2014, mientras que el monto mínimo de la pensión es de 836 dólares mensuales.

Sistema ocupacional

Este sistema se divide en el esquema ARRCO, que cubre a la mayoría de los trabajadores del sector privado de “cuello azul” y el esquema AGIRC, que abarca a la mayoría de los trabajadores o empleados en posiciones ejecutivas o profesionales “cuello blanco”.

Las contribuciones se calculan como porcentaje del salario y varían dependiendo el nivel salarial y el tipo de esquema, entre 3% y 8% para el trabajador y entre 4.5% y 12.6% para el empleador (ARRCO y AGIRC,

respectivamente). Cada año, las contribuciones son convertidas en “puntos de jubilación” iguales al valor de la contribución dividido entre el “costo del punto”. Al momento del retiro, el número de puntos acumulados es multiplicado por el “valor del punto”, lo que se convierte en el monto de la pensión.

Existen dos casos para acceder a una jubilación complementaria completa: i) 62 años cumplidos y 166 trimestres cotizados y ii) 65 años cumplidos para los nacidos antes del 1 de julio de 1951 y 65 años con 4 meses los nacidos entre el 1 de julio de 1951 y el 31 de diciembre de 1951.

C) Pilar voluntario

Sistemas ocupacionales voluntarios

Los planes de jubilación colectivos PERCO son esquemas ocupacionales voluntarios; las características del plan son establecidas por la empresa o mediante un convenio colectivo, por lo que las modalidades son variables.

Las aportaciones del trabajador pueden provenir de las siguientes fuentes:

- Aportaciones voluntarias (con un límite de 25% de la remuneración anual).
- Participación del empleado en las utilidades de la empresa.
- Cuentas de ahorro.
- Importes correspondientes a días de descanso no pagados después de la cuarta semana de vacaciones pagadas (hasta un máximo de 5 días por año).

Por su parte, el empleador puede hacer una aportación, si su legislación lo permite, incluso en ausencia de la contribución de los empleados. Además, el empleador tiene la oportunidad de ofrecer una aportación adicional, limitada a 8,090 dólares al año y no puede ser superior a tres veces la contribución de los empleados al plan. Las cantidades pagadas por el empleador están exentas de impuesto sobre la renta, a diferencia de las sumas pagadas voluntariamente por el empleado.

Los recursos acumulados en el PERCO están disponibles hasta el momento de la jubilación del empleado (aunque existe la posibilidad de retiro anticipado) y se otorgan en forma de renta vitalicia o en una sola exhibición.

Sistemas personales voluntarios

El plan de ahorro para el retiro popular PERP es un esquema de ahorro personal a largo plazo. Para su afiliación es necesario contactar a una entidad financiera: banco, compañía de seguros o compañía de seguros mutuos. No hay requisito de edad y es necesario suscribir un seguro de vida. Las contribuciones son programadas libremente y sin condiciones de cantidad.

La contribución al esquema es deducible de impuestos hasta por el monto máximo de las dos cantidades siguientes: i) 10% de los ingresos obtenidos en el año previo hasta 39,377 dólares anuales (para el año 2014) y ii) 4,922 dólares anuales.

Los beneficios se otorgan bajo la modalidad de una renta vitalicia a partir de la edad de jubilación o a los 62 años; aunque los recursos también pueden ser utilizados anticipadamente para financiar la compra de una casa por primera ocasión.

En lo que se refiere a cobertura, los últimos datos reportados por la OIT indican que el 100% de la población de 60 años y más cuenta con una pensión. Además, 66.2% de la población en edad de trabajar está cotizando activamente a algún sistema de pensiones.

JAPÓN

El sistema japonés de pensiones cuenta con dos componentes: un pilar de beneficio definido y obligatorio, que consta de un esquema dirigido a toda la población del país (pensión básica) y un esquema para los trabajadores asalariados que trabajan en el sector privado (pensión para empleados); y un pilar voluntario con planes ocupacionales y personales.

A) Pilar contributivo

Pensión básica

Esta pensión de beneficio definido es obligatoria para todos los residentes de 20 a 59 años de edad. El tipo de afiliación está clasificado de acuerdo al siguiente cuadro:

Afiliación a la pensión básica en Japón

Clasificación	Tipo de afiliado
Categoría I	Personas que no pertenecen a las categorías I y II, como: Estudiantes Trabajadores agrícolas Trabajadores por cuenta propia
Categoría II	Trabajadores asalariados del sector privado
Categoría III	Cónyuges cuyo mantenimiento corre a cargo de las personas de la categoría II

Fuente: Japan Pension Service.

La contribución obligatoria es de 144 dólares mensuales (15,250 yenes), los cuales pueden ser pagados en bancos, oficinas postales y tiendas de conveniencia. Adicionalmente, se puede aportar voluntariamente 4 dólares mensuales (400 yenes) para recibir una pensión mayor.

La pensión se otorga a partir de los 65 años con un mínimo de 25 años cotizados, aunque para obtener la pensión completa se necesitan 40 años de cotización. Las personas que a los 60 años requieran reunir más años de contribución pueden seguir aportando voluntariamente de los 60 a 64 años. La pensión completa es equivalente a 609 dólares mensuales (64,400 yenes).

Pensión para empleados

Todos los trabajadores menores de 70 años que laboran en empresas del sector privado deben ser afiliados a este esquema de beneficio definido. La tasa de aportación para patrones y empleados es de 8.737% del salario mensual del trabajador.

La pensión se obtiene a partir de los 60 años¹³ con al menos 25 años cotizados. Los beneficios dependen de los años cotizados y de la edad del pensionado, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

¹³ La edad de retiro se incrementará gradualmente hasta llegar a 65 años en el año 2025.

Pensión para empleados

Tipo de beneficiario	Composición de la pensión
Pensionados de 60 a 64 años	1) Salario promedio mensual del asegurado \times coeficiente según fecha de nacimiento \times número de meses cotizados 2) 16 dólares mensuales por cada mes cotizado 3) 175 dólares mensuales por cada dependiente económico (esposa y los primeros 2 hijos) y 58 dólares por cada hijo
Personas de 60 a 64 años con trabajo activo	El beneficio se reduce o suspende si la suma de la pensión y el salario es mayor 2,649 dólares mensuales
Pensionados de 65 y más	1) Salario promedio mensual del asegurado \times coeficiente según fecha de nacimiento \times número de meses cotizados 2) 175 dólares mensuales por cada dependiente económico (esposa y los primeros 2 hijos) y 58 dólares por cada hijo subsecuente
Personas de 65 a 69 años con un trabajo activo	El beneficio se reduce o suspende si la suma de la pensión y el salario es mayor 4,353 dólares mensuales

Fuente: Japan Pension Service.

B) Pilar voluntario

La mayoría de los trabajadores en el sector privado cuentan con planes ocupacionales, los cuales pueden ser de beneficio definido o de contribución definida. Entre los planes de contribución definida existen dos tipos: los ocupacionales y los individuales. En ambos, el ingreso por retiro se paga cuando el trabajador tiene al menos 10 años contribuyendo y 60 años o más de edad. Los beneficios son pagados mediante una suma fija o una anualidad por un periodo entre 5 y 20 años, no se ofrecen rentas vitalicias.

En lo que se refiere a cobertura, los últimos datos reportados por la OIT indican que 80.3% de la población de 65 años y más cuenta con una pensión. Además, 84.9% de la población en edad de trabajar está cotizando activamente a algún sistema de pensiones.

NUEVA ZELANDA

El sistema de pensiones de Nueva Zelanda consta de un esquema público no contributivo o pilar cero que proporciona una pensión a los ciudadanos de 65 años. Adicionalmente, existe un sistema privado ocupacional de contribución definida.

A) Pilar no contributivo

El sistema no contributivo (*New Zealand Superannuation* o *NZ Super*) brinda una pensión a los ciudadanos de 65 años que cumplan los siguientes requisitos: i) residencia mínima de 10 años (posterior a la edad de 20), ii) residencia mínima de 5 años (posterior a la edad de 50), iii) ser ciudadano neozelandés o tener una residencia permanente y iv) vivir normalmente en Nueva Zelanda al momento de realizar la aplicación.

No existe comprobación de ingresos para acceder a la pensión; por su parte, los beneficios netos mensuales se determinan de acuerdo a los siguientes criterios¹⁴: 1,220 dólares para solteros que viven solos, 1,126 dólares para solteros que comparten alojamiento, 938 dólares para las parejas (casadas o viviendo en unión libre) cuando ambos califican para obtener pensión y 892 dólares para las parejas (casadas o viviendo en unión libre) cuando sólo uno califica para obtener pensión.

B) Pilar contributivo

El sistema de pensiones ocupacional *KiwiSaver* basado en cuentas individuales surgió en julio de 2007. El trabajador puede acceder al programa por tres medios: i) afiliación automática al iniciar un nuevo empleo (existe un periodo para salir voluntariamente), ii) afiliación directamente con un proveedor *KiwiSaver* (una vez afiliado no es posible salir) y iii) afiliación a través del empleador (una vez afiliado no es posible salir).

El empleado elige el monto de contribución como porcentaje de sus ingresos brutos: 3%, 4% y 8% (en caso de no seleccionar se asigna 3%); adicionalmente, los empleadores contribuyen obligatoriamente 3% del ingreso del trabajador¹⁵. Por su parte, los trabajadores no-empleados (autoempleados, contratistas o afiliados sin trabajo) aportan una cantidad fija anual o realizan contribuciones periódicas (mensual o trimestral).

Los recursos acumulados son proporcionados en una sola exhibición al calificar para obtener una pensión bajo el programa *New Zealand Superannuation* (actualmente a los 65 años); además, se requiere ser miembro de *KiwiSaver* por al menos 5 años. El retiro de recursos de la cuenta *KiwiSaver* es libre de impuesto.

¹⁴ Los datos aplican a individuos que no tengan otra fuente de ingreso en el ejercicio fiscal que inicia en abril de 2014.

¹⁵ Las contribuciones del trabajador se depositan en la cuenta individual antes de impuestos; sin embargo, la base para el pago de impuestos considera el ingreso incluyendo dicha aportación. Por su parte, las aportaciones del empleador sí son sujetas al pago de impuestos.

C) Pilar voluntario

El programa *KiwiSaver* permite a los trabajadores incrementar su saldo pensionario mediante aportaciones voluntarias, ya sea directamente con el proveedor *KiwiSaver* o a través de la institución fiscal del país. Por su parte, los empleadores también pueden realizar aportaciones voluntarias a la cuenta individual del trabajador (sujetas al pago de impuestos).

En lo que se refiere a cobertura, los últimos datos reportados por la OIT indican que 98.0% de la población de 65 años y más cuenta con una pensión.

SUECIA

El sistema nacional de pensiones sueco está sustentado en tres componentes: 1) un pilar no contributivo, que otorga una pensión garantizada a todos los residentes del país; 2) un pilar contributivo que incluye una pensión básica y una pensión premium; y 3) un pilar voluntario, con planes ocupacionales y personales.

A) Pilar no contributivo

La pensión garantizada es financiada totalmente por el gobierno sueco a todos los residentes del país, una vez cumplidos 65 años de edad. Para recibir el beneficio completo deben cumplir con 40 años de residencia a partir de los 25 años cumplidos.

En 2014, la pensión garantizada fue equivalente 1,150 dólares mensuales (7,881 coronas suecas). Los jubilados que cuenten con la pensión básica verán reducida su pensión garantizada conforme a lo siguiente:

- 1) Para los jubilados con pensión básica menor al monto básico mensual, equivalente a 680 dólares (4,662 coronas suecas), la pensión garantizada es tal que la suma de ambas alcance los 1,150 dólares.
- 2) Aquellos que reciben una pensión básica entre 680 y 1,659 dólares (4,662 y 11,368 coronas suecas), se verán beneficiados con una fracción cada vez menor de la pensión garantizada.
- 3) A partir de una pensión básica mayor a 1,659 dólares, el jubilado deja de tener derecho a recibir la pensión garantizada.

B) Pilar contributivo

El pilar contributivo tiene dos componentes una pensión básica y una pensión *Premium*:

Pensión básica

La pensión básica es un sistema de cuentas individuales nocionales. Esto es, para cada trabajador se lleva un registro contable en libros de las aportaciones y rendimientos correspondientes a lo largo de su vida laboral. Sin embargo, los recursos provenientes de sus aportaciones no se depositan en dicha cuenta. El trabajador realiza aportaciones de 7% de su ingreso salarial hasta un máximo de 8.07 veces del ingreso base (BA, por sus siglas en inglés),¹⁶ las cuales se deducen automáticamente de su ingreso gravable. La contribución del patrón es de 10.21% del ingreso salarial del trabajador; en contraste con la del trabajador, ésta no está limitada y aplica para trabajadores de todos los ingresos. De este 17.21%, el 14.88% se deposita en los cuatro fondos de la pensión básica: Primero, Segundo, Tercer y Cuarto Fondos Nacionales de Pensiones;¹⁷ mientras que el 2.33 del ingreso salarial del trabajador se destina al esquema de pensión *Premium*.

La tasa de rendimiento de las cuentas nocionales está ligada al crecimiento per cápita de los salarios, el cual es medido con el *income index*.¹⁸ Para asegurar la estabilidad financiera del sistema se utiliza un mecanismo automático de ajuste que abandona la indexación a los salarios cuando los pasivos pensionarios actuales son mayores al valor capitalizado de las contribuciones.

Adicionalmente, la pensión básica incluye un mecanismo para ajustar los pagos por pensión a cambios en la esperanza de vida promedio. El pago de la pensión se realiza por medio de una anualidad, la cual divide el saldo nocional de la cuenta individual entre un divisor compuesto por el año de nacimiento, la esperanza de vida promedio, la edad de retiro y una tasa de interés real dada de 1.6%.

¹⁶ En 2014, el BA era equivalente a 540 dólares mensuales (3,700 coronas).

¹⁷ Cada fondo recibe una cuarta parte de las contribuciones y financia una cuarta parte de los desembolsos que pagan las pensiones de los jubilados.

¹⁸ El cambio anual en el *income index* está basado en el crecimiento promedio del salario durante los últimos tres años.

Pensión Premium

La pensión premium es un esquema de cuentas individuales de contribución definida. Los trabajadores tienen la libertad de elegir en donde invertir sus recursos (2.33% del ingreso salarial). Actualmente, el sistema cuenta con una gama de casi 800 fondos de pensiones. Para aquellos trabajadores que no hayan elegido un fondo, al momento de empezar a trabajar, existe una opción por default administrada por el gobierno.

Los pagos por pensión son realizados por medio de una anualidad y pueden comenzar a partir de los 61 años. Éstos pueden ser retirados como un seguro convencional, donde el saldo acumulado en la cuenta se divide tal como lo hace la pensión básica, sin embargo, el divisor está asociado con proyecciones futuras de la esperanza de vida. De manera adicional, la pensión *premium* puede incluir un seguro de sobrevivencia, el cual consiste en que el saldo restante en la cuenta individual del trabajador al morir será entregado a un beneficiario.

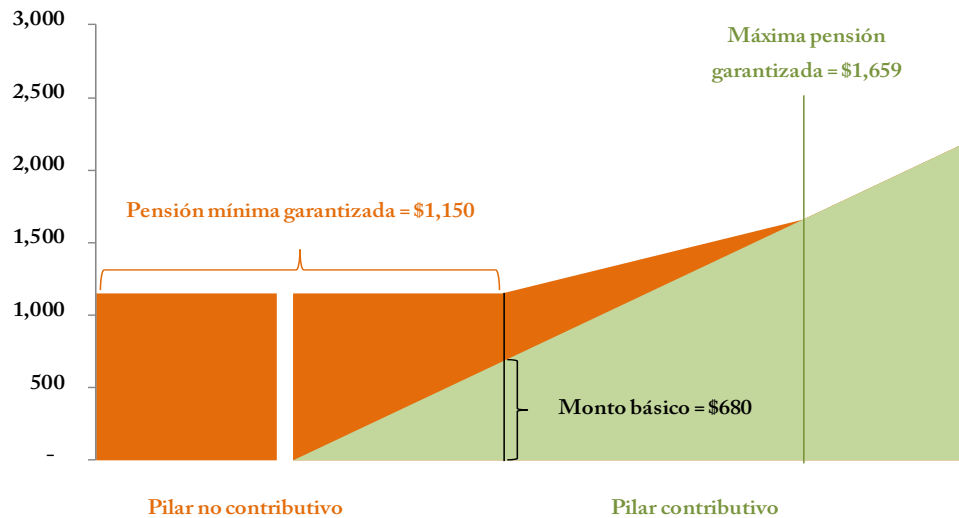
Los trabajadores tienen la opción de invertir hasta en cinco fondos, no obstante, su participación ha disminuido en los últimos años. Al inicio del sistema, un 67 por ciento de trabajadores elegibles decidió tomar alguna opción, sin embargo este número se ha reducido en los últimos años, por lo que la gran mayoría de los nuevos empleados optan por el fondo por default.

La opción por default está compuesta por un fondo invertido en renta variable (AP7 Aktiefond) y otro en renta fija (AP7 Räntefond). Las contribuciones del trabajador se invierten dependiendo de su edad; los recursos de los trabajadores menores a 56 años se invierten en renta variable, mientras que para los mayores a 55 años, una proporción cada vez mayor conforme avanza la edad es destinada al fondo de renta fija.

El siguiente esquema representa la pensión que obtiene una persona que no cotiza al pilar contributivo, pero que cumple los requisitos de residencia. Además muestra la pensión que reciben aquellos que si aportan al pilar contributivo y que reciben la pensión básica.

Pensión garantizada vs pensión básica

(dólares)



Fuente: Orange Report 2014.

C) Pilar voluntario

Alrededor del 90% de los trabajadores en empresas privadas cuentan con planes ocupacionales, los cuales pueden ser de beneficio definido, contribución definida y mixto. Los más comunes son los ITP, planes de contribución definida en donde el trabajador aporta 4.5% de su salario hasta 7.5 veces del ingreso base. Los trabajadores de más altos ingresos están inscritos al ITP2.

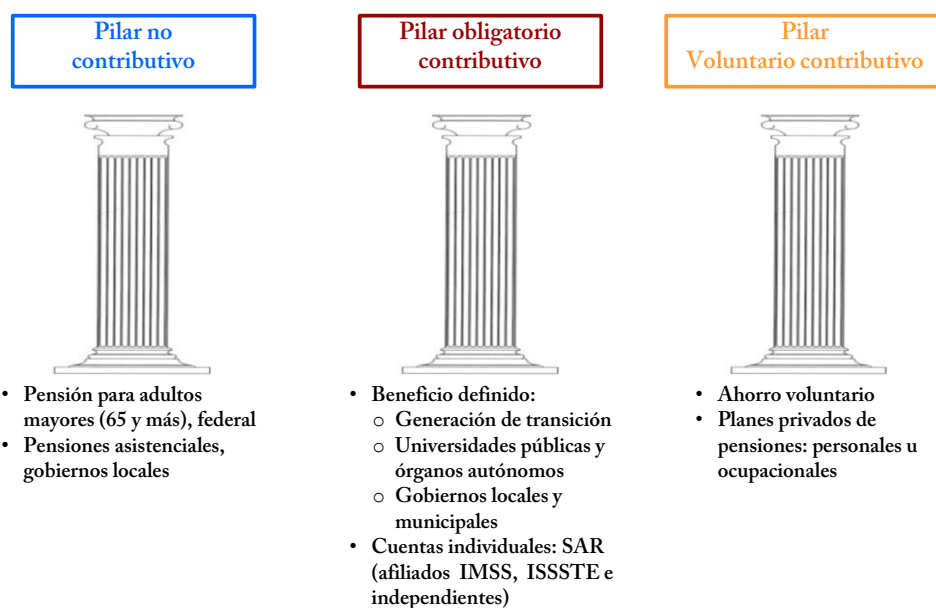
Adicionalmente, cualquier persona en Suecia puede adquirir algún plan personal para complementar su pensión. Estos planes cuentan con beneficios fiscales topados.

En lo que se refiere a cobertura, los últimos datos reportados por la OIT indican que el 100% de la población de 65 años y más cuenta con una pensión. Además, 92.8% de la población en edad de trabajar está cotizando activamente a algún sistema de pensiones.

6. COBERTURA DE PENSIONES EN MÉXICO

Las experiencias internacionales anteriores dejan claro que para alcanzar una amplia cobertura en materia de pensiones es necesario contar con un sistema que contenga varios pilares integrados entre sí, donde convivan esquemas no contributivos con el objetivo de erradicar la pobreza en la vejez; esquemas contributivos que ayuden a suavizar el consumo a través del tiempo; y esquemas voluntarios que complementen estos ingresos.

En México, en las últimas dos décadas, se han llevado a cabo una serie de reformas con la finalidad de establecer mecanismos para ampliar la cobertura pensionaria. Estas medidas han incluido tanto pensiones no contributivas como contributivas. En la actualidad, el sistema de pensiones nacional está integrado de la siguiente forma:¹⁹



6.1 PILAR NO CONTRIBUTIVO

Programa federal: 65 y más

En 2007 se estableció la primera pensión social a nivel federal, que consistía en otorgar apoyos económicos a los adultos mayores de “70 años y más en zonas rurales”; este programa se ha ido modificando al ampliar su

¹⁹ Por simplicidad no se incluyen los esquemas de pensiones estatales o locales dado que no son de cobertura nacional.

cobertura, primero, haciéndolo nacional, y en su última modificación en 2013, disminuyendo la edad de acceso de 70 a 65 años.

El ahora “*Programa pensión para adultos mayores 65 y más*” (PAM) consiste en apoyos económicos de 580 pesos mensuales que se entregan cada dos meses por un monto de 1,160 pesos. El requisito, además de la edad mínima de 65 años de edad, es ser de nacionalidad mexicana o contar con una residencia mínima de 25 años en el país. Este programa está focalizado a proteger a la población más vulnerable, por lo que está dirigido sólo al adulto mayor que no perciba un ingreso mayor a 1,092 MXN mensuales por concepto de una pensión contributiva²⁰. Según cifras de SEDESOL, el programa cuenta con más de 5.6 millones de beneficiarios (Tercer informe de gobierno, 2015).

Programas estatales asistenciales

Adicionalmente, en algunos estados y municipios existen programas asistenciales no contributivos financiados a través de recursos públicos. A continuación se presenta un cuadro incluyendo los principales programas:

Programas de pensiones no contributivas estatales para adultos mayores

Gobierno	Programa	Requisito de edad	Monto mensual	Periodicidad	Beneficiarios
Chiapas	Amanecer	64 años	550	Mensual	240,000
Distrito Federal	Pensión alimentaria por adulto mayor	68 años	897	Mensual	473,360
Jalisco	Vive Grande	70 años	1,500	Trimestral	94,417
Oaxaca	Pensión estatal alimentaria para adultos de 70 y Más	70 años	1,000	Bimestral	31,000
Puebla	Setenta y Más urbano	70 años	500	Mensual	-
Quintana Roo	Programa de apoyo económico "Abuelito Estoy Contigo"	70 años	850	Mensual	33,611
Sonora	CreSer con adultos mayores	65 a 69 años	1,000	Semestral	50,500
Veracruz	Pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años	70 años	La mitad de 1 SM	Mensual	35,699

Fuente: Fuente: CONEVAL (2014). Evaluación Estratégica de Protección Social en México.

²⁰ No recibir ingresos superiores a \$1,092 pesos mensuales por concepto de pago de pensión por cesantía en edad avanzada o vejez bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente a partir del día 1 de julio de 1997 y la Ley abrogada por ésta; por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios o cesantía en edad avanzada bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el día 31 de marzo de 2007 y bajo el régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente; por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente a partir del día 1 de abril de 2007; así como por esquemas similares en que se dé una pensión por años de servicio o edad por parte de entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal (SEDESOL).

6.2 PILAR DE BENEFICIO DEFINIDO: TRABAJADORES IMSS E ISSSTE QUE COTIZABAN ANTES DE LAS REFORMAS

Los trabajadores afiliados al IMSS antes del 1 de julio de 1997 son denominados como la “generación de transición”. Aunque estos trabajadores a partir de la implementación del SAR empezaron a contribuir de manera obligatoria a una cuenta individual, tienen la opción, al jubilarse, de elegir bajo qué régimen obtendrán su pensión. Si optan por recibir los beneficios conforme al sistema anterior, la mayor parte del saldo acumulado en la cuenta individual se transfiere al Gobierno Federal para pagar los beneficios pensionarios del trabajador, mientras que el resto de los activos (SAR 92, INFONAVIT 92, subcuenta de retiro, INFONAVIT 97 y aportaciones voluntarias) se pagan al pensionado en una sola exhibición.

Los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE antes de la aprobación de la Ley del ISSSTE en 2007, tuvieron el derecho de decidir en ese momento si se cambiaban al nuevo esquema de cuentas individuales o permanecían en el régimen de beneficio definido.

Los afiliados que decidieron cambiarse al nuevo sistema recibieron un “bono de reconocimiento” por el Gobierno Federal, equivalente a sus derechos adquiridos durante los periodos cotizados antes de la nueva Ley. Para los que decidieron permanecer, que están regidos por el “Art. Décimo Transitorio”, la edad de jubilación mínima se ha ido incrementando gradualmente de 50 a 60 años en los hombres y de 48 a 58 años en las mujeres. Asimismo, la tasa de contribución aumentó gradualmente de 3.5 a 6.125%. Las contribuciones se pagan directamente al ISSSTE para financiar el sistema de beneficio definido, a excepción del 2% del seguro de retiro, el cual se deposita en una cuenta individual de retiro administrada exclusivamente por PENSIONSSSTE.²¹

6.3 PILAR DE CONTRIBUCIÓN DEFINIDA: SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR)

El SAR es el pilar obligatorio contributivo de la seguridad social tanto para los trabajadores que cotizan al IMSS (empleados del sector privado) como al ISSSTE (servidores públicos). Las contribuciones son acumuladas en una cuenta de ahorro individual, administradas por empresas privadas (AFORE) que invierten estos recursos a través de fondos especializados (SIEFORE). En sus 18 años de existencia se ha afianzado como una sólida alternativa de ahorro de largo plazo.

²¹ Para mayor información ver la ley del ISSSTE en su décimo transitorio:

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65651/LISSSTE_12nov15.pdf

Las contribuciones tripartitas depositadas en la cuenta individual para el ahorro varían dependiendo de la institución de seguridad social a la que esté afiliado el trabajador; para aquéllos que cotizan al IMSS, las aportaciones totales son de 6.5% del salario base,²² mientras que para los cotizantes al ISSSTE son de 11.3%.²³ Adicionalmente a estas contribuciones, el gobierno aporta una cuota social.²⁴

Al ser un sistema de contribución definida, la pensión estará determinada por el saldo acumulado del trabajador en su cuenta individual.²⁵ Los requisitos para obtener una pensión por cesantía o vejez son que el trabajador cumpla con 60 o 65 años de edad respectivamente y con un periodo mínimo de cotización de 1,250 semanas en el caso del IMSS y 25 años en el caso del ISSSTE. Cuando los recursos acumulados en la cuenta individual no son suficientes para contratar una pensión equivalente a la pensión mínima garantizada (PMG), el estado le garantizará al trabajador una pensión equivalente a la PMG.²⁶ Para 2015, la PMG en el caso del IMSS equivale a 2,707.31 MXN mientras que en el ISSSTE es 4,219.58 MXN.

En caso de no cumplir con los requisitos para obtener una pensión (o tener derecho a la PMG), el instituto de seguridad social (IMSS o ISSSTE) dará una resolución de “negativa de pensión”, por lo que la persona podrá retirar el saldo acumulado de su cuenta individual en una sola exhibición.²⁷

6.4 PILAR TRES: AHORRO VOLUNTARIO PERSONAL Y/U OCUPACIONAL

En México se puede ahorrar voluntariamente para el retiro tanto en el SAR como a través de otros instrumentos financieros; este ahorro puede ser individual o ser un plan ocupacional de pensiones.

Dependiendo del tipo de ahorro voluntario: corto plazo, ahorro de largo plazo, perspectiva de ahorro de largo plazo y complementarias de retiro, éste puede ser sujeto de incentivos fiscales.²⁸

²² 5.150% por parte del patrón, 1.125% del trabajador y 0.225% del gobierno.

²³ 5.175% por parte del patrón y 6.125% del trabajador.

²⁴ La cuota social se otorga hasta 15SM en el caso del IMSS y hasta 10SM en el caso del ISSSTE.

²⁵ Incluyendo las contribuciones a vivienda no utilizadas (5% sobre salario)

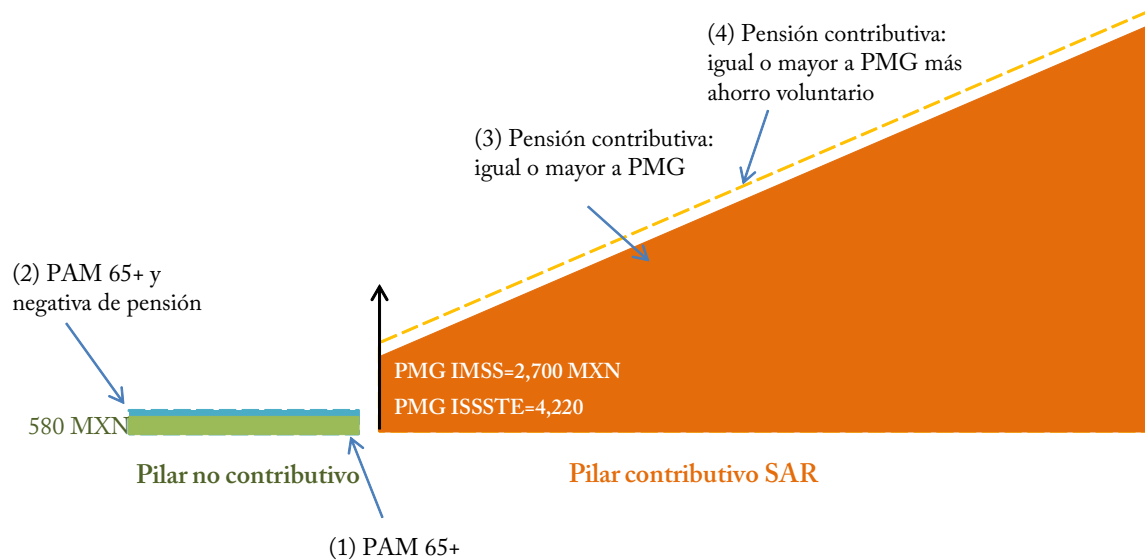
²⁶ La AFORE hace el pago de la pensión con cargo al saldo acumulado en la cuenta individual y una vez agotados los recursos de ésta, el gobierno paga la pensión

²⁷ Cabe mencionar que este retiro está exento de pago de impuestos hasta 90 salarios mínimos por año de contribución.

²⁸ Los trabajadores que cotizan al ISSSTE tienen la opción de incrementar sus recursos pensionarios mediante la modalidad de ahorro solidario, la cual consiste en un apoyo del gobierno a la cuenta del trabajador: el empleado decide si aporta 1% o 2% de su salario base de cotización y por cada peso ahorrado, el gobierno aporta 3.25 pesos.

El siguiente esquema representa la forma como funciona el marco de las pensiones en México, que hoy, se encuentra desvinculado. La pensión que recibirá un individuo depende de si contribuyó a un instituto de seguridad social y, en caso de haberlo hecho, si cubrió los requisitos para tener derecho a pensión.

Pensión recibida en México bajo el SAR



- (1) Un trabajador que nunca cotizó a un instituto de seguridad social al cumplir 65 años tiene acceso a la PAM 65 y más.
- (2) Un trabajador que cotiza a algún instituto pero no cubrió el tiempo mínimo de cotización, se llevará sus recursos como “negativa de pensión” y tendrá acceso a la PAM 65 y más.
- (3) Una persona que cotizó y cubrió el tiempo mínimo de cotización, tiene derecho a una PMG o a una pensión mayor.
- (4) Una persona con derecho a pensión puede incrementar el monto de ésta a través de ahorro voluntario.

Fuente: Elaboración propia con información de CONSAR, 2014

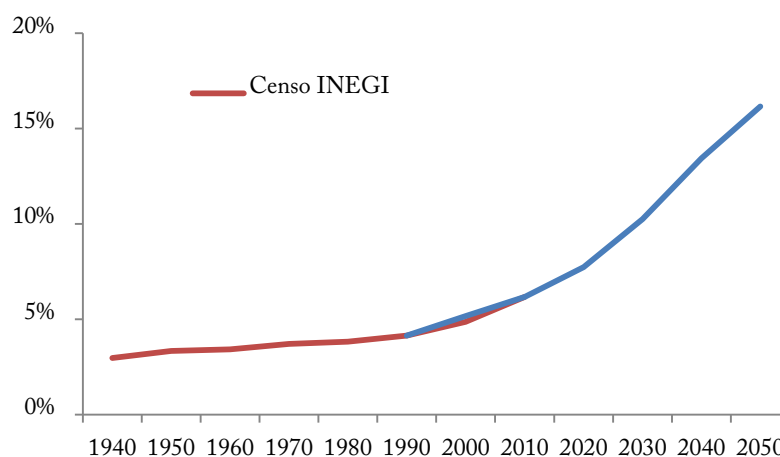
6.5 DIAGNÓSTICO DE LA COBERTURA EN EL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

Para realizar un análisis adecuado de la cobertura se debe tomar en cuenta, tanto el comportamiento demográfico de la población mexicana, como el desempeño del mercado laboral. Para ello se retoman las dos definiciones más usadas de cobertura de pensiones: “la proporción de adultos mayores que recibe una pensión, contributiva o no contributiva, con respecto a la población adulta mayor total” y la “proporción de trabajadores afiliados o cotizantes a un sistema de seguridad social” que está adquiriendo derechos pensionarios.

Transición demográfica

La composición demográfica en México ha seguido la misma tendencia internacional: ha disminuido la tasa de natalidad y se ha incrementado la esperanza de vida de los mexicanos. Como resultado, se observa un aumento en la proporción de adultos mayores de 65 años con respecto a la población total. Cuando se decretó la primera Ley del Seguro Social en 1943, la proporción de adultos mayores (65 años y más) era 2.98%; en 50 años esta proporción se incrementó hasta alcanzar un nivel de 4.16% en 1990. A partir del año 2000 hubo un cambio importante en la tendencia demográfica, alcanzando 6.18% en 2010. De acuerdo a las proyecciones de CONAPO, estas proporciones se elevarán a 10.25 y 16.15% en los años 2030 y 2050 respectivamente.²⁹

Proporción de adultos mayores (65 años y más) en la población total



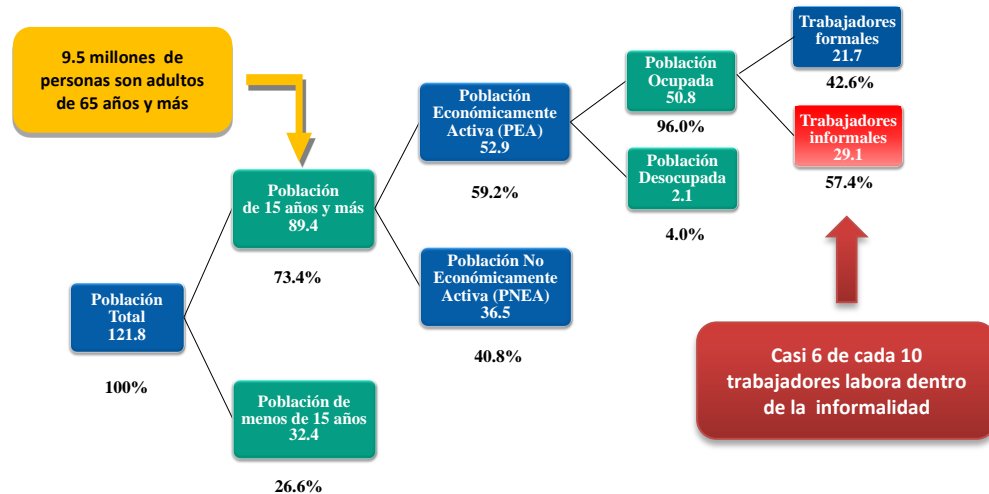
Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de población INEGI y de las Proyecciones de la Población Nacional 2010-2050 CONAPO.

Mercado Laboral

La dinámica en el mercado laboral juega un papel determinante en la cobertura de un sistema de pensiones, ya que sólo los trabajadores formales que están cotizando a un sistema de seguridad social obtienen derechos sobre una pensión contributiva. De acuerdo con cifras del INEGI al primer trimestre de 2016, la población ocupada ascendió a casi 51 millones de personas; de éstas, 21.7 millones se encuentran laborando en la formalidad (42.6%). Esto resulta en que 6 de cada 10 personas ocupadas está trabajando en la informalidad, por lo que no contribuye a ningún instituto de seguridad social.

²⁹ Para más información ver: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

Estructura de la población mexicana (primer trimestre de 2016)

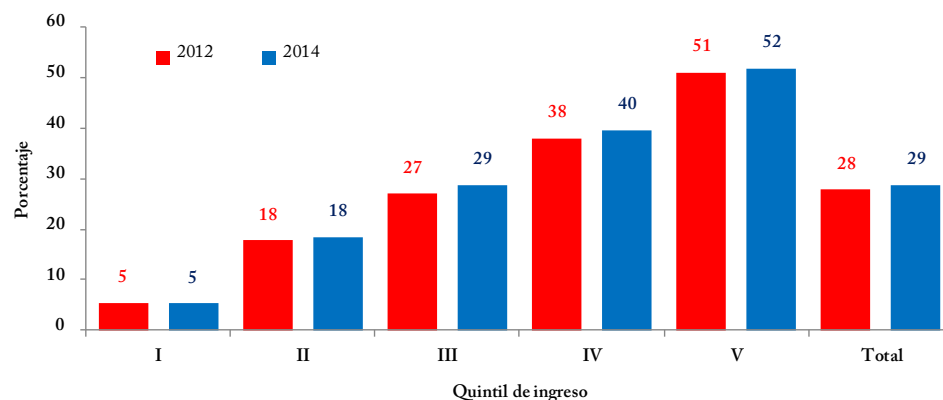


Fuente: INEGI con información al primer trimestre de 2016.

Cobertura en México

Según datos de CONEVAL y de la ENIGH 2014, 29% de la población de 65 años y más tiene una pensión otorgada por algún instituto de seguridad social. En la siguiente gráfica se observa que conforme aumenta el nivel de ingresos, la cobertura de este tipo de pensiones es mayor; lo anterior es congruente con la dinámica del mercado de trabajo, donde a mayores ingresos mayor estabilidad y permanencia en la formalidad. Como resultado, dado los altos niveles de informalidad en la economía mexicana, sólo 3 de cada 10 personas de 65 años y más tienen una pensión y/o jubilación de algún instituto de seguridad social.

Porcentaje de la población de 65 años y más con pensión y/o jubilación de algún instituto de seguridad social (por quintil de ingreso)

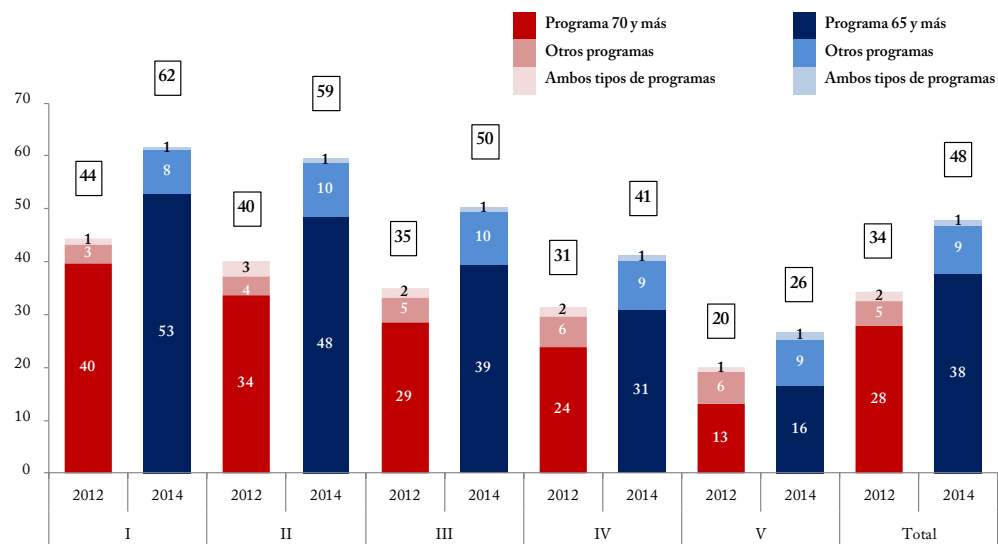


Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de medición de pobreza de CONEVAL, bases 2012 y 2014.

Debe tomarse en cuenta que las personas que actualmente tienen 65 años y más, tuvieron en su mayoría acceso tanto a la Ley IMSS de 1973 como a la Ley ISSSTE de 1983, cuyos requisitos para obtener el beneficio de una pensión son mucho menos estrictos que las leyes vigentes IMSS 1997 e ISSSTE 2007. Por ello, los datos de cobertura presentados en la gráfica anterior no reflejan la cobertura de pensiones contributivas que va arrojar el SAR sino la cobertura de las leyes anteriores. Sin embargo, considerando que los requisitos para obtener una pensión bajo el SAR son mayores, la cobertura podría no variar mucho.³⁰

En lo que respecta a la cobertura pensionaria de los programas sociales no contributivos, en la siguiente gráfica se observa claramente como ha aumentado la cobertura tanto de la pensión federal “65 y más” como la de los distintos programas estatales. De acuerdo con las mismas fuentes señaladas en la anterior gráfica, de 9.1 millones de personas de 65 años y más, casi 48 por ciento es beneficiaria de este tipo de programas, un incremento de 14 puntos porcentuales con respecto a la encuesta de 2012 que se explica por la disminución en la edad necesaria para obtener el beneficio. Como se observa, la mayor cobertura de las pensiones sociales está concentrada en los quintiles de menores ingresos, resultado de su objetivo: “ser programas focalizados para erradicar la pobreza en la vejez.”

Porcentaje de la población de 65 años beneficiaria de pensiones sociales
(por quintil de ingreso)

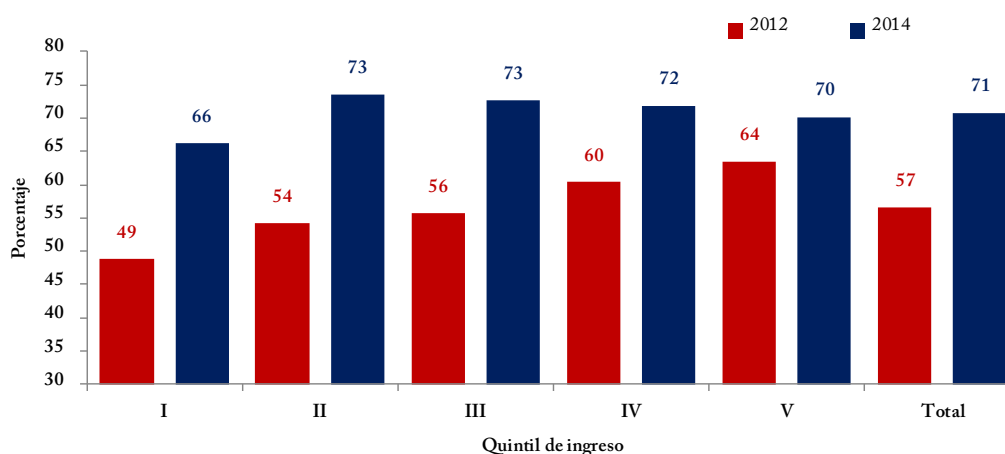


Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos para la medición de pobreza de CONEVAL, bases 2012 y 2014.

³⁰ En el caso del IMSS el requisito mínimo de semana aumentó de 500 a 1250 semanas, aproximadamente 15 años más de cotizaciones.

Al sumar a los beneficiarios de las pensiones contributivas y no contributivas, es claro que en los últimos años ha habido un incremento significativo en la cobertura total de las personas adultas mayores, ya que 71% de esta población cuenta con alguna pensión o beneficio. Sin embargo, gran parte de este aumento se dio vía los programas sociales cuya cuantía y futuro financiamiento representan un gran reto.

Porcentaje de la población de 65 años y más con cobertura contributiva y no contributiva
(por quintil de ingreso)



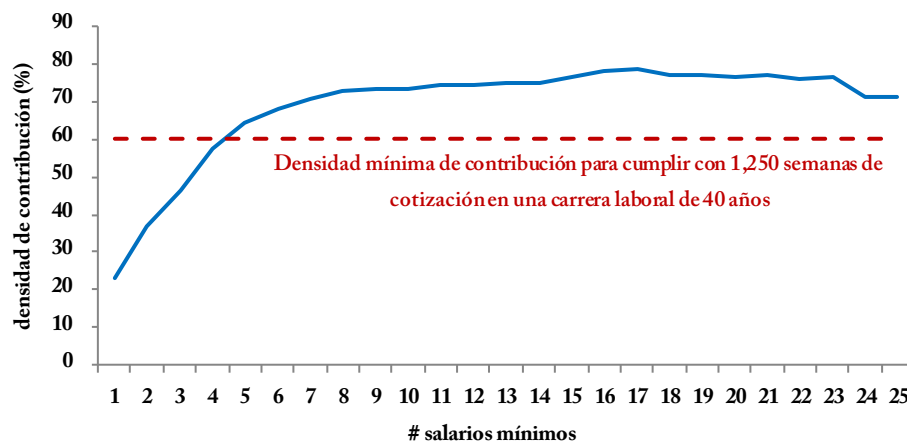
Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de medición de pobreza de CONEVAL, bases 2012 y 2014.

Cobertura de la generación AFORE

La cobertura de la generación AFORE depende de dos factores esenciales: 1) si el trabajador cotiza o no a la seguridad social y 2) el tiempo que pasa el trabajador cotizando a la seguridad social durante su carrera laboral (densidad de cotización).

De acuerdo con información de la Base de Datos Nacional del SAR, las densidades de contribución históricas son insuficientes, sobre todo para aquellos que perciben bajos ingresos (ver gráfica). De continuar este comportamiento y trasladarse al total de la carrera laboral de los trabajadores, una parte de ellos no alcanzaría la densidad mínima requerida en promedio para cumplir con las semanas de cotización, que por la ley son necesarias para tener derecho a una pensión.

Densidades de contribución de los trabajadores “generación AFORE” (porcentaje)



Cálculos a al cierre de diciembre de 2013.

Fuente: CONSAR.

Todo lo anterior deja claro que resulta imperativo discutir en el país las acciones para integrar los sistemas de pensiones existentes tanto contributivos como no contributivos, y nos invita a estudiar medidas y políticas públicas que nos ayuden a mejorar la cobertura del SAR. La experiencia internacional muestra que aquellos países donde sus pilares están más integrados, la cobertura contributiva es mayor.

6.6 ACCIONES REALIZADAS Y TAREAS PENDIENTES PARA ELEVAR LA COBERTURA

La CONSAR con el objetivo de coadyuvar a “que cada ahorrador construya su patrimonio pensionario” y “consolidar un sistema confiable e incluyente”, ha llevado diversas medidas para incrementar la cobertura del SAR:

1. Se implementó un mecanismo sencillo para ahorrar a través del servicio de domiciliación con tarjeta de débito. Mediante esta herramienta, las AFORE podrán recibir de forma automática y segura los depósitos electrónicos de los ahorradores, vía el portal www.e-sar.com.mx.
2. Dentro del programa “Ahorrar en tu AFORE nunca fue tan fácil”, se abrió la posibilidad de hacer aportaciones voluntarias en cualquiera de las sucursales de las tiendas 7-Eleven, Telecomm Telégrafos, Extra y K a nivel nacional, a partir de 50 pesos. Con ello, se busca facilitar el mecanismo de ahorro voluntario para los trabajadores con cuenta individual.
3. Se diseñaron nuevas herramientas, denominadas calculadoras de ahorro, en la página de internet de la CONSAR, que sirven para estimar el monto de pensión que tendrá un trabajador afiliado o

independiente al final de su vida laboral, así como el impacto de realizar aportaciones voluntarias en la pensión final del trabajador.

4. La “Estrategia de Comunicación Social 2013-2018” de la CONSAR tiene como principales objetivos incentivar el ahorro voluntario y aumentar la participación de trabajadores independientes, mediante diversas campañas de comunicación.
5. Próximamente, se pondrá en marcha un esquema novedoso para fomentar el registro de trabajadores independientes.
6. La Ley de Ingresos decretada para 2016 aprobó restituir el estímulo fiscal al ahorro de largo plazo.
7. Se lanzó el SAR-TEL para migrantes y próximamente se abrirá un nuevo canal de ahorro desde Estados Unidos.

No obstante las medidas implementadas, éstas resultan insuficientes para consolidar un sistema de pensiones integral que dé cobertura al total de la población. Entre estos retos se encuentran:

1. La adopción de una pensión universal para todos los mexicanos, que al tiempo de proteger a las personas más vulnerables, genere los incentivos adecuados para seguir ahorrando y cotizando a la seguridad social, sin poner en riesgo las finanzas públicas.
2. Los esquemas de pensiones no reformados de Estados y universidades representan un riesgo para las finanzas estatales y federales por lo que se requieren reformas para establecer criterios homogéneos que permitan transitar gradualmente a un sólo sistema de carácter nacional que permita la portabilidad y elevar la cobertura.
3. Próximamente se pondrán en marcha nuevos canales de ahorro voluntario que lleguen a más mexicanos.
4. Se requiere desarrollar mecanismos novedosos para incrementar las aportaciones a través de incentivos fiscales adecuados, esquemas *pari passu*, sorteos/rifas y esquemas de ahorro voluntario.
5. Fortalecer el programa federal de formalización del empleo: “Crezcamos juntos - ¡Ser formal te conviene!” ya que es una herramienta útil para elevar la cobertura.
6. Evaluar la conveniencia de adoptar la experiencia de algunos países con respecto a trabajadores independientes, bono por hijo y subsidios al empleo.
7. Profundizar la educación financiera orientada a toda la población, pero sobre todo a trabajadores independientes, para que decidan afiliarse.

7. COMENTARIOS FINALES

Incrementar la cobertura de los sistemas de pensiones es de vital importancia para asegurar una vejez digna a millones de personas que estarán llegando a 65 años y más durante las próximas décadas. Ello no es algo sencillo de lograr, principalmente porque los sistemas de pensiones tradicionales fueron diseñados para dar cobertura a trabajadores cotizantes a la seguridad social, dejando fuera a todos aquellos que no forman parte de ésta.

La experiencia internacional ha mostrado que existen diversos mecanismos para elevar la cobertura, pero ninguno por sí sólo resolverá la problemática de bajas coberturas en entornos de alta informalidad.

Por ello se requiere el diseño de un sistema de pensiones que abarque diversos pilares integrados entre sí; ello permitirá crear los incentivos adecuados para la formalización del empleo, incrementará la participación voluntaria y evitará la pobreza en la edad adulta. La integración evita que los diferentes esquemas compitan entre sí, creando distorsiones en el mercado laboral, además de que garantiza que la población adulta mayor no caiga en pobreza. De ahí la importancia de abrir un dialogo entre todos los sectores políticos, económicos y sociales involucrados para avanzar en la integración de nuestro sistema nacional de pensiones.

8. REFERENCIAS

Antolin, P., S. Payet and J. Yermo (2012), “Coverage of Private Pension Systems: Evidence and Policy Options”, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 20, OECD Publishing.

Antón, A., F. Hernández y S. Levy. 2012. The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance. Washington, D.C.: BID.

Apella, I., Rofman, R. & Vezza, E. (2013) Más Allá de las Pensiones Contributivas. Catorce Experiencias en América Latina. Washington, D.C.: Banco Mundial.

AustralianSuper. <http://www.australiansuper.com/>

Bosch, M., Melguizo, A. y Pagés C. (2013). Mejores pensiones mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe.

CONEVAL (2014). Evaluación Estratégica de Protección Social en México.

Holzmann, R. y Hinz, R. (2005). Old Age Income Support in the 21st Century, Banco Mundial

Índice Global de Envejecimiento. <http://www.helpage.org/global-agewatch/>

Instituto de Seguridad Social en Uruguay. <http://www.bps.gub.uy/>

IOPS (2015), World Pensions for Informal and SME Workers.

Japan Pension Service. <http://www.nenkin.go.jp/n/www/english/index.jsp>

Ministerio de Desarrollo Social en Nueva Zelanda. <http://www.msd.govt.nz/>

Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre en Brasil. <http://www.mds.gov.br/>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia. <http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php>

Ministerio de Trabajo colombiano. <http://www.mintrabajo.gov.co/>

OECD (2013), Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en

OECD (2015), Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en

OECD (2014), OECD Pensions Outlook 2014, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264222687-en>

OECD/IDB/TheWorld Bank (2014), Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en

Oficina de Normalización Previsional en Perú. <https://www.onp.gob.pe/>

OIT (2014), Social protection for older persons: Key policy trends and statistics.

Oliveri, L. y Rofman, R. (2012). “Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants”, Banco Mundial.

ORANGE REPORT: Annual Report of the Swedish Pension System 2014.
<https://secure.pensionsmyndigheten.se/download/18.c10f85e14bab3c830aa886c/1429282851679/Orange+rapport+2014.pdf>

Página oficial de COLPENSIONES. <http://www.colpensiones.gov.co/Default.aspx>

Página oficial del Internal Revenue Service (Estados Unidos). <http://www.irs.gov/>

Página oficial del plan de pensiones Kiwisaver. <http://www.kiwisaver.govt.nz/>

Página oficial de los planes ocupacionales en Francia. <http://www.agirc-arrco.fr/index.php>

Página oficial del programa BEPS (Colombia). <http://www.beps.gov.co/incentivos/incentivos.php>

Página oficial del programa Colombia Mayor. <https://colombiamayor.co/index.html>

Página oficial del programa Pensión65 (Perú). <http://www.pension65.gob.pe/>

Página oficial de la seguridad social en Francia. <https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/accueil>

Página oficial del Sistema Nacional de Pensiones en Suecia.

<http://www.pensionsmyndigheten.se/Startsida.html>

Página oficial del Social Security (Estados Unidos). <http://www.ssa.gov/>

Pension Watch Database 2014. <http://www.pension-watch.net/>

Secretaría de Desarrollo Social en México. <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/home>

Service Canada. <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP en Perú. <http://www.sbs.gob.pe/>