CAPÍTULO 2

¿Cómo diseñar un sistema de pensiones ante el reto de la informalidad laboral?

Laura Ripani[1]
Ekaterina Cuéllar[2]
David Kaplan[3]
Waldo Tapia[4]

[1]Jefa de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID.
[2]Consultora de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID.
[3]Especialista Líder de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID.
[4]Especialista Líder de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID.

INTRODUCCIÓN

Decir que los sistemas de pensiones de América Latina y el Caribe tienen problemas graves no es una exageración. Hay diferencias importantes entre los países, pero todos enfrentan al menos uno de los siguientes problemas: (i) insuficiente cobertura, (ii) pensiones con montos demasiado bajos, o (iii) costos fiscales altos y crecientes que se deben a subsidios regresivos. Hay muchos países que enfrentan los tres problemas de manera simultánea.

No es ningún secreto que el problema subyacente que aqueja los sistemas de pensiones de América Latina y el Caribe, que no se manifiesta tanto en los países más desarrollados, es la informalidad laboral. Los sistemas de pensiones fueron diseñados pensando en personas (realmente hombres) que trabajaban décadas en una empresa a la cual se podría exigir contribuciones a la pensión. El hecho de que esta forma de trabajo sea minoritaria en nuestra región implica un gran reto tanto para el diseño como para la implementación de una política de pensiones.

Por estas razones, consideramos que es necesario rediseñar los sistemas de pensiones de América Latina y el Caribe de manera profunda. Uno de los objetivos de este rediseño debe ser la erradicación de la pobreza durante la vejez. Otro objetivo debe ser la provisión de pensiones suficientes según el criterio de cada país, pero con un diseño que promueva la formalidad laboral. Las contribuciones a la pensión de una persona siempre deben aumentar el monto de su pensión y se debe evitar encarecer innecesariamente el costo del empleo formal para las personas y empresas. El rediseño también debe promover una distribución del ingreso más progresivo, y ser sostenible en el tiempo.

El rediseño que proponemos para lograr los objetivos planteados en el párrafo anterior implica un cambio de la conceptualización del sistema de pensiones, tomando como base del sistema una pensión universal no contributiva, e integrada a los demás pilares que la complementan. El rediseño también implica ser cuidadosos con los subsidios que entregan los gobiernos, evitando los que son regresivos. Finalmente, el rediseño supone no solo tener un sistema que tiene sentido en un contexto de alta informalidad, sino uno que también contribuya a reducirla.

El resto del capítulo se organiza de la siguiente manera. En la siguiente sección se presenta un breve diagnóstico de los mercados laborales de América Latina y el Caribe, enfatizando los elementos más pertinentes para el diseño de un sistema de pensiones. Posteriormente, se explican las implicaciones de los problemas laborales, además de otros factores como los cambios demográficos, para el funcionamiento de los sistemas de pensiones de la región. A continuación, tomaremos en cuenta los hallazgos de las secciones anteriores para proponer los lineamientos para diseñar un sistema de pensiones adecuado para una región con elevada informalidad laboral. Luego de ello, terminaremos el capítulo presentando nuestras conclusiones.

MERCADOS LABORALES CON ALTA INFORMALIDAD Y MUCHA DESIGUALDAD, GOLPEADOS AÚN POR LA PANDEMIA

La informalidad laboral en la región es un desafío importante, vinculado a la estabilidad, el bienestar y la productividad en el mercado de trabajo. En América Latina y el Caribe, menos de la mitad de los trabajadores tienen un empleo formal y se espera que, sin acciones decisivas sobre el tema, la informalidad seguirá creciendo en los próximos años, debido a los efectos de la crisis que ha provocado el COVID-19. Para dar un panorama de la situación, en 2018, el 58% del empleo en la región (lo que

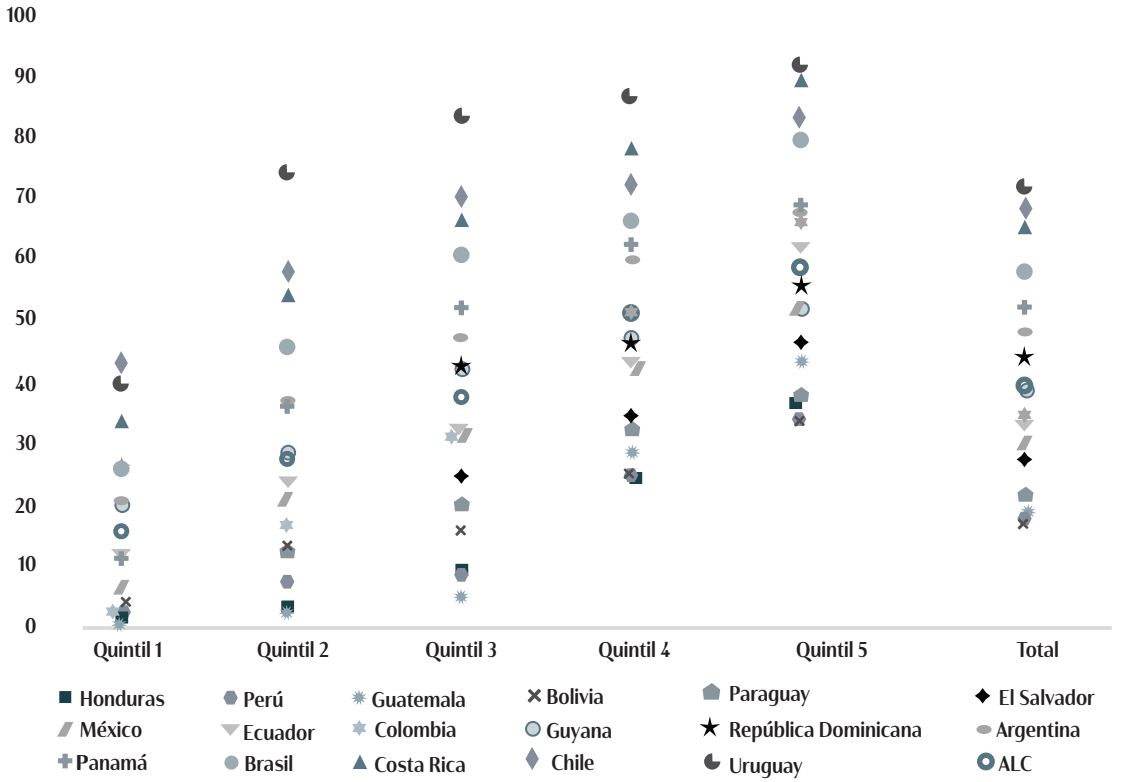
en otras palabras son más de 130 millones de trabajadores), trabajaban en el mercado laboral sin protección contra riesgos y sin el amparo que brinda la legislación laboral. Pero esto esconde importantes diferencias regionales: mientras que países como Brasil, Chile y Uruguay tenían tasas de formalidad de alrededor del 70%, otros países como Bolivia, Perú y Nicaragua revelaban una tasa de empleo formal del 20% (Bosch et al., 2021). Además de los trabajadores informales, las personas desempleadas y las personas fuera de la Población Económicamente Activa (PEA) tampoco cotizan al sistema de pensiones. Al incluir las cifras de las personas que no trabajan, la gran brecha de género se observa con claridad. De las mujeres entre 18 y 64 años, solo el 24% cotizan a pensiones, versus el 35% de los hombres. Es claro que un sistema de pensiones que depende completamente del mercado laboral nunca podrá acercarse a la cobertura universal para las personas adultas mayores con porcentajes tan bajos de personas en la edad de trabajar que cotizan a pensiones a través del mercado laboral.

Los trabajadores de bajos ingresos tienen menores probabilidades de tener un empleo formal. La Gráfica 2.1 muestra el porcentaje de trabajadores que cotizaba a la pensión en 2021 o el año más reciente disponible para 17 países de América Latina y el Caribe, con cifras desglosadas por quintil de ingresos. Se ve claramente que, en todos los países, los trabajadores de menores ingresos cotizan a la pensión con menores probabilidades. Al respecto, es importante señalar dos resultados de la gráfica. Primero, en algunos países, prácticamente todos los trabajadores de bajos ingresos son informales. En estos países, una pensión no contributiva es la única esperanza para que los trabajadores de bajos ingresos se jubilen con una pensión. Segundo, aun en países con altas tasas de formalidad como Chile o Uruguay, el porcentaje de trabajadores del quintil más bajo de ingresos que cotiza a la pensión no llega al 50%. Es decir, incluso en los países

donde el problema de la informalidad es comparativamente menos severo, se necesitan políticas públicas para promover la formalización de trabajadores de bajos ingresos.

Gráfica 2.1

Cobertura activa: cotizantes a la seguridad social
(% de la población económicamente activa, circa 2021)



FUENTE: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por otra parte, no todos los trabajadores formales están protegidos continuamente contra los riesgos. Existen grandes flujos de trabajadores que salen de la formalidad en el lapso de un año. En promedio, aproximadamente el 23.6% de los trabajadores asalariados ya sea públicos o privados dejan la

formalidad en un año, y pasan a transitar a estados como por ejemplo la inactividad, el desempleo e informalidad.[5] La falta de continuidad en la formalidad afecta el número total de años contribuidos, lo cual impacta directamente en el acceso a pensiones en el futuro, dado que el derecho a recibir una pensión contributiva requiere entre 15 y 25 años de aportes.

Asimismo, existen grandes disparidades en el acceso al empleo formal entre distintos niveles educativos y estos se han mantenido casi inalterados durante las últimas dos décadas. Los trabajadores con un mayor nivel educativo no solo gozan de empleos mejor remunerados, sino que también tienen más probabilidades de ocupar empleos formales que los trabajadores con un menor nivel educativo. En promedio, los trabajadores con educación universitaria tienen 24 puntos porcentuales (pp) y 56 pp más de probabilidades de trabajar en la economía formal que aquellos con educación secundaria y primaria, respectivamente (68% frente al 44% y al 12%). Estas proporciones apenas han variado desde 1998. En América Latina y el Caribe, en 2020, solo el 36% de los trabajadores con un menor nivel educativo tuvo acceso a una pensión contributiva al momento de la jubilación, en comparación con el 68% de los trabajadores con un mayor nivel educativo. Si la base de un sistema de pensiones fuera una pensión contributiva, estas cifras muestran que las personas de bajos niveles educativos quedarían prácticamente excluidas.

La pandemia de COVID 19 es una crisis diferente a las anteriores, y ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades estructurales de los grandes mercados laborales informales de la región. En los primeros meses de la pandemia, unos 31 millones de trabajadores perdieron sus empleos y sus ingresos, y el hecho de que muchos de estos eran informales ha sido una característica única de la recesión del COVID-19. Normalmente, el empleo informal reacciona de manera contra-cíclica y ha aumentado durante las crisis anteriores en la región. Sin embargo, con la crisis del COVID-19, el

[5]Cálculos de las bases de datos de las encuestas de empleo y encuestas de hogares de los países de América Latina y el Caribe que cuentan con la información longitudinal necesaria, analizando las transiciones laborales de 2010 hasta 2021. Resultados similares se pueden encontrar en Maloney y Núñez (2000) y Alaimo et al. (2015).

empleo total (incluido el empleo formal e informal de las encuestas de los hogares) disminuyó más que el empleo formal (medido por los registros administrativos de los contribuyentes de los planes de pensiones) (Azuara et al., 2022).

Además del efecto en el número de empleos perdidos, se han visto impactos en otros indicadores. Otros aspectos del mercado laboral que han sido afectados y que terminan repercutiendo en el acceso de una pensión a futuro es el número de horas trabajadas y los ingresos laborales. Asimismo, se observan importantes impactos diferenciales entre grupos de personas, siendo los más afectados las mujeres, los jóvenes, y aquellos con menor nivel educativo.

- **El promedio de horas trabajadas de la población empleada también disminuyó debido a la pandemia**. El tiempo promedio trabajado por semana se redujo en 1,6 horas en América Latina y el Caribe entre 2019 y 2020. Chile, México y Ecuador registraron las disminuciones más importantes, con 4,1, 4 y 2,5 horas, respectivamente (Azuara et al., 2022). En general, las disminuciones han sido mayores entre los trabajadores informales. Por ejemplo, en Ecuador, los trabajadores informales perdieron 1,2 horas a la semana más que los trabajadores formales, al igual que en Perú (1 hora) y Costa Rica (0,9 horas). Sin embargo, en algunos países el sector formal sufrió ajustes más grandes. En Argentina, los trabajadores formales perdieron 1,2 horas más que los trabajadores informales, al igual que en Uruguay (0,4 horas) y Paraguay (0,3 horas).
- **El ingreso mensual promedio disminuyó en 2020 con importantes variaciones según los países**. Por ejemplo, Perú registró una disminución del 24,5% en el ingreso promedio de las personas empleadas. El *shock* del COVID-19, junto con los confinamientos prolongados, también redujeron los ingresos en Colombia y Ecuador en un 13,1% y un 11,1%,

respectivamente. Por el contrario, el ingreso mensual promedio aumentó en Chile y El Salvador un 13% y un 9%, respectivamente.

¿Cómo estamos en América Latina y el Caribe dos años después del comienzo de la pandemia de COVID-19?

A pesar del repunte de la actividad económica en la mayor parte de los países de la región, los mismos todavía no se han recuperado plenamente del impacto inicial del COVID-19. El empleo informal se ha recuperado más rápidamente. El cambio porcentual en el empleo de septiembre de 2020 a septiembre de 2021 fue casi idéntico para los trabajadores formales e informales. Sin embargo, las tasas de informalidad pueden aumentar a mediano plazo a medida que las personas vuelvan a la fuerza laboral pero no puedan encontrar empleos formales (Azuara et al., 2022). Es decir, lo más probable es que las deficiencias del mercado laboral que ocasionan problemas para los sistemas de pensiones continúen o empeoren en los próximos años, especialmente si no hay reformas para corregir las fallas estructurales que aquejan los mercados laborales.

Un aspecto negativo importante que ha tenido la pandemia sobre el empleo ha sido el de la reducción del empleo femenino. La crisis provocada por el COVID-19 borró muchos de los logros alcanzados en décadas recientes para reducir las brechas de género. Entre febrero de 2018 y febrero de 2020, el aumento porcentual del empleo femenino superó al masculino: en promedio, el empleo aumentó un 4,6% entre las mujeres en comparación con un 1,9% entre los hombres. Sin embargo, entre febrero de 2020 y septiembre de 2021, el empleo femenino disminuyó en un 3,4%, mientras que el empleo masculino lo hizo en sólo un 0,1%. El déficit promedio del empleo femenino (la diferencia entre el empleo real en septiembre de 2021 y el empleo proyectado basándose en las tendencias anteriores a la crisis) era del 6% mientras que para el empleo masculino fue sólo del 1%.

Esta brecha de género, que ya era significativa y se ha ampliado a raíz de la pandemia, se traducirá en enormes diferencias en los sistemas de pensiones a menos de que haya esfuerzos importantes de política pública para remediarlo.

Existen tres razones principales por las cuales los países no han logrado alcanzar una cobertura elevada y sistemas de seguridad social eficientes dado su nivel de desarrollo, en particular para los trabajadores de ingresos bajos. En primer lugar, los sistemas de seguridad social se crearon sobre la base del trabajo asalariado, financiados a través de contribuciones de los empleadores y los empleados (Bosch et al., 2021). Por ese motivo, muchos trabajadores (especialmente aquellos de ingresos bajos que trabajan por cuenta propia) y sus familias han quedado desvinculados de estos mecanismos de seguro. Adicionalmente, los sistemas no están preparados para incluir nuevas formas de empleo, como las que surgen de la economía de plataformas. Si bien algunos países han ampliado la obligación de realizar contribuciones para abarcar a los trabajadores por cuenta propia, los empleados domésticos y los trabajadores rurales, la cobertura se ha mantenido baja. En promedio, el 62% de los empleos asalariados es formal, frente al 13% entre los trabajadores por cuenta propia. En segundo lugar, el costo de la seguridad social más el costo implícito de la legislación y las normas laborales hacen que el trabajo formal sea costoso (con relación a la productividad), lo que reduce los incentivos para que las empresas contraten a trabajadores de manera formal. En promedio, los salarios mínimos más la contribución para las pensiones, el seguro de salud y el seguro de desempleo ascienden al 36% del PIB por trabajador, frente al 22% del PIB en los países de la OCDE. Las contribuciones a las pensiones son parte de estos costos laborales no salariales que desincentivan el empleo formal. En tercer lugar, la aplicación de las contribuciones y las normas no es rigurosa, lo cual explica el elevado nivel de incumplimiento, aun entre las empresas formales y relativamente grandes (Bosch et al., 2013).

Implicaciones del diagnóstico sobre los mercados laborales

¿Qué lecciones deberíamos sacar de este análisis de los mercados laborales de América Latina y el Caribe? La elevada informalidad laboral de la región no es exclusivamente atribuible a los sistemas de pensiones, pero tampoco es completamente ajena. El hecho de que los sistemas de seguridad social se crearon sobre la base del trabajo asalariado, financiados a través de contribuciones de los empleadores y los empleados, es algo que una reforma de pensiones podría corregir parcialmente, otorgando por ejemplo los mismos derechos y responsabilidades a los trabajadores independientes y personas trabajadoras del hogar. El hecho de que el trabajo formal sea costoso también se puede atender parcialmente con una reforma pensionaria, buscando limitar la tasa de contribución cuando sea posible. Y los problemas de falta de cumplimiento también pueden ser atendidos, al menos en parte, por las autoridades pensionarias.

Otra lección clave de esta sección es que no deberíamos esperar que los problemas laborales desaparezcan sin un esfuerzo contundente por corregirlos. La informalidad laboral ha sido persistente y las secuelas de la pandemia solo harán aún más lenta la creación de empleo formal. En este sentido, un buen diseño para un sistema de pensiones debería reconocer los problemas laborales como informalidad y baja participación de las mujeres, buscando entregar pensiones a pesar de estos desafíos. Pero un buen sistema de pensiones idealmente contribuiría también a mejorar el funcionamiento del mercado laboral.

LOS PROBLEMAS DEL MERCADO LABORAL SE TRADUCEN EN EL MAL DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

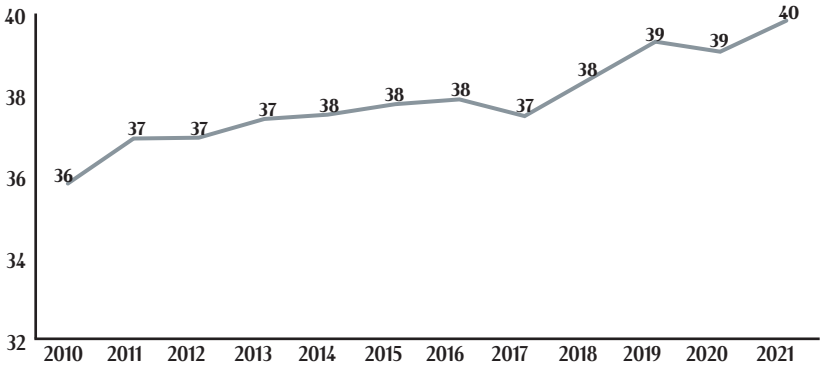
La alta informalidad amenaza los sistemas de pensiones. En la región, a pesar de los diferentes esfuerzos por aumentar la

cobertura durante los últimos diez años, esta continúa siendo baja, con menos de cuatro de cada diez adultos mayores con acceso a una pensión contributiva. Esta realidad persiste de manera transversal, independiente del esquema pensional, y se constituye en una amenaza para el cumplimiento de los dos grandes objetivos de los sistemas previsionales: proporcionar un ingreso "suficiente" para satisfacer las necesidades básicas de los adultos mayores y evitar caídas abruptas en la capacidad de consumo al llegar a la edad de jubilación (suavizamiento del consumo).

La estructura con la que cuenta la región para afrontar este desafío es frágil. El diseño de los sistemas de pensiones contributivos se apoya en el mercado laboral para forzar el ahorro de los trabajadores formales, es decir, de todos aquellos que tienen un trabajo donde se hacen aportes a un sistema de seguridad social. Debido a que la región tiene poca capacidad de generar empleo formal, el mercado laboral no consigue forzar el ahorro suficiente para financiar las pensiones de un gran número de trabajadores (Gráfica 2.2). En ese contexto, la región enfrenta el gran desafío de proporcionar un ingreso digno y suficiente a los millones de adultos mayores que se jubilarán en las próximas décadas.

Gráfica 2.2

Tasa de Cobertura de las pensiones contributivas
(% de la población mayor de 65 años, 2010-2021)



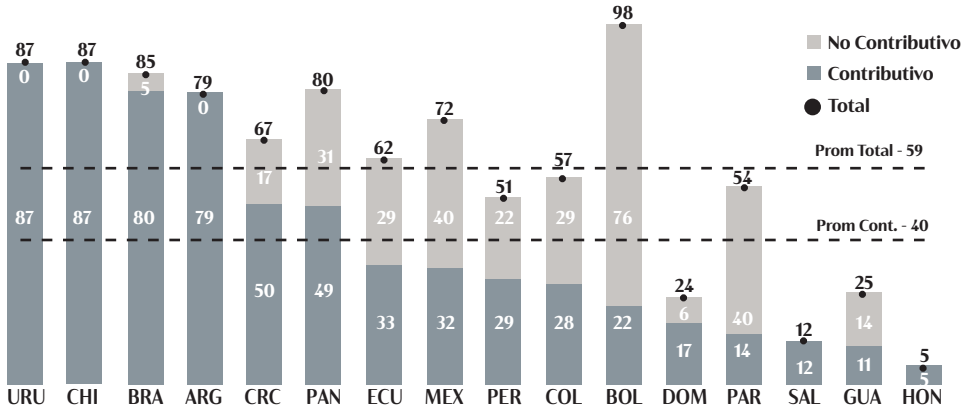
FUENTE: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID (SIMS).

Nota: El cálculo corresponde a un promedio simple y se incluyen los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En la región el panorama dista mucho de ser homogéneo y coexisten diversas realidades previsionales. Se puede apreciar en la Gráfica 2.3 que países como Honduras, Guatemala, El Salvador y Paraguay, el porcentaje de adultos mayores con una pensión contributiva está por debajo del 15%. En otro grupo de países (Colombia, Perú, México y Ecuador) entre el 25% y el 35% de la población adulta recibe una pensión. Solo países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay tienen una cobertura contributiva superior al 50%.

Gráfica 2.3

Tasa de cobertura de pensiones por país
(% de la población mayor de 65 años, circa 2021)



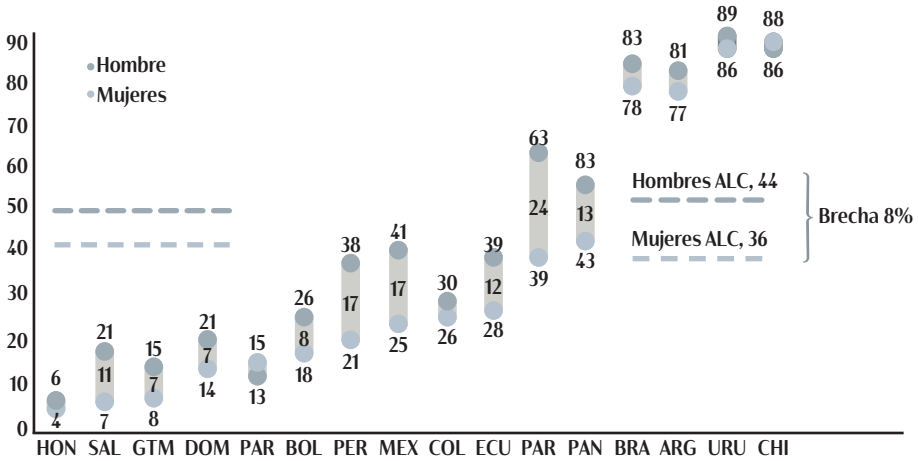
FUENTE: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID (SIMS). En algunos países no es posible distinguir entre las pensiones contributivas y no contributivas. En estos casos, la gráfica contabiliza todas las pensiones como contributivas.

Una dimensión adicional de este reto es de género. A pesar de los avances en la participación laboral femenina en los últimos años, el porcentaje de mujeres que accede a una pensión contributiva (36%) es considerablemente menor respecto al de hombres (44%), Gráfica 2.4. Esto implica una brecha en promedio de 8 pp en la región, aunque con importantes diferencias entre países. Por ejemplo, mientras Costa Rica, Perú y México figuran entre los países con mayores brechas (con diferencias en el rango 15 - 25 pp), otros países como Argentina, Uruguay y Chile presentan menores brechas o incluso se observan mejores cifras en el caso de las mujeres. Cabe mencionar que, adicional a las brechas en cobertura, también se tienen diferencias en términos de montos de pensión. Si bien en los últimos años han existido avances considerables, para el quinquenio 2016-2020, la brecha se ubica en valores de 20 pp.

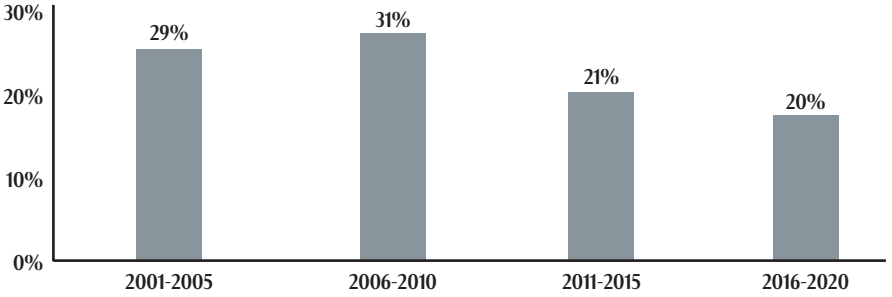
Gráfica 2.4

Brechas de género en el sistema de pensiones contributivas en América Latina y el Caribe

a. Tasa de Cobertura
(% población mayor a 65 años, circa 2021)



b. Evolución de la brecha en los montos de pensión contributiva (%)



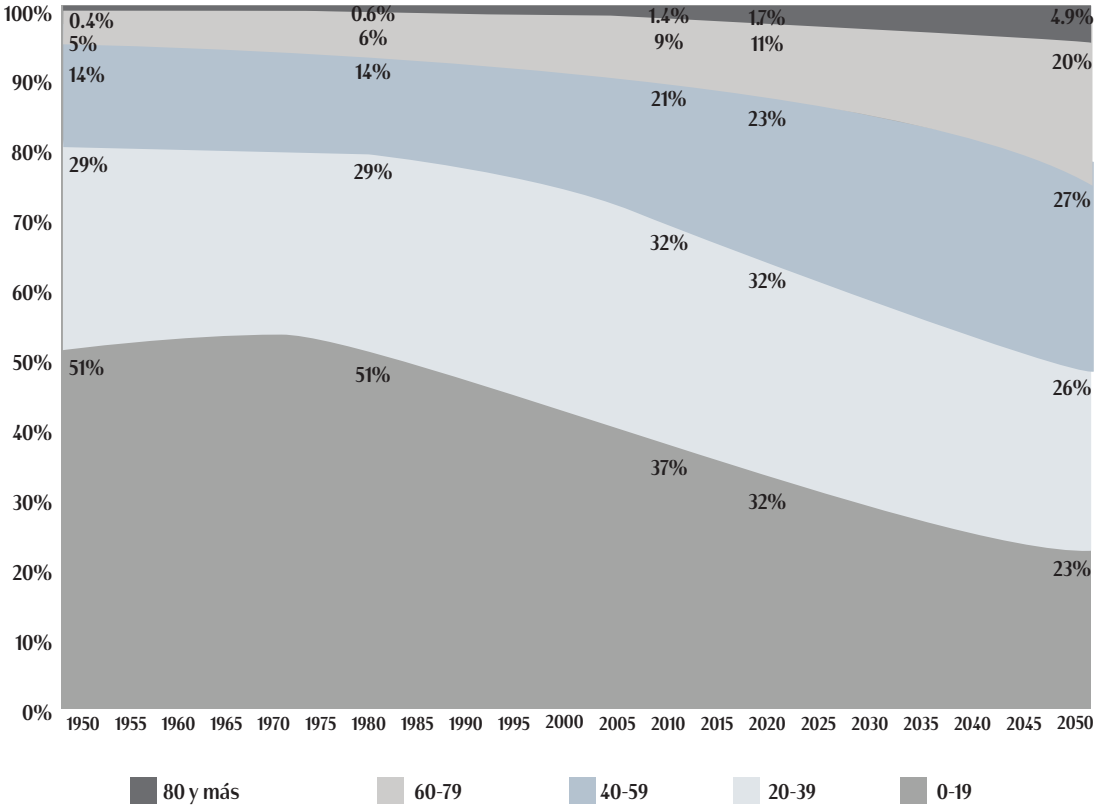
FUENTE: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID (SIMS).

A todos los desafíos anteriores debe agregársele la transición demográfica, lo cual magnifica los desafíos estructurales de los sistemas de pensiones. A medida que las poblaciones en América Latina y el Caribe envejecen, existe el difícil camino de brindar seguridad económica a un número creciente de adultos mayores. El porcentaje de adultos de 65 años o más sobre el total de la población aumentó bruscamente de alrededor del 3,5% en 1950 a un 7,6% en 2015, y se estima que se estará casi triplicando hacia el 19,4% en 2050. Además, ese aumento se traducirá en una mayor esperanza de vida al nacer (pasando de 74,2 a 80,3 años entre 2010 a 2050), combinado con una caída de la tasa de fertilidad (de 2,1 a 1,8 en el mismo período). De esta manera, la transición demográfica generará dos fenómenos de manera simultánea, por un lado, un mayor porcentaje de adultos mayores y, por otro lado, más individuos que tendrán que ser mantenidos por un período de tiempo más largo por un menor número de personas (si no se produce un cambio en la fuerza laboral de las personas mayores).

Desafortunadamente, los sistemas de pensiones no están preparados para enfrentarse a la transición demográfica (Gráfica 2.5). Será necesario repensar los sistemas exhaustivamente para asegurar que la mayor parte de las personas de edad avanzada tenga una jubilación adecuada en el futuro sin comprometer otros objetivos de desarrollo. Esto resulta clave, sobre todo teniendo en cuenta que, dada la estructura y el diseño de los sistemas de pensiones en la región, se espera que entre el 47% y el 60% de adultos mayores en el año 2050 va a llegar a la edad de su jubilación sin haber generado el ahorro necesario para financiar una pensión durante su vejez (Bosch et al., 2013). Este es un desafío enorme, y va a ser uno de los grandes ejes de la política económica y social en las décadas venideras.

Gráfica 2.5

Distribución de la población por grupo de edad en América Latina y el Caribe (1950-2050)



FUENTE: cálculos con base en Naciones Unidas "Perspectivas de la Población Mundial 2022".

La manera cómo se enfrenta la baja cobertura del sistema previsional tiene importantes repercusiones no solo en la capacidad para proporcionar seguridad económica a los adultos mayores sino también en otras áreas del desempeño económico y social. Bosch et al. (2013) identifican cuatro tipos de consecuencias que pueden traer los bajos niveles de cobertura en la región: (i) sociales, llevando a niveles de pobreza más altos

en el caso de los adultos mayores respecto a la media de los países; (ii) fiscales, con el riesgo de generarse mayores pasivos contingentes, dadas las demandas de un creciente porcentaje de la población sin cobertura; (iii) económicas, requiriéndose de importantes recursos, que podrían destinarse a otros rubros como infraestructura, salud y educación; y (iv) políticas, debido a que los adultos mayores de 65 años van a constituir entre el 20% y el 30% del electorado potencial en la región en las próximas décadas y, por lo tanto, las demandas del votante medio serán determinantes para elegir los gobiernos. Este es el caso de algunos países de Europa, donde la transición demográfica avanzada está dificultando llevar a cabo reformas que afecten los beneficios para los adultos mayores.[6]

[6]Galasso y Profeta, 2002; Mulligan y Sala-i-Martín, 1999.

Recuadro 2.1

Implicaciones de los retiros del ahorro de pensiones

Como es bien sabido, el COVID-19 tuvo importantes afectaciones macroeconómicas a nivel global, con significativas repercusiones en la dinámica de los mercados laborales y los ingresos de los hogares. En ese contexto, varios países de la región habilitaron el acceso parcial temprano a los fondos de pensiones, como fue el caso de Chile y Perú. Esto vino a agravar la situación pensional, sobre todo teniendo en cuenta que la laxitud en la habilitación, lo que llevó a que un importante número de trabajadores sin saldos o con saldos muy bajos, lo que tendrá implicaciones en las futuras tasas de reemplazo.

En efecto, en el caso de Chile, los tres retiros aprobados han significado disminuciones cercanas al 30% en los saldos acumulados (equivalente al 18% del PIB), dejando al 36% de afiliados sin saldo en sus cuentas.[7] Al diferenciar por género, se observa que el impacto ha sido mayor en las mujeres, representando el 56% de personas sin saldo (vs. 43% de

[7]Corresponde a las cifras al corte de abril de 2022 de la Superintendencia de Pensiones de Chile. https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-15342_recurso_1.pdf

hombres). Además, de aquellas que quedaron con saldo, la disminución en el monto fue del 33%, cifra mayor al 24% que se observó en el caso de los hombres. Con esto, se estima que, recuperar los fondos que habían previo a los retiros, le tomará 6,3 años de cotización adicional a las mujeres (vs. 5,6 años a los hombres).

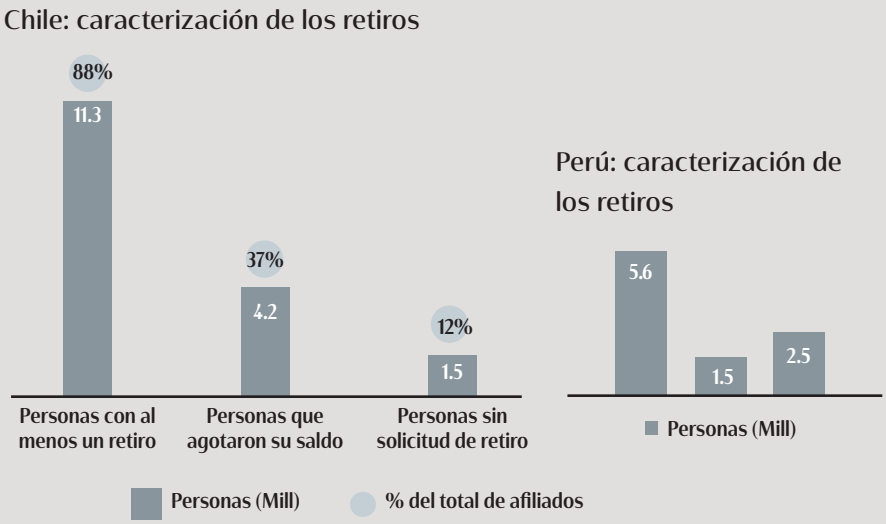
En el caso de Perú, entre 2020 y 2021, se autorizaron cinco programas de retiros extraordinarios para los afiliados al Sistema Privado de Pensiones. Esto significó el retiro de aproximadamente US$ 18.000 millones de los fondos de pensiones (alrededor del 8% del PIB) al cierre de 2021. El 69% de los afiliados activos (equivalente a 5.7 millones) retiraron total o parcialmente sus fondos de pensiones, mientras que el otro 31% (equivalente a 2.5 millones) no realizó ningún depósito. Esos retiros llevaron a que 2.3 millones de afiliados quedaran sin saldo en sus cuentas. Peor aún, se estima que esta cifra estará ascendiendo a 5 millones (60% de los afiliados), con la aprobación de un sexto retiro en mayo de 2022. Además, se reducirían los ahorros pensionales en cerca de US$9.000 millones,[8] con lo que finalmente los seis retiros habrían significado la salida de cerca del 14% del PIB.

En situaciones normales, permitir un grado de liquidez de los fondos de pensiones presenta un dilema de política entre construir una pensión y dotar al individuo de liquidez ante choques de ingresos. Bosch et al. (2021) señalan que corresponde a cada país ponderar este dilema. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que la gran mayoría de países que permiten el acceso a los fondos fuera de la región lo hacen sobre pilares voluntarios/complementarios, o bien cuentan con pilares adicionales para proporcionar una pensión básica para la gran mayoría de los adultos mayores. Estos no fueron los casos que se observaron en la región. Existen pocos ejemplos donde este acceso a liquidez se brinde desde los pilares obligatorios,

[8] *https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/OFICIO-N-19059-2022-SBS-Autografa-retiro-AFP.pdf.*

pero en México se permiten retiros de los fondos de pensiones por el concepto de desempleo. Es decir, el ahorro previsional también se utiliza para suavizar el consumo ante la pérdida del empleo formal.

Caracterización de los retiros de los fondos de pensiones durante la pandemia de COVID-19 en Chile y Perú



FUENTE: Superintendencia de Pensiones de Chile y Superintendencia de Banca, Seguros y AFP de Perú.

¿Cómo ha venido enfrentando la región la baja cobertura de las pensiones contributivas?

En respuesta a la imposibilidad de que los sistemas contributivos obligatorios proporcionen una cobertura adecuada, las llamadas Pensiones No Contributivas (PNC) se han vuelto cada vez más populares. Resulta evidente que las PNC son absolutamente necesarias para aumentar la cobertura previsional, por lo que estos beneficios se han extendido de

manera significativa desde el año 2000 en varios países de la región. Este tipo de jubilación no se basa en aportes sino en criterios de elegibilidad. Algunas de ellas son universales como en Bolivia; otras son condicionadas a no recibir otra pensión contributiva, y/o a estar por debajo de un determinado nivel de ingreso (o línea de pobreza), como en Chile y Colombia. Otras se condicionan a estar en zonas rurales, como en Brasil y originalmente México. En su mayoría, las PNC se financian con impuestos generales, aunque en algunos países, como Colombia, se financian también a través de aportes a un fondo solidario.

Si bien el porcentaje de adultos mayores que hoy recibe una pensión aún es bajo, se han conseguido importantes aumentos en cobertura a través de las PNC, cubriendo a cerca del 20%. De hecho, la proporción de adultos mayores que reciben una pensión se eleva de cuatro a cerca de seis de cada diez, una vez se consideran las PNC, tal como se observa en la Gráfica 2.3. Estos programas han mejorado en gran medida el bienestar de los adultos mayores (Galiani, Gertler y Bando, 2016; y Aranco et al., 2022). En la siguiente sección, presentaremos los argumentos a favor de la universalidad o casi universalidad de las PNC.

Dado que estas pensiones equivalen a un sistema de reparto de beneficios definidos sin aportes directos del beneficiario y generalmente sin fondos de reserva, también están sujetas a las presiones de la transición demográfica y a las consideraciones de sostenibilidad fiscal. Altamirano et al. (2018) señala que, actualmente, las PNC con la mayor cobertura cuestan entre el 0,7% y el 1% del PIB. Este costo aumentará en más del doble hacia 2050 si la generosidad y la cobertura permanecen constantes, solo para responder a los cambios demográficos. Por lo tanto, la falta de cobertura en los sistemas contributivos ya está generando pasivos no solo contingentes sino también explícitos en la forma de futuras pensiones no contributivas. Esto implica que, la previsible extensión futura de este tipo de pensiones, junto

con los retos que traen los cambios demográficos en la región, impone la necesidad de que los países deban buscar maneras sostenibles de poder financiarlas. En la siguiente sección, argumentaremos que es posible suavizar los costos fiscales asociados a las pensiones no contributivas a través de un fondo de reserva.

Una de las preguntas clave en la era postpandemia, que no tiene respuestas fáciles, es qué hacer con las personas que retiraron fondos anticipadamente de los sistemas de pensiones. ¿Deben las personas que han retirado fondos "pagar" con menores pensiones, a menos que repongan los recursos? No intentaremos contestar esa pregunta en este capítulo, pero ofrecemos un comentario. En la siguiente sección, recomendaremos que una pensión no contributiva universal o casi universal sea la base de los sistemas de pensiones de América Latina y el Caribe. A medida que haya pensiones universales, posiblemente con mayores montos, las pensiones totales de las personas que han retirado fondos subirán, igual que las pensiones de las demás personas. Sin minimizar la importancia de los costos fiscales asociados a las pensiones universales, es pertinente notar que pueden ser parte de la solución para "reparar" los sistemas de pensiones dañados por los retiros durante la pandemia, y hacerlo de una manera que no "castigue" a las personas que no retiraron fondos.

Hacemos hincapié en estos ejemplos de fortalecimiento de las pensiones no contributivas por una razón particular. Si bien la motivación detrás de estos esfuerzos ha sido mejorar la vejez de las personas que no cotizan suficiente al pilar contributivo—que es un resultado importante sin duda—consideramos que no ha habido suficiente atención a la siguiente pregunta. ¿Cómo deben modificarse los pilares contributivos cuando se fortalecen los pilares no contributivos? En la siguiente sección, argumentaremos que la respuesta a esta pregunta puede ser la clave para mejorar los problemas de los sistemas de pensiones que acabamos de

describir, además de contribuir a mejorar el funcionamiento disfuncional de los mercados laborales de la primera sección.

LINEAMIENTOS DEL DISEÑO DE UN SISTEMA DE PENSIONES ADECUADO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

¿Cuáles son las implicaciones para el diseño de los sistemas de pensiones en países con mercados laborales con mucha informalidad y rotación laboral como vimos en las secciones anteriores? En primer lugar, sería un error construir un sistema de pensiones que depende fundamentalmente de las contribuciones de los empleadores y trabajadores que tienen relaciones laborales formales. Buscar que los mercados laborales de nuestra región sostengan buenos sistemas de pensiones sería como erigir un rascacielos sobre tierra movediza. Por esta razón, recomendamos que las pensiones no contributivas universales (o casi universales), financiadas con impuestos generales, sean la base de los sistemas de pensiones de la región. En segundo lugar, promover un buen funcionamiento del mercado laboral debe ser uno de los objetivos del diseño de un sistema de pensiones.

Planteamos que el diseño de un sistema de pensiones debe mejorar el funcionamiento del mercado laboral con el pleno entendimiento de que hay múltiples causas de los problemas laborales que vimos en la primera sección de este capítulo. Reformar los sistemas de pensiones no será suficiente para corregir completamente los problemas del mercado laboral. Para ello, también es necesario reformar otras áreas de la seguridad social, el sistema de protección social, los marcos fiscales, la regulación laboral, y los mecanismos de fiscalización, además de invertir más y mejor en el capital humano. En este sentido, el diseño del sistema de pensiones que proponemos idealmente sería un elemento de un paquete amplio de reformas, como señalan Cruces y Levy (2021). No obstante, el hecho de

que muchas de las causas de los problemas de los mercados laborales sean ajenas al sistema de pensiones no nos exime de la obligación de intentar corregir las que sí son atribuibles a estos sistemas.

Decir que las pensiones no contributivas universales o casi universales deben ser la base de los sistemas de pensiones no implica que los otros pilares no sean también esenciales para el logro de los objetivos de un sistema de pensiones. Sin pensiones contributivas obligatorias y pilares voluntarios resulta imposible otorgar pensiones suficientes a un porcentaje importante de las personas. Veremos más adelante que la verdadera clave para el logro de los objetivos del sistema de pensiones sería una combinación de pilares que nos permita asegurar pensiones suficientes, tener los mejores incentivos laborales posibles, y evitar costos fiscales altos asociados a subsidios regresivos. No obstante, la universalidad o casi universalidad de la pensión no contributiva será un elemento clave en el diseño que presentaremos.

Antes de empezar a bosquejar el diseño de un sistema de pensiones adecuado para América Latina y el Caribe, es importante primero definir los objetivos. Proponemos los siguientes objetivos para un sistema de pensiones: (i) erradicar la pobreza durante la vejez; (ii) suavizar el consumo de las personas cuando transitan de la etapa laboral a la jubilación; (iii) mejorar la progresividad de la distribución de ingreso en la tercera edad; (iv) asegurar la sostenibilidad financiera del sistema a pesar del envejecimiento poblacional ocurriendo en todos los países; y (v) buscar promover el buen funcionamiento del mercado laboral. Con estos objetivos en mente, podemos empezar a describir los lineamientos de un sistema de pensiones adaptado a los mercados laborales de América Latina y el Caribe. Al final del capítulo, después de haber presentado los lineamientos de un diseño adecuado de un sistema de pensiones, explicaremos cómo este diseño contribuye al logro de estos cinco objetivos.

Una pensión universal no contributiva: la base de un sistema de pensiones

Con las altas tasas de informalidad que caracterizan a nuestra región, una pensión no contributiva es la única manera de erradicar la pobreza durante la vejez. Adicional a lo anterior, la Gráfica 2.1 de la primera sección muestra que los pilares contributivos de pensiones prácticamente no existen para las personas de bajos ingresos en muchos países. Por estas razones, es imposible que las pensiones contributivas vinculadas al mercado laboral formal o el ahorro voluntario den ingresos suficientes a todas las personas adultas mayores. En especial, depender fundamentalmente de un pilar contributivo condenaría a los trabajadores de bajos ingresos a un abandono durante su vejez. Es por esta razón que Bosch et al. (2013) señalan correctamente:

> "si el objetivo es, realmente, la cobertura universal, es necesario pensar en un diseño en el que el objeto del aseguramiento previsional sea el ciudadano, no el trabajador."

Como muestran Kaplan y Levy (2014), pensar en el cuidadano (o residente) como el foco de las políticas de seguridad social va en contra de décadas de tradición en América Latina y el Caribe en que el foco no solo ha sido el trabajador, sino el trabajador asalariado formal. Esta tradición se debe parcialmente a una necesidad del pasado. Cuando se fundaron los sistemas de seguridad social de la región, no existían muchos instrumentos que hoy son claves para la recaudación de impuestos generales, así que cobrar cuotas a los trabajadores y empleadores formales era de las pocas opciones disponibles para financiar las prestaciones de la seguridad social. El foco tradicional en el mercado laboral también se debe parcialmente a la herencia del diseño de países europeos con condiciones muy distintas en sus mercados laborales.

Una visión de la seguridad social al menos parcialmente como un derecho humano, y no solo laboral, nos obliga a pensar en pensiones no contributivas para alcanzar la cobertura universal. Adicionalmente, si el monto de la pensión universal es suficientemente alto, se podría erradicar la pobreza en la vejez ¿Pero por qué pensar en una pensión no contributiva universal o casi universal? ¿Por qué otorgar pensiones no contributivas a personas que ya cuentan con pensiones contributivas?

Las ventajas de las pensiones no contributivas universales

Hay al menos tres ventajas de una pensión universal, literalmente para todas las personas adultas mayores, aunque consideraremos más adelante el caso de una focalización en que las personas de más altos ingresos no reciben la pensión no contributiva. Primero, una pensión universal, sin condiciones de elegibilidad que verificar más allá de la edad y la residencia en el país, es más fácil de administrar. Segundo, si el monto de la pensión universal no depende del monto de la pensión contributiva que la persona recibe, se alinean mejor los incentivos para el empleo formal. En cambio, si cada contribución al sistema contributivo genera una reducción de beneficios no contributivos, se reduce el incentivo a tener un empleo formal. Tercero, con una buena integración con las pensiones contributivas, una pensión no contributiva universal puede permitir que la tasa de contribución sea más baja, especialmente en el caso de trabajadores de bajos ingresos, promoviendo aún más el empleo formal.

Este tercer punto es posiblemente el más importante y amerita una mejor explicación. Para ilustrar el punto, consideremos un ejemplo hipotético. Supongamos que existe una pensión universal no contributiva que por sí sola da una tasa de reemplazo suficiente para los trabajadores de bajos ingresos. En este caso, la pensión universal no solo cumpliría el objetivo de erradicar la pobreza durante la vejez, sino que también lograría el rol de suavizar el consumo de trabajadores de bajos ingresos[9]. Bajo

[9]Por ejemplo, en Brasil existen pensiones no contributivas con montos iguales al salario mínimo, aunque no son universales. Ver OECD (2021).

esta situación, no habría necesidad de que los trabajadores formales de bajos ingresos tuvieran una pensión contributiva, así que se podría eliminar por completo la obligación de que estos trabajadores y sus empleadores coticen a la pensión, aunque seguirían cotizando a otros elementos de la seguridad social como riesgos de trabajo o un seguro de desempleo. En este sentido, los recursos dedicados a la pensión universal se podrían considerar como una inversión en el funcionamiento del mercado laboral, reduciendo el costo del empleo formal, especialmente en el caso de los trabajadores de bajos ingresos. Para el caso de trabajadores de altos ingresos, dado que la pensión universal les daría una tasa de reemplazo muy baja, el pilar contributivo tendría que cargar con la mayor parte de la responsabilidad de otorgar una pensión suficiente.

¿Qué se puede hacer en el caso en que el monto de la pensión universal no es suficiente para dar una tasa de reemplazo adecuada para los trabajadores de bajos ingresos? En esta situación, no será posible eliminar completamente las contribuciones obrero-patronales a la pensión de ningún trabajador. No obstante, la integración de las pensiones contributivas y no contributivas permitirá una tasa de contribución progresiva, en que los trabajadores de menores ingresos y sus empleadores contribuyen un menor porcentaje de sus ingresos que los trabajadores de mayores ingresos. Explicaremos esto con mayor detalle en el diseño del pilar contributivo en la siguiente subsección.

Pensiones universales para reducir brechas sociales y económicas de manera sostenible

Además de contribuir a la formalización del mercado laboral, una pensión universal no contributiva promovería una distribución más progresiva del ingreso durante la vejez, especialmente si se financia con los impuestos generales, pagados mayormente por las personas de altos ingresos. No obstante, es importante

señalar que no es fácil lograr la universalidad en la práctica, aun cuando exista el espacio fiscal para pagarla. A veces puede ser difícil otorgar programas sociales a las personas más pobres que viven en zonas más remotas con poco contacto con los gobiernos. Lograr una verdadera universalidad de una pensión no contributiva implica hacer un mayor esfuerzo logístico por asegurar que la pensión llegue a todas tal vez solo subrayar a partir de con atención especial a las más necesitadas.

También es importante señalar que una pensión universal no contributiva puede ser consistente con el objetivo de ser sostenible financieramente, siempre y cuando su diseño tome en cuenta el envejecimiento poblacional tan presente en todos los países. No es recomendable fijar un monto de la pensión universal que sea costeable ahora pero imposible de financiar en el futuro, cuando las personas adultas mayores representen un mayor porcentaje de la población total. Los gobiernos también pueden considerar fondos de reserva para prefinanciar las pensiones no contributivas del futuro. Las personas y empresas no son los únicos agentes que pueden ahorrar para el futuro, los gobiernos también pueden hacerlo.

Fortalecer las pensiones no contributivas también tendría el efecto deseable de reducir las brechas de género en cuanto a la cobertura de pensiones. El hecho de que las mujeres tengan menores tasas de participación laboral practicamente conlleva a que un menor porcentaje de mujeres cuente con pensiones contributivas. Las pensiones no contributivas pueden ser una manera efectiva de reducir o eliminar esa brecha de cobertura de pensiones, aunque seguiría existiendo una diferencia de género en cuanto al monto promedio de la pensión.

¿Tiene que ser completamente universal la pensión no contributiva?

La explicación del diseño de la pensión contributiva más adelante

supondrá una pensión no contributiva universal en el sentido más estricto posible. El supuesto será que literalmente cada persona adulta mayor recibe el mismo monto de pensión no contributiva. No obstante, se podría lograr casi lo mismo con una pensión no contributiva casi universal, excluyendo a las personas de más altos ingresos.

Como se explicará, una pensión no contributiva tiene poco impacto para las personas de más altos ingresos. Otorgar una pensión no contributiva a una persona de altos ingresos genera un aumento muy bajo de su tasa de reemplazo, y la reducción de la tasa de contribución a la pensión contributiva debido a la recepción de la pensión no contributiva también sería mínima. Por estas razones, consideramos que un esquema de focalización en que las personas con muy altos ingresos no recibieran la pensión no contributiva podría ser una manera de reducir el costo fiscal y mejorar la progresividad de este tipo de propuesta sin tener un impacto significativo en el logro de los demás resultados.

Lo que sí es un elemento esencial de la visión propuesta en este capítulo es que las personas de bajos y medios ingresos, incluyendo aquellas con acceso a pensiones contributivas, que son producto de décadas de trabajo en el mercado laboral formal, reciban la pensión no contributiva. No otorgar la pensión no contributiva a estos colectivos, o reducir sustancialmente el monto que reciben, tendría un impacto importante en las medidas orientadas a promover el empleo formal.

Reflexiones finales sobre el pilar no contributivo

En resumen, recomendamos que las pensiones universales (o casi universales), financiadas con impuestos generales, sean la base de los sistemas de pensiones de América Latina y el Caribe. Además de erradicar la pobreza en la vejez, una buena integración con el pilar contributivo puede mejorar los incentivos laborales. Es decir, una pensión no contributiva no solo puede ser un programa

social importante, sino también puede ser una inversión en el funcionamiento del mercado laboral, siempre y cuando haya una integración adecuada con el pilar contributivo. Una pensión universal no contributiva fuerte también ayudaría a reducir las brechas de género. Desde luego es importante ser cautelosos con los montos de las pensiones no contributivas, asegurando no solo que haya espacio fiscal para pagarlas hoy, sino que también lo haya para pagarlas en el futuro cuando los adultos mayores representen un mayor porcentaje de la población. También es importante recordar que, además del espacio fiscal, la correcta implementación de una pensión universal o casi universal requiere de un esfuerzo logístico fuerte para asegurar que la pensión llegue a todas las personas adultas mayores, especialmente las más vulnerables.

Un pilar contributivo que complemente la pensión universal

A primera vista, parece imposible diseñar un sistema de pensiones que otorgue pensiones contributivas suficientes, sin subsidios regresivos, y sin crear distorsiones en el mercado laboral. Otorgar pensiones contributivas suficientes sería fácil: simplemente legislar pensiones altas. Pero otorgar pensiones suficientes sin otorgar subsidios fuertes a las personas con empleos formales, que generalmente no son las personas de bajos ingresos, implica tener una tasa de contribución suficientemente alta para financiar las pensiones suficientes sin subsidios gubernamentales. No obstante, el simple hecho de tener una tasa de contribución alta encarece el empleo formal, promoviendo la informalidad. Parecería que fuera necesario sacrificar al menos uno de estos objetivos para lograr los otros dos.

Pero la conceptualización de un sistema de pensiones con una pensión universal no contributiva como la base del sistema tiene implicaciones profundas para el diseño del pilar contributivo. No es necesario que la pensión contributiva dé por sí sola una tasa de reemplazo suficiente. La pensión contributiva solo tiene que

complementar la pensión universal no contributiva para que la suma de los dos pilares dé una tasa de reemplazo suficiente. Esta conceptualización nos ayuda, al menos en el caso de los trabajadores de bajos ingresos, a lograr los tres objetivos planteados en el párrafo anterior.

¿Cómo fijar los parámetros del pilar contributivo?

Partamos del objetivo de no otorgar subsidios regresivos. Dado que los trabajadores de altos ingresos tienden a ser los trabajadores formales, el objetivo de no otorgar subsidios regresivos implica no subsidiar las pensiones contributivas. Esto no implica que un sistema tiene que ser de contribución definida—un sistema de pensiones de beneficio definido puede ser autofinanciable, especialmente si cuenta con un fondo de reserva—pero sí implica que las contribuciones de los trabajadores y empleadores deben ser suficientemente altas para financiar las pensiones contributivas otorgadas. Por esta razón, recomendamos pensiones contributivas actuarialmente justas.

¿Cómo fijar la tasa de contribución del pilar contributivo? Esta decisión dependerá en gran medida de decisiones como la pensión objetivo que se considera suficiente. Para fines de exposición, supongamos que existe una tasa de reemplazo X% que se considera suficiente, y que una contribución mensual de x% financiaría por sí sola esa pensión para una persona que trabaja y contribuye durante todo (o la mayor parte) del tiempo en la edad de trabajar. ¿Pero cuál debe ser la tasa de contribución dado que el pilar contributivo no tiene que financiar la pensión completa? Coincidimos con Cruces y Levy (2021) en que la existencia de una pensión no contributiva universal o casi universal debería implicar una menor tasa de contribución a la pensión contributiva.

Denominemos U como el monto de la pensión universal. Ahora supongamos que un ahorro mensual de u sería suficiente

para financiar una pensión de U. Denominemos W como el ingreso mensual del trabajador. Para que la suma de la pensión contributiva y no contributiva alcance una tasa de reemplazo de X%, el monto que debe contribuir la persona (incluyendo lo que aporta el empleador), debe ser

$$\max [(x\%*W)-u ,0].$$

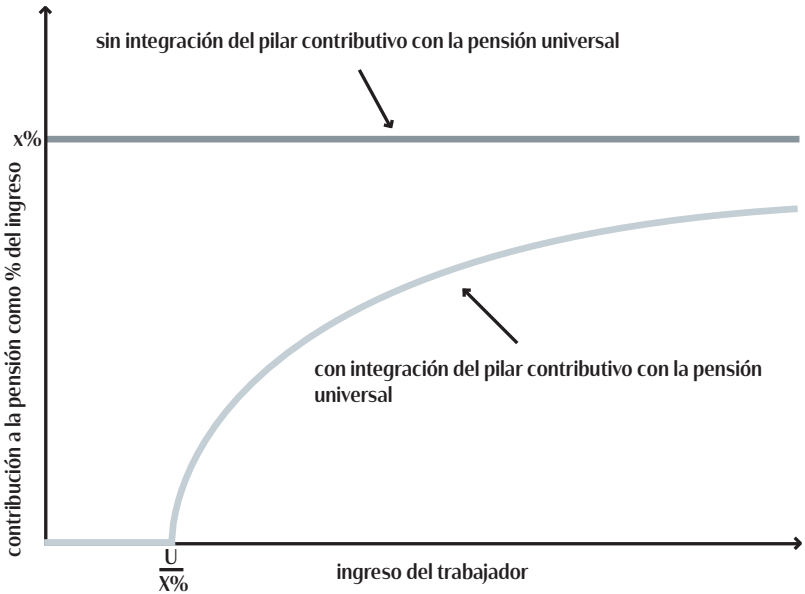
Intuitivamente, la fórmula implica que la suma de las contribuciones de empleados y empleadores debe ser igual a x% de los ingresos de los trabajadores, con un "descuento" de la contribución total igual al ahorro mensual necesario para financiar la pensión universal para una persona. Este descuento es de monto fijo e independiente del ingreso del trabajador y reconoce que la financiación de la pensión universal está a cargo del Estado. Con esta fórmula, no habría necesidad de que los trabajadores de bajos ingresos (y sus empleadores) coticen al sistema de pensiones, pues la pensión universal les daría una tasa de reemplazo suficiente. Cabe aclarar que, en la práctica, dependiendo del monto de la pensión universal, es posible que muy pocas personas tengan ingresos suficientemente bajos para no realizar las respectivas cotizaciones. En el caso de las personas con ingresos altos (junto con sus empleadores), contribuirían casi x% de sus ingresos. Las personas de ingresos medios (junto con sus empleadores) contribuirían algo a la pensión, pero significativamente menos de x% de sus ingresos totales. En resumen, la integración del pilar contributivo con la pensión universal permite que la tasa de contribución al pilar contributivo sea progresiva.

Este esquema se puede implementar con una tasa marginal de x% sumando las contribuciones del trabajador y empleador, pero exentando los ingresos hasta u/(x%) de las contribuciones a la pensión, como se propuso en Antón et al. (2012) para el caso de México. Visto de esta manera, hay una interpretación interesante del esquema. El Estado se encarga de las pensiones

de todas las personas correspondientes a sus ingresos hasta u/(x%). Los individuos, junto con sus empleadores, se encargan de las pensiones correspondientes a ingresos mayores de u/(x%). La Gráfica 2.6 muestra la tasa de contribución (suma de las contribuciones del trabajador y empleador) de este esquema en comparación con un esquema con una tasa de contribución constante de x%. La integración de pilares que proponemos introduce una progresividad en la tasa (promedio) de contribución.

Gráfica 2.6

Contribuciones a la pensión como porcentaje del ingreso total, según nivel de ingresos



FUENTE: cálculos propios.

Qué se logra con el modelo?

¿Cuáles son las ventajas de este esquema (incluyendo la pensión universal)? En primer lugar, los únicos recursos que pone el gobierno son para pagar la pensión universal, financiada con impuestos generales. Suponiendo que hay progresividad en la recaudación de impuestos, el sistema mejora la progresividad de la distribución de ingresos. Adicionalmente, todas las personas adultas mayores que contribuyen al sistema de pensiones por suficiente tiempo tienen pensiones suficientes en este esquema. La pensión no contributiva también será suficiente para todas las personas con bajos ingresos sin importar sus trayectorias laborales, pero el sistema no será capaz de otorgar pensiones suficientes a personas de ingresos medios o altos que no cotizan por suficiente tiempo. Es pertinente mencionar que la reforma de 2020 en México aprovecha una pensión no contributiva universal (además de otros subsidios gubernamentales) para implementar una tasa de contribución progresiva en línea con lo que se propone en este capítulo.

En cuanto a incentivos laborales, algunos trabajadores, junto con sus empleadores, no tienen que cotizar nada mientras otros trabajadores juntos con sus empresas cotizan relativamente poco, lo que promueve el empleo formal para estos grupos. Otro impacto probable de esta medida es que los trabajadores de bajos y medios ingreso reciban mayores salarios netos debido a la menor tasa de contribución que puede actuar como si fuera un impuesto con una incidencia compartida entre el empleador y el trabajador. Las personas de altos ingresos y sus empleadores financian la mayor parte de sus pensiones con mayores tasas de contribución, pero dado que las tasas de informalidad tienden a ser bajas para las personas con altos ingresos (ver Gráfica 2.1), el impacto negativo en el mercado laboral debe ser modesto.

Respuestas a posibles cuestionamientos del modelo

El hecho de que con el modelo propuesto en este capítulo la tasa

promedio de contribución a la pensión variaría según los ingresos del trabajador podría provocar algunos cuestionamientos. Por ejemplo, ¿implicaría costos administrativos altos para las personas y empresas? Consideramos que la respuesta es no porque el cálculo de la tasa de contribución sería muy sencillo. Habría una sola tasa de contribución marginal para todos los trabajadores, con un monto del ingreso exento de la contribución. Pagar o retener contribuciones con esta fórmula no es más complicado que pagar o retener fondos para fines del impuesto sobre la renta con tasas progresivas y un monto exento de todos los impuestos, que los trabajadores y empleadores ya hacen de manera regular.

Otro posible interrogante sobre este esquema es si podría incentivar la declaración de un salario justo por debajo del umbral a partir del cual se empieza a contribuir a la pensión. Esta preocupación tiene cierta validez en el sentido de que cualquier impuesto u otro instrumento de recaudación genera incentivos no deseados. Efectivamente, bajo este esquema, habría un mayor desincentivo a declarar salarios altos en el momento en que los ingresos declarados alcancen el monto exento. No obstante, consideramos que los incentivos laborales generados por una tasa de contribución progresiva son mejores que con una tasa constante.

Es importante enfatizar que, partiendo del máximo ingreso exento de las contribuciones a la pensión, un pequeño aumento del ingreso declarado implicaría una contribución muy pequeña a la pensión. El trabajador y el empleador no pasan de contribuir 0% a contribuir x% del ingreso con este pequeño aumento del salario declarado. En este esquema escalonado, el trabajador y el empleador todavía contribuirían 0% sobre la gran mayoría de su ingreso, y solo contribuirían x% sobre el monto pequeño que gana por encima del monto exento. El monto contribuido a la pensión no tendría un salto al llegar al monto exento, solo un cambio de pendiente de cero a x%.

Adicionalmente, otra vez es importante recordar que ya estamos acostumbrados a tasas progresivas en cuanto al impuesto sobre la renta. A nadie se le ocurriría quitar la progresividad del sistema impositivo, cobrando la tasa más alta que pagan las personas más ricas a todos los trabajadores a partir del primer centavo ganado. De la misma forma, no debería preocuparnos que las contribuciones a la pensión tuvieran esta forma progresiva. Y contribuir x% sobre el ingreso por encima de un monto determinado es claramente menos distorsivo que contribuir x% a partir del primer centavo. Con la exención de ingresos que proponemos, la tasa marginal sería siempre menor o igual que en un esquema con una tasa constante de x%. Es preferible tener un incentivo a declarar menores ingresos a partir de cierto monto que tener ese mismo incentivo a partir del primer centavo.

Elementos complementarios del modelo

Existe otro tema de diseño que se debería tomar en consideración. Para promover el cumplimiento de las obligaciones fiscales y previsionales de los trabajadores y empresas, no es recomendable que el costo total no salarial sea cero para un trabajador que percibe ingresos bajos. En ese escenario, una empresa podría falsificar relaciones laborales para reducir sus impuestos sin que le costara nada al trabajador. Por esta razón, es recomendable analizar si una exención de la obligación de cotizar a la pensión para los trabajadores de bajos ingresos implicaría un costo total demasiado bajo para el trabajador, sumando los costos de otros rubros como servicios de salud e impuestos. En este caso, sería recomendable mantener una tasa de contribución a la pensión baja, pero positiva.

Hay otro elemento de la pensión contributiva que amerita atención. El objetivo de suavizar el consumo durante la vejez solo se puede cumplir si se otorga una pensión, es decir, un

pago mensual vitalicio. A medida que el pilar contributivo solo otorgue una devolución de recursos en una sola exhibición, es poco probable que la persona pueda administrar esos recursos durante el resto de su vida. Por estas razones, el número de cotizaciones al pilar contributivo necesario para recibir alguna pensión contributiva debe ser lo mínimo posible. Dado que todas las personas recibirían una pensión no contributiva en este modelo, otorgar una pensión contributiva con un monto pequeño que se sume a la pensión no contributiva no debe implicar un costo administrativo adicional muy alto. Enfatizamos que la razón de ser de un sistema de pensiones es otorgar pensiones, no devolver recursos al llegar a la edad de jubilación.

También es importante señalar que el ahorro previsional no debería utilizarse para fines que no sean financiar pensiones. Si es necesario, por ejemplo, financiar prestaciones para proteger los ingresos de los trabajadores ante el riesgo de la pérdida de empleo, lo recomendable sería tener un conjunto de instrumentos para ese fin, sin poner en riesgo la sostenibilidad del sistema de pensiones. En particular, los retiros de los fondos de pensiones—que posiblemente se pudieran justificar durante los peores momentos de la crisis económica provocada por el COVID-19 que fue la peor crisis económica desde la Gran Depresión del siglo pasado—deben frenarse ahora que estamos en la fase de recuperación.

Otro elemento de la pensión contributiva que amerita atención es quiénes deben cotizar obligatoriamente. Consideramos que los trabajadores independientes envejecen igual que los trabajadores asalariados, así que ambos deben contribuir a la pensión de manera similar. Es decir, no solo pensamos que los trabajadores independientes deben contribuir obligatoriamente al sistema de pensiones, sino que deben hacerlo con los mismos parámetros. En particular, consideramos que la tasa de contribución de un trabajador independiente debe ser igual a la suma de las tasas de contribución del trabajador y el empleador para los asalariados.

Idealmente la obligación para todos los trabajadores de contribuir a la pensión se incorporaría a la declaración del impuesto sobre la renta, como proponen Cruces y Levy (2021). Es pertinente notar que con el diseño que se propone en este capítulo se evitarían tasas de contribución altas, al menos en el caso de los trabajadores de bajos ingresos, así que el diseño general ofrecería opciones de bajos costos para los trabajadores independientes de bajos ingresos, sin la necesidad de un régimen especial para ese colectivo.

Reconocemos que la obligación de que los trabajadores independientes coticen a la pensión suele ser difícil de poner en práctica. Al respecto, tenemos dos comentarios. Primero, la resistencia de los independientes a la obligación de cotizar a la pensión muestra claramente que contribuir a la pensión es algo que en general las personas no queremos hacer, aun cuando nos conviene hacerlo. Es por esta razón que recomendamos un diseño que tenga elementos para reducir los costos, no solo para los trabajadores independientes, sino para todos los trabajadores y empleadores. Segundo, es recomendable instrumentar esta obligación de manera gradual. Durante un periodo de transición, se podrían aplicar técnicas de la economía del comportamiento para promover el ahorro voluntario. Sin embargo, consideramos que desde el inicio de una reforma debe ser claro que al final del periodo de transición, todos los trabajadores tendrán los mismos derechos y obligaciones.

Es recomendable considerar la incorporación de otros elementos a las pensiones contributivas para promover la igualdad de género. La medida más fácil sería igualar las edades de jubilación para mujeres y hombres. Permitir que una mujer se pensione a una edad más temprana parecería ser una condición favorable para las mujeres, pero refuerza el estereotipo que el trabajo de las mujeres es menos importante. Una menor edad de jubilación también podría reducir los montos de las pensiones de las mujeres al

promover que coticen menos años. En sistemas de contribución definida en que se adquieren rentas vitalicias con base en el ahorro previsional, se pueden obligar el uso de tablas de mortalidad unisex para que una mujer que tenga el mismo ahorro previsional que un hombre reciba la misma pensión, a pesar de la mayor esperanza de vida de la mujer. Un sistema de pensiones también puede reconocer el tiempo en que una persona sale del mercado laboral para cuidar a otras personas. Dado que las mujeres llevan a cabo estas tareas con mayor frecuencia, estas medidas contribuirían a reducir las brechas de género en las pensiones contributivas.

Sobre el financiamiento

Debido al envejecimiento poblacional que continuará en las próximas décadas, es absolutamente necesario que los sistemas de pensiones acumulen fondos para financiar las obligaciones futuras. No obstante, consideramos las dos principales maneras de financiar las pensiones—sistemas de contribución definida y sistemas beneficio definido—pueden funcionar bien, siempre y cuando los parámetros son adecuados. Destacamos, por ejemplo, los resultados de Aguirre-Farías et. al. (2019), quienes muestran que financiar un esquema de contribución definida tiene el mismo costo que un esquema de beneficio definido cuando los esquemas otorgan las mismas prestaciones bajo las mismas condiciones de elegibilidad

Una ventaja de un sistema de contribución definida, en que los ahorros previsionales de las cuentas individuales se utilizan para la compra de rentas vitalicias, es que es más fácil de controlar los costos fiscales en el tiempo. En el caso, por ejemplo, que los rendimientos hayan sido menores a los esperados, se otorgarán pensiones con menores montos de manera automática. Adicionalmente, poner este ahorro en manos del sector privado puede impulsar el crecimiento económico a través del financiamiento de inversiones de alta productividad. No obstante, un sistema de capitalización individual tiene la desventaja de que

los riesgos de los mercados financieros recaen sobre el individuo. Las pensiones son producto no solamente del ahorro, sobre el cual cada persona tiene cierto control, sino también de las fluctuaciones de los mercados financieros, sobre las cuales el individual no tiene nada que ver.

Un sistema de beneficio definido, en cambio, tiene la ventaja de que cada persona puede predecir el monto de la pensión como función de su historial de contribuciones. Los fondos de reserva de estos sistemas, que son necesarios para evitar costos fiscales altos para las futuras generaciones, también pueden usarse para financiar inversiones productivas, aunque es importante tener reglas de inversión blindadas de la presión política. Adicionalmente, la predictibilidad de las pensiones a pesar de las fluctuaciones de los mercados financieros implica que el riesgo recae sobre los gobiernos, así que hay mayor incertidumbre sobre los costos fiscales en el futuro.

En resumen, hay más de una manera de financiar un sistema de pensiones de manera financieramente responsable, cada una con sus ventajas y desventajas. Todas las posibilidades requieren que haya ahorros de una forma u otra, con regulaciones claras y efectivas sobre el uso de ellos. Para fines de este capítulo, es importante enfatizar que el diseño que proponemos para mejorar los incentivos del mercado laboral se puede implementar con cualquiera de los dos principales sistemas de financiamiento.

Reflexiones finales sobre el pilar contributivo

En resumen, se propone una pensión contributiva para todos los trabajadores (asalariados e independientes), con parámetros calculados para que el sistema sea actuarialmente justo no solo en el agregado, sino para cada persona, en que el papel de la pensión contributiva es complementar la pensión universal no contributiva para que la suma de los dos pilares dé una tasa de reemplazo que se considere suficiente. Esto implica una tasa de

contribución a la pensión de forma progresiva, en que la suma de las contribuciones obrero-patronales como porcentaje del ingreso del trabajador sea menor en el caso de trabajadores de bajos ingresos. Aun en los casos en que la persona contribuye poco tiempo al pilar contributivo y el monto de esa pensión contributiva sea bajo, recomendamos que estas cotizaciones se traduzcan en pensiones vitalicias que se sumen a la pensión universal no contributiva. Una pensión contributiva con este diseño, aunada a una pensión universal no contributiva, puede asegurar una suavización del consumo en la vejez, de forma financieramente sostenible, otorgando los mejores incentivos laborales posibles.

Concluimos esta subsección con una última reflexión. Contar con una pensión no contributiva universal con un monto sustancial implica un costo fiscal significativo. No obstante, varios países de la región ya han tomado la decisión de asumir ese costo fiscal. Como explicamos anteriormente, tanto Chile como México están en el proceso de aumentar los montos de sus pensiones no contributivas, además de avanzar hacia la universalidad. Es importante recalcar que, cuando un país ya ha tomado la decisión de tener una pensión no contributiva universal con un monto sustancial, los ajustes que proponemos para las pensiones contributivas no implican costos fiscales adicionales. En otras palabras, si un país ya cuenta con un pilar universal fuerte, las demás medidas que proponemos para promover un buen funcionamiento del mercado laboral no tienen ningún costo fiscal, siempre y cuando las pensiones contributivas sean actuarialmente justas.

Un pilar voluntario para un ahorro adicional

El ahorro voluntario puede servir como recurso adicional para mejorar las pensiones de América Latina y el Caribe. A lo largo de varios años en que el BID ha hecho pilotos para promover el ahorro voluntario para el retiro (ver Recuadro 4.2), podemos concluir que las medidas para promover el ahorro voluntario son útiles y muchas

veces costo efectivas, pero con impactos relativamente modestos.

Recomendamos que los países abran todos los canales posibles para permitir y facilitar el ahorro voluntario para el retiro. Adicionalmente, sugerimos incorporar las lecciones de la economía del comportamiento. Por ejemplo, sabemos que los impactos en ahorro serán mayores cuando la posibilidad de contribuir más a las pensiones sea la opción por defecto y, por el contrario, se requiera de trámites adicionales para no hacerlo. Cuando esto no es posible, recomendamos permitir que con un solo trámite un trabajador pueda hacer contribuciones voluntarias de manera permanente. Otras técnicas como recordar a los trabajadores de sus objetivos de largo plazo y proporcionar información sobre el ahorro voluntario de otras personas también pueden ayudar a promover el ahorro voluntario.

Recuadro 2.2

Lecciones aprendidas del Laboratorio de Ahorro para el Retiro, actualmente Laboratorio de Seguridad Social Digital

El Laboratorio de Ahorro para el Retiro del BID, que recientemente ha ampliado su alcance, convirtiéndose en el Laboratorio de Seguridad Social Digital, busca explorar estas soluciones con dos grandes objetivos. Primero, entender cómo las herramientas conductuales para fomentar el ahorro previsional se pueden desplegar a escala de manera exitosa en América Latina y el Caribe, una región caracterizada por su alta informalidad laboral y relativamente baja bancarización. Segundo, este proyecto busca evaluar y medir los resultados de pilotos innovadores para incrementar el ahorro pensional de los trabajadores más desconectados de la región, con el fin de entender el potencial de escalar las soluciones para que puedan tener un impacto positivo en los sistemas de pensiones de la región.

Durante cinco años, este proyecto ha puesto en marcha soluciones en Chile, Colombia, México y Perú fundamentadas en la economía del comportamiento y apoyadas por las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para facilitar el ahorro de los ciudadanos de bajos ingresos. Las principales lecciones aprendidas son:

1. Las soluciones que se vinculan a una fuente de ingreso tienen un impacto destacado en la generación de ahorro voluntario. Sin embargo, escalarlas para la población de trabajadores de bajos ingresos e independientes es desafiante.

2. Los recordatorios son fáciles de escalar y costo-efectivos, pero tienen un impacto pequeño en el ahorro para el retiro y no siempre funcionan.

3. Hacer fácil el ahorro debe acompañarse de una mejor educación financiera y previsional.

4. Apostar por el ahorro voluntario para el retiro necesita un liderazgo institucional que permita superar las barreras regulatorias, tecnológicas y las fallas de mercado que dificultan la puesta en práctica de soluciones de ahorro escalables y efectivas

Para más información, le invitamos a conocer nuestra publicación "Ahorro sin barreras: lecciones de las intervenciones del Laboratorio de Ahorro para el Retiro".[10]

[10] *Azuara et al. (2021).*

La importancia de la institucionalidad

El enfoque del capítulo ha sido el diseño conceptual de un sistema de pensiones. No obstante, es importante enfatizar que el éxito de un sistema de pensiones también dependerá de manera crucial de la capacidad institucional de los organismos que tienen a su cargo la rectoría del sistema. No es trivial coordinar todos los pilares de un sistema de pensiones, asegurando que todo el ahorro previsional se contabilice y se sume a una pensión no contributiva. Tampoco es trivial asegurar que las pensiones lleguen a las personas correctas sin demoras, sin desvíos de recursos, y con los montos correctos con base en décadas de contribuciones. También es un reto mayor asegurar que los esfuerzos de fiscalización sean efectivos en encontrar y castigar la evasión y elusión de las obligaciones previsionales, sin que haya corrupción de parte de los funcionarios encargados de la fiscalización.

Adicionalmente, es importante que haya una revisión permanente del sistema, identificando la necesidad de ajustar parámetros ante choques externos como la mayor esperanza de vida, el desempeño de la rentabilidad de las inversiones, y cambios del mercado laboral. Deben ser las mismas instituciones pensionarias que alertan a la población ante la necesidad de reformar el sistema. También es necesario asegurar que la administración pública o privada del ahorro previsional sea eficaz, con comisiones bajas e inversiones que equilibren las metas de mayores rendimientos con menor riesgo.

Por todas estas razones, es fundamental complementar un buen diseño conceptual de un sistema de pensiones con instituciones suficientemente sólidas para enfrentar todos estos desafíos. Una mala gestión podría provocar una pérdida de confianza en el sistema con problemas sociales severos. La buena noticia es que los avances tecnológicos recientes pueden contribuir al fortalecimiento de las instituciones pensionarias. Descuidar el

tema de la institucionalidad sería como comprar un carro nuevo, pero nunca cambiarle el aceite. En ese caso, el sistema tronará más temprano que tarde y defraudará a sus usuarios.

CONCLUSIONES

Por todas las razones expuestas, recomendamos un sistema de pensiones multi-pilar, en que una pensión universal (o casi universal) no contributiva sea la base del sistema. El principal complemento del sistema sería una pensión contributiva actuarialmente justa, diseñada de tal manera que la suma de la pensión universal y la pensión no contributiva dé una tasa de reemplazo suficiente. Especialmente en el caso de trabajadores de bajos ingresos, este diseño permitirá mantener tasas de contribución bajas, lo que promovería el empleo formal. Un complemento adicional sería el ahorro voluntario.

En el inicio de la sección anterior, planteamos cinco objetivos para un sistema de pensiones. Ahora que hemos descrito los lineamientos de un diseño de un sistema integral de pensiones, concluimos explicando cómo este diseño puede contribuir al logro de estos objetivos.

1. **Erradicar la pobreza durante la vejez**. Una pensión universal no contributiva con un monto suficiente lograría este objetivo.

2. **Suavizar el consumo de las personas cuando transitan de la etapa laboral a la jubilación**. Un diseño en que la suma de las pensiones contributivas y no contributivas otorgue una tasa de reemplazo suficiente para las personas que cotizan durante la mayor parte de su tiempo en edad de trabajar lograría este objetivo. Además, si el monto de la pensión universal no contributiva es suficiente, todos los trabajadores de bajos ingresos tendrían pensiones suficientes, sin importar su trayectoria laboral. Adicionalmente, los elementos del diseño que promueven el empleo formal a través de menores

tasas de contribución llevarían a que los trabajadores coticen más al sistema de pensiones, mejorando sus tasas de reemplazo. Asegurar que todas las contribuciones a la pensión se traduzcan en mayores pensiones (pagos vitalicios) en vez de devoluciones de recursos también mejorará el cumplimiento de este objetivo. Un pilar de ahorro voluntario complementaría los otros pilares, aumentando aún más las pensiones finales.

3. **Mejorar la progresividad de la distribución de ingreso en la tercera edad.** El principal elemento del diseño propuesto para cumplir con este objetivo es tener un pilar contributivo actuarialmente justo. Esto elimina los subsidios regresivos para los trabajadores formales, que tienden a ser los de mayores ingresos. Una pensión universal financiada con un sistema progresivo de recaudación también contribuye a la progresividad del sistema de manera importante. Un esquema de focalización en que las personas adultas mayores con más altos ingresos no reciban la pensión no contributiva fortalecería la progresividad aún más.

4. **Asegurar la sostenibilidad financiera del sistema a pesar del envejecimiento poblacional ocurriendo en todos los países**. Otra vez, el principal elemento del diseño propuesto para cumplir con este objetivo es un pilar contributivo actuarialmente justo. Adicionalmente, si el monto de la pensión universal se fija no solo pensando en el espacio fiscal actual, sino también en la situación fiscal del futuro cuando las personas adultas mayores serán un mayor porcentaje de la población total, la sostenibilidad del pilar no contributivo también estará asegurada. Es recomendable que los pilares de beneficio definido, incluyendo las pensiones no contributivas, tengan fondos de reserva para asegurar la sostenibilidad financiera a pesar del envejecimiento poblacional.

5. **Buscar promover el buen funcionamiento del mercado laboral**. El principal elemento del diseño propuesto para cumplir con este objetivo es la integración del pilar contributivo con la pensión universal no contributiva. Dependiendo de los parámetros, los trabajadores de bajos ingresos, junto con sus empleadores, podrían tener una tasa de contribución de literalmente cero. Los trabajadores de ingresos medios y sus empleadores tendrían una tasa de contribución baja en este esquema. Solamente los trabajadores de altos ingresos y sus empleadores tendrían que financiar casi la totalidad de sus pensiones. Este esfuerzo por no encarecer innecesariamente el empleo formal promueve el buen funcionamiento del mercado laboral. Una fiscalización más eficaz también reduciría la informalidad laboral.

Por todas estas razones, consideramos que un sistema de pensiones con los lineamientos expuestos en esta sección es el más adecuado para América Latina y el Caribe. Este tipo de sistema no solo se adaptaría mejor a las altas tasas de informalidad laboral de la región, sino también contribuiría a promover el empleo formal.

REFERENCIAS

Aguirre-Farías, Francisco Miguel, Francisco Miguel Aguirre-Villarreal, y Jose Daniel López-Barrientos (2019). Comparison of the costs of the defined-benefit and the defined-contribution schemes under an actuarial methodology. Revista Mexicana de Economía y Finanzas 14(3):1-26.

Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés, y L. Ripani (2015). Empleos para crecer. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Antón, A., F. Hernández, y S. Levy (2012). The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Aranco, Natalia, Mariano Bosch, Marco Stampini, Oliver Azuara, Laura Goyeneche, Pablo Ibarrarán, Deborah Oliveira, Maria Reyes Retana, William

Savedoff, y Eric Torres (2022). Aging in Latin America and the Caribbean: Social Protection and Quality of Life of Older Persons. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Azuara, O., M. Bosch, G. Caballero, F. Cofré, S. González, A. Hand, L. Keller, C. Rodríguez, M.T. Silva-Porto, y F. Vivanco (2021). Ahorro sin barreras lecciones de las intervenciones del Laboratorio de Ahorro para el Retiro. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Azuara, O., D. Kaplan, y L. Ripani (2022). Oportunidades para una gran transformación de los mercados laborales. En Eduardo Cavallo, Arturo Galindo, Victoria Nuguer, Andrew Powell (eds). De la recuperación a la renovación: Transformar la crisis en oportunidad. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Bosch, M., C. Félix, M. García-Huitrón, y M.T. Silva-Porto (2021). Acceso al ahorro obligatorio para el retiro en tiempos de COVID-19: consideraciones de política pública. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Bosch, M. Á. Melguizo, y C. Pagés (2013). "Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Bosch, M., C. Pages y L. Ripani (2021), Marco Sectorial de Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

Cruces, Gu. y S. Levy (2021). Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America. UNDP LAC Working Paper Series #24.

Galiani, S., P. Gertler, y R. Bando (2016). Non-contributory pensions. Labour Economics, Volume 38, 2016, pages 35-48.

Galasso, V. y P. Profeta (2002). The political economy of social security: a survey. European Journal of Political Economy, vol. 18(1), pages 1-29.

Kaplan, D. y S. Levy (2014). The Evolution of Social Security Systems in Latin America. En Markus Frolich, David S. Kaplan, Carmen Pagés, Jamele Rigolini y David Robalino (eds). Social Insurance, Informality and Labor Markets. Oxford University Press.

Maloney, W. F. y J. Nuñez (2000). Measuring the impact of minimum wages: Evidence from Latin America. Banco Mundial.

Mulligan, Casey B. y Xavier Sala-i-Martin (1999). Gerontocracy, Retirement, and Social Security. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7117.

OECD (2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators. Country Profile – Brazil, OECD Publishing, Paris.