

Recuadro 2

LECCIONES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE AUSTRALIA Y EL REINO UNIDO

El Sistema Pensionario en Australia

Está conformado por tres Pilares: el Pilar Solidario (sistema público no contributivo con una pensión mínima financiada con impuestos); el Pilar Contributivo (sistema privado obligatorio para trabajadores dependientes, basado en contribuciones obligatorias del empleador); y, el Pilar Voluntario (sistema privado basado en contribuciones del empleador y/o del empleado, así como de trabajadores independientes).

Todo el sistema se encuentra regulado por la *Australian Prudential Regulation Authority* (APRA), entidad de gobierno que también regula y supervisa a bancos, cooperativas, sociedades inmobiliarias, compañías de seguros y seguros privados de salud. La edad de jubilación en Australia es de 65 años, aunque se ha programado su elevación gradual en 0,5 años cada dos años, hasta llegar a una edad de jubilación de 67 años.

En el **Pilar Solidario**, los recursos que se destinan a la pensión mínima (*Pensión Age*) son administrados por *Centrelink*, una división gubernamental del Departamento de Servicios Humanos. La pensión mínima asciende actualmente a una dotación quincenal de AUD 867 para solteros y de AUD 1 307 para parejas²². Para calificar como beneficiario de la pensión mínima, el individuo debe tener por lo menos 65 años de edad, ser residente en el país y haber vivido en Australia por más de 10 años. El otorgamiento de la pensión mínima está supeditado a una evaluación de ingresos y activos realizada por *Centrelink*.

En el **Pilar Contributivo**, corresponde al empleador contribuir con una tasa de 9,5% de la remuneración del empleado. Esta tasa de contribución subirá gradualmente a partir del año 2021 hasta alcanzar el 12% en el año 2025.

Por su parte, en el **Pilar Voluntario** el empleador puede efectuar contribuciones voluntarias por encima de la tasa señalada en el pilar contributivo. Adicionalmente, el trabajador puede acordar con su empleador que se le descuente un determinado porcentaje de su remuneración como contribución voluntaria a su cuenta de capitalización individual (*salary sacrifices contribution*). Finalmente, los trabajadores independientes son libres de decidir qué proporción de su ingreso se destina a financiar sus futuras pensiones.

Cabe señalar que los fondos aportados en forma obligatoria y voluntaria a las cuentas de capitalización individual son administrados por los *Superannuation Funds* (entidades conocidas abreviadamente como *Super* y que son similares a las AFP). Cada una de estas entidades cuenta con libertad para diseñar y ofrecer fondos a los cotizantes de los sistemas de pensiones. La regulación no establece fondos específicos ni impone restricciones máximas o mínimas en los instrumentos en los cuales pueden invertir.

Uno de los aspectos característicos del sistema de pensiones de Australia es la opción que confiere al cotizante para que, a la edad de jubilación, pueda disponer libremente de sus fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual. Esta disposición fue establecida en 1993, como parte de la reforma al sistema de pensiones australiano. En ese sentido, la libre disponibilidad de los fondos previsionales a la edad de jubilación tiene una experiencia de más de 20 años en Australia. Adicionalmente, el jubilado puede optar por otras alternativas como el retiro programado, la renta vitalicia o una combinación de las anteriores (incluyendo la libre disposición de los fondos). El afiliado puede acceder a esta opción a los 55 años, si es que ha dejado de trabajar y se compromete a nunca volver a trabajar (actividad

22 Al 3 de octubre, un dólar australiano (AUD) equivale a US\$ 0,77.





remunerada por más de 40 horas en un período de 30 días). Incluso, una persona mayor de 55 años y menor de 65 años que continúa trabajando puede optar por un esquema de transición hacia la jubilación, por el cual retira anualmente el 10% de sus fondos acumulados.

El afiliado puede acceder, a cualquier edad, a los fondos acumulados en su cuenta de capitalización por desempleo, motivos humanitarios (tratamiento médico del afiliado o de un dependiente, pago de un préstamo hipotecario para prevenir un desalojo, modificación de la casa o el vehículo por necesidades especiales vinculadas a una incapacidad severa y pago de gastos asociados a la muerte de un dependiente) y severos problemas financieros.

Cabe señalar que la pensión mínima, tal como está diseñada en Australia, genera incentivos que afectan severamente la sostenibilidad de su sistema de pensiones. Ello ocurre debido a que las diversas excepciones que permiten que el afiliado haga uso de sus fondos acumulados antes de la edad de jubilación hacen posible que, al llegar a la edad de jubilación, el afiliado haya gastado esos fondos y que no cuente con recursos suficientes para asegurar una pensión en su vejez, por lo que podría postular y acceder a la pensión mínima del Pilar Solidario.

El Sistema Pensionario en el Reino Unido

El sistema pensionario británico ha sufrido una importante reforma en el año 2015 y el nuevo esquema está en plena vigencia desde abril último.

El sistema se encuentra conformado por tres Pilares: Pilar Solidario (sistema público no contributivo con pensión mínima financiada con los ingresos del gobierno); Pilar Contributivo (sistema público obligatorio para trabajadores dependientes e independientes); y, Pilar Voluntario (sistema privado basado en contribuciones del empleador y/o del empleado en el caso de trabajadores dependientes, al que también pueden acceder los trabajadores independientes).

La regulación y supervisión del sistema es responsabilidad de *The Pensions Regulator*, entidad dependiente del *Secretary of State For Work and Pensions*. La edad de jubilación es de 65 años para hombres y de 63 años para mujeres (esta edad subirá gradualmente hasta llegar a 65 años antes de noviembre de 2018). Cabe agregar que, entre diciembre de 2018 y octubre de 2020, la edad de jubilación tanto para hombres como mujeres subirá a 66 años.

En el **Pilar Solidario**, existe el denominado *Guarantee Credit* o GC, que sustituyó al *Minimum Income Guarantee* en octubre de 2013 y que constituye una transferencia libre de impuestos a las personas con al menos 63 años de edad. El monto de la transferencia asciende a £155,60 por semana²³. Dicha transferencia está sujeta a una evaluación de ingresos, teniéndose en consideración los ingresos percibidos por la persona en los Pilares Contributivo y Voluntario. Además, se toma en cuenta los depósitos de la persona en el sistema financiero así como sus inversiones en inmuebles (diferentes a primera vivienda). Para calificar como candidato a la GC se requiere tener una edad mínima de 63 años, tener un ingreso semanal por debajo del nivel del GC y encontrarse trabajando menos de 16 horas a la semana.

El **Pilar Contributivo** es un sistema público de reparto en el que participan todos los trabajadores, excepto aquellos que siendo dependientes perciben un salario igual o menor que el *Lower Earnings Limit* (£112 a la semana) o que, siendo independientes, cuenten con ingresos anuales por debajo del *Lower Profit Limit* de £8 060. La tasa de contribución entre los participantes en dicho Pilar varía de acuerdo al intervalo en el que se encuentre los ingresos del trabajador. En el caso general, para trabajadores dependientes, las tasas de contribución sobre

23 Al 3 de octubre, una Libra Esterlina (£) equivale a US\$ 1,28.

la remuneración es de 13,8% y 12%, para empleador y trabajador, respectivamente; y, para trabajadores independientes, la tasa es de 9% sobre los ingresos.

El **Pilar Voluntario** es un sistema privado y de capitalización individual, del cual forman parte los trabajadores independientes y los trabajadores dependientes que laboran en empresas grandes y medianas, aunque recientemente ha sido extendido a pequeñas y micro empresas. Este Pilar es de carácter voluntario pues el trabajador, al ingresar a trabajar a una empresa, solicita al empleador que lo inscriba en un esquema privado de pensiones, proceso que la regulación denomina como *Automatic Enrolment* (AE).

Es preciso señalar que en el Reino Unido, al igual que en Australia, se dispone de diferentes administradoras de fondos previsionales. Entre ellas, están las *Workplace* u *Occupational Pension Providers* que son constituidas por la propia empresa o grupo de empresas para ofrecer esquemas de pensiones a sus trabajadores. En consecuencia, al solicitar el trabajador su incorporación a un esquema privado de pensiones, el empleador procederá a inscribirlo a un *Workplace Provider*. Posteriormente, el trabajador podrá transferir sus recursos a otro proveedor de servicios de administración de fondos pensionarios.

Cabe destacar que de acuerdo a la reforma reciente del sistema pensionario británico, las personas al llegar a los 55 años de edad pueden efectuar un retiro libre de impuestos hasta por el equivalente al 25% de su fondo acumulado. El saldo puede mantenerse en una administradora de fondo de pensiones, utilizarse para comprar un producto de retiro programado y/o para adquirir un producto de renta vitalicia (The Pension Policy Institute, 2016). Anteriormente, se obligaba a que el saldo fuera invertido en una renta vitalicia antes de llegar a los 75 años de edad.

Antes de los 55 años de edad, procede el retiro solamente bajo circunstancias concretas, tales como una enfermedad severa o terminal, en cuyo caso el retiro está exonerado del pago de impuestos. Asimismo, se está considerando extender el retiro anticipado por problemas financieros severos, tal como sucede en Australia (Gillbe, 2015).

Lecciones de los sistemas pensionarios de Australia y el Reino Unido

- a) La edad de jubilación debe guardar relación con las modificaciones en los patrones de longevidad poblacionales (reflejadas en las tablas de mortalidad).
- b) El establecimiento de una pensión mínima como parte del Pilar Solidario. En cualquier caso, destaca que todo sistema pensionario obligatorio garantice el otorgamiento de una pensión mínima, para lo cual es necesario el compromiso fiscal correspondiente. El otorgamiento de dicha pensión está supeditado al cumplimiento de un número mínimo de aportes y a una evaluación de ingresos y activos (que generan flujos de ingresos) la que, a su vez, requiere la entrega de información que acredite ingresos y activos, por lo que existe un incentivo a la formalización.
- c) El retiro del íntegro de los fondos acumulados a la edad de jubilación puede comprometer la sostenibilidad del sistema pensionario y recargar el costo del Pilar Solidario. Una investigación del sistema australiano de pensiones con data al año 2012 muestra que, al momento de su jubilación, el 50% de los afiliados opta por la libre disponibilidad de sus fondos mientras que el 50% restante opta casi en su totalidad (el 98% de esos afiliados) por una modalidad de retiro programado (Agnew, 2013). El estudio, además, precisa que un gran número de personas que retiran sus fondos a partir de los 55 años termina solicitando acceso a la pensión solidaria a los 65 años y resultan elegibles por insuficiencia de ingresos y activos.

Ello revela un problema de riesgo moral, pues los afiliados tienen incentivos a retirar sus fondos previsionales antes de la edad de jubilación y gastar el íntegro de esos recursos antes de llegar a los 65 años, de modo que puedan aplicar y acceder (por falta de ingresos y activos) a la pensión mínima del Pilar Solidario.





Otro estudio revela que el 30% de personas que hace uso de la opción de libre disposición de sus fondos previsionales emplea dichos fondos para pagar un crédito hipotecario, hacer mejoras a su vivienda o comprar una nueva vivienda; el 22% lo destina a una cuenta bancaria u otras inversiones financieras; el 13% lo utiliza para comprar un vehículo; y, el 19% contrata anualidades diferidas o deposita los fondos en otros administradores de fondos de pensiones (Australian Bureau of Statistics, 2013).

Una investigación especializada (Legal & General Investment Management Limited, 2015) que cita al principal proveedor de anualidades en Australia (*Challenger*) indica que las personas están endeudándose antes de su jubilación, usando como colateral sus fondos previsionales acumulados. Ello genera el riesgo de que, al jubilarse, el afiliado no cuente con fondos suficientes para asegurar una pensión durante su vejez.

Finalmente, una publicación de *Pensions World* de julio de 2016 cita el estudio de la *Social Market Foundation*, indicando que para enfrentar la libre disponibilidad de los fondos previsionales debe adoptarse un sistema de alerta temprana que permita identificar los riesgos para los consumidores y los contribuyentes. La publicación *Citywire* señala que el gobierno australiano viene evaluando la posibilidad de imponer algún tipo de restricción al libre acceso a los fondos previsionales (Mc Gagh, 2014).

Referencias Bibliográficas

- Agnew, Julie. "Australia's Retirement System: Strengths, Weaknesses, and Reforms", *Center for Retirement Research at Boston College*, April 2013, Number 13-5.
- Australian Bureau of Statistics, *Retirement and Retirement Intentions, Australia, July 2012 to June 2013*.
- Gillbe, Ruth, Call for Early Pension Access to be Reconsidered, FTAdvisor.com, 2015.
- Legal & General Investment Management Limited, *Generation DC: Delivering the Promise of Pension Freedoms*, 2015.
- Mc Gagh Michelle, *Pension Freedom? Australia shows what can go wrong*, 2014.
- Pensions Policy Institute (PPI), *The Pensions Primer: A Guide to the UK Pension System* (updated as at June 2016).

- 37. El modelo de pilares múltiples desarrollado por el Banco Mundial (y que se presentó en el Recuadro 4 del anterior REF de mayo de 2016) para el diseño de un sistema de pensiones contempla que el pilar no contributivo (pilar cero) y los pilares contributivos obligatorios (primer y segundo pilares) y voluntario (tercer pilar) puedan ser complementados por un cuarto pilar no financiero.** Este último incluye el acceso a otros beneficios o medios de sustento no pensionarios que podría recibir el jubilado y sus dependientes, tales como servicios de salud, vivienda, beneficios tributarios, entre otros.²⁴

En ese contexto, una alternativa para complementar los ingresos de aquellas personas en etapa de jubilación (ya sea que reciban una pensión o no) que sean propietarias de una vivienda es el producto financiero denominado Hipoteca Inversa.

²⁴ Holzmann, Robert, Richard Hinz y Mark Dorfman, Pension Systems and Reform Conceptual Framework, SP Discussion Paper No. 0824, junio 2008.