*Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social*

*Secretaría de Seguridad Social - MTEySS*

*Diciembre 2020*

**COOPERACIÓN BILATERAL**

**MINISTERIO DE EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL DE CANADÁ Y SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA**

**Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL)**

**Análisis de la Cooperación técnica**

* Objetivo

La asistencia técnica con el Ministerio de Empleo y Desarrollo Social de Canadá, solicitada en el marco de la cooperación con laRed Interamericana para la Administración Laboral (RIAL), se desarrolló a lo largo de tres sesiones virtuales, entre septiembre y noviembre de 2020. El objetivo principal fue conocer el diseño e implementación del Sistema Previsional canadiense, que sirvan de insumo para la formulación de alternativas de políticas para el Sistema de Seguridad Social argentino. Específicamente se analizó el funcionamiento del programa Old Age Security (OAS), sus requisitos y financiamiento; la interrelación del OAS con otras prestaciones y con el resto de los pilares; y las fortalezas y debilidades del Sistema de Previsión Social de Canadá.

Sintéticamente, se mencionan los principales temas abordados en cada encuentro:

* Primera sesión: 29 de septiembre - Panorama general del Sistema Previsional Argentino y de Canadá, con énfasis en el programa de Seguridad de la Vejez (OAS) y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).
* Segunda sesión: 13 de octubre – Sesión basada en preguntas enfocada en conocer en profundidad el programa OAS de Canadá.
* Tercera sesión: 24 de noviembre - Plan de Pensiones de Canadá (CPP) y su relación con el primer pilar, en particular con el OAS.

Los intercambios fueron coordinados por Sección de Trabajo y Empleo del Departamento de Desarrollo Humano, Educación y Empleo de la OEA. Por parte del Gobierno de Canadá participó la Dirección de Políticas y Acuerdos Internacionales e Intergubernamentales  y la División de legislación y políticas de planes de pensiones del Ministerio de Empleo y Desarrollo Social de Canadá. Por la parte Argentina participaron autoridades y analistas de la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, Dirección Nacional de Coordinación de los Regímenes de la Seguridad Social, Dirección de Programación Económica. También se contó con la presencia de miembros dela Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS). Asimismo, se contó con la participación especial del Secretario de Seguridad Social de la Nación, el Director del Departamento de Desarrollo Humano, Educación y Empleo de la OEA y el Director para América del Norte de Cancillería Argentina.

* ¿Por qué una asistencia técnica con Canadá?

Uno de los principales logros del Sistema Previsional argentino es el elevado nivel de cobertura de adultos mayores alcanzado en los últimos años. No obstante, debe destacarse que el acceso a las prestaciones previsionales se logra, en gran parte, a partir de la implementación de mecanismos de tipo semi y no contributivos. El elevado requisito de años de aporte sumado a la inestabilidad de las trayectorias laborales -marcadas muchas veces por la informalidad y el desempleo- dificulta el acceso a los beneficios contributivos. Asimismo, el sistema presenta desafíos para mejorar la sustentabilidad y la suficiencia de las prestaciones, manteniendo los actuales niveles de cobertura.

Una de las responsabilidades primarias de la Secretaría de Seguridad Social es la elaboración de políticas y, en ese sentido, se vienen examinando y evaluando distintas experiencias y alternativas de políticas que permitan resolver algunas de las problemáticas del sistema previsional argentino. Durante este proceso resulta de gran utilidad conocer y estudiar experiencias exitosas de políticas y programas implementados en otros países, siendo las actividades de cooperación técnica una buena herramienta para alcanzar ese objetivo. El intercambio de experiencias a nivel internacional permite aprender y difundir buenas prácticas, obtener insumos técnicos para enriquecer la formulación e implementación de políticas y fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los países. En los últimos años, la Secretaría de Seguridad Social ha realizado actividades de capacitación y asistencia técnica con diferentes países y organismos internacionales, entre los que se puede mencionar el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de España, Eurosocial (Italia, Francia, Suecia, Bélgica y Alemania), entre otros.

El intercambio desarrollado con el Ministerio de Empleo y Desarrollo Social de Canadá se inserta en un marco más amplio de cooperación con la Red Interamericana para la Administración Laboral, el mecanismo de cooperación y asistencia técnica de la Conferencia Interamericana (CIMT) de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta Red fue creada con el principal propósito de fortalecer las capacidades institucionales y humanas de los organismos que la conforman, a través de un mecanismo integrador y difusor de conocimientos y experiencias. En este sentido, resultó de relevancia conocer en profundidad el diseño del sistema de pensiones de Canadá, organizado en base a tres pilares, en particular con un importante primer pilar para los adultos mayores no contributivo y universal. Además al igual que la República Argentina, Canadá también cuenta con un esquema de gobierno de tipo federal, por lo que resulta de interés, examinar cómo se organizan los distintos niveles de gobierno en relación al otorgamiento de los beneficios previsionales.

* Principales temas abordados en los encuentros

1.- La organización del sistema multipilar de Canadá.

Como se ha mencionado, el Sistema de Pensiones del Canadá, está estructurado en torno a un mecanismo de tres pilares. En primer lugar, se encuentra el Old Age Security (OAS), y sus prestaciones complementarias, que entrega beneficios no contributivos a la totalidad de la población que cumpla con ciertos requisitos de residencia. El segundo pilar público está dado por el Canadian Pension Plan (CPP), el cual es sustituido en el caso de Quebec por un equivalente estatal (Quebec Pension Plan, QPP), ambos son mecanismos contributivos que operan sobre la base de beneficios definidos. Completa el esquema (tercer pilar) un conjunto de mecanismos de ahorro voluntario: planes de pensiones ocupacionales, ya sea a nivel de empleador o de industria; planes de ahorro previsional; y planes de ahorro previsional colectivo, todos los cuales cuentan con importantes niveles de supervisión así como con incentivos tributarios.

El OAS, es un programa no contributivo destinado a los mayores de 65 años de edad, financiado a través de rentas generales y se encuentra en vigencia desde el año 1952. Su objetivo es garantizar un ingreso mínimo a las personas mayores y contribuir al reemplazo de ingresos durante la etapa pasiva. Es un programa únicamente basado en requisitos de residencia, no presenta restricciones de nacionalidad y no está asociado a las trayectorias laborales. El requisito de residencia logra establecer un equilibrio entre una contribución razonable a la sociedad canadiense y el derecho a recibir un ingreso durante la etapa pasiva.

Además del OAS en el primer pilar existen beneficios complementarios. Estos son el GIS – Guaranteed Supplement Income (ingreso suplementario garantizado destinado a las beneficiarios de menores ingresos), Allowance y el Allowance for theSurvivor (Subsidios destinado a las parejas de los beneficiarios de menores ingresos). El otorgamiento de estos beneficios complementarios está sujeto a pruebas de ingresos con el objetivo de ayudar a las personas mayores de más bajos ingresos.

Como ya se ha mencionado, los requisitos de acceso al OAS se vinculan a los años de residencia. En función de ello puede accederse a una pensión completa o parcial de OAS. Para acceder a una pensión completa se requiere: tener 65 años de edad o más, ser ciudadano canadiense o residente legal en el momento del otorgamiento del beneficio y haber residido en Canadá por al menos 40 años desde los 18 años de edad. Si el solicitante no califica para la pensión completa de la OAS y no desea esperar hasta hacerlo puede calificar para una pensión parcial de la OAS. La pensión parcial se calcula a razón de 1/40 de la pensión completa de la OAS por cada año completo de residencia en Canadá después de los 18 años. El período mínimo de residencia en Canadá que necesita para calificar para una pensión parcial de la OAS es de 10 años después de cumplir 18 años (siempre que resida en Canadá cuando reciba su pensión de la OAS). Por ejemplo, si reside en Canadá y residió en Canadá durante 10 años después de cumplir 18 años, puede calificar para recibir 10/40 o una cuarta parte de la pensión completa de la OAS, si no reside se le exige una residencia previa de 20 años.

Asimismo durante la asistencia técnica se expuso sobre los principales puntos del diseño del Sistema Previsional Argentino, haciendo énfasis sobre la PUAM. En términos generales se explicó que el sistema previsional argentino presenta una alta tasa de cobertura pero una elevada fragmentación, ya que coexisten más de 140 regímenes de distinto orden (nacional, provincial o municipal) que otorgan beneficios previsionales. No obstante, el de mayor importancia y alcance es el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino). A nivel nacional, para cubrir la contingencia de vejez se otorgan beneficios contributivos (Prestación ordinaria por vejez y Prestación por edad avanzada) y no contributivos (Pensión no contributiva -PNC- por vejez y Pensión Universal para el Adulto Mayor -PUAM-). En los últimos años también se han implementado, de forma transitoria, mecanismos semi contributivos (conocidos como “moratorias previsionales”) que permitieron flexibilizar los requisitos de acceso a las prestaciones contributivas.

La PUAM es una prestación no contributiva, de carácter vitalicio, destinada a aquellas personas de 65 y más años de edad, que no cumplan con los requisitos para acceder a un beneficio previsional de tipo contributivo. Esta prestación fue implementada en el año 2016, es incompatible con el trabajo, presenta requisitos de residencia y está sujeta a comprobación de ingresos y evaluación de la situación patrimonial, a fines de asegurar el acceso a las personas que presenten mayor vulnerabilidad.

Como parte del trabajo de la asistencia técnica se realiza también una breve comparación entre las prestaciones de la PUAM y el OAS.





2.- Segundo pilar del sistema previsional canadiense: CPP

El segundo pilar contributivo está conformado por las prestaciones otorgadas en el marco del Plan de Pensión de Canadá (CPP) y el Plan de Pensión de Quebec (QPP). Ambos planes públicos de beneficios previsionales han sido creados como espejos uno del otro.

El propósito principal del CPP es proporcionar un reemplazo parcial de ingresos a los trabajadores jubilados. No obstante, también es un programa de seguro social, por lo que brinda protección de seguro a las personas discapacitadas, sus familias y apoya a las familias de los contribuyentes que fallecen.

El CPP es administrado conjuntamente por las 10 provincias y el Gobierno Federal de Canadá. Esto significa que para realizar modificaciones importantes en el programa se requiere la aprobación de dos tercios de las provincias (que representan dos tercios de la población). Por este motivo resulta dificultoso obtener los consensos necesarios para algún cambio, garantizando la estabilidad y solidez del programa.

El requisito para acceder al CPP es haber realizado al menos una cotización válida al sistema. Sus beneficios son financiados exclusivamente mediante contribuciones de empleados y empleadores. Todos los empleados en Canadá con salarios por encima del umbral mínimo están obligados a realizar contribuciones (ingresos anuales superiores a US$ 3,500). Los trabajadores comienzan a cotizar a los 18 años de edad hasta los 70, luego de esta edad ya no deben cotizar. En 2020, la tasa de cotización total es del 10,5% de los ingresos pensionables. La mitad (5.25%) la paga el empleador y la otra mitad el empleado. Los trabajadores autónomos pagan el monto total. Además, el Plan se financia con los rendimientos de su Fondo de Inversión.

Originalmente, el Plan otorgaba para una carrera completa una tasa de reemplazo del 25% de los ingresos laborales pensionables/imponibles promedio del contribuyente. No obstante, recientemente el CPP se ha ampliado para mejorar la tasa de reemplazo, elevándola hasta un 33% de los ingresos promedio para el año 2065. Además permitirá elevar el máximo de ingresos pensionables/imponibles en un 14%. Para ello se han establecido a partir del2019 nuevas contribuciones que se adicionan a las ya existentes.

3.- Objetivos claros para cada pilar

El Sistema multipilar de Canadá tiene más de 50 años y tiene tres objetivos. El primer y principal objetivo del programa OAS, y del Suplemento de Ingresos Garantizados (GIS) en particulares prevenir la pobreza en la vejez.. En 2018, solo el 5.6% de las personas mayores de 65 años que vivían en Canadá contaban con bajos ingresos. El segundo objetivo del Sistema Canadiense es proporcionar un reemplazo de ingresos adecuado durante la etapa de retiro. Esta función se cumple de manera prioritaria a través del CPP y el tercer pilar. De acuerdo a su diseño, las pensiones públicas de Canadá son modestas y progresivas, lo que significa que para que las personas de ingresos medios o altos mantengan su estilo de vida durante la jubilación, deben ahorrar a través de distintos mecanismos y/o vehículos del tercer pilar. El tercer objetivo es lograr un sistema económicamente eficiente y sostenible.

4.- Jubilación contributiva flexible

El CPP ofrece un alto grado de flexibilidad. Si bien la edad estándar de jubilación es a los 65 años los trabajadores pueden optar por comenzar a gozar del beneficio a los 60 años de edad o retrasar su solicitud hasta los 70 años.

Si una persona elige comenzar a cobrar su pensión antes de los 65 años, la pensión se reducirá permanentemente en un 0,6% por cada mes que la persona tenga menos de 65 años, hasta una reducción máxima del 36% a los 60 años. Esta reducción refleja el hecho de que la pensión se recibirá por un período de tiempo más largo y es probable que se realicen menos contribuciones al Plan. Por el otro lado, si se decide diferir la pensión después de los 65 años, el beneficio se incrementará permanentemente en un 0,7% por cada mes que tenga más de 65 años, hasta un máximo del 42% a los 70 años. El efecto de estos ajustes es muy significativo ya que postergando el acceso a la jubilación existe la posibilidad de casi duplicar el monto del beneficio.

5.- Inclusión de la perspectiva de género en el CPP

En el CPP existe una protección especial para los períodos de crianza de niños pequeños. El mecanismo funciona de tal forma que el padre o madre de un niño tiene la posibilidad de excluir al momento del cálculo del beneficio hasta 7 años de ingresos nulos o bajos, relacionados al periodo de crianza de los primeros años del niño. Esta disposición es utilizada principalmente por las madres, sin embargo, cualquiera de los padres puede usarla. Solo uno de los padres puede beneficiarse de esta disposición.

Por otra parte, si existiera un divorcio o separación de hecho, los cónyuges tienen derecho a solicitar la división de créditos. Es decir que las contribuciones que haya realizado una pareja al CPP durante el tiempo de convivencia pueden ser divididas en partes iguales. Los créditos se pueden dividir incluso si uno de los cónyuges no ha realizado contribuciones al CPP.

6.- Otras prestaciones del CPP

Además de la prestación por vejez existen otros beneficios complementarios. Por un lado están los beneficios para sobrevivientes: Pensión de Sobreviviente (prestación mensual de por vida para el cónyuge o pareja de hecho del contribuyente fallecido), el Beneficio por Muerte (suma global única) y el Beneficio para Niños.

Además el CPP también protege a los cotizantes en edad laboral en caso de invalidez, es decir, hasta la edad estándar o jubilación a los 65 años. Aproximadamente el 9% de los gastos del Plan se pagan en beneficios por discapacidad, que incluyen la pensión por discapacidad, el beneficio por discapacidad posterior a la jubilación y los beneficios para los hijos de los contribuyentes discapacitados.

Los requisitos para acceder a una Pensión por discapacidad son bastante estrictos, ya que la pensión por discapacidad es de los beneficios con mayores niveles de subsidios del Plan. Para ser elegible, una persona debe cumplir con requisitos médicos y contributivos. Desde el punto de vista médico, para ser considerada discapacitada, una persona debe tener una discapacidad física o mental que sea tanto grave como prolongada. “Grave” significa que la persona no puede ejercer con regularidad ninguna ocupación sustancialmente lucrativa, o simplemente no puede ganar el mínimo de dinero en ninguna ocupación. “Prolongada” significa que es probable que la discapacidad continúe durante mucho tiempo o incluso de manera indefinida.

Esto significa que no se pagan beneficios de CPP en casos de incapacidad temporal o parcial. Por ejemplo, un tratamiento temporal contra el cáncer no calificaría para el beneficio, porque si bien podría ser potencialmente "grave", no se consideraría "prolongado". Dicho esto, el CPP es parte de una red de beneficios a nivel federal y provincial, y esas personas probablemente estarían protegidas por beneficios provinciales o federales de corto plazo.

La Pensión por discapacidad también presenta requisitos contributivos: para calificar la persona debe haber realizado contribuciones en al menos 4 de los 6 años antes del inicio de su discapacidad. Para los trabajadores con trayectorias laborales de larga duración, habiendo cotizado 25 años o más, el periodo de cotización se reduce a un mínimo de 3 de los últimos 6 años.

Como resultado de los requisitos de elegibilidad, es difícil para los trabajadores utilizar la pensión de invalidez como un puente hacia la jubilación anticipada, tendencia que se ha observado en varios países, especialmente en respuesta a los recientes aumentos en la edad de elegibilidad para la pensión de jubilación.

* Lecciones aprendidas

En primer lugar, resulta relevante destacar que el primer pilar del sistema previsional canadiense logra una cobertura prácticamente universal para el total de los adultos mayores. Esto se debe al diseño del programa OAS, cuyos requisitos de acceso se basan exclusivamente en la residencia, permitiendo asegurar ingresos a la población independientemente de su situación laboral durante la etapa activa y de la cantidad de años de aporte acumulados. Resulta interesante también observar que existe la posibilidad de obtener un beneficio de OAS completo o parcial, de acuerdo a la cantidad de años de residencia. Este pilar se completa con una serie de prestaciones complementarias sujetas a comprobación de ingresos (GIS, Allowance y Allowance for the survivor), lo que permite focalizar y mejorar la protección de la población más vulnerable.

Por su parte, el segundo pilar contributivo, tanto el CPP como el QPP, no presentan diferencias en el diseño, evitando inequidades regionales, a pesar de tratarse de planes provinciales enmarcados en la estructura federal de Canadá, de tal forma otorgan beneficios idénticos para cubrir las mismas contingencias en las distintas jurisdicciones. Por otra parte, si bien las prestaciones otorgadas por el CPP están basadas en requisitos de edad y años de aporte, existe la posibilidad de anticipar o retrasar la edad de jubilación, delineando beneficios flexibles en cuanto al monto y a la edad de acceso a los mismos.

La articulación del primer y segundo pilar genera, de este modo, una amplia y potente red de protección. No obstante, para aquellas personas que pudieran no estar cubiertas existen programas de tipo asistencial otorgados por las provincias. Para el caso de aquellos trabajadores de ingresos más elevados y mayor capacidad de ahorro existe la posibilidad de utilizar mecanismos de ahorro voluntario estructurados en el tercer pilar.

Para concluir, quisiéramos destacar que el sistema previsional canadiense mantiene su estructura basada en tres pilares desde hace más de 50 años. La estabilidad en el diseño de la cobertura previsional, un aspecto muy positivo para un régimen de esta naturaleza es el resultado de su forma de administración y gobernanza (gobierno federal y provincias) y a la claridad de los objetivos propuestos para cada pilar.

* Pasos a seguir

La cooperación técnica con el Ministerio de Empleo y Desarrollo Social de Canadá adquirió la forma de un fluido e intenso diálogo, a partir del cual se logró intercambiar valiosa información, fortalezas y debilidades, tanto de la experiencia Canadiense como del caso argentino.

Durante los encuentros, se fueron señalando las principales problemáticas del Sistema Previsional argentino, en particular la dificultad para garantizar una elevada cobertura para los adultos mayores a través de mecanismos de tipo contributivo. Sintéticamente pueden mencionarse algunos de los temas abordados:

* En la Argentina existen una gran cantidad de personas que no reúnen los 30 años de aportes requeridos para obtener una jubilación contributiva al cumplir la edad para acceder al beneficio. Este hecho se explica principalmente por la existencia de trayectorias laborales discontinuas y por la elevada informalidad laboral.
* La situación precedente afecta particularmente a las mujeres, siendo las que muestran trayectorias laborales más inestables debido a reiteradas entradas y salidas del mercado laboral, la mayor parte de las veces explicadas por un reparto inequitativo de las tareas de cuidado.
* Los instrumentos puestos en práctica para intentar mejorar el acceso a la cobertura previsional revelan diversas debilidades, no garantizando el acceso equitativo, permanente y sustentable:
  + La Pensión no contributiva (PNC) a la vejez tiene como destinatarios a las personas en situación de carencia económica severa. Una consecuencia de dicha restricción es que no permite ofrecer cobertura a la totalidad de los adultos mayores que no reúnen los requisitos para acceder a las prestaciones previsionales contributivas.
  + Las moratorias previsionales facilitaron el acceso de los adultos mayores a las prestaciones previsionales mediante la instrumentación de programas de flexibilización y regularización de deudas previsionales. Sin embargo, dichas facilidades fueron otorgadas para regularizar años de servicios acotados en el tiempo, imposibilitando asegurar de forma permanente la generación de sus efectos. En otros casos se encuentran limitadas a aquellas personas que se encuentren imposibilitadas de acceder a otros regímenes de regularización debido a la vulnerabilidad de su situación socioeconómica.
  + Si bien la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) está destinada a personas mayores de 65 años que no tengan beneficios previsionales también tiene condicionantes socioeconómicos y patrimoniales, aunque relativamente laxos, lo que limita en cierta forma su acceso universal. Por otro lado, también cabe recordar que al ser un beneficio personalísimo no genera derecho a pensión.
  + El diseño original de la PUAM establecía la compatibilidad con el trabajo. Posteriormente esta compatibilidad se limitó, reduciendo el potencial de universalización de la prestación así como también la posibilidad de que las personas alcancen el requisito de años de aporte para acceder a un beneficio contributivo.
* Tanto la PNC por vejez como la PUAM están destinadas a personas que no reúnen la cantidad de años de aporte requeridos para acceder a un beneficio contributivo. No obstante, la PUAM presenta mejores condiciones (mayor monto, menor edad de acceso, acceso a las prestaciones de Salud del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados –INSSJP-, entre otras) por lo que al momento de optar por una u otra prestación las personas se inclinan hacia la PUAM.
* Dado el actual requisito de cantidad de años de aporte para acceder a una prestación ordinaria por vejez, sólo tendrán cobertura contributiva aquellas personas que hayan aportado 30 o más años al sistema, siendo indistinto si reunieron 29 o 0 años de aporte. De esta forma, se genera una redistribución regresiva en el que las carreras de cotización más precarias financian las carreras completas.
* Los trabajadores migrantes encuentran dificultades para completar los requisitos de años de aporte y también los años de residencia, obstaculizando su acceso tanto a los beneficios contributivos como no contributivos.
* Es necesario promover e incentivar la contributividad del sistema a partir del reconocimiento de los años efectivamente aportados al sistema.
* Es necesario incluir en el diseño aspectos que consideren la perspectiva de género y las mayores dificultades que encuentran las mujeres, en particular aquellas que tienen a cargo tareas de cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad.
* De acuerdo a la existencia de múltiples regímenes de seguridad social puede darse el caso de Regímenes Provinciales, Municipales y Profesionales que eventualmente otorguen beneficios inferiores al valor de la Pensión Universal. En esta situación es probable que sus afiliados opten por el beneficio de la PUAM, conllevando un problema de financiamiento ya que los aportes realizados a esas cajas quedan en dichos sistemas siendo el Estado Nacional el que debe costear la totalidad de los beneficios PUAM.
* Es necesario generar una mayor articulación entre regímenes y prestaciones, en particular respecto al acceso de información que facilite el control de requisitos y el otorgamiento de beneficios.

Como cierre del profundo trabajo de intercambio realizado, consideramos que Argentina debería plantear alternativas para su sistema previsional que observen el establecimiento de un primer pilar no contributivo lo más universal posible, suficiente y sustentable financieramente, así como el establecimiento de un segundo pilar que reconozca los años de aportes realizados por las personas, aún si no se alcanzan a cumplir los requisitos para acceder a una prestación completa, a fin de incentivar la contributividad del sistema. Asimismo, es necesario plantear mecanismos que permitan disminuir las brechas de género respecto de la cobertura previsional para las mujeres. El ejemplo del diseño de los programas Old Age Security, Canada Pension Plan, Quebec Pension Plan asi como las opciones del tercer pilar, presenta características relevantes y deseables que sin duda serán considerados en la elaboración de las propuestas de nuevos diseños para la cobertura previsional argentina.