



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estudio de caso sobre la crisis

Canadá

El presente estudio de caso es uno de los estudios elaborados en el marco del Proyecto de la AISS *Seguimiento de la Crisis*

Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2010

AGRADECIMIENTOS

Este informe se ha preparado bajo la responsabilidad del Observatorio de la Seguridad Social de la AISS.

El informe ha sido elaborado por el Sr. Alan Wood (Consultor Internacional).

El Sr. Ian Orton se ha encargado de la dirección del proyecto con la ayuda de los Señores Pierre Plamondon de la Administración de Pensiones de Quebec y Jean-Claude Menard del Régimen de Pensiones de Canadá.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial.

Los Estudios de Caso sobre la Crisis por País forman parte del proyecto de la AISS de supervisión y análisis de los efectos de la crisis económica y financiera mundial en la seguridad social. Estos estudios se basan en datos e investigaciones llevadas a cabo entre junio de 2009 y la primera parte de 2010. Si bien se han realizado esfuerzos por garantizar la exactitud de los estudios de caso, se debe tomar en cuenta que la situación de cada país evoluciona constantemente.

Las denominaciones aquí empleadas, conformes a la práctica de las Naciones Unidas, no implican juicio alguno por parte de la AISS sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras.

Este documento forma parte de un conjunto de estudios de caso que están disponibles en <http://www.issa.int/Resources>. Para conocer los términos y condiciones, por favor, consulte el sitio Web de la AISS. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las de la AISS o de sus miembros.

Estudio de caso de la AISS sobre la crisis: Canadá

Resumen

El inicio de la crisis precipitó una caída en la demanda de las exportaciones de Canadá en 2007, y una recesión en 2008. El efecto en el mercado de trabajo se concretó en 2009, cuando el empleo descendió por cuarto mes consecutivo en febrero de 2009, llevando a 295.000 las pérdidas de empleos desde el punto más álgido de octubre de 2008. Y a pesar de contar con el sistema bancario y las finanzas públicas más estables de todos los países desarrollados, el mayor fondo público de pensiones (el CPP) registró una rentabilidad baja histórica del - 18,6 por ciento en el año que finalizó el 31 de marzo de 2009.

En respuesta, el Gobierno anunció un Plan de Acción Económica en el "Presupuesto 2009", con el objetivo de estimular la economía mediante grandes inversiones en infraestructura, desgravaciones fiscales y transferencias sociales, por un valor de 48 billones de dólares de los Estados Unidos (USD). Las medidas de protección social incluyeron la congelación de las tasas del seguro de empleo, el fortalecimiento de las prestaciones para los empleados y desempleados, la extensión de la educación y del seguro de desempleo, las inversiones en vivienda y el apoyo a las empresas.

Si bien las condiciones cambiantes del mercado vienen originando reducciones en la cartera que se encuentra casi a término, también brindan a las instituciones de seguridad social de Canadá oportunidades de inversión a largo plazo. Debido a que los fondos de pensiones de Canadá no están obligados a vender activos en las condiciones de un mercado adverso de cara al pago de las prestaciones actuales, éstos siguen en una buena posición respecto de las caídas futuras, para adquirir activos a precios atractivos y satisfacer las siempre crecientes obligaciones en materia de seguridad social.

Instituciones de seguridad social comprendidas

El Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de las Capacidades de Canadá administra las pensiones y los complementos sujetos a la prueba de recursos. *Service Canada* paga las prestaciones mientras que la *Canada Revenue Agency* recauda las cotizaciones.

Panorama del sistema de seguridad social

Desde sus modestos inicios en los años 20, el sistema de seguridad social de Canadá ha evolucionado hasta convertirse en un sistema integral de prestaciones universales, regímenes de seguro social, programas de asistencia social y una amplia variedad de servicios de salud y sociales financiados mediante enfoques mixtos.

Los gobiernos federal y provincial comparten la responsabilidad de la seguridad social y desempeñan un papel importante en la planificación, administración, distribución de servicios y financiación de los programas de seguridad del ingreso, de salud y de servicios sociales.

El Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo Social administra los dos primeros pilares del sistema de ingresos para la jubilación de Canadá:

1) El régimen de seguridad de la vejez basado en el reparto (OAS) es la piedra angular del sistema que otorga ingresos por jubilación y se financia con cargo a los ingresos fiscales generales.

Éste incluye las siguientes prestaciones:

- pensiones;
- complemento del ingreso garantizado;
- asignaciones (que incluye las prestaciones de sobrevivientes).

2) El Régimen de Pensiones de Canadá (CPP) es un régimen obligatorio de prestaciones directas financiado parcialmente con las cotizaciones de los trabajadores y de los empleadores. El régimen garantiza el apoyo al ingreso a la mayoría de asalariados y trabajadores por cuenta propia, en caso de pérdida de los ingresos por jubilación, invalidez o fallecimiento.

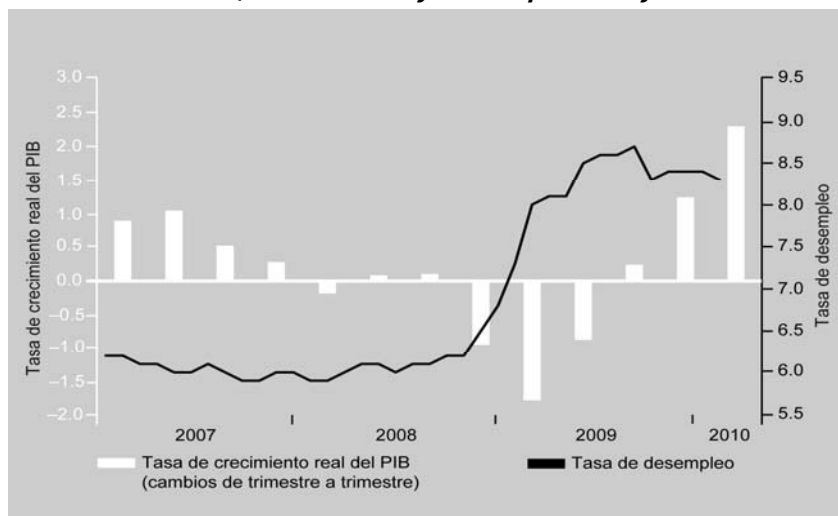
3) El tercer nivel del sistema de ingresos para la jubilación consiste en pensiones y ahorros privados (constituye más del 50 por ciento del ingreso en concepto de jubilación en Canadá – el más elevado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)).

Impacto de la crisis

La economía y el mercado de trabajo

A pesar de ser económicamente dependiente de sus vecinos del sur, Canadá no experimentó una contracción económica a una escala similar a la de los Estados Unidos. Sin embargo, una caída en la demanda de las exportaciones de Canadá, ocurrida en 2008, y una drástica reducción en los precios de las materias primas, contribuyeron a una marcada disminución del crecimiento del PIB en el 0,4 por ciento en 2008. Esto incluye dos trimestres en los que se contrajo el PIB (es decir, una recesión).

Figura 1. Tasa mensual de desempleo y previsiones de la tasa de crecimiento real trimestral del PIB, 2007–2009 y 2010 (porcentaje)



Nota: Ajustado por estaciones.

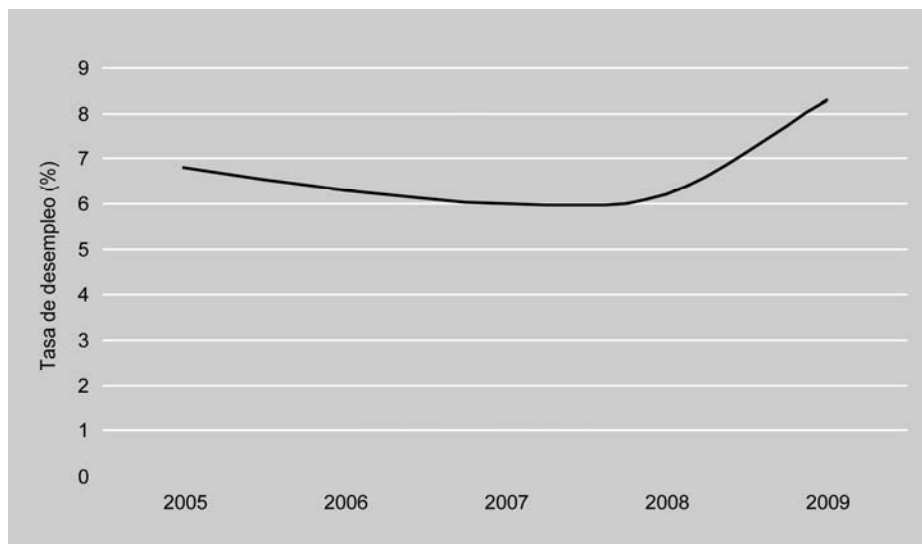
Fuente: OIT (2010).

Como se puede observar en la figura 1, el crecimiento volvió en el tercer trimestre de 2009, y subió al 1,2 por ciento en el cuarto trimestre. Aún así, el PIB se contrajo en el 2,6 por ciento en 2009, en comparación con el año anterior (Oficina Internacional del Trabajo (OIT, 2010)).

El efecto adverso de una disminución en el mercado de trabajo se concretó en 2009, cuando se informó sobre la volatilidad de los cambios en las ganancias y pérdidas de puestos de trabajo. Por ejemplo, entre agosto y noviembre de 2009, la economía añadió 137.000 empleos. Sin embargo, en febrero de 2009, el empleo cayó por cuarto mes consecutivo, llevando el total de pérdidas a 295.000 desde el punto más álgido de la crisis en octubre de 2008. A pesar de algunas ganancias en el trabajo a tiempo parcial (43.000), el empleo juvenil aumentó y en enero de 2010, era del 15,1 por ciento, una subida del 2 por ciento desde enero de 2009. En enero de 2010, la encuesta del mercado de trabajo dio cuenta de una tasa de desempleo del 8,3 por ciento, sólo marginalmente inferior al punto máximo reciente del 8,6 por ciento en octubre de 2009 (*Statistics Canada, 2010a*).

La figura 2 representa el drástico aumento del desempleo desde 2008.

Figura 2. Desempleo, 2005–2009 (porcentaje)



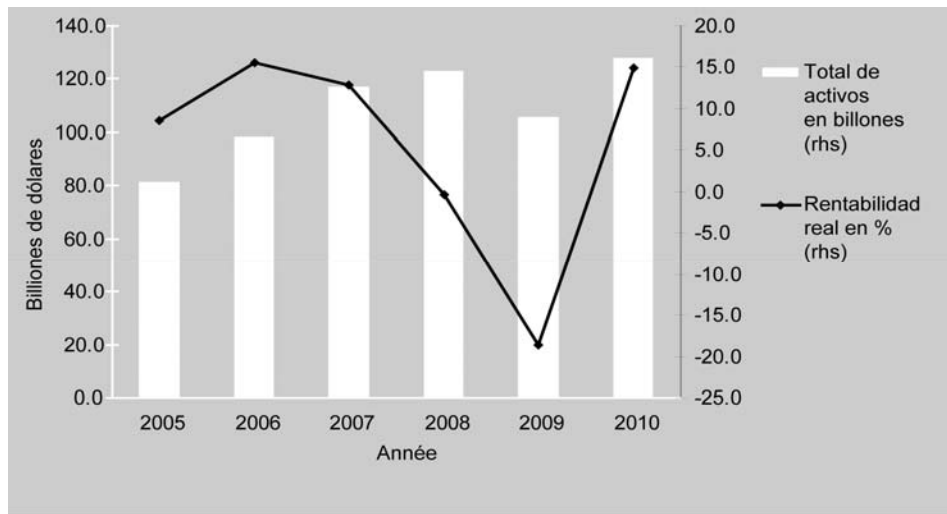
Fuente: EIU (2010).

Rendimiento de las inversiones

Como resultado de la disponibilidad de carteras expuestas a acciones y a otros tipos de activos volátiles, los fondos de pensiones sufrieron pérdidas considerables en 2008. El valor del fondo del Régimen de Pensiones de Canadá (CPP) disminuyó en 7 billones de dólares de los Estados Unidos (rentabilidad del -6,7 por ciento) en el trimestre que finalizó el 31 de diciembre de 2008 (CPPIB, 2009).

El Fondo experimentó un descenso histórico en el año fiscal 2009 registrando una rentabilidad del -18,6 por ciento (véase la figura 3). Sin embargo, el Fondo del CPP se recuperó significativamente en el año fiscal 2010 con una rentabilidad del 15 por ciento y un total de activos del orden de 123 billones de dólares de los Estados Unidos.

Figura 3. Resumen anual del año fiscal del CPP, 2005–2010



Fuente: CPPIB (2010).

Los planes individuales de ahorro autorizados fueron también duramente golpeados y los planes de pensiones profesionales vienen experimentando déficits significativos. Según la Junta de Inversiones del CPP, esto hará que un mayor número de empleadores opten por regímenes de cotización definida mientras que aumenta la probabilidad de quiebra (CPPIB, 2009).

Capacidad administrativa

Según el Ministerio de Finanzas, las exitosas reformas de 1997 (por ejemplo, el establecimiento de una junta de inversiones profesionalmente administrada) fortaleció la capacidad del Gobierno de cumplir con sus obligaciones en materia de seguridad social. Con arreglo al informe de 2007 del Actuario Jefe de Canadá, se espera que las cotizaciones al CPP superen a las prestaciones anuales pagadas hasta finales de 2019, previéndose a partir de 2010 un período de 10 años antes de que una parte de los ingresos derivados de las inversiones sea necesaria para el pago de las prestaciones. Las disposiciones relativas a la "Auto-sostenibilidad" se traducen también en aumentos automáticos de las tasas de cotización y en una congelación de las prestaciones, en caso de que los ministros no puedan llegar a un consenso sobre cómo hacer sostenible al CPP (*Canada Department of Finance*, 1997).

Además, se introdujeron gradualmente mejoras en la capacidad administrativa de *Service Canada*, con el fin de acelerar el procesamiento y el pago de las prestaciones mediante la contratación de personal adicional y la ampliación del horario de apertura de los centros de llamadas del seguro de desempleo.

Respuestas a la crisis

Presupuesto de 2009

A comienzos de 2009, el Ministro de Finanzas de Canadá, Jim Flaherty, desveló el Presupuesto de 2009 – un Plan de Acción Económica temporal destinado a estimular la economía a través de grandes inversiones en infraestructura, desgravaciones fiscales y transferencias sociales. En el curso de los próximos dos años, el total de estímulos mantendrá

aproximadamente 265.000 puestos de trabajo y superará los 48 billones de dólares de los Estados Unidos o el 3,2 por ciento del PIB (*Canada Department of Finance, 2009a*).

Las medidas de protección social incluyen:

1) Desgravaciones fiscales y congelación de las tasas del seguro de empleo (EI)

- 19 billones de dólares de los Estados Unidos en desgravaciones fiscales sobre la renta personal.
- Congelación de las tasas de las cotizaciones en 1,73 dólares por 100 dólares, tanto en 2009 como en 2010 – su nivel más bajo desde 1982.
- Reducción en el 25 por ciento del mínimo requerido para el retiro del Fondo de Ingresos para la Jubilación en 2008. Esto representa una desgravación fiscal por única vez de 193 millones de dólares de los Estados Unidos para los jubilados.
- Ahorros fiscales anuales de 144 dólares de los Estados Unidos para los pensionistas de ingresos bajos y medios a través de un aumento de 964 dólares de los Estados Unidos en la cuantía del Crédito por Edad.

2) Fortalecimiento de las prestaciones destinadas a los asalariados y a los trabajadores por cuenta propia

- Cinco semanas adicionales de prestaciones de desempleo o hasta 2.154 millones de dólares de los Estados Unidos más, como un apoyo extra mientras los desempleados buscan trabajo.
- Extensión de acuerdos de trabajo compartido de 14 semanas a un máximo de 52 semanas, de modo que un mayor número de canadienses continúe trabajando.
- Extensión del Programa de Protección del Asalariado, con el fin de cubrir el pago por despido o terminación del empleo para los trabajadores con derecho afectados por la quiebra del empleador.

3) Extensión de la educación y del seguro de desempleo

Se reservó un total de 8 billones de dólares de los Estados Unidos para la Estrategia de Capacidades y Transición de Canadá, que incluye un apoyo extra para los canadienses más afectados por la crisis. Los programas incluyen:

- 482 millones de dólares de los Estados Unidos en el curso de dos años, a efectos de apoyar las necesidades de las personas sin derecho a la formación del seguro de empleo, como los trabajadores por cuenta propia o los desempleados de larga duración.
- 53 millones de dólares de los Estados Unidos durante dos años para ayudar a los jóvenes canadienses a encontrar trabajos de verano.
- Apoyo a los trabajadores de más edad y a sus familias con 58 millones de dólares de los Estados Unidos a lo largo de tres años, para la Iniciativa Específica para los Trabajadores de Más Edad.
- 38,5 millones de dólares de los Estados Unidos anuales para el lanzamiento de la Asignación para la Finalización del Aprendizaje.
- 96 millones de dólares de los Estados Unidos para la iniciativa de la Alianza para la Capacitación y Empleo de los Aborígenes (ASEP) (que se espera brinde apoyo a 6.000 puestos de trabajo).

4) Inversiones en vivienda social

7,5 billones de dólares de los Estados Unidos para la construcción y renovación de la vivienda social, con el propósito de crear puestos de trabajo y mejorar la calidad y la eficiencia de la energía de 200.000 unidades de vivienda social.

Esto incluye:

- Un crédito fiscal de renovación que otorgará a un estimado de 4,6 millones de asalariados de bajos ingresos, a pensionistas, a personas con discapacidad y a los canadienses aborígenes, una financiación para la readecuación de la energía.
- 385 millones de dólares de los Estados Unidos asignado durante dos años para la construcción y renovación de una vivienda asumible en las comunidades aborígenes canadienses.

5) Apoyo a las empresas y a las comunidades

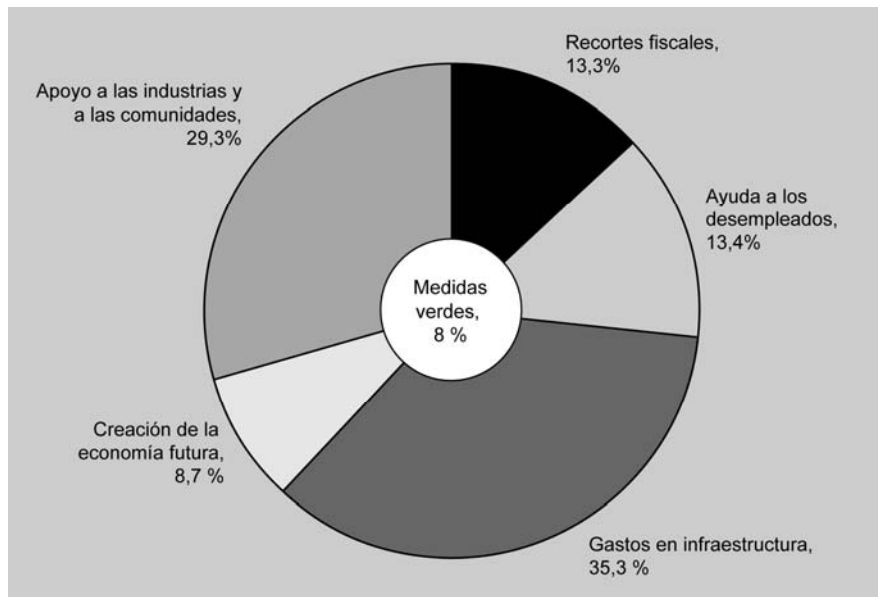
7,2 billones de dólares de los Estados Unidos para apoyar a los sectores, regiones y comunidades. Esto incluye una financiación específica para los sectores automotriz, de explotación de bosques y manufacturero, así como el apoyo a las energías limpias.

Presupuesto de 2010

Los incentivos para 2010–2011 incluyen:

- 3 billones de dólares de los Estados Unidos en desgravaciones fiscales sobre la renta personal.
- Más de 3,8 billones de dólares de los Estados Unidos en prestaciones adicionales, oportunidades de formación y exoneración de la cotización al seguro de empleo, con el propósito de prestar ayuda a los desempleados de Canadá.
- 7,4 billones de dólares de los Estados Unidos en incentivos a la infraestructura para crear empleos.
- 1,8 billones de dólares de los Estados Unidos con el fin de crear la economía del futuro (apoyo a los empleos, desarrollo de las capacidades, energías limpias y eliminación de los aranceles sobre la maquinaria).
- 2 billones de dólares de los Estados Unidos para apoyar a las industrias y a las comunidades.

Figura 4. Plan de Acción Económica de Canadá (Presupuesto de 2009 y 2010)



Nota: Sólo medidas de incentivos federales (no incluye las provinciales).
Fuente: OIT (2010).

Lecciones aprendidas

Aunque económicamente dependiente de los Estados Unidos, la respuesta de Canadá a la crisis fue distinta. Una diferencia fundamental tiene que ver con la utilización de incentivos fiscales (los que constituyeron una tercera parte del total de paquetes de estímulo de los Estados Unidos). Como se puede ver en la figura 4 anterior, los incentivos fiscales en Canadá desempeñan un papel mucho más pequeño (el 13,3 por ciento del total del paquete de estímulos). La evidencia en Canadá, de las recesiones de 1981–1982 y de 1990–1991, apunta a una correlación muy sólida entre el gasto neto en el sistema del seguro de desempleo y el rendimiento económico (Dungan y Murphy, 1995). Lo que detectaron los comentaristas de estudios de referencia más amplios y lo que ha aprendido el Gobierno es que el gasto en prestaciones de desempleo junto con la comunidad destinataria y el apoyo empresarial, es más poderoso como estabilizador económico que las medidas fiscales.

Sin embargo, la literatura sobre la seguridad social y la crisis ha sido también crítica con el aparente fracaso del Gobierno en el aumento de la resistencia del sistema de pensiones ante las turbulencias financieras (Course, 2010). Está claro que las pensiones han estado sujetas a presiones, aún así, desde una perspectiva de largo plazo, el mayor régimen de pensiones de Canadá (el CPP) sigue siendo solvente.

Es de interés observar que los efectos adversos de la crisis, de hecho, han situado a la Junta de Inversiones del CPP en el centro de interés y el público puede vigilar de cerca su capacidad para estabilizar la tasa de cotización (es decir, fortalecer la relación entre las cotizaciones y las prestaciones, garantizar la equidad intergeneracional y fortalecer la disciplina financiera) y minimizar la tasa de cotización mediante la optimización de la financiación de las pensiones, teniendo en cuenta la relación entre la tasa de rentabilidad de las inversiones y la tasa de aumento de los salarios. El Actuario Jefe de Canadá, reclama que el enfoque actual de financiación parcial (cotizaciones de trabajadores y empleadores) del CPP sea óptimo en términos de resistencia ante las fluctuaciones económicas y financieras (Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS, 2010b)). Con arreglo a un marco analítico de

riesgo/rentabilidad, el Gobierno gestiona con acierto el mantenimiento de un sistema de pensiones con un elevado grado de seguridad y previsibilidad a largo plazo de cara a las personas.

Además, una lección valiosa extraída por el Gobierno tiene que ver con una característica común en tiempos de crisis cuando las reglas de la antigüedad a menudo significan que los jóvenes son los primeros en ser despedidos. Reconociendo esta situación, el presupuesto federal de marzo de 2010, reservó 105 millones de dólares de los Estados Unidos por un período de tres años, para programas de formación juvenil a efectos de mejorar la oferta laboral nacional y de combatir los efectos del envejecimiento de la población (AISS, 2010a).

Conclusión

El inicio de la crisis precipitó una recesión en 2008, un aumento del desempleo en 2009, y pérdidas en los fondos de pensiones (rentabilidad del -18,6 por ciento) en 2009. Así y todo, con una perspectiva a largo plazo de esto último, el informe de 2007 del Actuario Jefe de Canadá prevé que el CPP es sostenible durante un período de proyección de 75 años, debido a la afluencia permanente neta de capital y a que los ingresos derivados de las inversiones no se requerirán para el pago de las pensiones hasta 2020.

En respuesta a la crisis, el Gobierno de Canadá anunció el Presupuesto 2009 y 2010, el mismo que asignó 48 billones de dólares de los Estados Unidos con el fin de estimular la economía mediante grandes inversiones en infraestructura, desgravaciones fiscales y transferencias sociales. A través de un importante desembolso, las finanzas públicas de Canadá son las más holgadas entre los países del G7 y el déficit en 2009/2010, fue el primero tras 12 años de superávit.

Según *Statistics Canada*, el PIB aumentó a una tasa anual del 6,1 por ciento en el primer trimestre de 2010, y la ganancia de 108.700 puestos de trabajo en abril de 2010, constituyó el aumento más importante registrado en un mes y el cuarto avance mensual consecutivo (*Statistics Canada*, 2010b). Aunque para consternación de los canadienses, esto no se tradujo en una disminución de la tasa de desempleo, por cuanto, la gran mayoría (el 95 por ciento) de empleos fueron los de tiempo parcial y un mayor número de personas abandonó anteriormente la fuerza de trabajo debido a las escasas perspectivas de encontrar un empleo. Si bien se prevé que el desempleo permanecerá estable en cerca del 8,5 por ciento, existe una preocupación en torno a un potencial de contracción en el gasto de los consumidores (la fuente clave de la demanda) y se asiste a nuevos trastornos motivados por la crisis de la deuda soberana en la zona del Euro.

Sin embargo, si bien las condiciones del mercado vienen produciendo reducciones en las carteras que se encuentran casi a término, también brindan a las instituciones de seguridad social de Canadá, oportunidades de inversión a largo plazo. En razón de que el CPP no está obligado a vender activos en un mercado adverso para el pago de las prestaciones, sigue estando en una buena posición para adquirir activos a precios atractivos y cumplir con las obligaciones en materia de seguridad social (*Canada Department of Finance*, 2009b).

Fuentes

AISS. 2010a. *Perfiles nacionales: Canadá*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social. Disponible en <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales/Regions/Americas/Canada> (consultado el 4 de julio de 2010).

- . 2010b. *Los sistemas de seguridad social: respondiendo a la crisis Perspectivas de Política Social 10*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social. <http://www.issa.int/esl/Resources/Social-Policy-Highlight/Social-security-systems-Responding-to-the-crisis>. (consultado el 5 de julio de 2010).
- Canada Department of Finance. 1997. *Securing the Canada Pension Plan*. Ottawa, Government of Canada. Disponible en <http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115034016/http://www.fin.gc.ca/cpp/sec/secure>. (consultado el 5 de agosto de 2010).
- .2009a. *Canada's Economic Action Plan – Budget 2009*. Disponible en <http://www.budget.gc.ca/2009/pdf/budget-planbudgetaire-eng.pdf> (consultado el 14 de julio de 2010).
- .2009b. *First Report to Canadians – Canada's Economic Action Plan - Budget 2009*. Disponible en <http://www.fin.gc.ca/pub/report-rapport/2009-1/cepexs-eng.asp> (consultado el 8 de julio de 2010).
- Course, R. 2010. *Les régimes de retraite laissés à eux-mêmes*. Disponible en <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/macro-economie/201001/15/01-939642-les-regimes-de-retraite-laissees-a-eux-memes.php> (consultado el 3 de julio de 2010).
- CPPIB. 2009. *CPP fund ends third quarter at USD108.9bn*. Disponible en http://www.cppib.ca/News_Room/News_Releases/nr_02130901.html (consultado el 2 de julio de 2010).
- . 2010. *Annual Report*. Disponible en http://www.cppib.ca/Publications/annual_report.html (consultado el 13 de julio de 2010).
- Dungan, P.; Murphy, S. 1995. *The UI system as an automatic stabilizer in Canada Policy and Economic Analysis Program*. Evaluation Brief #5. Toronto, University of Toronto Press.
- EIU. 2010. *Country report: Canada*. Economist Intelligence Unit. Disponible en <http://www.eiu.com> (consultado el 12 de julio de 2010).
- OIT. 2010. *Canada's response to the crisis*. "G20 Country Briefs". Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Statistics Canada. 2010a. *Labour Force Survey Q1 2010*. Disponible en <http://www.statcan.gc.ca/subjects-sujets/labour-travail/lfs-epa/lfs-epa-eng.pdf>(consultado el 11 de julio de 2010).
- . 2010b. Various. Disponible en <http://www.statcan.gc.ca/start-debut-eng.html> (consultado el 11 de julio de 2010).

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障