

# Public Pensions in a Development Context

## *The Case of Canada*

*Ken Battle and Edward Tamagno*



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) and the United Kingdom's Department for International Development (DFID). UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

# Contents

|                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Acronyms</b>                                                          | <b>ii</b>  |
| <b>Summary/Résumé/Resumen</b>                                            | <b>iii</b> |
| Summary                                                                  | iii        |
| Résumé                                                                   | iv         |
| Resumen                                                                  | v          |
| <b>Introduction</b>                                                      | <b>1</b>   |
| <b>The Zero Pillar: Old Age Security</b>                                 | <b>2</b>   |
| Origins and evolution                                                    | 2          |
| Reforms                                                                  | 5          |
| <b>The First Pillar: The Canada and Quebec Pension Plans</b>             | <b>7</b>   |
| Origins and evolution                                                    | 7          |
| Reforms                                                                  | 10         |
| <b>The Second and Third Pillars: Tax-Assisted Savings for Retirement</b> | <b>18</b>  |
| <b>Lessons Learned from Canada's Experience</b>                          | <b>21</b>  |
| <b>Bibliography</b>                                                      | <b>23</b>  |
| UNRISD Programme Papers on <b>Social Policy and Development</b>          | <b>25</b>  |
| <b>Tables</b>                                                            |            |
| Table 1: Canada Pension Plan contribution rates before and after reform  | 13         |

## Acronyms

|             |                                                                                      |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CAD</b>  | Canadian dollar                                                                      |
| <b>CDPQ</b> | Caisse de dépôt et placement du Québec ( <i>Quebec Deposit and Investment Fund</i> ) |
| <b>GDP</b>  | gross domestic product                                                               |
| <b>ISSA</b> | International Social Security Association                                            |
| <b>LICO</b> | low-income cut-off                                                                   |
| <b>RRIF</b> | registered retirement income fund                                                    |
| <b>RRSP</b> | registered retirement savings plan                                                   |

## Summary/Résumé/Resumen

### Summary

In Canada, as in other countries around the world, the pension system must adapt to the realities of an ageing society. Until now, the Canadian system has been effective in fulfilling its two primary objectives: ensuring a minimum income for the elderly and assisting seniors to maintain pre-retirement living standards after retirement. Whether the Canadian pension system will be able to continue to meet these objectives in the coming decades will depend largely on how well it responds to the economic and social challenges of population ageing.

This paper starts by describing the Canadian pension system, which consists of a mix of public and private elements. It then focuses on the reforms made to the public parts of the system in recent years. In particular, the paper examines the ground-breaking changes to the financing of the Canada Pension Plan, a publicly administered, mandatory social insurance programme. The paper concludes with some of the lessons learned from Canada's experience that are relevant for both developing and developed countries seeking to adapt their pension systems to the challenges posed by population ageing.

Canada has a “three-pillar” pension system. Using the terminology of the World Bank's 2005 report, *Old-Age Income Support in the Twenty-First Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, these are: a “zero” pillar consisting of a non-contributory, residence-based scheme that ensures a minimum income for all of Canada's elderly; a “first pillar” made up of the mandatory, contributory Canada Pension Plan and its sibling-scheme, the Quebec Pension Plan; and a “third pillar” composed of voluntary, tax-assisted mechanisms for retirement savings, including occupational (employer-sponsored) pension plans and individual retirement savings accounts. Unlike the World Bank model, Canada does not have a “second pillar” consisting of *mandatory* individual retirement savings accounts.

In the mid-1990s, public policy attention in Canada turned to the financing of the Canada Pension Plan. This plan, which began in 1966, was originally designed as a pay-as-you-go, defined-benefit scheme with a small reserve fund equal to two-years' costs (benefits and administrative charges). By 1995 it had become apparent that the plan, unless reformed, would become very costly for future cohorts of workers—more costly, in fact, than what the future workers would otherwise have to pay for comparable pensions. The reasons for the increase in the costs of the plan were complex and included economic, political, demographic and administrative factors.

After an extensive consultation process, a proposal emerged for the reform of the Canada Pension Plan. The proposal consisted of a package of measures centring on the financing of the plan, but also including some small reductions to benefits. The financing reforms were made up of four parts:

- rapidly increasing the plan's contribution rate over a period of seven years, in order to achieve a “steady-state” rate (one that, according to actuarial evaluations, can be maintained without change for the indefinite future);
- as a result of increasing the contribution rate, building up a substantial fund (projected to equal more than five times annual costs) that can be invested and used to finance part of the pensions of the baby-boom generation;
- adopting a new investment policy that allows the plan's fund to be invested in a wide range of asset classes, including equities, whose long-term real rates of return should exceed those of the bonds in which the plan's fund was previously invested; and
- establishing an independent agency, the Canada Pension Plan Investment Board, charged with implementing the new investment policy.

The paper concludes that drastic changes to benefits—for example, severe reductions in retirement pensions or increases in the retirement age—or the wholesale replacement of public defined-benefit programmes by privately administered defined-contribution schemes are not necessarily the only alternatives for preparing pension systems for population ageing. Through reforms that are carefully thought out and planned, existing programmes can be made sustainable at a reasonable cost.

Ken Battle is president of the Caledon Institute of Social Policy, a think-tank based in Ottawa, Canada, and is one of Canada's leading experts on social policy. In 2000 he was awarded the Order of Canada, social sciences category, for his work on the National Child Benefit and his contributions to the reform of Canadian social policy. Edward Tamagno is a policy associate with the Caledon Institute of Social Policy. Prior to this, he worked for the Canadian federal government administering Canada's public pension programmes, and was responsible for the negotiation and administration of social security agreements that coordinate the Canadian public pension system with those of other countries around the world.

## **Résumé**

Au Canada, comme dans d'autres pays à travers le monde, le système des retraites doit s'adapter aux réalités d'une société vieillissante. Jusqu'à présent, le système canadien a réussi à satisfaire à ses deux exigences essentielles: assurer un revenu minimum aux personnes âgées et aider les seniors à conserver après la retraite leur niveau de vie antérieur. La capacité du système de retraite canadien à continuer de remplir ces conditions dans les décennies à venir dépendra dans une large mesure de son aptitude à répondre aux défis économiques et sociaux du vieillissement de la population.

Les auteurs commencent par décrire le système de retraite canadien, qui combine éléments publics et éléments privés. Ils s'intéressent ensuite aux réformes apportées ces dernières années aux composantes publiques du système, en particulier aux changements exemplaires introduits dans le financement du Régime de pensions du Canada, régime d'assurance sociale obligatoire à gestion publique. Ils concluent leur étude en tirant de l'expérience du Canada quelques leçons susceptibles de profiter aux pays, développés et en développement, qui cherchent à adapter leur système de retraite aux défis posés par le vieillissement de la population.

Le Canada a un système de retraite à "trois piliers". Pour reprendre la terminologie du rapport de la Banque mondiale de 2005, *Les régimes de retraite au vingt et unième siècle: Perspective internationale sur les systèmes de retraite et leurs réformes*, ces piliers sont les suivants: un pilier "zéro" consistant en un régime qui n'est pas constitué par cotisations et assure un revenu minimum à toutes les personnes âgées établies au Canada; un "premier pilier" composé du Régime de pensions du Canada, obligatoire et constitué par cotisations, et de son équivalent québécois, le Régime de rentes du Québec; et un "troisième pilier", composé de mécanismes volontaires d'épargne, assortis d'avantages sur le plan fiscal, en vue de la retraite et parmi lesquels se rangent les régimes de retraite professionnels (soutenus par l'employeur) et les comptes d'épargne-retraite individuels. A la différence du modèle de la Banque mondiale, le Canada n'a pas de "deuxième pilier" composé de comptes d'épargne-retraite individuels obligatoires.

Vers le milieu des années 1990, le financement du Régime de pensions du Canada a commencé à retenir l'attention des politiques. Ce régime, qui date de 1966, était originellement conçu comme un régime par répartition, à prestations déterminées, et disposait d'un actif de réserve modeste, égal aux coûts de deux ans (prestations et frais d'administration). En 1995, il était devenu évident que le régime, s'il n'était pas réformé, aller coûter très cher aux cohortes futures de travailleurs—plus cher, en fait, que ce qu'ils auraient à payer ailleurs pour des rentes comparables. La hausse des coûts du régime était due à des raisons complexes dans lesquelles entraient des facteurs économiques, politiques, démographiques et administratifs.

Après de larges consultations, une proposition s'est dégagée pour la réforme du Régime de pensions du Canada. La proposition réunissait diverses mesures axées sur le financement du régime mais prévoyait aussi de modestes réductions des rentes. La réforme du financement portait sur quatre points:

- une augmentation rapide, étalée pendant une période de sept ans, du taux de contribution au régime pour parvenir à un taux "d'état d'équilibre" (qui, selon les évaluations actuarielles, puisse être maintenu sans changement pendant un avenir indéterminé);
- du fait de l'augmentation du taux de contribution, la constitution d'un actif important qui, selon les projections, devait être égal à plus de cinq fois les coûts annuels et puisse être placé et utilisé pour financer une partie des retraites de la génération du baby-boom;
- l'adoption d'une nouvelle politique de placement qui permette d'investir les fonds du régime dans un large éventail de catégories de biens, y compris des actions, dont les taux de rendement réels à long terme seraient supérieurs à ceux des obligations dans lesquelles l'actif du régime était antérieurement investi; et
- la création d'une institution indépendante, l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, chargé d'appliquer la nouvelle politique de placement.

Les auteurs concluent que des changements radicaux des prestations—par exemple, une forte réduction des pensions de retraite ou un relèvement marqué de l'âge de la retraite—ou le remplacement intégral des régimes publics à prestations déterminées par des régimes à gestion privée et à contributions déterminées ne sont pas nécessairement les seules solutions qui permettent de préparer les régimes de retraite au vieillissement de la population. Par des réformes mûrement réfléchies et planifiées, il est possible de faire en sorte que les régimes actuels résistent au temps sans entraîner un coût déraisonnable.

Ken Battle est président de l'Institut Caledon des politiques sociales (Caledon Institute of Social Policy), groupe d'analystes établi à Ottawa, Canada. Il est aussi l'un des plus éminents experts du Canada en politique sociale. En 2000, il a été décoré de l'Ordre du Canada, catégorie sciences sociales, pour ses travaux sur l'allocation nationale à l'enfance et sa contribution à la réforme de la politique sociale canadienne. Edward Tamagno est expert associé en politiques à l'Institut Caledon des politiques sociales. Auparavant, il travaillait pour le gouvernement fédéral canadien; il était affecté à l'administration des régimes publics de pensions du Canada, et responsable de la négociation et de l'administration des accords de sécurité sociale qui coordonnent le régime public de pensions canadien avec ceux d'autres pays à travers le monde.

## ***Resumen***

En Canadá, como en otros países del mundo, el sistema de pensiones debe adaptarse a las realidades del envejecimiento demográfico. Hasta la fecha, el sistema canadiense ha resultado eficaz en el cumplimiento de sus dos objetivos primordiales: garantizar un ingreso mínimo para las personas de edad y ayudarles a mantener tras su jubilación el nivel de vida que disfrutaban antes de retirarse de la actividad laboral. La posibilidad de que el sistema de pensiones de Canadá continúe satisfaciendo estos objetivos en las próximas décadas dependerá en gran medida de su capacidad para responder a los desafíos económicos y sociales que trae consigo el envejecimiento de la población.

En la primera parte de este documento se describe el sistema de pensiones canadiense, que es una mezcla de elementos públicos y privados. Seguidamente se analizan las reformas que se han realizado en los últimos años al componente público del sistema. El documento analiza especialmente los innovadores cambios al financiamiento del Plan de Pensiones de Canadá, un programa de previsión social obligatorio de cuya administración se encarga el gobierno. El documento concluye con algunas lecciones aprendidas de la experiencia canadiense que

resultan pertinentes tanto para los países en desarrollo como para las naciones desarrolladas que buscan adaptar sus sistemas de pensiones a los desafíos que plantea el envejecimiento de la población.

El sistema de pensiones de Canadá se sustenta sobre tres “pilares”. Siguiendo la terminología utilizada en el informe del Banco Mundial titulado *Soporte del ingreso en la vejez: Una perspectiva internacional de los sistemas de soporte y de sus reformas* (2005), estos pilares son los siguientes: un pilar “cero”, o sistema no contributivo basado en la residencia que provee un nivel mínimo de ingreso para todos los canadienses de edad avanzada, un “primer” pilar, en el cual figuran el sistema contributivo obligatorio del Plan de Pensiones de Canadá y su pariente, el Plan de Pensiones de Québec, y, finalmente un “tercer” pilar, conformado por mecanismos voluntarios de ahorro para la jubilación, que gozan de ciertos beneficios fiscales, entre ellos los esquemas pensionales ocupacionales (patrocinados por el empleador) y las cuentas de ahorros individuales para la jubilación. A diferencia del modelo del Banco Mundial, el sistema del Canadá no cuenta con un “segundo” pilar, que son las cuentas individuales *obligatorias* de ahorros para la jubilación.

A mediados de los años 90, la atención de la política pública canadiense se centró en el financiamiento del Plan de Pensiones de Canadá. Iniciado en 1966, este plan se concibió originalmente como un plan de beneficio definido sin financiamiento anticipado; únicamente contaba con una reserva cuyo importe era suficiente para cubrir los dos primeros años de prestaciones (beneficios y costos administrativos). Para 1995 resultaba evidente que, de no reformarse, el plan sería demasiado oneroso para las generaciones futuras de trabajadores; de hecho, resultaría más costoso que lo que los futuros trabajadores tendrían que pagar por pensiones similares. Las razones del incremento de los costos del plan eran complejas y respondían a factores económicos, políticos, demográficos y administrativos.

Tras un amplio proceso de consulta, surgió una propuesta para reformar el Plan de Pensiones de Canadá. La propuesta contenía un conjunto de medidas que se ocupaban principalmente del financiamiento del plan, pero que también contemplaban ciertas reducciones menores de los beneficios. La reforma del financiamiento constaba de cuatro partes:

- el aumento acelerado de la cotización al plan durante un período de siete años hasta alcanzar una tasa “estable” que, de acuerdo con las evaluaciones actuariales, pueda mantenerse inalterada por tiempo indefinido;
- como resultado del incremento de la cotización, constitución de un fondo sustancial (calculado en una cuantía equivalente a cinco veces los costos anuales) que pueda invertirse y utilizarse para financiar parte de las pensiones de los jubilados pertenecientes a la generación del baby-boom;
- adopción de una nueva política de inversión que permita invertir el fondo del plan en una amplia gama de categorías de activos, incluidas las acciones, cuyas tasas reales de rendimiento a largo plazo sean superiores a las de los bonos en los

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_21232](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21232)

