
LECCIONES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA LA JUBILACIÓN EN AUSTRALIA

PAULINE VAMOS¹

¹ *Pauline Vamos es abogada con más de veinte años de experiencia en la industria de servicios financieros, especialmente la planificación del financiamiento, pensiones, gestión de fondos y seguros generales y de vida. Desde septiembre del 2007 ha asumido el cargo de gerenta general de la Asociación de Fondos de Pensiones Privados de Australia (Association of Superannuation Funds of Australia, ASEA). Hasta hace poco fue directora de Regulación de Servicios Financieros – Directorio de Autorización y Operaciones de Negocios en la Comisión Australiana de Valores e Inversiones. También ha sido consultora principal y gerenta de cumplimiento para un gran número de servicios financieros, ha llevado su propio corretaje de seguros generales y ha sido agente de seguros de vida, abogada de litigaciones con Philips Fox y abogada corporativa.*

Australia tiene la cuarta industria más grande de gestión de fondos en el mundo, a pesar de tener una población de solamente 22 millones de personas. Además, nuestro sistema de ahorro para la jubilación, basado en la gestión privada de contribuciones obligatorias del empleador, fue uno de los primeros en ser implementado. Nuestro sistema previsional ha sido muy exitoso en muchos aspectos, pero no en todos. Otros países pueden aprender mucho del sistema australiano.

I. EL SISTEMA DE JUBILACIÓN

El sistema australiano de ahorro para la jubilación encaja nítidamente con la típica tipología de tres pilares del Banco Mundial.

Pilar 1: La pensión de vejez provista y financiada por el gobierno

Esta es una pensión de tasa fija, no ligada a anteriores ingresos del empleo, pagada por el gobierno con la recaudación de los impuestos generales. Todos los australianos son elegibles para recibirla (solo residentes en Australia). Es pagable a hombres de 65 años y más, y a mujeres de 63,5 años y más (edad que irá aumentando gradualmente hasta llegar a 65 años). La pensión estatal está sujeta a una prueba tanto de activos como de ingresos, y por lo tanto no todos pueden acceder a ella.

La meta principal de la pensión de vejez es aliviar la pobreza, no el reemplazo del ingreso anterior a la jubilación. Los sueldos promedios en Australia rodean los \$A 55.000 por año (el dólar australiano actualmente vale un poco menos que el dólar estadounidense). La máxima pensión de vejez es de aproximadamente \$A 14.000 por año para una persona soltera, y de \$A 24.000 por año para una pareja, bastante por debajo del sueldo promedio. La pensión de vejez provee solo un nivel de vida muy bajo, para los estándares australianos.

Actualmente, el costo de la pensión de vejez para el Estado es de aproximadamente 3% del PIB. Se proyecta que este costo crecerá a aproximadamente 4,5% del PIB hacia el 2040, en la medida en que la estructura de la población envejezca.

Pilar 2: Contribuciones obligatorias del empleador

Las contribuciones obligatorias a las “*superannuations*” (el termino australiano para las pensiones privadas) se conocen como “*superannuation guarantee*” (SG). Las contribuciones obligatorias del empleador han existido desde los últimos años de la década de 1980, cuando este requerimiento fue incluido en varias adjudicaciones y acuerdos industriales. El gobierno australiano extendió la cobertura de fondos de pensiones obligatorios a todos los empleados que ganaban más de \$A 450 por mes en 1992, haciendo uso de sus poderes de tributación. La tasa de contribuciones fue incorporada gradualmente con el tiempo: empezó en 3% y llegó a 9% en el 2002. El requerimiento mínimo actual ha quedado en 9%, sin que se hayan legislado mayores aumentos. Existen algunas presiones para aumentar este porcentaje, especialmente de los sindicatos, pero hay poco apoyo político para tal medida en este momento.

La SG esta vinculada al pago de las remuneraciones y cubre a 98% de los empleados de tiempo completo. Aunque pagada anteriormente por los empleadores, su introducción fue negociada en el contexto de la fijación de sueldos en Australia. Además, los empleadores, los empleados y sus sindicatos tomaron en cuenta el costo de esta decisión cuando se acordaron los sueldos. Esta es una de las razones de por qué el aumento de la tasa de la SG fue escalonado en el tiempo.

La brecha en nuestro sistema, particularmente en el monto de la SG o de las contribuciones obligatorias cuando una persona se jubila, afecta a muchas mujeres que no se encuentran en la fuerza laboral a tiempo completo y a los independientes. Como no son empleados, no hay SG para ellos.

Pilar 3: Contribuciones voluntarias

Entre 20% y 30% de los Australianos pagan montos adicionales en sus cuentas de pensiones privadas. Esto se hace por varios medios.

Hay incentivos tributarios para las contribuciones. Los empleados pueden hacer contribuciones desde sus sueldos en dólares antes de impuestos. A esto se llama “sacrificio salarial”. Aproximadamente una persona de cada cinco realiza el “sacrificio salarial”.

También existen otras medidas orientadas a personas que ganan menos, para quienes el beneficio tributario del sacrificio salarial puede no ser muy grande. Esto involucra una contribución paralela a la pensión privada de parte del gobierno, ligada a la contribución personal a fondos de pensiones privados de personas que ganan poco. Esta medida fue introducida en el 2004. Básicamente, provee un beneficio máximo a aquellas personas que ganan aproximadamente

A\$ 28.000 por año, y desaparece por completo a un nivel de ingreso de aproximadamente A\$ 58.000. Si un individuo paga A\$ 1 en contribuciones, entonces el fisco lo equipara con A\$ 1,50 (hasta un monto tope). Este subsidio de 150% provee un retorno muy atractivo sobre las contribuciones a los fondos de pensiones privados para aquellos que califican.

Las contribuciones voluntarias no están ligadas al hecho de ser empleado. Algunos padres, por ejemplo, pagan A\$ 1.000 en la cuenta de pensión privada de un hijo como regalo de cumpleaños cuando cumple 21 años (la mayoría de edad), y el gobierno deposita A\$ 1.500 adicionales en la cuenta. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los hijos no podrán acceder al dinero en su cuenta de pensión privada hasta que no cumplan los 60 años de edad. Las ganancias de inversión devengadas harán que esto sea un regalo de cumpleaños grande, pero retardado.

Dadas las concesiones tributarias involucradas, el gobierno ha puesto límites a los montos de las contribuciones que se puede hacer anualmente por o a favor de un individuo. Estos límites van desde \$A 50.000 a \$A 150.000, dependiendo del tipo de contribuciones y la edad del individuo.

El año pasado el gobierno también introdujo un incentivo tributario en el que la mayoría de las personas no pagan impuestos sobre un beneficio a suma alzada o de flujo de ingresos tomado a la edad de 60 años. Dadas estas variadas concesiones e incentivos tributarios, la gente está contribuyendo cada vez más de manera voluntaria.

II. ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA DE PENSIONES PRIVADAS EN AUSTRALIA

Australia tiene varios tipos diferentes de fondos de pensiones privados, pero existen dos categorías generales:

Los “fondos acumulados”, donde muchas personas acumulan su dinero. Estos fondos son administrados por fideicomisarios y sus asesores profesionales. Más de 90% de los afiliados de los fondos se encuentran en estos fondos acumulados, que representan aproximadamente 75% de los \$A 1,1 billones en el sistema de pensiones privadas de Australia.

También existe una categoría emergente llamada **“fondos de pensiones privados autogestionados”**. Estos fondos deben tener menos de cinco afiliados (generalmente tienen solamente uno o dos), y cada afiliado del fondo es a la vez un fideicomisario del mismo y responsable de su gestión.

Aunque menos de 10% de aquellas personas con pensiones privadas están en fondos autogestionados, ellos son responsables de alrededor de 25% de esos \$A 1,1 billones. Por lo general son las personas de buena situación económica las que gestionan sus propios fondos de pensiones. El esquema apropiado de gobernanza y supervisión para estos fondos autogestionados se encuentra actualmente en debate en Australia.

Actualmente existen alrededor de 500 esquemas de fondos acumulados para pensiones privadas, pero se espera que este número disminuya en los años que vienen. Hace unos cinco años había aproximadamente 3.000 de estos fondos. El número de fondos relativamente pequeños que atienden a los empleados de solo un empleador ha disminuido, debido a trámites de autorización más estrictos y porque los empleadores han revisado lo que debería ser su negocio principal.

La Tabla 1 muestra detalles adicionales de las categorías de los esquemas de fondos acumulados. Las compañías de seguros e instituciones financieras ofrecieron los fondos tipo *retail*. Los fondos del sector público y empresarial proveen pensiones privadas principalmente para empleados actuales o anteriores de un empleador específico. Los fondos industriales tienen empleadores y sindicatos como patrocinadores y cubren a muchos empleados en una o más industrias.

TABLA 1

ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA DE FONDOS PRIVADOS AUSTRALIANA

Tipo de fondo	Activos totales (miles de millones de \$A)	Número de fondos (a marzo del 2008)	Número de cuentas (miles) (junio del 2007)
Empresas	64,0	229	0,7
Industria	197,5	72	10,7
Sector público	170,2	40	2,9
<i>Retail</i>	343,8	166	15,4
Fondos con menos de cinco afiliados	290,2	384.447	0,7
Balance de fondos obligatorios	37,1		
Total	1.102,9	384.954	30,4

FUENTE: ESTADÍSTICAS DE APRA - TRIMESTRE MARZO DEL 2008.

Para gestionar un fondo de pensiones, un fideicomisario tiene que poder demostrar el logro de niveles mínimos de educación, experiencia y probidad, y ser honesto (o por lo menos demostrar que no ha sido deshonesto en el pasado). Los fideicomi-

sarios deben tener sistemas de gestión de riesgo y cumplimiento operativos, documentación de acuerdos de externalización con administradoras y empresas de gestión de inversiones y otras similares, y esquemas de gobernanza integrales para asegurar que el dinero de los afiliados esté protegido.

La mayoría de los fideicomisarios de los fondos de pensiones privados tercerizan por lo menos una o dos funciones clave. La función más común que se terceriza es la gestión de la inversión. Los fondos de pensiones privados tienen una relación muy estrecha con la industria australiana de gestión de fondos. Además, muchas administradoras de fondos extranjeras quieren hacer negocios en Australia porque quieren acceder a los activos de \$A 1,1 billones que siguen creciendo en aproximadamente 10% anual (véase la Tabla 2).

TABLA 2
PROYECCIONES DE ACTIVOS DEL TESORO AUSTRALIANO

Año	(\$A miles de millones)	(% del PIB)
2010	1.370	105
2015	2.000	115
2020	2.815	125
2025	3.830	135
2030	5.075	140
2035	6.650	143
2040	8.645	147

FUENTE: ROTHMAN, G. Y D. TELLIS. *PROJECTING THE DISTRIBUTIONS OF SUPERANNUATION FLOWS AND ASSETS*. 16ª REUNIÓN DE INVESTIGADORES DE FONDOS DE PENSIONES, UNIVERSIDAD DE NEW SOUTH WALES, 3 Y 4 DE JULIO DE 2008. DOCUMENTO DE CONFERENCIA 08/1.

La otra área que se terceriza es la administración. Administrar las cuentas de las pensiones privadas puede resultar caro y difícil para un fideicomisario. Debido a eso, aunque Australia tiene alrededor de 500 fideicomisarios, las seis o siete administradoras más grandes administran la mayoría de las cuentas. Esta consolidación de la administración da lugar a algunos riesgos si el administrador se declara insolvente, debido a las dificultades de transferir todos los registros y procedimientos administrativos a otro proveedor.

En términos de inversión, el sistema australiano depende de que los fideicomisarios sean fiduciarios. Esto proviene de las provisiones generales de la ley australiana sobre las responsabilidades de los fideicomisarios estipuladas en la legislación de

las pensiones privadas. Estos requerimientos fiduciarios llevan a estrategias de inversión que involucran enfoques como “asignación amplia de activos”, inversión a largo plazo y tener inversiones transparentes.

Otro riesgo de inversión que generalmente no está presente en muchos sistemas previsionales es el riesgo de liquidez. Australia no tiene un requerimiento obligatorio para que se pague una pensión regular cuando las personas jubilan. Los individuos pueden retirar un beneficio a suma alzada. Si una cantidad de personas se jubilan al mismo tiempo, el fondo les tiene que pagar en efectivo. Por lo tanto, los fondos deben considerar cuál es su riesgo de liquidez. Esto también está llevando a los fondos a considerar la provisión de pensiones y productos de renta vitalicia. Australia ya tiene una industria fuerte de seguros de vida que puede satisfacer esta necesidad.

En términos de clases de activos, los fondos de pensiones privados australianos invierten en efectivo, fondos de cobertura, bienes raíces en mercados australianos y también extranjeros (véase la Tabla 3). Debido a que los fondos australianos entienden mejor la inversión extranjera, probablemente habrá cada vez más inversiones internacionales.

TABLA 3
ASIGNACIÓN DE ACTIVOS – ESTRATEGIA POR DEFECTO

Clase de activos	Monto (A\$ miles de millones)	Porcentaje
Efectivo	29,1	7,7%
Renta fija australiana	42,6	11,3%
Renta fija internacional	25,2	6,7%
Acciones australianas	117,0	31,1%
Bienes raíces inscritos	13,2	3,5%
Bienes raíces no inscritos	22,8	6,1%
Otros activos	37,4	9,9%
Acciones internacionales	89,1	23,7%
Total	376,5	100,0%

NOTA: "OTROS ACTIVOS" INCLUYE ACTIVOS ALTERNATIVOS Y "HEDGE FUNDS".
FUENTE: ESTADÍSTICAS ANUALES DE APRA, JUNIO DEL 2007.

III. RETORNOS DE LA INVERSIÓN

En los últimos cinco años en Australia, al igual que en muchos países, ha habido retornos de dos dígitos sobre las inversiones (véase la Tabla 4). Sin embargo, los

mercados de inversiones han acusado un fuerte golpe en los últimos doce meses y los fondos tendrán que anunciar a sus afiliados que en el año fiscal más reciente los retornos fueron -6.5% en promedio (algunos fondos con mejores resultados y otros con peores), lo que no los va a alegrar mucho.

El analfabetismo financiero sí tiene su lado bueno cuando la gente no entiende lo que significa -6.5.

TABLA 4
RETORNOS PROMEDIO DE LAS INVERSIONES DE LOS FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES

Período de tiempo	Retorno promedio anual
10 años hasta el 2007	8,4%
5 años hasta el 2007	10,7%
1 año hasta el 2007	14,1%
Probable 2007-2008	-6,5%

FUENTE: COMITÉ DE INVERSIONES ASFA, 2008.

IV. COMISIONES DE ADMINISTRACIÓN E INVERSIÓN

Existe un amplio rango en las comisiones anuales –de 0,5% a 3% o 4% del saldo de la cuenta– dependiendo de la estructura del fondo y de los servicios que el afiliado está pagando (tabla 5). La gente a menudo paga para entrar al mercado, por inversiones, por asesoría y por administración. Cuando un afiliado paga por los tres por medio de un producto *retail* personal, las tarifas totales pueden ascender a 3% o 5%. Si uno está pagando solamente la administración en un esquema de grupo grande, se debe considerar un 0,5%.

TABLA 5
COMISIONES PROMEDIO SEGUN TIPO DE FONDO

Tipo de fondo	Tarifas anuales como porcentaje de la cuenta
Fondo industrial	0,5 a 0,8
Sector público	0,4 a 0,5
Plan “ <i>retail</i> ” de grupo grande	0,6 a 0,8
Cuenta personal “ <i>retail</i> ”	3 (a menudo negociable)
Fondos autogestionados	5 o más (debido a costos fijos)

FUENTE: ESTIMACIONES DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES ASFA.

V. TEMAS ACTUALES

Entonces, ¿cuáles son algunos de los grandes temas? Para empezar, Australia tiene 22 millones de habitantes, pero el sistema de pensiones privadas tiene 6 millones de cuentas perdidas, abandonadas o inactivas. Aunque muchas de estas cuentas involucran saldos pequeños, la suma total involucrada es sustancial –cerca de \$A 10.000 millones– que están depositados en cuentas que nadie sabe exactamente a quién pertenecen. Hay varias razones que explican esta situación:

1. Al igual que en muchos países, puede haber una falta de preocupación de parte de los afiliados –estos cambian de trabajo y no traspasan su fondo de pensiones, especialmente si hay un monto pequeño en la cuenta–. No existe ninguna obligación para que el empleador que provee la pensión privada agregue la identificación tributaria única del empleado (que es un identificador único y muy efectivo en Australia) a la contribución obligatoria al fondo de pensiones. Los empleados pueden adjuntar un nombre o una dirección, pero sin el número tributario, por lo que errores de identificación pueden y suelen ocurrir. Por ejemplo, el empleador podría utilizar el nombre “Pauline B. Vamos” o “Pauline Vamos” y esto significará cosas distintas para distintos fondos.
2. No hay uniformidad de datos cuando una persona transfiere el saldo de una cuenta desde un fondo a otro. Una de las razones clave es que en nuestra industria aún trabajamos mucho en papel. Esto dificulta mucho el hacer negocios con los fondos, y ASFA está explorando varias medidas para hacerlo más fácil. Esto involucrará el desarrollo de métodos para que los fondos puedan interactuar con los afiliados, y entre ellos mismos, de manera electrónica. Actualmente existen casos en los que el dinero se retira electrónicamente de una cuenta bancaria y es enviado a una caja de compensación que luego tiene que emitir cheques a varios fondos de pensiones privados. Una recomendación clave de ASFA es tener uniformidad en la información que viene adjunta a las contribuciones, para luego hacer el trámite electrónicamente.

Otro tema importante es la “alfabetización financiera”. Esta incluye aspectos como la divulgación y asesoría. Si bien esto es parte de la misma ecuación, en esencia todo se trata de educación. Los miembros del fondo no desean demasiada información por adelantado. Las personas tienen momentos en los que quieren educación e información. En Australia, la provisión de asesoramiento es cara y no está fácilmente disponible, por lo que ASFA está tomando medidas para que los fondos puedan proporcionar fácilmente asesoramiento por teléfono y “en línea”. Proporcionar asesoramiento no ha sido parte de nuestro marco regular, pero podría serlo. También hemos desarrollado las hojas de información de las personas de diferentes grupos de edad. Divulgar información a una persona joven y comunicarse con ella es muy diferente a la manera de comunicarse con una persona que está cercana a la edad de jubilación. Los jóvenes piensan de manera diferente y a menudo quieren sistemas

de divulgación interactivos. En contraste, muchas personas de edad prefieren sentarse y leer el material con una taza de café al lado. La industria de Australia está adaptando las formas de proveer esa información.

La última área es el riesgo de longevidad. Todos estamos viviendo más tiempo. Sabemos que en Australia muchas personas se jubilarán con dinero suficiente. El riesgo clave y el desafío para la industria es asegurar que ese dinero dure durante toda la jubilación. No hay obligación en Australia para que las personas opten por una pensión. ASFA está sugiriendo al gobierno que se debería implementar algún tipo de incentivo para que las personas opten por una pensión en vez de una suma alzada. También estamos buscando cambios en la legislación que permitan agregar un producto previsional existente cuando uno convierte algún dinero en un producto previsional. Actualmente es común que las personas opten por dos o tres productos previsionales cuando se jubilan, lo que no facilita tener un buen ingreso en la jubilación.

VI. RECOMENDACIONES PARA OTROS PAÍSES

1. Eviten las complicaciones. Australia acaba de dedicar dos años a hacer nuestro sistema más sencillo y a la vez más complejo. Esto porque los incentivos tributarios han dependido de la edad y del ingreso del afiliado al fondo. Mantengan las cosas simples.
2. Reconozcan que aun si se tiene un sistema educacional muy bueno, la alfabetización financiera es un problema. Las personas no entienden los fondos privados ni las pensiones y tienen dificultades para comprender la jubilación. Siempre es un problema, y aspirar a la divulgación sencilla y la educación es importante. Comiencen la educación desde la juventud, en los colegios.
3. Utilicen la investigación del comportamiento financiero. Las personas no necesariamente quieren contribuir a los ahorros previsionales, por lo tanto, hagan que los planes de ahorro funcionen a través del uso de “default” o la entrega de incentivos. Provean un esquema de incentivos para los individuos, como, por ejemplo, que la rebaja en impuestos del próximo año vaya a la pensión privada a no ser que los afiliados opten por salir; la mayoría de las personas no saldrá. La flexibilidad en las opciones de inversión es absolutamente vital. La asignación amplia y a largo plazo de los activos es absolutamente vital para los buenos retornos sobre las inversiones a largo plazo.
4. Tengan regulaciones prudenciales y de conducta apropiadas, una gobernanza robusta para los fideicomisarios, y competencia. Esto generará comisiones bajas y aumentará el tamaño de la industria. También generará una recaudación eficiente y uniformidad de la información.