
KIWISAVER ESTUDIO DEL CASO DE NUEVA ZELANDA: ELECCION Y COMPETENCIA

VANCE ARKINSTALL¹

1 Vance Arkinstall es el jefe ejecutivo de la Investment Savings and Insurance Association (ISI), que representa a las administradoras de fondos y las aseguradoras e incluye entre sus miembros a todos los principales bancos de personas. Vance tuvo anteriormente los cargos de director general de Norwich Union Life Insurance (NZ) y gerente general de Westpac Financial Services. Además, fue nombrado por el gobierno de Nueva Zelanda como presidente del Periodic Report Group para revisar e informar sobre el sistema de previsual privado para la jubilación de ese país. Vance ha participado en varios grupos de trabajo del gobierno neozelandés relacionados con los seguros de vida, los ahorros y las inversiones.

PONIENDO EL TEMA EN PERSPECTIVA

Los siguientes breves comentarios podrían ser útiles para entender cómo el Kiwisaver, que se inició a partir del 1 de julio de 2007, encaja en el sistema previsional de Nueva Zelanda.

Desde 1990 Nueva Zelanda ha operado un sistema de dos pilares para la provisión de ingresos en la jubilación. El primer pilar es provisto por la New Zealand Superannuation, un fondo de pensiones público universal financiado con impuestos generales. El segundo pilar consiste en la provisión voluntaria privada por individuos para mejorar su nivel de vida en la jubilación. El sistema neozelandés de beneficencia social provee apoyo limitado en casos de especial dificultad en la jubilación.

I. LA PENSIÓN UNIVERSAL EN NUEVA ZELANDA

Nueva Zelanda ha provisto una pensión universal fija desde 1997, llamada New Zealand Superannuation (NZS). La elegibilidad se determina según la edad (65) y residencia en Nueva Zelanda. El derecho a la NZS es independiente del ingreso y no se requieren pruebas de ingreso o activos. La NZS está sujeta únicamente a tributación personal.

El nivel de la pensión para una pareja casada (véase la Tabla 1) no puede estar por debajo de 65% (es decir, 32,5% individualmente) ni por encima de 72,5% de los ingresos netos de los neozelandeses empleados. Dentro de estos límites, el nivel se ajusta anualmente según el índice de precios al consumidor (IPC).

TABLA 1
DESEMBOLSOS DEL NZS

	Desembolso por año (NZ\$, bruto – antes de impuestos)
Persona soltera (que vive sola)	18.084
Persona soltera (que comparte)	16.640
Persona casada (individualmente)	13.747
Pareja casada	27.494

FUENTE: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

No se pretende que el nivel de la NZS sea una forma completa de provisión de ingreso en la jubilación, pero sí que cumpla los objetivos de política de proveer lo siguiente:

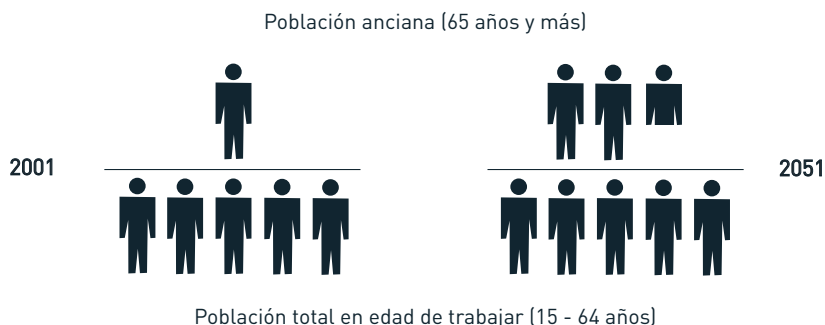
- i. Un ingreso adecuado de reemplazo en la jubilación para las personas de ingresos bajos.
- ii. Una fuente independiente de ingreso en la jubilación para los que no tienen ingresos.
- iii. Una base de ingresos para todos los jubilados, a la cual pueden agregar su propia provisión personal.

La NZS es ampliamente reconocida como exitosa cuando es comparada con criterios tradicionales para evaluar el ingreso en la jubilación: simplicidad, flexibilidad, certeza, capacidad de pago del Estado, equidad y justicia. La simplicidad de la NZS es un aspecto sobresaliente.

II. ¿CÓMO SE FINANCIA LA PENSIÓN UNIVERSAL EN NUEVA ZELANDA?

Al igual que la mayoría de los países occidentales, Nueva Zelanda está experimentando una transición demográfica hacia una estructura de edad mayor de la población. Las relaciones de dependencia cambiantes se muestran en la Figura 1.

FIGURA 1
RATIOS DE DEPENDENCIA POBLACIONAL



FUENTE: RETIREMENT INCOME REPORT (2003).

La modelación predijo que el costo fiscal de la NZS subiría inaceptablemente desde 4% del PIB hasta más de 8% del PIB en el 2050, lo cual deja dudas respecto a la capacidad de pago del Estado en el largo plazo, especialmente cuando se consideran los costos crecientes de la salud para una población que envejece.

En el 2001, el gobierno neozelandés introdujo el llamado New Zealand Superannuation Fund (NZSF) como un “colchón” para proveer financiamiento anticipado –aunque parcial– para la NZS. El gobierno actualmente asigna NZ\$ 2.000 millones por año al NZSF. Se espera que estas asignaciones continúen hasta el año 2025 aproximadamente. Después de esa fecha, los retiros del NZSF contribuirán a los costos de los pagos de la NZS y suavizarán el costo fiscal del aumento de la NZS.

El NZSF es invertido por una entidad independiente del gobierno con objetivos comerciales explícitos, responsabilidades claras y disposiciones sanas de gobernanza.

III. KIWISAVER: ELECCIÓN Y COMPETENCIA

El Kiwisaver empezó el 1 de julio de 2007. Representa un hito mundial en la concepción y diseño de las pensiones. No existen precedentes en el mundo, aunque varios países están demostrando un interés cercano en el desarrollo y éxito del Kiwisaver (el Reino Unido está proponiendo un esquema de autoafiliación que será introducido en el 2012).

El propósito de Kiwisaver, tal como se describe en la Ley Kiwisaver 2006, es: “Promover hábitos de ahorro de largo plazo y acumulación de activos por personas que no están en condiciones de gozar niveles de vida en la jubilación similares a aquellos antes de la jubilación. La ley pretende aumentar el bienestar y la independencia financiera de las personas, especialmente durante la jubilación, y proveer prestaciones de jubilación”.

El Kiwisaver fue concebido originalmente como un esquema de ahorro voluntario vinculado al salario del trabajador, diseñado para incentivar a las personas a acumular activos financieros para su uso principalmente durante la jubilación. Durante su desarrollo, evolucionó también para proveer un vehículo de ahorro fácilmente accesible para las personas desempleadas o independientes.

El Kiwisaver complementa el marco de iniciativas patrocinadas por el gobierno para aumentar la responsabilidad personal con respecto a los ahorros y apoyar a los neozelandeses jubilados. En su esencia, el objetivo del Kiwisaver es desarrollar una cultura de ahorro personal en Nueva Zelanda.

Objetivos de política

Los objetivos de política del Kiwisaver se pueden resumir así:

- i. “Mejor ingreso en la jubilación para aquellos que lo requieren”.
- ii. Aumentar el ahorro nacional, incentivando los hábitos de ahorro de largo plazo y la acumulación de activos.
- iii. Enfoque hacia el ahorro doméstico en activos financieros. Nueva Zelanda tiene el nivel más bajo de ahorros domésticos según una encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo cual puede explicarse por:
 - a. Un sesgo hacia los hogares de ingresos bajos a medios.
 - b. Los neozelandeses no están ahorrando lo suficiente para la jubilación.
 - c. Excesiva dependencia de la riqueza en viviendas (riesgos de burbuja en los bienes raíces).
- iv. Evitar la tentación constante de gastar: Nueva Zelanda tiene niveles muy altos de deuda con tarjetas de crédito.

- v. Mantener los niveles de ahorro fiscal. No hay reducciones en las contribuciones al NZSF.
- vi. Diseño sencillo, acceso fácil para todos, administración de bajo costo.
- vii. Aprovechar que mediante la disposición única de autoafiliación los empleados pueden optar por salir. Tal como se sugiere en la economía del comportamiento, la autoafiliación se basa en la psicología de la “inercia”: es muy probable que una vez que un empleado haya sido afiliado, se quede en el Kiwisaver y ahorre.

Características clave de diseño del Kiwisaver: elección y competencia

Las características claves de diseño del Kiwisaver relacionadas con la elección y competencia son las siguientes:

- i. El esquema es voluntario y abierto a todos los residentes permanentes de Nueva Zelanda menores de 65 años de edad.
- ii. “Autoafiliación” al entrar al mercado laboral o al cambiar de trabajo.
- iii. “Opción de salida” disponible en las primeras ocho semanas de un trabajo nuevo.
- iv. Pago de NZ\$ 1.000 por parte del gobierno como incentivo para entrar al Kiwisaver.
- v. Subsidio de NZ\$ 40 por año de parte del gobierno, pagado en las cuentas Kiwisaver individuales.
- vi. Elección de tasa de contribución de parte del empleado: 4% u 8% del salario.
- vii. Contribución obligatoria del empleador: 1% de los ingresos desde el 1 de abril de 2008, que aumentará 1% por año hasta un máximo de 4% desde el 1 de abril de 2011.
- viii. Personas sin empleo eligen su tasa de contribución (que puede ser muy baja).
- ix. Los fondos están bajo administración privada.
- x. Créditos tributarios de hasta un máximo de NZ\$ 20 por semana sobre contribuciones individuales a las cuentas Kiwisaver.

- xi. Ventajas tributarias al final de la inversión de los fondos.
- xii. Créditos tributarios pagables al empleador sobre contribuciones obligatorias del empleador.
- xiii. Fondos no accesibles hasta los 65 años de edad (coincide con la edad de elegibilidad para la NZS).
- xiv. Valor del fondo disponible como suma alzada al ser retirado.
- xv. Plenamente portable:
 - a. Portable entre empleadores cuando uno cambia de trabajo.
 - b. Portable entre proveedores de productos.
- xvi. Los afiliados eligen el proveedor y el fondo –conservador, equilibrado o de crecimiento– para acomodar las preferencias individuales a la relación riesgo/retorno.
- xvii. Opción de proveedor por defecto se aplica si el individuo no elige.
- xviii. Operadores por defecto (6) nombrados según proceso riguroso de ofertas operado por el gobierno.
- xix. Feriado de contribuciones; medidas disponibles para retiros en caso de “dificultades”.
- xx. Destino de una parte de la contribución a la hipoteca y subsidio para el primer hogar.
- xxi. Cumple con la legislación Kiwisaver y está aprobada y registrada por el actuario fiscal después de una extensiva revisión de la escritura fideicomisaria y la estructura de comisiones propuesta. Además de asegurar que los fondos registrados cumplen con la legislación Kiwisaver, el actuario fiscal debe corroborar que todas las comisiones y cobros han sido divulgados y que no son desmedidos (nota: Kiwisaver no ofrece ninguna garantía fiscal).

Comisiones típicas del plan Kiwisaver

La estructura de comisiones varía entre los proveedores del producto y las diferentes opciones de fondos. Las comisiones típicas de los fondos Kiwisaver aprobados se muestran en la Tabla 2.

TABLA 2
COMISIONES TÍPICAS DEL KIWISAVER

Tipo de fondo	Comisión de administración en NZ\$	Comisión de gestión (%)
Fondos por defecto (invertidos en activos de muy bajo riesgo)	3 por mes	0,70
Fondos conservadores	2 a 5 por mes	0,85
Fondos equilibrados	2 a 5 por mes	0,90
Fondos de crecimiento	2 a 5 por mes	1,00

FUENTE: PREPARADO POR EL AUTOR.

Además, se aplica una comisión de fideicomiso de 0,05% para los fondos por defecto y de hasta 0,75% (aproximadamente) para los fondos conservadores, equilibrados y de crecimiento.

Al otorgar autorización, el actuario fiscal ha permitido a algunos fondos cobrar algunas comisiones directamente al fondo. Estas se encuentran limitadas a un máximo de 0,2% en los años iniciales y deben reducirse en la medida en que los fondos bajo gestión crezcan.

Proveedores por defecto de Kiwisaver

Los proveedores por defecto del plan Kiwisaver han sido establecidos para los afiliados que no eligen o se niegan a elegir un esquema. En este sentido, la seguridad del capital es importante: son de muy bajo riesgo, con retornos bajos y comisiones bajas (nota: no hay garantías asociadas).

Los proveedores por defecto fueron seleccionados en una licitación abierta y competitiva. El fisco nombró a un panel para aconsejar la selección de los proveedores por defecto. Como resultado, se nombraron seis proveedores por defecto.

Los proveedores por defecto se benefician de un flujo automático de nuevos entrantes. Además, los nuevos afiliados del Kiwisaver son asignados a los proveedores por defecto al azar. Sin embargo, los afiliados pueden cambiarse del fondo por defecto a otro fondo sin costo adicional.

Kiwisaver: el avance hasta ahora

El esquema empezó el 1 de julio de 2007 con 33 proveedores que ofrecían 48 esquemas distintos. El Departamento del Tesoro de Nueva Zelanda calculó que en el

primer año habría 250.000 entrantes al Kiwisaver. Después proyectaron que serían 350.000. Sin embargo, hasta fines de marzo del 2008 ya había más de 500.000 afiliados inscritos en el esquema Kiwisaver.

Se espera que haya una entrada adicional de nuevos afiliados partir del 1 de abril de 2008, cuando comienzan las contribuciones obligatorias de los empleadores. Los incentivos fiscales y las contribuciones obligatorias de los empleadores proveen incentivos atractivos para inscribirse, especialmente para las personas de menores ingresos.

Por lo tanto, como ustedes pueden ver, el producto de ahorro Kiwisaver ha tenido un comienzo brillante: los fondos bajo gestión de proveedores Kiwisaver suman NZ\$ 600 millones y están aumentando rápidamente.

Kiwisaver: demografía

La demografía de Kiwisaver está dividida en partes casi iguales: 48% de hombres, 52% de mujeres (a diciembre del 2007).

Se había sugerido que sería solamente la gente mayor la que se inscribiría en la medida en que se acercaban a la jubilación. De hecho, estamos encantados con la distribución, como se puede apreciar en la Tabla 3.

TABLA 3
AFILIACIÓN A KIWISAVER SEGÚN GRUPO DE EDAD (A DICIEMBRE DEL 2007)

Perfil de edad	Personas que optan por Kiwisaver (%)
0-17	8
18-24	16
25-44	33
45-65	40

FUENTE: SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE NUEVA ZELANDA.

Se ha notado que los afiliados en promedio tienen un poco más de edad e ingresos un poco más elevados que los no afiliados.

Según los resultados de una encuesta, los incentivos del Kiwisaver estimularon una inscripción de 31% y se señala que asegurar un ingreso en la jubilación motivó a 63% (ambas motivaciones no son mutuamente excluyentes). La capacidad de pago es declarada como la principal razón para no inscribirse (24% de las personas entrevistadas).

Administración centralizada del Plan Kiwisaver: el papel del Servicio de Impuestos Internos

El Servicio de Impuestos Internos de Nueva Zelanda es el regulador central del esquema Kiwisaver y tiene las siguientes funciones:

- i. Proveer información sobre el Kiwisaver a los empleadores para distribución entre los empleados.
- ii. Administrar el proceso de opción de salida.
- iii. Recibir las contribuciones de los empleadores y pagar a los proveedores (con intereses).
- iv. Administrar las excepciones a contribuciones.
- v. Pagar el incentivo fiscal (contribución de NZ\$ 1.000 en cada cuenta).
- vi. Pagar créditos tributarios sobre contribuciones individuales a cada cuenta Kiwisaver.
- vii. Pagar créditos fiscales a los empleadores sobre contribuciones obligatorias del empleador desde abril del 2008.
- viii. Pagar el subsidio de NZ\$ 40 en las cuentas individuales Kiwisaver.
- ix. Asignación de esquemas por defecto (cuando la persona no elige un proveedor).
- x. Como administrador central, el Servicio de Impuestos Internos está financiado por el gobierno (no se cobra a los esquemas Kiwisaver).

IV. LOS DESAFÍOS

Los desafíos del futuro son los siguientes:

- i. La durabilidad y sostenibilidad del sistema. Habrá elecciones gubernamentales en el 2008 y no está claro cuál será la actitud del nuevo gobierno. Además, la turbulencia del mercado financiero tendrá un efecto sobre los ahorristas y los proveedores.

- ii. Productividad económica y crecimiento. Es importante convertir los fondos bajo administración en inversiones productivas de empresas neozelandesas.
- iii. La importancia de la educación y la alfabetización financiera. La Comisión de Jubilación ha elaborado una gama de herramientas y servicios de apoyo para desarrollar una estrategia de alfabetización financiera a escala nacional.