



El sistema de pensiones en Nueva Zelanda

Autoras

Christine Weidenslaufer
cweidenslaufer@bcn.cl

Pamela Cifuentes
pcifuentes@bcn.cl

Con la colaboración de:
Paola Truffello
Paola Álvarez

Nº SUP: 127348

Comisión

Elaborado para la
Comisión de Trabajo y
Previsión Social del
Senado.

Resumen

El sistema previsional de Nueva Zelanda consta de tres pilares: pensión estatal básica no contributiva; planes ocupacionales y el plan KiwiSaver; y planes de ahorro privado complementarios. Kiwisaveres un plan de ahorro voluntario de pensiones administrado por proveedores privados, introducido en 2007. Actualmente pertenecen a él, el 80% de los neozelandeses de entre 18 y 64 años. Al plan se accede principalmente a través del trabajo dependiente (con opción de retiro en un inicio), pero también pueden acceder a él los trabajadores independientes en forma voluntaria (75,3% de trabajadores dependientes cotizantes versus 29,1% de independientes cotizantes). Por ser voluntario, no todos los miembros del sistema cotizan efectivamente en él.

Hasta el año 2015, quienes ingresaban recibían del gobierno un subsidio inicial de NZD 1.000. Hoy entrega un subsidio de hasta NZD 521 a lo largo de un periodo de tiempo. La cotización base es del 6% de los ingresos, dividido por mitades entre empleador y trabajador, pero pudiendo el trabajador seleccionar una tasa de contribución personal más alta del 4%, 6%, 8% o 10%, respectivamente.

Se han realizado diversas recomendaciones de mejora del sistema, destinadas a aumentar la participación de los trabajadores independientes e incentivar el ahorro, como:

- Mejorar los incentivos económicos de ingreso (aumento del subsidio estatal de NZD 521),
- Aportar dos dólares por cada dólar ahorrado, hasta un tope de NZD 2.000 y
- Ajustar la cantidad de tiempo que la contribución estatal estaría disponible para cada cotizante (solo durante los primeros 12 años en los que el cotizante es elegible).

Reformas recientes en este mismo sentido han incluido:

- Aumento de la cobertura (ingreso) más allá de los 65 años.
- Aumento de las opciones de porcentaje de cotización del trabajador (de solo 3% a 4%, 6%, 8% o 10%).
- Aumento de opciones de retiro de los fondos para los cotizantes de entre 60 y 64 años (previamente bloqueados).

Introducción

A expresa solicitud de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, se analiza la regulación extranjera referida al sistema previsional de Nueva Zelanda, particularmente respecto del sistema KiwiSaver. Se destacan las recomendaciones que han realizado la autoridad financiera y organismos relacionados con el fin de aumentar la base de cotizantes y sus contribuciones, especialmente enfocado en los trabajadores independientes.

Se advierte que las regulaciones consultadas utilizan el masculino como género no marcado¹. Así, cuando utilizan los términos "trabajador", "empleador", entre otros, incluyen también al género femenino, es decir, a "trabajadora", "empleadora". Se excepcionan los casos donde se distingue explícitamente en la norma entre un género y otro.

Las traducciones son propias y la conversión de monedas se realizó a través del sitio <https://www.xe.com/>, al 26 de agosto de 2020.

I. Breve referencia al sistema de pensiones neozelandés

El sistema de pensiones de tres pilares de Nueva Zelanda comprende: en el primer pilar, una pensión estatal no contributiva (llamado "*New Zealand Superannuation*" o NZS); en el segundo pilar, los planes ocupacionales y el plan KiwiSaver; y en el tercer pilar, los ahorros previsionales privados complementarios (Wilmington plc, 2020).

1. Primer pilar: la pensión pública básica

El sistema público de pensiones de Nueva Zelanda, se financia con impuestos generales y no hay contribuciones específicas a la seguridad social (OECD, 2019b:3).

Los requisitos para acceder a la pensión pública son tener diez años de residencia en el país², desde los 20 años (incluidos cinco años después de los 50 años), a partir de los 65 años (OECD, 2019b:1).

Desde el 1 de abril de 2018, la pensión básica para una persona que vive sola fue de 463,04 dólares neozelandeses (NZD) [\$239.713 pesos chilenos, CLP] brutos por semana, mientras que para 2017/18, la tasa fue de NZD 450,10 [CLP \$233.078]. El aumento se debe en parte al proceso normal de ajuste anual (según el IPC y en proporción al ingreso mínimo) y en parte a un compromiso del Gobierno. Esto

¹ Según la RAE (2009), "el uso genérico del masculino se basa en su condición de término no marcado en la oposición masculino / femenino".

² A partir de enero de 2019, el requisito de residencia de "cinco años después de los 50 años" puede cumplirse mediante la residencia, no solo en Nueva Zelanda, sino también en uno o más de los siguientes territorios: las Islas Cook, Niue o Tokelau. Sin embargo, el requisito de residencia de "diez años después de los 20 años" aún debe cumplirse utilizando la residencia en Nueva Zelanda (OECDa, 2019: 58).

da una pensión total de NZD 24.078 [CLP \$12.462.997] brutos por año, equivalente a alrededor del 40% de los ingresos brutos promedio (OECD, 2019b:1)³.

No existe una edad de jubilación obligatoria, sin embargo, las personas no pueden reclamar la pensión antes de los 65 años. A su vez, dado que la recepción de la pensión pública no depende de la jubilación, es posible combinar pensión y empleo. A septiembre de 2018, el 24,1% de las personas mayores de 65 años tenía un trabajo remunerado. Por tanto, no existe ninguna ventaja en aplazar la reclamación de la pensión ni se permiten reclamaciones retroactivas (OECD, 2019b:2).

2. Segundo pilar: los planes de pensiones ocupacionales y el sistema KiwiSaver

De acuerdo con la OCDE, la cobertura de los planes de pensiones ocupacionales en Nueva Zelanda viene cayendo desde hace algún tiempo. La proporción de los que participan en planes patrocinados por el empleador, como porcentaje de la población activa empleada, se redujo del 13,89% en 2003 al 9,98% en 2012. Estos planes no están subvencionados por el gobierno (OECD, 2019b:2). Así, mientras la cobertura de los planes de pensiones ocupacionales continúa disminuyendo, la del plan de ahorro voluntario en el lugar de trabajo, KiwiSaver, ha seguido creciendo (OECD, 2019b:1).

a) Creación del sistema

Hacia finales de 2018, cuatro países habían introducido, a nivel nacional, programas de inscripción automática en un plan de pensiones de capitalización individual, con opción de exclusión: Italia (2007), Nueva Zelanda (2007), Reino Unido (2012) y Turquía (2017) (OCDE, 2019a: 206).

El sistema KiwiSaver se crea legalmente el 2006 (*KiwiSaver Act 2006*), como un sistema de plan de ahorro, de contribución definida y subsidiada, que complementa el *New Zealand Superannuation* (NZS), ayudando a aumentar los ingresos de jubilación de una persona. Fue introducido el 1 de julio de 2007 y para el 31 de marzo de 2018, aproximadamente el 80% de los neozelandeses de entre 18 y 64 años había ingresado a dicho sistema (OECD, 2019b:2).

Al 2019, el número total de miembros de KiwiSaver es de 2.934.268, un 3,1% más que el año anterior (FMA, 2019:3).

b) Acceso

Los trabajadores dependientes de entre 18 y 65 años se inscriben automáticamente en un plan KiwiSaver en su lugar de trabajo, y tienen desde la segunda hasta la octava semana de su empleo para optar por no participar en el plan (KiwiSaver, 2020).

³ En 2018 se introdujo un subsidio de energía en invierno, que se paga automáticamente a los pensionistas y beneficiarios (del 1 de mayo al 1 de octubre) para ayudar con el costo de calefacción de una casa (equivalente a 20,46 dólares neozelandeses por semana para una persona soltera sin hijos, no imponible). Asimismo, las personas mayores de escasos recursos también pueden acceder a un subsidio habitacional, que cubre el 70% de los gastos residenciales sobre cierto umbral (de 100 dólares neozelandeses a la semana, al 1 de abril de 2018 para una persona sola que arrienda), hasta un límite que varía según la región y la composición del hogar (OECD, 2019b:1).

Los trabajadores independientes, en cambio, pueden optar voluntariamente por abrir una cuenta KiwiSaver a través de cualquier proveedor (administradoras privadas). Una vez que se haya unido, no podrá cancelar la suscripción (KiwiSaver, 2020).

c) Cotización

La tasa de cotización mínima predeterminada para este plan es del 6% de los ingresos, dividida en partes iguales entre trabajadores y empleadores. Los trabajadores pueden seleccionar una tasa de contribución personal más alta del 4%, 6%, 8% o 10% (OECD, 2019b:2).

El gobierno entrega un subsidio a los ahorrantes que cumplen ciertas condiciones, hasta un máximo de NZD 521 [CLP \$269.953] al año. Hasta mayo de 2015, quienes ingresaban a KiwiSaver también recibían una contribución de NZD 1.000 [CLP \$517.660] (OECD, 2019b:2).

Se destaca asimismo que, al 2018, 1.748.802 miembros de KiwiSaver cotizan en el sistema, mientras que 1.185.466 participan en él sin contribuciones (FMA, 2019:7).

d) Retiro de los fondos

El cotizante puede retirar todos sus fondos cuando alcanza la edad de elegibilidad, que actualmente es de 65 años (Inland Revenue, 2020), y tiene derecho a recibir una suma global, no una pensión (OECD, 2019b:2).

Si bien los fondos generalmente están “bloqueados” hasta los 65 años, existen disposiciones que permiten retirar algunos fondos antes, para ayudar con la compra de una primera casa o en casos de dificultades financieras, muerte, enfermedad grave o emigración permanente (OECD, 2019b:2).

De hecho, según la Autoridad del Mercado Financiero (*Financial Markets Authority*, FMA), KiwiSaver estaría desempeñando un papel cada vez más importante para ayudar a los neozelandeses a comprar su primera casa. Durante el año, 39.617 compradores de primera vivienda retiraron un total de NZD 953 millones, un aumento del 32% con respecto a los NZD 723 millones del año anterior (FMA, 2019:4). En el caso del retiro por haberse alcanzado la edad de elegibilidad, un 43% de los retiros correspondió a esta causa (NZD 1.042,4 millones) y un 7% a dificultades financieras (NZD 107.9 millones) (FMA, 2019:6).

Debido a que este plan de pensiones es relativamente nuevo, los saldos de retiros son bajos: las 19.300 personas que dejaron de utilizar KiwiSaver en un año -hasta el 31 de marzo de 2018- retiraron un promedio de NZD 37.900 [CLP \$19.608.204] (OECD, 2019b:2).

3. Tercer pilar: los planes de ahorro previsional privados complementarios

Las pensiones ocupacionales complementarias de carácter privado se proporcionan a través de planes de jubilación, sea de forma independiente o como parte de un fideicomiso principal. El número total de

planes de jubilación registrados estarían en constante disminución, lo que se debería a que dichos planes se están transfiriendo a acuerdos multi-empleador, para ahorrar costos de administración y de cumplimiento mediante la subcontratación (Wilmington plc, 2020).

II. Propuestas y reformas para el aumento del número de cotizantes, las cotizaciones y la cobertura de los planes de pensiones

1. Recomendaciones para aumentar el ingreso de cotizantes independientes en KiwiSaver

El último informe de la Comisión para la Capacidad Financiera de Nueva Zelanda (*The Commission for Financial Capability, CFFC*)⁴, *Data report for the Review of Retirement Income Policies 2019*, informa que, dentro de los predictores que determinan quiénes se afilian al sistema KiwiSaver -empleo, edad, género o etnia-, el empleo fue el predictor predominante. De los trabajadores dependientes, el 75,3% estaba en KiwiSaver y cotizaban, mientras que solo el 29,1% de los independientes lo hacía (CFFC, 2019a).

Tabla N° 1. Afiliación en KiwiSaver por status del empleo

Registro en KiwiSaver	Trabajadores independientes*	Trabajadores dependientes	Total
Sí, estoy en KiwiSaver y cotizo	29,1%	75,3%	59,2%
Sí, estoy en KiwiSaver pero no cotizo	36,3%	8,6%	18,2%
No estoy en KiwiSaver	34,6%	16,1%	22,5%
Total	100%	100%	100%

* incluye contratistas, trabajadores autónomos y dueños de negocios. Fuente: CFFC, 2019b.

Este vínculo entre KiwiSaver y trabajadores dependientes se explicaría, de acuerdo con lo señalado en el informe, por el diseño de ese sistema: inscripción automática, contribuciones automáticas y contribuciones del empleador solo para los trabajadores dependientes. En cambio, los trabajadores independientes, contratistas, dueños de negocios, padres que se quedan en casa para labores de cuidado, quedan excluidos y solo acceden cuando ellos efectúan sus propias contribuciones, lo que hace que el sistema no incentive su ingreso (CFFC, 2019a).

⁴ *The Commission for Financial Capability* es una organización independiente, financiada por el gobierno, cuyo objetivo es “ayudar a las personas a salir adelante financieramente”. Entre sus funciones se encuentra revisar e informar al Ministro de Comercio y Asuntos del Consumidor cada tres años, sobre la jubilación y las políticas de ingresos implementadas por el gobierno (CFFC, 2019a).

Se debe considerar que actualmente el Gobierno neozelandés aporta 50 centavos por cada dólar aportado por un afiliado, hasta un máximo de NZD 521 [CLP \$269.953] anuales, para las personas entre 18 y 65 años. Los trabajadores dependientes además reciben las contribuciones del empleador. Por su parte, los trabajadores independientes tienden a tener ingresos desiguales y sus negocios con frecuencia tienen demandas sobre su capital. La idea de unirse a KiwiSaver y contribuir con su dinero en efectivo (dinero que podrían necesitar cuando su negocio sufra un período de escasez), sumado a ese máximo de NZD 521 por año pareciera un incentivo insuficiente para alentar a los autónomos a unirse a KiwiSaver y mucho menos a contribuir (Hawes, 2019).

En ese contexto, la Comisión de Capacidad Financiera, como parte de la revisión trienal que debe realizar de las políticas de ingresos para la jubilación, elaboró el año pasado un informe (*2019 Review of Retirement Income Policies*). Este le fue entregado al Ministro de Comercio y Asuntos del Consumidor, en diciembre de 2019 y posteriormente se presentó al Parlamento, haciéndose público en enero de 2020 (CFFC, 2019b).

Dentro de sus Recomendaciones, la CFFC se refiere específicamente al sistema KiwiSaver y a los cotizantes voluntarios (Recomendación N° 6). Señala que este sistema siempre se ha centrado en los trabajadores dependientes, mientras que los trabajadores independientes, según sugieren las cifras, se encuentran excluidos del sistema, probablemente por insuficiencia de ingresos, falta de información o falta de motivación. Agrega que los independientes merecen especial atención: representan cerca del 15% de la fuerza laboral de Nueva Zelanda, pero casi dos tercios no contribuyen y corren el riesgo de no comprometerse adecuadamente para prepararse para la jubilación (CFFC, 2019b).

Por lo tanto, la CFFC recomienda al Gobierno que aumente su aportación de contribuciones voluntarias al sistema KiwiSaver, a una cantidad que significativamente incentive con mayor probabilidad el ahorro. Por ejemplo, aportar dos dólares por cada dólar ahorrado, hasta un tope de NZD 2.000 [CLP \$1.032.836] por año. Además, en lugar de un pago anual se recomienda un pago mensual, ya que cuando las personas no saben cómo sus acciones afectan los resultados, la retroalimentación del ahorro es menos efectiva (CFFC, 2019b).

Por último, el informe señala que el costo para el Gobierno puede mantenerse bajo, ajustando la cantidad de tiempo que la contribución estatal estaría disponible para cada cotizante. Así, en lugar de ofrecer los actuales NZD 521 por hasta 47 años, podría estar disponible este incentivo solo durante los primeros 12 años en los que el cotizante es elegible. Después de eso, el cotizante se acostumbraría a contribuir y probablemente continuará haciéndolo, aunque el incentivo del gobierno haya terminado (CFFC, 2019b).

2. Reformas recientes al sistema de KiwiSaver

a. Aumento de cobertura por edad

La cobertura de los regímenes voluntarios se ha ampliado recientemente en Bélgica, Alemania, Lituania, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia y Turquía. En este sentido, a partir de 2019, Nueva Zelanda permitió que las personas mayores de 65 años pudieran unirse a KiwiSaver (OECD, 2019a:34).

b. Aumento de opciones de porcentaje de cotización

A partir del 1 de abril de 2013, la tasa de contribución mínima para los planes KiwiSaver había sido del 6% dividido entre empleador (3%) y trabajador (3%). Sin embargo, desde de abril de 2019, los cotizantes pueden seleccionar una tasa de contribución personal más alta del 4%, 6%, 8% o 10% de su salario (OECDa, 2019: 208).

c. Aumento de opciones de retiro de los fondos “bloqueados”

Si el cotizante se unió a KiwiSaver antes del 1 de julio de 2019 y tenía entre 60 y 64 años de edad, sus fondos estaban bloqueados durante 5 años (es decir, no podía retirar sus fondos al cumplir los 65 años). Pero, a partir del 1 de abril de 2020, el cotizante puede (Inland Revenue, 2020):

- optar por no participar en cualquier momento después de los 65 años (y retirar sus ahorros) o,
- mantener sus fondos en KiwiSaver durante el período completo de 5 años y retirarlos después.

Cuando el cotizante elige excluirse del período de bloqueo de 5 años deja de recibir la contribución del gobierno (GVC) y su empleador deja de contribuir a su KiwiSaver (Inland Revenue, 2020).

Referencias

Financial Markets Authority, FMA (2019). KiwiSaver Annual Report 2019. Disponible en: <http://bcn.cl/2k0yz> (agosto, 2020).

Hawes, Martin (2019), KiwiSaver is avoided by the self-employed even though they need it just as much as everyone else. Disponible en: <http://bcn.cl/2k0xx> (agosto, 2020).

Inland Revenue (2020). KiwiSaver. Disponible en: <https://www.govt.nz/browse/tax-benefits-and-finance/kiwisaver/> (agosto, 2020).

OECD (2019a). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-enpp> (agosto, 2020).

(2019b). Pensions at a Glance 2019. Country profiles: New Zealand. Disponible en: <https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2019-country-profile-New-Zealand.pdf> (agosto, 2020).

The Commission for Financial Capability, CFFC (2019a). Data report for the Review of Retirement Income Policies 2019. Disponible en: <http://bcn.cl/2k08z> (agosto, 2020).

(2019b). 2019 Review of Retirement Income Policies. Disponible en: <http://bcn.cl/2k09y> (agosto, 2020).

Wilmington plc (2020). Pension System in New Zealand. Disponible en: <http://bcn.cl/2k0yb> (agosto, 2020).

Normas citadas

- *KiwiSaver Act 2006*. Disponible en: <http://bcn.cl/2k08k> (agosto, 2020).
- *New Zealand Superannuation and Retirement Income Act 2001*. Disponible en: <http://bcn.cl/2k09m> (agosto, 2020).

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)