issa | ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estudio de caso sobre la crisis

Nueva Zelandia

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 la Tesorería y del Ministerio del Desarrollo Social de Nueva Zelandia.

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.

Primera publicación en 2010.
© Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2010

Estudio de caso de la AISS sobre la crisis: Nueva Zelandia

Resumen

Si bien Nueva Zelandia se encontraba en una situación de declive económico antes de la crisis, el deterioro global contribuyó claramente a una recesión que se prolongó a lo largo de cinco trimestres sucesivos hasta junio de 2009. Los niveles de desempleo se correlacionaron estrechamente con el declive económico, elevándose del 3,8 por ciento, en 2008, al 6 por ciento, en 2009. Además, los fondos de pensiones fueron también duramente golpeados, registrándose un -26,2 por ciento en términos nominales, en 2008.

Como respuesta, el Gobierno optó por unas iniciativas ejemplares amplias y profundas, que incluyeron la aceleración de los proyectos de infraestructura, unos programas de ayuda a las PYME por valor de USD[*] 352 millones, la expansión de subsidios laborales y regímenes de trabajo, tanto para los desempleados como para los empleados. Cerca de la mitad de los gastos generales del Gobierno sigue destinada a la protección social y a los gastos en salud.

Sin embargo, existe una continua preocupación de que el deslucido crecimiento de los ingresos del Gobierno, combinado con unos gastos públicos elevados que se esperaban para 2010-11, pusieran en peligro los niveles de unos regímenes generosos de seguridad social pagados con cargo al Superfund, el fondo soberano patrimonial del país. Dado que el gran régimen de pensiones no contributivas de Nueva Zelandia está financiado con cargo a los ingresos gubernamentales, una mejor gestión planificada del Superfund debería contribuir a garantizar que cualquier intento de mitigar la crisis no pusiera en riesgo la utilización de recursos que, de otro modo, se asignarían a la seguridad social.

Instituciones de seguridad social comprendidas

El Ministerio del Desarrollo Social (*Ministry of Social Development*) (Trabajo e Ingresos) administra las pensiones y las prestaciones, a través de sus oficinas locales. El Ministerio de Hacienda administra las prestaciones de licencia parental pagada obligatoria y los créditos fiscales por los hijos.

Panorama del sistema de seguridad social

Junto con su vecina Australia, Nueva Zelandia es uno de los pocos países de la región de Asia y el Pacífico en los que las cargas fiscales generales financian en su totalidad las prestaciones de seguridad social y las pensiones. Aparte de un *pay-as-you-earn* (PAYE) de la Corporación de Indemnización de Accidentes del Trabajo (*Accident Compensation Corporation* (ACC)), régimen que otorga una compensación en caso de un accidente en el trabajo o en otro sitio, la seguridad social es, en gran parte, no contributiva, financiándose con cargo a los impuestos generales y no a las cotizaciones directas del empleador y del trabajador.

[*] USD: Dólares de los Estados Unidos.

Las prestaciones de seguridad social como las de desempleo, las pensiones, las de enfermedad, de maternidad y de invalidez, se conceden con independencia de la trayectoria laboral, si bien existen los criterios de elegibilidad y la prueba de recursos. Por ejemplo, aunque las prestaciones de desempleo no tienen un período máximo durante el cual puedan pagarse, se pagan sólo después de un período mínimo de residencia (dos años) en Nueva Zelandia.

Las jubilaciones nacionales (pensiones públicas para los mayores de 65 años) se pagan mediante un sistema de primer pilar, de tasa fija, universal y se requiere un período de residencia de diez años a partir de los 20 años de edad, cinco de los cuales deben ser después de los 50 años (*US Government*, 2010). Esto hace que el derecho a la pensión de vejez sea relativamente fácil

El fondo de inversión de las jubilaciones de capitalización de Nueva Zelandia (un fondo soberano patrimonial que en adelante llamaremos *Superfund*) se financia con los ingresos procedentes de los impuestos y está concebido para allanar (es decir, amortiguar) los futuros aumentos del costo de las pensiones, efectuando antes unas cotizaciones a un fondo de inversión (AISS, 2009).

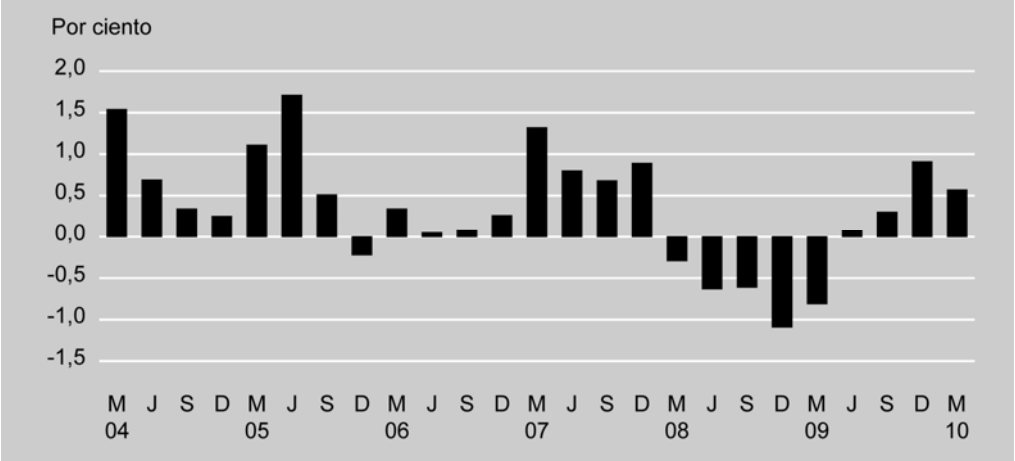
Impacto de la crisis

La economía y la fuerza de trabajo

Según *Statistics New Zealand*, el país se encontraba en una situación económica de declive antes de la crisis financiera internacional. A lo largo de 2008 y de principios de 2009, se produjo una contracción de la economía. Los detonadores iniciales de la recesión de 2008, fueron factores nacionales, incluidas la sequía y una política monetaria restrictiva para combatir las crecientes presiones de la inflación en aquel momento.

Sin embargo, el impacto del deterioro económico global, si bien significativo, fue menor que en el caso de las naciones más desarrolladas. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sólo Australia y Polonia tuvieron unos descensos menores de la producción real que cuando comenzara la crisis. El desempeño de Nueva Zelandia se vio apoyado por un sistema financiero solvente, por el crecimiento de unos socios comerciales clave, como China y Australia, por unas importantes exportaciones de materias primas y por un descenso de la emigración. Estos factores contribuyeron a sacar a Nueva Zelandia de la recesión en el trimestre de junio de 2009. Aunque el inicio de la recuperación, a mediados de 2009, se atenuó, reunió fuerzas en el trimestre de diciembre, con un crecimiento del 0,8 por ciento (*New Zealand Treasury*, 2010). Esto se ilustra en la figura 1.

Figura 1. ***Producto interior bruto, 2004–2010 (cambio trimestral)***



Fuente: US Government (2010).

Según *Statistics New Zealand* (2010a), la actividad económica llegó al 0,6 por ciento en el trimestre de marzo de 2010. Sin embargo, el producto interior bruto se contrajo al 0,4 por ciento en el año que finalizó en marzo de 2010, en comparación con el año que había finalizado en marzo de 2009. Esto viene a destacar el hecho de que la economía no había regresado aún al nivel de actividad anterior a la recesión.

Los niveles de desempleo se correlacionaron estrechamente con el deterioro económico. El desempleo aumentó, del 3,8 por ciento, en marzo de 2008, cuando la economía se había contraído al principio, para alcanzar un pico del 7,2 por ciento en diciembre de 2009. En el trimestre de marzo de 2010, la tasa de desempleo cayó al 6,0 por ciento. Esta fue la primera caída, tanto del número de personas desempleadas, como de la tasa de desempleo, desde el trimestre de diciembre de 2007, y la mayor caída de la tasa de desempleo registrada desde que se diera inicio, en marzo de 1986, a la Encuesta de Hogares (*Statistics New Zealand*, 2010b). Sin embargo, en el trimestre de junio, se asistió a un ascenso del desempleo adaptado estacionalmente al 6,8 por ciento, lo que reflejaba la volatilidad del mercado laboral (*Statistics New Zealand*, 2010c).

Rendimiento de las inversiones

El *Superfund* alivia la carga tributaria entre las generaciones, mediante la inversión de las cotizaciones percibidas durante el período inicial del Fondo, y a través de la rentabilidad generada a lo largo de las décadas de inversiones, mediante el crecimiento del tamaño del Fondo. En un determinado momento – en la actualidad, a partir de 2031 – el Gobierno comienza a efectuar retiradas del Fondo para ayudar a cubrir el costo de la jubilación en ese momento.

La "capitalización" del futuro costo de las jubilaciones significa, de este modo, que los futuros gobiernos no tendrán que pedir tanto a los futuros cotizantes (o a otras fuentes, como a través del aumento de la deuda) para satisfacer el costo de la jubilación cuando ésta aumente de manera más marcada.

La recesión global tuvo un impacto significativo en la cartera del *Superfund*. La rentabilidad para el año al 30 de junio de 2009 fue del -22,1 por ciento (véase el cuadro 1). Se incluyeron en este período los dos peores trimestres de la historia del rendimiento del fondo, así como el

único trimestre mejor. Este rendimiento no se desalineó de los índices para los valores globales de gran capitalización en el mismo año, que cayeron al 24 por ciento, uno de los peores rendimientos registrados (*New Zealand Superannuation Fund*, 2010).

Cuadro 1. ***Rendimiento de las inversiones del Superfund, 2009***

30/06/2009	Valor del mercado			Ydt fiscal			Rentabilidad anualizada desde el inicio		
	USD (millones)	%	Indicador de referencia	Rentabilidad	Indicador de referencia	Diferencia	Rendimiento	Indicador de referencia	Diferencia
Valores de Nueva Zelandia	538	6,2%	7,5%	-9,7%	-10,6%	0,8%	7,2%	5,1%	2,1%
Valores con una alta capitalización	2.596	30,1%	32,0%	-31,0%	-23,8%	-7,2%	1,7%	3,4%	-1,7%
Valores con una baja capitalización	600	7,0%	5,5%	-32,6%	-22,2%	-10,4%	2,4%	3,4%	-0,9%
Mercados de valores emergentes	340	3,9%	3,0%	-33,4%	-30,9%	-2,5%	13,4%	14,7%	-1,3%
Bonos de Nueva Zelandia	43	0,5%	17,0%	10,2%	10,3%	-0,2%	6,6%	6,6%	0,0%
Bonos del exterior	1.372	15,9%		8,7%	9,1%	-0,4%	7,3%	8,3%	-0,9%
Metálico	570	6,6%	0,0%	5,8%	5,5%	0,3%	6,8%	6,6%	0,2%
Bienes inmuebles	807	9,4%	10,0%	-32,4%	-34,6%	2,1%	-1,5	-2,1%	0,6%
Infraestructuras	540	20,4%	25,0%	-26,7%			0,2%		
Capital riesgo	98			-14,1%			5,7%		
Materias primas (1,2)	361			-47,7%	-49,3%	1,6%	-5,0%	-6,0%	1,0%
Madera (1,3,4)	788			15,2%			11,8%		
Fondo Total	8.625	100%	100%						
Rentabilidad v puntos de referencia de clase de activos medios ponderados				-22,1%	-17,5%	-4,6%	3,9%	4,6%	-0,8%
Rentabilidad v objetivo del Fondo de más efectivo 2,5 %				-22,1%	8,0%	-30,1%	3,9%	9,1%	-5,3%

Fuente: New Zealand Superannuation Fund (2010).

1) Otros activos de crecimiento, materias primas y madera tienen una asignación de activos combinados de referencia.
2) Las inversiones en materias primas comenzaron en agosto de 2005.
3) Las inversiones en madera comenzaron en octubre de 2005.
4) Los activos generados por la madera sólo se valúan periódicamente.

Capacidad administrativa

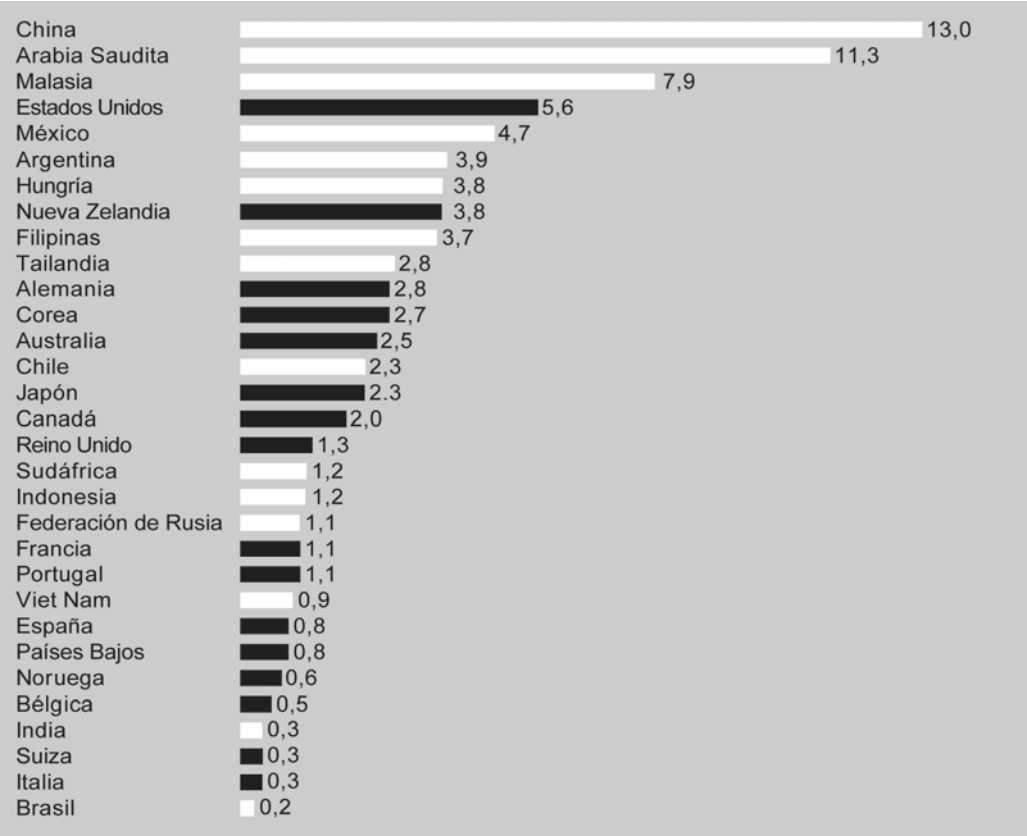
El Gobierno mantuvo los derechos a la seguridad social, a pesar de un déficit fiscal considerable (las estimaciones provisionales sitúan el déficit en el 5 por ciento del PIB en 2009 (EIU, 2010) y un desempleo más elevado. Los ingresos fiscales son más bajos (se prevé una caída de los impuestos netos de aproximadamente USD 42 billones en 2008 a un proyectado descenso de NZD* 56 billones en 2011, antes de su ascenso por encima de USD 43 billones en 2013), siendo mayor el gasto en prestaciones de la seguridad social, como consecuencia de la crisis. También se ha producido una demanda de personal adicional de atención al público para el suministro de seguridad social y de servicios del empleo; se desplegó un número aproximado de 300 empleados adicionales, a efectos de aumentar la asistencia en la búsqueda de empleo y los seminarios.

* NZD: Dólares de Nueva Zelandia.

Respuestas a la crisis

Como porcentaje del PIB, el paquete fiscal total de Nueva Zelandia en 2009 fue del 3,8 por ciento (OIT, 2009). En los países desarrollados, éste es relativamente generoso (como se describe en la figura 2). Así, a efectos de contención del creciente déficit presupuestario del país, el Gobierno anunció, el 28 de mayo de 2009, que se suspenderían los pagos anuales regulares al *Superfund* hasta que existiera un superávit presupuestario. Es probable que los proyectos del Ministerio de Hacienda que contribuyen al *Superfund* se suspendan durante nueve años, esperándose que se reanuden las cotizaciones en 2018/19.

Figura 2. ***Paquete fiscal como porcentaje del PIB in 2009***



Fuente: OIT (2009).

Dentro del paquete fiscal, existen varias iniciativas amplias y profundas:

Aceleración de los proyectos de infraestructura

El Gobierno aprobó la aceleración de un paquete de proyectos de infraestructura listo para su aparición, que abarca los sectores de la vivienda, del transporte, de la educación y de la energía, por un costo estimado en cerca de USD 352 millones. Algunos de esos proyectos, por un valor estimado de unos USD 71 millones, comenzaron en 2010.

Ayuda a las empresas

El Gobierno también anunció un paquete de ayuda de USD 352 millones para las pequeñas y medianas empresas (que componen la mayor proporción de empresas), a efectos de mejorar el entorno empresarial. El paquete incluye los siguientes elementos:

- una serie de 11 recortes fiscales a un costo de USD 480 millones a lo largo de cuatro años;
- una expansión del régimen de crédito a la exportación;
- una jurisdicción ampliada al Tribunal de conflictos, para reducir el número de conflictos que pasan por largos procesos judiciales;
- una expansión de los servicios de asesoramiento empresarial y un requisito de pago rápido a los organismos gubernamentales;
- una garantía de financiación al por mayor y unas garantías de depósito al por menor para el sistema bancario.

Mercado laboral y seguridad social

El Gobierno aplicó muchos cambios para sostener directamente la demanda de trabajo, incluso a través de la expansión de subsidios laborales y de la expansión de regímenes laborales de corta duración (OCDE, 2009).

Las principales medidas vinculadas con la seguridad social, son las siguientes:

1. El paquete de asistencia ReStart

   Una iniciativa que brinda apoyo para encontrar trabajo y una asistencia financiera adicional para las personas que hubiesen sido despedidas. El ReStart brinda una asistencia temporal de hasta 16 semanas, o hasta que el beneficiario encuentre otro puesto a tiempo completo (lo que ocurra antes).

2. El régimen de apoyo al trabajo (o nueve días de una quincena)

   El Ministerio del Desarrollo Social efectúa un pago directo a los empleadores para complementar los ingresos de los trabajadores que hubiesen aceptado reducir las horas de trabajo a diez horas por quincena hasta 6 meses (Ministerio del Desarrollo Social, 2010c). A partir del 27 de abril de 2009, se amplió el Régimen de Apoyo al Empleo para incluir a los empleadores con 50 o más trabajadores.

3. El paquete de oportunidades para los jóvenes

   El paquete de oportunidades para los jóvenes está dado por una serie de iniciativas por un valor de USD 107 millones, anunciadas en agosto de 2009, que aportan empleo y oportunidades de formación a las personas de edades comprendidas entre los 16 y los 24 años, hasta finales de 2011. En particular, las iniciativas de Job OPS y Community Max subvencionan el empleo de los jóvenes con baja capacitación en programas empresariales y comunitarios. Las iniciativas se dirigen a fomentar la confianza y la disciplina, a integrar a los jóvenes en sus comunidades, a impartir una formación idónea y pertinente, a desarrollar la capacitación laboral y a evitar la dependencia de largo plazo (Ministerio del Desarrollo Social, 2010d).

4. Las futuras reformas de Focus

El 23 de marzo de 2010, el Gobierno anunció un paquete integral de reformas encaminado a romper el ciclo de la dependencia. Cumple los compromisos antes de la elección, reajustando las expectativas, las obligaciones y los incentivos. Se espera que las personas que aún perciben prestaciones de desempleo después de un año, vuelvan a solicitarlas, y se pedirá a los padres solos que perciben la prestación para fines domésticos, cuyo hijo más joven tenga seis años, que busquen un trabajo a tiempo parcial. En 2011, los beneficiarios de prestaciones de enfermedad a quienes se haya evaluado que pueden realizar un trabajo a tiempo parcial, tendrán las mismas obligaciones. Existirán asimismo unos criterios de elegibilidad más estrictos para la prestación de invalidez (Ministerio del Desarrollo Social, 2010a). El paquete también introduce mayores umbrales de reducción de las prestaciones para estimular el esfuerzo laboral, un nuevo préstamo de estudios para los padres solos y unos cambios en las reglas de cuidado de los hijos fuera de la escuela, con el fin de facilitar a los cuidadores de los hijos en el domicilio la obtención de una financiación (Ministerio del Desarrollo Social, 2010b).

Reforma impositiva personal y empresarial

En el presupuesto de mayo de 2010, el Gobierno introdujo un paquete de reformas fiscales diseñado para impulsar el crecimiento, mediante:

- la mejora de los incentivos para el trabajo, la capacitación, la formación y el ahorro;
- la mejora de los estímulos económicos para permanecer, trasladarse o invertir en Nueva Zelandia;
- el tratamiento de las preferencias fiscales de la propiedad amortizable que hubiese distorsionado el patrón de inversión.

El paquete utiliza los ingresos de los incrementos del Impuesto de Bienes y Servicios (GST), la eliminación de algunas preferencias impositivas a la propiedad y algunas normas de desgravación fiscal restrictivas a las inversiones extranjeras para financiar las reducciones de todos los impuestos personales sobre la renta, y una menor tasa fiscal de las empresas.

Lecciones aprendidas

Dado que las pensiones y las prestaciones de Nueva Zelandia dependen de los impuestos generales, el mensaje clave del Gobierno en torno a la crisis económica ha sido la necesidad de llevar la economía a una situación de crecimiento más estable.

El Primer Ministro, John Key, dejó claro que las prioridades del Gobierno serán: impulsar la tasa de crecimiento económico de largo plazo del país, mejorar la eficiencia de los servicios públicos y reformar el sistema fiscal.

Las pérdidas del *Superfund* de 2009 y la decisión de suspender nuevas cotizaciones durante los déficit fiscales, ponen una mayor presión en las decisiones fiscales que han de adoptarse. Sin embargo, el Gobierno no considera que la rentabilidad del único año de peor rendimiento en la historia del Fondo necesite la revisión de su asignación estratégica de activos. La opinión de los administradores del *Superfund* es que se siga centrando en el objetivo de inversiones a largo plazo y que, a tal fin, trate de mantener una cartera diversificada de inversiones globales.

Conclusión

Si bien otras prestaciones no son excepcionalmente elevadas en su cobertura o niveles, las pensiones de vejez de Nueva Zelandia son ejemplares en su cobertura y niveles, con unos umbrales de acceso generosos, unos ajustes a la inflación, y una vinculación con los salarios medios una vez deducidos los impuestos. Según el FMI, cerca de la mitad de los gastos generales del Gobierno se efectúan en protección social pública y en salud. Además, el Gobierno ha centrado con éxito su apoyo a los más vulnerables a la crisis, como los jóvenes y los desempleados de larga duración.

Las perspectivas de la situación posterior a la crisis son variadas. La última actualización económica y fiscal semestral del Gobierno, que se publicó en mayo de 2010, sostiene que se espera que la recuperación de la recesión sea gradual. Se pronostica que el crecimiento repunte del -0,3 por ciento, en marzo de 2010, al 3,2 por ciento, en marzo de 2011, y se sitúe luego en torno a ese nivel durante los próximos tres años. La deuda neta en junio de 2009, fue del 9,3 por ciento del PIB y se espera que continúe elevándose hasta un pico del 27,4 por ciento en 2015, a medida que el balance de funcionamiento regrese al superávit el año siguiente. El objetivo fiscal de largo plazo del Gobierno es que la deuda neta se retrotraiga a un nivel no más elevado que el 20 por ciento del PIB a principios del decenio de 2020.

Como respuesta a la crisis, el Gobierno adoptó una perspectiva de largo plazo, apuntando a fortalecer el rendimiento económico futuro de Nueva Zelandia y no a centrarse en la introducción de iniciativas dirigidas a mitigar los efectos de la crisis. Lo que está claro es que, como repuesta a la crisis, los responsables de las políticas de Nueva Zelandia han dado importancia a las leyes, las reglamentaciones y los programas relacionados con la protección social y la creación de empleo.

Fuentes

AISS. 2009. Questionnaire response from Ministry of Social Development in New Zealand. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

EIU. 2010. *Country Report: New Zealand*. Economist Intelligence Unit. Disponible en *http://www.eiu.com* (consultado el 20 de febrero de 2010).

Ministry of Social Development. 2010a. Future Focus: A better off in work approach. Media release. (23 de marzo). Disponible en *http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/newsroom/media-releases/2010/pr-20100323-future-focus.html* (consultado el 27 de julio de 2010).

Ministry of Social Development. 2010b. Future Focus overview. Disponible en *http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/work-programmes/initiatives/future-focus/index.html#Obligations3* (consultado el 27 de julio de 2010).

Ministry of Social Development. 2010c. *Job Support Scheme*. Disponible en *http://www.workandincome.govt.nz/ about-work-and-income/news/2009/job-support-scheme.html* (consultado el 21 de febrero de 2010).

Ministry of Social Development 2010d. *Work and income*. Disponible en *http://www.workandincome.govt.nz/ about-work-and-income* (consultado el 21 de febrero de 2010).

New Zealand Superannuation Fund. 2010. *Investment performance*. Disponible en *http://www.nzsuperfund.co.nz/ index.asp?PageID=2145855927* (consultado el 21 de febrero de 2010).

New Zealand Treasury. 2010. *2010 Budget, Economic and Fiscal Update.* Wellington. (20 de mayo).

OCDE. 2009. *Addressing the labour market challenges of the economic downturn: A summary of country responses to the OECD-ECD-EC Questionnaire*. París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

OIT. 2009. *The financial and economic crisis: A decent work response*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Statistics New Zealand. 2010a. *Hot off the Press, Gross Domestic Product: March 2010 quarter*. Wellington.

Statistics New Zealand. 2010b. *Hot off the Press, Household Labour Force Survey: March 2010 quarter.* Wellington.

Statistics New Zealand. 2010c. *Hot off the Press, Household Labour Force Survey: June 2010 quarter*. Wellington.

US Government. 2010. Social security programs around the world: New Zealand. Washington, DC., US Social Security Administration.

www.issa.int

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22

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