

# La recaudación

## Transferencia de las cotizaciones a cuentas individuales de retiro

---

**E**n un sistema de pensiones descentralizado, basado en cuentas individuales, la recaudación de las cotizaciones es más complicada que en un sistema público. Muchos planes públicos ofrecen una pensión de retiro en base a los ingresos obtenidos a lo largo de tan sólo unos pocos años, reduciéndose de esta manera la necesidad de mantener un registro con los datos de los ingresos y cotizaciones realizados por año a lo largo de la vida laboral de cada trabajador. Además, con las cuentas individuales, normalmente existe la opción de elegir el administrador de fondos. La recaudación, el mantenimiento de registros y la transferencia de las cotizaciones a cuentas individuales han resultado a menudo problemáticos. Algunos procesos de reforma han sufrido retrasos o se han abandonado debido a los problemas con la recaudación. Haciendo uso de una serie de casos particulares de países de América Latina y Europa, este informe destaca las diferentes políticas que existen para el funcionamiento de sistemas de cuentas individuales.

### Problemática de la recaudación de cotizaciones

Muchos sistemas públicos de pensiones adolecen del escaso cumplimiento de las obligaciones relativas a la cotización. Habitualmente, las causas

son varias. Las cotizaciones, tanto del empleador como del empleado, se sitúan a menudo por encima de la cuarta parte del salario bruto y llegan a alcanzar el cincuenta por ciento en algunos países. Además, el cumplimiento de las obligaciones de cotización puede suponer una fuerte carga administrativa para los empleadores. Por otra parte, las altas cotizaciones, unidas a la escasa relación que frecuentemente hay entre las cotizaciones pagadas y las prestaciones recibidas, pueden tener como resultado la falta de incentivo para el cumplimiento de las obligaciones de pago o incluso para que la gente acepte puestos de trabajo o las empresas contraten a esos trabajadores.

Las bajas tasas de recaudación pueden ser también el resultado de la fragilidad institucional de los sistemas de recaudación. Por ejemplo, los empleados de los organismos de recaudación están a menudo mal pagados, lo cual puede dar paso a problemas de contratación o mantenimiento del personal, poco cualificado y poco motivado. Además pueden aumentar las posibilidades de corrupción.

En ocasiones son varios los organismos encargados de recaudar los gravámenes sobre los ingresos, de manera que seguridad social, impuesto sobre la renta de las personas físicas y seguro de enfermedades son administrados por separado.

Con frecuencia los diferentes organismos no comparten información y, por tanto, la duplicación influye en los costes administrativos del sector público y sobre los costes del cumplimiento del pago de las obligaciones de los empleadores. Algunos países carecen de un único sistema de identificación numérica de los trabajadores y no aprovechan las ventajas que ofrecen las tecnologías de la información.

Esta fragilidad institucional puede traducirse en la precariedad de los procedimientos utilizados para ejecutar las obligaciones de cotización. Los sistemas de control efectivos, por ejemplo, deberían hacer uso de "alarmas" automáticas predefinidas, así como de la intuición de los administradores. Al comparar los indicadores de una determinada empresa a lo largo del tiempo o contrastándolos con los de otras empresas similares, pueden detectarse muchos errores, tanto deliberados como involuntarios. Pero esto requiere el uso efectivo de tecnologías de la información, personal cualificado y adecuadamente motivado y la clara aplicación de la discreción administrativa.

Para establecer y operar un sistema de recaudación de cotizaciones y su transferencia a cuentas individuales es importante poder eludir esta fragilidad institucional y práctica.

### ¿Recaudación unificada o descentralizada?

Es sumamente importante decidir si se va a realizar la recaudación de las cotizaciones de pensiones a través de una cámara de compensación o si se va a descentralizar el sistema y dejar la recaudación en manos de cada empleador o de los fondos de pensiones. El sistema centralizado suscita otra cuestión: ¿debería unificarse la recaudación de las cotizaciones de pensiones con otros tipos de gravámenes calculados en base a los ingresos, como los pagos de desempleo, minusvalía, fondos de asistencia médica, *etc.* y con el impuesto sobre la renta de las personas físicas?

Existen dos importantes criterios con los que evaluar las diferentes opciones. En primer lugar, el coste de operación del sistema. Las comparaciones han de tener en cuenta tanto los costes

administrativos directos del organismo o de los fondos de pensiones, como los costes indirectos derivados del cumplimiento de las obligaciones que recaen sobre los empleadores. En segundo lugar, la efectividad del sistema, teniendo en cuenta hasta qué punto la gente cumple con las obligaciones estatutarias de cotización, la rapidez y exactitud con la que se ingresa en cuenta y la seguridad del sistema.

### Costes de recaudación

Las economías de escala son probablemente muy importantes en la recaudación de cotizaciones. La descentralización de las cotizaciones supone la duplicación y eso puede ser costoso. Cada fondo de pensiones opera su propio sistema de recaudación y, existiendo la posibilidad de elegir entre diferentes fondos, es posible que cada empleador tenga que realizar pagos a muchas empresas diferentes que proporcionan estos servicios. Pero, si el sistema bancario cuenta con un mecanismo de compensación efectivo, los costes adicionales no tienen por qué ser elevados. Además, la competencia para reducir los costes administrativos puede conducir al desarrollo de empresas especialistas en - recaudación que sean capaces de aprovechar las ventajas de las economías de escala.

La unificación de la recaudación de cotizaciones e impuestos puede asimismo conseguir economías de escala al combinar la ejecución de los dos tipos de gravámenes y reduciendo el número de retribuciones que deben realizar los empleadores. Sin embargo, puede que los costes del cumplimiento de las obligaciones de pago por parte de los empleadores no experimenten una gran reducción si sus gravámenes se calculan en base a diferentes conceptos. Las desgravaciones fiscales, las bandas no sujetas a IVA, etc., a menudo implican que la persona tiene la obligación de cotizar pero no de pagar el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Incluso en el caso de existir mínimos de cotización, rara vez se equiparan a las bandas impositivas. Los impuestos sobre la renta tienen a menudo una base impositiva más amplia que las cotizaciones e incluyen, por ejemplo, beneficios accesorios. Las unidades de cálculo también pueden variar:

normalmente por individuo para las cotizaciones y a menudo por pareja para el impuesto sobre la renta. Incluso los períodos de cálculo pueden variar. Así pues, los empleadores seguirán soportando la carga que supone tener que realizar valoraciones separadas de los dos gravámenes, incluso en el caso de que sus obligaciones queden saldadas mediante un solo pago.

### Plazos de ejecución de las transferencias

Los sistemas descentralizados son (al menos en teoría) más ágiles a la hora de depositar las cotizaciones en las cuentas individuales, ya que eliminan el “intermediario” o cámara de compensación entre los empleadores y los fondos.

La ejecución puntual de las transferencias es un aspecto importante cuando la tasa de inflación es elevada, ya que el valor de las cotizaciones podría quedar mermado antes de ser depositadas en el fondo. En todos los casos, si las cotizaciones son retenidas, se pierde la rentabilidad de la inversión.

En un sistema centralizado, las pérdidas dependen, naturalmente, de la eficiencia de la cámara de compensación. Si se hace efectiva la compensación, entonces los intereses de la persona están protegidos. En el Reino Unido, las cotizaciones se transfieren a las cuentas individuales aproximadamente un mes después de que finalice el correspondiente año fiscal.

### Uso indebido de los fondos

El tema de la puntualidad está relacionado con el uso fraudulento de los ingresos por cotizaciones de pensiones. Con frecuencia, los empleadores, incluso en el Reino Unido y Estados Unidos, han retenido durante un tiempo las cotizaciones de pensiones para aliviar sus problemas de flujo de efectivo. Es por ello necesario establecer unas normas relativas a los plazos de transferencia de las cotizaciones.

Los propios gobiernos también pueden sentirse tentados por los ingresos procedentes de las cotizaciones, y no se trata de un problema exclusivo de los países con un mal historial de gobierno.

En un sistema descentralizado probablemente existe más riesgo de que se produzca una conducta incorrecta por parte del empleador, sin embargo, es posible que pueda defenderse mejor contra el riesgo de apropiación por parte del estado. Es esencial que el proceso sea transparente, independientemente de quién se encargue de recaudar las cotizaciones.

### Cumplimiento de las obligaciones

La garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia de cotizaciones es un hecho relativamente automático cuando los pagos pasan a través de un organismo público. Los fondos de pensiones tienen un incentivo para recaudar las cotizaciones que deben realizar los empleadores. Pero legalmente resulta muy difícil, y probablemente no es aconsejable, otorgar a instituciones privadas el mismo poder de ejecución que a organismos públicos como las autoridades tributarias.

Así pues, en un sistema descentralizado es necesario realizar informes detallados y regulares sobre el flujo de cotizaciones y deben ser inspeccionados por algún tipo de organismo supervisor al que, además, los administradores de fondos deban informar en caso de que tengan constancia del incumplimiento de las obligaciones. Pero un proceso de supervisión efectivo no hace sino sumarse a la complejidad y costes de operación del sistema de cotizaciones. Además, los índices de cumplimiento de las obligaciones podrían ser más bajos.

Los datos relativos a los impuestos y a las cotizaciones cotejados entre sí pueden ayudar a forzar el cumplimiento de las obligaciones relativas a ambos gravámenes. El procedimiento es factible cuando existen dos organismos diferentes, pero resulta considerablemente más sencillo si existe una sola autoridad con tecnologías y procedimientos unificados.

### Proceso de recaudación

Los regímenes de recaudación de los diferentes países varían y sirven para ilustrar muchos de los aspectos prácticos de las políticas de recaudación.

Los fondos de pensiones de Chile son los responsables de recaudar las cotizaciones de sus miembros. Los empleadores deducen las cotizaciones de los salarios y las envían mensualmente al fondo elegido por cada trabajador. El gobierno dispone de poderes de ejecución en última instancia, pero los propios fondos de pensiones pueden denunciar a los empleadores por impago de las cotizaciones.

Las cuentas individuales de retiro obligatorias fueron introducidas en Chile en los años 1980-81. En el nuevo sistema, las pensiones públicas se reducen a "bonos de reconocimiento", que cubren los derechos adquiridos en el antiguo régimen, así como la pensión mínima garantizada. En ambos casos, el gobierno realiza una única transferencia al fondo de pensiones. Los argumentos a favor de la recaudación descentralizada de las cotizaciones son más fuertes cuando el gobierno desempeña una función tan restringida en el sistema de pensiones una vez llevada a cabo la reforma.

## Argentina

El nuevo sistema de pensiones de Argentina, en comparación, ha mantenido una función más amplia en las pensiones públicas. Todos los empleados cubiertos por el nuevo régimen seguirán recibiendo algunas prestaciones del estado, el llamado "primer pilar".

La recaudación de cotizaciones de pensiones en Argentina está centralizada en la autoridad tributaria, junto con la sanidad y otras cargas sociales y los impuestos. Los empleadores realizan pagos e informes mensuales, bien directamente a la agencia tributaria o a través de instituciones financieras. A su vez, las autoridades tributarias transfieren las cotizaciones a las administradoras de fondos de pensiones en 48 horas.

## Comparación entre Chile y Argentina

Si se comparan los sistemas de recaudación chileno y argentino, Chile parece obtener unos índices más elevados de cumplimiento de las obligaciones. Pero ello es debido, en parte, a que Argentina obliga a los trabajadores autónomos a cotizar para el retiro. En Chile, en cambio, no es así. Los

trabajadores autónomos tienen índices más altos de evasión de todo tipo de gravámenes estatutarios: tanto impuestos sobre la renta como cargas sociales. De esta manera, al tener una red de cobertura obligatoria más reducida, es muy probable que Chile muestre mejores índices de cumplimiento de obligaciones que Argentina. Asimismo, Chile tiene un historial más sólido de cumplimiento de las obligaciones impositivas. Es difícil juzgar si son estos factores o la estructura del sistema lo que produce mejores índices de recaudación.

Además, el sistema de recaudación de Argentina parece ser más costoso. Y de nuevo nos encontramos con el problema de los datos. Los fondos de pensiones de Chile tienden a recaudar las cotizaciones a través de bancos afiliados y, por tanto, no es posible separar los gastos de recaudación de los otros gastos. Y la autoridad tributaria Argentina tiene una gama más amplia de funciones.

La centralización de la recaudación comenzó en Argentina antes que la reforma de las pensiones. En 1992 se introdujo una cotización unificada a la seguridad social que sustituyó a los diferentes pagos a diferentes fondos. La recaudación en el nuevo sistema, introducido en 1994, estuvo a cargo de un consorcio privado. En 1998 se transfirió la responsabilidad a las autoridades tributarias.

## Suecia

Esta tendencia a la centralización la comparten otros países. En Suecia, la responsabilidad de la recaudación de cotizaciones fue gradualmente transferida de la seguridad social a la agencia tributaria entre 1975 y 1985. Las cotizaciones a cuentas individuales (introducidas más recientemente) también serán recaudadas de manera centralizada.

## Reino Unido

El Reino Unido traspasó a la agencia tributaria la responsabilidad en materia de cotizaciones a la seguridad social en 1998, aunque esta última llevaba tiempo recaudando el 95 por ciento de las mismas. La agencia tributaria transfiere a los

fondos de pensiones las cotizaciones de las personas cubiertas por cuentas individuales.

Pero el número de personas con planes a cargo del empleador dobla el número de personas con cuentas individuales. Estos llamados planes profesionales son principalmente planes con unas prestaciones definidas, sin embargo, los planes con contribuciones definidas están adquiriendo cada vez más importancia. En ambos casos, los empleadores tienen la responsabilidad de pagar al fondo tanto sus contribuciones patronales como las de sus empleados, aunque un organismo supervisor independiente es el responsable de garantizar la realización de dichos pagos. Los problemas con el pago de las cotizaciones en la práctica acaparan gran parte del trabajo de dicho organismo.

### Polonia

Polonia también contará con una única cámara de compensación para la recaudación, que transferirá las cotizaciones al fondo que cada persona elija. Pero esto será labor de la seguridad social y la recaudación permanecerá separada de la administración tributaria. Esta decisión es en parte atribuible al deseo de atenuar la oposición de la agencia de la seguridad social a la reforma, ofreciéndole un papel importante en el nuevo sistema de pensiones. Pero los altos cargos de la agencia se han visto obligados a abandonarla debido a fallos en el sistema de recaudación y transferencia.

### Hungría

Hungría tiene un sistema de recaudación descentralizado. Los empleadores pagan directamente a los fondos de pensiones y deben asimismo comunicárselos al organismo supervisor del fondo de pensiones. La separación de la cotización a la seguridad social y la recaudación de impuestos, puesta en vigor por el tribunal constitucional, está diseñada para proteger la privacidad de las personas.

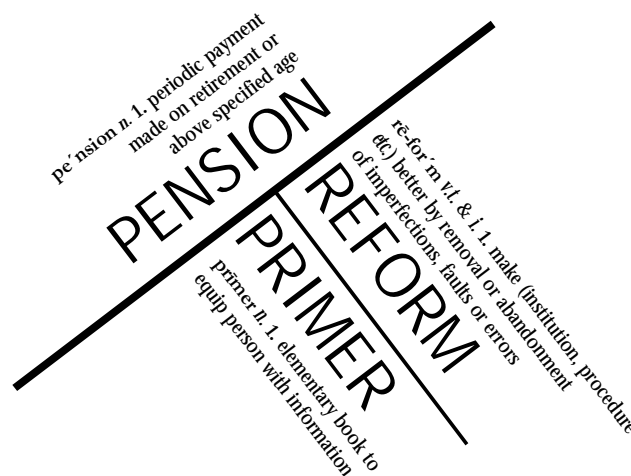
El Reino Unido también solía evitar que los diferentes organismos del gobierno compartieran información por motivos de privacidad. Pero la reciente legislación en virtud de la cual se permite

cotejar entre sí los datos sobre impuestos, prestaciones y cotizaciones, no encontró mucha oposición. El contraste con Hungría quizás refleja la experiencia que este país tuvo en cuestión del uso indebido de datos personales por parte del estado.

### Lecturas adicionales

Rofman, R. y Demarco, G. (1999), "Collecting and transferring pension contributions", serie Introducción a la reforma de las pensiones, Documento de Discusión sobre la Seguridad Social nº 9007, Banco Mundial.

Banco Mundial (1999), "Protecting funded pensions and building confidence in the system", informe de la Introducción a la reforma de las pensiones, Banco Mundial.



## Conclusiones y recomendaciones

- ❑ algunos aspectos operativos (recaudación de las cotizaciones, mantenimiento de datos y transferencia de pagos a fondos de pensiones) han supuesto un serio retraso en algunas reformas de las pensiones
- ❑ algunos sistemas operan una cámara de compensación central para recaudar las cotizaciones obligatorias y transferirlas a los fondos elegidos por cada individuo
- ❑ en otros regímenes, los fondos de pensiones recaudan las cotizaciones directamente del empleador
- ❑ los sistemas centralizados, aprovechando las ventajas de las economías de escala, son probablemente más económicos en términos generales
- ❑ pero la competencia entre los fondos de pensiones, el uso de sistemas bancarios de compensación de pagos y los fallos institucionales, pueden equilibrar esta desventaja
- ❑ los sistemas centralizados pueden forzar más fácilmente el cumplimiento de las obligaciones
- ❑ existen además ventajas en cuestión de costes y cumplimiento de obligaciones cuando se combinan la recaudación de cotizaciones de pensiones con otras cargas sociales e impuestos sobre la renta de las personas físicas