

**RECAUDACION DE CONTRIBUCIONES DE S.S.:**  
**PRACTICAS EN USO Y PUNTOS CRITICOS**

Stanford G. Ross.

Consultor del Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Trabajo presentado en la Conferencia Internacional organizada por AISS en Cracovia, Polonia, en Junio de 2004.



## Introducción

Este trabajo contiene una breve descripción de la organización administrativa comúnmente utilizada para la recaudación de las contribuciones de seguridad social. Se desarrolla en el contexto dado por las estructuras administrativas de las instituciones de SS y las instituciones recaudadoras de impuestos. El objetivo será identificar los puntos críticos del tema y establecer la razón por la que un gobierno debe tener presente los mismos al momento de implementar reformas exitosas<sup>5</sup>.

## Aspectos administrativos básicos de los sistemas de pensiones

Hay 5 requisitos claves para que un sistema de pensiones viable:

1. recaudación confiable
2. pago de beneficios de manera correcta
3. administración financiera segura e inversiones productivas de sus activos
4. mantenimiento de una red de comunicaciones efectiva, incluyendo el desarrollo de datos precisos, y mecanismos de archivo de datos que sean soporte de la recaudación, pago y administración financiera
5. elaboración de informes y reportes de forma de dar transparencia a la gestión y asegurar una gobernanza efectiva.

Existen dos modelos administrativos básicos para las instituciones públicas de pensiones: uno se constituye por organismos de seguridad social que llamaremos “de servicio completo”, y la otra como instituciones pagadora de beneficios.

La primera, de “servicio completo”, está a cargo de todas las principales funciones, incluyendo la recaudación de ingresos y el pago de beneficios. Este tipo de institución puede encontrarse en países como Francia, Alemania, Brasil, México, Japón y Tailandia.

En el otro caso, el tipo “pagador” de beneficios, se apoya en una administración encargada de recaudar los impuestos, y focaliza su atención en el pago de beneficios. Ejemplos de este tipo tenemos en USA, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, UK y Suecia.

Existen sin embargo, variaciones sobre estos modelos básicos.

Por ejemplo, en Estados Unidos, mientras que la SSA es una agencia pagadora de beneficios, la administración del dinero y las inversiones de los activos es manejada por el Departamento de la Tesorería. En otros países, como Suecia, la agencia pagadora de beneficios maneja el efectivo e invierte sus activos.

---

<sup>5</sup> Este trabajo se basa en material de “Building Pension Institutions:Administrative Issues” de Stanfor G. Ross, presentado en el tercer foro regional sobre reformas de fondos de pensiones (Banco asiático de Desarrollo, 2000), y en “Common issues of social security and taxation systems”, incluido en Interacciones entre Seguridad Social y Sistemas Impositivos, Documentación de S.S., Serie Europea N° 25, ISSA, Ginebra, 1997.

Cada vez más, los países van adoptando sistemas de capitalización con cuentas individuales, que se valen de los administradores de fondos para recaudar las contribuciones. Estos administradores de pensiones pueden organizarse como el sector privado, aunque son regulados por el gobierno o por organizaciones del sector público. En la práctica hay muchas variantes, basados en factores históricos o culturales, así como restricciones legales o políticas particulares de cada país.

En el Anexo I, se muestra una lista de países seleccionados según el tipo predominante de administración de la recaudación utilizada en los esquemas públicos de pensiones<sup>6</sup>.

En realidad, no existen dos países que tengan instituciones de pensiones idénticas. Las instituciones de pensiones se han caracterizado por una gran diversidad que refleja condiciones económicas y sociales diferentes, así como tradiciones políticas y sociales distintas. Sin embargo, más allá del modelo institucional que utilice, lo importante es que las funciones clave se desarrollen en forma efectiva.

Adicionalmente, hay criterios objetivos para medir la performance. En el Apéndice 2, se muestran las funciones medulares de un sistema público de pensiones, las estructuras administrativas necesarias para ejecutar tales funciones, y el criterio que puede ser usado para evaluar la eficiencia de dichas estructuras.

En sistemas de SS maduros, que funcionan correctamente, los costos administrativos de los programas de pensiones de vejez y sobrevivencia representan a menudo menos del 1% de lo recaudado por contribuciones (o del pago de beneficios, dependiendo del índice que se considere más apropiado). Aún en el caso de los programas de pensiones de invalidez, los cuales se consideran más difíciles de administrar, los costos no superan el 5%.

Un nivel relativamente alto de los costos podría ser justificado en las primeras etapas en caso de introducción de un nuevo régimen, o en un período de transición de un viejo régimen a otro, adaptándose a nuevas circunstancias. Sin embargo, varios sistemas, especialmente en países en desarrollo o en transición, muestran costos administrativos muy altos en conjunción con bajos niveles de eficiencia, situación que debe ser corregida. Asimismo, los costos administrativos en esquemas de capitalización con cuentas individuales, son a menudo relativamente altos en relación con los recursos recaudados o los activos administrados, situación ésta que también debería ser remediada.

### **Recaudación: asunto crítico en todo el mundo**

En cierto modo, el punto crítico para un sistema de pensiones es tener una recaudación confiable, que establezca una base financiera sólida para el

---

<sup>6</sup> Este apéndice es una adaptación de "Notas sobre recaudación de contribuciones en sistemas de pensiones de SS, de W.R. McGillivray y D.Karasayov, ISSA, Ginebra, octubre 2001.

sistema. Flujos de ingresos confiables son la clave de un sistema viable, ya sea que los mismos sean recaudados por el instituto de SS o por el instituto recaudador de impuestos. Un sistema contributivo de pensiones no puede pagar beneficios a menos que las contribuciones requeridas sean efectuadas. Asimismo, tampoco habrá activos para administrar y obtener rentabilidades, si no hay contribuciones. A pesar de que todo esto parezca tan elemental, es la realidad en varios países del mundo donde existen mecanismos de recaudación débiles muy llamativos<sup>7</sup>.

Uno de los aspectos claves de cualquier sistema de pensiones, es su cobertura efectiva, esto es, el número de personas que realmente son captados por el sistema como contribuyentes y que finalmente recibirán una pensión como beneficiario. En los casos en que los sistemas de recaudación son débiles, la cobertura efectiva también lo es. Por lo tanto, si los sistemas no son administrados cuidadosamente, pueden aparecer personas que no han hecho las contribuciones necesarias al momento de su retiro, lo que hace al sistema más débil aún. Si la cobertura es inadecuada, los subsidios gubernamentales se convierten en muy importantes y, mientras que los subsidios para pensiones asistenciales pueden considerarse adecuados, altos niveles de subsidios gubernamentales en esquemas contributivos a menudo socavan la base fundacional del mismo.

Otro punto relacionado con la recaudación es lo adecuado o no de los beneficios. A menos que las contribuciones sean consecuencia de una recaudación confiable, y a niveles suficientes, los beneficios pueden no ser adecuados. Es más, los beneficios necesitan ser calibrados en relación con la recaudación en un sistema contributivo. Si el nivel de la recaudación es bajo, los beneficios deberán mantenerse de la misma forma. Teniendo esto presente, es importante que los encargados de la implementación de las políticas, sean cautos y/o eviten realizar promesas acerca de los beneficios que se otorgarán, basados en dudosas hipótesis acerca de los ingresos. Dichos beneficios pueden no ser posibles de obtener o pueden transformarse en algo imposible de pagar cuando la recaudación adolece de retrasos erróneamente considerados.

Fundamentalmente, los ingresos son esenciales para obtener solvencia financiera y sustentabilidad fiscal. Los programas de reforma y la modernización institucional son intrínsecamente dependientes de la performance de la recaudación a los niveles proyectados. Dada la importancia de la función de recaudación de las instituciones de pensiones, este aspecto merece mucha más atención de la que generalmente se le otorga.

Algunos creen que etiquetando un pago obligatorio a una institución de pensiones como “contribución” hace más fácil su recaudación que si es etiquetado como “impuesto” y recaudado por la oficina administradora de impuestos. Esto puede ser cierto en algunos lugares, pero en la mayoría de los países, cualquier pago obligatorio, ya sea contribución o impuesto, es

---

<sup>7</sup> Warren McGillivray, “Contribution Evasion: Implications for SS Pension Schemes”, International Social Security Review, Vol. 54, 4/2001.

resistido por las personas sobre las cuales recae. Ya sean vistos como contribuyentes o pagadores de impuestos, los individuos están siendo privados de ingresos corrientes disponibles, a cambio de promesas de largo plazo de cuestionable credibilidad. Este aspecto de la recaudación es un punto crítico en las reformas previstas en países en desarrollo o en transición, donde la infraestructura para la recaudación de ingresos generalmente necesita modernización<sup>8</sup>.

La recaudación es también todo un tema en algunas economías avanzadas de la OCDE. Por ejemplo, en Italia, la recaudación ha sido un tema muy importante y solo recientemente agendado. Aun donde el tema no pareciera ser tan relevante, como en Francia, es un factor crítico al momento de diseñar el sistema. Es por ello que hay sistemas separados para varias categorías de trabajadores bajo la premisa de que la solidaridad y los acuerdos se verán intensificadas con este enfoque.

En resumen, la recaudación de ingresos es un punto crítico en cualquier lado, aunque los problemas más dramáticos se manifiestan en los países en desarrollo o en transición.

### **Diferentes modelos de recaudación**

Hay dos maneras fundamentales en las que la función de recaudación puede organizarse<sup>9</sup>. Una es que existan sistemas de recaudación paralelos, como es el caso de Alemania y Francia. La otra es que existan sistemas de recaudación integrados, como el caso de USA y Suecia. Históricamente, en la Europa occidental se desarrollaron los sistemas paralelos, pero en otros lugares los sistemas integrados siempre han prevalecido, como en USA y Australia. En estos países, las instituciones de seguridad social se desarrollaron más tarde y pudieron usar efectivamente los sistemas de recaudación de impuestos, otra vez reflejo de circunstancias históricas. En otros lugares, sistemas duales se convirtieron en un único sistema integrado de recaudación, como en Suecia, UK, Irlanda e Italia, con el fin de ganar en eficiencia. Recientemente, algunos países en transición, como Estonia, Latvia, Hungría y Eslovenia, han avanzado en transitar de sistemas duales a sistemas integrados. En contraste, aparentemente no habría casos de sistemas de recaudación integrados correctamente administrados que tiendan a convertirse en sistemas duales.

Un modelo alternativo se ha manifestado en aquellos países con regímenes de capitalización y cuentas individuales como sistema proveedor de pensiones. En estos países, los administradores de fondos son los que recaudan directamente a través de un agente. En Asia, por ejemplo, Hong Kong, Malasia y Singapur cuentan con fondos previsionales con funciones de recaudación, de administración de inversiones y pago de beneficios.

---

<sup>8</sup> David Williams, "Chapter 11, Social Security Taxation", Tax Laws Design and Drafting, Vol 1, Victor Thuronyi (ed.) (IMF, 1996)

<sup>9</sup> Stanford G. Ross, "Common issues of social security and taxation systems", en Interactios of Social Security and Tax Systems, op.cit.

Dado que éstas son esencialmente instituciones del sector público, los fondos previsionales pueden ser vistos como un tipo de institución de SS que opera un sistema paralelo de recaudación. Sin embargo, como consecuencia de la naturaleza de los esquemas de capitalización con cuentas individuales, se diferencian de las instituciones tradicionales que existían en Europa Occidental y tienen mucho en común con sistemas privados basados en la administración de fondos.

En América Latina, hay una nueva generación de planes de contribución definida que se han desarrollado a partir de esquemas de beneficios definidos no prósperos que databan de los años 20. Comenzando con Chile en 1980, dichos modelos en los cuales los administradores de fondos privados de pensiones son los encargados de la recaudación, se han adoptado en otros países latinoamericanos, incluyendo Perú y El Salvador. Argentina, que inicialmente adoptó un plan similar, integró posteriormente las operaciones de recaudación a la oficina recaudadora de impuestos.

Australia adoptó un esquema ocupacional obligatorio para suplementar su sistema de pensiones sujetas a verificación de ingresos con financiación de rentas generales. Los administradores recaudan directamente las contribuciones para estos esquemas nuevos de contribución definida, los cuales se espera que se conviertan en instituciones de pensiones primarias para el país.

En Europa Occidental, varios países recientemente han incorporado planes complementarios basados en planes de beneficio definido (BD). Estos pasos han sido a menudo, parte de una reforma de forma de compensar los recortes en los esquemas públicos de BD, los que mostraban déficits financieros consecuencia de los cambios demográficos. En los Estados Unidos, existen planes voluntarios de contribución definida (CD) y sistemas de cuentas individuales, en los cuales los fondos son volcados directamente a los administradores privados de fondos por los empleadores, empleados y trabajadores independientes.

En Europa Central y Oriental, y en la originalmente Unión Soviética, ha habido una serie de cambios extraordinarios en la última década. Ha habido una integración de las actividades recaudatorias en Estonia, Latvia, Croacia, Hungría, Rusia y Eslovenia. Hay reformas en proceso para la integración en Albania, Bulgaria, Rumania, Montenegro y la República Eslovaca. Adicionalmente, se han adoptados esquemas de CD en un gran número de países, incluyendo Polonia, Hungría y Bulgaria, en donde los fondos son recaudados de formas muy variadas.

El Apéndice 3 nos da una clasificación regional con países seleccionados según el tipo predominante de organismo recaudador para las contribuciones de SS. Debe reconocerse, sin embargo, que la mayoría de los países manifiestan una combinación de mecanismos, y en cierto sentido son sistemas mixtos. Por ejemplo, mientras que Estados Unidos cuenta con el sistema de recaudación integrado más grande del mundo, también tiene el sistema más grande de pensiones privadas con cuentas individuales, cuyas contribuciones son pagadas directamente a los administradores de fondos de

estos últimos. Además, los estados y los gobiernos locales son agentes recaudadores de esquemas sociales como el seguro de desempleo y compensaciones a los trabajadores. Es indudable que los asuntos vinculados con el federalismo influyen en los sistemas recaudatorios y generan acuerdos complejos.

### **Coincidencias y diferencias en los modelos de recaudación**

Los diferentes modelos existentes se han desarrollado en relación al contexto histórico y cultural de cada país, así como por factores particulares vinculados a los mismos. Existen algunas consecuencias derivadas de la forma de organización adoptada. Tal como se muestra en el Apéndice 4, algunas operaciones de la SS y de la oficina de impuestos difieren, y otras son comunes. En principio, las operaciones comunes no deberían duplicarse. Por ello, si un modelo de sistema de SS “completo” es el adoptado, todos los argumentos en relación a la duplicación de costos por tener un sistema de recaudación paralelo deberían justificarse. En muchos países con sistemas establecidos hace mucho tiempo, como Alemania, estos costos enormes no son cuestionados y no preocupan. Sin embargo en otros, como Japón, esta realidad preocupa lo suficiente como para estar considerando la integración de la recaudación de la SS con la de la oficina Impositiva.

En algunos entornos, la elaboración de un sistema de recaudación moderno y modelo, es un desafío, y la posibilidad de elaborar dos o más es inalcanzable. Si un sistema de recaudación integrada es el adoptado, entonces los mecanismos deben asegurar un flujo sólido y fuerte de los ingresos y de los datos al sistema de pensiones, de forma de que se puedan pagar los beneficios en tiempo y forma, así como administrar adecuadamente las inversiones de los activos.

En forma similar, cuando un esquema de BD se agrega a un sistema de pensiones existente, se plantea el tema de si la recaudación de las contribuciones debe efectuarse en forma separada por un administrador de fondos, o por la institución de SS ya existente, o por la oficina impositiva. La creación de sistemas de recaudación paralelos es inevitablemente más costosa y una pérdida de tiempo, mientras que la utilización de los sistemas pre existentes es intrínsecamente más rentable.

Cualquiera sea el sistema recaudatorio elegido, debe existir cooperación entre las diferentes organizaciones gubernamentales. El Ministerio de Economía y el de Seguridad Social, así como otras organizaciones de SS y oficinas impositivas, necesitan cruzar información e intercambiar información entre ellas. Necesitan ser respaldado unas de las otras, si quieren tener éxito en sus respectivas misiones.

Frecuentemente no se entiende que tanto la recaudación de impuestos como de contribuciones, en las sociedades modernas requiere de un enfoque gubernamental amplio. Es necesario contar con la cooperación de un cierto numero de agencias gubernamentales para ser efectivo. Intereses burocráticos restringidos en las organizaciones pueden ser auto destructivos. De este modo, una institución de seguridad social de servicios “completos”

aislada no puede ser efectiva en la recaudación en la mayoría de los lugares, y un sistema integrado puede no ser efectivo sin la cooperación de la organización de SS y las otras instituciones gubernamentales. Confianza mutua y mecanismos fuertes para la coordinación son ingredientes esenciales para el éxito, independientemente del modelo utilizado. Los niveles más altos del gobierno deben asegurarse que todas las agencias involucradas cooperarán y seguirán la estrategia global establecida por el gobierno.

### **Elementos principales de los sistemas recaudatorios.**

Hay algunos elementos medulares básicos que se presentan en cualquier sistema efectivo de recaudación de contribuciones sociales.

Primero, debe existir un registro de empleadores y de personas aseguradas. Para hacer esto en forma eficiente y rentable, debería existir un solo y único número de identificación usado como base para todo trámite gubernamental. Además, este número debería ser protegido contra cualquier utilización, oficial o no, inapropiada, de forma de asegurar la privacidad de los ciudadanos.

Segundo, deben existir informes honestos acerca de los salarios de los asegurados y retenciones de las contribuciones. El desarrollo de un único formulario para los informes es algo muy útil. Es de interés tanto del gobierno como de los contribuyentes el evitar complejidad y actividades duplicadas por diferentes agencias gubernamentales.

Tercero, deben existir datos estadísticos que se extraigan de los informes y se conviertan en una historia laboral utilizada para el pago de las pensiones. Esta función es aplicable solamente a las instituciones de pensiones. Aunque las agencias de recaudación impositiva necesitan procesar alguna parte de esta información, los datos impositivos se mantienen por períodos limitados de tiempo.

Cuarto, es necesario contar con sistemas de tecnologías de la información, incluyendo computarización y redes de telecomunicaciones, que se encarguen de la asignación de los números de identificación, la recolección de datos estadísticos, el mantenimiento de las bases de datos, y el pago de beneficios. El desarrollo de los sistemas es esencial y continuo.

Quinto, deben existir funcionalidades en las organizaciones a cargo de la recaudación para enviar notificaciones rápidamente en caso de no pago, o pagos por debajo de lo previsto. Deben existir auditorías y mecanismos previstos en caso de que la notificación sea ignorada. Las penalizaciones deben ser balanceadas con los incentivos por cumplimiento. Este tipo de funcionalidades en la organización es considerada estándar en la administración de impuestos, dado que es esencial direccionar todos los aspectos del proceso recaudatorio en un proceso ordenado y metódico.

Por otro lado, cuando la recaudación es efectuada por una organización de seguridad social de servicio "completo", la función de recaudación no siempre

está tan rápidamente organizada y deben ser realizados esfuerzos adicionales para producir actividades de recaudación adecuadas. Aunque en principio una organización con funciones de recaudación podría ser instalada dentro de una organización funcional de SS de servicio “completo”, muy raramente sucede esto en la realidad. En general, la recaudación es organizada de forma tal que se relacione con la organización que efectúa los pagos, más allá de su eficacia. El resultado es que las actividades recaudatorias son más débiles en organizaciones de SS con servicio “completo” que en cualquier organización cuyo único propósito y diseño es la recaudación de ingresos.

Sexto, debe haber énfasis en el desarrollo del capital humano, particularmente en la contratación de personas con adecuados competencias y experiencia, y proporcionándoles capacitación técnica especializada. Existe la necesidad de auditorías por metas, las que son un resultado de la interacción humana con los sistemas tecnológicos de información, y particularmente en sectores emergentes de la economía, tal como los trabajadores independientes, deben existir acuerdos particulares y técnicas especiales de auditoría. Todos estos tipos de desarrollos administrativos especializados son más fáciles de llevar a cabo en una administradora de impuestos que en la parte recaudadora de una organización de SS con servicios “completos”:

### **Obtención y mantenimiento de bases de datos**

Las instituciones de pensiones inevitablemente necesitan mantener los datos de las cuentas individuales<sup>10</sup>. Ya sea BD o CD, de capitalización o no, público o privado, la mayoría de las pensiones requieren de los datos sobre los ingresos a través de la vida y/o de las contribuciones efectuadas por los individuos, de forma de poder efectuar cálculos precisos de sus beneficios. Cada vez más, las nuevas tecnologías de la información han transformado esto en un desafío, para hacerlo en forma rentable, basados en que todos los elementos medulares del sistema están a disposición.

En segundo lugar, la indexación de los salarios y del beneficio inicial son funciones importantes en la mayor parte de los sistemas de pensiones. Esto también puede ser efectuado en forma eficiente y rentable con la ayuda de las TIC.

Tercero, la elegibilidad y los cálculos del beneficio inicial deben efectuarse. Esto se basa en el acceso a las bases de datos informatizadas existentes.

Cuarto, los datos relacionados con las pensiones por vejez deben mantenerse actualizados para casos de cambio de dirección y/o de estado, lo que puede ser efectuado en forma muy eficiente, si se cuenta con todos los elementos medulares del sistema funcionando correctamente.

---

<sup>10</sup> Stanford G. Ross, “The logic of Individual Accounts”, Segundo foro regional de reformas de fondos de pensión APEC (Banco de desarrollo asiático, 1999)

Las pensiones por invalidez, presentan un mayor desafío en relación al mantenimiento y recolección de datos con fines estadísticos. La información médica a menudo es difícil de sintetizar en un formulario electrónico. Asimismo, las condiciones de los beneficiarios cambian, y frecuentemente hay necesidad de re-evaluar las situaciones. Es más complicado el desarrollo de sistemas electrónicos para la determinación de incapacidades que para vejez y sobrevivencia, pero puede hacerse.

Con el tiempo, las nuevas TIC pueden hacer que el mantenimiento y recolección de la información sea una tarea más fácil. El problema más grande, es desarrollar sistemas de pensiones que no hagan demasiado dificultoso el diseño de sistemas internos de obtención de datos. Muy a menudo, los legisladores, como parte de un proceso político, generan sistemas excesivamente complejos y complicados. Esto a veces genera que el desarrollo del sistema, así como la informatización de los datos sea más dificultoso. Debe obtenerse algún punto de contacto entre las fuentes de datos disponibles para la generación de las bases de datos y el grado de dificultad impuesto por los políticos al momento de entrada en vigencia de la legislación.

### **Responsabilidad y transparencia**

Cualquier institución de pensiones necesita agendarse varios tipos de reporte de forma de asegurar a contribuyentes y beneficiarios, así como al público en general, que está desarrollando correctamente sus funciones. Es por ello, que cada vez más se generan reportes anuales a los contribuyentes por parte de las instituciones de pensión. Asimismo, son efectuados reportes anuales sobre las actividades de la organización. Todos estos informes, así como las actividades del organismo están sujetos a auditoría. Los procesos de negocios están sujetos a control de calidad y reporte de resultados. Adicionalmente, hay informes administrativos de tiempos, que son la base para identificar puntos que necesitan atención especial. Además, la contabilidad y los datos estadísticos son necesarios para el desarrollo de políticas. Esto, también se convierte en una función medular de las instituciones de pensiones.

La responsabilidad está estrechamente relacionada con la administración del sistema. La administración de las instituciones de pensiones deberían basarse siempre en la adecuada rendición de cuentas. Es por ello, que debería existir una fuerte supervisión de la agencia recaudatoria, de los pagos y de las inversiones. Estos mecanismos generan una estructura para el sistema en su conjunto.

Es obvio que estas funciones deben cumplirse en los sistemas privados como consecuencia de la existencia de obligaciones fiduciarias y de los regímenes regulatorios. Sin embargo, debería ser igual de obvio que las instituciones públicas necesitan de dichos mecanismos de control, aunque estén organizadas de forma diferente. En particular, si una institución pública es autónoma o semi-autónoma dentro del gobierno, el tener mecanismos adecuados de administración se convierte en un punto crítico.

La responsabilidad está también estrechamente relacionada con el hecho de respaldar política y públicamente el sistema. El sistema necesita desarrollar su negocio abierta y públicamente con total exposición de su administración. En los sistemas públicos, los recursos son generalmente provistos por la legislación, y la legislatura debe tener información correcta de forma de proveer recursos adecuados que aseguren una actuación exitosa. De forma similar, el público debe tener confianza en que la institución está funcionando en concordancia con las leyes, y con su misión. Es por ello que cualquier indicio de corrupción, o de creación de privilegios especiales en el sistema, socava el esquema de pensiones y la administración del instituto. Responsabilidad y transparencia son las claves del éxito en el largo plazo para las instituciones de pensiones.

### **Alineando las funciones administrativas medulares del sistema**

Raramente es reconocido que si las funciones individuales fundamentales son efectuadas correctamente, necesitan de un fuerte y estrecho vínculo con otras funciones medulares y generan operaciones consistentes en las instituciones. Es por ello que, si la recaudación se efectúa eficientemente, con base en un único formulario bien diseñado, la recolección de datos y el mantenimiento de las bases sigue a este proceso, y el pago de beneficios también. Interrelaciones estrechas y un flujo consistente de información puede existir aun si más de una institución está involucrada. Es más, es frecuente el caso en el que algunos partidos, incluyendo los que están fuera del gobierno, ejerzan ciertas funciones, en aras de un sistema digno de crédito, en el que existe confianza y apoyo entre las distintas partes.

Otro factor, es de que existen siempre múltiples sistemas involucrados. Adicionalmente a la organización a cargo del sistema de pensiones, el sistema bancario, el mercado de capitales y la comunidad financiera, y las operaciones recaudatorias de impuestos están siempre involucradas. La noción de que cualquier institución de pensiones puede ser completamente auto-suficiente es equivocada.

Para que todos estos fuerte vínculos y operaciones se desarrollen, es necesario tener el marco legal apropiado que asegure una precisa definición de las responsabilidades y una clara designación de las mismas.

Los flujos de efectivo generalmente difieren del flujo de información. Es por ello, que los flujos de efectivo y los flujos de información inevitablemente, ya que involucran diferentes actores, deben ser coordinados y focalizados simultáneamente. La dirección de la administración en las instituciones de pensiones debe poder alinear toda esta información para desarrollar correctamente sus obligaciones.

Quizás sea más importante, además de contar con un marco legal adecuado e instituciones administrativas sólidas y confiables, el rol de una dirección fuerte en la administración de recursos. Inevitablemente, las instituciones deben adaptarse y cambiar. El mundo cambia, las comunidades cambian, y las necesidades de las personas atendidas por las instituciones de pensiones cambian. La dirección nos provee de la visión y de la capacitación interna de

la organización, así como en el mundo político y público, de la naturaleza cambiante de la institución de pensiones. Se busca una administración con creatividad, ya que los activos administrados son escasos y es necesario utilizarlos tan efectivamente como sea posible.

### **Experiencias recientes de integración en Europa Central y del Este**

Hay varios países en transición con experiencias recientes en el desarrollo e implementación de planes que integran todos o algunos de los aspectos de la recaudación de las contribuciones de SS y de los impuestos. Algunos de estos países están en las primeras etapas de las iniciativas, con la mayoría de las actividades concentradas en los últimos 8 años. Es prematuro hablar de resultados. No obstante ello, algunas observaciones preliminares sobre estas recientes actividades son posibles, y no es muy pronto para aprender algunas lecciones que pueden ser útiles al momento de analizar los detalles en un plan de integración.

Hay tres parámetros básicos que determinan el grado de éxito de los planes de recaudación integrada:

1. el nivel de modernización de la administración de impuestos
2. el nivel de modernización de la organización de seguridad social
3. la cultura particular que rodea el posible acuerdo contribuyentes/pagador de impuestos

En principio, las integraciones funcionan mejor cuando ambas instituciones (de seguridad social y de impuestos) cuentan con el mismo grado de modernización, por lo que el objetivo de integración puede focalizarse en la transferencia de las funciones de recaudación. Estas circunstancias estuvieron presentes en el caso de Suecia, y el proyecto de integración de la recaudación funcionó extremadamente bien y de manera expedita.

Sin embargo, aún en el mundo de los países desarrollados, dichas circunstancias fortuitas no siempre están presentes. Es por ello, que la integración en UK, Irlanda e Italia se produjo con una serie de problemas tanto del lado de la institución de seguridad social como de la impositiva. Sin embargo, los proyectos de integración en estos casos fueron combinados con un plan de modernización concomitante, lo que llevó a que los esfuerzos para la integración fueran exitosos.

En las circunstancias de Europa Central y del Este, se da a menudo el caso de que ambas instituciones (SS e impositiva) necesitan una modernización significativa, y la integración de las actividades de recaudación en estas circunstancias, constituye un gran reto. Adicionalmente, existen diferencias en las circunstancias de cada país, como se puede ver en los siguientes ejemplos.

En el caso de Albania, la modernización de la Institución Impositiva estaba suficientemente avanzada, de forma de que la integración era aconsejable y podía ayudar a la institución a cargo de la SS a avanzar con un plan de modernización. Una característica interesante de la experiencia albanesa, es que mientras que existía un sistema de impuestos personales basado en

retenciones del empleador, la integración con la recaudación de las contribuciones sociales llevó a mejorar ese sistema de retenciones.

En el caso de Bulgaria, la institución de SS estaba esencialmente modernizada, lo que llevó a un plan de creación de una nueva administración de ingresos que pudiera modernizar la recaudación de impuestos así como integrarla con la recaudación de las contribuciones sociales. La institución administradora de impuestos pre-existente era muy débil para asumir la responsabilidad de dicha integración, ya que carecía de competencias fundamentales.

Rumania, se encuentra en una situación en la que la modernización de la institución de SS y de la impositiva, están ambas en etapas preliminares. Es por ello que el grado de integración de la recaudación está limitado, y solamente cuando ambos miembros de la ecuación se modernicen, se podrá implementar efectivamente una recaudación integrada. La integración en este punto, es esencialmente una aspiración.

Ahondando en los tres parámetros clave, es aparente que un proyecto de integración puede ser implementado sólo si la administración de impuestos se ha modernizado hasta el punto donde es efectiva utilizando las modernas tecnologías de la información y tiene un sistema razonablemente confiable de retenciones con base en el empleador, para los impuestos a los ingresos personales. Si la modernización en los impuestos ha llegado a este punto, aceptar la responsabilidad de la recaudación de las contribuciones sociales es razonable, ya que la base está presente.

En el caso de las administraciones de seguridad social, la modernización necesita haber alcanzado un punto donde los individuos se encuentran efectivamente registrados con un único número de identificación, y las contribuciones recaudadas por los empleadores son registradas en cuentas personales. En este sentido, varios países de Europa Central y del Este adoptaron durante los 90, los llamados segundos pilares, planes de CD, los que requerían de identificación de las contribuciones y seguimiento de los retornos de las inversiones para cada cuenta individual. En muchos casos, el grado de dificultad por la implementación y administración de éstos segundos pilares, fue subestimada, y han existido problemas en la administración. Esta experiencia problemática, incluye algunos de los mayores y más importantes países que accedieron a la UE, como Polonia y Hungría. En estos casos, los problemas de integrar la recaudación del primer nivel de las contribuciones sociales son complicadísimos por la necesidad de efectuar provisiones para las contribuciones del segundo nivel y coordinar o integrar ambos con la recaudación de impuestos.

El tercer parámetro básico para construir una cultura de recaudación de ingresos y de acuerdos implícitamente asumidos por el pagador de impuestos/contribuyente, nuevamente varía mucho entre países. En algunos casos, elaborar dicha cultura es muy dificultoso como consecuencia de que el peso impositivo y de las contribuciones son demasiado altos, al punto que generan grandes incentivos para mantenerse en la economía informal. Aún en los países donde la carga es razonable, hay a menudo problemas con

grupos como los independientes y los rurales. En general, las autoridades respaldadas por niveles políticos altos del gobierno pueden construir una cultura de recaudación de ingresos confiable y de acuerdo con los pagadores de impuestos. Pero la voluntad política es muy importante y no fácil de obtener y de mantener en las circunstancias de la mayoría de los países en transición. Por ejemplo, un problema con el que se enfrentan muchos países de Europa Central y Oriental es que las empresas estatales suelen no cumplir con lo prescrito y resulta muy difícil crear la debida cultura, el debido entorno, cuando el propio gobierno, de hecho, no cumple porque se permite a las empresas estatales tener atrasos e incluso tener vencidas sus obligaciones fiscales.

Otro aspecto importante al construir la cultura apropiada es la necesidad de involucrar constructivamente negocios y trabajo, lo que en muchos países llaman “socios sociales”. Se requiere una gran cantidad de educación pública y de intenso trabajo con el sector privado para generar actitudes que apoyen los acuerdos y para la construcción en la administración de una cultura de amabilidad en la atención al cliente tratando de “educarlos” y al mismo tiempo transmitiendo la idea de la existencia de políticas claras, justas y honestas. Las organizaciones recaudadoras de ingresos deben efectuar un balance entre la posibilidad de que los sujetos pasivos sean considerados clientes respetados, y al mismo tiempo siendo firmes en la aplicación de la ley. Las agencias de seguridad social tienen aun más dificultad para alcanzar este balance desde el momento que no están equipadas en la mayoría de los casos con la autoridad legal necesaria para ser una institución que obliga a cumplir la ley.

Varias experiencias en Europa Central y Oriental sugieren falta de continuidad en el apoyo político necesario para generar el proceso de modernización. Recursos asegurados y asistencia técnica sofisticada no es generalmente un problema cuando el ambiente político y administrativo es favorable. Las fallas en el proceso de modernización de la recaudación son mayoritariamente atribuibles a dificultades internas resultantes de un desarrollo político desigual del país.

El apéndice 5 expone la experiencia en países seleccionados de Europa Central y Oriental con recaudación integrada al día de hoy. Debe reconocerse que estas listas no son estáticas, ya que los cambios se producen continuamente. Categorizar es intrínsecamente crítico y peligroso. Las reformas en proceso incluyen actividades que van desde la planificación y propuestas para promulgación de leyes, hasta etapas de implementación legislativa. Sin embargo, parece justo decir, que en los últimos 8 años ha existido una clara tendencia en pos de la integración. A pesar de que las actividades de integración han tenido sus altos y bajos, y no está claro cuan lejos y rápido pueden ir, los países de esta área cada vez más estarían orientados a mejorar la coordinación o fusionar los sistemas de recaudación paralela, como forma de mejorar el funcionamiento de la recaudación.

Aun en los países donde la lógica de la integraciones de la recaudación de contribuciones sociales e impuestos no es un objetivo buscado, cada vez más se están desarrollando actividades de coordinación y de entendimiento sobre los puntos críticos del tema. La necesidad de mejorar la situación

existente, podría llevar con el tiempo a la integración de actividades, dado que una buena coordinación podría generalmente obtener objetivos limitados en comparación con una fusión de las actividades de recaudación. En realidad, el asunto crítico en la mayoría de los lugares no es la disyuntiva en relación con la integración o no, sino cómo hacerlo en forma correctamente planificada. Evitar el cambio no es una opción válida en el largo plazo. La pregunta es cuán rápido y apropiadamente puede efectuarse el cambio.

Los próximos años serán extremadamente importantes para los países de Europa Central y Oriental que accederán a la UE. Una vez que se hayan incorporado a la UE, debe existir una gran coordinación en relación con los beneficios sociales, ya que los trabajadores podrán moverse libremente de un país a otro. Esto implica que deben existir sistemas de recaudación de contribuciones sociales e impuestos muy sólidos. Es por ello, que los problemas en la recaudación de ingresos que han sido manifestados hasta el momento por países como Polonia y Hungría entre otros, deberán ser superados en el contexto de la UE. Probablemente, el hecho concreto de acceder a la UE ponga más ímpetu en la necesidad de la integración de los sistemas de recaudación de ingresos, que la aspiración de integrarla. Por otro lado, la UE en sí misma, no podrá funcionar correctamente si los nuevos países integrantes no reforman sus instituciones más importantes de forma de que sus obligaciones e ingresos se manejen eficiente y efectivamente.

### **Consideraciones finales**

Hacer que las instituciones de pensiones funcionen efectivamente es un enorme desafío. Muchas cosas pueden y resultarán mal. En algunas partes del mundo, las instituciones de pensión trabajan con razonable confiabilidad, aun en los casos en que los temas programáticos abundan. Es por ello, que en Europa Occidental, los Estados Unidos y Japón, las instituciones de pensiones, tanto públicas como privadas, trabajan de forma razonablemente efectiva aunque, como consecuencia de los cambios demográficos y otros factores, existen una serie de puntos de política programática a ser resueltos.

En otras partes del mundo, tener instituciones confiables es muy problemático, más allá de los problemas programáticos y políticos.

En América Latina, existe una nueva generación de planes de CD que se han desarrollado a partir de esquemas fallidos de BD que databan de los años 20. Pero las mismas culturas políticas que afectaron previamente a las instituciones de pensiones, son las que están afectando a las nuevas. Existen a menudo problemas prácticos en el desarrollo de las instituciones de pensiones que trascienden la teoría sobre política y diseño de los mismos.

Asia presenta una variedad de instituciones de pensiones altamente compleja. Hay todo tipo de instituciones y mucha experimentación. Es por ello, que se han establecido fondos previsionales en Singapur y Malasia. Corea y Filipinas tienen planes públicos de BD que han funcionado por un tiempo. Tailandia ha introducido planes públicos de BD hace poco tiempo.

Los países en transición de Europa Central y Oriental, generalmente tienen instituciones problemáticas, con complejas raíces desde la época de la Guerra Fría, y aun anteriores. Las reformas de pensiones en la post-guerra fría no siempre han sido exitosas por razones tanto políticas como culturales. Pero el deseo de acceder a la UE, les ha dado nuevos ímpetus para reformar sus instituciones medulares.

Los responsables de establecer las políticas en un país, necesitan decidir qué quieren y determinar su propio destino. Ni las donaciones ni los expertos pueden sustituir la voluntad política de los gobiernos. La consideración fundamental en el desarrollo de instituciones de pensiones es contar con un buen diseño y una sólida administración del proyecto al momento de la implementación del mismo. Construir instituciones de pensiones efectivas no es fácil, y necesita de un esfuerzo constante en un horizonte de largo plazo. Hay puntos fundamentales que deben ser respetados y, si lo son, los desafíos pueden sortearse exitosamente. Por el contrario, si dichos fundamentos son ignorados, tarde o temprano se fracasará.

El principal fundamento que debe ser internalizado, es que es imprescindible la existencia de una coordinación gubernamental en los mecanismos de recaudación. Las técnicas modernas de recaudación se basan en el uso de sofisticadas tecnologías de la información y de datos que deben ser recolectados y compartidos por el gobierno. El tomar conciencia de las interrelaciones entre las instituciones de seguridad social y las impositivas es crucial y vital. El desarrollo e implementación de estrategias de gran alcance para las reformas de instituciones de seguridad social e impositivas es necesario para el éxito. Hasta este momento, se le ha otorgado muy poca atención y esfuerzo a este punto, pero esto cambiará en los períodos futuros. Una elevada conciencia política y apoyo son necesarios para efectuar reformas exitosas en instituciones medulares.

## Apéndice 1

Clasificación de países seleccionados por tipo predominante de institución recaudadora de contribuciones de pensiones.

### Agencias recaudadoras de impuestos

Argentina	- Administración Federal de Ingresos Públicos
Canadá	- Agencia de Ingresos y aduanas de Canadá
Hungría	- Agencia Impositiva
Rusia	- Ministerio de Impuestos y Contribuciones
Suecia	- Comité Nacional de Impuestos
Estados Unidos	- Servicio de ingresos internos, Departamento de Tesorería
Reino Unido	- Comité de ingresos internos

### Organizaciones de seguridad social

Bélgica	- Oficina Nacional de Seguridad Social
Brasil	- Instituto Nacional de seguridad Social
China	- Agencias provinciales/estatales de seguro social
Francia	- Esquema básico + instituciones que otorgan pensiones complementarias
Alemania	- Fondos de seguro de salud
Hong Kong (China)	- Fondo central previsional
Indonesia	- Esquema de seguridad social de los trabajadores
Japón	- Oficinas de seguro social
Corea	- Corporación nacional coreana de pensiones
Malasia	- Fondo previsional de empleadores
Méjico	- Instituto de Seguro Social
Filipinas	- Sistema de seguridad social
Polonia	- Institución del Previsión Social
Singapur	- Fondo central previsional
Suiza	- Instituciones administradoras
Tailandia	- Oficina de seguridad social
Uruguay	- Banco de Previsión Social

### Administradores de fondos

Australia	- Administradores de esquemas ocupacionales obligatorios
Chile	- Administradores de fondos
El Salvador	- Administradores de fondos
Perú	- Administradores de fondos

## Apéndice 2

Estructuras administrativas: relaciones entre las principales funciones ,  
estableciendo criterios de evaluación

Función	Estructura	Criterio de evaluación
1. Base de ingresos	Sistema de recaudación de contribuciones	Tasas de evasión basadas en indicadores de recaudación real versus recaudación legalmente requerida
2. Pago de beneficios	Sistema de pago de beneficios	Tasas de error basadas en indicadores de pagos correctos versus pagos legalmente requeridos
3. Administración financiera e inversiones	Oficina actuarial para proyecciones de ingresos y gastos y oficina de Finanzas para el control de las inversiones	Precisión de las proyecciones en relación con los resultados reales; desarrollo de las inversiones
4. Comunicaciones	Datos y sistemas de información; sistemas computarizados y redes de telecomunicación	Precisión de los datos, utilidad de las bases de datos, estructuras de los reportes
5. Informes y responsabilidad	Oficina administradora del programa que utiliza los datos y la información para analizar los resultados y emitir los informes correspondientes	Utilidad de los reportes; transparencia de las actividades

### Apéndice 3

Clasificación regional de países seleccionados por tipo predominante de agencia encargada de la recaudación de las contribuciones de seguridad social

#### **Asia**

Agencias recaudadoras de impuestos – Australia y Nueva Zelanda

Instituciones de seguridad social – Japón, Corea, Filipinas, Tailandia y China

Administradores de Fondos – Hong Kong, Malasia y Singapur

#### **América**

Agencias recaudadoras de impuestos – Canadá, Estados Unidos y Argentina

Instituciones de seguridad social – Brasil, Méjico y Uruguay

Administradores de Fondos – Chile, El Salvador y Perú

#### **Europa Occidental**

Agencias recaudadoras de impuestos – Reino Unido, Noruega, Suecia, Italia e Irlanda

Instituciones de seguridad social – Bélgica, Francia y Alemania

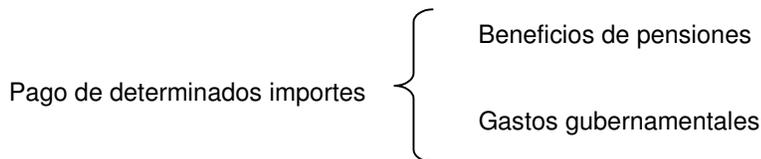
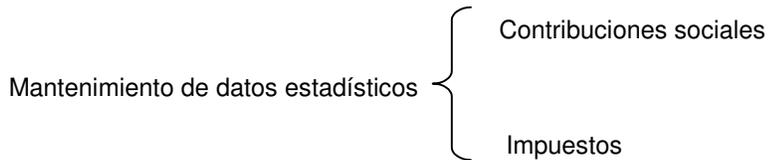
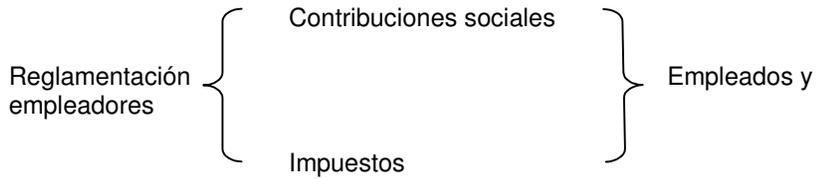
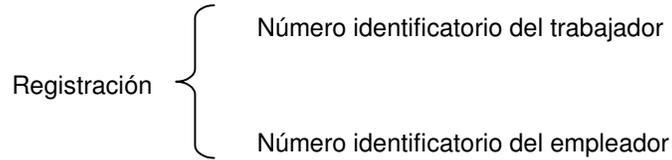
#### **Europa Central y Oriental y ex Unión Soviética**

Agencias recaudadoras de impuestos – Estonia, Latvia, Croacia, Hungría, Bulgaria, Rumania, Albania, Rusia, Montenegro, República Eslovaca y Eslovenia

Instituciones de seguridad social – Polonia, República Checa, Georgia, Lituania, y la mayoría de los integrantes de la ex Unión Soviética

## Apéndice 4

Coincidencias y diferencias en administraciones de seguridad social y administraciones impositivas



## Apéndice 5

Experiencia en Europa Central y Oriental en recaudación integrada

### Reformas esencialmente implementadas

Estonia  
Latvia  
Croacia  
Hungría  
Rusia  
Eslovenia  
Uzbekistan

### Reformas en proceso

Albania  
Bulgaria  
Montenegro  
Rumania  
República Eslovaca

### Reformas atascadas

Georgia  
Lituania  
Polonia

### Sin reformas en proceso

República Checa  
Macedonia  
Serbia  
Mayoría de los integrantes de la ex Unión Soviética (ej. Armenia, Kazakistan)