

---

---

# MODELOS COMPARADOS DE RECAUDACIÓN DE COTIZACIONES EN AMÉRICA LATINA

HUGO BERTÍN<sup>1</sup>

---

1 Gerente de Estudios Estratégicos y Estadísticas, Superintendencia de AFIP, Argentina.

La pregunta que intentaremos responder es: ¿hay una forma óptima de organizar el proceso de recaudación previsional en términos de eficiencia, costos, seguridad y capacidad de fiscalización?

El temario es el siguiente: comenzaremos con la definición de qué se entiende por el proceso de recaudación previsional para circunscribir su análisis, dado que hay procesos que están muy vinculados con este y, en una acepción más amplia, podrían incluirse; en segundo lugar presentaremos, desde el punto de vista teórico-operativo, esquemas alternativos para el diseño de las cotizaciones previsionales y para los sistemas de recaudación; en la tercera parte examinaremos las ventajas y riesgos de las cotizaciones a la previsión social integradas frente a las separadas, y la recaudación centralizada frente a la descentralizada; a continuación, y sobre la base de estas opciones, expondré la evidencia que surge del análisis de los sistemas de recaudación previsional en América Latina; cerraré la presentación exponiendo las conclusiones.

## I. PROCESO DE RECAUDACIÓN PREVISIONAL

El proceso de recaudación abarca tres fases: se inicia con el depósito de las cotizaciones periódicas que realizan los empleadores por cuenta de los trabajadores, y la que efectúan los trabajadores independientes por cuenta propia, en la(s) cuenta(s) bancaria(s) de la(s) agencia(s) de recaudación. Este subproceso incluye dos transferencias: una de información y otra de dinero. El segundo subproceso es la acreditación de los recursos en la(s) cuenta(s) bancaria(s), y el control que hace(n) la(s) agencia(s) de recaudación. El tercer subproceso consiste en transferir los recursos monetarios y la información de respaldo desde la(s) agencia(s) de recaudación hacia las administradoras de fondos de pensiones.

Naturalmente que, desde un punto de vista más integral, la recaudación es una parte del proceso global de administración de los recursos previsionales, y se integra con los otros procesos de administración de las cuentas individuales: afiliaciones y traspasos, inversiones, gestión de los beneficios previsionales y atención al afiliado.

Otras de las características del proceso de recaudación son las siguientes: en primer lugar, intervienen múltiples actores (empresas, trabajadores, bancos u otras empresas de recaudación, administradoras de fondos de pensiones) localizados con una importante dispersión geográfica; en segundo lugar, es un proceso intensivo en tecnología: *hardware* y *software*, redes de información y tráfico, centros de almacenamiento y redundancia, normas de seguridad y planes de contingencia, que permiten diseñar, ejecutar y controlar el proceso siguiendo estándares desarrollados internacionalmente.

## II. ESQUEMAS DE ORGANIZACIÓN ALTERNATIVOS

En el análisis comparado de los esquemas de recaudación previsional se destacan dos modelos: el primero es centralizado, con sus variantes de gestión pública o privada; el segundo es descentralizado, administrado por empresas que normalmente realizan otros servicios de recaudación.

Las cotizaciones previsionales para las coberturas de vejez, invalidez y muerte pueden ser recogidas de manera exclusiva o, alternativamente, ser recolectadas junto a otros recursos de la seguridad social (esto es, asignaciones familiares, riesgo del trabajo, desempleo, salud) o, también, con otros recursos tributarios o parafiscales.

## III. SISTEMAS DE RECAUDACIÓN Y DE COTIZACIONES EN AMÉRICA LATINA

¿Cómo está organizada la recaudación previsional en América Latina? En los diez países estudiados, los modelos se reparten por mitades. En cinco países hay esquemas centralizados: Argentina, Costa Rica, México, República Dominicana y Uruguay; y en los otros cinco la recaudación está descentralizada: Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador y el Perú, aunque en cada uno de ellos varía la organización interna del esquema de recaudación (véase el Cuadro 1).

En segundo lugar, se advierte que en los países con recaudación centralizada –con gestión pública o privada– las cotizaciones a la seguridad social están integradas; en cambio, en los casos de recaudación descentralizada las cotizaciones solo se integran en el ámbito de la previsión social, con la excepción de Colombia, donde se recaudan conjuntamente recursos de la seguridad social y parafiscales.

CUADRO 1  
SISTEMAS DE RECAUDACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Países	Tipo de cotizaciones	Esquema de recaudación	
		Centralizado	Descentralizado
Argentina	Integrada-Seguridad social	AFIP, Administración Federal de Ingresos Públicos	
Bolivia	Separada-Previsión social		AFP en forma directa
Chile	Separada-Previsión social		AFP en forma directa o a través de PREVIDED
Colombia	Integrada-Seguridad social-Parafiscales		Operadoras de información-Sistema PILA
Costa Rica	Integrada-Seguridad social	Caja Costarricense del Seguro Social	
El Salvador	Separada-Previsión social		AFP en forma directa o por convenios con bancos
México	Integrada-Seguridad social-Vivienda	IMSS, Instituto Mexicano de Seguridad Social	
Perú	Separada-Previsión social		AFP en forma directa o por convenios con bancos
República Dominicana	Integrada-Seguridad social	TSS, Tesorería de la Seguridad Social	
Uruguay	Integrada-Seguridad social	BPS, Banco de Previsión Social	

FUENTE: BERTÍN-CALVO (COMP.): LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE AMÉRICA LATINA, 2007. <HTTP://WWW.AIOSFP.ORG>.

#### IV. COTIZACIONES A LA PREVISIÓN SOCIAL: ¿INTEGRADAS O SEPARADAS?

¿Cuál es el modelo óptimo para diseñar las cotizaciones previsionales? Para analizar esta interrogante, se tomará en consideración las perspectivas de tres actores: las agencias de recaudación, los empleadores y los trabajadores independientes.

Para las agencias de recaudación es claro que las cotizaciones integradas en el ámbito de la seguridad social –o al menos de la previsión social– facilitan la gestión operativa y la realización de controles individuales, controles cruzados y, en general, todos los controles propios de las tareas de fiscalización.

A los empleadores también los beneficia el esquema de cotizaciones integradas, dado que permite una gestión más sencilla –una liquidación integral por empleado– y de menores costos administrativos internos. Habría quizás un punto por evaluar en los sistemas que integran demasiadas cotizaciones –esto es, seguridad social más recursos parafiscales, como el caso colombiano–, ya que a medida que se suman los montos de aportes por empleado, crece el “costo” de la decisión de pagar o no por todos los conceptos involucrados. Sin embargo, la importancia de este punto disminuye en la medida en que los países tengan implementados mecanismos integrados entre el pago de los recursos tributarios y los requisitos para el acceso a operaciones en los mercados de crédito –esto es, préstamos– o de capitales formales –esto es, emisión de deuda–.

Para los trabajadores independientes –dado que para los trabajadores dependientes la decisión la toma el empleador– el sistema de cotizaciones separadas podría tener alguna ventaja, en el sentido de que los trabajadores podrían evaluar la conveniencia de cotizar “a cada una” de las distintas ramas de la seguridad social, en función de las preferencias individuales por las mismas. En este sentido, la comparación entre el aporte para la cobertura de vejez, invalidez y muerte, frente al aporte para la cobertura de salud o por el riesgo de desempleo, puede variar por cuestiones de género, si son solteros o casados, si tienen muchos o pocos hijos, entre otros aspectos. Sin embargo, como las cotizaciones a la seguridad social están normalmente establecidas en la regulación como un porcentaje sobre el ingreso imponible, en la práctica no existen estos grados de libertad para aportar –al menos en el segmento obligatorio– más o menos a una de las ramas de la seguridad social; en consecuencia, esta cuestión tampoco pesa en la decisión sobre la integración o separación de las cotizaciones. De modo que el diseño de cotizaciones integradas a la seguridad social presenta ventajas comparadas con respecto a las cotizaciones separadas.

## V. RECAUDACIÓN PREVISIONAL: ¿CENTRALIZADA O DESCENTRALIZADA?

El análisis de los modelos de recaudación es más complejo e involucra más variables del contexto al proceso de recaudación, que adquieren aspectos diversos en las experiencias nacionales.

En primer lugar, hay que considerar el sistema previsional en el que funciona el proceso de recaudación: en la región hay países que tienen un sistema previsional solo de capitalización (Bolivia, Chile, El Salvador, México y República Dominicana), mientras que en otros se integran (Argentina, Costa Rica y Uruguay) o compiten (Perú y Colombia) los regímenes de capitalización con los regímenes de reparto. En los países que tienen sistemas integrados, la recaudación está centralizada, ya que originariamente –antes de la reforma previsional– era utilizada por los regímenes

públicos de reparto y a partir de las reformas se aprovechan las economías de escala y de alcance a favor de los regímenes de capitalización (Argentina, Costa Rica y Uruguay). En el otro extremo, los países que tienen regímenes de capitalización han incluido la función de recaudación entre las actividades de las administradoras de fondos de pensiones, permitiéndoles la subcontratación del servicio a través de bancos (Bolivia, El Salvador y Perú) u otras agencias (Colombia), así como por medio de la creación de una empresa ad hoc perteneciente a las propias AFP (Previred en Chile). Por último, México mantuvo la recaudación centralizada en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El denominado “punto de partida”, esto es, la forma en que ya estaba organizada la recaudación previsional antes de introducir los regímenes de capitalización, debe ser tenido en cuenta en el análisis de costo/beneficio, dado que los cambios en los sistemas de recaudación podrían generar una amortización acelerada de las estructuras existentes, que impactaría en el bienestar general.

Otra variable por considerar en el análisis para el diseño del sistema de recaudación es la posibilidad de aprovechar las economías de escala y alcance, y la probabilidad de que estas mejoras se trasladen al precio que se cobra por el servicio, de modo que pueda significar un ahorro en el costo operativo y en la comisión que pagan los afiliados. En este sentido, y como se presentará más adelante, las agencias públicas suelen determinar una tarifa que no siempre está vinculada con los costos (son los denominados “precios de transferencia”), por lo que las economías de escala existentes no se transforman en menores comisiones por el servicio. En cambio, cuando la función la realizan terceros (esto es, bancos) o las propias administradoras, hay más competencia y/o más incentivos para que la tarifa refleje exclusivamente los costos operativos totales (incluidas las innovaciones tecnológicas), lo que se traduce en menores tarifas para las administradoras.

De la misma manera se debe evaluar el esquema de organización que mejor absorba los estándares tecnológicos y las prácticas de seguridad para optimizar la eficiencia del servicio. A priori, no parece haber una respuesta única, ya que dependerá de la forma de funcionamiento de las agencias públicas y privadas en cada una de las experiencias nacionales.

Por último, también hay que incorporar en la evaluación la cuestión de los mecanismos de control y de fiscalización de los recursos previsionales. En todos los países la responsabilidad final está en el propio Estado, aunque en algunos casos (como Chile) las AFP tienen una responsabilidad intermedia. En los casos de centralización en agencias públicas se optimiza la relación entre recaudación y fiscalización, ya que existe un vínculo directo y funciona a pleno el incentivo de recaudación; en los casos de descentralización es necesaria una mayor coordinación entre las empresas

privadas y la oficina de impuestos nacional. En el Cuadro 2 se presentan las ventajas y riesgos de los dos esquemas.

CUADRO 2

**VENTAJAS Y RIESGOS DE LOS SISTEMAS DE RECAUDACIÓN**

	Ventajas	Riesgos
Recaudación centralizada	Economías de escala	Precios de transferencia
	Economías de alcance	Importancia relativa de la seguridad social dentro de los tributos nacionales
	Fiscalización integrada	
	Incentivo fiscal	Obsolescencia tecnológica
Recaudación descentralizada	Mayor competencia	Barreras a la entrada
	Incentivos para disminuir costos	Obsolescencia tecnológica
	Incentivos sobre rentabilidad (con esquemas de comisiones sobre fondos)	Coordinación de agencia de impuestos para la fiscalización

FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR.

Los sistemas centralizados tienen ventajas en términos de economías de escala (el recaudador público provee el servicio para los tributos internos, externos y los correspondientes a la seguridad social) y de alcance (las cotizaciones están integradas en el ámbito de la seguridad social). A su vez, existe un incentivo directo en recaudar, ya que es una función propia del Estado. De la misma manera, hay una coordinación natural entre recaudación y fiscalización. El riesgo principal está relacionado con la fijación de la tarifa del servicio y la asimetría de poder entre las dos partes contratantes del mismo.

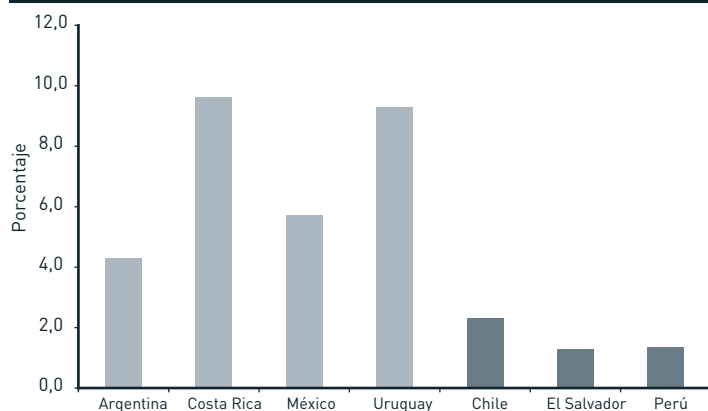
En los sistemas descentralizados hay una mayor competencia, que se puede traducir en menores precios. En los casos en que las administradoras realicen directamente el servicio también hay mayores incentivos para disminuir los costos. En este último caso, puede haber un riesgo cuando las empresas existentes establecen tarifas que generen “barreras a la entrada” para los nuevos operadores. Existe un riesgo adicional en la coordinación entre la recaudación privada y la fiscalización pública.

## VI. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS GASTOS DE RECAUDACIÓN

Los datos de los balances de las AFP del año 2007<sup>2</sup> muestran que en los países con esquemas de recaudación descentralizados los costos por la recaudación de los recursos previsionales tienen una importancia relativa menor dentro de los gastos operativos totales de las AFP (véase el Gráfico 1). Estos resultados son coincidentes con el estudio realizado por la FIAP en el año 2004<sup>3</sup>.

En consecuencia, si bien hay economías de escala y de alcance en la centralización, no se reflejan en las tarifas que pagan las administradoras por el servicio, dado que las agencias públicas determinarían sus precios con un margen por encima de sus costos operativos. De modo que el riesgo derivado de la presencia de “precios de transferencia” estaría ocurriendo en la práctica, toda vez que ante el servicio monopólico estatal las administradoras no estarían en condiciones de negociar el precio.

**GRÁFICO 1**  
GASTOS DE RECAUDACIÓN / COSTOS OPERATIVOS DE LAS AFP (2007)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN.

- 2 La fuente de información fueron los estados de resultados de las AFP en América Latina del año 2007; en estos se registran los pagos realizados por las AFP a las agencias recaudadoras por el servicio de recolección periódica de los recursos previsionales. Por lo tanto, no incluye los costos de la fiscalización previsional; en consecuencia, podría haber un sesgo a favor de los sistemas descentralizados, toda vez que las agencias públicas de recaudación podrían estar incorporando en la tarifa que le cobran a las AFP este gasto, y, en cambio, no estaría contenido en el precio que las agencias privadas descentralizadas le cargan a las administradoras de fondos de pensiones.
- 3 FIAP. Costo de recaudación en los sistemas de AFP, 2006. <<http://www.fiap.cl>>.



## CONCLUSIONES

Si bien no parece existir una forma óptima de diseñar el modelo de recaudación previsional, la descentralización aparece como un esquema más flexible, con mayor competencia, y se adapta a los mercados en los que existen múltiples proveedores del servicio (esto es, bancos u otras empresas). Habría que fortalecer la coordinación con la fiscalización estatal, y estar atentos a no generar “barreras a la entrada” de nuevas administradoras de fondos de pensiones.

Los países que tienen sistemas descentralizados, antes de evaluar el cambio de sistema deberían revisar las tarifas para eliminar los “precios de transferencia” existentes, por cuanto podrían estar aumentando los costos operativos de las administradoras y, al final del proceso, podrían originar mayores comisiones para los afiliados y menores tasas de sustitución pensión/salario, que es el objetivo final de los regímenes previsionales.