



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

# Perspectivas de Política Social

20



## Factores de éxito en la recaudación y cobranza de las cotizaciones

Este número de *Perspectivas de Política Social* identifica los factores de éxito para la mejora de las tareas administrativas centrales de la recaudación y cobranza efectiva de las cotizaciones. Cabe destacar que, además de asegurar los derechos a los beneficios adquiridos, a la suficiencia de las prestaciones y a la solvencia financiera, y el prestigio público de los regímenes de seguridad social, el éxito en la recaudación y cobranza de las cotizaciones puede respaldar las ambiciones de extensión de la cobertura de la protección social. En base a las evidencias de la encuesta, aportadas por las organizaciones miembros de la AISS, este número de *Perspectivas* concluye que, si bien el logro de las mejoras en la recaudación y cobranza de las cotizaciones no puede estar al margen de la influencia del entorno más amplio de las políticas nacionales, las organizaciones de seguridad social pueden contribuir de manera positiva a la consecución de esos objetivos, mediante la priorización de las mejoras en la gobernanza.

*Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS*

### Financiación de las prestaciones de la seguridad social

En general, el mecanismo dominante para la financiación de las prestaciones de la seguridad social es el pago de las cotizaciones. Sin embargo, además de los desafíos que conllevan la evasión de las cotizaciones y el fraude en las prestaciones, algunos riesgos entrañan un desafío para la sostenibilidad financiera de los regímenes contributivos de seguridad social a escala mundial. Una serie de riesgos se deriva de las tendencias demográficas bajo la forma de una mayor longevidad, de unas tasas de fertilidad en descenso y de un incremento de la movilidad geográfica. Otra serie se deriva de cambios estructurales en los mercados laborales y de los patrones de empleo en evolución, y de una tendencia hacia una mayor informalidad y precariedad del trabajo en particular.

#### Este número

- Explica por qué es esencial el éxito en la recaudación y cobranza de las cotizaciones
- Discute los factores de éxito y los desafíos para la mejora de la recaudación y cobranza de las cotizaciones
- Resume los ejemplos nacionales de buenas prácticas en la recaudación y cobranza de las cotizaciones
- Subraya que es vital una buena gobernanza en la administración de la seguridad social

Estos riesgos determinan que sea cada vez más necesario contar con fuentes complementarias de financiación (ingresos de fondos soberanos, rentabilidad de los fondos de inversiones de la seguridad social, subvenciones fiscales, etc.) y con reformas del diseño de los regímenes de seguridad social. Ante su ausencia, es probable que el impacto que ejercen el empeoramiento de los ratios de dependencia de las personas de edad avanzada y unos niveles más bajos de ingresos por concepto de cotizaciones respecto de los gastos crecientes, conduzca a muchos regímenes contributivos al desequilibrio financiero.

### Factores y asuntos clave

- Lo más habitual es que las cotizaciones obligatorias financien los regímenes de seguro social públicos, pero las cotizaciones también pueden financiar los regímenes de ahorro individuales (por ejemplo, los fondos de previsión nacionales y las cuentas de ahorro obligatorias individuales para la jubilación o el desempleo).
- La evasión de las cotizaciones puede constituir un grave problema para los regímenes de seguridad social: puede existir una presión para que se incremente la tasa de cotización pagadas por aquellos que sí pagan cotizaciones o para que se disminuyan las prestaciones, o para que se den ambas situaciones.
- En décadas recientes, algunos países europeos han pasado a sistemas unificados para la recaudación de cotizaciones e impuestos (por ejemplo, Irlanda, Suecia y el Reino Unido). Otros países que utilizan sistemas unificados, incluyen a Australia, Canadá, Nueva Zelandia, los Estados Unidos y Uzbekistán. Sin embargo, varían las funciones y los cometidos de los organismos de recaudación nacionales.
- Pareciera existir solo un ejemplo de sistema centralizado que ha ido en la dirección opuesta, es decir, hacia la descentralización: la Federación de Rusia.
- Se ha observado una tendencia en los regímenes de seguridad social hacia un creciente uso de disposiciones de financiación por medio de impuestos, con una relativa reducción del papel desempeñado por las disposiciones de financiación mediante cotizaciones.
- La mejora de la recaudación y cobranza de las cotizaciones es un requisito necesario para defender los derechos y los valores asociados con los regímenes de seguro social y contrarrestar cualquier desplazamiento a enfoques más residuales para la protección social.
- Puede imponerse a los empleadores y a los trabajadores un mayor cumplimiento del pago de las cotizaciones (y un menor incumplimiento), a través de una serie de medidas específicas, que incluyen el fortalecimiento de las tareas de inspección, la imposición de sanciones financieras por el impago, la «identificación y deshonra» de los empleadores que no dan cumplimiento y, mediante campañas de educación pública, destinadas a sensibilizar al público acerca de la importancia que tiene el cumplimiento.

## Por qué son esenciales las mejoras

Las conclusiones de una encuesta de las organizaciones de seguridad social y de los organismos de recaudación de cotizaciones, que la AISS llevó a cabo, vienen a sugerir razones comunes de por qué son esenciales los objetivos de aumento

de la recaudación y de una mejor cobranza efectiva de las cotizaciones.

En primer término, es necesario el pago puntual y completo de las cotizaciones, por parte de los asegurados y en nombre de éstos, si estos individuos han de obtener, en primer lugar, el derecho legal a unas prestaciones mínimas.

En segundo término, la sostenibilidad financiera de los regímenes y la suficiencia de las prestaciones en metálico prescritas, dependen del pago completo y puntual de las cotizaciones.

En tercer término, es necesaria una eficiente y efectiva recaudación de cotizaciones para fortalecer el apoyo del público a la seguridad social como institución social y a su legitimidad como tal.

En cuarto término, una recaudación de cotizaciones exitosa puede facilitar la extensión de la cobertura de seguridad social. Específicamente, mediante la ayuda a garantizar que los regímenes de seguridad social contributivos sigan siendo predominantemente autofinanciados, las organizaciones de seguridad social presentarán menos solicitudes de recursos fiscales limitados.

En quinto término, la mejora de la recaudación y cobranza de las cotizaciones brinda un medio práctico mediante el cual las organizaciones miembros de la AISS pueden hacer una contribución positiva en apoyo de *la Estrategia de la AISS para ampliar la cobertura de la seguridad social*. La expectativa es que la mejora administrativa en estos sentidos ayude a la extensión de la cobertura, a la complementación de la «Campaña Mundial en Materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos» de la Organización Internacional del Trabajo y a la iniciativa conjunta de organismos de la ONU para construir un «piso de protección social» global.

## Un aspecto de la gobernanza

La mejora de la recaudación y cobranza de las cotizaciones tiene importantes dimensiones de protección social y de orden legal, político y fiscal. Sin embargo, cuando se la concibe como una cuestión de administración, tal mejora puede también considerarse como un aspecto de la gobernanza.

Las percepciones públicas de si una organización de seguridad social contributiva es eficaz, efectiva, fidedigna y legítima – y, por tanto, sostenible – serán, en un grado elevado, una medida de cuán bien se considera que rige los procesos de recaudación y cobranza de las cotizaciones.

## Factores de éxito

Si bien las mejoras en la recaudación y cobranza son esenciales, a menudo su concreción sigue siendo difícil. No obstante, pueden identificarse algunos factores que aumentan la probabilidad de éxito.

Las evidencias vienen a sugerir que los esfuerzos de recaudación son mucho más eficaces cuando un régimen ha

## Factores para el éxito

- El tiempo de funcionamiento del régimen del seguro social.
- El grado de cobertura y el tamaño y la diversidad de la fuerza del trabajo.
- El grado de automatización.
- La extensión de la coordinación con organizaciones del exterior.
- La evaluación y el ajuste constantes de las políticas y las prácticas de recaudación.
- La extensión de una cultura de seguridad social en el país.
- La existencia de una cultura de cumplimiento entre los empleadores y los trabajadores.
- La eficacia de las medidas relativas al cumplimiento efectivo y de las sanciones por incumplimiento.

funcionado a lo largo de un período más dilatado de tiempo. Ello es así porque el organismo responsable de la recaudación de cotizaciones ha tenido tiempo para perfeccionar los procesos de recaudación y de auditoría y los administradores del régimen han podido modificar las políticas de los regímenes que contribuyen con una recaudación deficiente.

El tamaño y la diversidad de la fuerza del trabajo constituyen también un factor. Cuando la fuerza del trabajo está geográficamente dispersa y es menos formal, la recaudación de impuestos y de cotizaciones sociales se torna cada vez más difícil. El grado de automatización trae consigo importantes ventajas para el éxito. Estas ventajas pueden materializarse a través del uso de Internet, el cotejo electrónico de los datos, la notificación electrónica de los salarios, la información de la gestión en línea, el pago electrónico de las cotizaciones, el uso de algoritmos sofisticados para detectar anomalías en las modalidades de pago, el uso de programas de gestión de la relación automatizada con el cliente, etc. Una reciente evolución interesante es la utilización de la tecnología de la telefonía móvil. En un caso, el Fondo de Pensiones de los Empleados del Gobierno de la República Unida de Tanzania, en asociación con Vodacom (M-Pesa), Tanzania permite que las cotizaciones sean remitidas mediante el uso de teléfonos celulares.

Una coordinación y una cooperación eficaces con entidades del exterior, que incluyen a las autoridades fiscales y a otros regímenes sociales, a los interlocutores y a los organismos sociales, también se consideran significativas para una recaudación exitosa de las cotizaciones. Por ejemplo, el Instituto Nacional del Seguro Social (*Instituto Nazionale della Previdenza Sociale* - INPS) de Italia, coordina con la Cámara de Comercio los esfuerzos orientados a detectar la presencia de trabajadores sin números de seguridad social, especialmente en los sectores del turismo, de la agricultura y gastronómico.

Las organizaciones consideradas de más éxito en la recaudación de cotizaciones vigilan de manera constante, y evalúan y ajustan sus procesos y prácticas. Por consiguiente, la introducción de cambios bien planificados y puntuales en los procesos relativos a la labor de recaudación de cotizaciones, es un factor más de éxito. La Agencia Central de Organismos de Seguridad Social (*Agence centrale des organismes de sécurité sociale* – ACOSS) de Francia, es un buen ejemplo en este sentido.

Otro factor es la fortaleza de lo que se conoce como cultura nacional de seguridad social. En un determinado país, las percepciones del público acerca de la eficacia de la administración, de la puntualidad en los pagos de las prestaciones y del conocimiento que tiene el público de las prestaciones otorgadas por los regímenes de seguridad social, contribuirán a una consideración relativamente positiva o relativamente negativa de la seguridad social. Se anticipa que una percepción más positiva de la seguridad social respaldará los esfuerzos dirigidos a la mejora de la recaudación y cobranza de las cotizaciones. A efectos de contribuir a tal cultura, el Oficina Japonesa de Pensiones lleva a cabo anualmente una iniciativa pública de gran alcance de duración mensual, con vistas a mejorar el reconocimiento de la importancia de los regímenes de pensiones y la divulgación de la información en torno a la misma.

Las respuestas a la encuesta de las organizaciones miembros de la AISS, vienen a sugerir que no existe ningún otro factor de éxito que tenga tanta relevancia. Más bien, en cada contexto nacional, es una combinación de factores la que parece haber ejercido el mayor impacto en los esfuerzos de recaudación.

## Obstáculos a la mejora

A pesar de estos factores de éxito identificados, una serie de desafíos comunes a menudo entorpecen los progresos en la realización de mejoras en la recaudación y cobranza de las cotizaciones.

### Desafíos comunes que entorpecen los progresos

- La ausencia de números individuales de seguridad social / números de identificación fiscal, como método común de aportar identificadores únicos para todos los cotizantes/receptores de prestaciones.
- Restricciones debidas a la confidencialidad que frustran los esfuerzos orientados a cotejar los datos con otras organizaciones.
- Una falta de automatización, que no ayuda a combatir los problemas de subdeclaración, evasión y fraude.
- El envejecimiento de la fuerza del trabajo del organismo, que conduce a una pérdida de conocimientos y, en algunos casos, la incapacidad para sustituir al personal formado y experimentado.
- Los empleadores y los trabajadores que no cumplen pueden realizar una elección racional para evitar el pago de cotizaciones, si las medidas de ejecución se perciben como débiles y si se percibe que la ganancia económica del incumplimiento supera al costo financiero y al daño potencial que para la reputación de las empresas representan las penalizaciones y sanciones impuestas.

En muchos casos, estos desafíos identificados subrayan la necesidad de unas inversiones más grandes que han de hacerse en infraestructuras y en personal, así como son un indicio de un posible requisito de reforma institucional y reguladora. Sin embargo, responder con eficacia a estos desafíos, requiere no solo una reforma administrativa, sino una contribución de los responsables de las políticas.

## No existe una mejor modalidad única

Un argumento recurrente en torno a la recaudación y cobranza de las cotizaciones es que un sistema centralizado y unificado de recaudación de cotizaciones e impuestos de la seguridad social es potencialmente más eficaz. Es muy frecuente que ello se sostenga, debido a que se considera que la centralización trae consigo economías de escala y ayuda a coordinar las actividades de auditoría y de sistema de registro.

Sin embargo, así como no existe ningún acuerdo en cuanto a una mejor modalidad única de lograr una buena gobernanza para todos los países, tampoco existe un acuerdo en cuanto a una mejor modalidad única de recaudación de las cotizaciones. Más bien lo que está en juego es una serie interactiva y compleja de factores: el diseño y la complejidad de las políticas, la extensión de la cobertura y la composición de la fuerza del trabajo, la ubicación organizativa de la entidad de recaudación y el grado de automatización, los factores culturales y políticos, así como la historia institucional.

A pesar de esta complejidad, las organizaciones de seguridad social están contribuyendo de manera positiva a una mayor recaudación y cobranza de las cotizaciones, efectuando cambios que se encuentran dentro de sus mandatos institucionales. Ante todo, esto se está haciendo a través de una prosecución más amplia de mejoras en la gobernanza administrativa.

Como parte de su mandato estratégico de promover y desarrollar la seguridad social, y apuntando a dar un mayor impulso a la importancia que reviste contar con una buena gobernanza, la AISS sigue comprometida con el desarrollo de herramientas y directrices para que las organizaciones de seguridad social persigan aún más estas metas.

## Conclusiones clave

- En primer término, está dentro de la potestad de las organizaciones de seguridad social influir de manera positiva en la recaudación y cobranza de las cotizaciones, trabajando primero con miras a las mejoras de la gobernanza administrativa.
- En segundo término, las mejoras en la recaudación y cobranza de las cotizaciones (y el descenso de su incumplimiento) garantizan que los asegurados puedan tener un acceso pleno a su derecho a prestaciones.
- En tercer término, niveles más elevados de ingresos en concepto de cotizaciones determinan que la sostenibilidad financiera de los regímenes y la suficiencia de las prestaciones sean más seguras y que se vean fortalecidos la legitimidad de la seguridad social como institución y los valores que ésta representa.
- En cuarto término, al mejorar la solvencia financiera de los regímenes y al verse reducida la necesidad de subvenciones fiscales, los limitados recursos públicos pueden ser redistribuidos en modalidades alternativas para abordar las prioridades de una cobertura de seguridad social nacional más amplia y las necesidades sociales.

## Sources

**AISS.** 2010. *Estrategia de la AISS para ampliar la cobertura de la seguridad social*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

**Enoff, L. D.; McKinnon, R.** 2011. «Cumplimiento y recaudación de las cotizaciones a la seguridad social: mejorar la gobernanza para ampliar la protección social», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 64, núm. 4.

**Nyland, C.; Thomson, S. B.; Zhu, C. J.** 2011. «La actitud de los empleadores hacia el cumplimiento con el seguro social en Shanghai (China)», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 64, núm. 4.

## La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)

es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones y entidades de seguridad social.

La AISS brinda servicios de información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a escala mundial.

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

T: +41 22 799 66 17  
F: +41 22 799 85 09  
E: [issacomm@ilo.org](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)