

Costes Administrativos y Eficiencia Relativa de los Sistemas de Seguridad Social Públicos y Privados

Robert Genetski

Resumen

El coste de la administración de los planes de pensiones existentes nos indica que los gastos de la gestión administrativa y monetaria de un sistema de cuentas individuales podría ascender, aproximadamente, a un 1,17 -1,83 por ciento de los activos, o a unos 35-55 dólares por trabajador durante el primer año. Después de cinco años y a medida que aumentase el tamaño medio de las cuentas, el coste se situaría entre aproximadamente 30-60 puntos básicos ó 54-117 dólares al año. Para la gran mayoría de empresas con servicios externos de gestión de nóminas la función de recaudación supondría un coste adicional muy pequeño, si no nulo.

Aunque este coste es ligeramente mayor que el del programa actual de la Seguridad Social, a cambio de esos costes administrativos sensiblemente mayores, los trabajadores en un sistema privatizado recibirían una tasa de rentabilidad mayor además de unas pensiones mejores y más seguras.

En resumen, los costes administrativos no son una barrera a la privatización de la Seguridad Social.

Introducción

En el debate sobre los méritos del presente sistema de Seguridad Social frente a los de un sistema de cuentas personales de jubilación (PRAs) ya se ha llegado a un consenso en lo que respecta a ciertos aspectos: en primer lugar, es algo comúnmente aceptado que el sistema actual de reparto se enfrenta a serios problemas y que con la estructura de contribuciones actuales no se podrán pagar las pensiones prometidas. En segundo lugar, es también algo comúnmente aceptado que para la mayoría de los trabajadores jóvenes de hoy, los rendimientos del sistema actual serán cero o negativos. Por ello, intentar resolver el problema de la Seguridad Social aumentando las contribuciones o posponiendo la edad de jubilación, o recurriendo a ambas acciones, no contribuye sino a reducir aún más los rendimientos de los trabajadores de hoy en día, convirtiendo un mal negocio en un negocio aún peor. En tercer lugar, los rendimientos de las PRAs en un sistema de mercado producirían rentabilidades de tres a cinco veces mayores a las que promete un sistema de reparto. Los rendimientos de las PRAs serían tan elevados que, incluso ajustados al riesgo, serían superiores a las rentabilidades prometidas por el sistema del Gobierno [1].

Pero uno de los temas de preocupación aún pendiente es el de los costes de administración de un sistema de PRAs frente al coste del sistema actual. Existe una serie de medidas que indican que el coste de administración del actual sistema de Seguridad Social es bastante bajo, y algunos observadores sugieren que el coste de administrar un sistema de PRAs sería mucho

Robert Genetski es Director General de Chicago Capital, Inc. y antiguo Economista en Jefe de Chicago's Harris Bank. Este artículo se publicó originalmente como "Administration Costs and the Relative Efficiency of Public and Private Social Security Systems", Social Security Privatization Paper No. 15, 9 de marzo de 1999.

mayor. Un estudio del Employee Benefit Research Institute (EBRI) sugiere que varios temas administrativos relacionados con las PRAs podrían complicar demasiado las cuentas dificultando su comprensión o su administración. [2] Aunque el estudio del EBRI es correcto al señalar muchos aspectos importantes que afectan al coste y a la complejidad de las PRAS, un examen minucioso de estos temas viene a demostrar, no obstante, que las PRAS se pueden administrar de forma eficiente en términos de costes.

Algunos observadores señalan que para minimizar el coste, el Gobierno debería continuar administrando el programa e invirtiendo los fondos de la Seguridad Social en los mercados de capitales privados para así obtener las tasas de rentabilidad superiores que proporcionan las inversiones de mercado. Pero la idea de que el Gobierno invierta los fondos de la Seguridad Social en los mercados de capitales privados ofrece serios inconvenientes. [3] Tal vez, el más serio de ellos sea el trasvase de poder y de influencia de los individuos al Gobierno. Esta gran cantidad de fondos aumentaría de forma dramática el control y la influencia del Gobierno sobre la economía, y dicho aumento de poder se ganaría a costa de los individuos privados y representaría el trasvase más significativo de poder entre individuos privados y Gobierno desde la creación del impuesto sobre la renta.

Cuando se comparan los costes de administración del sistema de Seguridad Social actual con los costes de administrar un sistema de PRAs en un esfuerzo por determinar la eficiencia comparativa con la que cada sistema actuaría para alcanzar sus objetivos, parece que el sistema actual regulado por el Gobierno costaría algo menos que la administración de un sistema de PRAs. Sin embargo, la eficiencia relativa en la administración del sistema actual queda superada por la ineficiencia relativa del sistema de reparto a la hora de alcanzar sus objetivos principales. Decir que el sistema regulado por el Gobierno es relativamente eficiente en lo que a los costes de administración se refiere, viene a ser como decir que un Trabant (un coche muy barato de la Alemania del Este que nunca funcionó) es menos caro que un Taurus o un Mercedes. Aunque cierta, esta comparación no es apropiada. La mayoría de la gente prefiere pagar más por un coche que funciona que pagar menos por uno que muy probablemente no será capaz de llevarle a su destino.

El coste administrativo de un sistema de PRAs puede variar significativamente dependiendo de cómo se configure el sistema, del tamaño de las cuentas y de las normas y regulaciones diversas a ellas asociadas. Cuanto más elaborados sean los requisitos, más caro resultará administrar el sistema. Dado que las pequeñas ganancias en eficiencia en términos de costes de administración del sistema se acumulan a lo largo de la vida, resulta de la mayor importancia minimizar los costes administrativos allá donde sea posible. Si se toman decisiones lógicas en lo que respecta a la administración de las PRAs, los costes administrativos se acercarán mucho o serán ligeramente superiores a los asociados al actual sistema de reparto. Al mismo tiempo, durante su jubilación, los trabajadores recibirán el beneficio de unos ingresos seguros que son sustancialmente mayores a aquellos que promete el sistema actual.

Objetivos de la Seguridad Social

Tradicionalmente, los sistemas de reparto de la Seguridad Social han perseguido dos objetivos principales: en primer lugar, proporcionar unos ingresos sustitutivos para los jubilados, y en segundo lugar, suministrar apoyo económico a las personas mayores indigentes. [4] Pero aunque raras veces se mencionan, existen otros objetivos importantes. Los rendimientos del sistema en forma de prestaciones deberían ser lo más grandes posible en relación con las contribuciones que se realizan al programa, lo que significa que cualquier programa de pensiones suplementario debería gestionarse de la forma más eficiente posible. Y la eficiencia no sólo significa gestionar el programa al coste administrativo más bajo posible, sino asegurar que los rendimientos netos que obtiene el trabajador sean lo más altos y seguros posibles para cualquier nivel dado de contribuciones.

Funciones administrativas de un Sistema de Seguridad Social

Cualquier sistema de pensiones cuenta con cuatro funciones administrativas importantes: recaudación, transferencia, registro de datos y gestión de fondos. En primer lugar, debe existir un sistema que recaude los fondos de pensiones del trabajador; a continuación, esos fondos deben transferirse a un administrador, quien se responsabilizará de registrar los datos de la contribución al programa de pensiones de cada trabajador así como las prestaciones que en su momento recibirá cada trabajador; y, por último, durante el tiempo que transcurre entre la percepción y el reembolso del dinero, este deberá gestionarse e invertirse.

El sistema de Seguridad Social actual puede considerarse altamente eficiente en lo que respecta a la gestión de algunas funciones administrativas. A través del Internal Revenue System (IRS) el sistema recauda fondos para las pensiones; cada empresario calcula la obligación total de los fondos de jubilación para cada uno de sus trabajadores y deposita la cantidad total en una cuenta especial IRS en su banco. Ningún trabajador llega nunca a ver sus fondos de pensiones. De hecho, en la nómina del trabajador sólo se identifica la mitad de la cuantía recaudada. La otra mitad es el impuesto para el empresario (se trata realmente de un impuesto por contratar al trabajador) que es igual a la retención del trabajador. Pocos trabajadores se dan cuenta de que la cuantía total de los fondos con los que contribuyen al sistema de reparto es el doble de la que aparece en sus nóminas.

Una vez depositado en el IRS, los fondos para pensiones se transfieren a los fondos de cuentas generales del Tesoro de los EE.UU. donde es imposible distinguirlos del resto de los ingresos gubernamentales. El Tesoro realiza las entradas contables pertinentes en la cuenta de pensiones de la Seguridad Social para asignar la cuantía total recaudada, y en el momento en que se pagan las pensiones, éstas se cargan en cuenta. Cuando en la cuenta de pensiones de la Seguridad Social entra más dinero del que sale, el Tesoro gasta ese dinero en otros programas del Gobierno y reconoce el excedente en la cuenta de la Seguridad Social mediante pagarés a la Administración de la Seguridad Social (ASS). Por ley, esos pagarés toman la forma de una clase especial de activos frente al tesoro que se abonan a la ASS y que son el único tipo de inversión permitido al fondo fiduciario de la Seguridad Social.

A lo largo del año, cada empresario continúa calculando los salarios y las cuotas de la Seguridad Social de cada empleado. Sin embargo, los empresarios sólo envían al IRS las contribuciones totales de todos los trabajadores. Al acabar el año, cada empresario notifica a la ASS los sueldos y salarios individuales de cada empleado y la cuantía de las contribuciones de jubilación para cada empleado. Es decir, que la ASS registra una vez al año la información sobre las contribuciones de cada trabajador.

La ASS también es responsable del cálculo de las prestaciones. La fórmula de prestaciones se basa en un número de factores, incluyendo el historial de ingresos, estado civil, edad, salarios anticipados y salarios para el año siguiente. [5] Para recibir las prestaciones, un trabajador debe dirigirse a la ASS antes de la fecha estimada de jubilación. El trabajador también será responsable de la estimación del sueldo y salario del año siguiente. Aunque un trabajador pueda estar «jubilado» y recibiendo la pensión de la Seguridad Social, cualquier sueldo o salario que reciba continuará sujeto a la misma tasa de contribución que los ingresos de los otros trabajadores.

El coste de administrar el sistema actual de la Seguridad Social

En muchos aspectos importantes, la Administración de la Seguridad Social realiza un trabajo altamente eficiente al administrar el programa de jubilaciones. En la actualidad, los costes generales administrativos se acercan a 10 dólares por trabajador; dichos costes ascienden al 0,42 por ciento de las contribuciones y al 0,57 por ciento de las prestaciones pagadas. Como porcentaje de los activos, los costes administrativos representan un 0,39 por ciento. No obstante,

dado que el sistema estatal sólo cuenta con muy pocos activos, dicha cifra no es comparable a las cifras de coste de los programas privados. [6]

Al evaluar el coste del sistema actual, es importante señalar que los costes de administrar los sistemas de pensiones tienden a ser relativamente altos cuando el sistema se pone en marcha por primera vez. Esos costes decrecen con el tiempo, a medida que los costes fijos se reparten en un volumen de fondos más elevado [7]. Por ejemplo, al principio del programa, los costes de la ASS eran aproximadamente diez veces superiores a los niveles actuales. [8]

Existen otras razones por las que los costes de administración de un sistema de reparto son tan bajos: la función de recaudación se descarga en el sistema de recaudación del IRS y, dado que no hay una función de gestión o de inversión de fondos, en esa categoría los gastos son pocos, de forma que el grueso del gasto administrativo (93 por ciento) se halla en la función de administración de las prestaciones. En lo que a oportunidad y precisión se refiere, en esa área la ASS realiza un trabajo excelente. [9]

La única área en la que el sistema administrativo de la ASS no funciona especialmente bien es en términos de oportunidad a la hora de alinear ingresos y contribuciones. En el año fiscal 1991, a seis meses del final del año, sólo se había registrado el 70 por ciento de las contribuciones de ingresos. Pero no se trata de un defecto significativo dado que los trabajadores no tienen derechos legales sobre sus contribuciones. [10] En general, la ASS realiza un trabajo bastante eficiente a la hora de administrar las diversas funciones del programa actual de pensiones.

Los costes administrativos en un sistema de PRAs

Vistos los costes relativamente bajos asociados a muchas de las funciones administrativas del sistema de Seguridad Social actual, se asume de forma natural que un sistema de PRAs individuales sería menos eficiente y costaría mucho más que el sistema actual del Gobierno. No obstante, la veracidad de esta afirmación dependerá de los parámetros del sistema privado. Los consumidores que prefieren pagar más por un Mercedes que por un Ford Taurus estiman que la alternativa más cara les proporciona un valor mayor. Aquellos que, por el contrario, prefieren pagar un Taurus a comprarse un Trabant se dan cuenta de que, a menudo, es necesario pagar un precio para llegar hasta donde se quiere. Aun así, es cierto que «cada dólar que se gasta innecesariamente o ineconómicamente en la administración, es un dólar que de otro modo podría haberse destinado a los participantes del plan». [11] A lo largo de una vida, el impacto del interés compuesto de un aumento en los costes administrativos —por pequeño que sea— deja a los jubilados en una situación peor a la que deberían haber encontrado. Por ello resulta realmente importante evaluar los costes probables asociados a la administración de un sistema de PRAs.

Parámetros generales de un sistema de PRAs

Aunque existen infinitas combinaciones de parámetros aplicables a las PRAs, los siguientes principios son mayoritariamente aceptados a la hora de procurar ingresos seguros a los jubilados y apoyo económico a los ancianos indigentes:

1. Todos los trabajadores deberían poder elegir entre permanecer con el sistema actual o cambiar a un sistema de cuentas privadas. A aquellos que decidan cambiar, se les debería proporcionar una compensación (por ejemplo un bono del Estado descontado) que reflejara en parte sus contribuciones pasadas a la Seguridad Social.
2. Nadie debería encontrarse en una situación peor con un sistema de PRAs que con el sistema actual.

3. Debería haber un nivel mínimo de prestaciones comparable al del sistema actual. Aquellos que alcanzaran la edad de jubilación habiendo trabajado un total de 40 trimestres pero sin alcanzar el nivel mínimo de prestaciones deberían recibir del Estado pagos complementarios suficientes para permitirles recibir un nivel mínimo de prestaciones mensuales.

4. El sistema debería estar gestionado por una organización autorreguladora responsable de certificar a los administradores y gestores de fondos, de regular los tipos de inversiones permitidas en las cuentas y de determinar otros detalles necesarios para proporcionar máxima seguridad a las PRAs al tiempo que se minimizan los costes administrativos.

5. Todos los nuevos trabajadores que entraran a formar parte de la población activa deberían integrarse en el nuevo sistema.

6. Las parejas casadas deberían tener la propiedad conjunta de sus cuentas. [12]

Factores que afectan a los costes administrativos

Al igual que el sistema del Gobierno, un sistema de PRAs debe hacerse cargo de las funciones administrativas básicas de recaudación, transferencia, registro de datos y gestión de fondos. Para realizar dichas funciones administrativas, un sistema de PRAs podría organizarse de muy diversas maneras, y su coste dependería de cómo se organizase el sistema.

Aunque un sistema privado podría tomar varias direcciones, el sistema más eficiente sería aquel que utilizase la infraestructura existente para realizar sus tareas administrativas. [13] Por el momento, existe toda una industria que se encarga de la mayor parte de las funciones administrativas asociadas con la recaudación, la transferencia, el registro de datos y la gestión de fondos de las cuentas de pensiones individuales.

Recaudación y transferencia

Por lo general, en las grandes compañías (aquellas con más de 50 empleados), la gestión de nóminas está automatizada y corre a cargo de proveedores externos especializados en esa área. Como resultado, los costes asociados al cambio de la deducción de la nómina de un individuo de una categoría que se deposita en el sistema IRS de recaudación a una en la que el dinero se envíe directamente al administrador del programa deberían ser mínimos o nulos.

El problema de recaudación resulta algo más complicado para las empresas pequeñas que gestionan sus propias nóminas. En lugar de enviar cada mes un cheque al IRS en concepto de contribuciones de pensiones del empleado, el empresario podría optar por enviar el cheque a cualquier administrador registrado de PRAs. (El empresario debería seguir enviando un cheque al IRS en concepto de la parte de asistencia sanitaria de la Seguridad Social). Junto con el cheque, el empresario debería enviar un formulario con los salarios y contribuciones de pensiones de cada empleado, pero dado que cada empleado ya ha tenido que calcular dicha información para poder determinar la contribución total a la Seguridad Social, la carga adicional sobre el pequeño empresario sería mínima. En primer lugar, deberían elegir un administrador registrado y, a continuación, enviar a dicho administrador el nombre y el número de la Seguridad Social de cada empleado junto con la información sobre el salario del trabajador y las contribuciones para cada periodo.

Para prevenir la discriminación de las pequeñas empresas, podría estipularse que cada administrador registrado prestara sus servicios a todo tipo de negocios. Para mantener los costes en un nivel razonable, los administradores estarían obligados a cargar el mismo coste medido en puntos básicos a todas las cuentas individuales. En ese caso, el coste relativamente bajo de administrar cuentas de grandes empresas subsidiaría el coste de las cuentas de las empresas más pequeñas. Una alternativa a esta idea de subsidios cruzados sería un «consorcio

por defecto» para empresas que son demasiado pequeñas para atraer a un administrador. El sistema regulador podría decidir dejar fuera la función de administración de las cuentas de las pequeñas empresas a fin de que los costes para ese grupo fueran absolutamente transparentes.

En suma, para los pequeños empresarios, el sistema descrito anteriormente para recaudar fondos para las PRAs y transferirlos a un administrador de cuentas supone sólo una carga adicional mínima. Con esta propuesta, el propietario de una pequeña empresa simplemente tendría que elegir un gestor de cuentas y enviar las contribuciones totales al gestor en vez de al IRS. Junto con el cheque (o depósito electrónico), el propietario de la empresa mandaría una lista de los trabajadores con su correspondiente número de la Seguridad Social y los salarios y las contribuciones de cada uno de ellos. Como en la actualidad cada empleado tiene que realizar esos cálculos, la única carga adicional para los propietarios de pequeñas empresas consistiría en enviar la información al administrador de cuentas. Los estudios realizados en empresas pequeñas indican que la mayoría no cree que ello significara una carga importante. [14]

Sin embargo, sobre el administrador recaería una carga mucho mayor ya que se responsabilizaría de todas las funciones de registro de datos y de asegurar que todos los fondos se enviaran al gestor de fondos adecuado. Dichas funciones supondrían un gasto adicional.

Registro de datos y gestión de fondos

Con un sistema de PRAs, es el administrador quien debe garantizar el correcto abono de los fondos en la cuenta de cada trabajador, además de enviar informes a los trabajadores que reflejen los salarios y las contribuciones declaradas. (Para mantener bajos los gastos de administración, los empleados deberían responsabilizarse de la verificación de los informes de los salarios y contribuciones trimestrales). Las diferencias se gestionarían mediante procedimientos similares a los que se siguen cuando un empleado recibe un cheque en concepto de salario por un importe incorrecto. Si el empleado y el empresario no se pusieran de acuerdo, el empleado podría presentar una reclamación ante el Ministerio de Trabajo o la organización reguladora de las PRAs.

El administrador sería también responsable de la transferencia de fondos al gestor de fondos apropiado para garantizar una inversión prudente de los fondos de cada cuenta. La mayor parte de los empleados no sufriría retraso alguno entre el envío de las contribuciones por parte del empresario al administrador y el reenvío de los fondos por parte del administrador al gestor oportuno.

Asimismo, los administradores deberían establecer un seguimiento de los niveles de prestaciones potenciales, de las opciones potenciales para las rentas vitalicias y de informar al Gobierno cuando los saldos de las cuentas de jubilación no fueran suficientes para proporcionar las pensiones mensuales mínimas. Es aquí donde se incurriría en costes. Sin embargo, ya existe una gran industria especializada en la realización de este tipo de funciones. Durante las dos décadas pasadas, el desarrollo y crecimiento de las cuentas de jubilación individuales (IRAs), 401 (k)s, 403(b)s y de otros innumerables planes de jubilación ha dado lugar a una infraestructura importante capaz de gestionar el tipo de funciones administrativas asociadas a las PRAs. A medida que dicha infraestructura se ha ido desarrollando en los últimos años, ha ido sufriendo un proceso normal en el que los gastos relativamente altos del periodo inicial se han ido reduciendo a medida que crecía el número de cuentas y de activos gestionados.

Entre las industrias que han desarrollado la infraestructura existente para realizar dichas funciones administrativas se encuentran los fondos de inversión, los planes de pensiones, las compañías de seguros, los bancos, las sociedades de valores y los gestores de datos y de sistemas. Las conversaciones mantenidas con representantes de estos grupos sugieren que se podrían reducir sustancialmente los gastos administrativos si el Gobierno redujese los informes y regulaciones asociadas a los fondos de pensiones.

Costes de administrar los actuales planes de pensiones

Usar los programas de pensiones existentes para estimar el coste de la administración da lugar a una gran variedad de estimaciones. En el extremo inferior de los gastos administrativos se encuentra el Federal Retirement Thrift Investment Fund, un programa de jubilación de la Administración Pública bastante amplio en el que participan más de dos millones de personas y 36 mil millones de dólares en activos. El informe anual de 1996 indica que las ratios del gasto administrativo alcanza nueve puntos básicos o 16 dólares por partícipe. [15] A continuación le sigue el College Retirement Equity Fund (CREF), el plan de jubilación de contribución definida más grande del país, y que cubre a los trabajadores de educación superior e institutos de investigación. Según Mitchell, «el sistema es bastante flexible a los empleados que participan individualmente, permitiendo diferencias entre empleados en los niveles de contribución, reglas que se refieren a cantidades fijas vs. pagos de anualidades, y opciones de selección de activos; estas diferencias pueden aumentar los gastos ». [16] Aun así, en 1994, la media de los gastos administrativos de los registros alcanzó 24 puntos básicos, o lo que es igual, menos de un cuarto del 1 por ciento de los activos.

Los costes asociados a la administración de los planes de pensiones privados varían significativamente. En los planes individuales de empleo de contribución definida los costes (excluida la gestión de fondos) alcanzaron los 11 puntos básicos de los activos gestionados, es decir, algo menos de 22 dólares por partícipe. En cuanto a los planes colectivos de empleo de contribución definida, dicho coste se estableció en 57 puntos básicos o en 68 dólares por partícipe. El análisis de Mitchell de estos costes sugiere que los costes administrativos para planes individuales de empleo pueden estar subestimados debido a que las compañías responsables absorben parte de los gastos. Por su parte, es probable que los costes administrativos de los planes colectivos se hallen sobrevalorados pues dichos planes cuentan con una base de activos relativamente más pequeña y deben hacer frente a unos importantes gastos legales. [17]

Basándonos en los planes de pensiones actuales, parece bastante razonable asumir que los costes de administrar un sistema bien gestionado de PRAs pueden estimarse entre unos 15 puntos básicos como mínimo y unos 50 puntos básicos como máximo. Es importante comprender que esos costes variarán de forma significativa dependiendo de diversos factores como puedan ser el tamaño de las cuentas de jubilación, las regulaciones y los requisitos de información que se exijan a los administradores o la responsabilidad legal por gestionar las cuentas. Como porcentaje de los activos, los costes administrativos serían mayores en los primeros años —años en los que el tamaño medio de las cuentas es menor— y caerían significativamente a medida que aumentara el tamaño de las cuentas. Es decir que si al inicio del sistema los trabajadores colocaran el 10 por ciento de sus salarios en PRAs, los costes administrativos como porcentaje de los activos se reducirían sustancialmente.

Si todos los trabajadores participaran en el programa y un total del 10 por ciento de los sueldos y salarios se destinara a las PRAs, dichas cuentas alcanzarían el primer año casi 400 mil millones de dólares. Con 130 millones de trabajadores, el tamaño de una cuenta media sería de unos 3.000 dólares. De las conversaciones con los representantes del sector se desprende que el coste mínimo de gestión de cualquier cuenta se situaría entre 30-50 dólares. Si los costes administrativos (sin incluir los costes de gestión de fondos) alcanzaran los 30-50 dólares por cuenta, el coste medio se situaría en un 1,0 -1,7 por ciento de los activos del primer año. Si se incluyeran los costes de gestión de fondos estaríamos hablando de un coste adicional por cuenta de unos 5 dólares. En cinco años, la cuenta media se acercaría a los 18.000 dólares. En ese momento, esos costes administrativos de 30-50 dólares por cuenta se situarían en una media de entre 17 y 28 puntos básicos; es decir, muy cerca del intervalo de entre 15-50 puntos básicos del que hemos hablado antes. A lo largo del tiempo, a medida que aumentase el tamaño medio de las cuentas, los costes administrativos se convertirían en un porcentaje insignificante del total de activos. (Ver Cuadro)

**GASTOS ASOCIADOS A LAS CUENTAS
PERSONALES DE JUBILACIÓN**
(estimaciones basadas en la experiencia actual)

	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Gastos como porcentaje de los activos gestionados:		
Gastos administrativos sin gestión de fondos	0.15%	0.50%
Gastos de gestión de fondos	0.15%	0.15%
Total	0.30%	0.65%
	<i>Dólares por cuenta</i>	<i>Porcentaje de activos</i>
Gasto del primer año sin gestión de fondos	30-50\$	1,00-1,67%
Gasto del primer año con gestión de fondos	35-55%	1,17-1,83%
Gasto del quinto año con gestión de fondos	54-117%	0,30-0,65%

* Las estimaciones en dólares están basadas en un tamaño medio de cuenta de 3.000 dólares durante el primer año y de 16.000 dólares en el quinto año.

Aunque el coste de los planes de privatización parcial no es prohibitivo, surgirían problemas administrativos adicionales si se destinase a las PRAs menos del 10 por ciento de los sueldos y salarios. Por ejemplo, a un 2 por ciento de los sueldos y salarios, los trabajadores de sueldos bajos acabarían con cuantías muy pequeñas en sus PRAs. Con un plan inferior al 2 por ciento, las prestaciones principales de la privatización irían en su mayor parte a manos de los individuos de rentas mayores, ya que el dos por ciento de un ingreso más alto es proporcionalmente mayor. Dado que la carga del coste administrativo para las cuentas más pequeñas aumenta como porcentaje de los activos, el coste de administración de las cuentas se cobraría, durante los primeros años, una parte de los rendimientos significativamente mayor —otra razón para privatizar la totalidad, o al menos una parte considerable de la contribución del trabajador en lugar de un simple 2 por ciento de su salario—. Si un plan de PRAs puede beneficiar significativamente a todos los trabajadores, es lógico adoptarlo completamente para que los trabajadores disfruten de todas las prestaciones en lugar de una pequeña parte de esas prestaciones.

Gastos de gestión de fondos de las PRAs

La investigación de los gastos asociados a la gestión del dinero de las PRAs indica unos gastos de gestión de entre 15 puntos básicos para carteras indizadas de gestión pasiva y 200 puntos básicos para carteras extranjeras gestionadas activamente. [18] Esto nos sugiere que los gastos de gestión monetaria pueden reducirse sustancialmente para aquellos trabajadores que inviertan en fondos indizados de gestión pasiva. En algunos mercados, las carteras gestionadas pasivamente han proporcionado rentabilidades absolutamente competitivas con las de las carteras gestionadas activamente. Si las opciones de inversión proporcionadas a los trabajadores incluyeran productos de gestión pasiva, los trabajadores contarían con una opción que ofrece altos rendimientos con bajos costes administrativos.

Gastos totales de administración y gestión monetaria de las PRAs

Los representantes de las sociedades de gestión de fondos han declarado que los costes pueden prorratearse fácilmente a partir de los activos totales, lo que significa que podrían incluirse en los puntos básicos de comisión de gestión. Si se aplicase este enfoque, las cuentas más grandes tenderían a subsidiar el coste de administración de las cuentas más pequeñas, y así las cuentas nuevas y más pequeñas no verían desaparecer la totalidad de la rentabilidad obtenida el primer año a causa del gasto fijo de administración. Los agentes del sector también subrayan que la experiencia actual con las cuentas IRA sugiere que resultaría bastante barato administrar y gestionar las PRAs. Señalan además que el enorme potencial de tamaño de cada cuenta personal y la experiencia actual que demuestra la estabilidad de las IRAs (en las que las

transferencias son relativamente poco frecuentes) apuntan a que, probablemente, se desataría una intensa competencia por las cuentas. Como resultado de ello, son muchos los que creen que sus compañías estarían dispuestas a perder dinero por las cuentas durante sus primeros años a cambio de la oportunidad de lograr grandes beneficios a medida que creciesen esas cuentas.

De acuerdo con los planes existentes y las conversaciones con representantes del sector, todo parece indicar que el intervalo de gastos administrativos y gestión de fondos de las PRAs se situaría entre 30 y 65 puntos básicos de los activos gestionados. En el primer año, si las PRAs llegaran al 10 por ciento de los sueldos y salarios, los gastos administrativos totales y los de gestión de fondos se colocarían, muy probablemente, entre el 1,17 por ciento y el 1,83 por ciento de los activos, o aproximadamente entre 35-55 dólares por trabajador. A medida que, con el tiempo, avanzase la tecnología y aumentase el tamaño medio de las PRAs los costes administrativos se irían reduciendo. Por ejemplo, tras cinco años, el coste medio estimado sería de entre 30 y 65 puntos básicos y 54-117 dólares por cuenta. Con el tiempo, el tamaño de las cuentas minimizaría el coste de administración. Aun así, es muy probable que las PRAs costaran entre 25-45 dólares más durante el primer año que el coste del actual sistema de Seguridad Social. A medida que aumentase el tamaño de la cuenta de cada trabajador, aumentaría también el gasto en dólares, pero este gasto como porcentaje del total de activos descendería drásticamente.

El margen de gastos que estiman los representantes del sector se encuentra en el extremo inferior del intervalo de 30-250 puntos básicos que sugiere el estudio de Mitchel sobre los actuales planes de pensiones. Sin embargo, en el extremo superior del intervalo se encuentran los costes relativamente altos que se asocian a las cuentas de gestión activa y a las cuentas de tamaño relativamente pequeño. El extremo inferior del intervalo queda justificado por dos factores: en primer lugar, el tamaño relativamente grande de un sistema de PRAs que consistiera en el 10 por ciento de los sueldos y salarios crearía importantes economías de escala; en segundo lugar, si los trabajadores optaran por cuentas de gestión pasiva, los resultados del estudio se acercarían más a los valores sugeridos por los representantes del sector.

Aunque lo normal sería esperar que los costes fuesen mayores durante los primeros años — cuando el tamaño de las cuentas es menor—, muchos creen que el potencial para obtener beneficios mayores a medida que las cuentas creciesen es tan evidente que los administradores y los gestores de fondos competirían intensamente por esas cuentas. Dicha competencia daría lugar a una rebaja considerable de los costes en los primeros años.

Las estimaciones mencionadas se basan en los resultados obtenidos de las extensas conversaciones mantenidas con los representantes del sector así como de estudios sobre el coste de los fondos de inversión existentes. Pero existen una serie de factores —que implican requisitos administrativos adicionales que pueden aplicarse a las nuevas cuentas— que cuentan con capacidad para incrementar sustancialmente el coste del sistema. Por lo general, cuanto mayores sean las cargas que se impongan a los administradores en materia de información y regulación, mayores serán los costes de administración de las cuentas personales. A continuación, se muestran una serie de requisitos que probablemente darían lugar a un incremento sustancial de los costes administrativos:

1. Limitar el tamaño de las cuentas mediante una privatización parcial en lugar de total.
2. Responsabilizar a los administradores de la educación de los individuos en materia de opciones de inversión prudentes.
3. Someter a los administradores a nuevos y extensos requisitos de información.
4. Exigir que los administradores presenten informes mensuales.

5. Permitir que los individuos tomen dinero prestado contra sus cuentas.
6. Permitir una gran variedad de cuentas de gestión activa.
7. Permitir cambios frecuentes en las opciones de inversión y
8. Hacer caer sobre los administradores la carga de la conformidad del empresario.

En muchos casos, la dinámica del sector en lo que a la administración respecta cambia drásticamente a medida que lo hace la tecnología. Por ejemplo, muchos agentes del sector opinan que la limitación de la oferta de cuentas a cuentas indizadas de gestión pasiva, la limitación de la frecuencia con las que los individuos pudieran mover sus cuentas y la limitación del número de opciones de inversión reducirían sustancialmente los gastos administrativos. No obstante, otros opinan que con la eficacia cada vez mayor de los sistemas informáticos, a la larga dichos gastos adicionales resultarán insignificantes.

En lugar de redactando una lista de extensos requisitos, sería posible reducir los costes administrativos y su potencial mediante un sistema que limitase las regulaciones y los requisitos al mínimo necesario para asegurar la seguridad y la garantía de las PRAs. [19] Para asegurarse de que el sistema ofrece protecciones adecuadas para los individuos, sería necesario establecer un consejo autorregulador independiente que certificara a los gestores de inversión y proporcionara las directrices sobre inversiones prudentes. El Consejo podría ordenar que los administradores prorrateasen los gastos administrativos —tal como se ha apuntado anteriormente— o sugerir, al principio, la limitación de las inversiones a un marco estrecho de fondos indizados pasivos y ordenar que el peso de las acciones en la cartera de un individuo no sobrepasase cierto porcentaje a medida que se acercase la fecha de jubilación de dicho individuo. O bien, la autoridad reguladora podría decidir que una vez que la cuenta de un individuo excediera una determinada cuantía —necesaria para obtener unos ingresos de jubilación adecuados—, este individuo gozara de mayor discreción a la hora de invertir cualquier cantidad por encima de ese nivel. A la larga, dado que las condiciones económicas y la percepción del riesgo cambian, también cambiaría el grado de control que este consejo ejercería sobre las cuentas.

¿Puede el Gobierno invertir con más eficiencia que los individuos?

Algunos opinan que sería mucho más fácil y más eficiente mantener el actual sistema de recaudación, transferencia y registro de datos y dejar que el Gobierno invirtiera en el mercado de valores. Sugieren que permitiendo que el Gobierno invirtiera en acciones, viviríamos en el mejor de los mundos: no sólo se podría garantizar que los costes administrativos no superaran los 10 dólares anuales por trabajador, sino que, en su opinión, los mayores rendimientos obtenidos de la inversión de mercado podrían utilizarse para ayudar a la resolución de los problemas del sistema actual. No obstante, esta teoría adolece de ciertos defectos, todos ellos relacionados con la cuestión principal de la naturaleza de las pensiones y de su propiedad.

Con el sistema actual, el Gobierno es el propietario de esas pensiones y los individuos carecen de derecho legal sobre ellas. El Congreso podría eliminar prestaciones en cualquier momento, y de hecho lo hace cada vez que pospone la fecha de jubilación. La mayor parte de las propuestas a favor del mantenimiento del sistema gestionado por el Gobierno incluyen recomendaciones para seguir retrasando la edad de jubilación. Dado que es el Gobierno quien posee esos fondos, el Congreso puede, legalmente, decidir en cualquier momento dejar de pagar la totalidad de las prestaciones.

Además, mientras pertenezcan al Gobierno, las pensiones podrán destinarse a cualquier propósito que el Congreso estime conveniente. Y esa es una de las cuestiones de raíz de los problemas financieros del sistema. Las presiones políticas para aumentar los niveles de las

prestaciones y para utilizar el superávit de los fondos en otros programas del Gobierno han resultado ser demasiado fuertes y no se han logrado superar, un punto que de nuevo salió a relucir durante los debates presupuestarios del pasado año. Tanto la Administración como el Congreso han aceptado el principio de no disponer del dinero de las pensiones de la Seguridad Social, y aun así ese fondo cuenta con un superávit de más de 80 mil millones de dólares. Dado que el Gobierno considera que ese dinero es suyo, gastó el superávit en otras cosas y envió a la Seguridad Social pagarés por valor de 80 mil millones de dólares. Si no hubiera tenido acceso a esos fondos, el Gobierno no habría alcanzado un superávit de 70 mil millones sino un déficit de 10 mil millones.

A pesar de los ruegos tanto por parte de la Administración como del Congreso para que el superávit total de las pensiones de la Seguridad Social se destine a ayudar a garantizar el futuro del programa, ambas partes decidieron recientemente aumentar los fondos del presupuesto federal destinados a los granjeros, a las operaciones de mantenimiento de la paz, a medidas antiterroristas e incluso a un aval para Brasil. Los políticos estimaron que todas estas cuestiones eran más importantes que la Seguridad Social.

Existe una diferencia fundamental entre el intento del Gobierno de ahorrar para los gastos de jubilación y el acto de ahorrar de los individuos. Mientras el Gobierno retenga los derechos de propiedad sobre las pensiones, dichos fondos pertenecerán al Gobierno y podrán ser utilizados para cualquier fin que los legisladores estimen conveniente en ese momento. Cuando cada individuo posea los derechos de propiedad de las pensiones, esa tentación desaparecerá.

Otra razón importante por la que el Gobierno no puede invertir en el Social Security Trust Fund es que los fondos no existen. El fondo fiduciario incluye valores del tesoro especiales que son meramente pagarés del Gobierno. Algunos arguyen que el tipo de interés de dichos valores proporciona al fondo una rentabilidad muy atractiva; sin embargo, dado que el Gobierno no tiene ahorros, sea cual sea el tipo de interés que pague, únicamente supone una mayor carga impositiva para el público. El tipo de interés que el Gobierno paga al fondo fiduciario (o, alternativamente, que el Gobierno se paga a sí mismo) no tiene importancia económica alguna. Cada aumento en la rentabilidad de los valores del tesoro supone un aumento igual en las obligaciones de los contribuyentes al fondo fiduciario. No es más que el clásico caso de sacar el dinero de un bolsillo para meterlo en otro.

Dado que en el Social Security Trust Fund no hay activos reales, el Gobierno debe recurrir a préstamos del sector privado, a aumentos impositivos, o a recortes del gasto para poder obtener el dinero necesario para comprar acciones. Evidentemente, el Gobierno tendría que recurrir a alguna de estas medidas para realizar la transición a un sistema de PRAs, pero cualquiera de dichas opciones sería más aceptable si los individuos recibieran una mejora directa en forma de incremento de sus activos personales.

El argumento más apremiante en contra de la inversión del dinero de la jubilación por parte del Gobierno se basa en el aumento del poder del Gobierno a costa de los individuos. Resulta alarmante contemplar el modo en el que el Gobierno puede abusar del poder de invertir casi 400 mil millones de dólares al año, escogiendo y eligiendo a las empresas ganadoras y perdedoras, interfiriendo en el Gobierno de las empresas y dispensando riqueza empresarial y favores políticos. Permitir que el Gobierno invirtiera directamente en los mercados de capitales privados produciría el mayor trasvase de poder de los individuos privados al Gobierno desde la creación del impuesto sobre la renta.

Cumplir eficientemente los objetivos de la Seguridad Social

Los objetivos de la Seguridad Social son proporcionar ingresos sustitutorios a los jubilados y prestaciones a los mayores indigentes. En general, se asume que estos objetivos se cumplirán tan eficientemente como sea posible para que los trabajadores puedan obtener por sus

contribuciones unas pensiones máximas. El sistema actual de Seguridad Social es un sistema de bajo coste en lo que se refiere a la recaudación, transferencia y pago de prestaciones. La prestación mensual de los trabajadores de rentas bajas se acerca a los 600 dólares, para el trabajador de ingresos medios esta media se sitúa en 900 dólares y la prestación máxima alcanza casi los 1.300 dólares. En términos de costes, el sistema actual proporciona estas prestaciones a un coste administrativo de aproximadamente 10 dólares por año y trabajador. Son varias las razones por las que los costes asociados al sistema del Gobierno son tan bajos; debido a que el dinero pertenece al Gobierno en vez de al individuo, el sistema IRS actúa como agente recaudador, pero más importante todavía, no hay una función de gestión de fondos ni unos costes administrativos por gestionar las cuentas personales. [20] A cambio de esa «eficiencia», las rentabilidades que se prometen a muchos de los trabajadores de hoy en día son «cero» o negativas.

Extrapolando los datos de los costes existentes, se espera que los gastos de la gestión monetaria y administrativa de un sistema de PRAs alcance entre el 1,17 y el 1,83 por ciento de los activos, o aproximadamente unos 35-55 dólares por trabajador para el primer año. Después de cinco años, a medida que se incrementase el tamaño medio de las cuentas, el coste se situaría entre 30-65 puntos básicos o cerca de 54-117 dólares al año. Para la gran mayoría de empresas con servicios externos de nóminas, la función de recaudación supondría un coste, si no nulo, mínimo. Para aquellas empresas que gestionan las nóminas sin ayuda de la tecnología electrónica, existirían algunos requisitos de información adicionales pero, en cualquier caso, serían muy modestos.

Tal vez fuera necesario, en las primeras etapas del proceso, solicitar que los administradores registrados y los gestores de fondos aceptaran a todos los solicitantes y cargaran tarifas similares basándose en un porcentaje de los activos gestionados. Dicho requisito podría resultar necesario para garantizar la disponibilidad de administradores y gestores de fondos a las empresas más pequeñas con trabajadores de renta baja y alta rotación. Dado que la cantidad de dinero administrada y gestionada por el sistema sería tan grande, el subsidio cruzado de cuentas menos atractivas supondría un precio muy pequeño a pagar por la igualdad de trato.

Un estudio en profundidad demuestra que probablemente las rentabilidades de las PRAs serían sustanciosas. El análisis histórico muestra que si los trabajadores hubieran contribuido en el pasado a cuentas individuales, los jubilados habrían recibido de tres a cinco veces la cuantía del ingreso mensual que promete en la actualidad el sistema de Seguridad Social. Esto significa que por la misma cantidad de dinero, la prestación mensual mínima para un trabajador de renta baja se situaría en 1.800-3.000 dólares en lugar de esos 600 dólares mencionados. Para el trabajador medio esa prestación mensual ascendería a 2.700-4.500 dólares y para aquellos que recibieran la prestación máxima la cuantía sería de 3.900- 6.500 dólares en lugar de 1.300 dólares.

Mirando hacia el futuro, cabría esperar que los trabajadores con PRAs se jubilaran con una sustanciosa «hucha». En el nivel inferior de la escala, un trabajador que pasara toda su vida laboral percibiendo el salario mínimo (y trabajando ininterrumpidamente) se jubilaría con más de 450.000 dólares de hoy [21] y con una renta de más de 4.000 dólares al mes. Evidentemente, los trabajadores con sueldos superiores al salario mínimo ganarían aún más.

Mientras que los costes de administración del actual sistema de pensiones de la Seguridad Social suponen casi 10 dólares al año, los costes asociados a las PRAs variarían dependiendo de la naturaleza del sistema que se estableciera y de las normas y regulaciones impuestas en el sistema. La mayoría de los planes de pensiones actuales indican que, probablemente, un sistema de PRAs costaría anualmente al inicio del programa entre 30 y 50 dólares más por trabajador. Los costes aumentarían en términos de dólares pero descenderían significativamente como porcentaje de los activos a medida que aumentase el tamaño medio de las cuentas. A cambio de la posibilidad de un modesto incremento en los gastos, el sistema proporcionaría unas pensiones sustanciales y seguras mucho mayores de las que procura el sistema actual.

Volviendo a la analogía utilizada anteriormente, un sistema de PRAs permitiría al trabajador con el sueldo más bajo comprarse un Mercedes al precio de un Trabant.

Notas

Este artículo refleja las deliberaciones del grupo de trabajo de Infraestructuras del Proyecto Cato sobre la Privatización de la Seguridad Social. Aunque las personas que a continuación se nombran han contribuido significativamente en este artículo, no todas están de acuerdo con las opiniones aquí expuestas. Al final, las opiniones expresadas son las del autor, quien no pretende hablar en nombre de ningún otro miembro del grupo de trabajo.

Los miembros del grupo de trabajo son los siguientes: Stephen Allis, KPMG Peat Marwick; Mary Barneby, Delaware Investments; Daniel Carper, Lord, Abnett & Company; Wade Dokken, American Skandia Marketing; Andrew Donohoe, Oppenheimer Funds; Kelly Haughton, Frank Russel Company; Mark Hollen, Great West Life Assurance Company; Henry Hsiang, American International Companies; Thomas McDonnell, DST Systems Inc.; Gerald O'Driscoll, Citicorp; Brian Pietsch, American Express Financial Advisors; José Piñera, International Center for Pension Reform; Brian Reardon, National Federation of Independent Business, y William Shipman, State Street Global Advisors.

[1] Ver A New deal for Social Security de Peter Ferrara y Michael Tanner (Washington: Cato Institute, 1998) y A Nation of Millionaires (Lanham, Md.: Madison Books, 1997).

[2] «Individual Social Security Accounts: Issues in Assessing administrative feasibility and Costs», de Kelly Olsen y Dallas Salisbury. Employee Benefit Research Institute, informe especial, n.º 34, noviembre 1988.

[3] Ver, por ejemplo, «The Perils of Government Investing» de Michael Tanner, Cato Institute Briefing Paper n.º 43, 1 de diciembre, 1998; y «Privatizing the Social Security Trust Fund? Don't Let the Government Invest» de Krzysztof Ostaszewsky, Cato Institute Social Security Paper, n.º 6, 14 de enero, 1997.

[4] «Administrative Costs in Public and Private Retirement Systems» de Olivia Mitchell, en Privatizing Social Security, ed. Martin Feldstein (Chicago; University of Chicago Press, 1998), pág. 404.

[5] Las prestaciones no están basadas en las contribuciones o en las contribuciones compuestas que se invierten en cuentas de pensiones específicas como una PRA. Por lo tanto, la Administración de la Seguridad Social no desempeña todas las funciones que ejerce un administrador de PRAs.

[6] Mitchell, pág. 422.

[7] Ibid., pág. 414.

[8] «Can the Government Operate Programs Efficiently and Inexpensively?» de Robert Myers, Contingencies (marzo/abril, 1992): 15-17.

[9] Mitchell, pág. 415.

[10] La Corte Suprema de los EE.UU. defendió en el caso Fleming v. Nestor que los trabajadores no tienen derecho a las prestaciones de la Seguridad Social basándose en el hecho de que hayan pagado las contribuciones a la Seguridad Social pues no hay una conexión directa entre las retenciones de la Seguridad Social y las prestaciones. Fleming v. Nestor, 36 U.S. (1960).

[11] Administrative Expenses of Welfare and Pension Plans, de Elsie Hoextra, Ministerio de Trabajo, Labor Management Services Administration, Washington, 1970, pág. 134.

[12] El reparto de rentas podría resultar un método mejor para alcanzar este objetivo pero desde el punto de vista administrativo sería más complejo. Ver «The Benefits of Social Security privatization for Women» de Ekaterina Shirley y Peter Spiegler. Cato Institute Social Security paper, n.º 12, 20 de julio, 1998.

[13] Debe señalarse que existe un número de posibles prestaciones administrativas resultado de la combinación de las cuentas 401 (k) existentes y otras funciones administrativas de contribución definida con la administración privada de la Seguridad Social. En la actualidad, más de 40 millones de trabajadores participan en algún plan de contribución definida. Como ya se ha apuntado antes, para muchos de estos planes existen conexiones electrónicas entre el sistema de gestión de nóminas y los sistemas de registro de datos. Muchos trabajadores participan en más de un plan. Por ejemplo, una empresa puede disponer de un plan 401 (k) y de un programa de reparto de beneficios. Dadas las conexiones electrónicas, los costes administrativos marginales de mantener el registro de la cuenta adicional del trabajador son relativamente bajos. Para aquellas compañías que ya cuentan con planes de contribución definida, el coste marginal de añadir una cuenta privada de Seguridad Social a cada trabajador sería bastante bajo. Los trabajadores verían muy positivamente el informe y registro combinado de un plan de contribución definido y de la Seguridad Social. Dado que el número de trabajadores que ya participan en planes de contribución definida es tan elevado, la posibilidad de utilizar esta sinergia administrativa sería realmente importante.

[14] Ver, por ejemplo, «Small Business Assesses Social Security: Results of a Survey» de William Dennis, Jr. National Federation of Independent Business, 10 de septiembre, 1998.

[15] Mitchell, pág. 439.

[16] Ibid., pág. 440.

[17] Ibid., pág. 432-34.

[18] Ibid., pág. 420.

[19] El autor no apoya necesariamente ninguno de los requisitos regulatorios mencionados. Se trata de simples opciones teóricas que están a disposición de los legisladores para rebatir una serie de objeciones específicas a las cuentas individuales.

[20] Si la Administración de la Seguridad Social intentara invertir dinero en nombre de los individuos en diferentes alternativas de colocación de activos, y mantener un seguimiento del comportamiento de cada cuenta, sus costes serían superiores a los del sistema actual. Por lo tanto, resulta engañoso comparar directamente los costes de las cuentas privadas con los costes actuales de la ASS. En su lugar, deberían compararse los mayores costes en los que incurriría la ASS si intentara realizar la misma labor que los gestores de fondos.

[21] Genetski, pág. 41. (actualizado al salario mínimo actual).

Este ensayo fue traducido y adaptado por Círculo de Empresarios. Madrid, España.