

La problemática de las comisiones en la administración de los regímenes de pensiones latinoamericanos: especial referencia al sistema colombiano*

The issue of fees in the administration of Latin American pension system, with special reference to the Colombian system

DOI: <http://dx.doi.org/10.14482/dere.44.7175>

Marjorie Zúñiga Romero**
Olimpia del Águila Cazorla***
Universidad del Norte (Colombia)

* Este artículo es un avance de investigación que hace parte del proyecto “Los Sistemas Latinoamericanos de Pensiones”.

** Doctora en Ciencias del Seguro de la Universidad Pontificia de Salamanca; máster en Seguros y Gerencia de Riesgos Fundación Mapfre Estudios (España); especialista en Derecho Comercial de la Universidad Externado (Colombia); abogada por la Universidad del Norte, con titulación homologada por la Universidad de Sevilla (España). Docente investigadora en el área de laboral del Grupo de Derecho y Ciencia política de la Universidad del Norte. marjoriez@uni-norte.edu.co

*** Doctora en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (España). Docente de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la misma universidad. olimpiadelaguila@der.ucm.es

Correspondencia: Carretera de Boadilla, 105, 2º, B. Majadahonda (28220-Madrid). España.

Abstract

Resumen

Los nuevos modelos de regímenes de pensiones implantados a finales del siglo XX están siendo objeto de revisión, en todos sus elementos fundamentales, con el objetivo de detectar las deficiencias más significativas de su dinámica. Uno de los elementos que ha sido considerado para su reforma es la estructura de las comisiones que deben satisfacer los afiliados al régimen de ahorro individual a las administradoras de fondos de pensiones de su elección. La valoración de la modalidad de comisión más eficiente en relación con los objetivos del sistema de pensiones, fundamentalmente la generación de pensiones de cuantía suficiente y adecuada, así como la expansión de su cobertura, se realiza a partir del análisis de las principales reformas que en esta materia han acometido los regímenes de pensiones del área latinoamericana. De entre las categorías de comisión, la basada en el salario del trabajador presenta ventajas sobre el resto de modalidades en orden a la contención de gastos de las administradoras de fondos de pensiones y la cobertura del sistema de seguridad social.

Palabras clave: pensiones, seguridad social, comisiones, administradoras de fondos de pensiones.

Abstract

New models of pension schemes implemented by the end of the 20th century are being revised in their fundamental elements, in order to detect the most significant failures of their dynamics. One element that has been considered for reform is the structure of fees to be paid by workers to the Pension Fund Administrators. The assessment of the more efficient commission in relation to the objectives of the pension system, mainly the generation of sufficient and adequate pension amount and the expansion of coverage, is made from the analysis of the most important reforms in this subject which have happened in Latin America. Among all the commission categories, it was found that the one based on the worker's wage has advantages over other methods, in terms of containing costs of the Pension Fund Administrators and providing social security system coverage.

Keywords: pensions, social security fees, pension fund managers.

Fecha de recepción: 6 de abril de 2015
Fecha de aceptación: 22 de mayo de 2015

INTRODUCCIÓN

El cambio de siglo se caracterizó por un incremento exponencial del papel atribuido al sector privado en la administración de la seguridad social. La principal vía de entrada de la gestión privada se produjo a través de los movimientos reformistas del área latinoamericana y de Europa del Este, a la que se le destinó un espacio propio dentro de la estructura del sistema. Las reformas sistémicas de la seguridad social no son los únicos caminos para la introducción de fórmulas privadas en la gestión. La debilitación de los regímenes públicos de pensiones, consentida o provocada, invita a que el sector privado ocupe el espacio abandonado por el Estado. Lo indudable es que la gestión privada de las pensiones ha llegado para quedarse como uno de los elementos conformadores de la seguridad social del siglo XXI.

A finales de 2012 el valor mundial de los Fondos y Sociedades de Inversión alcanzó 20,5 billones de euros y el de los Fondos de Pensiones 18,1 billones, cifras que supondrían un incremento en 2012 del 11 % en Instituciones de Inversión Colectiva y del 12 % en Fondos de Pensiones. En total, entre IIC y Fondos de Pensiones el patrimonio totalizaría 38,6 billones de euros, un 26 % más que los niveles de activos anteriores a la crisis (30,6 billones de euros en 2007) (Inverco, 2013, p. 11). En diciembre de 2013 el patrimonio mundial de los Fondos de Pensiones se incrementó un 8 % respecto al año anterior (Inverco, 2014, pp. 11-12).

El cada vez mayor peso específico del sector privado en la configuración de las prestaciones de jubilación puede observarse también atendiendo a la proporción de la tasa de sustitución de la pensión que gestiona cada sector. En los países de la OCDE la tasa de sustitución media de la pensión pública alcanza el 42 %. Cuando se incluyen las pensiones complementarias de carácter obligatorio, la tasa de sustitución es de un 57 %, y si se añaden los regímenes privados voluntarios, la tasa media total se aproxima al 64 % (OCDE, 2011, p. 120).

Los fondos de pensiones de carácter privado pueden constituirse en un pilar adicional o complementario del sistema de seguridad social o quedar integrados en la propia estructura del sistema como un ele-

mento configurador de este. Los regímenes de pensiones de financiación basada en el reparto y administración pública han considerado tradicionalmente los fondos de pensiones como un mecanismo voluntario y ajeno al propio sistema, cuya única conexión con él es complementar la tasa de reposición de la pensión de jubilación para aquellos trabajadores con mayor capacidad de ahorro.

La inclusión de la financiación privada de las pensiones como elemento interno del propio sistema y, por tanto, obligatorio para todos los trabajadores que participen en el régimen, sin perjuicio de las posibilidades de opción entre pensiones públicas y privadas de sistemas como el colombiano o el peruano, extiende la finalidad de la gestión privada a la financiación de las pensiones ofrecidas por el sistema. Ya no se trata de complementar la pensión pública, sino que la responsabilidad de generar pensiones suficientes y adecuadas recae, en mayor o menor medida, según el modelo de seguridad social, en el sector privado.

El área latinoamericana ha sido, junto con los países del este de Europa, donde se han acometido reformas más radicales de los sistemas de seguridad social. Los nuevos modelos de seguridad social que surgieron tras la política de reformas estructurales de los sistemas se caracterizan por atribuir un papel primordial a la gestión privada. Una parte sustancial de la administración de estos regímenes quedó encomendada a las administradoras de fondos de pensiones, de manera que el rol de estas entidades en las nuevas regulaciones es determinante en la generación de pensiones suficientes y adecuadas.

Dentro de los elementos que condicionan la capacidad de los regímenes de pensiones basados en el ahorro individual para generar pensiones que representen tasas de reposición de los salarios aceptables resalta el papel de las comisiones que deben soportar los afiliados, y que por su cuantía y regulación podrán perjudicar la acumulación del ahorro del trabajador destinado a financiar su pensión.

Debido a este efecto de las comisiones sobre la pensión final del trabajador es indispensable valorar las diferentes fórmulas que se han establecido sobre las comisiones que las administradoras de fondos de pensiones y las aseguradoras imponen a sus asegurados.

1. LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA COMO PRESUPUESTO DE EFICIENCIA FINANCIERA

La organización administrativa de la seguridad social, como la de cualquier otra entidad de gestión, despliega importantes efectos en sus resultados financieros. En el caso particular de la administración de la seguridad social, tanto el diseño de sus procesos como la propia organización de su estructura administrativa tendrán una especial importancia en la optimización de sus recursos en un doble plano. Por un lado, la eficiencia en la gestión condiciona la generación de recursos suficientes, ya que será prioritaria para minimizar las posibilidades de evasión de cotizaciones y de fraude tanto en las cotizaciones como en las prestaciones. Por otro lado, la apuesta por un modelo de gestión privada o por uno de gestión pública condicionará un diseño específico de organización que impondrá sus reglas particulares en la administración de las prestaciones y, por tanto, repercutirá directamente en la calidad de la protección ofrecida por el sistema de seguridad social.

La creciente importancia del papel del sector privado en la gestión de la seguridad social repercute en el trabajador, cuyo rol incluso puede considerarse mutado al de cliente o consumidor (Gruat, 1998, p. 28). Se produce un fenómeno individualizador del procedimiento asegurador según el cual el beneficiario adquiere mayor libertad en la elección de su nivel de protección. Cuando los trabajadores interactúan con el sector privado tienen que adecuar su nivel de aseguramiento tanto a sus necesidades de protección económica en la vejez como a su capacidad de ahorro y posibilidades financieras. Las consecuencias para el ciudadano son muchas y variadas, pero quizá una de las que tiene mayor relevancia es el precio que el trabajador va a tener que pagar por su aseguramiento privado, precio que se sustanciará a través de las comisiones.

Los recursos financieros destinados a la gestión de los sistemas de seguridad social presentan grandes diferencias que no están justificadas por el volumen de prestaciones que satisfacen o la cuantía de estas. La causa hay que buscarla en la propia configuración y desarrollo del mecanismo de gestión. Los sistemas de cotizaciones definidas gestio-

nadas por entidades privadas en régimen de competencia presentan gastos elevados al no aprovechar las economías de escala; a lo cual se unen los costes que conlleva la comercialización y publicidad de los fondos de pensiones. A estos hay que añadir las diversas comisiones¹ por conversión de los fondos en anualidades² (en especial modalidades como renta vitalicia y retiro programado con renta vitalicia diferida), en los traslados de los afiliados entre administradoras de fondos de pensiones y en la financiación del aseguramiento de la sobrevivencia e invalidez. Por otro lado, el desarrollo económico del propio país condicionará la capacidad administrativa del sistema, de manera que economías menos dinámicas supondrán mercados de seguros de menor volumen y menos competitivos; por lo cual se puede presumir que en estos países los costes administrativos serán mayores que los de los países industrializados. Todos estos factores relativos a los costes de comercialización y gestión de las cuentas de ahorro individual de los trabajadores incrementan las necesidades financieras de las administradoras de fondos de pensiones, que procederán a repercutir sobre sus afiliados este incremento en sus gastos en la forma de comisiones de mayor cuantía.

¹ "Los costos asociados con cualquier sistema de cuentas individuales se pueden dividir en tres componentes:

- El ratio de acumulación capta la gestión del fondo y los costos administrativos para un trabajador que aporta fondos a un único proveedor financiero a lo largo de toda su carrera laboral.
- El ratio de alteración mide los costos adicionales por no contribuir en forma consistente a un único proveedor financiero durante toda la carrera laboral. Incluye los costos por el cambio de un proveedor financiero a otro, o por suspender los aportes completamente.
- El ratio de conversión a una renta regular (anuitization) refleja los costos de conversión de una cuenta a una renta regular al momento de la jubilación.

Teniendo en cuenta los efectos de interacción, Murthi y Orszag estiman que entre el 40 y el 45 % del valor de las cuentas individuales en el Reino Unido se consume en comisiones y costos" (Orszag & Stiglitz, 2001, p. 10).

² La Organización Internacional del Trabajo recoge en *Informe sobre el Trabajo en el Mundo* un estudio de Valdés-Prieto (1994) en el que se calcula cuánto suponen las comisiones totales, incluyendo la comisión por suscribir una renta vitalicia, en Chile. Llegó a la conclusión de que el total de comisiones por término medio supone un 36 % del ahorro para la pensión (OIT, 2000, p. 136).

2. LA INCIDENCIA DE LA ESTRUCTURA DE LAS COMISIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DEL AHORRO INDIVIDUAL DEL TRABAJADOR

La transformación de los sistemas tradicionales latinoamericanos basados en el reparto en regímenes de capitalización requirió de la entrada del sector privado en la gestión y administración de pensiones. La promoción de la gestión privada se ha venido justificando por la mayor eficiencia que proporciona el mercado en libre competencia. La estructura de la gestión es muy similar en la mayoría de los regímenes privatizados, y se basa en la asignación a instituciones financieras especializadas de la administración de los fondos de pensiones de los afiliados. Una vez cumplidos los requisitos legales establecidos, estas entidades pueden concurrir libremente al mercado de los fondos de pensiones. Las administradoras de fondos de pensiones únicamente pueden obtener ingresos de lo que recauden en concepto de comisiones³. Estas entidades pueden determinar libremente la cuantía de las comisiones. Las comisiones serán uniformes para todos los afiliados de cada administradora, rigiendo el principio de igualdad y no discriminación en las relaciones entre los afiliados y las administradoras con la finalidad de impedir que se especialicen en dar cobertura a los trabajadores con mayores ingresos.

Las diferentes regulaciones posibilitan que estas comisiones se estructuren como una tasa fija, porcentual o una combinación de ambas, aplicada a las cotizaciones o al saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual, sin que se sea posible establecer tasas diferentes entre tramos de ingresos. La complejidad de estos mecanismos dificulta a los afiliados la comparación entre el precio del servicio impuesto por las diferentes administradoras de fondos de pensiones. Los trabajadores

³ Durante 2009, los ingresos por comisiones de las administradoras de fondos de pensiones de los países de América Latina con regímenes capitalizados, sin incluir el seguro de invalidez y fallecimiento, alcanzaron USD 3 331 millones. Los dos países con mayor recaudación por comisiones son México, con USD 1 400 millones, y Chile, con USD 506 millones. Los resultados netos, incluyendo los resultados financieros y la amortización de los gastos diferidos, muestran unos beneficios conjuntos de U\$S 1 172 millones (AIOS, 2010, p.17).

deberán valorar no solo la rentabilidad que ofrezca el fondo de pensiones gestionado por cada entidad, y ponerlo en relación con el riesgo que esté dispuesto a asumir, sino que también tienen que vincular esta rentabilidad a aquellos conceptos relativos al gasto derivado de la administración de su ahorro como la tasa (fija o variable) y la base a la que se aplicará (cotizaciones o saldo)⁴. La decisión que adopte cada trabajador condicionará significativamente el rendimiento de su ahorro previsional.

La cuantía de las comisiones es un factor determinante no solo de los beneficios empresariales que puedan alcanzar las administradoras sino también del nivel de rendimiento que obtienen los trabajadores de sus cotizaciones; así, en un horizonte de 40 años, la comisión que cobran los fondos de pensiones chilenos equivale al 0,8 % anual de los activos; cifra que se aproxima al 10 % del rendimiento de los fondos de pensiones entre 1981 y 1998 (Yermo, 2001, p. 44), lo cual nos da idea de su dimensión. Se estima que aquellos trabajadores que han cotizado durante más de 15 años a las administradoras chilenas han pagado comisiones por valor del 4 % de su fondo y aquellos con carreras laborales más cortas han satisfecho un precio aun mayor (Uthoff, 2001, p. 23).

Por otro lado, el diseño de la estructura de las comisiones tendrá repercusiones importantes en la eficacia en la consecución de los objetivos del sistema de seguridad social, de forma que las comisiones que facilitan el cumplimiento de la cotización en los primeros años de vida laboral potenciarán la extensión de la cobertura del sistema, garantizando un mejor resultado del ahorro vitalicio del trabajador. Adicionalmente, como consecuencia de la eficiente gestión de las comisiones, el trabajador contará con un capital suficiente que le permita obtener

⁴ Esta heterogeneidad en la estructura de las comisiones establecidas en los diferentes regímenes latinoamericanos también dificulta la comparación internacional, en la que además hay que tener en cuenta el contexto socioeconómico en el que actúan las administradoras de fondos de pensiones. Estudios sobre comparación internacional de los costes que soportan los partícipes en un régimen de ahorro individual: Devesa, Rodríguez y Vidad (2002); James, Smalhout y Vttas (2001, pp. 254-307); Whitehouse (2000).

una pensión adecuada, reduciendo el gasto destinado a la financiación de la garantía de pensión mínima.

Todas estas distorsiones que representa la estructura de las comisiones sobre la dinámica del régimen de pensiones basado en cuentas de ahorro individuales afectan con mucha más intensidad a los trabajadores por cuenta ajena o independientes; para los cuales la liquidez de su ahorro supone una verdadera necesidad, fundamentalmente propiciada por la dificultad de acceso al crédito, por lo que la pertenencia a un régimen de pensiones tiene mayores dificultades.

Unas comisiones especialmente gravosas repercutirán en la tasa de cobertura de estos trabajadores en el sistema de seguridad social, bien porque el régimen sea voluntario para los trabajadores independientes y este no proporcione incentivos suficientes para que el trabajador opte por incorporarse a él, o bien porque los costes asociados a la pertenencia al sistema sean tan altos que potencien tanto el fraude y la evasión de cotizaciones como el trabajo informal.

3. REGULACIÓN DE LAS COMISIONES EN LOS RÉGIMENES DE PENSIONES LATINOAMERICANOS

Lo más frecuente en las legislaciones latinoamericanas es que las comisiones se fijen sobre el importe de las cotizaciones; aunque hay regímenes singulares, como el establecido en Costa Rica, donde las comisiones se determinan como proporción de la rentabilidad bruta del Fondo de Pensiones (hasta el 8 %) y del aporte (hasta el 4 %) (AIOS, 2010, p. 26)

Las comisiones establecidas con base en la cuantía del saldo administrado tienen como característica que a medida que va incrementándose el valor del fondo, el precio satisfecho por el trabajador en concepto de comisiones es mayor y suponen un mayor esfuerzo para el trabajador maduro, al que se presume un mayor volumen de ahorro. Por el contrario, las comisiones establecidas sobre las aportaciones presentan un

nivel sostenido a lo largo de la vida laboral del trabajador, que variará proporcionalmente a las modificaciones de su salario⁵.

En el sistema mexicano, cada administradora de fondos de pensiones puede gestionar varios fondos, y se permite a las administradoras que establezcan diferentes comisiones para cada fondo, cuya cuantía se determinará como porcentaje de los activos acumulados y su rentabilidad, como porcentaje de las cotizaciones satisfechas o sobre ambos conceptos. Las cuentas inactivas solo pueden ser objeto de comisión en atención a su saldo acumulado; al contrario que en Chile, donde las administradoras de fondos de pensiones solo están autorizadas a cobrar a los cotizantes activos, no a los afiliados no cotizantes, aun cuando les estén administrando la cuenta de ahorro individual. En Chile, las comisiones sobre el saldo se aplican a la administración de los fondos derivados de los depósitos convenidos y de las cotizaciones voluntarias, así como a la transferencia de depósitos procedentes del ahorro previsional voluntario y de los depósitos convenidos desde una administradora de fondos de pensiones hacia las instituciones autorizadas. Estas comisiones consisten en una suma fija por operación, que se descontará del depósito (art. 20. c. del D 3500 y art. 20. I. de la Ley 20.255). Las comisiones sobre el saldo pueden repercutir en el incentivo de las administradoras de fondos de pensiones para dirigir su esfuerzo comercial a procurar mayor número de traslados entre administradoras, lo que en última instancia supone una mayor competitividad de estas entidades⁶.

Por otro lado, las comisiones pueden consistir en una tasa fija o porcentual o una combinación de ambas, como estaba establecido en el

⁵ Las comisiones sobre el saldo tendrían mejores consecuencias en la extensión de la cobertura del régimen que las establecidas sobre las aportaciones, ya que estas últimas requieren del afiliado un mayor esfuerzo contributivo al inicio de su carrera laboral (Devesa et al., 2002, p. 24; Whitehouse, 2000, p. 49).

⁶ En este sentido, y con similares consideraciones, Martínez y Murcia (2008) defienden la estructura mixta de comisiones basada en el valor del fondo sobre las que tienen como referente el salario como propuesta de reforma para el sistema colombiano (pp. 4-10).

sistema de Uruguay y en el de Chile antes de la reforma introducida por la Ley 20.255.

La estructura de comisiones en las que aparece una parte fija es claramente regresiva, ya que el esfuerzo impositivo resulta mayor cuanto menores ingresos genera el afiliado. Ahora bien, una tasa fija puede beneficiar la ampliación de la cobertura del sistema, ya que las administradoras de fondos de pensiones van a recibir el mismo precio por cada afiliado, y en consecuencia, dirigirán su esfuerzo comercial hacia todos los trabajadores sin distinguir entre niveles salariales (González, 2002, p.3).

Una tasa fija será soportada de forma más gravosa cuanto menor sea la capacidad de ahorro del cotizante y no permite la existencia de subsidios cruzados entre trabajadores con diferentes niveles salariales.

Aunque fue un mecanismo frecuentemente utilizado en las primeras regulaciones de los sistemas reformados, ha sido abandonado paulatinamente. En la reforma chilena de 2008 se eliminó la comisión fija con el objetivo de mejorar la comparación de costes entre administradoras por los afiliados⁷ y suprimir los mencionados efectos regresivos⁸.

⁷ El grado de conocimiento de los afiliados en materia de comisiones, productos ofertados por las administradoras de fondos de pensiones, rentabilidad de sus ahorros... es muy bajo. En Chile se calcula que casi la mitad de los cotizantes (47 %) no sabe cuánto aporta mensualmente a su cuenta de capitalización individual, prácticamente nadie (97 %) sabe con exactitud qué comisiones paga a su administradora de fondos de pensiones en concepto de administración de sus cuentas de ahorro previsional, y el 56 % de los afiliados manifiesta que no conoce el saldo de su cuenta (Berstein & Castro, 2005, p. 3; Berstein & Ruiz, 2005, p. 5; Bravo, 2004, p. 43).

⁸ Desde los inicios del sistema chileno, las administradoras de fondos de pensiones han sido presionadas para rebajar el peso específico de la comisión fija en la estructura de las comisiones. En los años ochenta el Gobierno impuso a las administradoras que la comisión fija se reajustara por debajo de la inflación, que llegó a superar el 20 % anual, y sancionó a través de medidas fiscales a aquellas entidades que no rebajaron su comisión fija. En los años noventa, las administradoras procedieron a limitar su comisión fija con el fin de mejorar su imagen pública (Valdés-Prieto, 2005, p.109).

Argentina suprimió las comisiones fijas en noviembre de 2001 mediante el Decreto 1495/01, en consideración a los mencionados efectos regresivos de esta modalidad de comisiones.

En noviembre de 1996, mediante el Decreto Legislativo 874 Perú trató de simplificar la estructura de sus comisiones; para lo cual eliminó tanto la comisión fija como la variable calculada sobre los saldos de las cuentas de ahorro individual. Esta supresión provocó un aumento paralelo de las comisiones variables (Masías & Sánchez, 2006, pp. 6-7), lo cual conllevó a que se elevara considerablemente el nivel de las comisiones soportadas por los trabajadores.

En México, cuando se estableció el nuevo sistema se permitió que las administradoras estableciesen comisiones sobre el flujo, sobre el saldo o sobre los rendimientos. En 2008 se eliminó la comisión sobre el flujo. La comisión sobre saldo se calcula sobre el precio de la acción de la SIEFORE (Villagómez & Hernández, 2010, p. 181).

La estructura de las comisiones puede presentar otros efectos regresivos adicionales. Las administradoras de fondos de pensiones pueden establecer libremente las comisiones por transferencia del saldo de la cuenta de cotización entre ellas mediante un porcentaje, una suma fija o una combinación de ambos.

El pago de estas comisiones puede resultar un freno a la libre competencia, que será más perceptible cuanto menor nivel salarial presente el trabajador, y a su vez produce que cuanto mayores ingresos tenga el afiliado podrá optar a mejores oportunidades de rentabilidad al permitirse trasladar sus ahorros a la administradora que le ofrezca mayores rendimientos a su inversión.

Otro aspecto que se debe considerar es que la comisión se aplica al sueldo bruto del cotizante, de forma que hay un porcentaje del salario, destinado al pago de las cotizaciones, que no tributa, esto es, las comisiones están exentas del pago del Impuesto sobre la Renta, y, en consecuencia, cuanto mayor sea el nivel salarial del trabajador, menor será el impacto de las comisiones y cotizaciones sobre el ingreso disponible del trabajador.

En Chile, el coste de las comisiones para el afiliado se ha reducido a lo largo de estos 35 años (Castro, 2005, pp. 2-7). En 1982 representó el 3,57 % del ingreso imponible del trabajador, se elevó al 4,87 % en 1983 y en 2001 se situaba en el 2,31% del salario imponible, incluyendo la prima del seguro⁹. En 2004, las comisiones se mantenían en un 2,4 % de la renta imponible, que si se excluye el coste del seguro de invalidez y sobrevivencia se sitúa en promedio en un 1,48 % del salario imponible, una cuantía equivalente al 0,63 % anual sobre los fondos administrados (AFP, 2004, pp. 5-8). Las administradoras de fondos de pensiones resaltan que esta comisión es sustancialmente más baja que la de otros administradores, como los Fondos Mutuos de Chile, cuyo coste representa el 2,3 % de los fondos administrados, y similar al Fondo 401-k USA, que cobra el 1,46 %, y los Fondos Mutuos USA, cuyo coste es equivalente al 1,38 % (AFP, 2004, p. 5). Por el contrario, podemos valorar el importe de las comisiones como excesivo si tenemos en cuenta que en Chile la comisión del 2,4 % sobre los salarios cotizables representa aproximadamente un 18 % de la cotización, y en Argentina, la comisión del 2,5 % de los salarios es equivalente al 23 % de las contribuciones netas¹⁰. Estas cuantías suponen que si los costos de administración se redujeran en un tercio y esos recursos se capitalizaran a lo largo de toda la vida activa del trabajador, la cuantía de la jubilación se incrementaría en un 6 % en términos reales (Mastrángelo, 1999, p.11).

Desde el punto de vista social, estas comisiones pueden ser conceptuadas como un impuesto si se tiene en cuenta que los trabajadores vienen legalmente compelidos a la contratación de los servicios de una administradora de fondos de pensiones y, por tanto, al pago de estas comisiones.

⁹ Uthoff (2001) añade que en 1998 se pagaban en concepto de comisiones aproximadamente 203 mil millones de pesos (un 0,6 % del PIB) para la gestión de las administradoras de fondos de pensiones y 64 millones de pesos (un 0,2 % del PIB) para sufragar el gasto de las primas de seguros de invalidez y muerte (p. 23).

¹⁰ La comisión total promedio del sistema argentino en diciembre de 2007 fue de 2,39 % del ingreso imponible, lo que equivale al 34,2 % del aporte (Rodríguez, 2000, p. 15) (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, 2007).

Esta afirmación sirve de base argumental para prohibir a las administradoras cualquier forma de discriminación entre afiliados y la obligación de establecer una estructura de comisiones uniforme para todos ellos, sin perjuicio de la posibilidad que brinda la regulación de países como Perú, donde se permite que las administradoras introduzcan reducciones en las comisiones en atención al tiempo de permanencia y de regularidad en la cotización.

La valoración de este precio que satisface el afiliado a partir de esta hipótesis obligaría a que su determinación se sujetase al coste real del servicio, lo cual limitaría la libertad de fijación de precios del mercado, ya que estas entidades realizan un servicio público que a su vez es obligatorio para todos los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación del sistema de seguridad social. Por tanto, todo lo que supere el coste de la prestación del servicio convertiría en excesivo el importe de la comisión.

El importe de las comisiones se debe en gran parte a los altos costos de comercialización de los planes de pensiones privados, que representan aproximadamente un tercio del total de los gastos operativos de las administradoras de fondos de pensiones¹¹.

El coste de comercialización de los fondos de pensiones varía considerablemente de un país a otro debido a los condicionantes del mercado donde operan, siendo los más influyentes la propia configuración del régimen y el nivel de competencia entre estas instituciones. De esta forma, Bolivia apenas presenta gastos de comercialización porque las dos administradoras bolivianas no han tenido que vender sus servicios de inversión al tener predeterminado legalmente el ámbito territorial de actividad de cada una de ellas. Por el contrario, Argentina, donde los costos de comercialización representaron durante la vida del Régimen

¹¹ En 2006, el total de los gastos operativos de las administradoras de fondos de pensiones en los regímenes de pensiones capitalizados en América Latina fue de 2069,2 millones de dólares, de los cuales 732 millones de dólares correspondieron a gastos de comercialización. En Chile los gastos operativos totales alcanzaron los 210,7 millones de dólares, y de ellos, 77,6 millones se destinaron a cubrir los gastos por comercialización (AIOS, 2006, p. 20).

Previsional de Capitalización el 48,2% del total de los gastos operativos de las administradoras de fondos de pensiones, presentaba, junto con México, el mayor número de operadoras en el mercado. En todo caso, la estabilidad de estos costes en Chile demuestra que son sistémicos, se mantienen en el tiempo y no presentan únicamente incrementos al comienzo de la implantación del nuevo sistema, esto es, en el momento en que las entidades financieras tienen que realizar un sobreesfuerzo para informar y convencer a los nuevos clientes potenciales.

La reforma de 2008 del sistema de capitalización chileno introdujo una novedosa medida dirigida directamente a controlar el importe de las comisiones. Establece un procedimiento de licitación de carácter anual para proveer el servicio de cuentas de capitalización individual a los nuevos afiliados al Sistema Previsional a través del que se asignarán a la administradora de fondos de pensiones que ofrezca la comisión de menor cuantía en concepto de depósito de cotizaciones.

4. LA REGULACIÓN DE LAS COMISIONES EN COLOMBIA

En Colombia se determinó en un principio que la comisión de administración sobre los aportes obligatorios, su base de cálculo y el porcentaje es el que determinara libremente la administradora¹². Resulta válida una apreciación técnica: a pesar de que el legislador colombiano asigna un porcentaje único destinado a gastos de administración y costo de los seguros para pensión de sobreviviente e invalidez, en estricto sentido, la comisión es una cosa y el costo o prima de seguro es otra.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003 se estableció que la comisión y los seguros previsionales no pueden exceder el 3 %¹³. En el evento que el porcentaje de comisión de administración y

¹² El artículo primero de la Resolución 2549 de 1994 señala que “Las entidades que administren fondos de pensiones podrán determinar libremente el porcentaje y la base sobre la cual se cobre la comisión de administración respecto de cotizaciones obligatorias, al igual que la periodicidad de su cobro dentro del año calendario, con sujeción al límite de tasa previsto en el artículo 20 de la ley 100 de 1993...”

¹³ El artículo 20 de la Ley 100 de 1993 fue modificado por el artículo 7 de la Ley 797 de enero de

seguros sea menor del 3 %, esa diferencia se abona en la cuenta individual. Adicionalmente, tal y como sucede en otros países, se permite las comisiones diferenciadas entre afiliados, atendiendo criterios de permanencia y regularidad¹⁴.

En la tercera Conferencia de fondos privados de pensiones organizada por la OCDE, a la que fue invitada la Superintendencia Bancaria de Colombia se indicó que

La posibilidad de abonar un mayor valor en las cuentas individuales derivado de una reducción en costos de administración y primas de seguros, solamente fue utilizada al comienzo por una sola de las AFP. Curiosamente, no ha pasado lo mismo en el sistema de prima media que administra el ISS, en donde sí ha habido un aporte a las reservas de vejez por una menor utilización de la comisión de administración autorizada. (Costos administrativos y la promoción de la competencia en los fondos de pensiones, 2003)

2003, que establece “La tasa de La tasa de cotización continuará en el 13.5 % (14.5 % a partir de enero de 2004) del ingreso base de cotización. ... En el régimen de ahorro individual con solidaridad el 10 % del ingreso base de cotización se destinará a las cuentas individuales de ahorro pensional. Un 0.5 % (1.5 % a partir de enero de 2004) del ingreso base de cotización se destinará al fondo de garantía de pensión mínima del régimen de ahorro individual con solidaridad y el 3 % restante se destinará a financiar los gastos de administración, incluida la prima de reaseguros del Fogafin, y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes...”

¹⁴ El artículo 2 de la Resolución 2549 de 1994 de la Superintendencia Bancaria establece lo siguiente: “Dentro de los límites impuestos por la Ley 100 de 1993, las entidades que administren fondos de pensiones podrán establecer comisiones diferenciales por descuento. El descuento en la fijación de la comisión deberá consultar criterios de permanencia y regularidad de los afiliados en su relación con el fondo correspondiente y el valor del fondo individual. El descuento deberá presentarse como un porcentaje único que resulte de las anteriores consideraciones. Las entidades que opten por fijar comisiones diferenciales no podrán utilizarlas como mecanismos para discriminar a determinados afiliados en el ejercicio de los derechos que la ley les confiere. Para tales efectos, las comisiones deberán establecerse con base en los mismos criterios y en forma transparente, lo que significa que debe aplicarse idéntica comisión al afiliado o afiliados que se encuentren bajo los mismos supuestos previamente establecidos por la entidad. Así mismo, las comisiones diferenciales no podrán establecerse por grupos de afiliados, sino que su fijación deberá ceñirse a la aplicación de los criterios antes señalados en relación con las condiciones individuales de cada afiliado frente al fondo”.

La falta de comisiones diferenciadas, como se ha venido sosteniendo en líneas anteriores, es una explicación a la falta de incentivos que tienen las administradoras para invertir en portafolios distintos, de tal forma que se incremente el capital de los afiliados.

En el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, el 13 % del ingreso base de cotización se destina a financiar la pensión de vejez y la constitución de las reservas, mientras que el 3 % restante para financiar los gastos de administración y pensión de invalidez y sobrevivientes. Por su parte, en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, un 12.5 % del ingreso base de cotización se destina a las cuentas individuales; un 0.5 % al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del RAIS y el 3 % para a financiar los gastos de administración, la prima de reaseguros de Fogafín y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes.

Una primera reflexión consiste en que si bien la comisión de administración por aportes obligatorios es diferente para todas las AFP, la suma de comisión y seguros siempre será igual, en razón de que el tope máximo lo fija la Ley 797 de 2003.

Por otra parte, se fijó una comisión de administración de aportes voluntarios. De conformidad con lo previsto en el artículo 14 del Decreto 1161 de 1994, "Las sociedades que administren fondos de pensiones en desarrollo de lo previsto en la Ley 100 de 1993, podrán fijar libremente la comisión que cobrarán por la administraciones de las cotizaciones voluntarias que los afiliados efectúen según lo que establezca el reglamento del respectivo fondo". Sin embargo, en promedio, el porcentaje establecido en los reglamentos corresponde al 3.3 % anual del saldo de la cuenta individual.

En cuanto a la comisión por la administración de pensiones bajo la modalidad de retiro programado, el monto de la comisión es hasta el 1 % de los rendimientos abonados durante el mes en la cuenta individual, y no puede exceder el 1.5 % de la mesada pensional.

Finalmente, la AFP que reciba la notificación de que un afiliado desea trasladarse a otra AFP podrá cobrar una comisión por traslados de has-

ta el 1 % del último ingreso base de cotización, y esta no puede exceder el 1 % de 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Otro aspecto que se debe destacar consiste en que dentro de la estructura de costes y comisiones repercutido al trabajador afiliado al RAIS se encuentra el 0.5 % que va destinado al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Este porcentaje explicita el elemento de solidaridad introducido en el Régimen de Ahorro Individual. *A priori* podría pensarse que existe una diferencia de trato entre afiliados de un régimen y otro en detrimento de aquellos pertenecientes al RAIS. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el Régimen de Prima Media se configura con base en el principio de Solidaridad y este uniforma todo el régimen. Ejemplifica esta solidaridad mecanismos como el tope máximo de pensión de vejez, por el cual no es proporcional lo satisfecho en concepto de pensión de vejez con lo aportado en el caso de los trabajadores de mayores ingresos¹⁵.

CONCLUSIONES

La seguridad social en el área latinoamericana ha sufrido una transformación radical con el cambio de siglo. Los regímenes preexistentes presentaban deficiencias importantes, tanto en su situación financiera como en la regulación, que justificaron la implantación de reformas sistémicas sobre los sistemas de seguridad social. Se adoptaron fórmulas innovadoras en las que el componente capitalizado ocupó una posición central en los nuevos regímenes de pensiones. Desde su implantación y a lo largo de estas dos últimas décadas se ha venido produciendo una intensa labor regulatoria sobre estos regímenes, “reformas de las reformas”, con el objetivo de pulir su funcionamiento. Estas reformas

¹⁵ El artículo 5 de la Ley 797 de 2003 estableció: “... El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales”.

van abordando aspectos parciales de mejora de la dinámica del sistema en atención a las diversas deficiencias que se han ido detectando en la aplicación práctica de los diferentes elementos constitutivos del sistema, y, entre ellos, las comisiones han sido objeto de reforma en muchos de los países del entorno latinoamericano.

Las comisiones que deben satisfacer los afiliados al régimen de ahorro individual a la administradora de fondos de pensiones de su elección representan un coste añadido al esfuerzo contributivo del trabajador. El resultado de su ahorro previsional se puede ver alterado por una mala estructura de comisiones. A su vez, modalidades de la comisión como la fija abren vulnerabilidades sobre el objetivo de expansión de la cobertura del régimen de pensiones.

En los regímenes en los que las comisiones se configuran a través de una tasa fija, a los trabajadores con menores ingresos, que a su vez son los más sensibles a quedar atrapados en el mercado informal, les resulta más penoso su mantenimiento como cotizantes activos.

La opción entre comisiones sobre los salarios y sobre los fondos requiere un análisis de su impacto en la dinámica del régimen de pensiones y con una consideración especial al problema de la cobertura. Las argumentaciones a favor de la implantación de comisiones sobre el saldo resaltan que ello sería un aliciente para que las administradoras de fondos de pensiones capten un mayor número de afiliados. Ahora bien, este efecto provocaría que la política comercial de estas entidades se dirija prioritariamente hacia los afiliados que hayan consolidado un mayor volumen de fondos, esto es, los trabajadores con salarios más altos y que hayan cotizado al sistema durante muchos años. Por tanto, serán objetivo de las acciones de marketing de las administradoras los trabajadores situados al final de su carrera laboral, en detrimento de los trabajadores más jóvenes y con menos salarios, por lo que, por la vía de los hechos, se desincentivaría la participación efectiva de estos últimos. Además hay que tener en cuenta que la potenciación de la competitividad entre administradoras de fondos de pensiones conlleva el incremento de los gastos de comercialización que estas entidades tienen que destinar a la captación de nuevos afiliados; gastos que en

última instancia repercutirán en los afiliados en forma de comisiones más altas.

En línea con la finalidad de procurar la mayor expansión posible de la cobertura del régimen de pensiones, podemos observar ventajas significativas de las comisiones configuradas con base en el salario. Estas comisiones reflejan la capacidad contributiva real y actual de cada afiliado. En un planteamiento lineal de la carrera laboral de un trabajador tipo se observará que al comienzo de la vida profesional, cuando los salarios son más bajos, su esfuerzo contributivo será menor, y este se irá incrementando a medida que avance en su carrera profesional. Por otro lado, estas comisiones desincentivan comportamientos de evasión de cotizaciones de los afiliados cuando su fondo de ahorro haya consolidado un volumen importante, o bien cuando por un retroceso en su progresión salarial el valor del saldo acumulado no se corresponda con su nivel de rentas derivadas del trabajo.

Esta vinculación entre la capacidad de contribuir al sistema en cada momento de su vida laboral y lo que tiene que satisfacer en concepto de comisiones refuerza la participación efectiva de los trabajadores en el sistema de seguridad social y representa la mayor fortaleza de esta estructura de comisiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones (2004). En *Sistema de AFP: Mitos y Realidades*. Santiago (Chile): Asociación de AFP.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de pensiones [AIOS](2006). *Boletín Estadístico. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, n° 16.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones [AIOS] (2010). En *Boletín Estadístico. Los regímenes de capitalización individual en América Latina*, n° 23.
- Berstein, S. & Castro, R. (2005). *Costos y rentabilidad de los Fondos de Pensiones: ¿Qué informar a los afiliados?* SAFP, Documento de Trabajo n° 1. Santiago (Chile): Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Gobierno de Chile. Disponible en: www.safp.cl.

- Berstein, S. & Ruiz, J. (2005). *Sensibilidad a la demanda con consumidores desinformados: el caso de las AFP en Chile*. SAFP, Documento de Trabajo n° 4. Santiago (Chile): Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Gobierno de Chile. Disponible en: www.safp.cl.
- Bravo, D. (2004). Análisis y principales resultados. Primera encuesta de protección social. En *Historia Laboral y Seguridad Social*. Santiago (Chile): Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Centro de Microdatos de la Universidad de Chile.
- Castro, R. (2005). *Efectos de largo plazo de la comisión fija en el sistema chileno de AFP*. SAFP, Serie Documentos de Trabajo, n° 9. Santiago (Chile): Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Gobierno de Chile.
- Devesa, J., Rodríguez, R. & Vidal, C. (2002). *Los costes de administración para el afiliado en los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual: medida y comparación internacional*. Documento de Trabajo n° 171. Madrid (España): Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social.
- González, C. (2002). *Los ingresos y costos de las operadoras de pensiones complementarias: criterios para cambiar la estructura de comisiones*. Costa Rica: Superintendencia de Pensiones-Departamento de Estudios Especiales y Valoración de Riesgo. Disponible en: www.aiosfp.org.
- Gruat, J. (1998). Pertinencia, principios de la seguridad social y reforma de las pensiones. En *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Inverco [Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones] (2013). En *Memoria 2012*. Madrid.
- Inverco [Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones] (2014). En *Memoria 2013*. Madrid.
- James, E., Smalhout, J. & Vittas, D. (2001). Administrative costs and the organization of individual account systems: a comparative perspective. En *New ideas about old age security. Toward sustainable pension system in the 21 Century*. Washington, D. C: The World Bank.
- Martínez, O. & Murcia, A. (2008). Sistema de comisiones de las administradoras de fondos de pensiones en Colombia. En *Reporte de Estabilidad Financiera*. Colombia: Banco de la República.
- Masías, L. & Sánchez, E. (2006). Competencia y reducción de comisiones en el sistema privado de pensiones: El caso peruano. En *Documento de Trabajo*

02. España: Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- Mastrángelo, J. (1999). Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. En *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 86. Santiago (Chile): Cepal.
- OECD (2011). *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*. Disponible en: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/81111011e.pdf?expires=1427471912&id=id&acname=guest&checksum=C292DA444DA34D0E2CF92AD313DCC9D8>
- OIT (2000). *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*. Ginebra: Comisión de Empleo y Política Social-Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/esp-7.pdf>
- Orszag, P. & Stiglitz, J. (2001). Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems. En *New Ideas about Old Age Security: Toward sustainable pension in the 21 Century*. Washington, D. C: The World Bank.
- Rodríguez, A. & Durán, F. (2007). Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones. En *Serie Financiamiento del Desarrollo*, n° 98. Santiago (Chile): Cepal.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. (2007). En *Boletín Estadístico Mensual*, n° 12. Disponible en: www.safjp.gov.ar/SISAFJP/Publicaciones.
- Uthoff, A. (2001). La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes. En *Serie Financiamiento del Desarrollo*, n° 112. Santiago (Chile): Cepal.
- Whitehouse, E. (2000). Administrative charges for funded pensions: an international comparison and assessment. En *Social Protection Discussion Paper*, n° 0016. Washington, D. C: World Bank
- Yermo, J. (2001). Inversionistas Institucionales en América Latina: tendencias recientes y desafíos de la regulación. *Conferencia de la OCDE Inversionistas Institucionales en América Latina*.
- Valdés-Prieto, S. (2005). Para aumentar la competencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones. *Estudios Públicos*. Chile: Centro de Estudios Públicos, 98.
- Villagómez, A. & Hernández, J. (2010). Impacto de la reforma al sistema de pensiones en México sobre el ahorro. *Economía Mexicana* (México: Centro de Investigación en Docencia Económicas AC), Nueva Época, XIX (2).