



SOCIEDAD ARGENTINA DOCENTES EN ADMINISTRACION FINANCIERA

**ACUERDOS COMPLEMENTARIOS  
Tercer Pilar Voluntario**

*Eduardo Rondina*

**CUADERNOS DE FINANZAS 46**

**DOCUMENTOS DE TRABAJO DE SADAF**

*Marzo 1999*

## ACUERDOS COMPLEMENTARIOS Tercer Pilar Voluntario

**Eduardo Rondina**

*Secretaría de Seguridad Social de la Nación*

*Texto base de la exposición prevista en las XVIII Jornadas Nacionales de Administración Financiera (Empedrado, Corrientes, Octubre 1998), que no pudo realizarse por acontecimientos sobrevinientes*

### **Previsión complementaria voluntaria**

A lo largo de este siglo los regímenes públicos de previsión no alcanzaron los objetivos de reemplazo del ingreso, a pesar de los considerables gastos comprometidos en la tarea. Por ello, se tomaron en varios países distintas disposiciones para instituir un *complemento privado* a las prestaciones de la seguridad social, con el fin de que el jubilado mantenga el nivel de vida e ingresos del período activo de su etapa laboral.

Los regímenes complementarios de acuerdos de retiro entre trabajadores, y empresas privadas/públicas y sector público nacional, provincial y municipal, presentan ciertas ventajas en relación con los regímenes públicos, al permitir la posibilidad de recaudar capitales para las inversiones. Empleadores y sindicatos disponen así de una libertad de maniobra que les permite adaptar sus sistemas y medios de financiación de manera de hacer frente a situaciones especiales en el interior de una empresa, industria o región.

El objetivo de estos acuerdos voluntarios consiste en estructurar los regímenes privados de manera de integrarlos con las prestaciones de la seguridad social para poder alcanzar los montos acordados previamente con los trabajadores. De este modo la seguridad social ha de asegurar un mínimo de base a los titulares de bajos ingresos (proporción dominante en estos casos) y los regímenes voluntarios han de completar los pagos hasta la concurrencia de un monto determinado.

Si bien los regímenes complementarios se han desarrollado originalmente en numerosos países, sin intervención particular de los poderes públicos en su gestión o en el alcance de los compromisos suscriptos entre trabajadores y empresas privadas/publicas, en aquellos donde una cotización ha estado generalmente a cargo de los asalariados, el legislador ha intervenido bastante pronto con la preocupación de garantizar al trabajador el derecho que le daba su contribución. En países como los EE.UU., Gran Bretaña y Alemania la mayoría de los regímenes privados han sido instituidos dentro del marco de la empresa, ya sea por decisión unilateral del empleador (Alemania) o a conse-

cuencia de negociaciones colectivas sobre el conjunto de las condiciones de trabajo (EE.UU.). En la medida que los empleadores soportaban solos esta carga, tenían una libertad mayor en la definición y gestión de los planes jubilatorios acordados.

La importancia de las empresas privadas/públicas ha sido un factor determinante en el alcance de los acuerdos adoptados. Las preocupaciones de beneficio y de competencia conducen a menudo a las grandes empresas, a fin de ser más atractivas al trabajador, a incluir espontáneamente, en las condiciones de trabajo ofrecidas, mejores planes de retiro. Asimismo, desempeña un papel muy importante el estímulo que representan las grandes ventajas fiscales.

Otra de las motivaciones importantes de la intervención de los poderes públicos se sitúa sobre el plano financiero, tratando de instituir un control técnico sobre las operaciones financieras, especialmente sobre los métodos de cálculo de los compromisos futuros y de su cobertura actuarial a ejemplo del control tradicional de las operaciones de las compañías de seguros. La finalidad es proteger a los asegurados contra las eventuales malversaciones por parte de los gestores que manipulan fondos importantes, así como a la insolvencia de la empresa, además de evitar que el empleador aproveche otra medida de exenciones fiscales previstas para los regímenes complementarios.

La reglamentación y el control ejercidos por las autoridades públicas varían sensiblemente de un país a otro. En su conjunto, numerosos aspectos fueron tenidos en cuenta. En general, el respeto de las obligaciones generales subordina el otorgamiento de ventajas fiscales previstas. Estos aspectos son:

- las categorías de asalariados que deben estar cubiertos cuando las empresas privadas/públicas y sector público nacional, provincial y municipal instituyen un plan de pensiones o adhieren a un programa existente,
- la conservación de los derechos adquiridos por el trabajador que deja la empresa/sector antes de haber alcanzado la edad de admisión a la jubilación,
- la transferibilidad de los derechos adquiridos,
- la revalorización de las jubilaciones,
- la edad de admisión a la jubilación, diferente o no de aquella del régimen de reparto/capitalización de base,
- la igualdad de trato entre hombres y mujeres,
- el modo de organización de los regímenes,
- la participación de los trabajadores en la gestión,
- los modos de financiación autorizados,
- la garantía de la solvencia,
- la colocación de los fondos acumulados,
- el tratamiento fiscal de las contribuciones y de las prestaciones.

Otro aspecto son las repercusiones en los ingresos de los beneficiarios de las pensiones, los cuales también se determinan según el trato fiscal aplicado a las jubilaciones de empresa/sector, que difiere de acuerdo con la forma de organización del sistema de jubilaciones de empresa/sector. En las estructuras institucionales y el tipo de pensión influyen las disposiciones jurídicas que determinan en qué medida y en qué forma pueden las empresas/sectores actuar en materia de regímenes jubilatorios privados voluntarios.

La diversidad de las formas de jubilaciones de vejez, y sobre todo de las específicamente aplicables en un determinado sector o empresa, plantea la cuestión de saber si la movilidad de la fuerza de trabajo entre las empresas/administraciones estatales y sectores económicos se ve trabada por este hecho. Interesa al trabajador, tanto como a la economía -desde el punto de vista de la distribución y la eficacia de la fuerza de trabajo- que los derechos adquiridos en materia de jubilaciones de vejez no constituyan un obstáculo para la movilidad laboral. Desde el ángulo del empleador, el compromiso de abonar una jubilación de empresa/sector tiene, junto a los aspectos financieros y fiscales, la finalidad de reclutar más fácilmente a los trabajadores y de conservarlos en la empresa/sector un tiempo más largo. Especialmente en el caso de los trabajadores con un alto nivel de pro-

ductividad, las empresas o sectores están interesados en reducir la movilidad, a fin de utilizar un capital humano bien adaptado a los mismos y evitar el costo de incorporación de nuevos empleados.

Para evitar que surjan obstáculos a la movilidad, hay que considerar el importante papel que desempeñan la transferibilidad y la preservación de los derechos adquiridos y la protección de las jubilaciones contra la insolvencia de la empresa/sector. A su vez, las empresas/sectores han de estar obligadas a ajustar cada cierta cantidad de años los montos de las jubilaciones según la evolución del poder adquisitivo o índice inflacionario, lo que implica por otra parte una importante carga financiera.

Una gran división se da entre los tipos de planes. Bajo un plan de *beneficio definido*, una empresa/sector garantiza la jubilación, de acuerdo a una fórmula basada en el salario y los años de servicio, que es independiente del valor de los bienes del fondo. A pesar de que sobre los beneficios generalmente se toma posesión después de algunos años, el empleado tiene el derecho de recibir una jubilación aun en el caso de que deje la empresa, pero su cuenta no se separa ni sus bienes son portables. Un empleado puede encontrar un nuevo trabajo y un nuevo plan de pensión, pero el control de los bienes del fondo de la primera pensión permanecen en la empresa.

En contraste con esto, el fundamento de un plan de *contribución definida* es la separación de cuentas. La pensión de una persona que trabaja para un empleador que elige crear un plan depende en definitiva del valor de los bienes financieros de la cuenta del trabajador y pueden fluctuar con los vaivenes del mercado. Generalmente ambos, empleado y empleador, aportan al plan; de cualquier manera que esté estructurado, sin embargo, el empleado recibe sus contribuciones inmediatamente y puede tomarlas si cambia de empleo. Algunos de estos planes dan un corte a las presiones políticas, puesto que los afiliados controlan los fondos.

## El pilar voluntario

La propuesta de dar solución a los problemas planteados por la necesidad de una nueva y adecuada protección social mediante la incorporación de *acuerdos entre trabajadores y empresas privadas/públicas y sector público nacional, provincial y municipal*, como sistema complementario de la seguridad social, intenta aparecer como un vehículo idóneo y eficaz a este fin. Su función adquiere nuevas dimensiones siendo, además de proveedores efectivos de protección social, importantes medios de una política dirigida a la recuperación de las economías nacional y regionales.

Esta forma de *protección complementaria voluntaria* presenta aspectos esenciales que conllevan principalmente dos grandes niveles de reflexión y de discusión. En primer lugar, el nivel de los principios, de las políticas, de las estrategias, de los criterios de base; en segundo, el nivel operativo; es decir el nivel técnico, de realización de esa protección, orientada básicamente hacia los instrumentos financieros, de gestión y de actuación práctica.

La razón de ser de los regímenes de tipo especial se encuentra en fundamentos de naturaleza histórica, de influencia política o de fuerza mayor. Un ejemplo del primer caso es la existencia previa a la creación de un régimen general, de regímenes para determinadas categorías, que por diversas razones no se integraron al régimen general una vez que este se constituyó; como ejemplo del segundo caso está la creación de regímenes de excepción una vez instaurado el régimen general; como ejemplo del tercero, los regímenes especiales de previsión social para las fuerzas armadas y de seguridad.

Los regímenes complementarios se presentan entonces como un segundo nivel de protección social. Pero la seguridad social de los países más evolucionados económica y socialmente no solo han institucionalizado este nivel de protección social; existen formas adicionales de previsión (que se pueden incluir también bajo la denominación genérica de regímenes complementarios) que ocupan un puesto importante en la escala de la pro-

tección social del individuo. Estas formas adicionales forman el *tercer nivel* de la seguridad social.

Por ejemplo, un sistema de seguridad social con tres niveles o pilares, se constituye del siguiente modo. El *primer nivel* es el régimen público, obligatorio para toda la población, administrado por el Estado, financiado básicamente en forma impositiva y llamado a garantizar los medios básicos de subsistencia. El *segundo nivel*, obligatorio para los trabajadores, es manejado por administradoras y los fondos de pensiones son privados; es financiado mediante el método de capitalización individual y tiene como función social el mantenimiento del nivel de vida corriente del activo que se jubila. El *tercer nivel*, voluntario, es de promoción del ahorro individual mediante estímulos fiscales a través de acuerdos entre trabajadores y empresas privadas/publicas y sector público nacional, provincial y municipal; tiene como función social la satisfacción de necesidades económicas adicionales.

Ha habido sistemas ejemplares de seguridad social que en sus orígenes -el sistema británico instituido con la legislación de 1942- crearon implícitamente una cobertura de base con prestaciones mínimas y uniformes para todos, dejando a la iniciativa privada voluntaria de trabajadores y empresas la búsqueda de los medios de actuación de cualquier otro tipo de protección adicional considerada como necesaria.

La proporción de la población que el tercer pilar puede llegar a cubrir en un país está en función directa de la cobertura proporcionada por el primer nivel. La contribución de estos regímenes en término de bondad de las prestaciones y del cumplimiento de su cometido, depende también de las condiciones de calificación, nivel de las prestaciones y capacidad para mantener el nivel adquisitivo de las prestaciones otorgadas por el régimen de reparto público.

Esto último resulta muy importante, ya que demuestra que los regímenes de acuerdos voluntarios, para poder estar en grado de llevar a cabo su función, necesitan de una estructura jurídica propicia, es decir, que su actuación sea posible en términos de mecanismos financieros y administrativos que faciliten la misma.

Los regímenes complementarios, como resulta de las consideraciones hechas, pueden ser muy diversos entre sí y si hacemos un análisis de ellos podemos concluir que:

- ✓ pueden ser el resultado de una decisión por parte del Estado; o pueden reflejar un compromiso entre sindicatos, empleadores y Estado; o pueden representar la voluntad de los empleadores en proporcionar un suplemento a los ingresos salariales del trabajador, como estímulo a mantener un alto nivel de productividad y preservar a los mejores empleados de la competencia empresarial/sectorial misma;
- ✓ pueden ser obligatorios o voluntarios, cubrir a categorías enteras de trabajadores o solamente a determinados sectores dentro de una misma categoría ocupacional o gremial;
- ✓ se benefician de un estatuto que les permite un amplio campo de acción en materia de gestión financiera, sobre todo gracias a la promoción fiscal otorgada por el Estado a aquellos empleadores que promueven estos regímenes, generalmente mediante fondos de pensión encargados de su actuación;
- ✓ necesitan de un entorno económico adecuado, de un mercado financiero en el cual se puedan alcanzar los niveles de rendimiento necesarios a sus capitales para producir los resultados de que requiere la protección proporcionada mediante los instrumentos de financiación específicos a estos sistemas, que son generalmente muy diversos de los instrumentos financieros de los regímenes de reparto de la seguridad social.

Las prestaciones del sistema al que nos referimos pueden ser de dos tipos: de prestaciones definidas y de contribuciones definidas.

Las prestaciones definidas son las que están en relación con los ingresos de actividad de los asegurados y se financian mediante cotizaciones

que también se encuentran relacionadas con los ingresos del asegurado, conociéndose de antemano el nivel de la prestación a que tendrá derecho el asegurado.

En el caso de las contribuciones definidas, se conoce de antemano el nivel del costo (por ejemplo, 10% del ingreso de actividad del asegurado), pero no se puede determinar el nivel de la prestación en función del ingreso de actividad.

Existe la posibilidad de que el régimen no proporcione, contrariamente a lo que pasa con las prestaciones de la seguridad social, prestaciones periódicas; es decir que no suministre pagos regulares de sumas que, a su vez, pueden o no ser ajustadas en función de las variaciones de los niveles salariales, del costo de vida u otros parámetros.

Sin embargo, esto no sería un aspecto negativo, sino que su diseño es algo deliberado. Este régimen voluntario suministrará un capital al trabajador que se jubila y se beneficia de su haber del sistema de reparto. Se estima que la prestación periódica sea suficiente y que el propósito de este pilar o nivel sea el de dar un "premio" o algo similar al trabajador, por su fidelidad con la empresa/sector que lo empleó durante la vida activa o parte de ella, o por otras razones.

Este tercer pilar es un vehículo eficaz en la canalización del ahorro que acumula. Los beneficiarios de las prestaciones, disponiendo de un poder adquisitivo mayor del que tendrían en caso de beneficiarse solamente del régimen de reparto, tienen acceso a un nivel de consumo superior, con las consecuentes ventajas para el circuito económico.

Su campo de acción financiera es más flexible y amplio en términos de horizonte financiero, por lo que sus modalidades de funcionamiento se asemejan más a las de las empresas financieras y de seguros comerciales que a las de los seguros sociales tradicionales. Debido a ello, los resultados de su gestión financiera -la cartera de inversiones- son bastante diferentes.

Esto conlleva el acuerdo previo de los poderes políticos y la aprobación, por parte de los poderes públicos, de una serie de mecanismos jurídi-

cos de regulación y supervisión de su actividad financiera.

A la par de la mayor flexibilidad y dinamismo, existe otra razón fundamental como lo es el interés que encuentra el empleador en la promoción de este tipo de regímenes por acuerdos que le permitan una mejor realización de su cometido empresarial/de gestión. Esta situación se presenta favorablemente tanto para los empleadores como para los trabajadores. Por una parte, *el Estado encuentra ventajas en que la clase trabajadora obtenga una cobertura social suplementaria, mediante un régimen de prestaciones adicionales a las de la seguridad social, sin tener que intervenir en el aspecto de los recursos para ese tipo de protección.*

Por otro lado, *el trabajador se ve favorecido de un ingreso adicional en su jubilación, independientemente de su participación a la financiación del régimen en cuestión (normalmente los empleadores serían los proveedores principales del financiamiento de estos regímenes).*

La ventaja de los empleadores de financiar este sistema, proporcionando recursos financieros que sustraen del circuito productivo, se centra en un razonamiento económico: si en financiar este tipo de operaciones se encuentra una ventaja económica, nada impide su actuación, sobre todo si, además, el empresario/sector en cuestión se coloca en situación de ventaja respecto de sus concurrentes. Una empresa/sector que da a sus empleados ventajas superiores a las de otros, aunque sus salarios sean iguales o inferiores a los de este último, dispondrá de los mejores empleados del mercado, con la consecuente mayor productividad y prestigio.

Los regímenes de acuerdos voluntarios son precisamente esos vehículos de ventaja. Para su realización, el Estado contempla estímulos fiscales más o menos atractivos, que funcionan como resortes para la protección referida. La motivación fiscal de la empresa/sector se encuentra en la base misma de este fenómeno. Si estos mecanismos de jubilación permiten ventajas fiscales que compen-

sen su costo la empresa/sector los realizan, de otro modo, no es factible que lo hagan.

Como canales eficaces en la dirección del ahorro hacia sectores que generan capitalización para las empresas/sectores, y por ende para la economía, los regímenes de este tipo necesitan de un sector financiero bien estructurado, que les permita obtener los mejores rendimientos a los capitales acumulados, en términos de tasa real de retorno; esto es necesario no solamente con el objeto de mantener el valor capital real de dichos fondos, sino que también les permita márgenes de maniobra suficientemente amplios para que las prestaciones otorgadas sean razonablemente elevadas y puedan mantener su nivel adquisitivo en todo momento.

Otro aspecto, no menos importante, se encuentra ligado a la naturaleza de la organización institucional y financiera de los regímenes. Se pueden aplicar tres métodos para el financiamiento: *capitalización garantizada*, *método de la reserva de libros* y *reparto simple*:

- ◆ Con la capitalización garantizada, las cotizaciones se emplean para crear reservas, que ven su valor aumentado por los productos de las inversiones, las cuales se consideran suficientes para garantizar el pago de las prestaciones prometidas originalmente a los afiliados. Se efectúa esa garantía mediante la administración de esos activos -los capitales acumulados- por medio de los fondos de pensión.
- ◆ Con la reserva de libros, enfoque alternativo al primero, en vez de acumular activos reales o financieros, que se pueden liquidar en cualquier momento con el objeto de pagar las prestaciones, las empresas/sectores pueden quedarse con las cotizaciones y servir las prestaciones con sus ingresos corrientes. Las expectativas de las obligaciones totales (compromisos adquiridos o valor actual de las prestaciones) se indican obligatoriamente en los balances. Este método de financiación funciona bajo el principio de que la empresa/sector estará en grado de generar los ingresos suficientes

mientras tanto y hasta cuando los pasivos por prestaciones a servir existan. Ante la quiebra o insolvencia, la legislación ha de prever la suscripción de una póliza de seguro en caso de insolvencia, que garantice el pago de las prestaciones debidas.

- ◆ El caso del reparto simple es un método de financiamiento conocido en el caso de los regímenes de reparto. Las cotizaciones sirven para el pago de las prestaciones corrientes. El pago de las prestaciones futuras se garantizaría mediante un flujo suficiente de nuevos asegurados, o sería garantizada por el Estado. Aquí, se plantearían graves inconvenientes por razones de envejecimiento demográfico, como ocurre en los regímenes de reparto obligatorios.

Se considera al primero de ellos como el más apropiado, debido a las características de nuestro país.

### A modo de conclusión

La protección social, organizada inicialmente bajo la forma de seguros sociales obligatorios, padece actualmente de males que aparecen como incurables. En todo el mundo se ha asistido al mismo fenómeno, agravado muchas veces por realidades demográficas que vuelven la problemática más compleja. En algunos países la protección social se ha podido mantener y perfeccionar, luego de procesos de reformas complejas, dando una nueva dimensión y dinamismo a la seguridad social. *La protección complementaria juega un papel muy importante en este proceso, combinando su flexibilidad como instrumento de política económica.*

También en nuestro país se ha enfrentado el mismo problema y se considera que debe modificarse la seguridad social que ha existido hasta hoy. Las propuestas actuales de reforma incluyen mecanismos que serán llamados a jugar un papel importante en la transformación de las estructuras económicas y sociales.

La prudencia y el buen sentido tienen que guiar las decisiones que se tomen. La seguridad social es demasiado importante como para ser objeto de la improvisación originada en intereses ajenos a sus fines fundamentales.

*Queda la certeza de que los regímenes de acuerdos voluntarios complementarios son vehículos efectivos de protección social, que no solamente contribuyen al suministro de una mejor seguridad social, sino que son también actores importantes en el proceso de crecimiento económico.*

Cabe señalar al respecto de la ordenación jurídica de los mismo, sus modalidades de actuación, su organización financiera y las técnicas actuariales que se aplican en la determinación del costo de los regímenes, independientemente del tipo de prestaciones, que estos regímenes están llamados a servir a sus beneficiarios y plantean una serie de aspectos diversos en su naturaleza y práctica. Los llamados a su realización tienen la responsabilidad de velar por que ésta institución sirva a los fines propuestos.