

Pensions Observatory

11 de junio de 2008

Silvia Leiva
Economista
SLeiva@Dipres.gob.cl

Cobertura en el Sistema Previsional: La experiencia de Chile y Colombia¹

La reforma de los 90, en los sistemas de pensiones de América Latina respondió a los cambios generados en la economía de los países, aliviando la deuda fiscal previsional y generando efectos sobre el crecimiento económico, el ahorro interno, el mercado de capitales y la sostenibilidad fiscal. Transcurridos varios años, los resultados han sido positivos, en términos fiscales, crecimiento económico, ahorro interno y desarrollo del mercado de capitales (ver Corbo y Schmidt-Hebbel 2003, Holzmann y Hinz 2005) pero heterogéneos en términos de cobertura, mercados de trabajo y niveles tasas de reemplazo, constituyendo nuevos desafíos.

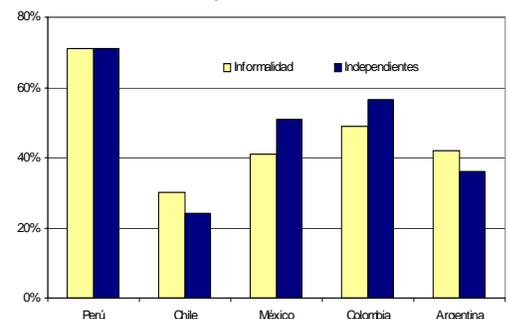
Según las últimas evaluaciones del Banco Mundial, los sistemas de pensiones necesitan nuevas reformas que respondan a las necesidades de la población considerando: i) la incorporación cada vez mayor de la mujer al trabajo, ii) la aparición de nuevas modalidades de empleo en la economía mundial, iii) la exacerbación de los déficit presupuestarios, iv) la falta de cobertura de pensiones y v) el creciente número de personas de edad avanzada, entre otros.

En general, los esquemas de pensiones de América Latina, con excepción de Colombia, se caracterizan por la obligatoriedad de cotización de los trabajadores dependientes, siendo voluntaria la contribución de los independientes. Las estadísticas indican que la cobertura de afiliados es alrededor del 50% de la población económicamente activa, para la mayoría de los países de la región. Considerando que dentro de las modalidades de empleo en América Latina, un porcentaje importante de los trabajadores resulta ser informal o independiente, la mayoría de los casos no cubiertos por el sistema previsional, se concentra en este grupo, quienes resultan ser más vulnerables pues presentan bajo capital humano, en su mayoría son mujeres, enfrentan altos períodos de desempleo y se encuentran bajo la línea de pobreza.

En este contexto, en el presente documento analizaremos la situación actual y los problemas de los trabajadores informales e independientes en los sistemas de pensiones de Chile y Colombia; sus principales características y cómo éstas afectan la decisión de contribución previsional dando luces de las posibles razones para la evasión de sus cotizaciones. En función a dicho análisis se plantearán propuestas de política pública destinadas a incentivar la cotización de este grupo.

Caracterización de los trabajadores que no cotizan al sistema previsional

Informalidad e Independientes en América Latina



Fuente: ONU-BBVA

¹ Chile: datos provienen de la Encuesta de Protección Social 2004. Colombia: datos provienen de la Encuesta Continua de Hogares Ciudades y Areas Metropolitanas", levantada en el segundo trimestre de 2006.

Uno de los principales problemas que se ha detectado en los sistemas previsionales es la baja cobertura de los trabajadores, entre los cuales se encuentran principalmente los independientes e informales. Los datos analizados y estudios realizados por la Unidad de Pensiones del BBVA, indican que la cobertura de los independientes en Chile alcanza el 66.4%², sin embargo sólo el 25% de este grupo cotiza habitualmente. Por su parte la cobertura de los independientes en Colombia alcanza aproximadamente al 35%³, y para los informales es de aproximadamente 10%. Como consecuencia de la baja cobertura en el sistema previsional, se puede inferir que este segmento obtendrá bajas o inexistentes pensiones al momento de retiro, las que en su mayoría serían insuficientes para financiar la totalidad de los gastos de su vejez.

El resultado anterior se exagera si se consideran las principales características que presenta el segmento de no cotizantes, las cuales se repiten para Chile y Colombia: i) concentración del empleo en determinados sectores, comercio, servicios e industrias; y en determinados oficios ii) bajos niveles de ingresos provenientes del trabajo que realizan, lo cual se agrava debido a los altos períodos de desempleo a los que se ven enfrentados, iii) menor nivel educacional, iv) mayor informalidad, medida como carencia de contratos de trabajo y seguridad social (salud y previsión), v) y en el caso de Chile se constata menores densidades de cotización que los dependientes. Estos resultados se podrían extrapolar a toda la población no cubierta por Sistemas Previsionales de la región, pues los países de la zona comparten similares características. Este segmento de la población, constituido principalmente por trabajadores independientes e informales, constituyen uno de los desafíos pendientes de los sistemas previsionales de América Latina: mejorar la cobertura y niveles de protección en la vejez de la población vulnerable.

Cotización obligatoria: ¿Mejora cobertura y pensiones?

En Chile, como una manera de solucionar problemas de cobertura y bajas pensiones de los independientes, la reciente aprobación de la reforma al Sistema Previsional⁴, establece, entre otras cosas, la obligatoriedad gradual de cotización al sistema previsional y de salud, la cual hasta antes de la reforma era voluntaria para los independientes. Además a este grupo se les dota de los mismos derechos que los trabajadores dependientes.

Por su parte, en Colombia la cotización es obligatoria para los asalariados o dependientes, y también para los independientes, sin embargo la cobertura del sistema resulta ser menor que para Chile. Una de las posibles explicaciones de la baja cobertura de los trabajadores en Colombia, a pesar de la existencia de obligatoriedad de las cotizaciones, podría ser la baja fiscalización que existía antes del 2005. A partir de ese año, el país ha implementado un sistema integrado de pagos de aportes a la seguridad social, que permite realizarlos por medio de transferencias electrónicas a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, conocida como PILA. Mediante este mecanismo se facilita la fiscalización de las aportaciones y con ello se espera disminuir las evasiones.

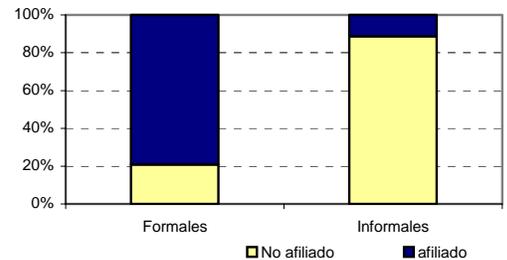
En cuanto a la fiscalización, en Chile, una manera de monitorear las contribuciones de los independientes será a través del servicio de impuestos internos (SII), institución que registra la información de los ingresos de los trabajadores. No obstante, en el caso de los trabajadores independientes los antecedentes indican que tan sólo el 37% de ellos realiza sus declaraciones al SII y por lo tanto serían

² La afiliación al Sistema de pensiones en Chile es alrededor del 100% de la población económicamente activa, no obstante de éstos sólo el 70% cotiza habitualmente.

³ La cobertura del sistema previsional es alrededor del 50% de la población económicamente activa.

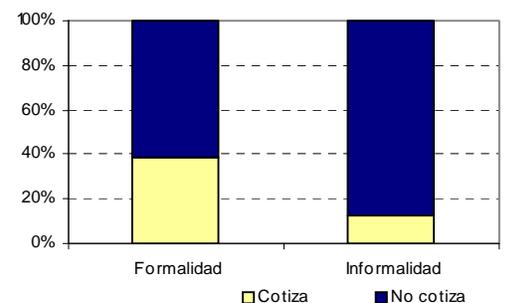
⁴ Reforma que comienza a implementarse en Julio 2008.

Colombia. Afiliados y no afiliados según formalidad



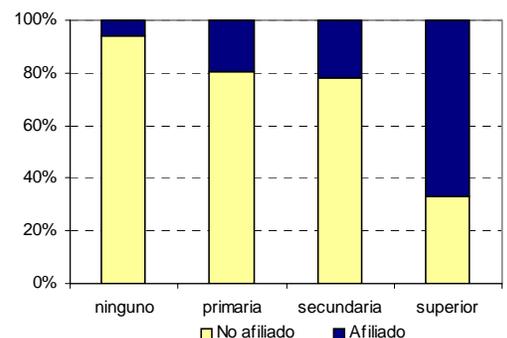
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta continua de hogares, segundo trimestre 2006

Chile: Independientes cotizantes y no cotizantes según formalidad



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección social 2004.

Colombia. Afiliados y no según nivel educacional



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta continua de hogares, segundo trimestre 2006

sujetos a fiscalización. Es decir, existe un segmento de esta población y de aquellos que son informales que no estaría siendo fiscalizado a través del SII y por ende podría seguir evadiendo las contribuciones.

Dada la experiencia de Colombia, y los datos para Chile, cabe preguntarse si ¿es suficiente la obligatoriedad de cotización para asegurar la cobertura de los independientes?. Los antecedentes aportados indicarían que la obligatoriedad para este segmento, sólo será efectiva en la medida que existan mecanismos de fiscalización adecuados.

En adición a ello, es interesante destacar que existe un grupo de trabajadores que, a pesar de la ausencia de fiscalización y obligatoriedad de cotización⁵, sí realizaban sus contribuciones al sistema previsional. En este sentido, creemos conveniente identificar aquellas variables que influirían en sus decisiones de cotización, lo cual permitiría elaborar acciones de política pública que incentiven la contribución previsional de este tipo de trabajadores y con ello se aumente su cobertura, sin necesariamente contar con mecanismos de fiscalización universal para las cotizaciones obligatorias.

Determinantes en la decisión de cotizar a un sistema previsional

Los estudios de la Unidad de Pensiones del BBVA para Chile y Colombia, se basan en identificar las características relevantes que tienen los trabajadores pertenecientes al grupo de baja cobertura⁶ y que los hacen decidir entre cotizar o no⁷ en el sistema previsional. Entre los principales resultados encontrados se tiene:

- Un mayor ingreso y educación aumentan la probabilidad de que un trabajador independiente cotice en el sistema previsional. Ello es confirmado con los datos, pues los cotizantes de este segmento tienen mayores niveles de ingreso y de educación.
- La edad influye positivamente, pero de manera decreciente, en la probabilidad de cotizar. Los datos indican que la población más joven o en edad más avanzada, presenta proporciones más bajas de cotizaciones.
- Existe preferencia por ahorros alternativos, ya sea en bienes, servicios o algún otro instrumento para inversión. En el caso de Chile, los datos señalan que las preferencias de ahorro alternativo dependen del nivel de ingreso de las personas. Es así como los independientes de mayores ingresos prefieren ahorrar en instrumentos que tengan mayor liquidez (fondos mutuos y acciones) versus cotizar en el sistema previsional. Por su parte, individuos de menores ingresos privilegian el ahorro para la vivienda. Este último resultado también se encuentra en el estudio para Colombia. Se debe tener presente que la adquisición de una vivienda es uno de los bienes físicos durables más importantes para las personas, especialmente para aquellas de menores ingresos, y por lo tanto este segmento otorgaría un mayor valor al ahorro habitacional versus el ahorro previsional.

⁵ Ausencia de fiscalización para el caso del Sistema Previsional Colombiano, y cotización voluntaria de los trabajadores independientes, para el caso del Sistema Previsional chileno.

⁶ Se identifican las características de los independientes, en el caso de Chile y de aquellos trabajadores que evaden las cotizaciones, en el caso de Colombia.

⁷ Se utilizan técnicas econométricas para identificar las características relevantes. El modelo estimado es un Probit. La variable dicotómica dependiente es cotizar o no en el Sistema Previsional, siendo trabajador independiente. Las variables explicativas están determinadas por un vector de características del hogar y del sujeto que elige entre realizar la aportación o no.

Ingresos de la ocupación principal
(US\$ de cada año de encuestas)

	Cotiza	No cotiza
Colombia	416	186
Chile	487	315

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta continua de hogares, segundo trimestre 2006 y Encuesta de Protección social 2004.

Notas:

Chile: incluye los ingresos de los independientes cotizantes y no en US\$2004.

Colombia: incluye ingresos de los trabajadores cotizantes y no en US\$2006.

- La provisión de salud también incide en la probabilidad de cotizar. Los datos indican que quienes cotizan para el sistema de salud, también lo hacen para el sistema previsional. En el caso de Chile, este resultado se encuentra sólo para quienes cotizan en el sistema público y tienen algún nivel de copago en sus prestaciones, ya que para recibir estos beneficios están obligados a presentar cotizaciones en el sistema previsional⁸. Lo contrario sucede para quienes están afiliados al sistema privado de salud, pues en este caso no están obligados a cotizar en el sistema previsional, lo cual implica que existe una menor probabilidad de contribuir a pensiones.

En función de los resultados anteriores, creemos que es posible elaborar políticas destinadas a crear incentivos que incrementen el atractivo de las cotizaciones provisionales de este segmento de la población, por ejemplo: i) otorgar beneficios adicionales a los trabajadores cotizantes para la adquisición de subsidios para la vivienda, ii) supeditar los beneficios de salud a la obligatoriedad de contribuciones previsionales, entre otros.

Conclusiones

Establecer la obligatoriedad de cotización para los trabajadores junto con una adecuada fiscalización son medidas importantes para lograr aumentos en cobertura y montos de pensiones de la población vulnerable. No obstante, en ausencia de efectividad de este tipo de mecanismo para el universo de trabajadores, introducir incentivos específicos para el ahorro previsional de esta población -como los que se ha plantean en el presente documento-, lograría aumentar sus contribuciones previsionales pues verían en ellas la posibilidad de adquirir algún beneficio complementario.

En este sentido, dependerá de cada país analizar cuáles son las preferencias de estos trabajadores para que, en función a ellas, se puedan diseñar incentivos adecuados y eficaces, relacionados quizá a la provisión de servicios como salud, educación, acceso a vivienda, créditos u otro, según sea el caso.

Así, creemos que la suma de estas medidas permitirá asegurar una mayor cobertura de trabajadores independientes e informales, un aumento de sus cotizaciones previsionales, y con ello mejores pensiones en el futuro.

Bibliografía

- Corbo Vittorio y Schmidt-Hebbel Klaus (2003). "Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile". Setiembre 2003.
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. Estadísticas a diciembre 2006.
- Holzmann Robert, Hinz Richard, et al: "Old-Age Income Support in the Twenty-First Century: An International Perspective on Pensions and Reform, Banco Mundial Mayo 2005
- J. Bherman, A. Arenas De Mesa, y D. Bravo. 2004 "Characteristic of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System". Working paper Michigan retirement research center.
- R. Paredes y A. Iglesia. 2004. "Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el sistema de AFP". Asociación gremial de AFP. Agosto.
- Valdés Salvador.2002. "Políticas y Mercado de Pensiones". Universidad Católica de Chile.

⁸ Los cotizantes del Sistema Público de Salud, con algún nivel de copago deben presentar al menos seis cotizaciones anuales.