



NOTAS DE PENSIONES

No. 17 – Junio 2017

Incorporación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones

- ***Existen sólidos argumentos para la obligatoriedad de cotizar a los sistemas de pensiones de los trabajadores independientes con capacidad de ahorro.***
- ***Sin embargo, en la mayoría de los países de la región, la legislación actual exige a los trabajadores independientes de esta obligación. Siendo Uruguay la excepción.***

Resumen Ejecutivo

Los trabajadores independientes representan un porcentaje importante del total de trabajadores de América Latina. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo para 2016, constituyen en torno al 31% del total de trabajadores, alcanzando en algunos países cifras superiores al 40%. Por ello, su incorporación a los sistemas de pensiones es crucial, de modo que puedan recibir la misma protección durante su vejez que los trabajadores dependientes.

La evidencia justifica la obligatoriedad de cotizar a los sistemas de pensiones. A modo de ejemplo, en Chile donde aún es voluntaria su cotización, sólo el 6,6% del total de trabajadores independientes realizó aportes al sistema de pensiones en 2016. Mientras tanto, en Uruguay donde su contribución es obligatoria un 26% de los trabajadores independientes realizaron aportes al sistema previsional en 2011.

A pesar de los esfuerzos de distintos países por incorporar a los trabajadores independientes (Colombia, Chile y Perú), las presiones políticas han dificultado legislar y materializar la entrada en vigencia de la norma que los obliga a cotizar cuando se ha legislado al respecto.

FIAP considera crucial la incorporación de este conjunto de trabajadores de la región a los sistemas de pensiones.

Entre las propuestas que se han planteado para su efectiva incorporación al sistema de pensiones está la implementación de mecanismos simplificados e incentivos tributarios. Además, estrategias de educación y concientización podrían ser claves para lograr una mayor participación de los trabajadores independientes en los sistemas de pensiones (Bertanou y Vásquez, 2006).

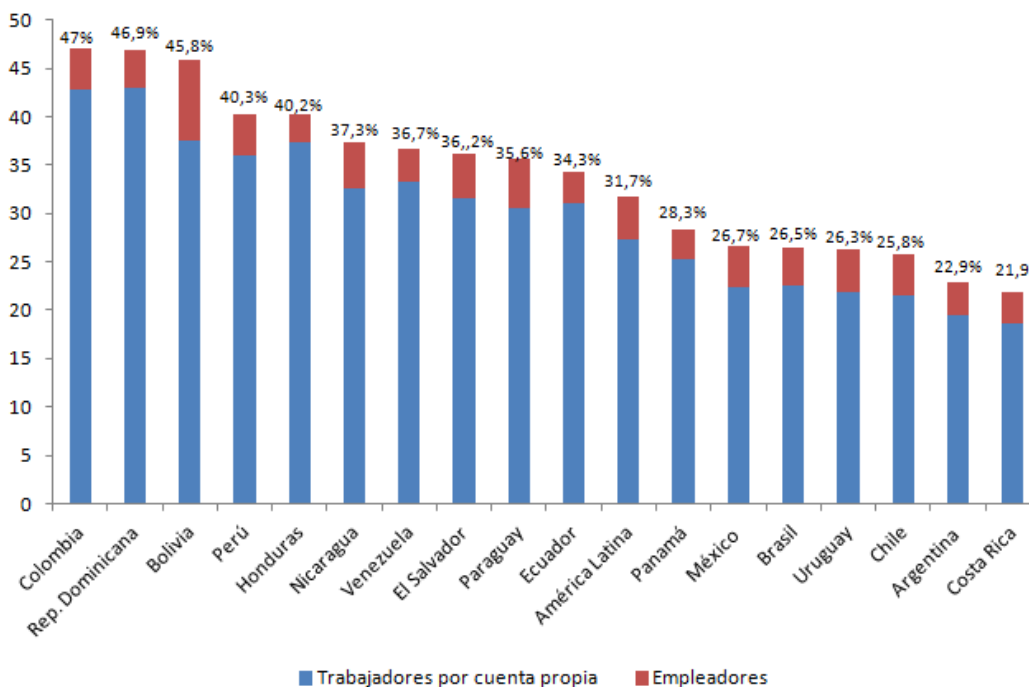
Antecedentes

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1990) considera que los trabajadores independientes son todos aquellos quienes trabajan por cuenta propia o como empleadores (propietarios de empresas no constituidas en sociedad y en las cuales trabajan ellos mismos). Así, este colectivo de trabajadores engloba categorías heterogéneas con diferencias sustantivas. Existe discusión sobre la formalidad/informalidad de los trabajadores independientes. De acuerdo con la OIT (2002), aquéllos trabajadores dependientes e independientes que eluden el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de seguridad social son considerados como informales.

Según datos de la OIT, el porcentaje de trabajadores independientes en América Latina se ha mantenido relativamente estable durante el período comprendido entre los años 2000 y 2016, representando un porcentaje promedio de la población ocupada que varía en torno a 31%. Al analizar los datos por país (Gráfico 1), se observa que en países como Colombia, República Dominicana, Bolivia y Perú los trabajadores independientes oscilan entre 40% y 47% del total de trabajadores. En Chile, Argentina y Costa Rica la proporción de trabajadores independientes es inferior al 26%. Es importante notar, que en todos los países, los trabajadores independientes están conformados mayoritariamente por los trabajadores por cuenta propia.

Gráfico No. 1

América Latina: Participación de los trabajadores independientes en el empleo total (2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OIT.

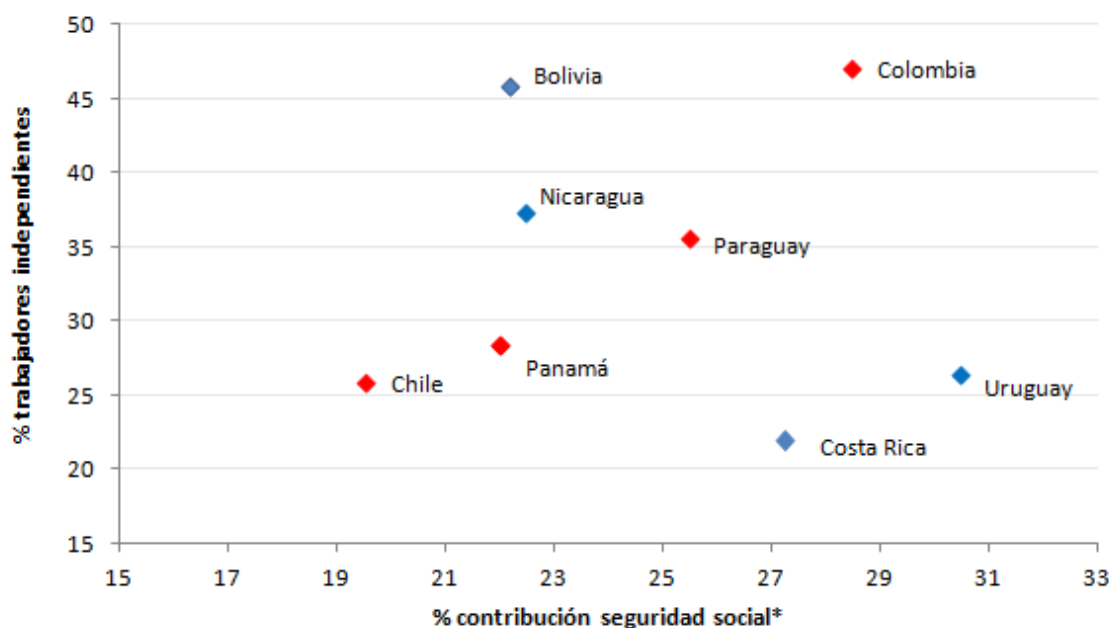
Al analizar la relación existente entre el porcentaje de contribución total a la seguridad social (pensiones y salud) con el porcentaje de trabajadores independientes (Gráfico No.2), observamos que existe una relación positiva entre ambas variables para la mayoría de los países (destacados en rojo en el Gráfico No. 2). Es decir, que entre más alta es la contribución a la seguridad social mayor es el número de trabajadores independientes. No obstante, en países como Costa Rica y Uruguay se observa que a pesar de que las tasas de contribución a la seguridad social son altas, tienen menores porcentajes de trabajadores independientes. La otra excepción está en los países más pobres de la región (Nicaragua y Bolivia),

donde a pesar de que la contribución a la seguridad social es baja, el porcentaje de trabajadores independientes es muy alto. La relación inversa entre el nivel de ingreso del país (medido por el PIB per cápita corregido por paridad del poder de compra) y el porcentaje de trabajadores independientes, se aprecia claramente en el Gráfico No. 3.

Resulta entonces crucial que los beneficios no contributivos de la seguridad social sean financiados a través de impuestos generales y no con impuestos al trabajo. Adicionalmente, estos beneficios (y también los concedidos por otros programas sociales) deben diseñarse de manera que se minimicen los desincentivos a la cotización en los sistemas formales de pensión.

Gráfico No. 2

América Latina: Relación entre contribución total a la seguridad social y porcentaje de trabajadores independientes de la fuerza laboral (2016)

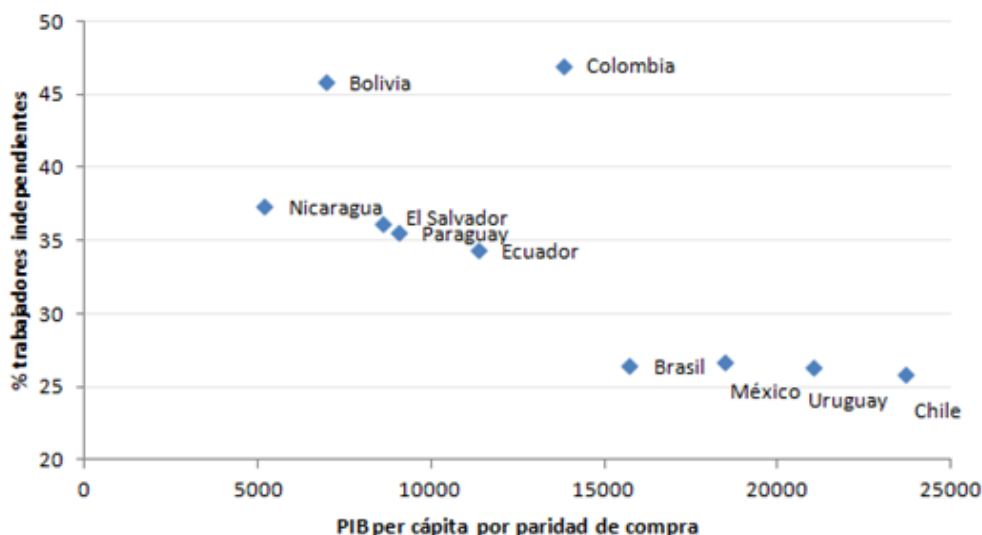


*Tasa de contribución incluye aportes a los sistemas de pensiones (incluyendo comisión de administración y seguro de invalidez y sobrevivencia) más aportes al sistema de salud.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Social Security Administration y OIT.

Gráfico No. 3

América Latina: Relación entre el PIB per cápita por paridad de poder de compra y porcentaje de trabajadores independientes de la fuerza laboral (2016)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del FMI y OIT.

Debido a la importancia que tiene la categoría de trabajadores independientes en el total del empleo de la región, y a que ésta situación parece no ser transitoria, existe una creciente preocupación en los distintos países respecto de los mecanismos para brindar protección social a este colectivo de trabajadores que muchas veces se encuentra excluido de los sistemas contributivos de la seguridad social, diseñados originalmente para los empleados en relación de dependencia.

Por este motivo, FIAP considera oportuno analizar los argumentos a favor y en contra de su incorporación obligatoria al sistema de pensiones, así como presentar la situación legal que rige actualmente en los países de la región miembros de FIAP.

¿Debe obligarse a cotizar a los trabajadores independientes?

La obligatoriedad de cotizar a los sistemas de pensiones alrededor del mundo se justifica básicamente por lo que en la literatura se conoce como “miopía intertemporal”. Es decir, que los individuos durante su etapa laboral activa no son capaces de anticipar las necesidades que tendrán durante su vejez (etapa pasiva), por lo que no ahorran voluntariamente pues tienen una preferencia por el consumo presente. Los sistemas de pensiones, al obligarlos a cotizar, buscan protegerlos contra esta imprevisión, ofreciéndoles un ingreso suficiente y estable para evitar la pobreza en la vejez, así como evitar o reducir la probabilidad de que sean una carga para el Estado en su etapa pasiva.

Sin embargo, los mandatos de aseguramiento y ahorro para la vejez en algunos países excluyen a ciertos grupos que,

por sus características laborales, hacen difícil que se aplique la obligatoriedad de cotizar. Este es el caso de los trabajadores independientes.

Según Bertanou y Vásquez (2006) en los países desarrollados, que cuentan con sistemas de pensiones más maduros, se observa que los trabajadores independientes están casi siempre obligados a cotizar, siendo este el caso de países como Estados Unidos, Canadá¹ y Francia².

También es importante señalar que muchos trabajadores transitan entre trabajos dependientes e independientes durante toda su vida laboral. En Chile, por ejemplo, se estima que los individuos pasan, en promedio, 40% de su vida laboral como empleados dependientes, 30% inactivos, 17% como empleados independientes, 8% como empleados sin contrato (informales) y 6% desempleados³. Dada esta variabilidad en el tipo de trabajo, cuando los trabajadores independientes cotizan, aumenta la cobertura de los sistemas de pensiones, pero sobre todo aumenta la densidad de cotizaciones y el monto de las pensiones.

Quienes defienden la no obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes argumentan que dada la inexistencia de una relación laboral asalariada es muy difícil fiscalizar la adecuada contribución. Por otra parte, argumentan que, generalmente, los trabajadores independientes tienen bajos

ingresos, por lo cual obligarlos a cotizar podría agravar su situación económica (Bertanou y Vásquez, 2006).

Legislación actual respecto a la obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes en América Latina

En los países de América Latina con programas de capitalización individual, sólo en Uruguay los trabajadores independientes están obligados a realizar aportes previsionales de forma tal de garantizarles una protección similar a la de los trabajadores asalariados. En otros países, como Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Perú, los trabajadores independientes pueden aportar en forma voluntaria al sistema de pensiones. En general, la adhesión voluntaria es muy baja y, por lo tanto, éstos quedan total o parcialmente desprotegidos al momento del retiro del mercado laboral. Así lo muestran los casos de Chile y Perú, donde el porcentaje de trabajadores independientes que realizaron cotizaciones previsionales fueron de 6,6% (en 2016) y 5,85% (en 2015), respectivamente. En Costa Rica, además, existe un sistema de cotización voluntario para pensión por medio del sistema de Invalidez, Vejez y Muerte (público).

En la República Dominicana, los trabajadores independientes no tienen la opción de realizar aportes previsionales ni siquiera en forma voluntaria, ello a pesar de que la Ley 87-01, que introdujo el sistema de capitalización individual, contemplaba la obligatoriedad de participación de los trabajadores independientes en el Régimen Contributivo Subsidiado. Dicho Régimen debiese abarcar a los profesionales y

¹<https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/contributions.html>

²http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france_independants_en.html

³ Estimaciones de la Subsecretaría de Previsión Social (2013), sobre la base de historial laboral de la Encuesta de Protección Social 2002, 2004, 2006 y 2009.

técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio al menos iguales al salario mínimo nacional. Sin embargo, tras 15 años de la puesta en

marcha de la reforma de pensiones, este Régimen no se encuentra operativo, ante la falta de aprobación del reglamento respectivo (ver Cuadro No.1).

Cuadro No. 1: Obligatoriedad de trabajadores independientes de cotizar al sistema de capitalización individual

| País | Obligatoriedad de aportar al programa de capitalización individual | Posibilidad de afiliación voluntaria | Afiliación a un programa de pensiones alternativo |
|----------------------|--|--------------------------------------|---|
| Bolivia | No | Sí | No |
| Chile | No | Sí | No |
| Colombia | No | Sí | No |
| Costa Rica | No | Sí | Sí |
| El Salvador | No | Sí | No |
| México | No | Sí | No |
| Perú | No | Sí | No |
| República Dominicana | No | No | No |
| Uruguay | Sí | Sí | No |

Fuente: FIAP, Compilación Regulaciones Comparadas, Cuadro 8.1.

En Chile, la Reforma Previsional de 2008, estableció la obligatoriedad de cotizar al sistema previsional a los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios. Sin embargo, la puesta en marcha se ha venido postergando. Recientemente, el Gobierno anunció que se postergará nuevamente su incorporación y que esta será gradual en un período de 8 años, sin entregar mayores detalles de cómo será el procedimiento.

Según estimaciones de CIEDESS (2017) en agosto de 2016, el 25% de los trabajadores chilenos eran independientes, de los cuales sólo el 6,6% realizó cotizaciones al sistema de pensiones, ya sea al sistema de capitalización individual o al antiguo sistema de reparto.

La evolución del número de cotizantes en el sistema de pensiones según tipo de trabajador para el período 2010-2016 se presenta en el Gráfico No. 4. Se observa una tendencia positiva en el número total de cotizantes, explicada principalmente por el aumento de los cotizantes dependientes. No obstante, a contar de mediados del 2012 se aprecia un movimiento importante de los cotizantes independientes, que podría ser explicado en parte por la obligatoriedad gradual que se aplicaría a este grupo de trabajadores.

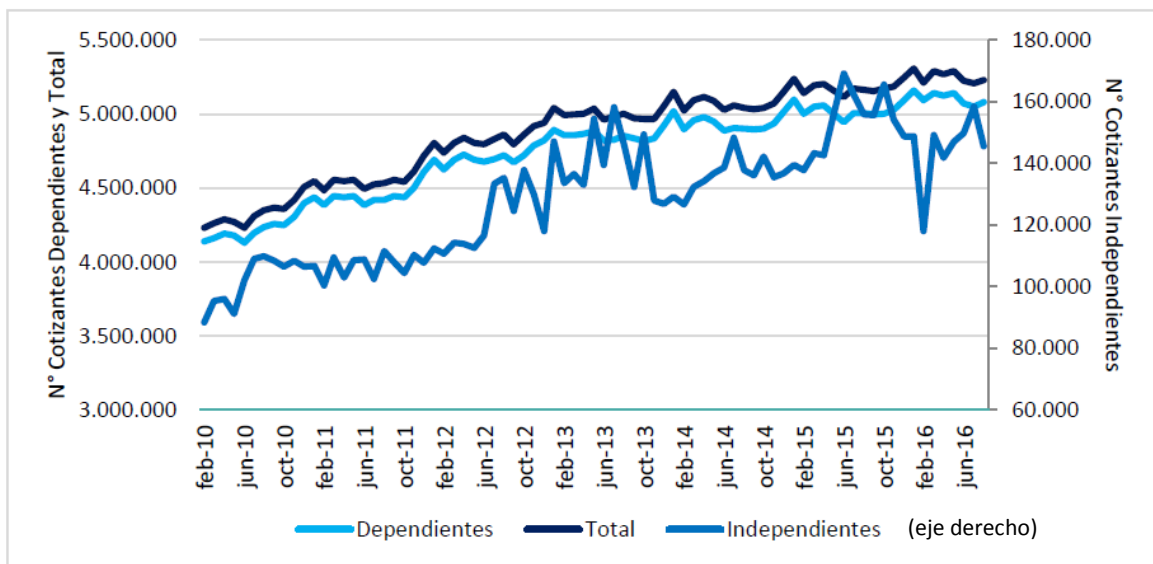
En cuanto a la evolución de la cobertura previsional de los trabajadores independientes, entendida como el ratio entre trabajadores independientes que realizan cotizaciones al sistema de pensiones

sobre el total de trabajadores independientes, pasó de un 5,1% en 2010 a

un 6,6% en agosto de 2016, según estimaciones de CIEDESS (2017).

Gráfico No. 4

Chile: Evolución del número de cotizantes en el sistema de pensiones según tipo de trabajador (2010-2016)



Fuente: CIEDESS (2017) en base a Superintendencia de Pensiones.

En Colombia, La Ley 1753 de junio de 2015, señala expresamente que los trabajadores independientes con ingresos mensuales iguales o superiores a un salario mínimo, deben cotizar para la seguridad social sobre una base mínima del 40% del valor mensual de sus ingresos. Sin embargo, a la fecha no se ejecuta esta obligatoriedad. Además, según Acuña *et al.* (2015), cerca del 55% de la población trabajadora gana menos del salario mínimo, con lo cual quedan excluidos de la obligación de cotizar al sistema previsional.

En Perú, la reforma de 2012 estableció la obligatoriedad de cotizar para ciertas categorías de trabajadores independientes, la que fue derogada en septiembre de 2014, tan sólo un mes después de su puesta en

marcha. De hecho, los aportes hechos por los independientes en forma obligatoria fueron devueltos a quienes así lo solicitaron. Según Acuña *et al.* (2015) el diseño de incorporación de los trabajadores independientes en Perú fue deficiente, ya que no se aprovechó el tiempo disponible antes de la entrada en vigencia de la obligatoriedad para informar adecuadamente a estos trabajadores, a fin de facilitarles el proceso de incorporación, lo que pudo haber evitado su rechazo a la medida.

Esta medida claramente repercute en forma negativa sobre la protección para la vejez de este grupo de trabajadores peruanos, que según datos del Instituto Peruano de Economía, en 2015 representaron el 39% de

la población económicamente activa. De ellos, sólo un 15% se encuentran afiliados a un sistema de pensiones, pero sólo un 39% de los afiliados efectivamente cotizaron en 2015 (es decir, sólo 5,85% de los trabajadores independientes cotizaron para su pensión en 2015).

El caso de Uruguay

Uruguay resulta un caso interesante de analizar, dado que es el único país de la región que cuenta con un sistema de capitalización individual, en el cual los trabajadores independientes se encuentran obligados a cotizar al sistema previsional. Además, según información del Instituto Nacional de Estadísticas⁴, en 2016 un 22,9% de la fuerza laboral eran trabajadores por cuenta propia (independientes).

Los trabajadores independientes se encuentran cubiertos bajo dos modalidades: mediante el régimen general para no dependientes, administrado por el Banco de Protección Social (BPS), y en el régimen de monotributo, que incorpora a un colectivo de empresarios y trabajadores microempresarios.

El régimen general abarca a todos los trabajadores de empresas unipersonales. La base de ingresos, sobre la cual se calcula el monto de su cotización, depende de si el trabajador independiente está comprendido en el Régimen Mixto o está comprendido en el sistema previsional anterior (público de reparto).

Por su parte, el régimen de monotributo fue creado por la Ley 17.296 en 2001. Es un

tributo que grava la realización de actividades empresariales de reducida dimensión económica y admite que las empresas incluidas en el mismo paguen un único tributo en sustitución de todos los impuestos nacionales (excepto los de importación) y de los aportes al sistema de seguridad social, con lo cual los trabajadores involucrados quedan habilitados para acceder a los beneficios de la seguridad social, incluido el sistema de pensiones.

Debido al escaso éxito de la propuesta original, en relación con la inclusión de trabajadores en el sector informal, en 2007 se introdujeron algunas modificaciones tendientes a flexibilizar las condiciones exigidas en la normativa, con el objetivo de lograr una mayor inclusión de trabajadores independientes. Dentro de las modificaciones se destacan: la eliminación de la restricción del lugar de desarrollo de la actividad (antes sólo incorporaba a quienes trabajaban en espacios públicos, ahora también se incluye a los pequeños locales); la ampliación del tipo de actividades consideradas (antes cubría sólo a las empresas con actividades de comercialización, ahora también incluye a pequeñas productoras de tipo artesanal manuales); la ampliación del tipo de sociedades (se pasan a incluir las sociedades de hecho y no sólo las unipersonales familiares); la ampliación de las condiciones de venta (se habilita la venta a crédito); el incremento del límite máximo de facturación; en el caso de algunas actividades, la posibilidad de vender no sólo al consumidor final sino también a empresas y al Estado; y cambios respecto a la cantidad de dependientes (se permite la contratación de hasta un dependiente, y en ciertas

⁴<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Marzo+2017/d1486924-b54d-4a7b-9d3c-d2776fa9b7ca>

actividades se puede solicitar fundadamente hasta tres dependientes).

Como puede apreciarse en el Cuadro No. 2, los cambios introducidos fueron exitosos, pues a partir de 2007 se aprecia un significativo aumento tanto en el número de empresas como en el número de trabajadores cotizando, experimentando un incremento de casi 10 veces entre 2006 y 2013.

Además de estos dos regímenes, los profesionales universitarios que ejerzan su profesión en forma independiente, pueden realizar aportes a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios o a la Caja Notarial de la Seguridad Social (en el caso de los notarios), ambas bajo la regulación del Banco Central del Uruguay.

Cuadro No. 2

Cantidad de empresas monotributistas con nómina (a diciembre de cada año)

| Año | Empresas afiliadas | Personas cotizando |
|------|--------------------|--------------------|
| 2006 | 2.566 | 2.925 |
| 2007 | 6.217 | 6.753 |
| 2008 | 10.259 | 11.320 |
| 2009 | 13.061 | 14.347 |
| 2010 | 15.625 | 17.356 |
| 2011 | 19.108 | 21.132 |
| 2012 | 21.127 | 23.319 |
| 2013 | 22.968 | 25.319 |

Fuente: Banco de Protección Social.

Según estimaciones de Amarante y Perazzo (2013), en 2011 un 26% de los trabajadores independientes del Uruguay estaban cubiertos por alguno de los regímenes antes mencionados. Si bien la cobertura de los trabajadores independientes aún no es tan alta como la observada para trabajadores dependientes, resulta destacable que su nivel es más de cuatro veces el observado en países donde su cotización es voluntaria.

¿Cómo incorporar a los trabajadores independientes al sistema de pensiones?

Está claro que su incorporación al sistema de pensiones es una tarea compleja y en ocasiones con costos políticos importantes,

debido a la negativa de los propios trabajadores independientes de verse obligados a cotizar al sistema de pensiones.

Como punto de partida, se debiese obligar a cotizar sólo a aquellos trabajadores independientes con capacidad contributiva. Ciertamente, obligar a cotizar a los independientes de muy bajos ingresos sería contraproducente. Resulta más razonable que los trabajadores independientes de bajos ingresos estén cubiertos por programas no contributivos financiados con recursos provenientes de impuestos.

Siguiendo a Bertanou y Vásquez (2006), la incorporación de los trabajadores

independientes puede efectuarse mediante la implementación de mecanismos simplificados e incentivos tributarios. La simplificación tributaria puede resultar un instrumento eficaz para captar a un mayor número de trabajadores independientes, poniendo como ejemplo el régimen monotributo operante en Uruguay. Además, la implementación de incentivos tributarios podría favorecer la incorporación de trabajadores independientes. En países donde existen los incentivos tributarios para fomentar el ahorro, numerosos trabajadores independientes con capacidad de ahorro no acceden a ellos debido a desinformación sobre la existencia y funcionamiento de los instrumentos previsionales. Por ello, estrategias de educación y concientización podrían ser clave para una mayor incorporación de los trabajadores independientes.

Debido a que un gran número de trabajadores independientes pagan sus impuestos de renta, resulta lógico vincular la cotización al sistema de pensiones con sus declaraciones de impuestos. Ello implica una debida coordinación entre la entidad recaudadora de impuestos y las administradoras de fondos de pensiones. Canadá y Estados Unidos utilizan la declaración anual de impuestos como instrumento de contribución previsional para los trabajadores independientes. Este mecanismo de recaudación también fue el diseñado en Chile en la Reforma Previsional de 2008.

Uno de los aspectos que se ha mencionado como un desincentivo a cotizar, es la existencia de otros programas sociales cuyos beneficios dependen de los niveles de

ingreso; de esta manera, quienes declaran rentas y cotizan, se ven perjudicados en la obtención de dichos beneficios; a esto se suma el otorgamiento de prestaciones no contributivas de pensiones, que disminuyen o se pierden cuando los independientes cotizan al sistema. Por ello, resulta crucial que los beneficios de los diferentes programas sociales se diseñen de manera que se minimicen los desincentivos a la cotización en los sistemas formales de pensión.

Por su parte, Martínez y Puentes (2011), plantean que en el caso chileno la obligatoriedad de cotizar debiese extenderse en el tiempo a todos los trabajadores independientes, y no sólo a los que emiten boletas de honorarios. Particularmente, sugieren utilizar la Tesorería General de la República para recaudar las cotizaciones de otros trabajadores independientes que pagan impuesto a la renta. Proponen aprovechar instancias de formalización para cotizar. Por ejemplo, en actividades que deben pedir permisos municipales, puede establecerse que el permiso está sujeto al pago de cotizaciones previsionales, o bien otorgar mayores puntajes a los postulantes de proyectos que demuestren un cierto número de cotizaciones al sistema de pensiones.

Finalmente, se ha propuesto dar cierta flexibilidad de acceso a los ahorros acumulados en las cuentas individuales de los trabajadores independientes (permitiendo el retiro de algún porcentaje predefinido) a fin de mejorar los incentivos para su afiliación y cotización (Bertanou y Vásquez, 2006). Ello sin embargo, iría en desmedro del objetivo fundamental del

sistema de pensiones que es financiar la vejez de los ahorrantes. Además, sentaría un precedente que puede llevar a extenderlo a

los trabajadores dependientes, por lo que no parece ser una alternativa en la dirección correcta.

Fuentes:

Acuña, Rodrigo, Miguel Palomino, Leonardo Villar, Alejandro Villagómez y Diego Valero (2015). *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas*. Tomo I. Estudio internacional de SURA Asset Management.

Amarante, Verónica e Ivone Perazzo (2013), "Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay", Serie Documentos de Trabajo DT 4/13, Instituto de Economía, Universidad de la República.

Bertranou, Fabio y Javiera Vásquez (2006), "Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile", OIT Notas No. 1.

CIEDESS (2017), Boletín de Informalidad Laboral: Situación de la Informalidad en el Mercado Laboral Chileno.

Martínez, Claudia y Esteban Puentes (2011), "Trabajadores independientes: identificación y características de los distintos grupos y medidas para aumentar su incorporación al sistema de pensiones y densidad de cotizaciones".

OIT (1990), *Promoción del empleo por cuenta propia*, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 77ª reunión, Ginebra.

OIT (2002), El trabajo decente y la economía informal. Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión, Ginebra.

OIT (2006), *Panorama Laboral*, Santiago de Chile.

Subsecretaría de Previsión Social (2013), "Propuestas para Mejorar Pensiones de Vejez", Santiago de Chile.