

ANÁLISIS DE PROPUESTAS PARA AUMENTAR LA COBERTURA DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN EL SISTEMA DE AFP¹

**Ricardo Paredes M.
Augusto Iglesias P.²**

Agosto, 2004

-
- 1 Versión final de documento preparado para la Asociación Gremial de AFP, Chile (la primera versión se entregó en Abril, 2003). Las opiniones y recomendaciones de este informe son de exclusiva responsabilidad de sus autores.
 - 2 R. Paredes, Departamento de Ingeniería Industrial y Sistemas, Pontificia Universidad Católica de Chile (rparedes@ing.puc.cl). A. Iglesias, Socio, PrimAmerica Consultores (aiglesias@primamerica.cl). Se agradece la colaboración de Pablo Escribano para la preparación de una versión anterior de este informe.

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo principal del trabajo es recopilar y comentar distintas propuestas de cambios legales y a regulaciones específicas cuyo objeto es aumentar la cobertura de los trabajadores independientes en el sistema de AFP.

La cobertura de los trabajadores independientes en el sistema previsional chileno es muy baja en comparación a la de los trabajadores dependientes y, además, ésta diferencia ha tendido a acentuarse en el tiempo. Así, mientras que en 2003 sólo un 15,6% de los trabajadores independientes estaban afiliados a algún sistema previsional, el número total de afiliados dependientes era mayor que el número de trabajadores en esta categoría (esto se explica pues existen afiliados que están fuera de la fuerza de trabajo). Además, mientras la proporción de independientes afiliados es más baja en la actualidad que la observada hasta mediados de los 90, la proporción de dependientes afiliados ha subido año a año. Por otra parte, el año 2003 un 7,2% de los trabajadores independientes pagaba cotizaciones previsionales, mientras que un 79,4% de los trabajadores dependientes y un 89,0% de los ocupados dependientes lo hacía. En el caso de los independientes esta proporción ha venido disminuyendo durante los últimos años, mientras que aumenta en el caso de los dependientes.

Aunque parece correcto sostener que la reforma previsional ha tenido un efecto positivo sobre la cobertura, también es cierto que la demanda de los trabajadores independientes por la protección previsional que ofrece el sistema de AFP depende principalmente de factores que no están relacionados a las características más específicas de este programa de pensiones.

Cómo los trabajadores independientes no tienen obligación de afiliarse al sistema de AFP (aunque sí tienen obligación de cotizar en caso que estén afiliados y reciban una renta)³, la cobertura de éste grupo de trabajadores depende de cual sea su demanda “voluntaria” por los servicios (“protección previsional”) que ofrecen los programas de pensiones de las AFP. A su vez, la demanda por cobertura de los independientes es el resultado de la acción conjunta de una gran cantidad de factores, muchos de los cuales interactúan entre sí y que incluyen, junto a elementos propios de la política de pensiones que son de alguna forma controlables por la autoridad, otros que son completamente independientes de la misma y que no pueden ser modificados discrecionalmente, ni en el corto plazo, por legisladores o reguladores.

En el caso de los trabajadores independientes de bajos ingresos, el no participar en un plan de pensiones que restringe la liquidez del ahorro previsional sería principalmente resultado

3 Art. 17, DL 3.500.

de una decisión racional que se explicaría por la alta tasa a la que descuentan los flujos futuros de consumo; las limitaciones que enfrentan para acceder al crédito; y su vulnerabilidad frente a frecuentes shocks de ingresos (que les hacen tener una fuerte demanda por liquidez). A su vez, en el caso de independientes de mayores ingresos, la decisión de no participar en el sistema de AFP se podría explicar principalmente por la disponibilidad de alternativas de mercado que tienen menores restricciones de liquidez.

Variables que influyen en demanda por cobertura de independientes

Condiciones del Entorno		Características del sistema previsional	
Nivel de ingreso	: +++	Restricciones de liquidez para el ahorro previsional	: +++
Empleo formal	: +++	Nivel de tasa de cotización	: ++
Nivel de salario mínimo	: +++	Comisiones	: +
Estabilidad de ingresos (y empleo)	: ++	Costos transacción	: +
Restricciones al crédito	: ++	Pensiones Mínimas	: +
Educación	: ++	Tasa de retorno	: N.A.
Interacción con otros programas sociales	: ++		
Impuestos a la renta	: +		
Edad	: +		
PASIS	: N.A.		

Fuente: Elaboración propia

Estas conclusiones son particularmente importantes para el diseño de políticas y estrategias cuyo objetivo sea aumentar la cobertura de independientes pues significan, por una parte, que las medidas con mayor impacto potencial no son parte de la política previsional y, en segundo lugar, que los cambios en el nivel de cobertura se producirán gradualmente en el tiempo.

En el trabajo se analizaron distintas formas de aumentar cobertura, incluyendo tanto la posible extensión del mandato previsional a los independientes, como también otros cambios a la regulación que se podrían adoptar con o sin mandato previsional para los independientes, y que generarían incentivos específicos para que los independientes demanden cobertura previsional.

Entre las distintas propuestas analizadas, las que parecen más atractivas, tanto por su potencial impacto positivo sobre la demanda por cobertura, como por no tener otros posibles efectos negativos, son:

- Igualar el régimen tributario a cotizaciones previsionales de independientes y dependientes;
- Subsidiar las cotizaciones de independientes (y dependientes) más pobres (que no están sujetos a impuestos a la renta):
- Extender el beneficio de asignación familiar a independientes;
- Modificar el programa de pensiones mínimas, estableciendo una gradiente para el valor de esta pensión en función del número de años cotizados.

En el cuadro siguiente se resumen las distintas propuestas clasificadas según su conveniencia técnica; su efectividad (en cuanto a aumentar la demanda por cobertura); su impacto fiscal; y el grado de apoyo político que podrían tener.

Propuestas para aumentar cobertura de independientes*

	Justificación Técnica	Efectividad	Impacto Fiscal	Apoyo Político
. Mandato previsional para independientes	+++	+++	+	+
. Beneficio tributario a cotizaciones de independientes (a cuenta 1 y APV)	+++	++	++	+++
. Subsidio a cotizaciones	++	+++	+	++
. Extensión Asignación Familiar	+++	++	+	+++
. Pensión mínima graduada	++	++	+	++
. Eliminación de comisión fija	+	+	+++	++
. Modificación cálculo de vacaciones progresivas	+	+	+++	+
. Cambio cobertura seguro invalidez y sobrevivencia	+++	+	+++	++
. Control de acceso a salud	+++	+	+++	++
. Perfeccionamientos a mecanismos de pago	+++	+	+++	++
. Puntaje subsidio habitacional	+	+	+++	+
. Cotizaciones de terceros	++	+	+	++
. Retiros anticipados de fondos	+	++	++	++

Fuente: Elaboración propia

* Se marca con (+++) las propuestas con mayor efectividad y apoyo político y con menor impacto fiscal. Con (+) se marca las propuestas menos efectivas, con menos apoyo político, y con mayor impacto fiscal.

INDICE

I.	INTRODUCCIÓN	7
II.	COBERTURA PREVISIONAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES: LA SITUACIÓN ACTUAL	10
	II.1 Régimen legal	10
	II.2 Indicadores de cobertura	11
	II.3 La magnitud del problema	14
	II.4 Experiencia internacional: cobertura de sistemas de pensiones en América Latina	22
III.	CARACTERIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES	24
	III.1 Antecedentes generales	24
	III.2 Ingresos de independientes	26
	III.3 Los independientes en el sistema tributario	28
IV.	¿PORQUÉ LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES NO SE INCORPORAN A LOS PROGRAMAS PREVISIONALES?	30
	IV.1 Determinantes de la demanda que no están relacionadas a las características del plan de pensiones	30
	IV.2 Efecto de las características del plan de pensiones sobre la cobertura	42
	IV.3 Conclusiones: ¿de que depende la demanda por cobertura de los independientes?	47
V.	DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE PROPUESTAS PARA EXTENDER LA COBERTURA PREVISIONAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN EL SISTEMA DE AFP	49
	V.1 Los trabajadores independientes y el mandato previsional	49
	V.2 Mecanismos para hacer efectivo un mandato previsional a los independientes	52
	V.3 Creación de incentivos para la afiliación y cotización de Independientes	55
VI.	RECOMENDACIONES	73
	REFERENCIAS	75

ANEXOS

1. Cobertura de los independientes en otros programas de seguridad social	78
2. Independientes en el INP: Tasas de cotización	80
3. Independientes en el INP: Beneficios	81
4. Pensiones Mínimas en el sistema de AFP	82

I. INTRODUCCIÓN

1. El objetivo de este trabajo es analizar la efectividad y conveniencia de distintas propuestas de cambios a la regulación cuyo propósito es aumentar la cobertura de los trabajadores independientes en el sistema de AFP. Para este efecto, luego de documentar la magnitud del problema y de definir el perfil de los trabajadores independientes, se discute los determinantes de su cobertura y se identifica y comenta distintas propuestas para extenderla.
2. La cobertura total (dependientes mas independientes) del sistema previsional chileno es 61,7% (cotizantes/fuerza de trabajo). Este nivel es relativamente alto en comparación a otros países de la región latinoamericana. Así, el alcance de la cobertura en Chile se compara favorablemente con el 53% de Argentina, el 36% de Brasil, el 30% de México, o el 33% de Colombia, y es superado sólo por Uruguay, con un 82% (ver cuadro II.9).
3. Sin embargo, sólo el 15,6% de los trabajadores independientes chilenos están incorporados a alguno de los sistemas previsionales que les ofrecen cobertura (AFP o INP), y menos del 50% de este grupo paga regularmente sus cotizaciones. Estas cifras son significativamente menores a las de los trabajadores dependientes (prácticamente el 100% de este grupo está incorporado a algún sistema previsional y, el año 2003, el 88,6% de los que estaban ocupados pagaban cotizaciones) y reflejan, ya sea una menor demanda de los independientes por programas de pensiones, o bien que la obligación de afiliarse que se aplica a los dependientes, pero no a los independientes, es un instrumento efectivo para lograr la incorporación del primer grupo de trabajadores al sistema previsional.
4. Por distintas razones, parece existir un “acuerdo social” en el sentido que extender la cobertura del sistema previsional es un objetivo deseable, tanto desde el punto de vista del país, como para la propia industria de pensiones:
 - En primer lugar, la no participación en el sistema previsional, o una baja densidad de cotizaciones en el caso de los que son afiliados, aumenta las probabilidades que el trabajador respectivo, y eventualmente sus dependientes, quede sin protección económica en caso de vejez, invalidez o muerte (o que los beneficios que reciba sean de monto relativamente bajo), situación que, evidentemente, significaría una fuerte caída en su nivel de bienestar.
 - En segundo lugar, la baja cobertura da origen a una “deuda fiscal contingente” pues, eventualmente, el Estado se vería obligado a movilizar recursos para apoyar económicamente a esos trabajadores ancianos o sin capacidad de trabajo que no reciben protección del sistema previsional (o que reciben un nivel de protección insuficiente) y que no tienen otras fuentes de ingreso. Además, esta situación puede retroalimentar el problema de cobertura, pues la existencia de programas de ayuda económica a quienes no quedan cubiertos por el sistema previsional podría

debilitar la disciplina de cumplimiento de quienes sí están participando en el mismo y genera incentivos para la no participación⁴.

- En tercer lugar, si existiese algo de autoselección detrás de la decisión de incorporarse o no al sistema previsional y, en consecuencia, se afiliaran al mismo sólo (o principalmente) los trabajadores independientes con mayor riesgo de invalidez y fallecimiento, la baja cobertura tendría efectos negativos sobre el conjunto de los afiliados, quienes estarían pagando un mayor costo del seguro de invalidez y sobrevivencia en comparación al caso de afiliación universal o más extendida de los independientes.
 - Finalmente, la baja cobertura también tiene efectos negativos sobre la industria (los que, además, pueden tener algunas consecuencias sociales) pues limita el tamaño del mercado y las posibilidades de aprovechar economías de escala en la administración de los programas previsionales.
5. Los actuales niveles de cobertura previsional de los trabajadores independientes no dejan entonces conforme ni a las autoridades ni a la propia industria administradora de fondos, quienes repetidamente se han referido a la extensión de la cobertura como uno de los “desafíos pendientes” de la previsión en Chile.

Sin embargo, y aunque existe consenso respecto al objetivo, hasta la fecha no ha existido acuerdo sobre las medidas específicas que se deberían implementar para aumentar la cobertura de los independientes. En nuestra opinión, esta situación se explica pues no existe una visión compartida respecto al origen del problema. Así, mientras algunos sostienen que la cobertura previsional depende principalmente del grado de desarrollo económico del país y de la distribución del empleo entre sectores formales e informales (en cuyo caso no podría ser afectada por las políticas previsionales), otros destacan la influencia de algunas características específicas de los programas de pensiones sobre los niveles de cobertura (lo que justificaría políticas más “activistas” en la materia).

6. El objetivo principal del presente Informe es recopilar y comentar distintas propuestas de cambios legales y a regulaciones específicas cuyo objeto es aumentar la cobertura de los trabajadores independientes en el sistema de AFP. Estas propuestas, que han sido presentadas a lo largo de los años por autoridades, la industria, y distintos analistas, se clasifican en dos grandes categorías: las que buscan extender a los trabajadores independientes la obligatoriedad de afiliación que hoy tienen los dependientes; y las que buscan crear distintos tipos de incentivos (o intentan eliminar desincentivos que podrían existir) para lograr la incorporación voluntaria de los independientes al sistema de AFP.
7. El Informe se organiza en seis capítulos y cuatro Anexos, más una lista de referencias bibliográficas. Luego de esta Introducción, en el capítulo II se describe el régimen legal que se aplica a los trabajadores independientes en lo que se refiere a la

4 En el caso chileno, quienes no reciben pensión de alguno de los sistemas contributivos y demuestran ser pobres, tienen derecho a los beneficios del Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS).

cobertura previsional; se discuten distintas formas de construir indicadores de cobertura; y se dimensiona el problema, comparándolo con la situación en otros países de la región. Para evaluar la efectividad y conveniencia de las distintas propuestas que buscan aumentar la cobertura se hace necesario, por una parte, conocer las características de los independientes y, por otra, explorar las razones por las cuales la mayoría de ellos ha decidido no afiliarse al sistema de AFP. Por lo tanto, en el capítulo III se presenta una caracterización de los trabajadores independientes, construida sobre la base de la encuesta CASEN. Luego, en el capítulo IV, se estudia los determinantes de la demanda de los independientes por un plan de pensiones que, como el de AFP, obliga a pagar cotizaciones e impone severas restricciones de liquidez a ese ahorro forzoso hasta el momento de la pensión. En el capítulo V del trabajo se identifican y analizan distintas propuestas para aumentar la cobertura, distinguiendo, como se dijo, entre las que buscan establecer la obligación de cotizar a los independientes y las que buscan crear incentivos que aumenten la demanda voluntaria por cobertura de éste grupo de trabajadores. El capítulo VI resume las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

8. Conforme a los Términos de Referencia del proyecto, el trabajo se concentró, primero, en el examen de la literatura con el objeto de identificar hipótesis sobre las posibles causas que expliquen la baja cobertura de los independientes y, luego, en la recopilación de las distintas propuestas que se han presentado en el tiempo y en el análisis de las posibles ventajas y desventajas de cada una de ellas.

Por lo mismo, este trabajo no reclama originalidad en cuanto a los antecedentes que se presentan o las propuestas que se analizan.

El trabajo tiene también algunas limitaciones que es necesario destacar. En primer lugar, no se trata el caso particular de las dueñas de casa y, en general, de aquellas personas que, aunque trabajen, no están consideradas en las estadísticas de fuerza de trabajo (como son aquellos que, trabajando eventualmente, no lo declaran). En segundo lugar, este trabajo sólo explora una forma particular de lograr una mayor protección previsional de los independientes (su incorporación al sistema de AFP), aunque es evidente que también existen otras posibles formas de lograr este objetivo, las que incluyen la creación de programas especiales para este grupo; el desarrollo de esquemas de protección mutua y cooperativa; y la extensión de la cobertura de algunos otros programas de protección social (por ejemplo, pensiones asistenciales)⁵.

9. Los autores agradecen la colaboración y comentarios de la Asociación de AFP y de su Comité de Gerentes Generales para la realización de este trabajo. Se agradece también los comentarios y sugerencias de Osvaldo Macías, Intendente de Seguros; Francisco Margozzini, Gerente General de la Asociación de A.F.P., Roberto Fuentes, Gerente de Estudios de la misma Asociación, y los antecedentes proporcionados por María Elena Gaete, Secretaria Ejecutiva del Concejo del Area Social de la Cámara Chilena de la Construcción.

5 Ver Reynaud (2002)

II. COBERTURA PREVISIONAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES: LA SITUACIÓN ACTUAL

II.1 Régimen legal

1. Para efectos del sistema previsional, trabajador independiente es “toda persona natural que, sin estar subordinada a un empleador, ejerza una actividad mediante la cual obtiene un ingreso”⁶.

Los trabajadores independientes no están obligados a afiliarse al sistema de AFP, ni pueden hacerlo en el INP (aunque los trabajadores independientes que antes de Mayo de 1981 cotizaban en el régimen antiguo, lo pueden seguir haciendo en el INP). Sin embargo, los trabajadores independientes sí pueden afiliarse voluntariamente al sistema de AFP⁷.

2. Los independientes afiliados al sistema de AFP deben cotizar mensualmente el 10% de la renta declarada, más la cotización adicional que fija cada AFP. La renta declarada no puede ser inferior a un ingreso mínimo y tiene un límite máximo imponible de UF 60⁸.

Aunque la ley autoriza a las AFP para diferenciar el valor de la cotización adicional que cobran a los independientes respecto a los dependientes⁹ (para reconocer eventuales diferencias en el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia de cada tipo de trabajador), hasta la fecha ninguna lo ha hecho.

A su vez, los independientes que aún cotizan en el INP pagan tasas de cotización entre un 5.5% y un 25.5% de la renta, dependiendo del programa al que pertenezcan (ver Anexo N° 2).

3. Los trabajadores independientes que cotizan en el régimen de AFP tiene derecho a los mismos beneficios que los afiliados dependientes¹⁰. Esto significa que tienen cobertura de pensiones de vejez y, siempre que cumplan las condiciones que señala la ley, también de pensiones de invalidez y sobrevivencia y de cuota mortuoria, además de la garantía estatal de pensión mínima.

Sin embargo, para tener derecho al seguro de invalidez y sobrevivencia (incluida la cuota mortuoria), se exige al trabajador independiente haber cotizado el mes anterior al siniestro (a los dependientes, en cambio, se les exige que la invalidez haya ocurrido dentro del período de 12 meses desde la última cotización y haber cotizado un mínimo de seis meses el año anterior al primer mes de cesantía).

6 Ver artículo 89, DL 3.500

7 Ver artículo 89 del DL 3.500.

8 Ver artículos 15, 16, 17 y 90 del DL 3500.

9 Ver artículo 29, DL 3.500.

10 Ver artículo 91 del DL 3.500

Para tener derecho a la garantía estatal de pensión mínima de vejez se exige al trabajador independiente (al igual que al dependiente) acumular al menos 20 años de cotizaciones en algún régimen previsional. Para tener derecho a la pensión mínima de invalidez se exige no tener derecho a pensión mínima de vejez, y completar 10 años de cotizaciones en algún régimen previsional, o registrar al menos dos años de cotizaciones en cualquier régimen previsional durante los últimos cinco años anteriores a la declaración de invalidez, o – si se trata de invalidez por accidente- estar cotizando al momento en que ésta es declarada. Finalmente, para tener derecho a pensión mínima de sobrevivencia, se exige que el causante hubiese estado pensionado a la fecha de su fallecimiento, o hubiese completado 10 años de cotizaciones en algún régimen previsional, o hubiese registrado al menos dos años de cotizaciones en cualquier régimen previsional durante los últimos cinco años anteriores a la declaración de invalidez, o -si se trata de muerte por accidente- hubiese estado cotizando al momento del fallecimiento¹¹.

4. Los trabajadores independientes que cotizan en el INP tienen derecho a distintos beneficios según el programa al que estén incorporados (ver Anexo N° 3). En general, todos tienen derecho a pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

II.2 Indicadores de cobertura¹²

5. Para construir indicadores de cobertura se puede seguir dos enfoques (que se complementan entre sí).

En primer lugar, se puede medir la proporción de personas que están efectivamente recibiendo beneficios, respecto al universo de personas que podrían tener derecho a recibir los beneficios del programa respectivo (llamaremos a este tipo de indicador de “cobertura efectiva”). Por ejemplo, en el caso de los programas de pensiones de vejez, un indicador de “cobertura efectiva” sería el total de pensionados de vejez respecto al total de población mayor de 60 años (las mujeres), y 65 años (los hombres); en otras palabras:

$$- C_{et} = \text{Pensionados}_t / \text{Población mayor de 60/65 años}_t$$

Este tipo de medida sirve principalmente para conocer la proporción de personas que, culminada la vida laboral, no cumplieron los requisitos para recibir el beneficio correspondiente. Por lo mismo, los valores del numerador y denominador deben ser ajustados para evitar que el indicador se “contamine” con los casos de personas que adquieren la condición de pensionados, pero sin cumplir con los requisitos del programa cuya cobertura se analiza (pensiones “especiales” y “de gracia”), y también con los casos de personas que reciben pensión de otros programas distintos al que se analiza (por ejemplo, si se mide la cobertura efectiva del programa de vejez en las AFP, se debería restar del numerador a los pensionados anticipados que tengan menos de 60/65 años; a quienes reciben pensión mínima; y a los pensionados de

11 Ver artículos 76,77 y 78 del DL 3.500.

12 Para una discusión detallada de distintos indicadores de cobertura ver Chamorro (1992).

invalidez y sobrevivencia; y del denominador esos mismos pensionados, además de los pensionados del INP y las FF.AA.). Por otra parte, para comparar entre programas, el indicador presenta algunos inconvenientes pues su valor depende de la madurez del programa correspondiente (por ejemplo, en el caso del sistema de AFP, el indicador C_{et} toma un valor relativamente bajo respecto al valor que toma en los programas de pensiones administrados por el INP, no porque la calidad de su cobertura sea menor, sino pues el primer programa es más nuevo y su población relativamente más joven).

6. En segundo lugar, también se puede construir indicadores de cobertura con el objeto de evaluar la capacidad del sistema previsional para dar beneficios a los futuros pensionados (estos indicadores se pueden denominar de “cobertura prospectiva o estimada”). Esto implica estimar, en cada momento del tiempo, la proporción de trabajadores que, llegado el momento del retiro, tendrían derecho a recibir los beneficios correspondientes. Ello significa que se debería considerar como “cubiertos” a todas las personas que cumplan los requisitos que exige el programa respectivo para recibir tales beneficios. En el caso de programas de pensiones de naturaleza contributiva, como el de AFP, esto significa no sólo ser “afiliado”, sino que también, y según cual sea el tipo de beneficio, el cumplir con condiciones mínimas de densidad y frecuencia de las contribuciones que se hagan.

Los indicadores de “cobertura prospectiva” más comúnmente utilizados son los siguientes:

- i. *La proporción que representan, en un determinado momento, los afiliados al programa respectivo respecto al total de trabajadores de su “mercado potencial”.* Por ejemplo, en el caso del sistema de AFP, esto es:

$$*Cobertura1 = C1_t = \text{Afiliados}_t / \text{Fuerza de Trabajo Total}_t$$

Naturalmente, este indicador “supone” que todos los afiliados al programa respectivo tendrán derecho a recibir beneficios del mismo¹³.

- ii. *La proporción que representan los cotizantes al programa previsional respectivo en relación al total del “mercado potencial” a ser cubierto.* En el mismo caso anterior, esto es:

$$*Cobertura2 = C2_t = \text{Cotizantes}_t / \text{Fuerza de Trabajo}_t$$

A diferencia del caso anterior, este indicador supone que sólo los cotizantes adquieren derecho a recibir beneficios.

13 En el caso del sistema de pensiones, a veces se define este indicador como “Afiliados con cotizaciones en los últimos doce meses”/Fuerza de Trabajo. De esta forma se “limpia” las cifras de afiliados de aquellas personas que ya no estarían en la Fuerza de Trabajo y que, por lo tanto, no son un objetivo de los programas contributivos de seguridad social. Además, se debe descontar de las cifras de Fuerza de Trabajo a quienes, por ley, deben estar afiliados a otro programa previsional (FF.AA y de Orden).

En ambos casos (indicadores C1 y C2) se excluye del “mercado potencial” a quienes no están en la fuerza de trabajo pues se supone que ese grupo tiene acceso a otras fuentes de ingreso (por ejemplo, apoyo familiar) que le permitirán financiar su consumo durante la vejez o en una eventual situación de incapacidad, tal como sucede durante sus años de “vida activa”¹⁴.

iii. *Proporción que representan los cotizantes al programa respecto al total de ocupados.* Esto es:

$$*Cobertura_3 = C_3 = Cotizantes_t / Ocupados_t$$

7. Por las razones que presentaremos a continuación, cada uno de los indicadores anteriores tiene alguna peculiaridad que puede llevar a estimaciones imperfectas de la realidad de la cobertura del sistema previsional.

En primer lugar, la condición de afiliado o cotizante de un sistema de pensiones no da a la persona el derecho a recibir todos sus beneficios. Por ejemplo, en el caso de Chile, para tener derecho a pensiones mínimas de vejez se necesita, además de ser afiliado, registrar al menos veinte años de cotizaciones en algún sistema previsional, condición que no cumplen muchos afiliados y cotizantes, que sí aparecerían como “cubiertos” por el programa si se utiliza cualquiera de los indicadores anteriores.

Por otra parte, para tener derecho a pensión (ya sea de vejez, invalidez, o sobrevivencia), no es necesario estar cotizando, por lo que existen afiliados no cotizantes que sí quedan cubiertos por esos programas, situación que no es adecuadamente capturada por los indicadores C2 y C3. Para corregir por este problema a veces se ha usado el indicador C2, pero restando a la cifra de afiliados totales el número de afiliados cuyas cuentas no muestran movimientos en, al menos, los últimos doce meses. El supuesto implícito es que ese grupo ya se retiró de la Fuerza de Trabajo, y que la cifra de afiliados así corregida es una mejor estimación de quienes si recibirán beneficios del sistema¹⁵.

En segundo lugar, ninguno de los indicadores permite distinguir las diferencias que pueden existir en la calidad de la cobertura que reciben distintos trabajadores. De hecho, formalmente podríamos calificar a todos los afiliados al sistema de AFP que tengan un peso de saldo en su cuenta individual como “cubiertos” por el programa de pensión de vejez, pues ellos tienen derecho a recibir algo al momento de su retiro (en cuyo caso el indicador C1 parecería adecuado). Sin embargo, es evidente que la calidad de la cobertura que reciban unos y otros, medida, por ejemplo, como la tasa de reemplazo (proporción de pensión a salario), será muy distinta dependiendo, entre

14 Por esto se usa en el denominador a la Fuerza de Trabajo y no la Población Económicamente Activa. Sin embargo, se advierte que la cifra de Fuerza de Trabajo puede incorporar individuos ya pensionados, que siguen trabajando.

15 Ver pie de página 12 y, por ejemplo, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (Noviembre, 2002).

otros factores, de la densidad de cotizaciones que tengan durante su vida activa. La calidad de la cobertura queda también determinada por la proporción del salario efectivo sobre la cual se cotice, y por la misma tasa de cotización: así, mientras menor sean ambas variables, menor será también la proporción de pensión a salario efectivo¹⁶.

En tercer lugar, estos indicadores asumen que las condiciones de cobertura son iguales, cualquiera sea el beneficio que ofrece el programa de pensiones. Sin embargo, es posible que alguien que no está cubierto por el programa de pensión mínima, sí esté cubierto en caso de invalidez o fallecimiento; o que alguien que tiene cobertura de pensión mínima, no tenga cobertura de invalidez o en caso de muerte.

Por otra parte, el indicador C1 (Afiliados/Fuerza de Trabajo) presenta una limitación especial pues la cifra de afiliados mide un stock, que disminuye exclusivamente cuando un afiliado se pensiona o fallece, mientras que la cifra de fuerza de trabajo cambia no sólo por las muertes o pensiones, sino que cuando cambia el número de ocupados o desocupados en la economía. Esto significa que el número de afiliados tenderá a crecer más que la fuerza de trabajo por lo que, tal como se comprueba en el cuadro N° II.1, el valor de este indicador tiende a aumentar en el tiempo. De hecho, si se usa este indicador para medir la cobertura del sistema previsional a fines del año 2003, se debería concluir que más del 100% de la Fuerza de Trabajo tenía derecho a recibir beneficios del sistema de pensiones.

Por último, el indicador C3 no mide “cobertura”, sino que más bien el grado de “cumplimiento” de la obligación legal de cotizar que, eventualmente, tendrían todos los trabajadores ocupados (siempre que se reste del denominador el total de trabajadores independientes ocupados que, por no estar obligados a afiliarse al sistema de pensiones, no lo han hecho) o, en su defecto, la proporción de personas que, recibiendo ingresos por concepto del trabajo, cotizó efectivamente. Sin embargo, y tal como decíamos, es claro que puede haber no cotizantes que sí están cubiertos por el programa respectivo.

8. Los comentarios anteriores sirven para ilustrar las limitaciones de los distintos indicadores de cobertura, y llaman la atención sobre la necesidad de hacer una interpretación y uso cuidadoso de los resultados empíricos que se obtengan con ellos.

II.3 La magnitud del problema

a. Cobertura total de los sistemas de pensiones chilenos

9. En el cuadro N° II.1 se muestra el resultado de distintas estimaciones de “cobertura total” del sistema previsional chileno -dependientes más independientes- que se hacen usando los indicadores antes definidos y sobre la base de las cifras de Fuerza de Trabajo y Ocupados del INE, y las cifras de afiliados y cotizantes a los distintos

16 Para corregir por este factor a veces se usa como indicador de cobertura la proporción de la masa salarial atribuible a los cotizantes respecto al PGB. Ver Palacios y Pallares-Miralles (2000).

programas de pensiones (por falta de información, se excluye el programa de las FF.AA. y de Orden)¹⁷. Se advierte que las estimaciones pueden estar distorsionadas, además, por efecto de las siguientes situaciones:

- Las cifras de ocupación total y de composición de la ocupación que reporta el INE son distintas a las que reporta la encuesta CASEN¹⁸. Por lo tanto, usar una u otra fuente lleva a resultados distintos.
 - Las estadísticas de “Fuerza de Trabajo Independiente” incluyen sólo a los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, también podría haber “independientes” (trabajadores que reciben ingresos por su trabajo, sin tener contrato) en las categorías “Personal de Servicio” y “Empleadores”.
 - En el sistema de AFP los afiliados se clasifican como “dependientes” o “independientes” según cual sea su condición (tener o no empleador y contrato de trabajo) al momento de la afiliación. Esa clasificación se mantiene en el tiempo y no cambia cuando el individuo modifica su condición laboral. De esta forma, la estadística de “afiliados independientes” puede incluir casos de afiliados que son “dependientes”, y la de “afiliados dependientes” puede incluir casos de afiliados “independientes”.
10. Al medir la *proporción que representan los afiliados a los distintos programas de pensiones respecto al total de la Fuerza de Trabajo* (indicador C1), se observa que, en el año 2003, en Chile existía un 16,4% más de afiliados a algún programa de pensiones que trabajadores. Tal como decíamos, este resultado (que, además, es una subestimación pues las cifras de afiliados no incluyen a los miembros de las FF.AA. ni de Orden, que sí están incluidos en las cifras de Fuerza de Trabajo), se explica pues las cifras de afiliados incluyen a personas que ya no son parte de la Fuerza de Trabajo.
11. Por otra parte, al estimar la *proporción que representan los cotizantes a los distintos sistemas previsionales respecto a la Fuerza de Trabajo* (indicador C2) se observa que el año 2003 el 61,7% de los trabajadores pagaba cotizaciones a algún programa de pensiones; esta cifra se ha mantenido relativamente estable durante los últimos diez años, en torno a 59% (como hemos señalado, la cifra podría subestimar la cobertura “verdadera” pues no sólo los cotizantes están cubiertos y, además, los miembros de las FF.AA. y de Orden no se han incluido en las cifras de cotizantes. Si se estima en 100.000 los cotizantes a programas de FF.AA. y de Orden, el valor de C2 sube a 63,3%).
12. Finalmente, al estimar la *proporción de cotizantes a ocupados* (indicador C3), se observa que en 2003 aproximadamente el 67% de los ocupados en el país paga cotizaciones previsionales.

17 En esos programas existirían aproximadamente 100.000 cotizantes y 150.000 pensionados.

18 Las cifras de la encuesta CASEN están más cercanas a las del Censo del 2002 que las del INE. Las divergencias entre las cifras de las dos fuentes comienzan el año 1998.

b. ***Diferencias de cobertura de independientes y dependientes en los sistemas previsionales (INP y AFP)***¹⁹

13. En los cuadros N° II.2 y N° II.3 se muestra el resultado de las distintas estimaciones de cobertura total de los sistemas de pensiones en Chile, pero esta vez distinguiendo el caso de trabajadores dependientes e independientes²⁰.

Al estimar la *proporción que representan los afiliados de cada categoría respecto al total de trabajadores de la misma categoría del país* (indicador C1), se observa que mientras que en 2003 sólo un 15,6% de los trabajadores independientes estaban afiliados a algún sistema previsional, el número total de afiliados dependientes era mayor que el número de trabajadores en esta categoría (nuevamente, esto se explica pues existen afiliados que están fuera de la fuerza de trabajo). Además, mientras la proporción de independientes afiliados es más baja en la actualidad que la observada hasta mediados de los 90, la proporción de dependientes afiliados ha subido año a año.

Por otra parte, al estimar la *proporción que representan los cotizantes de una misma categoría en los distintos sistemas previsionales respecto al total de trabajadores de la misma categoría del país* (indicador C2)²¹, se observa que en 2003 un 7,2% de los trabajadores independientes paga cotizaciones previsionales, mientras que un 79,4% de los trabajadores dependientes y un 89,0% de los ocupados dependientes lo hacía. En el caso de los independientes esta proporción ha venido disminuyendo durante los últimos años, mientras que aumenta en el caso de los dependientes.

14. Sobre la base de los antecedentes anteriores, y sin olvidar las limitaciones y sesgos de los distintos indicadores, se puede concluir que la cobertura de los trabajadores independientes en el sistema previsional chileno es muy baja en comparación a la de los trabajadores dependientes y, además, que ésta diferencia ha tendido a acentuarse en el tiempo.

19 Las fuentes estadísticas para las estimaciones que siguen son la SAFP y la Encuesta Nacional de Empleo del INE. Como hemos dicho, las cifras de esta encuesta no coinciden con las de CASEN. Si se utilizara esta última fuente, los indicadores de cobertura de independientes serían más altos, pues el número de independientes reportado es más bajo.

20 Como prácticamente todos quienes “están buscando un trabajo” buscan un empleo como dependiente, el “desempleo de independientes” es mínimo.

21 En este caso el indicador C2 es igual al C3 pues no existirían trabajadores independientes desocupados.

Cuadro II.1
Cobertura Sistemas Previsionales en Chile (*)

Año	AFILIADOS			COTIZANTES			MERCADO POTENCIAL		COBERTURA		
	AFP	INP	TOTAL	AFP	INP	TOTAL	Ocupados	Fuerza de Trabajo	C1	C2	C3
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(7)	(8)	(9)	(3) / (9)	(7) / (9)	(7) / (8)
1985	2.283.830	458.726	2.742.556	1.558.194	458.726	2.016.920	n.d.	n.d.	-	-	-
1986	2.591.484	440.622	3.032.106	1.774.057	440.622	2.214.679	3.880.390	4.317.100	70,2%	51,3%	57,1%
1987	2.890.680	437.822	3.328.502	2.023.739	437.822	2.461.561	4.026.890	4.441.690	74,9%	55,4%	61,1%
1988	3.183.002	420.553	3.603.555	2.167.568	420.553	2.588.121	4.310.900	4.666.970	77,2%	55,5%	60,0%
1989	3.470.845	388.072	3.858.917	2.267.622	388.072	2.655.694	4.506.260	4.835.010	79,8%	54,9%	58,9%
1990	3.739.542	367.814	4.107.356	2.642.757	367.814	3.010.571	4.539.040	4.896.680	83,9%	61,5%	66,3%
1991	4.109.184	350.566	4.459.750	2.486.813	350.566	2.837.379	4.678.460	5.017.180	88,9%	56,6%	60,6%
1992	4.434.795	336.311	4.771.106	2.695.580	336.311	3.031.891	4.920.400	5.246.840	90,9%	57,8%	61,6%
1993	4.708.840	308.728	5.017.568	2.792.118	308.728	3.100.846	5.122.280	5.496.450	91,3%	56,4%	60,5%
1994	5.014.444	279.761	5.294.205	2.879.637	279.761	3.159.398	5.152.510	5.571.160	95,0%	56,7%	61,3%
1995	5.320.913	282.671	5.603.584	2.961.928	282.671	3.244.599	5.206.650	5.596.630	100,1%	58,0%	62,3%
1996	5.571.482	258.902	5.830.384	3.121.139	258.902	3.380.041	5.302.640	5.607.540	104,0%	60,3%	63,7%
1997	5.780.400	228.657	6.009.057	3.296.361	228.657	3.525.018	5.398.360	5.697.360	105,5%	61,9%	65,3%
1998	5.966.143	220.267	6.186.410	3.149.755	220.267	3.370.022	5.410.420	5.845.700	105,8%	57,6%	62,3%
1999	6.105.731	206.607	6.312.338	3.262.269	206.607	3.468.876	5.424.580	5.921.990	106,6%	58,6%	63,9%
2000	6.280.191	203.038	6.483.229	3.196.991	203.038	3.400.029	5.366.570	5.857.030	110,7%	58,1%	63,4%
2001	6.427.656	181.575	6.609.231	3.450.080	181.575	3.631.655	5.470.820	5.947.010	111,1%	61,1%	66,4%
2002	6.708.491	171.400	6.879.891	3.424.224	171.400	3.595.624	5.558.610	6.053.980	113,6%	59,4%	64,7%
2003	6.979.351	167.827	7.147.178	3.618.995	167.827	3.786.822	5.639.700	6.139.490	116,4%	61,7%	67,1%

(*) Se excluye sistemas previsionales de las FF.AA. y de Orden. Sin embargo, el personal activo esta incluido en las cifras de ocupados y fuerza de trabajo. Este hecho sesga "hacia abajo" las mediciones de cobertura total.

Fuente: Estadística Trimestral de Afiliados y Cotizantes. Superintendencia de AFP.
Encuesta Nacional del Empleo. INE.
Anuario Estadístico 2003. INP.
PrimAmérica Consultores S.A.

c. Cobertura de independientes y dependientes en el sistema de AFP

15. La proporción de trabajadores independientes afiliados al sistema de AFP es de 13,3%, mientras que el número de dependientes afiliados al sistema de AFP es mayor que la fuerza de trabajo dependiente (neta de los que están afiliados al INP). En el caso de los independientes esta proporción muestra un leve aumento desde el año 2000, mientras que la proporción de dependientes afiliados ha aumentado permanentemente (ver cuadros N°II.4 y N°II.5).

Por otra parte, la proporción de ocupados independientes que cotiza en el sistema de AFP es de 4,7%, cifra que no ha cambiado significativamente durante los últimos años. En comparación, un 88,6% de los ocupados dependientes cotiza en el sistema de AFP, cifra que, además, ha subido durante el período en observación.

Cuadro II.2
Cobertura de Independientes en el Sistema Previsional

Año	AFILIADOS INDEPENDIENTES			COTIZANTES INDEPENDIENTES			MERCADO POTENCIAL	COBERTURA	
	AFP	INP (*)	TOTAL	AFP	INP (*)	TOTAL	Ocupados Independientes (**)	C1	C2 (***)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(3) / (7)	(6) / (7)
1985	93.732	76.569	170.301	n.d.	76.569	76.569	-	-	-
1986	106.198	73.434	179.632	48.350	73.434	121.784	824.350	21,8%	14,8%
1987	112.880	71.545	184.425	52.611	71.545	124.156	888.910	20,7%	14,0%
1988	117.064	69.221	186.285	50.729	69.221	119.950	970.560	19,2%	12,4%
1989	121.511	61.104	182.615	51.186	61.104	112.290	1.033.530	17,7%	10,9%
1990	123.795	63.818	187.613	47.922	63.818	111.740	1.042.250	18,0%	10,7%
1991	128.111	59.311	187.422	50.840	59.311	110.151	1.063.490	17,6%	10,4%
1992	132.789	57.141	189.930	51.721	57.141	108.862	1.107.370	17,2%	9,8%
1993	136.045	52.257	188.302	52.657	52.257	104.914	1.171.790	16,1%	9,0%
1994	142.011	49.814	191.825	55.320	49.814	105.134	1.219.680	15,7%	8,6%
1995	149.260	51.393	200.653	57.077	51.393	108.470	1.233.420	16,3%	8,8%
1996	152.379	52.054	204.433	51.343	52.054	103.397	1.255.520	16,3%	8,2%
1997	156.140	48.971	205.111	59.923	48.971	108.894	1.266.820	16,2%	8,6%
1998	156.782	46.722	203.504	59.458	46.722	106.180	1.354.730	15,0%	7,8%
1999	163.740	45.219	208.959	62.999	45.219	108.218	1.322.490	15,8%	8,2%
2000	157.032	44.488	201.520	61.801	44.488	106.289	1.342.250	15,0%	7,9%
2001	169.682	42.319	212.001	66.731	42.319	109.050	1.401.190	15,1%	7,8%
2002	177.849	41.076	218.925	69.725	41.076	110.801	1.441.850	15,2%	7,7%
2003	194.550	40.991	235.541	68.186	40.991	109.177	1.507.170	15,6%	7,2%

(*) Incluye Imponentes Voluntarios, que no necesariamente son Independientes.

(**) Se considera Igual a "Ocupados Independientes". Incluye solo a "Trabajadores por Cuenta Propia" (no incluye "Familiares no remunerados". Eventualmente, también podría haber trabajadores sin contrato en las categorías "Empleadores y Personal de Servicio", que tampoco se incluyen como "Ocupados Independientes".

(***) Suponemos que la "Fuerza de Trabajo Independiente" es Igual a "Ocupados Independientes". Entonces C2 = C3

Fuente: Estadística Trimestral de Afiliados y Cotizantes. Superintendencia de AFP.
Encuesta Nacional del Empleo. INE.
Anuario Estadístico 2003. INP.
PrimAmérica Consultores S.A.

16. La menor cobertura de los independientes respecto a los dependientes se repite en todas las regiones del país, aunque existen algunas diferencias que llaman la atención.

En particular, la proporción de independientes afiliados al sistema de AFP va desde un mínimo de 5,2% en la IX región a un máximo de 27,1% en la XII región, mientras que la proporción de trabajadores independientes que cotiza en el sistema de AFP va desde un mínimo de 1,9%, también en la IX región a un máximo 9,1% en la XII región (ver cuadro N° II.6).

Las marcadas diferencias en las coberturas regionales se podrían explicar por las características geográficas de las regiones, siendo la cobertura mayor en aquellas regiones con mayor densidad poblacional y más centros urbanos, en las cuales los independientes tienen acceso más fácil a los distintos medios de pago de las cotizaciones; y también por las características del trabajo de los independientes, siendo la cobertura mayor en regiones donde los independientes desarrollan, en promedio, trabajos más calificados.

17. Finalmente, también se observa que la proporción de cotizantes a afiliados independientes, tanto en el caso de los hombres como las mujeres, es menor respecto a la misma proporción en el caso de los dependientes. Como se puede ver en el cuadro N° II.7, en el caso de los independientes esta relación llega en el año 2003 a un 35,05% (37,9% para hombres y 31,4% mujeres), mientras que en el caso de los

dependientes, la relación llega a un 52,33% (58,29% para hombres y 44,62% mujeres)²².

Aunque la diferencia se puede atribuir a muchas causas, en nuestra opinión ella se explica principalmente por el menor cumplimiento de los trabajadores independientes de su obligación de cotizar (una vez que están afiliados) y por la mayor variabilidad de sus ingresos. Por otra parte, la menor proporción en el caso de las mujeres en comparación a los hombres (tanto en el caso de los dependientes como en el de independientes), puede explicarse por una mayor tasa de abandono de la fuerza de trabajo.

18. Sobre la base de las cifras anteriores se puede concluir que una menor proporción de trabajadores independientes, en comparación a los trabajadores dependientes, se ha incorporado al sistema de AFP, y que la diferencia en cobertura ha tendido a acentuarse en el tiempo. Por otra parte, los independientes que participan en el sistema de AFP tienen una menor densidad de cotizaciones que los dependientes.

Esta situación se repite para el caso de trabajadores hombres y mujeres, cualquiera sea su renta y en todas las regiones del país. Con todo, las diferencias son más acentuadas en el caso de las mujeres; los trabajadores de menor renta; y en las regiones con menor densidad poblacional y menor número de centros urbanos.

Cuadro II.3
Cobertura de Dependientes en el Sistema Previsional

Año	AFILIADOS DEPENDIENTES			COTIZANTES DEPENDIENTES			MERCADO POTENCIAL		COBERTURA		
	AFP	INP	TOTAL	AFP	INP	TOTAL	Ocupados (*)	Fuerza de Trabajo (**)	C1	C2	C3
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(3) / (8)	(6) / (8)	(6) / (7)
1985	2.190.098	382.157	2.572.255	n.d.	382.157	382.157	n.d.	n.d.	-	-	-
1986	2.485.286	367.188	2.852.474	1.725.707	367.188	2.092.895	3.056.040	3.492.750	81,7%	59,9%	68,5%
1987	2.777.800	366.277	3.144.077	1.971.128	366.277	2.337.405	3.137.980	3.552.780	88,5%	65,8%	74,5%
1988	3.065.938	351.332	3.417.270	2.116.839	351.332	2.468.171	3.340.340	3.696.410	92,4%	66,8%	73,9%
1989	3.349.334	326.968	3.676.302	2.216.436	326.968	2.543.404	3.472.730	3.801.480	96,7%	66,9%	73,2%
1990	3.615.747	303.996	3.919.743	2.594.835	303.996	2.898.831	3.496.790	3.854.430	101,7%	75,2%	82,9%
1991	3.981.073	291.255	4.272.328	2.435.973	291.255	2.727.228	3.614.970	3.953.690	108,1%	69,0%	75,4%
1992	4.302.006	279.170	4.581.176	2.643.859	279.170	2.923.029	3.813.030	4.139.470	110,7%	70,6%	76,7%
1993	4.572.795	256.471	4.829.266	2.739.461	256.471	2.995.932	3.950.490	4.324.660	111,7%	69,3%	75,8%
1994	4.872.433	229.947	5.102.380	2.824.317	229.947	3.054.264	3.932.830	4.351.480	117,3%	70,2%	77,7%
1995	5.171.653	231.278	5.402.931	2.904.851	231.278	3.136.129	3.973.230	4.363.210	123,8%	71,9%	78,9%
1996	5.419.103	206.848	5.625.951	3.069.796	206.848	3.276.644	4.047.120	4.352.020	129,3%	75,3%	81,0%
1997	5.624.260	179.686	5.803.946	3.236.438	179.686	3.416.124	4.131.540	4.430.540	131,0%	77,1%	82,7%
1998	5.809.361	173.545	5.982.906	3.090.297	173.545	3.263.842	4.055.690	4.490.970	133,2%	72,7%	80,5%
1999	5.941.991	161.388	6.103.379	3.199.270	161.388	3.360.658	4.102.090	4.599.500	132,7%	73,1%	81,9%
2000	6.123.159	158.550	6.281.709	3.135.190	158.550	3.293.740	4.024.320	4.514.780	139,1%	73,0%	81,8%
2001	6.257.974	139.256	6.397.230	3.383.349	139.256	3.522.605	4.069.630	4.545.820	140,7%	77,5%	86,6%
2002	6.530.642	130.324	6.660.966	3.354.499	130.324	3.484.823	4.116.760	4.612.130	144,4%	75,6%	84,6%
2003	6.784.801	126.836	6.911.637	3.550.809	126.836	3.677.645	4.132.530	4.632.320	149,2%	79,4%	89,0%

(*) Se descontó al Total de Ocupados los "Ocupados Independientes" (esta última categoría corresponde a "Trabajadores por cuenta propia" en las estadísticas de empleo. Es posible que trabajadores registrados en las categorías de "Familiares no remunerados", "Personal de Servicio" y "Empleadores", también sean independientes).

(**) Se descontó a la Fuerza de Trabajo los "Ocupados Independientes"

Fuente: Estadística Trimestral de Afiliados y Cotizantes. Superintendencia de AFP.
Encuesta Nacional del Empleo. INE.
Anuario Estadístico 2002. INP.
PrimAmérica Consultores S.A.

- 22 Si se ajusta la cifra de afiliados excluyendo a quienes no han pagado ninguna cotización durante los últimos 12 meses (bajo el supuesto que éstos se encuentran fuera de la Fuerza de Trabajo), la proporción de independientes y dependientes que cotizan subiría significativamente. No se incluyó estas estimaciones pues no se dispone de una serie histórica de afiliados dependientes e independientes sin cotizaciones por más de un año.

Cuadro II.4
Cobertura de Independientes en el Sistema de AFP

Año	AFILIADOS INDEPENDIENTES			COTIZANTES INDEPENDIENTES			MERCADO POTENCIAL			COBERTURA	
	Hombres	Mujeres	Total (*)	Hombres	Mujeres	Total (*)	Hombres	Mujeres	Total (**)	C1	C2
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(3) / (9)	(6) / (9)
1985	58.362	35.343	93.732	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
1986	65.326	40.845	106.198	30.277	18.073	48.350	n.d.	n.d.	750.916	14,1%	6,4%
1987	69.052	43.803	112.880	33.271	19.340	52.611	n.d.	n.d.	817.365	13,8%	6,4%
1988	70.949	46.088	117.064	31.932	18.797	50.729	n.d.	n.d.	901.339	13,0%	5,6%
1989	73.135	48.350	121.511	32.287	18.898	51.186	n.d.	n.d.	972.426	12,5%	5,3%
1990	74.368	49.407	123.795	30.401	17.521	47.922	n.d.	n.d.	978.432	12,7%	4,9%
1991	76.568	51.542	128.111	32.241	18.599	50.840	n.d.	n.d.	1.004.179	12,8%	5,1%
1992	78.597	54.192	132.789	32.468	19.253	51.721	n.d.	n.d.	1.050.229	12,6%	4,9%
1993	79.979	56.060	136.045	32.866	19.788	52.657	n.d.	n.d.	1.119.533	12,2%	4,7%
1994	82.937	59.070	142.011	34.461	20.858	55.320	n.d.	n.d.	1.169.866	12,1%	4,7%
1995	86.640	62.548	149.260	35.246	21.798	57.077	n.d.	n.d.	1.182.027	12,6%	4,8%
1996	87.508	64.198	152.379	31.658	19.332	51.343	n.d.	n.d.	1.203.466	12,7%	4,3%
1997	89.356	66.529	156.140	36.583	23.243	59.923	n.d.	n.d.	1.217.849	12,8%	4,9%
1998	89.798	66.647	156.782	36.471	22.887	59.458	n.d.	n.d.	1.308.008	12,0%	4,5%
1999	93.271	70.063	163.740	38.276	24.545	62.999	n.d.	n.d.	1.277.271	12,8%	4,9%
2000	89.200	67.472	157.032	37.332	24.314	61.801	n.d.	n.d.	1.297.762	12,1%	4,8%
2001	96.087	73.422	169.682	40.280	26.311	66.731	n.d.	n.d.	1.358.871	12,5%	4,9%
2002	101.654	76.139	177.849	41.911	27.786	69.725	n.d.	n.d.	1.400.774	12,7%	5,0%
2003	108.882	85.640	194.550	41.266	26.906	68.186	n.d.	n.d.	1.466.179	13,3%	4,7%

(*) La suma de Hombres y Mujeres no coincide con el Total, el que incluye personas sin clasificar.

(*) Se define como: (Total de Ocupados Independientes - Independientes en el INP). El mercado potencial estaría subestimado por los trabajadores independientes en las categorías "Trabajadores no remunerados", "Personal de Servicio" y "Empleadores".

Fuente: Estadística Trimestral de Afiliados y Cotizantes. Superintendencia de AFP.
Encuesta Nacional del Empleo. INE.
PrimAmérica Consultores S.A.

Cuadro II.5
Cobertura de Dependientes en el Sistema de AFP

Año	AFILIADOS			COTIZANTES			MERCADO POTENCIAL		COBERTURA		
	Hombres	Mujeres	Total (*)	Hombres	Mujeres	Total (*)	Ocupados (**)	Fuerza de Trabajo (***)	C1	C2	C3
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(3) / (8)	(6) / (8)	(6) / (7)
1985	1.507.244	682.641	2.190.098	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-	-	-
1986	1.680.779	804.242	2.485.286	1.185.732	539.869	1.725.707	2.688.852	3.125.562	79,5%	55,2%	64,2%
1987	1.848.285	929.259	2.777.800	1.357.268	613.771	1.971.128	2.771.703	3.186.503	87,2%	61,9%	71,1%
1988	2.009.981	1.055.687	3.065.938	1.457.742	658.985	2.116.839	2.989.008	3.345.078	91,7%	63,3%	70,8%
1989	2.166.787	1.182.309	3.349.334	1.520.163	696.175	2.216.436	3.145.762	3.474.512	96,4%	63,8%	70,5%
1990	2.309.737	1.305.806	3.615.747	1.771.573	823.184	2.594.835	3.192.794	3.550.434	101,8%	73,1%	81,3%
1991	2.515.460	1.465.211	3.981.073	1.661.123	774.830	2.435.973	3.323.715	3.662.435	108,7%	66,5%	73,3%
1992	2.693.394	1.608.075	4.302.006	1.796.022	847.718	2.643.859	3.533.860	3.860.300	111,4%	68,5%	74,8%
1993	2.834.168	1.738.561	4.572.795	1.853.815	885.606	2.739.461	3.694.019	4.068.189	112,4%	67,3%	74,2%
1994	2.991.034	1.881.367	4.872.433	1.892.759	931.549	2.824.317	3.702.883	4.121.533	118,2%	68,5%	76,3%
1995	3.126.917	2.044.569	5.171.653	1.931.447	973.302	2.904.851	3.741.952	4.131.932	125,2%	70,3%	77,6%
1996	3.242.899	2.168.858	5.419.103	2.023.129	1.045.955	3.069.796	3.840.272	4.145.172	130,7%	74,1%	79,9%
1997	3.325.534	2.276.101	5.624.260	2.122.513	1.110.224	3.236.438	3.951.854	4.250.854	132,3%	76,1%	81,9%
1998	3.398.337	2.375.180	5.809.361	1.986.038	1.095.825	3.090.297	3.882.145	4.317.425	134,6%	71,6%	79,6%
1999	3.467.475	2.468.234	5.941.991	2.044.826	1.153.022	3.199.270	3.940.702	4.438.112	133,9%	72,1%	81,2%
2000	3.544.562	2.574.983	6.123.159	1.993.836	1.140.686	3.135.190	3.865.770	4.356.230	140,6%	72,0%	81,1%
2001	3.589.652	2.668.306	6.257.974	2.143.385	1.239.951	3.383.349	3.930.374	4.406.564	142,0%	76,8%	86,1%
2002	3.732.153	2.798.447	6.530.642	2.110.723	1.243.740	3.354.499	3.986.436	4.481.806	145,7%	74,8%	84,1%
2003	3.829.925	2.954.856	6.784.801	2.232.338	1.318.457	3.550.809	4.005.694	4.505.484	150,6%	78,8%	88,6%

(*) La suma de Hombres y Mujeres no coincide con el Total, el que incluye personas sin clasificar.

(**) Se define como: (Total de Ocupados Independientes - Independientes en el INP). El mercado potencial estaría subestimado por los trabajadores independientes en las categorías "Trabajadores no remunerados", "Personal de Servicio" y "Empleadores".

(***) Se descontó a la Fuerza de Trabajo los "Ocupados Independientes" y los Independientes en el INP.

Fuente: Estadística Trimestral de Afiliados y Cotizantes. Superintendencia de AFP.
Encuesta Nacional del Empleo. INE.
PrimAmérica Consultores S.A.

Cuadro II.6
Cobertura Regional Sistema de AFP
(al 31 de diciembre de 2003)

Región	INDEPENDIENTES		OCUPADOS		COBERTURA		DEPENDIENTES (***)		MERCADO POTENCIAL (****)		COBERTURA		
	Afiliados	Cotizantes	Independientes (*)		C1	C2 (**)	Afiliados	Cotizantes	Ocupados (+)	Fuerza de Trabajo (+)	C1	C2	C3
	(1)	(2)	(3)		(1) / (3)	(2) / (3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(4) / (7)	(5) / (7)	(5) / (6)
I	5.549	1.511	45.490		12,2%	3,3%	179.017	94.419	109.650	92.730	193,1%	101,82%	86,1%
II	5.665	1.603	35.880		15,8%	4,5%	198.810	121.279	136.020	132.210	150,4%	91,73%	89,2%
III	2.727	920	21.800		12,5%	4,2%	104.028	60.925	82.230	70.830	146,9%	86,02%	74,1%
IV	6.175	2.155	50.480		12,2%	4,3%	214.494	110.178	146.690	165.680	129,5%	66,50%	75,1%
V	22.250	8.444	124.910		17,8%	6,8%	613.748	327.190	390.630	495.720	123,8%	66,00%	83,8%
VI	6.879	2.761	61.430		11,2%	4,5%	308.394	175.524	205.190	258.060	119,5%	68,02%	85,5%
VII	8.792	3.336	94.730		9,3%	3,5%	346.816	180.040	228.690	230.760	150,3%	78,02%	78,7%
VIII	15.183	5.692	165.800		9,2%	3,4%	673.233	377.905	482.820	574.230	117,2%	65,81%	78,3%
IX	7.201	2.601	137.910		5,2%	1,9%	274.141	135.533	169.230	185.090	148,1%	73,23%	80,1%
X	10.188	3.438	131.200		7,8%	2,6%	406.899	210.592	245.410	265.520	153,2%	79,31%	85,8%
XI	1.000	350	9.970		10,0%	3,5%	40.394	20.314	31.680	16.770	240,9%	121,13%	64,1%
XII	3.114	1.046	11.480		27,1%	9,1%	75.866	42.621	52.200	43.620	173,9%	97,71%	81,7%
RM	98.814	34.201	478.180		20,7%	7,2%	3.330.725	1.690.888	1.900.150	1.589.400	209,6%	106,39%	89,0%
Sin Información	1.013	128	-		-	-	18.236	3.399	-	-	-	-	-
TOTAL	194.550	68.186	1.369.260		14,2%	5,0%	6.784.801	3.550.809	4.180.590	4.120.620	164,7%	86,2%	84,9%

(*) Incluye Independientes en el INP, lo que subestima la cobertura del Sistema de AFP.

(**) Dado que la "Fuerza de Trabajo Independiente" es Igual a "Ocupados Independientes", C2 = C3

(***) Cotizantes Totales. Se corrigió cifra de Cotizantes Totales utilizando la distribución por región de Cotizantes del Mes.

(****) Incluye Dependientes en el INP, lo que subestima la cobertura del Sistema de AFP.

(+) Trimestre Abr-Jun 2004. Se descontó a la Fuerza de Trabajo los "Ocupados Independientes". Se descontó al Total de Ocupados los "Ocupados Independientes"

Fuente: Estadística Trimestral de Afiliados y Cotizantes. Superintendencia de AFP.
Encuesta Nacional del Empleo. INE.
PrimAmérica Consultores S.A.

Cuadro II.7

RELACIÓN COTIZANTES (1) / AFILIADOS POR TIPO Y SEXO

Año	Independientes			Dependientes		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
1985						
1986	46,35%	44,25%	45,53%	70,55%	67,13%	69,44%
1987	48,18%	44,15%	46,61%	73,43%	66,05%	70,96%
1988	45,01%	40,79%	43,33%	72,53%	62,42%	69,04%
1989	44,15%	39,09%	42,12%	70,16%	58,88%	66,18%
1990	40,88%	35,46%	38,71%	76,70%	63,04%	71,76%
1991	42,11%	36,09%	39,68%	66,04%	52,88%	61,19%
1992	41,31%	35,53%	38,95%	66,68%	52,72%	61,46%
1993	41,09%	35,30%	38,71%	65,41%	50,94%	59,91%
1994	41,55%	35,31%	38,95%	63,28%	49,51%	57,97%
1995	40,68%	34,85%	38,24%	61,77%	47,60%	56,17%
1996	36,18%	30,11%	33,69%	62,39%	48,23%	56,65%
1997	40,94%	34,94%	38,38%	63,82%	48,78%	57,54%
1998	40,61%	34,34%	37,92%	58,44%	46,14%	53,20%
1999	41,04%	35,03%	38,48%	58,97%	46,71%	53,84%
2000	41,85%	36,04%	39,36%	56,25%	44,30%	51,20%
2001	41,92%	35,84%	39,33%	59,71%	46,47%	54,06%
2002	41,23%	36,49%	39,20%	56,56%	44,44%	51,37%
2003	37,90%	31,42%	35,05%	58,29%	44,62%	52,33%

Fuente: Estadística Trimestral de Afiliados y Cotizantes. Superintendencia de AFP.
PrimAmérica Consultores S.A.

(1) Cotizantes Totales. Para el caso de los Cotizantes Dependientes se utilizó la distribución por sexo de los cotizantes del mes.

II.4 Experiencia internacional: cobertura de sistemas de pensiones en América Latina²³

19. Existen diferencias apreciables en las condiciones de cobertura entre distintos países de la región latinoamericana.

Chile, con un 61,7%, es uno de los países con mayores niveles de cobertura (medida como Cotizantes sobre Fuerza de Trabajo) en la región, sólo después de Uruguay (ver cuadro N° II.8). En el otro extremo, los países con menor cobertura registrada son República Dominicana, Bolivia, y Nicaragua.

20. Al medir cobertura “efectiva” (pensionados como porcentaje de la población en edad de recibir pensión) también se observan diferencias significativas entre países (ver Cuadro II.9).

Sin embargo, y tanto en el caso de hombres como de mujeres, Chile con 57% (hombres) y 27% (mujeres) nuevamente aparece como uno de los países con más alta proporción de la población de mayor edad recibiendo pensiones, sólo por debajo de Argentina.

21. Tal como argumentaremos en la sección siguiente, las diferencias de cobertura se explican principalmente por diferencias en el ingreso per cápita de estos países y en la forma en que se distribuye la fuerza de trabajo entre sectores formales e informales (particularmente entre sectores agrícolas y no agrícolas) .

Sin embargo, las características específicas de los distintos sistemas previsionales también podrían explicar parte de la situación. Por ejemplo, en once países de la región los independientes están obligados a cotizar, mientras que en otros once (incluido Chile) la cobertura de este grupo es voluntaria (sólo dos países que han establecidos sistemas de pensiones basados en la capitalización individual -Argentina y Uruguay- obligan la cotización de independientes). Por otra parte, Gill, Packard y Yermo (2003) señalan que, aunque los niveles de cobertura de la región son aún insuficientes y bajos en comparación a la de países más desarrollados, la introducción de sistemas de capitalización en algunos países de la región ha tenido efectos positivos (aunque pequeños) en los niveles de cobertura. Además, y según los mismos autores, los resultados de algunas investigaciones sugieren que mientras mayor es el tamaño relativo de los sistemas de capitalización (medido como la proporción de la cotización total que va a un sistema de capitalización vs la que va a los sistemas tradicionales), mayor es la proporción de trabajadores que paga cotizaciones luego de la reforma. A su vez, Packard (2002) y Barr y Packard (2002), con datos de Chile y Perú, concluyen que la densidad de cotizaciones de trabajadores que se incorporan a la fuerza de trabajo luego de las reformas es mayor que la de los trabajadores que pagaban cotizaciones antes de las reformas.

23 Ver Gillion et al (2000), Regional Brief 3 y Table A.8; y Gill, Packard y Yermo (2003)

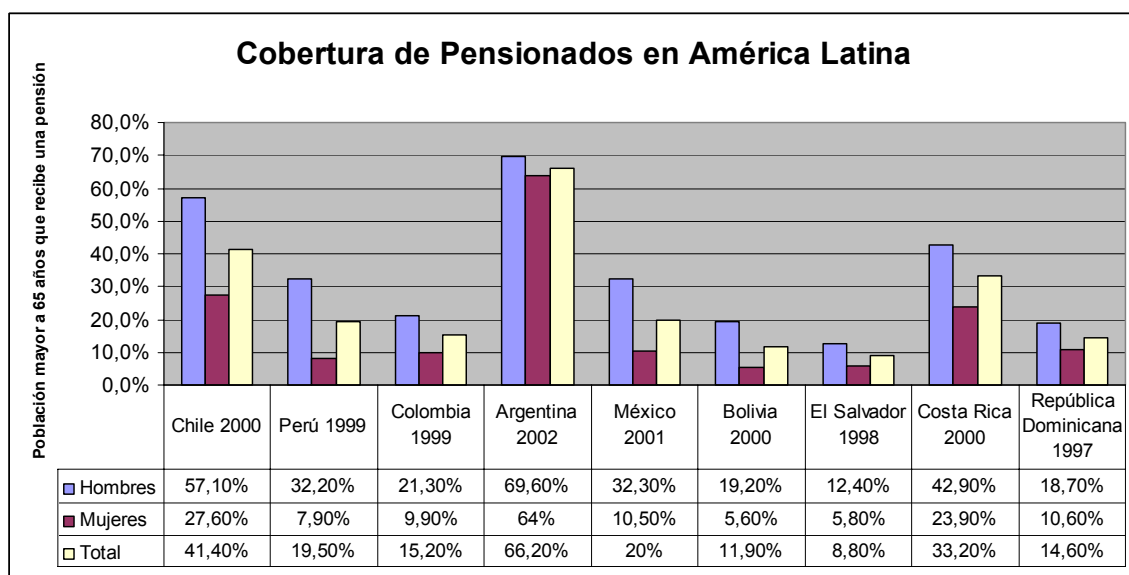
Cuadro II.8
Cobertura en América Latina y el Caribe

País	Año	Masa Salarial Cubierta/ PGB	%	Cotizantes/Fuerza de Trabajo	%	Cotizantes/PEA	%
Argentina	1995		23.0		53.0		39.0
Bolivia	1992		7.1		11.7		9.4
Brasil	1996		17.0		36.0		31.0
Chile	1995		40.0		61.7*		43.0
Colombia	1995		9.8		33.0		27.0
Costa Rica	1996		30.3		47.0		35.0
República Dominicana	1988	---			11.5		9.0
Ecuador	1995		5.4		26.0		24.9
El Salvador	1996		12.6		26.2		25.0
Guatemala	1995		15.0		28.9		24.0
Honduras	1994		12.5		24.0		20.0
Jamaica	1989	---			39.0		33.0
México	1997		12.1		30.0		31.0
Nicaragua	1996		25.0		13.6		13.0
Panamá	1996		32.0		50.0		31.0
Paraguay	1997		4.4		31.0		29.0
Perú	1997	---			20.0		16.0
Uruguay	1995		23.1		82.0		78.0
Venezuela	1990	---			34.2		30.0

Fuente: Palacios, Pallarés-Miralles (2000).

* Estimación PrimAmérica

Cuadro II.9



III. CARACTERIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

III.1 Antecedentes generales

1. En el año 2000 había en el país un total de 1.100.000 trabajadores independientes (por cuenta propia y empleadores sin contrato), cifra que representaba más de un 18% de la fuerza laboral, y que cae fuertemente desde los niveles de 23% observados en la década anterior²⁴.

Por su característica de autoempleados, condición que les reporta una sustancial mayor flexibilidad, la tasa de desempleo entre estos trabajadores era, en el año 2000, de un 1,5%, lo que se compara muy favorablemente respecto de los trabajadores dependientes. No obstante, esta situación debe ser considerada con cautela, pues quienes se definen como desocupados, y se les asigna el status de independientes, han dejado de trabajar como independientes y están buscando un trabajo activamente, que puede o no ser como independiente.

2. Las mujeres representan un 31,2% de la fuerza de trabajo independiente, cifra que supera en 2 puntos su participación en el total de la fuerza de trabajo (ver Cuadro III.1).

Sobre el 50% de los independientes están en el rango de edad de los 27 a 50 años, y menos de 10% lo está en el rango de menos de 27 años. En consecuencia, la composición de edades entre los independientes se concentra en el ciclo alto de la productividad de capital humano (ver Cuadro III.1). En contraste, la población dependiente es relativamente más joven y aún cuando el 10% es menor a 27 años, el 65% está en el rango de edad de 27 a 50 años²⁵.

3. Existen diferencias importantes en la relación de independientes a dependientes a través de las regiones. Por cierto, el número de dependientes supera largamente al de independientes en todas las regiones, pero algunas regiones concentran una proporción significativamente mayor de independientes, como es el caso de las regiones I y XI, mientras que ocurre absolutamente lo contrario en el caso de las regiones II, III y VIII. La Región Metropolitana tiene la misma proporción de trabajadores independientes que la del país (ver Cuadro III.1).
4. Los independientes trabajan principalmente en los sectores de servicios comunales y sociales, agricultura, comercio minorista y construcción (ver Cuadro III.2). Tienen, en promedio 9.11 años de escolaridad (mientras que los dependientes tienen 11,15 años), y 1,82 cargas declaradas (vs 2,12 de los dependientes).

24 Fuente CASEN. Las cifras de la CASEN no coinciden con las de la Encuesta Nacional de Empleo del INE. Conforme a esta última fuente, el total de independientes el año 2002 era de 1.342.000 personas, que representaban un 22,9% de la Fuerza de Trabajo.

25 La edad media de los independientes es 45 años y de los dependientes 37 años (CASEN 2000).

Cuadro III.1
Caracterización de independientes

Caracterización	1996	2000
Sexo		
Hombres	772.767	750.364
Mujeres	302.838	340.975
Edad		
14-21	39.002	34.525
22-26	81.105	73.260
27-50	637.954	645.679
51-65	249.463	265.764
Más de 65	812	1.804
Quintil de ingreso autónomo		
Q1	118.966	152.358
Q2	168.835	201.780
Q3	219.160	239.808
Q4	288.514	260.571
Q5	280.130	236.817
Zona		
Urbano	850.235	889.716
Rural	225.370	201.623
Región		
I	3.440	38.275
II	24.632	24.627
III	18.790	14.947
IV	43.776	44.629
V	104.066	113.702
VI	47.741	52.789
VII	71.274	68.298
VIII	124.111	113.541
IX	85.756	67.952
X	85.934	94.577
XI	7.790	8.787
XII	11.665	11.316
RM	415.630	437.899
Situación ocupacional		
Ocupado	1.075.605	1.091.339
Desocupado	17.761	16.865

Fuente: CASEN 2000

Cuadro III.2

Distribución de trabajadores por sector de actividad económica

Actividades (con mayor importancia de 2%) % del total	TCP	EE.OO
Agricultura y Caza	11.13	14.22
Construcción	8.52	9.57
Comercio x Menor	10.92	29.6
Adm. Pública y Defensa	4.08	0.06
Ss. Comunales, sociales	14.11	1.16
Ss. Personales y hogares	1.02	3.94

Fuente: CASEN 2000

5. Una forma alternativa de caracterizar a los independientes es a través de una regresión Probit en la que se consideran como variable dependiente la probabilidad de ser independiente, y como variables independientes aquellas que se espera ejercen alguna influencia en dicha probabilidad. La mayor ventaja de esta forma de caracterización es que permite ver el efecto marginal que cada una de esas variables, por si mismas, tienen en la probabilidad de ser independiente.

El cuadro III.3 presenta los resultados de esta regresión. Como variables determinantes se considera: el sexo (1 hombre); la edad; el ingreso (en logaritmo natural); el poseer casa (1 si posee); y el lugar donde habita (1 urbano).

Los resultados de esta regresión muestran que ser hombre, la edad, el ingreso, poseer una casa y vivir en zonas urbanas, son todas variables que aumentan en forma significativa la probabilidad de ser independiente.

III.2 Ingresos de independientes

8. En el cuadro III.4, y sobre la base de la encuesta CASEN, se compara los ingresos de los trabajadores independientes que cotizan y de los que no lo hacen, con el ingreso de empleados y obreros. Como se puede apreciar, el ingreso promedio de los trabajadores que cotizan es sustancialmente superior al de los empleados y obreros el que, a su vez, es levemente mayor que el de los trabajadores independientes que no cotizan. Este es un resultado interesante, toda vez que muestra que las declaraciones de renta de los trabajadores independientes son subestimadas por la información derivada de las contribuciones directas.

Este cuadro muestra, además, que los trabajadores independientes que cotizan son un subgrupo no representativo de la población de trabajadores independientes. Aunque los trabajadores independientes que cotizan son un grupo de altos ingresos, es relativamente menos homogéneo, toda vez que algo más del 90% de ellos están en el

rango de la media más menos una desviación estándar, mientras que en el caso de los empleados y obreros, ese porcentaje supera el 99%.

9. En el Cuadro III.5 se repite esta comparación, pero esta vez sobre la base de la información de cotizantes al sistema de AFP. Llama la atención que los resultados no son consistentes con los de la encuesta CASEN. Es así como el ingreso promedio declarado de los cotizantes independientes (hombres y mujeres) es inferior al de los dependientes, y que existe una alta concentración de ingresos declarados en torno al ingreso mínimo. Por ejemplo, mientras el 28,5% de los cotizantes dependientes hombres y el 35,6% de los cotizantes dependientes mujeres declaran ingresos inferiores a \$150.000, en el caso de los independientes estas magnitudes son de 72,7% y 76,9% respectivamente. Estos resultados se pueden interpretar como evidencia de subdeclaración de ingresos al momento de cotizar.
10. Por otra parte, una primera mirada a la distribución de ingresos de los independientes (por quintiles de ingreso autónomo) sugiere que su distribución es bastante menos desigual que para la población en general y, en particular, que los niveles de pobreza en este grupo serían menores (ver Cuadro III.1).

Cuadro III.3

Probit, probabilidad de ser trabajador independiente (efectos marginales)

Sexo	0,122
	(80.0)
Edad	0,0013
	(29.8)
Ln. Ingreso Familiar	0,027
	(32.2)
Posee casa donde habita	0,016
	(10.4)
Escolaridad	-0,002
	(-11.7)
Urbano	-0,039
	(-25.01)
Pseudo R2	0,081
Número de Observaciones	178.126

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Casen 2000

Cuadro N° III.4
Caracterización de Ingresos del Trabajo para TCP, EE y OO

Observaciones	TCP que Cotizan	TCP que no Cotizan	EE y OO
Ingreso X	\$ 477.139	\$ 240.813	\$ 253.031
Desv Estandar	649.006	342.594	475.647
N° de Obs	196.547	892.130	3.665.105
En el tramo Ing<X-DE	0	0	0
En el tramo Ing<X-DE/2	39.364	145.274	27.360
En el tramo Ing<X-DE/4	104.065	414.700	1.523.451
En el tramo X-DE<Ing<X+DE	180.335	811.110	3.384.362

Fuente: CASEN 2000

Cuadro III.5
NÚMERO DE COTIZANTES E INGRESO IMPONIBLE PROMEDIO POR TIPO Y SEXO (*)
(Al 30 de Junio de 2004)

INGRESO IMPONIBLE (miles de pesos)	COTIZANTES DEPENDIENTES				COTIZANTES INDEPENDIENTES				TOTAL COTIZANTES			
	HOMBRES	% ACUM.	MUJERES	% ACUM.	HOMBRES	% ACUM.	MUJERES	% ACUM.	HOMBRES	% ACUM.	MUJERES	% ACUM.
+ 0 - 20	14.883	0,8%	11.583	1,1%	16	0,1%	6	0,0%	14.899	0,8%	11.589	1,1%
+ 20 - 40	22.711	2,1%	15.785	2,6%	30	0,2%	9	0,1%	22.741	2,1%	15.794	2,6%
+ 40 - 60	30.231	3,8%	30.408	5,5%	54	0,4%	53	0,4%	30.285	3,7%	30.461	5,4%
+ 60 - 100	62.208	7,2%	101.845	15,2%	293	1,6%	329	2,4%	62.501	7,1%	102.174	15,0%
+ 100 - 150	386.164	28,5%	215.243	35,6%	17.964	72,7%	12.371	76,9%	404.128	29,2%	227.614	36,3%
+ 150 - 200	293.649	44,8%	164.469	51,3%	1.256	77,7%	826	81,8%	294.905	45,2%	165.295	51,7%
+ 200 - 250	204.585	56,1%	99.966	60,8%	735	80,6%	529	85,0%	205.320	56,4%	100.495	61,1%
+ 250 - 300	144.715	64,1%	69.282	67,3%	671	83,3%	373	87,3%	145.386	64,4%	69.655	67,7%
+ 300 - 350	104.810	69,9%	49.498	72,0%	343	84,6%	259	88,8%	105.153	70,1%	49.757	72,3%
+ 350 - 400	78.945	74,3%	41.210	76,0%	363	86,1%	242	90,3%	79.308	74,4%	41.452	76,2%
+ 400 - 450	60.871	77,6%	34.475	79,2%	235	87,0%	178	91,3%	61.106	77,8%	34.653	79,4%
+ 450 - 500	48.793	80,3%	30.107	82,1%	359	88,4%	224	92,7%	49.152	80,4%	30.331	82,3%
+ 500 - 550	38.651	82,5%	26.549	84,6%	195	89,2%	130	93,5%	38.846	82,6%	26.679	84,8%
+ 550 - 600	31.496	84,2%	21.969	86,7%	154	89,8%	100	94,1%	31.650	84,3%	22.069	86,8%
+ 600 - 650	26.893	85,7%	18.153	88,4%	112	90,2%	73	94,5%	27.005	85,8%	18.226	88,5%
+ 650 - 700	21.967	86,9%	15.336	89,9%	118	90,7%	62	94,9%	22.085	87,0%	15.398	90,0%
+ 700 - 750	18.649	87,9%	12.433	91,1%	82	91,0%	55	95,2%	18.731	88,0%	12.488	91,1%
+ 750 - 800	17.131	88,9%	10.614	92,1%	102	91,4%	59	95,6%	17.233	88,9%	10.673	92,1%
+ 800 - 850	15.777	89,8%	9.873	93,0%	114	91,9%	65	96,0%	15.891	89,8%	9.938	93,1%
+ 850 - 900	14.235	90,5%	8.142	93,8%	79	92,2%	40	96,2%	14.314	90,6%	8.182	93,8%
+ 900 - 950	12.103	91,2%	6.560	94,4%	77	92,5%	29	96,4%	12.180	91,2%	6.589	94,5%
+ 950 -1000	11.792	91,9%	6.174	95,0%	145	93,1%	67	96,8%	11.937	91,9%	6.241	95,0%
1000 -1050	147.113	100,0%	52.504	100,0%	1.744	100,0%	535	100,0%	148.857	100,0%	53.039	100,0%
TOTAL	1.808.372		1.052.178		25.241		16.614		1.833.613		1.068.792	
RENTA PROM.IMP.	\$ 332.515		\$ 299.060		\$ 237.821		\$ 200.239		\$ 331.211		\$ 297.524	

(*) Cotizantes del Mes.

Fuente: Estadística Trimestral de Afiliados y Cotizantes. Superintendencia de AFP.
PrimAmérica Consultores S.A.

III.3 Los independientes en el sistema tributario

11. Los trabajadores independientes, como cualquier otro contribuyente en Chile, son sujeto de Impuesto a la Renta. Sin embargo, por la dificultad para determinar su renta, la Ley considera regímenes especiales de determinación de renta para distintos grupos de éstos contribuyentes, incluyendo: profesionales independientes; pequeños mineros artesanales; pequeños comerciantes; suplementeros; propietarios de pequeños talleres artesanales u obreros; pescadores artesanales; transportistas de pasajeros y de carga; choferes de taxi; y mediana minería.

En cada uno de éstos casos la ley fija una forma de determinar la renta, sobre la cual después se calcula y paga el Impuesto Global Complementario a la tasa correspondiente.

En el caso de las siguientes actividades se permite tributar por renta presunta, la que se estima conforme a las bases que señala la ley:

- Mediana minería: %ventas.
- Transportistas de pasajeros y carga: 10% de valor del vehículo.
- Taxis: Valor de tasación rebajado en 30%.
- Comerciantes de vía pública; suplementeros; propietarios de pequeños talleres artesanales u obreros; pescadores artesanales: presunción de renta de \$713.736, sin perjuicio de declarar las rentas efectivas o presuntas de las actividades respectivas.

Existen, además, procedimientos especiales en el caso de contribuyentes que hayan sido autorizados a llevar contabilidad simplificada.

13. El Impuesto Global Complementario es “personal, global, progresivo y complementario”, y se determina y paga una vez al año sobre las rentas imponibles determinadas conforme a las normas de los impuestos a la renta de Primera y Segunda Categoría (este último es el impuesto que grava las rentas del trabajo dependiente).

El Global Complementario afecta los contribuyentes con renta neta global que exceda las 13,5UTA (aproximadamente \$380.000 a Agosto, 2004). La tasa del Global aumenta progresivamente junto con la base imponible y es igual, para iguales niveles de ingreso, a la del impuesto de segunda categoría.

14. En el año tributario 2003, los independientes que declararon ingresos fueron 923.000, cifra que corresponde casi al 65% del total de éstos trabajadores. La renta declarada total de los independientes fue de \$1.874.762 millones, lo que indica una renta media mensual de \$170.000. Si se supone que los independientes que pagaron impuesto a la renta representan la misma proporción del total de independientes que declararon, que el total de contribuyentes respecto al total que declara renta (21,5%), entonces se concluye que aproximadamente 198.000 independientes pagaron impuestos.

El hecho que los independientes sean sujeto de impuesto a la renta, tal como lo son los dependientes, y el que existan procedimientos establecidos para calcular sus ingresos tributables, contribuye a resolver tanto la cuestión del cálculo de la base de cotización como de control de cumplimiento de una eventual obligación de cotizar que se podría establecer para este grupo.

IV. ¿PORQUÉ LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES NO SE INCORPORAN A LOS PROGRAMAS PREVISIONALES?

1. En Chile los trabajadores independientes no tienen obligación de afiliarse al sistema de AFP (aunque sí tienen obligación de cotizar en caso que estén afiliados y reciban una renta)²⁶. En consecuencia, la cobertura de éste grupo de trabajadores depende de cual sea su demanda “voluntaria” por los servicios (“protección previsional”) que ofrecen los programas de pensiones de las AFP.
2. En los últimos años se ha acumulado una interesante literatura que estudia los determinantes de la demanda por planes de pensiones contributivos con restricciones a la liquidez de los fondos. Aunque la mayoría de los estudios no se refiere específicamente al caso de los trabajadores independientes -ni tampoco a la demanda por un plan de pensiones de capitalización individual- muchos de sus resultados sirven para explicar la decisión de los independientes en el caso particular del sistema chileno de AFP. A continuación, resumiremos las conclusiones de esta literatura que nos parecen más relevantes para el análisis del problema.
3. Los distintos factores que podrían influir sobre la demanda de los independientes por cobertura en el sistema de AFP se pueden agrupar en dos grandes categorías: aquellos que no están relacionados a las características específicas del programa de pensiones, y los que sí lo están. En la primera categoría se incluyen elementos tales como el nivel de ingreso de los trabajadores; el crecimiento económico y las condiciones macroeconómicas del país; las características del mercado del trabajo y de la política laboral; y las características demográficas de la población. En la segunda categoría se incluyen distintas características del programa de pensiones tales como la naturaleza del mismo (reparto o capitalización; privado o público); el nivel de tasas de cotización y de salario o renta imponible; las tasas de reemplazo (pensión/salario) ofrecidas; el precio del programa (comisiones pagadas); el nivel de beneficios garantizados; etc.

IV.1 Determinantes de la demanda por cobertura que no están relacionadas a las características del plan de pensiones

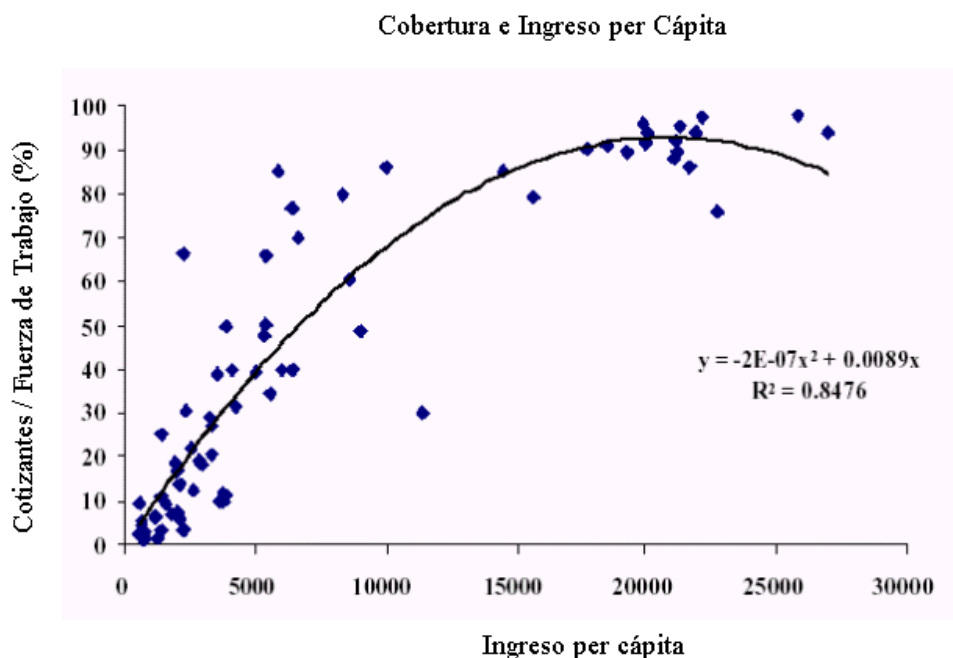
a. Nivel de ingreso

4. Existe abundante evidencia sobre la existencia de una relación directa entre el grado de desarrollo económico de un país y el nivel de cobertura de sus programas de pensiones. De hecho, el nivel de ingreso per capita del país parece ser un muy buen predictor de la cobertura de sus respectivos sistemas previsionales(ver cuadro IV.1)²⁷

26 Art. 17, DL 3.500.

27 Ver Holzmann, Packard y Cuesta (1999); Palacios y Pallares- Miralles (2000); World Bank (2001).

Cuadro IV.1



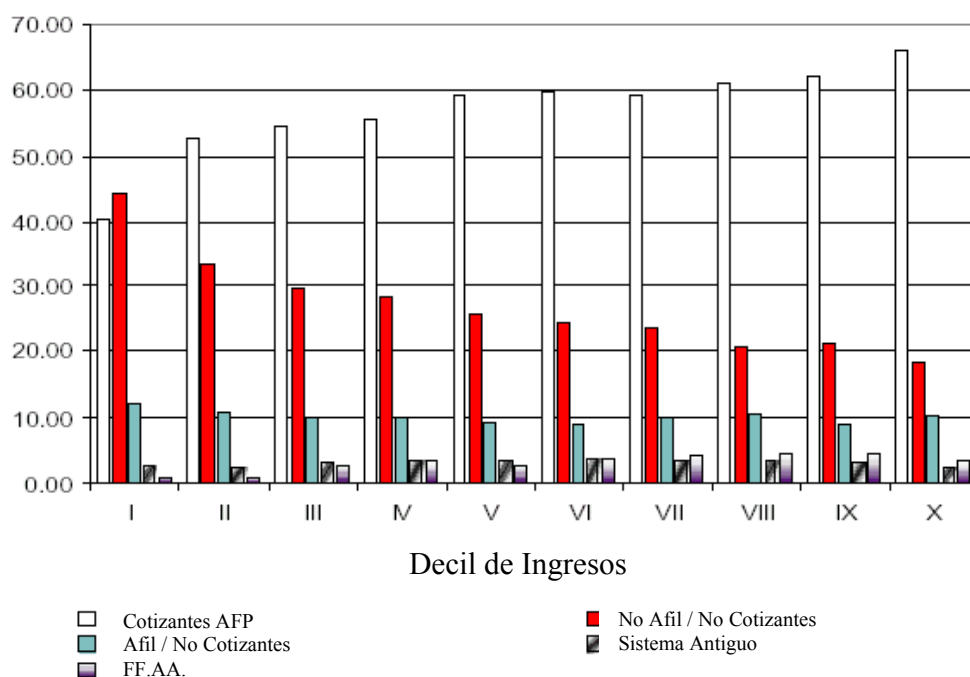
Fuente: Holzmann, Packark y Cuesta (1999)

5. Dada la iliquidez del ahorro previsional y la caída del ingreso líquido que está asociada al pago de cotizaciones, la decisión de no participar en un sistema de pensiones puede ser completamente racional. En el caso particular de los trabajadores más pobres, la demanda por cobertura previsional puede ser aún más débil que en el caso de trabajadores de mayor ingreso, pues sus tasas de descuento intertemporales son mayores (valoran relativamente más el peso marginal de consumo presente pues financiar las necesidades inmediatas de alimentación, vestido, salud, educación de los hijos, etc., les resulta de mayor prioridad que financiar los gastos de consumo futuro) y su esperanza de vida es menor.

La evidencia de Chile es consistente con este hecho y muestra que la tasa de participación en los sistemas de pensiones sube junto con el nivel de ingresos (ver cuadro IV.2). Por otra parte, Holzmann, Packard y Cuesta (1999), estiman el impacto de distintas variables sobre la probabilidad que un trabajador en edad activa pague contribuciones a la seguridad social y encuentran que el aumento en los niveles de ingreso aumenta la probabilidad que un trabajador cotice en el sistema de AFP. A su vez, Liendo (2003) encuentra que la probabilidad de ahorrar en el sistema de AFP aumenta junto con el ingreso (permanente y transitorio) de las personas (en sus resultados los efectos marginales sobre la probabilidad de ahorro son estadísticamente significativos y del orden de 0,03).

Cuadro IV.2

Chile: Participación según nivel de Ingreso (1997)



Fuente: CASEN 1996

Los resultados de la “Encuesta de Historias Laborales y Seguridad Social” (2004) muestran también que la cobertura sube junto con el decil de ingreso de la población, siendo cercana al 40% en el decil inferior y aproximadamente de 90% en el decil superior²⁸.

- La relación entre nivel de ingresos y cobertura también se ha comprobado para el caso particular de los independientes. En el cuadro IV.3 se muestran los resultados de una regresión Probit para medir los determinantes de la probabilidad de cotizar de los independientes. Se observa que el ingreso real, junto con la mayor edad, es un condicionante positivo de la cotización de los independientes. Concretamente, un aumento del ingreso en 1%, aumenta la probabilidad que un independiente cotice en 0.06 puntos²⁹.

Este resultado es consistente con la evidencia que se presenta en el Cuadro III.2, respecto al mayor ingreso de trabajadores por cuenta propia que cotizan en el sistema

28 Ver Centro de Micro Datos (2004)

29 Poseer casa no afecta significativamente la probabilidad de cotizar, lo que sugiere que el efecto riqueza es compensado por el efecto a que nos referimos anteriormente, esto es, que el ahorro previsional es sustituido por otras formas de ahorro.

previsional en comparación al ingreso de la misma categoría de trabajadores que no cotizan.

CUADRO IV.3
Probabilidad de cotizar de los trabajadores independientes
(valores marginales)

	Cotizar Independientes	Cotizar todos los empleados
Sexo (hombre 1)	0,33	0,24
	(7.07)	(120.16)
Edad	0,13	0,44
	(13.73)	(121.01)
Edad al cuadrado	-0,001	-0,0005
	(-11.5)	(-116.36)
Ln Ingreso Familiar	0,06	0,78
	(22.51)	(65.8)
Posee casa (dueño 1)	0,008	-0,05
	(1.73)	(-22.3)
Escolaridad	0,009	0,02
	(14.9)	(53.64)
Urbano (urbano 1)	0,03	0,03
	(8.16)	(15.32)
Trabajador Independiente (INDAP 1)		-0,17
		(-79.47)
Pseudo R2	0.112	0.254
Observaciones	21.301	178.126

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos Encuesta Casen 2000

7. El hecho que grupos de trabajadores independientes con mayores ingresos que los dependientes también tengan menor cobertura que éstos, no resulta contradictorio con la conclusión anterior y se puede explicar, en primer lugar, por la existencia del mandato a cotizar. De hecho, si los independientes tuviesen características similares a los dependientes, la menor cobertura del primer grupo se podría interpretar como evidencia que la demanda voluntaria de pensiones de los dependientes es inferior a su demanda obligada. Los resultados del trabajo de Barr y Packard (2002) sirven para comprobar esta última conjetura; usando una metodología de experimento en terreno, ellos encontraron que no existen diferencias significativas en las preferencias de trabajadores dependientes e independientes, y que la decisión de los trabajadores dependientes en cuanto a participar del sistema de pensiones no está determinada por sus preferencias, sino que principalmente por el mandato a cotizar. Esto significaría que, efectivamente, y ceteris-paribus, la demanda voluntaria de los dependientes por cobertura no sería distinta a la de los independientes. En segundo lugar, y tal como veremos, es claro que el nivel de ingresos no es el único determinante de la demanda por pensiones de los independientes.

b. Acceso al crédito y condiciones macroeconómicas

8. Cuando existen restricciones de acceso al crédito, la variabilidad e irregularidad de los ingresos (que es característica de la realidad de muchos trabajadores independientes; por ejemplo, temporeros), afecta negativamente la demanda por los planes de pensiones contributivos que imponen restricciones de liquidez sobre el ahorro acumulado. Esto sucede pues, en estas circunstancias, el ahorro debería servir principalmente para suavizar los niveles de consumo a lo largo del tiempo, para lo cual debe estar disponible en momentos de necesidad.

Por esta razón, también se debería observar una correlación positiva entre estabilidad macroeconómica y cobertura de independientes: a mayor estabilidad macro, mayor estabilidad en los ingresos, y menos importante se hacen las restricciones a la liquidez del ahorro previsional; por lo tanto, a mayor estabilidad macroeconómica, mayor debería ser la demanda por la protección previsional que ofrece el sistema de AFP³⁰

Los resultados de la “Encuesta de Historias Laborales y Seguridad Social” (2004) confirman esta presunción. Así, mientras la cobertura entre los grupos que perciben sus empleos como “estables” es de un 78%, entre los grupos que perciben el empleo como “inestable” cae al 50%³¹.

9. Por otra parte, las restricciones al crédito también obligan a los trabajadores de menores ingresos a decidir entre ahorrar en un sistema previsional que les impone fuertes restricciones de liquidez, o usar su ahorro para financiar proyectos de inversión con mayor liquidez y que, además, les sirven para cubrir una mayor variedad de riesgos y con mayor flexibilidad (Holzmann, Packard y Cuesta, 1999; James, 1999). De hecho, Packard (2002) encuentra que la probabilidad que un trabajador independiente pague cotizaciones previsionales se reduce significativamente en el caso de quienes poseen activos productivos tales como máquinas, herramientas o un pequeño negocio. A su vez, Liendo (2003) encuentra que el porcentaje de independientes que son dueños de vivienda es mayor en comparación a los dependientes.

Esta es otra razón por la cual la exclusión voluntaria de los trabajadores independientes de los sistemas de pensiones contributivos puede ser una decisión absolutamente racional, y no necesariamente fruto de la miopía o despreocupación respecto al futuro.

c. Distribución del empleo entre sectores formales e informales

10. Los trabajadores independientes se concentran en los sectores informales de la economía que, a su vez, se caracterizan por trabajos de ingresos promedios más bajos e inestables en comparación a los del sector formal (ver Basch y Paredes, 1996). Por

30 Ver Valdés (2002). En todo caso, no se espera que la medición estadística de esta posible relación sea significativa, especialmente en períodos cortos de tiempo, pues la “estabilidad” se mide en períodos prolongados de tiempo.

31 Ver Centro de MicroDatos (2004)

lo tanto, y según lo antes explicado, se debería esperar una relación inversa entre cobertura y tamaño relativo del sector informal.

11. La evidencia disponible confirma que los niveles de cobertura son significativamente menores en el sector informal respecto al sector formal de la economía (ver Cuadro IV.4). Holzmann, Packard y Cuesta (1999) encuentran que la variable con mayor incidencia sobre la cobertura del sistema de AFP es el grado de informalidad del trabajador. Por otra parte, Valdés (2002), en un estudio para el caso chileno, encuentra una relación positiva entre crecimiento económico y cobertura previsional, resultado que atribuye al impacto que el crecimiento económico puede tener sobre la distribución del empleo entre sectores formales e informales (cuestión que, por cierto, está bien documentada en la literatura).

Los resultados de la “Encuesta de Historias Laborales y Seguridad Social” (2004) confirman esta presunción, y muestran que en todos los sectores económicos la cobertura de los trabajadores con contrato es mayor que la cobertura de los trabajadores sin contrato. Además, esta encuesta muestra que existe una marcada relación entre los niveles de cobertura y el tamaño de la empresa en la que se desempeña el trabajador (que, a su vez, puede tener algún impacto en los niveles de informalidad de la relación laboral). Así, mientras la cobertura es de un 58% en las empresas que emplean entre 2 y 9 trabajadores, sube a 94% en las empresas con más de 500 trabajadores³².

12. Además del crecimiento económico, la distribución del empleo entre los sectores formales e informales de la economía depende también de los costos que la formalización impone tanto a empleadores como a los trabajadores. A su vez, los “costos de la formalización” dependen de las características de la legislación laboral; de la estructura tributaria; de los costos asociados a la formación de empresas; de el nivel y estructura de la tasas de cotización previsional; de los niveles de salario mínimo; etc. Por lo tanto, los niveles de cobertura previsional dependen también de cada una de éstas variables. En los párrafos siguientes comentaremos con mayor detalle la posible influencia de los factores que, según algunos resultados de la literatura, tendrían un mayor impacto relativo.

32 Ver Centro de MicroDatos (2004)

Cuadro IV.3

Asalariados que cotizan en la seguridad social
como porcentaje del total en cada sector, 1998
(porcentajes)

	Formal	Informal	Total
Argentina	81.3	20.2	57.5
Brasil	81.1	34.5	66.8
Chile	86.0	51.0	77.4
Colombia	80.0	35.5	67.1
Costa Rica	86.6	50.3	74.3
Ecuador	65.5	16.2	46.6
México	73.9	8.2	56.2
Perú	56.8	14.3	42.6
Uruguay	87.2	57.9	79.4
Venezuela	61.2	8.6	47.3

Fuente: A. Uthoff (2002)

d. Nivel del salario mínimo³³

13. Los cambios en el nivel de salario mínimo pueden afectar la cobertura de los independientes en el sistema de AFP por dos vías (Valdés, 2002).

En primer lugar, un aumento en el salario mínimo reduce el empleo (de los los trabajadores de menor productividad), lo que afecta negativamente la cobertura (disminuye el número de cotizantes).

En segundo lugar, al aumentar el salario mínimo, dada una misma tasa de cotización legal, aumenta la proporción de las rentas efectivas que deben aportar al sistema de AFP quienes declaran ese salario (aumenta así la tasa efectiva de cotización al sistema de pensiones). Eventualmente, este incremento de la cotización efectiva será considerado como un impuesto por los trabajadores que dan más valor a la liquidez del ahorro; además, para quienes sólo esperan recibir una pensión mínima, el aumento en el salario mínimo significa un impuesto puro, pues aumentan los aportes que hacen al sistema sin que necesariamente aumente el beneficio que reciben del mismo (la pensión mínima).

14. El mismo Valdés (2002) encuentra una relación negativa entre aumentos del salario mínimo y la cobertura total, la que se explicaría principalmente pues una proporción importante de trabajadores independientes declaran la renta mínima y cotizan en el sistema de AFP sólo para tener derecho a pensión mínima; como recién decíamos, claramente para este grupo un aumento en el salario mínimo representa un impuesto puro.

33 Además del salario mínimo, Valdés (2000) evalúa, para el caso chileno, el impacto que podrían tener sobre la cobertura otras variables relacionadas a la legislación laboral: la anticipación de aumentos en el nivel del salario mínimo; el programa de indemnización en caso de despido; el programa de indemnización para empleadas domésticas; y la incertidumbre que se originó en los años 1990-91 con ocasión de las reformas a las leyes laborales.

Según los resultados de Valdés (2002), si el salario mínimo se hubiese mantenido, hasta Agosto del 2001, al nivel que tenía en Febrero de 1990 (y no hubiese subido como lo hizo), la cobertura sería mayor en el equivalente a 3.69% de la población mayor de quince años (lo que significa 409.300 cotizantes más que el número efectivo de cotizantes en Agosto de 2001). De esta forma, y según sus resultados, el nivel del salario mínimo resulta ser el principal determinante del nivel de cobertura previsional en el país.

e. Características de los impuestos a la renta

15. En Chile, el impuesto a la renta tiene dos efectos potenciales sobre los niveles de cobertura de los independientes.

En primer lugar, y en comparación a los trabajadores dependientes, los independientes no tienen incentivos tributarios para cotizar, pues si deciden cotizar voluntariamente en una AFP, los aportes respectivos no están exentos de impuesto (salvo en el caso que se lleve contabilidad simplificada), mientras que las pensiones que reciban al momento del retiro, estarán afectas a impuestos a la renta. Esta situación afecta negativamente la cobertura en el caso de aquellos trabajadores independientes que reciben rentas por sobre el nivel exento.

En segundo lugar, es muy probable que, como consecuencia de una mayor facilidad para subdeclarar ingresos y evadir el pago de impuestos, las tasas efectivas de impuestos a la renta sean menores en los sectores “informales” (con afiliación voluntaria), respecto a los “formales” (cubiertos obligatoriamente por la seguridad social); esta situación incentiva la “informalidad”.

Sin embargo, Valdés (2002) encuentra que, en el sector cubierto por los programas de pensiones, los trabajadores que reciben el salario promedio están exentos del impuesto a la renta, por lo que no tendrían un incentivo para moverse hacia el sector informal “no cubierto”. Además, y conforme a los antecedentes del Cuadro III.1, la renta promedio de los independientes que no cotizan es inferior al límite de exención tributaria. En consecuencia, no parece que, en la práctica, dados los niveles de ingreso de los independientes y la estructura de tasas tributarias, los impuestos a la renta afecten significativamente la cobertura.

f. Alternativas de protección previsional

16. La demanda de los independientes por cobertura en el sistema de AFP depende también del acceso que tenga este grupo de trabajadores a planes de protección social no contributivos que ofrezca el gobierno, y a otras formas de protección social que estén disponibles en caso de pérdida de la capacidad de trabajo por vejez e invalidez, tales como las redes de protección familiar o comunitarias (ver Holzmann, Packard y Cuesta, 1999). Así, mientras mayor sea la calidad de los planes alternativos de protección social y menores sean los requisitos para acceder a éstos, menor sería la demanda de los independientes por pensiones contributivas. También, mientras más

extensas y completas sean las redes de protección familiar y comunitarias, menor debería ser la demanda por pensiones contributivas³⁴.

17. En el caso de Chile, el programa de protección social (distinto al de pensión mínima, cuyos efectos se analizarán mas adelante) con mayor influencia potencial sobre la decisión de los independientes de afiliarse al sistema de AFP, es el de Pensión Asistencial. Esta es una pensión de vejez no contributiva, incompatible con cualquier otra pensión (excepto alimentos y de “reparación”), que se paga a los mayores de 65 años que tengan un ingreso menor que el 50% de la Pensión Mínima Garantizada (y cuya familia tenga un ingreso per cápita promedio también inferior al 50% de esa pensión)³⁵. Los beneficiarios de Pensión Asistencial tienen, además, derecho a atención gratuita de salud en los consultorios y hospitales del Servicio Nacional de Salud; derecho a asignación familiar para los descendientes del beneficiario (siempre que sus ingresos no superen el 50% de la pensión mínima); y asignación por muerte (tres ingresos mínimos).
18. Aunque no existen mediciones empíricas de la posible influencia de este programa sobre la cobertura de los independientes, Valdés (2002) argumenta que su efecto debe ser menor, en comparación al del programa de pensiones mínimas, pues el valor de la pensión asistencial es bajo (en los últimos diez años ha fluctuado entre un 25% y un 55% de la pensión mínima). Además, no existe certeza de recibir el beneficio, pues ello depende del nivel de ingreso familiar y de la disponibilidad de fondos para el programa en el área de residencia del pensionado.

g. Interacción entre el programa de pensiones y otros programas previsionales: salud, y subsidio único familiar y asignación familiar³⁶

i. Salud

19. Los trabajadores independientes tiene acceso a la cobertura de salud que ofrece la Seguridad Social a través de FONASA (en el programa “Institucional” o el de “Libre Elección”), o contratando un seguro en ISAPRE.
20. El programa “Institucional” ofrece cobertura sin costo a quienes sean declarados indigentes o sean beneficiarios de PASIS; y a quienes demuestran no tener ingresos superiores a \$120.000 y no hayan pagado cotizaciones por los últimos 24 meses a una AFP (o al INP). Este grupo recibe las prestaciones exclusivamente a través del sistema estatal de salud, en los hospitales y postas del Servicio Nacional de Salud.

Además, el programa “Institucional” ofrece servicios a quienes no cumplan estas condiciones, pero en este caso cobrando un valor por atención (ver Cuadro IV.4)

34 Si es que la calidad de estas redes es superior en comunidades rurales y de pequeño tamaño, se debería esperar, ceteris paribus, una menor cobertura de los programas contributivos en los sectores del país con estas características.

35 Además, existen pensiones asistenciales de invalidez y para deficientes mentales. Ver Gana (2002).

36 Ver Mastrángelo (1998) y Valdés (2002). La demanda por cobertura previsional podría también depender del diseño del programa de seguro de desempleo, pues para cotizar al mismo se debe también cotizar a la cuenta de ahorro individual en la AFP. Sin embargo, no se ha explorado en detalle esta posible relación.

Cuadro IV.4

GRUPO	DESCRIPCION	CUANTO PAGA
A	Indigentes y beneficiarios de PASIS	Atención Gratuita
B	Ingreso Imponible Mensual menor o igual a \$120.000.	Atención Gratuita
C	Ingreso Imponible Mensual mayor a \$120.000 y menor o igual a \$175.200. Si las cargas son 3 ó más se consideran en el Grupo B.	Paga el 10% de la atención
D	Ingreso Imponible Mensual mayor a \$ 175.200. Si las cargas son 3 ó más se consideran en el Grupo C.	Paga el 20% de la atención
<i>Tramos de ingresos vigentes hasta junio del 2005</i>		

Fuente: FONASA.

Si se utiliza la modalidad de “Libre Elección”, el valor de la atención depende del nivel de inscripción del profesional o institución de salud en convenio con FONASA. A esta modalidad pueden acceder todos los beneficiarios de FONASA clasificados en categorías B, C, o D.

21. Por otra parte, quienes coticen en una AFP están también obligados a cotizar el 7% de salud, ya sea a FONASA (o a la ISAPRE). Junto con la cotización obligatoria, este grupo contribuye al financiamiento del programa respectivo con un co-pago por prestación. Para quienes eligen FONASA, ese co-pago depende del grupo en que se encuentre calificado que, como hemos visto, en el caso de los que pagan cotizaciones previsionales no puede ser distinto a C o D.

En consecuencia, la obligación de cotizar a un plan de salud cuando se cotiza al programa de pensiones genera un claro desincentivo a incorporarse al plan de pensiones, pues sube el precio de la cobertura de salud (obliga a cotizar el 7% y aumenta el co-pago).

22. Valdés (2002) encuentra que, efectivamente, la magnitud de los subsidios a la salud tiene un efecto positivo sobre la cobertura. En particular, sus resultados muestran que si se reduce el co-pago de 10% a cero, la cobertura del sistema de pensiones subiría en 0.53% de la población mayor de 15 años (58.600 cotizantes adicionales en Agosto de 2001).

ii. Subsidio único familiar y asignación familiar

23. El SUF (subsidio único familiar) es una prestación monetaria de cargo del estado, que se otorga a todas las personas de escasos recursos que no pueden ser beneficiarios de asignación familiar por no ser trabajadores dependientes afiliados a un régimen previsional. Esto significa, en la práctica, que trabajadores independientes que reciban (declaren) mas del ingreso mínimo, no son beneficiarios de este subsidio. El monto del SUF está fijado en \$3.797 y son causantes del mismo los menores de 18

años e inválidos que vivan a expensas del causante; la madre de los menores que vivan a sus expensas; la mujer embarazada; y los deficientes mentales³⁷.

24. Por otra parte, la “Asignación Familiar” es una prestación monetaria mensual por cada carga familiar reconocida como tal, financiada por el Estado, cuyo monto depende del nivel de ingresos del trabajador. En particular, para quienes tengan un ingreso mensual hasta \$118.192, el monto de la asignación es de \$3.797; para quienes tengan ingresos entre \$118.192 y \$ 231.502, el monto es \$3.694; para los que tengan ingresos entre \$231.502 y \$361.064 es monto es \$1.178, y quienes reciban ingresos mensuales sobre \$361.064 no tienen derecho a la asignación.

Entre otros grupos, son beneficiarios de este subsidio los trabajadores dependientes y los independientes afiliados a algún régimen previsional que antes de 1974 contemplara el beneficio. Sin embargo, no son beneficiarios de asignación familiar los independientes afiliados al nuevo sistema de pensiones (salvo que sean pensionados o que estén acogidos a los regímenes de subsidios por incapacidad laboral, por accidente del trabajo o enfermedad profesional). Este grupo, en cambio, sólo tiene derecho al SUF.

25. El diseño del SUF y la exclusión de los independientes del beneficio de Asignación Familiar tiene efectos negativos sobre su demanda de cobertura en el sistema de AFP pues, por ejemplo, para alguien que cotice sobre la base de un ingreso de \$120.000, el monto del SUF perdido por una sólo carga (\$ 3.797) representa un 3,2% de su ingreso (o un 25,8% de la cotización).

g. Características demográficas de los trabajadores independientes

26. La edad del trabajador también influye sobre su disposición a participar en un plan de pensiones contributivo. En particular, a mayor edad, mayor debería ser la demanda por pensiones, pues el valor presente de los flujos futuros de consumo a partir de la edad de pensión es mas alto (se descuentan por menos períodos) y, además, pues los trabajadores adquieren mayor conciencia de la posibilidad que pierdan la capacidad de trabajo.

27. Los resultados de Valdés (2002) para el caso de Chile, confirman esta presunción. Así, un aumento de cuatro años en la edad promedio de los cotizantes, significaría aumentos de la cobertura en el largo plazo de 8.56% de la población mayor que quince años (lo que significa 953.800 mas cotizantes, sobre la base de cifras de población a Agosto, 2001). Además, el mismo Valdés cita resultados de Banks et al. para el Reino Unido que muestran que la proximidad a la edad de pensión aumenta la percepción de las personas respecto a la importancia de ahorrar para el retiro.

Por otra parte, Packard (2002), encuentra que los independientes que esperan vivir más, contribuyen al plan de pensiones por una mayor proporción de su vida laboral, resultado que sugiere que también puede existir una relación positiva entre cobertura y expectativa de vida.

37 Existen otras condiciones. Ver Ley N°18.020.

Sin embargo, Liendo (2003) encuentra que, aunque la proporción de cotizantes sube continuamente junto con la edad, la proporción de afiliados en la población total sube sólo hasta el rango de 25-34 años, para descender a partir de esa edad. Por otra parte, sus resultados econométricos muestran que la edad no influiría significativamente en la decisión de cotización en las AFP.

Los resultados de Liendo son confirmados por los resultados de la “Encuesta de Historias Laborales y Seguridad Social” (2004), que muestran que, aunque existe un aumento en el nivel de cobertura al pasar desde el rango de edad de 15 a 19 años (59%), al rango siguiente de 20 a 24 años (77%) , a partir de esas edades los niveles de cobertura son relativamente estables, para caer significativamente (a 65%) en el rango de 60 a 64 años³⁸.

i. Preferencias y educación

28. Durante los últimos años, distintos estudios para el caso chileno han concluido que la demanda por cobertura depende significativamente de la preferencia por riesgo de cada trabajador.

Barr y Packard (2002) encontraron que no existía diferencias significativas en las preferencias por riesgo y en las tasas intertemporales de descuento entre trabajadores independientes y dependientes, pero que sí existían diferencias significativas entre quienes cotizan y quienes no lo hacen. En el caso particular de los trabajadores independientes, y tal como lo sugiere la teoría, serían los trabajadores con menores tasas de descuento intertemporal (que ellos llaman “los más pacientes”) quienes más cotizan, pero también serían los con mayor preferencia por riesgo quienes más cotizan.

Este resultado se podría explicar ya sea porque los grupos con mayor aversión al riesgo prefieren obtener protección previsional por medios alternativos (por ejemplo, la familia), o porque piensan que el riesgo financiero asociado al ahorro previsional es muy alto. Esto último, a su vez, podría ser consecuencia de la alta variación en las tasas de retorno reportadas por los fondos de pensiones de un año a otro, y de insuficiente información sobre las características del sistema.

A su vez, y dado que la aversión al riesgo disminuye al aumentar el nivel de educación, la cobertura de independientes depende del nivel de educación de éste grupo de trabajadores.

29. Holzmann, Packard y Cuesta (1999) encuentran que, efectivamente, la probabilidad de pagar cotizaciones aumenta junto con el nivel de educación. Estos resultados son consistentes con los de Packard (2002), quien encuentra que aumentos en el nivel de educación tienen un impacto positivo y significativo sobre la densidad de cotizaciones de los trabajadores independientes.

A su vez, los resultados econométricos de Liendo (2003) confirman la relación positiva entre nivel de educación y probabilidad de ahorrar en el sistema previsional. Además, su análisis de la encuesta CASEN muestra que los niveles de escolaridad

38 Ver Centro de MicroDatos (2004).

son mayores entre los trabajadores dependientes con contrato, respecto a los independientes (y a los dependientes sin contrato). A su vez, los resultados de la “Encuesta de Historias Laborales y Seguridad Social” (2004) muestran que los niveles de cobertura en empresas que ofrecen capacitación son mayores que los niveles de cobertura en empresas de igual tamaño que no capacitan; y, además, que los niveles de cobertura suben junto con el nivel educacional³⁹. Por último, los resultados de la misma Encuesta muestran que los niveles de educación sobre las características del mismo plan de pensiones, también influyen sobre los niveles de cobertura. Por ejemplo, los niveles de cobertura suben junto con el grado de conocimiento de las personas respecto al porcentaje de ingreso que le descuentan para ahorro previsional, y junto con el grado de conocimiento de los requisitos para obtener pensión mínima.

IV.2 Efecto de las características del plan de pensiones sobre la cobertura

30. Es evidente que las características específicas del plan de pensiones deben también influir sobre la demanda por cobertura, pues afectan los costos y beneficios percibidos por los beneficiarios del mismo y, además, la distribución del empleo entre los sectores formales e informales de la economía. Sin embargo, la cuestión más relevante es evaluar cuan significativos son éstos efectos en comparación a los otros determinantes de la demanda que hemos examinado en la sección anterior.
31. Conforme a la teoría económica, el reemplazo de un plan de pensiones de beneficios definidos por otro de contribuciones definidas y basado en cuentas individuales de ahorro permite bajar el nivel de tasas de cotización (respecto a la situación sin reforma), lo que tiene efectos positivos sobre el empleo en el sector formal de la economía y, por lo tanto, sobre la cobertura. Además, una reforma de este tipo permite establecer un vínculo más estrecho entre beneficios y contribuciones, las que, en consecuencia, dejan de ser consideradas como un “impuesto puro”; este cambio también debería estimular el empleo (en el sector formal) y, de esta forma, aumentar la cobertura.

Estos fueron, precisamente algunos de los efectos esperados de la reforma previsional en Chile, y la razón por la cual muchos pensaban que ella debería servir no sólo para mejorar las pensiones, pero también para ampliar la cobertura del sistema previsional en el país.

32. Existen, sin embargo, algunos contra-argumentos. En primer lugar, y tal como argumentamos en la sección anterior, hay muchos otros factores, totalmente independientes de las características del plan de pensiones, que tienen una fuerte influencia sobre los niveles de cobertura. Por otra parte, las restricciones que imponen todos los planes contributivos -independientemente de sus otras características- sobre la liquidez de los ahorros (los que generalmente sólo están disponibles para financiar consumo durante la vejez o en caso de enfermedad), influyen enormemente sobre la demanda por cobertura. Finalmente, no existe ningún sistema previsional de carácter contributivo y afiliación obligatoria que se adapte

39 Ver Centro de MicroDatos (2004)

perfectamente a las preferencias de todos los individuos, por lo que las contribuciones seguirán siendo percibidas, al menos en parte, como un impuesto (Holzmann, Packard y Cuesta, 1999)⁴⁰.

Sobre la base de éstos argumentos, algunos concluyen que las características más peculiares y distintivas de los distintos planes de pensiones contributivos no tendrían una influencia mayor sobre la cobertura.

33. La mayoría de los autores tiende a concluir que la reforma a las pensiones tuvo un efecto positivo, aunque de baja importancia, sobre la cobertura en Chile.

Holzmann, Packard y Cuesta (1999) encuentran que la variable con mayor impacto sobre el nivel de cobertura en Chile, es el grado de formalidad en el trabajo. Por lo tanto, cualquier incremento en la formalidad debería traducirse en aumentos de cobertura. Este resultado se combina con los obtenidos por Corsetti y Schmidt-Hebbel (1994) y Schmidt-Hebbel (1998) (y reportados por Packard (2002)), quienes encuentran evidencia en el sentido que la reforma previsional en Chile podría haber ayudado a disminuir el crecimiento del sector informal de la economía y, por esta vía, habría ayudado a aumentar la cobertura previsional. Además, Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) encuentran que la reforma a las pensiones aumentó el empleo total entre 1.3% y 3.7%, y que disminuyó el empleo del sector informal entre un 1.1% y un 1.3%. Por otra parte, Packard (2001), en un estudio sobre la base de información obtenida de 18 países latinoamericanos, encuentra que luego de la introducción de cuentas de ahorro previsional individual en el sistema de pensiones, aumenta la proporción de población económicamente activa que cotiza regularmente.

Sin embargo, también existe alguna evidencia en el sentido contrario. Por ejemplo, el mismo Packard (2002), cita los trabajos de Edwards y Cox-Edwards (2000), Cortázar (1997), y Arenas y Sánchez (2001), quienes concluyen que la reforma no habría aumentado significativamente los niveles de cobertura.

A continuación se examinará en mayor detalle como distintas características del actual sistema previsional, que son susceptibles de modificar sin alterar la naturaleza del programa de pensiones, pueden influir sobre la cobertura de los independientes.

a. Tasa de cotización⁴¹

34. En el caso de los trabajadores independientes, mientras la tasa de cotización al programa de pensiones sea menor que aquella que les permite financiar el nivel de pensión que demanden voluntariamente, cambios en la misma no deberían afectar la cobertura total (sin embargo, si puede afectar la distribución de la demanda entre planes de pensiones “previsionales” y planes de pensiones “voluntarios”). En cambio, si la tasa de cotización es mayor que la necesaria para financiar la pensión

40 Edwards y Cox-Edwards (2002) estiman que aproximadamente el 50% de la cotización al sistema de AFP es considerada como un impuesto por los trabajadores. Estos resultados son similares a los que obtienen Torche y Wagner (1997).

41 La cotización total puede ser mayor que la deseada ya sea porque la tasa de cotización o el salario imponible sea mayor que el deseado. Por lo mismo, el análisis de los efectos de un salario imponible “muy alto” es similar al de una tasa de cotización “muy alta”.

“deseada”, toda la diferencia representará un impuesto que, naturalmente, se intentará evitar. En este último caso, y como la tasa de cotización no es divisible (no se puede pagar menos que lo señalado por la ley), al trabajador le quedan dos formas de evitar el pago del impuesto: cotizar esporádicamente, o subdeclarar renta. La primera respuesta se traduce en una menor cobertura “medida” (o estadística); la segunda no se refleja en una caída de la cobertura “medida”, pero significa que cae la “calidad” de la cobertura que se mide.

b. Tasa de retorno

35. Dada una determinada tasa de cotización, la demanda por cobertura previsional dependerá del nivel del beneficio que se espera recibir.

En un sistema de capitalización y contribuciones definidas, y en el caso de las pensiones de vejez, el nivel de beneficios está positivamente relacionado a la tasa de retorno de los fondos; por lo tanto, a mayor retorno esperado, mayor debería ser la demanda por cobertura.

36. Sin embargo, en el caso chileno, y por la existencia de una garantía de pensión mínima, la relación entre tasa de retorno y demanda por cobertura debería ser más tenue. Particularmente, en el caso de los trabajadores con bajas rentas y densidad de pagos, quienes no esperan obtener del sistema más que la pensión mínima, el mayor retorno no afectará el nivel de la pensión y sólo significará un menor nivel de subsidio a pagar por el fisco.

Por otra parte, la tasa de retorno relevante es la que los cotizantes “esperan” obtener en el futuro. Aparentemente, las expectativas de tasas de retorno futuro dependen de las tasas históricas más recientes, por la que rentabilidades pasadas relativamente altas podrían llevar a aumentos de cobertura. Sin embargo, también es cierto que a los afiliados se advierte permanentemente que los resultados históricos no son necesariamente buen predictor de los resultados futuros, por lo que, tal como lo señala James (1999), la relación entre retornos y cobertura no es, en absoluto, evidente.

37. En el caso particular de los trabajadores independientes la relación entre retorno de los fondos y cobertura puede ser aún más difusa ya que este grupo decide libremente si ahorrar a través del sistema previsional o en otros instrumentos fuera del sistema. Por lo tanto, la decisión de ahorro previsional depende, ceteris-paribus, de la tasa de retorno comparada que ofrecen las distintas formas de ahorro. Así, aumentos o disminuciones en la tasa de retorno de los fondos de pensiones podrían no tener ningún efecto en la cobertura de independientes, salvo que estén asociados a cambios en las tasas de retorno relativas de los distintos instrumentos de ahorro que están a su disposición.

c. Comisiones

38. Los afiliados al sistema de AFP pagan comisiones principalmente como porcentaje del salario (que reducen el salario líquido) y como montos fijos que se deducen del saldo acumulado (y que, por lo tanto, reducen la rentabilidad neta de los ahorros).

En el caso de los trabajadores que esperan recibir la pensión mínima, los cambios en el monto de la comisión fija no tendrán efecto sobre la demanda por cobertura pues ellos no afectarán ni el salario líquido ni la pensión esperada; sin embargo, en el caso de los trabajadores que esperan recibir más que la pensión mínima y en el caso de quienes no tienen derecho a la misma, un aumento de la comisión fija podría tener un efecto negativo sobre la demanda por cobertura pues disminuye el monto de la pensión a recibir (Valdés, 2002).

Por otra parte, desde el punto de vista del cotizante, los aumentos en la comisión porcentual representan aumentos forzosos en el ahorro previsional (disminuciones en el salario líquido) los que, sin embargo, no se ven reflejados en aumentos de la pensión. Por lo tanto, se debería esperar una relación inversa entre aumentos de esta comisión y la demanda por cobertura, cualquiera sea el nivel de renta y la pensión esperada por los afiliados respectivos.

39. Valdés (2002) encuentra que el nivel de la comisión fija sí tiene un impacto significativo sobre la cobertura del sistema de AFP. Los resultados de Valdés no distinguen entre trabajadores dependientes e independientes; sin embargo, dado que este último grupo tiene menor densidad de cotizaciones y declaran un menor ingreso, se puede presumir que, en mayor proporción que los dependientes, serán sujetos de pensión mínima, por lo que su sensibilidad a cambios en la comisión fija debería ser menor (para el grupo de trabajadores independientes que no espera recibir pensión mínima, por ejemplo, por no cumplir con el requisito de veinte años de cotización, el efecto puede ser mayor).

Además, los resultados de Valdés no son consistentes con la falta de información sobre la estructura de comisiones observada entre los afiliados a las AFP (ver “Encuesta de Historias Laborales y Seguridad Social”, 2004), y tampoco con el hecho que no existe evidencia que los afiliados se cambien desde las AFP que cobran comisión fija a las que no la cobran.

En consecuencia, se puede presumir que el nivel de las comisiones fijas no tiene gran influencia sobre la demanda de independientes por cobertura previsional.

d. Costos de transacción

40. Según cuales sean los procedimientos de recaudación de las contribuciones previsionales, los trabajadores deberán incurrir en mayores o menores costos por concepto de pago de cotizaciones.

Los costos más evidentes son de tiempo y transporte. Además, en el caso de trabajadores independientes que tienen ingresos variables en el tiempo, a éstos se les pueden sumar otros costos derivados, por ejemplo, de las restricciones para acumular el pago de cotizaciones o para pagar cotizaciones con cargo al ahorro

voluntario. Eventualmente, una parte significativa de estos costos son fijos, por lo que se debería esperar que ellos tengan un mayor impacto sobre la demanda por cobertura de las personas de menor ingreso.

41. La evidencia estadística disponible sirve para confirmar la hipótesis que la dificultad de pago (o, en términos más generales, el nivel de costos de transacción) influye sobre la demanda por cobertura de los independientes.

Holzmann, Packard y Cuesta (1999) encuentran que la probabilidad de pagar cotizaciones aumenta en el caso de quienes viven en Santiago y disminuye en el caso de quienes viven en áreas rurales. Estos resultados coinciden con los de Liendo (2003) quien, examinando la encuesta CASEN, encuentra que los trabajadores afiliados que viven en zonas rurales tienen una densidad de cotizaciones menor que los que viven en zonas urbanas, y que la proporción de afiliados también es menor en las zonas rurales (por supuesto, esto se puede explicar también por la mayor variabilidad de ingresos de estos grupos). A su vez, el mismo Liendo (2003) encuentra que existe un mayor porcentaje de trabajadores independientes (y dependientes sin contrato), entre los trabajadores rurales.

e. Efectos del programa de pensiones mínimas

42. Valdés (2002) señala que cambios en el nivel de la pensión mínima pueden tener dos tipos de efecto, con sentido contrario, sobre la cobertura del sistema previsional.

En primer lugar, un aumento (disminución) en el valor de la pensión mínima incentiva (desincentiva) las cotizaciones pues aumenta (disminuye) el valor de los beneficios que se puede recibir si es que se cumple con los requisitos para tener derecho a esa pensión. Sin embargo, al mismo tiempo, un aumento (disminución) de la pensión mínima reduce (aumenta) el vínculo entre contribuciones y beneficios, pues aumenta (reduce) la probabilidad que sólo se reciba esa pensión mínima; por esta vía, el aumento (disminución) de la pensión mínima podría reducir (aumentar) el incentivo a pagar cotizaciones (de quienes, en otro caso, eventualmente cotizarían más –menos- de lo mínimo necesario para obtener el beneficio).

En consecuencia, el efecto de cambios en el nivel de la pensión mínima sobre la cobertura no se puede anticipar a priori. Sin embargo, las propias estimaciones de Valdés (2002) muestran que, aparentemente, ambos efectos se anulan, pues el impacto neto sobre la cobertura de aumentar el nivel de la pensión mínima no es estadísticamente distinto de cero.

43. Por otra parte, Packard (2002) encuentra evidencia que muestra que, una vez cumplidos los requisitos para tener derecho a la pensión mínima, cae fuertemente la probabilidad que las personas sigan pagando cotizaciones en el sistema de pensiones. Si ello fuese así, es también probable que una disminución en los requisitos que se exigen para acceder a la pensión mínima, aunque vayan acompañados de una disminución en el valor de esa pensión, podrían aumentar la cobertura previsional en el país. Sin embargo, el resultado de Packard sugiere también que, al menos para algunos trabajadores, las cotizaciones por encima de ese nivel representan un

impuesto puro. En este caso, es claro que el aumento de cobertura significaría un aumento en el gasto esperado de pensión mínima.

IV.3 Conclusiones: ¿de que depende la demanda por cobertura de los independientes?

44. El análisis de la demanda por cobertura previsional desarrollado en la sección anterior, lleva a dos conclusiones de importancia:

- La demanda por cobertura de los independientes es el resultado de la acción conjunta de una gran cantidad de factores, muchos de los cuales interactúan entre sí y que incluyen, junto a elementos propios de la política de pensiones que son de alguna forma controlables por la autoridad, otros que son completamente independientes de la misma y que no pueden ser modificados discrecionalmente, ni en el corto plazo, por legisladores o reguladores.
- Aunque parece correcto sostener que la reforma previsional ha tenido un efecto positivo sobre la cobertura, también es cierto que la demanda de los trabajadores independientes por la protección previsional que ofrece el sistema de AFP depende principalmente de factores que no están relacionados a las características más específicas de este programa de pensiones.

45. En el caso de los trabajadores independientes de bajos ingresos, el no participar en un plan de pensiones que restringe la liquidez del ahorro previsional sería principalmente resultado de una decisión racional que se explicaría por la alta tasa a la que descuentan los flujos futuros de consumo; las limitaciones que enfrentan para acceder al crédito; y su vulnerabilidad frente a frecuentes shocks de ingresos (que les hacen tener una fuerte demanda por liquidez). A su vez, en el caso de independientes de mayores ingresos, la decisión de no participar en el sistema de AFP se podría explicar por la disponibilidad de alternativas de mercado que tienen menores restricciones de liquidez. En consecuencia, no serían las características más específicas del sistema previsional (con la excepción del grado de liquidez del ahorro previsional), las que explicarían la baja cobertura de los trabajadores independientes.

De hecho, Valdés (2002) luego de identificar diez distintas variables “de política” (asociadas a la forma particular de diseño que tiene el sistema previsional en el país), encuentra que sólo una de ellas (el nivel de las comisiones fijas cobradas por las AFP) tiene alguna influencia significativa sobre la cobertura total del sistema. Por otra parte, el trabajo de distintos autores permite concluir que la cobertura previsional depende principalmente del nivel de ingreso (y educación) de los trabajadores; de la distribución del trabajo entre sectores formales e informales; de la edad; y del nivel del salario mínimo.

46. Estos resultados son particularmente importantes para el diseño de políticas y estrategias cuyo objetivo sea aumentar la cobertura de independientes pues significa, por una parte, que las medidas con mayor impacto potencial no son parte de la

política previsional y, en segundo lugar, que los cambios en el nivel de cobertura se producirán gradualmente en el tiempo.

En todo caso, de todas formas es importante identificar, y eventualmente modificar, los elementos de diseño de los programas de pensiones que puedan estar desincentivando la demanda por cobertura previsional de los independientes, aún cuando el impacto efectivo de este tipo de políticas sea limitado.

V. DESCRIPCIÓN Y ANALISIS DE PROPUESTAS PARA EXTENDER LA COBERTURA PREVISIONAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN EL SISTEMA DE AFP

1. En este capítulo se describirá un conjunto de propuestas para aumentar la cobertura de los trabajadores independientes en el sistema de AFP.

Estas propuestas han sido presentadas por distintos autores durante los últimos años. En su forma original, cada una de ellas tiene distintos grados de elaboración, que van desde simples enunciados de una idea hasta desarrollos más detallados de sus características y formas de implementación. El capítulo no reclama más originalidad que la de presentar, creemos por primera vez, el conjunto de las propuestas existentes; además, en algunos casos se elabora en forma más completa ciertas propuestas que, hasta la fecha, sólo han tenido la forma de una idea muy general.

Dado los objetivos y alcance de este trabajo, no se ha incluido una evaluación completa de las distintas propuestas. En particular, no se ha intentado medir cuantitativamente su posible efecto sobre el número de cotizantes independientes y la densidad de sus cotizaciones, y tampoco se ha intentado medir el impacto fiscal de aquellas propuestas que involucran la creación de incentivos tributarios o subsidios a la afiliación y cotizaciones. En todo caso, sí presentamos nuestra opinión respecto a la dirección de sus potenciales efectos y sobre su eventual conveniencia.

2. Las propuestas se han dividido entre aquellas que, asumiendo que se extiende a los independientes la obligación a cotizar que hoy enfrentan los trabajadores dependientes, buscan establecer mecanismos de control del pago de dichas cotizaciones obligatorias que sean efectivos, y las que intentan crear incentivos para que los trabajadores independientes se afilien y coticen. Antes de iniciar su descripción, en la sección siguiente se analiza brevemente los argumentos a favor y en contra de imponer a los trabajadores independientes la misma obligación de afiliación al sistema previsional a la que hoy están afectos los trabajadores dependientes.

V.1 Los trabajadores independientes y el mandato previsional

3. Si la demanda voluntaria por pensiones de los trabajadores independientes fuese inferior al objetivo social, y no existieran acciones de política que sirvan para incrementar sustantivamente y en el corto plazo el interés de este grupo por obtener cobertura, la alternativa sería imponerles la obligatoriedad de afiliación, tal como hoy se exige a los trabajadores dependientes. De hecho, el análisis del capítulo anterior sugiere que los mayores niveles de cobertura de este grupo se explican principalmente por la existencia del mandato previsional.

La excepción para los independientes se suele fundamentar en tres argumentos: los costos de bienestar de imponer la obligación; la dificultad de control; y la dificultad política de extender a este grupo el mandato previsional. En los párrafos siguientes comentaremos cada uno de éstos argumentos.

a. Costos en bienestar

4. El análisis de demanda por cobertura que desarrollamos en el capítulo anterior permite concluir que, cuando los trabajadores pueden elegir entre tener y no tener cobertura del programa previsional (tal como sucede con los independientes), las decisiones de no incorporarse y no cotizar pueden ser perfectamente racionales. En este caso, imponer el mandato podría tener costos sociales de importancia. En particular,
 - Los independientes más pobres deberían reducir sus niveles de consumo, que están principalmente asociados a la satisfacción de necesidades básicas.
 - El ahorro previsional obligado podría llevar a una caída en los niveles de inversión de los trabajadores independientes que enfrenten restricciones para acceder al crédito (por ejemplo, inversión en máquinas y herramientas que les permiten trabajar y obtener ingresos incluso en edades superiores a la legal de jubilación).
 - La participación obligada en los planes de pensiones de la seguridad social podría incentivar la sustitución de otras formas de protección previsional que, en algunos casos, pueden ser más eficientes y efectivas que los planes de pensiones contributivos (por ejemplo, redes de protección familiar -incluida la inversión en educación de los hijos; propiedad de vivienda; pequeños negocios familiares; etc.)⁴².

En estas circunstancias, es posible que imponer el mandato previsional a los independientes tenga efectos negativos sobre su bienestar; más aún, los costos de bienestar serían más altos en el caso de los trabajadores con ingresos mas bajos y variables, quienes dan un mayor valor a la liquidez del ahorro.

Sin embargo, la sola existencia de costos de bienestar no es suficiente para justificar el trato especial que hoy se da a los independientes. De hecho, se podría argumentar que los trabajadores dependientes, quienes sí están sujetos al mandato previsional, deben asumir estos mismos costos, pero que dicho mandato se justifica pues los beneficios sociales de bienestar que se derivan de la obligación de cotizar son mayores que sus costos. ¿Podría darse éste resultado para los dependientes y no para los independientes?.

Desde el punto de vista de sus efectos sobre el bienestar, la excepción para los independientes se podría justificar sólo en caso que los costos y beneficios de dicha

42 Liendo (2003) encuentra que, en el caso de los trabajadores independientes, existiría sustitución entre su ahorro en el sistema de AFP y sus otras formas de ahorro (bienes durables; ahorro financiero; etc.). Así, la incorporación de éstos trabajadores al sistema previsional formal no aumentaría su ahorro total.

obligación fueran distintos para éstos en comparación a los dependientes. Sin embargo, en nuestra opinión, no existe una base sólida para sostener esta conclusión.

Un caso en que los costos netos de bienestar del mandato previsional podrían ser diferentes para independientes y dependientes, se daría si ambos grupos fuesen “distintos” (en cuanto a sus preferencias). Sin embargo, y tal como ya hemos señalado, los resultados de la investigación más reciente (Barr y Packard, 2002) muestran que independientes y dependientes no son distintos en cuanto a sus preferencias por riesgo y tasa de descuento intertemporal. En consecuencia, éste no sería un argumento para justificar la actual diferencia legal en las condiciones de afiliación de uno y otro grupo.

Otro caso se daría cuando, siendo ambos grupos “iguales” en cuanto a sus preferencias, cada uno de ellos enfrente distintas restricciones al momento de decidir la asignación de su ingreso entre consumo presente y ahorro. Al respecto, eventualmente los trabajadores dependientes enfrentan menores restricciones al crédito que los independientes (por la mayor certeza respecto a su flujo de ingresos y mayor capacidad de los eventuales acreedores para obligar el pago) y, además, valoran menos la liquidez por la mayor estabilidad de sus ingresos. Si este fuera el caso, efectivamente el mandato previsional para los independientes podría tener mayores costos de bienestar que en el caso de los dependientes, lo que justificaría -al menos para algunos grupos de independientes (en particular, los de menores ingresos que no disponen de activos reales que dar en garantía; y aquellos con ingresos más variables) la actual excepción legal. Sin embargo, al mismo tiempo, la evidencia sugiere que los independientes son propietarios de activos reales (vivienda; maquinaria), en mayor proporción que los dependientes, lo que les permitiría ofrecer un colateral y “neutralizar”, al menos en parte, el efecto anterior.

b. Costos de control

5. Otro argumento en contra de la extensión del mandato es que no tendría sentido establecer una obligación cuyo cumplimiento no se puede asegurar, por la dificultad que existe para controlar el pago de las correspondientes cotizaciones (principalmente pues el fisco no puede monitorear los ingresos de parte importante de éstos trabajadores).

Aunque es efectivo que el control del cumplimiento de un eventual mandato a cotizar es especialmente difícil en el caso del sector informal (donde presumiblemente se concentra la mayoría de trabajadores independientes de menor ingreso), pues en éste el empleo se distribuye entre empresas de pequeño tamaño y en actividades personales independientes, que están lejos de las posibilidades de control del aparato estatal, también se puede comprobar que una parte relevante de quienes desarrollan actividades independientes se relacionan con el fisco y con el estado a través de distintos mecanismos, tales como pagos de impuesto a la renta; pago de patentes municipales; el sistema de salud; etc.

Desde esta perspectiva, las dificultades de control no son un argumento en contra del mandato, pero representan un desafío para que el regulador diseñe medios que ayuden al cumplimiento de dicho mandato. En la sección siguiente de este capítulo resumiremos las propuestas existentes en este sentido.

c. Costos políticos del mandato

6. Imponer la obligación de afiliación (y cotización) a los independientes tendría un efecto negativo (y significativo) sobre los ingresos líquidos de este grupo, lo que afectaría negativamente tanto sus niveles de consumo como de inversión. Esta situación, sin duda, los llevaría a oponerse a la medida. Es muy posible, por lo tanto, que extender el mandato legal de afiliación a los independientes resultaría impopular (al menos entre ciertos grupos), por lo que la medida tendría algunos costos políticos.

Sin embargo, ya hemos sugerido que el mandato sería particularmente efectivo entre grupos de independientes de mayores ingresos quienes, además de representar una proporción menor de los independientes, no sufrirían costos de bienestar tan significativos como los que tendrían que asumir trabajadores de menor renta. Por otra parte, es posible que eliminar la actual situación de inequidad entre dependientes e independientes sea visto positivamente por otros grupos.

d. Conclusión

7. Sobre la base de los argumentos anteriores concluimos que existen razones para justificar la extensión del mandato previsional a los independientes. Sin embargo, es muy probable que, de imponerse este mandato, sólo se vean afectados los independientes que con mayor probabilidad tienen resuelto el problema previsional a través de otros mecanismos de ahorro (voluntarios). En consecuencia, la eventual modificación legal no tendría un impacto significativo sobre el bienestar.

V.2 Mecanismos para hacer efectivo un mandato previsional a los independientes

8. Para hacer efectivo un eventual mandato previsional a los trabajadores independientes, tendría que usarse el sistema tributario como mecanismo de recaudación de cotizaciones previsionales.
9. En particular, se ha propuesto imponer a los trabajadores independientes que pagan impuestos a la renta la obligación *a pagar cotizaciones junto con el pago de dicho impuesto*⁴³.

En la Ley de la Renta existen regímenes tributarios especiales para la determinación de la renta de Profesionales Independientes, Pequeños Mineros Artesanales, Pequeños Comerciantes, Suplementeros, Propietarios de Pequeños Talleres Artesanales u

43 Ver Mastrángelo (1998); Tocornal y Fuentes (2001); y Asociación Gremial de AFP (2002). Para una opinión contraria ver The World Bank (2001).

Obreros, Transportistas de Pasajeros y de Carga, Choferes de Taxi, y Mediana Minería. Se propone que, en el cálculo de la base sobre la cual estos grupos pagarían la cotización previsional, se use los mismos sistemas considerados para calcular la renta y pagar el impuesto correspondiente y que las cotizaciones previsionales se paguen junto con el impuesto (suponemos que se aplicaría los mismos topes imponibles de UF60/mes o UF720/año). Naturalmente, las cotizaciones previsionales así pagadas se deberían deducir de la base tributaria, tal como hoy sucede con las cotizaciones de los trabajadores dependientes⁴⁴.

Se ha señalado, además, que en el caso de los profesionales independientes el sistema tributario sería excepcionalmente favorable para controlar el pago de cotizaciones, pues este grupo realiza una reliquidación anual de impuesto, oportunidad que se podría utilizar para hacer exigible el pago de cotizaciones⁴⁵.

10. Eventualmente, esta propuesta permitiría extender la cobertura previsional a un grupo significativo de trabajadores independientes. La idea parece atractiva pues este grupo es de ingreso relativamente alto (en comparación al ingreso promedio de cotizantes y de otros grupos de independientes que no pagan impuesto a la renta), por lo que no se produciría los costos de bienestar que podrían estar asociados a imponer el mandato previsional a los independientes de menores ingresos.

Tal como decíamos en el capítulo III, en el año tributario 2003 los independientes que declararon ingresos fueron 923.000, cifra que corresponde casi al 65% del total de éstos trabajadores. La renta declarada total de los independientes fue de \$1.874.762 millones, por lo que la renta media mensual del total de los independientes que declararon era de \$170.000, lo que significa una cotización media potencial de \$21.080/mes. Si suponemos que la proporción de contribuyentes independientes que no están exentos del impuesto es la misma que dicha proporción en el total de la población, entonces 198.000 (18,3%) independientes habrían pagado impuestos a la renta ese año.

11. Esta propuesta enfrenta algunas objeciones. En primer lugar, podrían producirse efectos negativos sobre la recaudación tributaria en caso que se desincentivara el pago de impuestos y, además, por la rebaja de la base imponible de las cotizaciones previsionales⁴⁶. Con el objeto de tener un orden de las magnitudes involucradas (no de hacer una estimación precisa del posible impacto fiscal), se puede hacer el siguiente ejercicio. El Impuesto Global Complementario se paga por las rentas sobre 13,5 UTA (aproximadamente \$4.870.000/año) y las tasas a aplicar se dividen en ocho tramos, que comienzan en cero y siguen con 5%. Si suponemos que: el total de la renta declarada por los independientes estuviese sujeta a una tasa media del 5% (lo que parece un supuesto muy conservador); el ingreso promedio mensual de los que pagan es exactamente de 13,5 UTA/12 (esto es, \$405.833); los 198.000

44 Ver sección V.4.a siguiente.

45 Ver Mastrángelo (1998). Se entiende que se aplicaría este sistema sólo a los profesionales que den boleta y que no hayan pagado cotizaciones previsionales por tener, además, un empleo como dependientes.

46 Ver sección V.3.a.

independientes que pagan impuestos hacen cotizaciones previsionales (lo que significa 90.000 más que en la actualidad); y que ninguno de los que hoy pagan impuesto a la renta descuenta las cotizaciones de la base imponible, entonces el costo de la exención de cotizaciones previsionales de la base imponible en términos de menor recaudación tributaria, se podría estimar en aproximadamente U\$ 10 mill./año). Por otra parte, suponiendo que la evasión de independientes aumente en un 10%, esto significaría otros U\$7,5 millones menos de recaudación. En consecuencia, y bajo éstos supuestos, el impacto fiscal de la medida estaría en el rango de U\$ 17,5 millones/año⁴⁷ (reiteramos que esta no es una estimación del costo fiscal, sino que solamente un primer intento de acotar las cifras involucradas). Eventualmente, parte de la menor recaudación fiscal se podría recuperar, en el largo plazo, si es que la mayor cobertura lleva a menores pagos de pensiones mínimas garantizadas y pensiones asistenciales (sin embargo, la magnitud de este efecto no debería ser muy significativa pues el grupo afectado por la medida corresponde a trabajadores de ingresos medios y altos que no califican para dichos beneficios).

En segundo lugar, la propuesta podría romper con el principio, que se aplica a la fecha, que para el cálculo de las cotizaciones previsionales sólo se consideran las rentas provenientes del trabajo y no del capital. Sin embargo, esta situación se podría superar fácilmente por la vía de excluir dichas rentas de la base imponible.

12. Por otra parte, para implementar la idea se debería resolver, entre otros, los siguientes problemas operativos:
 - Algunos regímenes tributarios especiales consideran pagos anuales, y otros mensuales. En el caso de los que tiene pagos anuales, y como las contribuciones se enterarían al sistema en una sola fecha (salvo que el trabajador haga pagos mensuales directos a su AFP), para efectos de comprobar el cumplimiento de los requisitos de meses de cotizaciones necesarios para tener derecho a la garantía de pensión mínima y al seguro de invalidez y sobrevivencia, se debería diseñar un mecanismo que permita imputar las cotizaciones a distintos meses. Una alternativa sería considerar como cotizados los doce meses del año tributario respectivo (siempre que la renta base mensualizada sea superior que la renta base mínima. En caso contrario se consideran “cotizados” sólo el número de meses que, dividido por la renta total que sirvió de base para el pago de cotizaciones, de una renta base mensual media igual o mayor que la renta base mínima).
 - Tesorería debería distribuir las cotizaciones recaudadas a la AFP correspondiente. Ello supone, a su vez, que esta institución maneje una base actualizada de afiliados, situación que podría resultar compleja tanto desde la perspectiva de las AFP, como para los propios afiliados afectados.
13. Como hemos comentado, el impacto político de esta propuesta es, presumiblemente, elevado. En primer lugar, se impone una obligación a quienes hoy no la tienen, bajando su ingreso líquido y, además, la recaudación se fundamenta y basa en la

47 Resultado de estimar la diferencia entre la recaudación del 5% de impuesto global a los 198.000 trabajadores que ganan renta promedio de \$405.833/mes sin y con el descuento del 12,5% de cotizaciones previsionales de la base imponible.

formalidad y en el pago de impuestos. Así, el desincentivo al pago de impuesto a la renta que viene por atarle otro impuesto es un factor que no sólo puede encontrar oposición de los grupos afectados (algunos de ellos organizados, como los profesionales independientes; ej. médicos y abogados), sino que de parte del mismo Servicio de Impuestos Internos.

V.3 Creación de incentivos para la afiliación y cotización de independientes

14. En esta sección se describe y comenta una serie de propuestas cuyo objetivo común es crear incentivos (o eliminar algunos desincentivos existentes) para que los trabajadores independientes (o algunos grupos de ellos) se incorporen voluntariamente al sistema previsional. Estas propuestas no son inconsistentes con un eventual mandato previsional para los independientes y, de hecho, podrían implementarse exista o no dicho mandato. Las propuestas que se analizan son las siguientes:

- a. Creación de beneficios tributarios para la cotización de independientes.*
- b. Establecimiento de un subsidio estatal a la afiliación o cotización de independientes.*
- c. Extensión del beneficio de asignación familiar a independientes.*
- d. Diferenciación en el monto de pensiones mínimas según años cotizados.*
- e. Eliminación de la comisión fija cobrada por las AFP.*
- f. Modificación en el cálculo del beneficio de vacaciones progresivas.*
- g. Cambio en la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia de independientes.*
- h. Control de un desincentivo a cotizar: el acceso a salud gratuita de los indigentes.*
- i. Modificación de los mecanismos de pago de cotizaciones previsionales de los independientes*
- j. Orogamiento de puntaje para postular a Subsidio Habitacional para independientes que hagan cotizaciones previsionales.*
- k. Autorización para que terceros paguen las cotizaciones de independientes.*
- l. Autorización para retiros anticipados de fondos desde la cuenta de capitalización de independientes.*

a. Beneficios tributarios para la cotización de independientes

15. Para efectos del pago del impuesto a la renta, y a diferencia de los trabajadores dependientes, los independientes no pueden descontar las cotizaciones previsionales de su base imponible (salvo que lleven contabilidad simplificada). Sin embargo, y al igual que los dependientes, al pensionarse deben reconocer como ingreso tributable sus pensiones. Esta situación significa que los independientes tributan doblemente por la parte de los ingresos que destinan al pago de cotizaciones previsionales, situación que evidentemente disminuye su demanda por cobertura.

Además, el régimen tributario para las cotizaciones de los independientes que van a la cuenta individual es diferente que el régimen que se aplica a los ahorros previsionales voluntarios de algunos independientes. En particular, los trabajadores independientes clasificados en el N° 2 del Artículo 42 de la Ley de la Renta (básicamente ingresos provenientes del ejercicio de profesiones liberales) pueden descontar de la base imponible hasta UF 8,33 por cada UF de cotización que se haga a la cuenta obligatoria, con un tope de UF 600 anuales.

16. Se ha propuesto corregir este problema autorizando que los trabajadores independientes que estén obligados por la legislación tributaria a realizar declaración de impuestos y que coticen voluntariamente a la “cuenta obligatoria” de una AFP y a una ISAPRE o FONASA, puedan descontar de su base tributaria (suponemos que de la parte correspondiente a los ingresos del trabajo) estas cotizaciones previsionales, en los mismos términos que rigen para los trabajadores dependientes⁴⁸.

Eventualmente, el monto máximo a deducir sería igual al que resulte de multiplicar la tasa de cotización por UF 720/año. Además, y tal como sucede en el caso de los trabajadores dependientes, la suma de cotizaciones a la “cuenta obligatoria” y cotizaciones voluntarias, no podría exceder UF720/año. Para efectos de fiscalización, el Servicio de Impuestos Internos debería solicitar la información sobre las cotizaciones a las AFP, ISAPRE y FONASA.

17. La modificación propuesta, además de eliminar un desincentivo para cotizar, serviría también para terminar con una situación de inequidad tributaria entre trabajadores dependientes e independientes. Además, este cambio es necesario para hacer efectivo el incentivo que se ha querido dar al ahorro de los independientes en las cuentas de ahorro previsional voluntario (APV). Tal como decíamos, actualmente, aunque los independientes que declaran rentas provenientes del “ejercicio de profesiones liberales” pueden deducir el APV de su base imponible, para hacer APV deben también pagar cotizaciones en la cuenta “obligatoria”; sin embargo, como esas cotizaciones no tienen beneficio tributario, el incentivo para el APV resulta muy poco efectivo.

Junto con la autorización para descontar cotizaciones previsionales de la base imponible, se debería también modificar el régimen tributario del APV que hacen los trabajadores independientes y que, como recién explicamos, excluye a independientes no clasificados en el Artículo 42, N° 2 de la Ley de la Renta, en particular a quienes se encuentran acogidos al régimen de renta presunta. Específicamente, se debería autorizar a rebajar APV de la base de cálculo del Global Complementario a los independientes no clasificados en el Artículo 42, N° 2 de la Ley de la Renta.

18. Posiblemente la principal objeción a estas propuestas se fundamente en su impacto negativo sobre la recaudación tributaria, ya que las cotizaciones previsionales que declaren los independientes dejarían de constituir renta. Sin embargo, y conforme a

48 Ver Arenas (2000); Arenas y Hernández (2001); Tocornal y Fuentes (2001); Asociación Gremial de AFP (Julio, 2002). En ninguno de estos casos se presenta una descripción más detallada de la propuesta.

las cifras estimadas en la sección anterior, eventualmente la magnitud de este efecto no sería significativa. Por ejemplo, si el total de los independientes que pagan impuestos (198.000) se beneficiara de esta medida, y ninguno de ellos estuviera ya rebajando cotizaciones de la base imponible, entonces el costo de la medida sería aproximadamente US\$10 millones/año. Dado lo conservador de los supuestos, muy posiblemente esta sea la cota superior del costo fiscal de la medida (sin embargo, no se incluye en este número el costo del beneficio fiscal para el APV). Por otra parte, tampoco se puede justificar situaciones de discriminación tributaria con el argumento que ellas sirven para aumentar los recursos del presupuesto público⁴⁹.

19. Parece claro que modificaciones legales de este tipo tendrían apoyo público; los trabajadores dependientes no se verían directamente afectados, y para los independientes se generaría un beneficio. Como decíamos, la oposición se fundamentaría principalmente en argumentos fiscales.

b. Subsidios por afiliación o cotización de trabajadores independientes

20. En un contexto más general que el caso chileno, se ha propuesto establecer premios monetarios a favor de las AFP según metas alcanzadas de cobertura y continuidad de cotizaciones de los trabajadores independientes⁵⁰. Un esquema de este tipo existe en Bolivia.
21. Los subsidios a la oferta (a las AFP) se podrían justificar siempre que extender la cobertura previsional entre los trabajadores independientes sea un objetivo social y siempre que la insuficiente cobertura fuese un problema originado precisamente por una oferta insuficiente de alternativas a los potenciales afiliados. Sin embargo, toda la evidencia del caso chileno sugiere que la baja cobertura de los independientes es principalmente el resultado de una decisión personal de trabajadores que valoran más otras formas de ahorro, y no de restricciones de oferta. De hecho, las AFP están prohibidas por ley rehusar servicio y el sistema ofrece hoy una amplia cobertura geográfica. En estas circunstancias no parecen justificarse ningún tipo de subsidio a la oferta (Salvo que se elimine la comisión fija. En este caso el subsidio a la oferta efectivamente serviría para incentivar la cobertura de los trabajadores de menores ingresos).
22. También se ha propuesto subsidiar las cotizaciones de los trabajadores independientes, usando esquemas similares a los que existen en México y la República Checa⁵¹.

49 Tal como explicamos en la sección anterior, no existiría un “efecto compensador” de magnitud significativa por el menor gasto futuro en pensiones mínimas y asistenciales asociado a mayor cobertura, pues ésta se daría entre grupos que, por su nivel de ingreso, muy posiblemente no tendrían derecho a estos beneficios.

50 Ver The World Bank (2001).

51 En México, el fisco deposita un monto parejo, equivalente a un 2.2% de la remuneración promedio, en los fondos individuales. Para los trabajadores de bajos ingresos este aporte es bastante significativo. En la República Checa el estado subsidia las cotizaciones que los trabajadores hacen a planes de pensiones voluntarios. El monto del subsidio se determina como la suma de una cantidad fija más un porcentaje del

Específicamente, se ha propuesto que el Fisco contribuya a la cuenta de capitalización individual del trabajador, en proporción a las cotizaciones que éste haga (se ha ligado esta propuesta con el pago de la Asignación Familiar a los trabajadores independientes, propuesta que se explicará mas adelante)⁵². El subsidio se pagaría sólo a los trabajadores independientes, y se sumaría al saldo de la cuenta. Podría ser utilizado sólo para pensión y se focalizaría en el segmento de más baja renta. Para lograr esto último su valor debería ser decreciente como proporción del nivel de ingresos, y tener un tope absoluto. Además, debería beneficiar sólo a quienes no paguen impuesto a la renta y, por lo tanto, debe combinarse con la autorización para descontar las cotizaciones previsionales de la base imponible en el caso de quienes si paguen impuestos.

De esta forma, la propuesta completa considera una combinación de beneficios tributarios y subsidios para las cotizaciones previsionales de independientes: descuento de las cotizaciones previsionales de la base imponible para quienes pagan impuesto a la renta, junto con subsidio para quienes no pagan impuesto a la renta. (Naturalmente, se debería cuidar que el subsidio no fuese superior al beneficio tributario, para no desalentar el pago de impuestos).

23. Existen dos tipos de argumentos para justificar este tipo de incentivo a las cotizaciones de los independientes.

En primer lugar, un argumento de equidad. Tal como hemos explicado, actualmente las cotizaciones previsionales de los trabajadores dependientes (tanto las obligatorias como las voluntarias), gozan de beneficios tributarios que no se aplican de la misma forma a las cotizaciones de independientes, y de los cuales en ningún caso se podrían beneficiar quienes no pagan impuestos.

En segundo lugar, el subsidio se podría justificar en todas las circunstancias que se haya definido como objetivo social el dar protección a los ancianos pobres y cuando el valor presente del gasto en este subsidio sea menor que el valor presente del gasto fiscal en otras formas de apoyo económico a los ancianos pobres en caso que no se ofrezca el subsidio. Esta segunda condición significa que, desde el punto de vista fiscal el subsidio podría resultar más eficiente que el gasto futuro en pensiones mínimas y asistenciales si es que sirve para estimular los aportes de los propios trabajadores a las cuentas de ahorro previsional. Si, en cambio, el subsidio no modifica la conducta de ahorro de los trabajadores independientes, entonces sólo sería un sustituto ineficiente del programa de pensión mínima.

24. La propuesta tendría un costo fiscal que dependería directamente del monto del subsidio y de su éxito en cuanto a estimular las cotizaciones de independientes. Para

monto cotizado por el trabajador. Tanto el monto fijo como el porcentaje dependen de la cotización. El subsidio se suma a la cotización y puede representar hasta un 50% de ésta.

52 Ver Asociación Gremial de AFP (2002).

maximizar este último efecto se podría, por ejemplo, pagarlo sólo una vez que se acredite el pago de cotizaciones por un cierto número de meses (consecutivos o no).

Al analizar la propuesta anterior, concluimos que el costo fiscal (límite superior de la estimación) de imponer el mandato legal de cotizar junto con la autorización para descontar las cotizaciones previsionales de la base imponible era de aproximadamente U\$10 mill./año. Este cálculo se hizo suponiendo que un total de 198.000 independientes pagaban impuesto a la renta y que el total de ellos comenzaba a hacer cotizaciones. Supongamos ahora que el subsidio lleva a un aumento del 25% en el número de cotizantes independientes (lo que significaría aproximadamente 17.000 personas), y que su monto es igual a U\$4/cotización⁵³. En este caso el gasto anual en el subsidio sería de aproximadamente U\$1 millón. En consecuencia, el costo fiscal total de las propuestas de subsidio a las cotizaciones de independientes que no pagan impuesto a la renta más la autorización para que los independientes puedan deducir las cotizaciones de la base imponible, se estima, con supuestos conservadores, en torno a U\$11 millones/año (Como el subsidio baja el costo de las cotizaciones previsionales, se genera un incentivo para que trabajadores dependientes abandonen ese sector y comiencen a cotizar como independientes; en este caso podría existir un efecto multiplicador sobre el gasto fiscal).

En todo caso, el costo fiscal neto del subsidio no es igual a su costo bruto pues, tal como hemos señalado, podría haber –en el largo plazo– un efecto compensador por menor gasto en pensiones mínimas y asistenciales. Además, el costo del subsidio no es tampoco equivalente a su impacto en caja fiscal. Por ejemplo, si el subsidio no se paga efectivamente en la cuenta individual cuando se devenga (y en ese momento sólo se reconoce el derecho del cotizante al mismo) y, además, cuando se paga se financia emitiendo deuda pública, su impacto en caja fiscal se difiere hacia el muy largo plazo.

25. Pensamos que la propuesta de subsidio a los independientes, aunque tenga un impacto relevante sobre su disposición a cotizar y se focalice en los más pobres, no tendría una fácil venta política. Por una parte, con seguridad se objetaría que se limite al caso de los independientes más pobres que coticen, en circunstancias que existe un número significativo de trabajadores dependientes en la misma situación. Para resolver este obstáculo, se debería entonces ofrecer también el beneficio a los trabajadores dependientes más pobres que coticen y no estén sujetos a impuestos a la renta, lo que aumentaría significativamente su costo fiscal. En segundo lugar, es probable que algunos grupos argumenten que no se debe subsidiar a trabajadores para que compren un programa mandatado a una entidad privada y que, en consecuencia, usen la oportunidad para argumentar que los independientes se deberían afiliar en el INP o en una AFP “estatal”, de la misma forma que quienes desean recibir subsidios de salud deben estar en FONASA.

53 El monto del subsidio debería ser igual o inferior al beneficio tributario asociado al descuento de cotizaciones previsionales de la base imponible para los trabajadores con el menor nivel de ingreso que está afecto al impuesto. Esto es aproximadamente U\$4.

c. Extensión del beneficio de asignación familiar a los trabajadores independientes

26. Los trabajadores independientes afiliados al sistema de AFP no tienen derecho al beneficio de asignación familiar, aunque sí al Subsidio Único Familiar (SUF). Este último es un beneficio de \$3.716 por carga que se paga a los trabajadores más pobres (según ficha CAS). Por lo tanto, los beneficiarios de trabajadores independientes que reciban rentas superiores a la mínima no reciben SUF ni Asignación familiar.

En cambio, la Asignación Familiar es una prestación monetaria mensual por causante, de cargo del Estado, de monto variable según el nivel de ingresos del trabajador (en el caso de los causantes por invalidez se duplica la cifra)⁵⁴:

- \$ 3.797, Ingresos inferiores a \$118.192
- \$ 3.694, Ingresos entre \$118.192 y \$231.502
- \$ 1.178, Ingresos entre \$231.502 y \$361.064
- \$0, Ingresos sobre \$361.064.

A su vez, los causantes (“cargas”) son:

- La cónyuge (asignación maternal), o el cónyuge inválido.
- Hijos legítimos o adoptados menores de 18 años o menores de 24, si son estudiantes.
- Hijos inválidos de cualquier edad.
- Nietos y bisnietos, huérfanos de padre y madre o abandonados.
- Madre viuda.
- Ascendientes mayores de 65 años o menores si son inválidos.

Para tener derecho al beneficio hay que vivir a expensas del trabajador y no tener renta, cualquiera sea su origen o procedencia, igual o superior al monto que da derecho a la asignación familiar.

Entre otros, son beneficiarios de este subsidio los trabajadores dependientes y los trabajadores independientes afiliados a algún régimen previsional que antes de 1974 contemplara el beneficio. Sin embargo, como hemos dicho, no son beneficiarios los independientes afiliados al nuevo régimen de pensiones.

27. Aparentemente, la razón para excluir a los trabajadores independientes que están afiliados a una AFP del beneficio de la Asignación Familiar, sería la dificultad para efectuar el pago y el control de su correcto otorgamiento. En el caso de los trabajadores dependientes el control sería más simple pues son los empleadores quienes realizan los trámites de inscripción de cargas familiares en las Cajas de Previsión (o INP), y éstas entidades controlan que los beneficiarios estén correctamente inscritos y las fechas de término del beneficio para los distintos tipos de cargas. Además, el pago del beneficio también sería más simple pues son también

54 Montos vigentes entre 01/07/03 y 30/06/04.

los empleadores quienes pagan este beneficio a los trabajadores junto con las remuneraciones.

28. Se ha propuesto extender el beneficio de Asignación Familiar a los trabajadores independientes que realicen cotizaciones previsionales (en el sistema de AFP y para salud) iguales o superiores al mínimo legal⁵⁵.

En nuestra opinión, este cambio legal incentivaría a los trabajadores independientes con ingresos superiores al mínimo que da derecho al SUF a cotizar y mantener la continuidad en el pago de las cotizaciones previsionales, tanto de vejez como de salud. De hecho, en el caso de un trabajador que cotiza por el salario mínimo, el monto de la asignación familiar por carga representa aproximadamente el 25% de la cotización.

29. La implementación de esta propuesta podría tener costos de administración de importancia, por la dificultad de hacer llegar la asignación a los independientes y por la dificultad de controlar su renta efectiva y las cargas. Para superar el primer problema, el Fisco podría pagar la asignación semestral o anualmente y directamente en una cuenta de ahorro voluntario que los trabajadores independientes deberían abrir en su AFP, actuando la AFP como agente de recaudación. El trabajador independiente estaría autorizado a retirar los montos correspondientes, cuando lo desee y debidamente capitalizado, sin castigo tributario (además, el trabajador debería estar autorizado a otorgar un poder a la AFP para que ésta realice abonos a su cuenta de ahorro obligatorio y pago de cotizaciones de salud con cargo a su cuenta de ahorro voluntario).

Tal como hemos señalado, la asignación se pagaría sólo por los períodos que el trabajador cotiza en la AFP, para lo cual estas entidades deberían entregar un certificado de pago a la institución fiscal que financie este beneficio.

El control de la renta efectiva del independiente y de sus cargas resulta de más difícil solución. Sin embargo, se trata de un problema que está resuelto en el caso de los independientes afiliados a un régimen de previsión que al 1 de Enero de 1974 contemplara el beneficio, y también en el caso del sistema de incentivos tributarios para el APV. Al respecto, se propone usar las declaraciones de cotizaciones previsionales, junto con las declaraciones de impuesto a la renta. Además, las AFP recibirían las declaraciones de cargas (junto con los certificados correspondientes) y los transferirían a la entidad estatal responsable del control (que podría ser el INP)

Por otra parte, esta propuesta tiene costos para las AFP (pues aumenta el número y variedad de procesos administrativos que deben realizar). Sin embargo, existe también un efecto compensador pues, de aumentar la cobertura, aumentarán también los ingresos por concepto de comisiones.

55 Ver Arenas y Hernández (2001); Arenas (2001); Tocornal y Fuentes (2001); Asociación Gremial de AFP (2002). En ninguno de estos casos se describe en detalle la propuesta.

30. La propuesta debería incrementar el gasto en el programa de asignaciones familiares. Sin embargo, la magnitud del aumento no debería ser significativa. Actualmente el gasto total en el programa de asignación familiares es de U\$138 millones/año. Si suponemos que, como resultado de esta propuesta, el número de independientes cotizantes al sistema de AFP aumenta en 25% (lo que parece exagerado), esto significaría un total de 17.000 potenciales beneficiarios adicionales. Si cada uno de ellos tuviese dos cargas y cotizara por el mínimo (por lo que el monto del beneficio sería de \$3.797 o U\$6 por carga), el mayor gasto anual asociado sería aproximadamente de U\$ 2,5 millones , equivalentes a menos de 2% del gasto anual en el programa.

A éste mayor gasto se debería sumar el eventual mayor gasto futuro en pensiones mínimas (si es que los nuevos afiliados cumplen con la densidad mínima de cotizaciones). Por otra parte, el mayor costo fiscal podría compensarse (parcialmente) con un menor pago futuro de pensiones asistenciales, en caso que la cobertura efectivamente aumente.

31. Esta propuesta no debería enfrentar oposición política significativa. Como hemos dicho, con ella se corrige la evidente inequidad que afecta a los trabajadores independientes afiliados al sistema de AFP en comparación a los trabajadores dependientes y a los independientes afiliados a algún régimen previsional que antes de 1974 contemplara el beneficio. Además, su costo fiscal es muy limitado.

d. Diferenciación en el monto de las pensiones mínimas según el número de años cotizados.

32. Actualmente, el Estado garantiza el pago de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a todos los trabajadores (y sus beneficiarios) que hayan pagado un cierto número de cotizaciones, siempre que éstos no alcancen a financiar con sus propios recursos una pensión de valor igual o superior. En el caso de las pensiones de vejez, el requisito es acumular al menos 240 meses de cotizaciones en algún sistema previsional.

La pensión mínima de vejez tiene un valor de \$75.211,30 para los afiliados menores de 70 años, y de \$ 82.237,76 para los afiliados mayores de 70 años (se aplican descuentos en los casos de quienes se han pensionado anticipadamente o han retirado excedentes de libre disposición). Los que no cotizan, o quienes cotizan por un período inferior a 20 años, sólo pueden postular a las Pensiones Asistenciales⁵⁶.

33. Se ha propuesto rediseñar el programa de pensión mínima de vejez, estableciendo su monto como una gradiente en función del número de meses cotizados⁵⁷. El valor máximo de la Pensión Mínima podría alcanzarse con los mismos veinte años de cotización que se exige hoy o, eventualmente, podría seguir aumentando hasta un máximo con un mayor número de años de cotización. El valor mínimo debería ser

56 Ver Título VII, DL 3.500 y Anexo 4 de este Informe.

57 Ver Tocornal y Fuentes (2001); Asociación Gremial de AFP (2002); Packard (2002); Sprenger (2003).

mayor que el valor de la Pensión Asistencial, para así incentivar efectivamente la incorporación al sistema previsional. Por ejemplo:

- Con 15 años de cotizaciones otorgar una Pensión Mínima Garantizada igual a la Pensión Asistencial más un 20%.
 - Establecer un crecimiento continuo y marginalmente creciente en el valor del beneficio, que dependa de los años cotizados, y de tal forma que a los 20 años de cotizaciones el valor de la Pensión Mínima sea igual al valor actual. Por ejemplo, Sprenger (2003) propone un 50% de la pensión mínima con menos de 150 meses de cotizaciones; 62,5% con menos de 180 y más de 149; 75% con menos de 210 y más de 179 y 87,5% con menos de 240 y mas de 209 (En nuestra opinión, y con el objeto de crear un incentivo para seguir cotizando, el aumento en el valor de la pensión mínima no debería ser proporcional sino que mas que proporcional con el número de meses cotizados).
 - Prolongar esta proyección hasta 25 años de cotizaciones.
34. Tal como hemos comentado, existe evidencia que una proporción importante de personas se afilian al sistema y cotizan hasta completar los 20 años de cotizaciones, lo que revela que existe una “demanda” por la cobertura que representa la pensión mínima. Por lo tanto, un diseño de este tipo generaría incentivos para que grupos que hoy no tienen expectativas de completar 20 años de cotizaciones, tal como trabajadores temporeros y mujeres que tienen carreras laborales interrumpidas, se incorporen al sistema previsional.

Sin embargo, también existe evidencia que, al menos algunos grupos consideran las contribuciones en exceso de las que se necesitan para tener derecho a la pensión mínima como un impuesto puro (ver Packard, 2002). Esto podría significar que aunque la gradiente de pensiones mínimas logre su objetivo de atraer más personas hacia el sistema previsional, no logre mantener a esas personas cotizando más que lo mínimo para tener derecho al beneficio (como hemos sugerido, establecer una gradiente que crezca mas que proporcionalmente junto con las cotizaciones podría ayudar para incentivar las cotizaciones al menos hasta los meses que se exige para tener derecho a la máxima pensión mínima).

35. Si establecer una gradiente de pensiones mínimas permite efectivamente aumentar la cobertura, entonces el gasto fiscal en el programa de pensiones mínimas aumentará. Sin embargo, un estudio reciente que simula el impacto fiscal de una gradiente que comienza con 50% de la pensión mínima máxima con 120 meses de cotizaciones y termina con 100% con 240 meses de cotizaciones, estima que este impacto sería moderado, no superior a 0,21% PIB (Sprenger, 2003).
- Por otra parte, es importante recordar que todo el mayor gasto en el programa de pensiones mínimas, producto del aumento en la cobertura que se genere por el mayor incentivo a cotizar, implica un menor gasto en el programa de pensiones asistenciales (pues quienes no tienen cobertura en los sistemas previsionales contributivos y son pobres, califican para la PASIS). En consecuencia, el impacto fiscal neto de la medida es igual al mayor gasto en pensiones mínimas menos el menor gasto en PASIS (si el

valor de éstas últimas se mantiene en un 50% del valor de la PASIS, entonces el efecto total es aproximadamente igual al 50% del mayor gasto en pensiones mínimas).

36. Esta propuesta debería tener un importante apoyo político. De hecho, las objeciones que podría enfrentar son principalmente de naturaleza fiscal; sin embargo como, según la información disponible, el costo fiscal no sería muy significativo, esta crítica se debería poder superar.

e. Eliminación de la comisión fija cobrada por las AFP

37. Las AFP están autorizadas a cobrar comisiones a los afiliados activos por concepto de depósito de cotizaciones ya sea como una suma fija (la comisión fija), como porcentaje sobre la remuneración imponible, o como una combinación de ambas⁵⁸.

La comisión fija se descuenta del saldo acumulado en la cuenta de ahorro previsional y, por lo tanto, afecta directamente y en proporción al saldo acumulado, la rentabilidad que obtienen los afiliados y, por esta vía, la pensión futura. Esto significa que su impacto es mayor en el caso de afiliados más jóvenes, con menor densidad de contribuciones, y con menor renta, siempre que éstos esperen recibir una pensión mayor a la mínima (la comisión fija no tiene efectos sobre quienes esperan recibir sólo la pensión mínima).

38. Se ha sugerido eliminar o acotar la comisión fija que cobran las AFP para sí aumentar los incentivos a cotizar de los grupos de más baja renta⁵⁹. De hecho, Valdés (2002) encuentra que la comisión fija es una de las principales variables (asociadas a las características del plan de pensiones) que explica la baja la cobertura del sistema de pensiones en el caso chileno.

Sin embargo, en nuestra opinión, eliminar la comisión fija no tendría efectos significativos sobre la cobertura de los independientes.

En primer lugar, de eliminarse la comisión fija aumentaría la magnitud del subsidio cruzado que hoy existe desde cotizantes de ingresos más altos hacia los de ingresos más bajos por efecto de la comisión porcentual sobre el salario. Esta situación quitaría incentivos a las AFP para comercializar sus servicios en este segmento y, en consecuencia, podría tener efectos negativos sobre la cobertura de los grupos de trabajadores de menores ingresos, incluidos grupos significativos de independientes.

Aunque se ha sugerido que este efecto se podría compensar si, junto con eliminar la comisión fija, se autoriza a las AFP a cobrar una comisión porcentual sobre los saldos acumulados⁶⁰, esta comisión genera incentivos para que las AFP compitan por los

58 Además las AFP pueden cobrar comisiones por transferencia de saldos; a los pensionados; por administración de cuentas de ahorro voluntario; por administración de cuentas de ahorro de indemnización; por cotizaciones voluntarias; y por depósitos convenidos.

59 Ver The World Bank (2001) y Valdés (2002).

60 Ver Mastrángelo (1998)

afiliados de mayores saldos, y no por los afiliados más jóvenes y pobres (que tienen menores saldos).

En segundo lugar, no parece probable que un cambio de este tipo tenga un efecto significativo sobre los incentivos para afiliarse y cotizar de una gran mayoría de trabajadores independientes pues, tal como hemos argumentado con anterioridad, muy posiblemente este grupo no espera recibir más del sistema previsional que la pensión mínima.

En tercer lugar, la probada falta de sensibilidad de los afiliados a las diferencias de precio entre las AFP (que posiblemente es mayor en el caso de una comisión que se descuenta del saldo acumulado y no del salario), lleva a cuestionar la eficacia de la medida.

39. La eliminación de la comisión fija no tendría efectos directos sobre la recaudación tributaria y el gasto fiscal. Sin embargo, en la medida que incentive las cotizaciones y dado que aumenta la tasa de retorno de las cuentas, podría llevar, en el largo plazo, a un menor gasto en pensiones mínimas.
40. Dada la extendida percepción entre la opinión pública y, muy especialmente, entre los sectores políticos y sindicales, respecto al supuesto alto nivel de precios cobrados por las AFP, es muy posible que una propuesta de este tipo tenga apoyo público. De hecho, ha sido recientemente mencionada por el gobierno como uno de los “perfeccionamientos necesarios al sistema de AFP”, sin que se escuchen grandes críticas en su contra.

f. Modificación en el cálculo del beneficio de vacaciones progresivas

41. Conforme a la norma legal, *“Todo trabajador, con diez años de trabajo, para uno o más empleadores, continuos o no, tendrá derecho a un día adicional de feriado por cada tres nuevos años trabajados, y este exceso será susceptible de negociación individual o colectiva. Con todo, sólo podrán hacerse valer hasta diez años de trabajo prestados a empleadores anteriores”*⁶¹.

De esta forma, los trabajadores dependientes suman, a los 15 días hábiles de vacaciones por año trabajado a que tienen derecho desde que empiezan a trabajar con un empleador, los años trabajados con los empleadores anteriores. Sin embargo, en el caso de los trabajadores independientes que decidan contratarse en el sector formal, los años trabajados como independiente no se imputan para el cálculo de sus respectivas vacaciones.

42. Se ha propuesto que, para el cálculo de vacaciones de los trabajadores dependientes, se considere los períodos cotizados en las AFP mientras fueron independientes. Para este cálculo se dividiría el número de meses cotizados por 12, obteniéndose así el número

61 Ver Artículo N°68, Decreto Fuerza Ley N° 1, D.O. 24.01.1994, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

de años que se reconocerían como trabajados. La acreditación correspondiente se haría con los certificados de cotizaciones de las AFP⁶². Con esto se busca bajar el costo que tiene para los trabajadores independientes el aceptar un contrato de trabajo (pues, en la práctica, con ello aumentaría su compensación total) y, en consecuencia, aumentar la proporción de trabajadores con cobertura previsional obligada.

43. En nuestra opinión, esta modificación tendría un efecto menor en el incentivo de los independientes a aceptar un contrato de trabajo y, por otra parte, disminuiría la oferta de trabajos a quienes no los tienen, pues aumenta los costos de contratación de este grupo (sin que exista ningún cambio de productividad asociado). En consecuencia, es probable que, en el mediano y largo plazo, una modificación legal de este tipo tuviese efectos negativos sobre la cobertura previsional.
44. La propuesta no tiene efectos directos sobre ingresos o gastos fiscales. Por otra parte, dado el evidente desincentivo que podría crear para la contratación de trabajadores que antes no tenían contrato, es posible que tuviese un muy limitado apoyo político.

g. Cambio en la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia de los trabajadores independientes⁶³

45. El seguro de invalidez y sobrevivencia cubre a los trabajadores dependientes cuando realizan cotizaciones regularmente y también hasta 12 meses después de haber dejado de cotizar regularmente, siempre que tenga a lo menos 6 meses de cotizaciones en el último año que trabajó.

Sin embargo, para que este seguro cubra a un trabajador independiente, además de cumplir éste con los requisitos que debe cumplir un trabajador dependiente, es necesario que haya efectuado cotizaciones en el mes anterior a la ocurrencia del siniestro.

46. Se ha propuesto igualar los requisitos de trabajadores dependientes e independientes para acceder a la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia. Esto significa, en la práctica, eliminar la obligación de los independientes de pagar cotización en el mes anterior a la ocurrencia del siniestro⁶⁴. Además, se debería eliminar también la posibilidad de cobrar comisiones diferenciadas para dependientes e independientes.

Como este cambio mejora la calidad del seguro para los independientes, se espera que incentive su afiliación al sistema (para lo cual se debería, además, realizar una campaña de difusión de los beneficios del seguro).

47. Sin embargo, en nuestra opinión, el efecto de este posible cambio legal sobre la cobertura sería menor. De hecho, no parece que el actual diseño del seguro desincentive significativamente la afiliación, pues un trabajador independiente que se

62 Ver Arenas y Hernández (2001); Arenas (2001); y Tocornal y Fuentes (2001).

63 Ver Tocornal y Fuentes (2001).

64 Ver Tocornal y Fuentes (2001).

siniestro y cumpla con los requisitos para tener cobertura excepto el de haber pagado una cotización en el mes anterior al siniestro, puede quedar cubierto con el simple expediente de pagar una cotización y declarar el siniestro después de ello.

Por otra parte, la extensión de la cobertura del seguro para los independientes podría llevar a un aumento en el costo de este seguro, que ya representa aproximadamente un 50% de los costos de las AFP.

48. La propuesta no tiene efectos directos sobre el gasto fiscal. Por otra parte, y aunque sea de impacto muy limitado, su viabilidad política parece alta pues elimina una diferencia legal que a muchos no parece justificable sin imponer, al mismo tiempo, costos directos sobre la población afectada.

h. Control de un desincentivo a cotizar: el acceso a salud gratuita de los indigentes

49. Tal como explicamos en el capítulo anterior, actualmente los trabajadores clasificados como indigentes pueden acceder gratuitamente a cobertura de salud a través de la modalidad “institucional gratuita”. A su vez, para ser clasificado como indigente se requiere no tener ingresos permanentes en los últimos doce meses y no haber realizado cotizaciones previsionales en más de doce meses durante los últimos 24 meses.

Por otra parte, para quienes no son declarados como indigentes se establece un copago, cuyo monto crece junto con el nivel de ingreso de la persona.

En consecuencia, el actual diseño de los subsidios de salud genera fuertes incentivos para no cotizar en el sistema de pensiones y para subdeclarar ingresos (de hecho, en Agosto de 2001 se detectó que 500.000 personas que estaban declaradas como indigentes en FONASA habían pagado impuestos en 1999).

50. Dada la situación anterior, la falta de control en el proceso de clasificación de la condición de indigencia, puede tener consecuencias negativas sobre la cobertura del sistema previsional. En particular, mientras más fácil sea simular la condición de indigente (por un deficiente control sobre los ingresos declarados por las personas), menor sería la cobertura previsional, pues el pagar cotizaciones es causal de pérdida del subsidio. Por el contrario, mientras mejor sea el control de ingresos, más irrelevante se hace la cotización previsional desde la perspectiva de la calificación de indigencia; en otras palabras, quien pierda la clasificación de indigente por el control de ingresos, no sacrifica su acceso al subsidio si paga cotizaciones previsionales.
51. Para superar este problema se ha propuesto mejorar los procedimientos de clasificación de indigencia que se aplican para efectos de asignar los subsidios de salud. En particular se propone:
 - Profesionalizar el trabajo que realizan las personas que están encargadas en FONASA de determinar la calidad de indigente y que autorizan la clasificación de

- los cotizantes en un rango de ingresos, mediante un trabajo conjunto con el Servicio de Impuestos Internos, de modo de minimizar la ocurrencia de errores.
- Hacer obligatoria la visita al domicilio del potencial beneficiario para constatar su nivel socioeconómico.
 - Realizar auditorías permanentes al proceso de calificación de los trabajadores por nivel de ingreso.
 - Contemplar sanciones para las personas que entreguen información falsa subdeclarando ingresos⁶⁵.
52. Tal como hemos señalado, si se logran avances significativos en lo propuesto, algunos trabajadores independientes que actualmente están clasificados como indigentes, dejarán de tener incentivos para no pagar cotizaciones previsionales. Esto, además de ayudar al financiamiento del sistema estatal de salud, podría mejorar la cobertura del sistema de pensiones (el efecto más fuerte se daría si, para acceder al sistema de salud se controlara con efectividad el nivel de ingreso y se exigiera a quienes tienen más que el nivel de ingreso mínimo, demostrar cotizaciones para salud y pensiones, esto siempre que la afiliación fuese obligada para los independientes).

De todos los trabajadores independientes sólo el primer quintil de ingresos estaría por debajo del Salario Mínimo⁶⁶, lo que significa que las medidas de control propuestas podrían ser muy eficaces para mejorar la cobertura del sistema de pensiones.

53. Esta propuesta debería tener un impacto positivo sobre el presupuesto público, en la medida que ayuda a controlar el gasto en el programa de salud “institucional gratuito”.

i. Modificación a los mecanismos de pago de cotizaciones previsionales

i.1 Pago de cotizaciones de los independientes con cargo a cuenta de ahorro voluntario

54. Actualmente, los independientes sólo pueden realizar cotizaciones por ingresos correspondientes al mes precedente y el mes en que se cotiza. Para facilitar el pago de cotizaciones, se ha propuesto que se permita a los afiliados independientes entregar un mandato a su AFP para que éstas traspasen mensualmente, desde la cuenta de ahorro voluntario a la cuenta obligatoria, un monto equivalente a la cotización mínima o superiores (pactados en el acuerdo), si es que el afiliado no realiza, antes del día 10 de cada mes, cotizaciones por su cuenta directamente en la AFP.
55. Esta propuesta reduciría los costos de transacción para efectuar cotizaciones, pues permite adecuar las formas de pago a una estructura de ingresos inestable, situación que caracteriza a un número importante de trabajadores independientes (trabajo en zonas rurales, aisladas, etc.).

65 Ver Tocornal y Fuentes (2001) y Asociación Gremial de AFP (2002).

66 Ver Mastrángelo (1998).

i.2 Desarrollo de nuevos mecanismos de pago de cotizaciones para independientes

56. Se ha propuesto autorizar nuevos medios de pago de las cotizaciones de independientes, tal como cargos a tarjetas de crédito; cargos a cuentas corrientes bancarias; etc.⁶⁷
57. Desde fechas recientes ya están disponibles sistemas como PREVIRED (empresa creada por las AFP), que permiten pagar las cotizaciones previsionales por internet (tanto de vejez como de salud), con cargo a cuentas corrientes bancarias de los bancos que están en convenio, y está en estudio extenderlo a cargos a tarjetas de crédito (está pendiente solucionar el problema de efectuar el traspaso de fondos el mismo día que el cotizante solicita la transacción a PREVIRED, lo que no ha sido posible concretar con las tarjetas de crédito).
58. En esta materia, el paso más sustancial que se ha propuesto es el de establecer convenios con instrumentos de cobertura extendida en los estratos socioeconómicos medios y bajos, tal como las tarjetas de crédito y bancos de las grandes cadenas de tiendas (como Falabella, Almacenes París y Ripley, entre otras), y que se puedan efectuar cargos por montos convenidos a éstas tarjetas, actuando como ente recaudador PREVIRED para transferir los fondos desde estas tarjetas a la cuenta de capitalización individual.

Sin embargo, en nuestra opinión, ésta propuesta tiene una debilidad fundamental cual es que no hace sentido endeudarse para financiar una pensión que después se destinará -en parte- a pagar dicha deuda (más aún cuando ésta deuda es relativamente cara).

i.3 Centralización de la recaudación de cotizaciones de independientes

59. Se ha propuesto formar una única entidad centralizada recaudadora de cotizaciones previsionales, con el objeto de aprovechar de mejor manera economías de escala en el proceso de recaudación y aumentar el número de oficinas en zonas poco pobladas y aisladas (por la vía de otorgarle el monopolio de la recaudación de todas las cotizaciones previsionales, lo que le asegura un nivel de actividad alto, incluso en zonas poco pobladas)⁶⁸.
60. Entre las variantes que puede presentar la propuesta, y considerando, entre otros aspectos, lo que demoraría materializarla, más que oficinas físicas centralizadas de recaudación, parece interesante potenciar un sistema centralizado de recaudación que aproveche las nuevas tecnologías informáticas para reducir los costos de transacción y facilitar las operaciones de personas en distintas ubicaciones geográficas.

67 Ver Mastrángelo (1998); The World Bank (2001); Tocornal y Fuentes (2001); y Asociación Gremial de AFP (2002).

68 Ver Arenas y Hernández (2001).

iv. Recaudación unificada de las cotizaciones previsionales de independientes

61. La propuesta consiste en incluir en una sola planilla las cotizaciones y aportes previsionales para pensiones, salud y seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
62. Sin embargo, los trabajadores independientes no están cubiertos por el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Además, las cotizaciones para pensiones y salud la pueden realizar en una sola planilla, ya que la AFP puede actuar como recaudadora de la cotización de salud, tanto para las ISAPRE como para FONASA. Por lo anterior, se estima que, en lo que respecta a los trabajadores independientes, no es necesario introducir innovaciones en esta materia.
63. En este mismo sentido, la empresa PREVIRED ya permite realizar las cotizaciones previsionales de salud y vejez con transacciones vía internet desde cuentas corrientes de bancos y, como hemos dicho, está en proyecto extenderlo a cargos a tarjetas de crédito.
64. Las propuestas anteriores no tienen efectos directos sobre el presupuesto público. Por otra parte, tampoco deberían resultar muy controvertidas desde el punto de vista político pues la mayor parte de ellas se refiere a cuestiones operativas y de procedimiento que no involucran recursos fiscales ni transferencias entre distintos grupos de la población.

j. Puntaje para postular al Subsidio Habitacional para trabajadores independientes que hagan cotizaciones previsionales.

65. Se ha propuesto que el sistema de puntaje para el Subsidio Habitacional incorpore un premio para los trabajadores independientes con continuidad en sus cotizaciones previsionales⁶⁹.
66. Si se excluye a los trabajadores dependientes, esta propuesta introduciría un elemento de discriminación en el sistema para acceder al Subsidio Habitacional. Por otra parte, si también se premia a los trabajadores dependientes con continuidad de cotizaciones, y el resto de los puntajes son iguales, prácticamente todas las asignaciones caerían en este segmento, perjudicando al segmento de trabajadores más pobre, que incluye a una proporción significativa de independientes. Por lo anterior, se estima que la propuesta sería incompatible con la orientación básica de este subsidio.
67. La propuesta no tiene un impacto directo sobre el presupuesto público pues se debería traducir, principalmente, en un cambio en la distribución del subsidio habitacional, pero no en un cambio en el gasto total en este programa. Sin embargo, es muy posible que la propuesta sea cuestionada políticamente por el elemento de

69 Ver Tocornal y Fuentes (2001); y Asociación Gremial de AFP (2002). La propuesta ha sido presentada solo en términos generales sin que exista una descripción detallada de la misma y de los procedimientos por los cuales podría ponerse en práctica.

discriminación que contiene y que resulta contrario al objetivo de focalización del subsidio en los más pobres.

k. Autorizar cotizaciones a terceros

68. Para rebajar de su base imponible las cotizaciones para pensiones, un trabajador (tanto dependiente como dependiente) sólo puede realizar cotizaciones para pensiones a una cuenta que tiene que estar a su nombre.

Se ha propuesto autorizar que se rebaje de la base imponible las cotizaciones para pensiones a cuentas que pertenezcan a terceros. Específicamente, en el caso de trabajadores casados, se ha propuesto autorizar el pago de cotizaciones para la esposa. El límite exento de impuestos total seguiría siendo de 60 UF mensuales⁷⁰.

La propuesta permitiría extender la cobertura a las mujeres que no pueden percibir ingresos por dedicarse a las labores del hogar, o que trabajan en forma discontinua o estacional como, por ejemplo, las trabajadoras temporeras de faenas agrícolas.

69. Se estima que esta propuesta no podría limitarse a los trabajadores independientes sin incurrir en una importante inequidad, por lo que debería hacerse extensiva a todos los trabajadores, e incluso jubilados que eventualmente sigan cotizando en carácter voluntario.

Por otra parte, la propuesta podría tener un costo fiscal significativo pues se crean incentivos para que el trabajador divida el monto que tiene que cotizar (o que puede cotizar voluntariamente), para así maximizar el monto de las Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado que recibe su grupo familiar. Por ejemplo, un trabajador que cotiza actualmente un monto equivalente a 2,1 cotizaciones mínimas, podría cotizar por su esposa y obtener 2 Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado. Esto incrementaría el número de beneficiarios de Pensión Mínima, y generaría un mayor costo para el Fisco.

La situación previsional de las mujeres es un tema que está despertando un interés creciente de la población. Desde esta perspectiva, la propuesta resulta atractiva. Por la misma razón, y en nuestra opinión, ella debería reformularse en términos más amplios; en particular, es necesario pensar en soluciones previsionales para el caso de mujeres que se han marginado, temporal o permanentemente de la fuerza de trabajo con el objeto de asumir el cuidado de la familia, y que, en caso de nulidad o divorcio, queden eventualmente desprotegidas económicamente, por no tener derecho a beneficios previsionales ni tener la capacidad de reinserirse en el mundo laboral. Estas soluciones deben considerar la posibilidad que el esposo (o conviviente) haga cotizaciones previsionales en nombre de su esposa (o conviviente), y también la posibilidad que, en caso de nulidad o divorcio, el saldo de la cuenta individual (que es parte del patrimonio del trabajador), se pueda dividir entre las partes al igual que todo

70 Ver Arenas (2001); Tocornal y Fuentes (2001); y Asociación Gremial de AFP (2002)

el resto del patrimonio conyugal, en acuerdo de las partes y siempre que se mantenga su propósito (financiamiento de pensiones).

m. Autorización para retiros anticipados de fondos desde la cuenta de capitalización individual

70. Se ha propuesto autorizar a los cotizantes para que retiren, antes de pensionarse por edad, una pequeña parte del fondo acumulado siempre que, a lo largo de su período de cotización, hayan logrado alcanzar montos de ahorro que permitan efectuar estos retiros sin afectar en forma importante la tasa de reemplazo. Concretamente, se plantea autorizar retiros del 5% del fondo acumulado a los 45 y 55 años de edad siempre que, a esas edades, el fondo acumulado permita financiar pensiones superiores al 70% del salario, considerando el promedio de las rentas de los últimos 6 años⁷¹.
71. Una propuesta similar se ha hecho para el Perú⁷². Esta propuesta se basa en hacer variable la tasa de cotización en función del ciclo de vida del trabajador y permitir dos retiros anticipados si el fondo acumulado lo permite sin reducir la tasa de reemplazo bajo ciertos niveles.
72. La propuesta intenta disminuir los costos de la iliquidez del ahorro previsional que, tal como veíamos con anterioridad, podría ser una razón principal de la baja demanda por cobertura de los independientes.

Sin embargo, desde la perspectiva de quien esté decidiendo si incorporarse o no al sistema de pensiones, la liquidez del ahorro se alcanzaría en una edad futura relativamente lejana en la cual, además, este atributo del ahorro resulta menos relevante.

Por otra parte, el sistema de pensiones ya contempla la alternativa de retiro anticipado bajo condiciones que son, eventualmente, más fáciles de cumplir que las condiciones que se proponen para retirar fondos, razón por la cual la propuesta parece poco efectiva.

73. La propuesta no tiene un impacto fiscal directo. Sin embargo, en caso que los supuestos no se cumplan y el fondo acumulado no sea, en definitiva, suficiente para financiar pensiones superiores a la mínima, el gasto en el programa de pensiones mínimas aumentaría. Por otra parte, muy posiblemente ella tenga buena “recepción política” inicial aunque, por su limitado impacto práctico, es también probable que no cuente con apoyo sostenido en el tiempo.

71 Ver Tocornal y Fuentes (2001).

72 Ver Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones del Perú (2000). También, y con el mismo objetivo, en Chile se ha propuesto dar mayor liquidez al ahorro previsional voluntario.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Durante los últimos años se ha acumulado una importante cantidad de estudios empíricos que ayudan a entender mejor el origen de la baja cobertura previsional que muestran los trabajadores independientes del país en comparación a los dependientes. Las principales conclusiones de esta literatura son las siguientes:
 - i. La baja cobertura refleja las preferencias de este grupo de trabajadores, ya sea por consumo presente, o por otras formas de ahorro distintas al ahorro en un plan contributivo de pensiones.
 - ii. Los principales factores que afectan la demanda de los independientes por cobertura previsional (distintos a la inevitable iliquidez del ahorro) no están, en general, relacionados a las características más específicas del programa de pensiones, sino que a condiciones económicas, demográficas y sociales de carácter más general, y al diseño de otras políticas económicas (en particular, las referidas al mercado laboral). Entre los factores con mayor influencia sobre la demanda por cobertura destacan:
 - Nivel y estabilidad del ingreso;
 - Características del empleo (formal vs informal);
 - Nivel de educación;
 - Nivel de salario mínimo.
 - iii. Los factores que sí están relacionados a las características de la política previsional y que tienen mayor influencia sobre la cobertura de los independientes serían:
 - Restricciones de liquidez;
 - Nivel de tasa de cotización;
 - Interacción entre programa de pensiones y otros programas sociales (en particular, salud, pensiones asistenciales y asignación familiar).
2. Las conclusiones anteriores tienen algunas consecuencias de importancia para el diseño de una política cuyo objetivo sea aumentar la cobertura de los independientes:
 - La cobertura estaría determinada principalmente por condiciones de demanda y no por eventuales restricciones en la oferta de protección previsional.
 - Dado que muchas de las condiciones económicas, demográficas y sociales con mayor impacto sobre la cobertura de los independientes no se pueden modificar drásticamente de un momento a otro, incluso con las políticas más adecuadas, en general los cambios en los niveles de cobertura se manifestarán en forma gradual a través del tiempo.
3. Tal como señalamos con anterioridad, si la demanda voluntaria por pensiones de los trabajadores independientes es inferior al objetivo social, y no existe acciones de política que puedan incrementar sustantivamente y en el corto plazo el interés de este

grupo por obtener cobertura, la alternativa sería establecer la obligatoriedad de afiliación, tal como hoy se exige a los trabajadores dependientes.

Sin embargo, también advertimos que imponer el mandato previsional a los independientes podría tener algunos costos sociales, los que se originarían principalmente como resultado de la caída en los niveles de consumo e inversión de los trabajadores independientes más pobres y con ingresos más variables, quienes tienen menores posibilidades de acceso al crédito y que dan mayor valor a la liquidez del ahorro. Por lo mismo, el mandato previsional a los independientes, aunque podría llevar a un aumento de la cobertura previsional entre este grupo de trabajadores, muy posiblemente sea una medida impopular.

4. Existen también otros cambios regulatorios, que se podrían adoptar con o sin mandato previsional para los independientes, y que, en nuestra opinión, contribuirían a dar una solución gradual al problema de la cobertura.

En particular, parece posible introducir algunos incentivos específicos para que los independientes demanden cobertura previsional. Entre las distintas propuestas analizadas, las que parecen más atractivas, tanto por su potencial impacto como por no tener otros posibles efectos negativos, son:

- Igualar el régimen tributario para las cotizaciones previsionales de independientes y dependientes.
- Subsidiar las cotizaciones de independientes (y dependientes) más pobres (que no están sujetos a impuestos a la renta).
- Extender el beneficio de asignación familiar a independientes.
- Modificar el problema de pensiones mínimas estableciendo una gradiente para el valor de esta pensión en función del número de años cotizados.
- Eliminar las diferencias en las condiciones de cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia entre dependientes e independientes.
- Autorizar el pago de cotizaciones previsionales con cargo a la cuenta de ahorro voluntario a los independientes (a través de un mandato a la AFP).

Sin embargo, es necesario insistir que no se debe esperar un impacto significativo de éstos cambios sobre los niveles de cobertura.

5. Finalmente, es muy probable que la discusión sobre las distintas formas para aumentar la cobertura deje en evidencia un conflicto de objetivos fiscales, ya que mientras mayor sea el éxito de las medidas que se implementen, mayor será el impacto fiscal de las mismas.
-

REFERENCIAS

1. Arenas de Mesa, Alberto: "Cobertura Previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector público". *Serie Financiamiento del Desarrollo N°105*, CEPAL (Diciembre, 2002).
2. Arenas de Mesa, Alberto; Hernández S., Hector: "Análisis, Evolución y Propuestas de Ampliación de la Cobertura del Sistema Civil de Pensiones en Chile". En *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Fabio Bertranou, Editor. OIT (2001).
3. Arenas de Mesa, Alberto; Behrman, Jere; Bravo, David: "Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System". *University of Michigan Retirement Research Center, Working Paper 2004-077* (Febrero, 2004)
4. Asociación Gremial de AFP: "Los Trabajadores Independientes y la Previsión" (Julio, 2002).
5. Basch, Miguel; Paredes, Ricardo: "Are there dual labor markets in Chile?". *Journal of Economic Development* (Agosto, 1996).
6. Barr, Abigail; Packard, Truman: "Revealed Preference and Self Insurance: Can We Learn from the Self Employed in Chile?" *Policy Research Working Paper N° 2754*, The World Bank (2002).
7. Centro de MicroDatos : "Encuesta de Historias Laborales y Seguridad Social" (Universidad de Chile, 2004)
8. Chamorro, Claudio: "La cobertura del sistema de pensiones chileno". *Tesis de Grado N° 107*, Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile (Julio, 1992)
9. Colina, Jorge; Ronconi, Lucas; Tomasi, Mariano: "Problemas para la Expansión del Grado de Cobertura en el Sistema Reformado de Pensiones Argentino". *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - CEDI*. (Agosto, 2002).
10. Corbo, Vittorio; Schmidt-Hebbel, Klaus: "Efectos Macroeconómicos de la Reforma a las Pensiones en Chile". En *Resultados y Desafíos de las Reformas a las Pensiones*, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (Octubre, 2003)
11. Edwards, Sebastián; Cox-Edwards, Alejandra: "Social Security Privatization Reform and Labor Markets: The Case of Chile". Working paper N° 8924, National Bureau of Economic Research (May, 2002).
12. Gana C., Pamela: "Las Pensiones no Contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS)". En *Pension no Contributivas y Asistenciales*. Editado por Fabio Bertranou, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken, Oficina Internacional del Trabajo (2002)

13. Gill, Indermit; Packard, Truman; Yermo, Juan: *Keeping the promise of old age income security in Latin America*. Regional Studies Program, The Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Region, The World Bank (Revised Draft, November, 2003).
14. Gillion, Colin; Turner, John; Bailey, Clive; Latulippe, Denis (Eds.): *Social Security Pensions. Development and Reform*. International Labour Office (2000).
15. Holzmann, Robert; Packard, Truman: "Extending coverage in multi-pillar pension systems: constraints and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda". Trabajo preparado para la Conferencia *New Ideas about Old-Age Security*. The World Bank (septiembre, 1999)
16. James, Estelle: "Coverage under old age security programs and protection for the uninsured -What are the issues?". *Paper presented at Inter-American Development Bank Conference on Social Protection* (Febrero, 1999)
17. Liendo V., Felipe: "Decisión de afiliación y cotización en el sistema de AFP chileno en individuos con libertad de elección". *Tesis para optar al Título de Ingeniero Civil Industrial y al Grado de Magister en Economía Aplicada*. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile (Enero, 2003)
18. Mastrángelo, Jorge: "La experiencia chilena en materia de cobertura", en *América Latina Seguridad Social y Exclusión*. Gobierno de Costa Rica (1998).
19. Mesa-Lago, Carmelo: "La Seguridad Social y el Sector Informal". *Investigaciones Sobre Empleo N° 32*. PREALC (1990).
20. Mesa-Lago, Carmelo; Bertranou, Fabio: "*Manual de Economía de la Seguridad Social*". CLAEH (1998)
21. Packard, Truman: "¿Is There a Positive Incentive Effect from Privatizing Social Security? A Panel Analysis of Pension Reforms in Latin America". *Department of Economics, University of Oxford*. (2001).
22. Packard, Truman: " Pooling, Savings and Prevention Mitigating the Risk of Old Age Poverty in Chile". *Policy Research Working Paper 2049, The World Bank* (May, 2002).
23. Palacios, Robert; Pallarés-Miralles, Montserrat: "International Patterns of Pension Provision". *Social Provision Discussion Paper N° 0009*, The World Bank (April, 2000).
24. Prieto-Valdés, Salvador: "Social Security Coverage in Chile, 1990-2001". Catholic University of Chile – The World Bank. *Background paper for regional study on Social Security Reform* (2002).

25. Reynaud, Emmanuel: "The extension of social security coverage: the approach of the International Labour Office". *ESS Paper N°3*, International Labour Organization (2002).
26. Sprenger, Pablo: "Análisis del sistema previsional para trabajadores temporeros". Trabajo preparado para la Fundación Jaime Guzmán (abril, 2003)
27. Superintendencia de Administradoras de Fondos de pensiones: *El Sistema Chileno de Pensiones*. (Quinta Edición. Noviembre, 2002)
28. Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones del Perú: "Ampliación de la Cobertura Previsional en el SPP: El Caso de los Trabajadores Independientes". *Revista Internacional de Fondos de Pensiones* (Noviembre, 2000).
29. The World Bank: "Coverage. The scope of protection in retirement income systems" *World Bank Pension Reform Primer* (2001).
30. Tocornal, Manuel Antonio; Fuentes, Roberto: "Cobertura Previsional: Análisis para incorporar a los trabajadores independientes al sistema de AFP". (2001).
31. Torche, Arístides; Wagner, Gert:
 - "Seguridad Social: venta atada, asignación de recursos y gasto fiscal". *Documento de Trabajo N° 138*, Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile (1991).
 - "Previsión Social: Valoración Individual de un Beneficio Mandatado". *Cuadernos de Economía N° 103*. (Diciembre, 1997).
32. Uthoff, Andras: "Problemas de cobertura en los sistemas de capitalización". Presentación en el Seminario AIOS-FIAP, "*Regulación de los Sistemas de Pensiones de Capitalización: Visiones de los sectores público y privado*". Lima, Perú (Diciembre, 2002).

ANEXOS

Anexo 1

Cobertura de los independientes en otros programas de seguridad social

a. Salud

1. El requisito básico para acceder a las prestaciones de salud del sistema estatal (FONASA) es tener la calidad de afiliado o de beneficiario.

La calidad de afiliado la tienen:

- los trabajadores dependientes de los sector público y privado;
- los trabajadores independientes que coticen en cualquier régimen previsional;
- las personas que coticen en cualquier régimen previsional en calidad de imponentes voluntarios;
- las personas que gocen de pensión previsional de cualquier naturaleza o de subsidio por incapacidad laboral o por cesantía.

Es requisito también para gozar de los beneficios de este régimen, que el afiliado efectúe al Fondo Nacional de Salud (FONASA) una cotización equivalente al 7% de sus remuneraciones imponibles, destinadas a financiar las prestaciones de salud.

2. En el caso de las ISAPRES, al igual que en el sistema estatal, es requisito para tener derecho los beneficios que el cotizante declare y pague la cotización legal para salud o la superior que hubiere convenido con la ISAPRE en los plazos y condiciones establecidos en la Ley N° 18.933.

b. Asignación Familiar

3. Este beneficio consiste en una prestación en dinero, complementaria del salario, que se paga por cada carga familiar reconocida como tal por la legislación vigente.

Los independientes son beneficiarios de asignación familiar siempre que estén en alguna de las siguientes situaciones:

- ✓ Que estén afiliados a un régimen de previsión que, al 1 de enero de 1974, contemplara entre sus beneficios el de la asignación familiar;
- ✓ Que estén acogidos a los regímenes de subsidios por incapacidad laboral, por accidente del trabajo o enfermedad profesional o por cesantía;
- ✓ Que sean pensionados de cualquier régimen previsional;
- ✓ Que sean beneficiarios de pensión de viudez y la madre de los hijos no matrimoniales del trabajador o pensionado, en goce de pensión especial de conformidad con lo dispuesto en los artículos N° 24 y N° 45 de las leyes N° 153.386 y N° 16.711, respectivamente;

- ✓ Que tengan menores a su cargo en virtud de lo establecido en el N° 4 del Art. 29 de la Ley N° 16.618;

c. *Subsidio y seguro de cesantía*

4. El *subsidio de cesantía* es una prestación de carácter pecuniario cuyo propósito es proteger a los trabajadores desempleados, proporcionándoles apoyo económico mientras dure su inactividad y por un lapso máximo fijado por ley.

Son beneficiarios del régimen de subsidio de cesantía los trabajadores dependientes y los independientes afiliados al Instituto de Normalización Previsional que efectúen cotizaciones como taxistas no propietarios y artistas de acuerdo con las leyes N° 15.722 y 15.478, respectivamente.

5. El *seguro de cesantía* (Ley N° 19.728 de mayo, 2001) cubre sólo a los trabajadores con contrato de trabajo (indefinido) o a plazo fijo. Por lo tanto, los trabajadores independientes no están cubiertos por éste beneficio.

2. Independientes en el INP: Tasas de cotización

COTIZANTES INDEPENDIENTES Y VOLUNTARIOS INP

CAJA DE ORIGEN	TIPO TRABAJADOR	RENDA IMPONIBLE	TASA COTIZACIÓN	
EX SERVICIO SEGURO SOCIAL	Imponentes Voluntarios	$IM \leq RI \leq 3IM$	Fondo de Pensiones	18,84%
			Fondo de Salud	7,00%
			Total	25,84%
	Imponentes Independientes Régimen General	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones	11,00%
			Fondo de Salud	7,00%
			Total	18,00%
EX EMPART	Imponentes Voluntarios	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones y Revalorización	20,70%
			Desahusio	1,14%
			Fondo de Salud	7,00%
			Total	28,84%
	Imponentes Independientes			
	Artistas	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones y Revalorización	11,00%
		Desahusio	1,35%	
		Retiro	6,00%	
		Fondo de Salud	7,00%	
		Total	25,35%	
	Conductores autos alquiler	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Jubilación	5,50%
			Desahusio	1,35%
			Revalorización de Pensiones	2,00%
			Retiro	10,00%
			Fondo de Salud	7,00%
			Total	25,85%
EX CANAEMPU	Imponentes Voluntarios			
	Empleados Públicos	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones	18,62%
			Fondo de Salud	7,00%
		Total	25,62%	
	Periodistas	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones	16,04%
			Fondo de Salud	7,00%
			Total	23,04%
EX CAJA DE EMPLEADOS MUNICIPALES	Imponentes Voluntarios	última renta como imponentes obligados	Fondo de Pensiones	21,51%
			Fondo de Salud	7,00%
			Total	28,51%
EX CAJAS BANCARIAS EX CAPREBECH	Imponentes Voluntarios	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones, Revalorización Pensiones, Asignación por Muerte e Indemnización por Muerte.	15,61%
			Fondo de Salud (*)	7,00%
			Total	22,61%
EX C.B.P.	Imponentes Voluntarios	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones, Revalorización Pensiones, Asignación por Muerte e Indemnización por Muerte.	23,16%
			Desahusio	1,12%
			Fondo de Salud (*)	7,00%
			Total	31,28%
EX CAPREMER	Imponentes Independientes			
	Agentes de Cabotaje	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones y Revalorización	25,33%
			Fondo de Salud (*)	7,00%
			Total	32,33%
	Agentes Generales de Aduana	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones y Revalorización	25,58%
			Desahusio	4,00%
			Fondo de Salud (*)	7,00%
			Cotización Adicional Ley N°16.744 si no cotiza en mutual	2,55%
			Cotización Básica Ley N°16.744 si no cotiza en mutual	0,90%
			Total	40,03%
EX CAJA HIPICA	Imponentes Voluntarios	última renta como imponentes obligados	Fondo de Pensiones	19,35%
			Fondo de Salud	7,00%
			Total	26,35%
	Imponentes Independientes	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones y Revalorización	12,00%
		Fondo de Salud	7,00%	
		Seguro Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales		
		Tasa Básica		0,90%
		Tasa Adicional		
		Jinetes		3,40%
		Preparadores, herradores y ayud. herradores		1,70%

(*) Sólo si cotiza en Fonasa

3. Independientes en el INP: Beneficios

COTIZANTES INDEPENDIENTES Y VOLUNTARIOS INP

CAJA DE ORIGEN	TIPO TRABAJADOR	RENTA IMPONIBLE	TASA COTIZACION
EX SERVICIO SEGURO SOCIAL	Imponentes Voluntarios	$IM \leq RI \leq 3IM$	Fondo de Pensiones 18,84% Fondo de Salud 7,00% Total 25,84%
	Imponentes Independientes Régimen General	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones 11,00% Fondo de Salud 7,00% Total 18,00%
EX EMPART	Imponentes Voluntarios	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones y Revalorización 20,70% Desahusio 1,14% Fondo de Salud 7,00% Total 28,84%
	Imponentes Independientes Artistas	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones y Revalorización 11,00% Desahusio 1,35% Retiro 6,00% Fondo de Salud 7,00% Total 25,35%
	Conductores autos alquiler	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Jubilación 5,50% Desahusio 1,35% Revalorización de Pensiones 2,00% Retiro 10,00% Fondo de Salud 7,00% Total 25,85%
EX CANAEMPU	Imponentes Voluntarios		
	Empleados Públicos	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones 18,62% Fondo de Salud 7,00% Total 25,62%
	Periodistas	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones 16,04% Fondo de Salud 7,00% Total 23,04%
EX CAJA DE EMPLEADOS MUNICIPALES	Imponentes Voluntarios	última renta como imponentes obligados	Fondo de Pensiones 21,51% Fondo de Salud 7,00% Total 28,51%
EX CAJAS BANCARIAS EX CAPREBECH	Imponentes Voluntarios	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones, Revalorización Pensiones, Asignación por Muerte e Indemnización por Muerte. 15,61% Fondo de Salud (*) 7,00% Total 22,61%
EX C.B.P.	Imponentes Voluntarios	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones, Revalorización Pensiones, Asignación por Muerte e Indemnización por Muerte. 23,16% Desahusio 1,12% Fondo de Salud (*) 7,00% Total 31,28%
EX CAPREMER	Imponentes Independientes		
	Agentes de Cabotaje	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones y Revalorización 25,33% Fondo de Salud (*) 7,00% Total 32,33%
	Agentes Generales de Aduana	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones y Revalorización 25,58% Desahusio 4,00% Fondo de Salud (*) 7,00% Cotización Adicional Ley N°16.744 si no cotiza en mutual 2,55% Cotización Básica Ley N°16.744 si no cotiza en mutual 0,90% Total 40,03%
EX CAJA HIPICA	Imponentes Voluntarios	última renta como imponentes obligados	Fondo de Pensiones 19,35% Fondo de Salud 7,00% Total 26,35%
	Imponentes Independientes	$IM \leq RI \leq 60UF$	Fondo de Pensiones y Revalorización 12,00% Fondo de Salud 7,00% Seguro Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales 0,90% Tasa Básica 3,40% Tasa Adicional Jinetes 1,70% Preparadores, herradores y ayud. herradores

4. Pensiones Mínimas en el sistema de AFP

Valor de las Pensiones Mínimas

Beneficio	Monto Mensual
Vejez e Invalidez	
Pensionados Menores de 70 años	\$ 75.211,30
Pensionados Mayores de 70 años	\$ 82.237,76
Sobrevivencia (1)	
<i>(Pensionados menores de 70 años)</i>	
Viudez y Viudo Inválido Total sin hijos con derecho a pensión	\$ 75.211,30
Viudez y Viudo Inválido Total con hijos, madre viuda y padre inválido	\$ 63.929,63
Orfandad	\$ 11.281,70
Madre o Padre del causante	\$ 40.826,04
Viudo inválido parcial, sin hijos con derecho a pensión	\$ 69.966,70

(1) Pensiones mínimas de sobrevivencia garantizadas por el Estado más los incrementos y bonificaciones de las leyes N°19.403; N° 19.539; y N° 19.578. Existe pensiones mínimas para otros grupos).