



NOTAS DE PENSIONES

No. 43 – Marzo 2020

Mecanismos para dar protección para pensiones a los trabajadores independientes

Resumen Ejecutivo

Los trabajadores independientes representan un porcentaje importante del total de trabajadores de América Latina. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para 2017-2018, constituyen en torno al 40% del total de trabajadores, alcanzando en algunos países cifras superiores al 50% (Colombia, Perú, Honduras y Bolivia). Por ello, su incorporación a los sistemas de pensiones es crucial, de modo que puedan recibir idealmente la misma protección durante su vejez que los trabajadores dependientes.

La evidencia existente justifica la obligatoriedad de cotizar a los sistemas de pensiones. A modo de ejemplo, en los casos de México y Perú, solo el 2,1% y 6,5% del total de trabajadores independientes realizó aportes al sistema privado de pensiones en 2018. Mientras tanto, en Uruguay donde su contribución es obligatoria, se estima que un 26% de los trabajadores independientes realizaron aportes al sistema previsional en 2011¹.

A pesar de los esfuerzos de los distintos países por incorporar a los trabajadores independientes (Colombia y Perú), las presiones políticas han primero dificultado legislar y luego materializar la entrada en vigencia de la norma que los obliga a cotizar. FIAP considera crucial la incorporación de este conjunto de trabajadores a los sistemas de pensiones. En ese sentido, se debiese obligar a cotizar solo a aquellos trabajadores independientes con capacidad contributiva. En el caso de los trabajadores independientes de bajos ingresos, lo más adecuado es que estén cubiertos por programas no contributivos financiados con recursos provenientes de impuestos.

Existen otras vías para darles protección para pensiones a los trabajadores independientes, distintas de incorporarlos en forma obligatoria a los sistemas de pensiones. Entre dichas propuestas se encuentran distintos mecanismos para incentivar el ahorro de largo plazo en este segmento, tales como: (i) Implementar mecanismos simplificados de ahorro e incentivos tributarios, junto con estrategias de educación financiera y previsional, para los independientes con capacidad contributiva; (ii) Vincular la cotización al sistema de pensiones con las declaraciones de impuestos y aprovechar instancias de formalización para cotizar (por ejemplo, en actividades que deben pedir permisos municipales, puede establecerse que el permiso está sujeto al pago de cotizaciones previsionales); (iii) Llevar a cabo intervenciones conductuales para incrementar el ahorro para la vejez, que combinen la inscripción automática a programas de ahorro, el incentivo a la elección activa y mecanismos de compromiso, la simplificación de las decisiones, los recordatorios simples, y el ofrecimiento de incentivos (subsídios focalizados o mayor liquidez del ahorro); y (iv) Establecer innovaciones financieras (nuevos productos que se adaptan a las necesidades de los trabajadores independientes²) y tecnológicas (innovaciones que disminuyen los costos de transacción mediante, por ejemplo, el uso de teléfonos móviles o nuevas aplicaciones digitales, permitiendo el ahorro en el mismo lugar donde los trabajadores independientes cobran por sus servicios, consumen, o les pagan a prestadores de servicios).

¹ Este resultado también puede ser consecuencia de otros factores relevantes que incentivan la cotización de independientes o permiten tener un mejor control sobre ellos. En Uruguay, entre los primeros factores pueden estar beneficios de corto plazo de asignación familiar, subsidios y seguros por enfermedad y prestaciones de maternidad que entrega el BPS o la creación del mono tributo para empresas y,

entre los segundos, la gran cantidad de información de los ciudadanos que maneja el BPS y la amplitud de sus funciones y cruce de información con otras entidades.

² Por ejemplo, se puede pensar en un sistema de ahorro automático diseñado para un trabajador independiente, que sea condicional al valor de sus ingresos y que evite que se hagan retiros cuando los saldos sean muy bajos.

¿Quiénes son los trabajadores independientes y cuál es su participación en el empleo total?

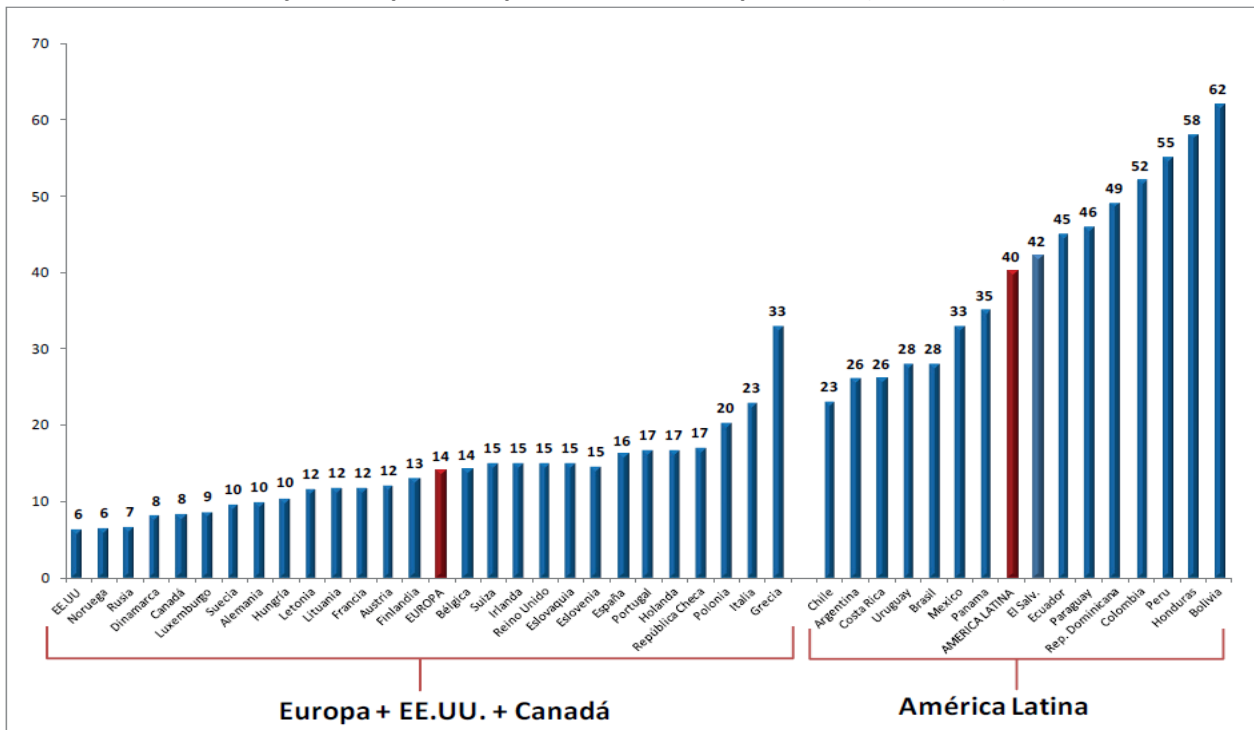
De acuerdo a la Organización internacional del Trabajo (OIT, 1990), los trabajadores independientes son todos aquellos que trabajan por cuenta propia o como empleadores (propietarios de empresas no constituidas en sociedad y en las cuales trabajan ellos mismos).

Según datos de la OIT (2019), la participación del empleo independiente en el empleo total tiene, en general, una correlación negativa con el nivel de desarrollo del país. En efecto, como se muestra en el Gráfico 1, dicha

participación resulta ser significativamente más elevada en los países de América Latina que en los europeos, Estados Unidos y Canadá. El promedio (simple) del grupo Latinoamericano es del 40%, mientras que el del segundo (Europa + EE.UU. + Canadá) es del 14%.

Mientras que en Estados Unidos solo un 6% de los trabajadores se desempeña de manera independiente, en Honduras o en Bolivia este tipo de inserción laboral concentra alrededor del 60% del empleo total.

Gráfico 1
Porcentaje de empleo independiente en el empleo total (2017-2018)



Fuente: OIT (2019).

Los sistemas de pensiones de América Latina están diseñados para trabajadores de los sectores formales asalariados, dejando en general al margen a los trabajadores independientes

Un aspecto primordial del diseño de los sistemas de pensiones de la región, en su origen, radica en que el objeto del aseguramiento previsional lo constituyeron los trabajadores formales asalariados (trabajadores dependientes). Debido a la

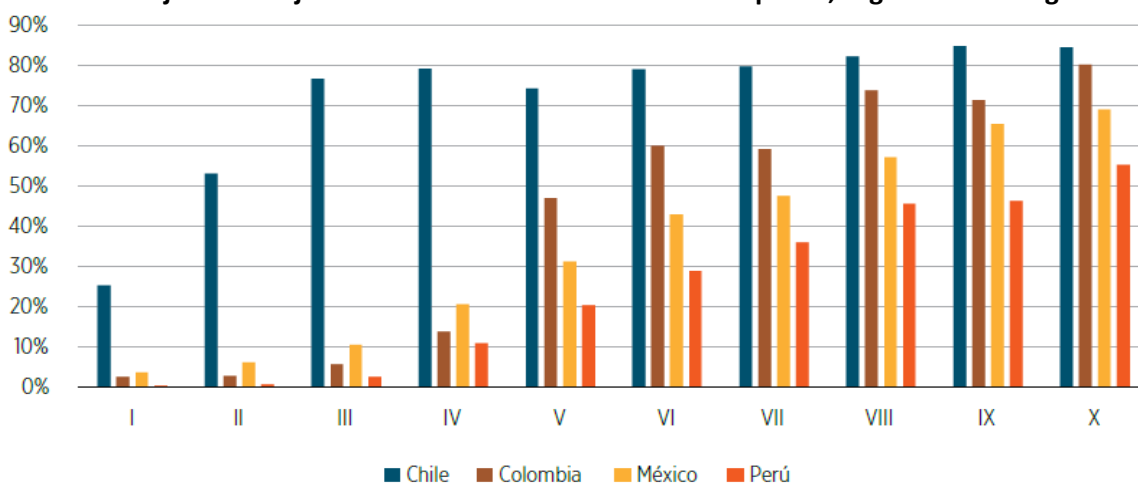
importancia que tiene la categoría de trabajadores independientes en el total del empleo de la región (ver Gráfico 1), existe una creciente preocupación en los distintos países respecto de los mecanismos para brindar protección social a este colectivo de

trabajadores que muchas veces se encuentra excluido de los sistemas contributivos de seguridad social.

De acuerdo al BID (2019), dado que los sistemas de pensiones de la región están diseñados para cubrir al trabajo formal asalariado o dependiente, la dinámica de este segmento de los mercados laborales determina los volúmenes de ahorro para el retiro de los sistemas. La existencia de una

escasa generación de trabajo formal en Colombia, México y Perú, se refleja en la baja cobertura de sus sistemas de pensiones. Por ejemplo, de acuerdo a encuestas nacionales, en 2015, el porcentaje de trabajadores que cotizó a un sistema previsional fue del 42% en Colombia, 35% en México, y 25% en Perú (ver Gráfico 2; datos corresponden al porcentaje promedio de los trabajadores que cotizan a un sistema previsional en los distintos deciles de ingreso).

Gráfico 2
Porcentaje de trabajadores formales sobre el total de ocupados, según decil de ingreso



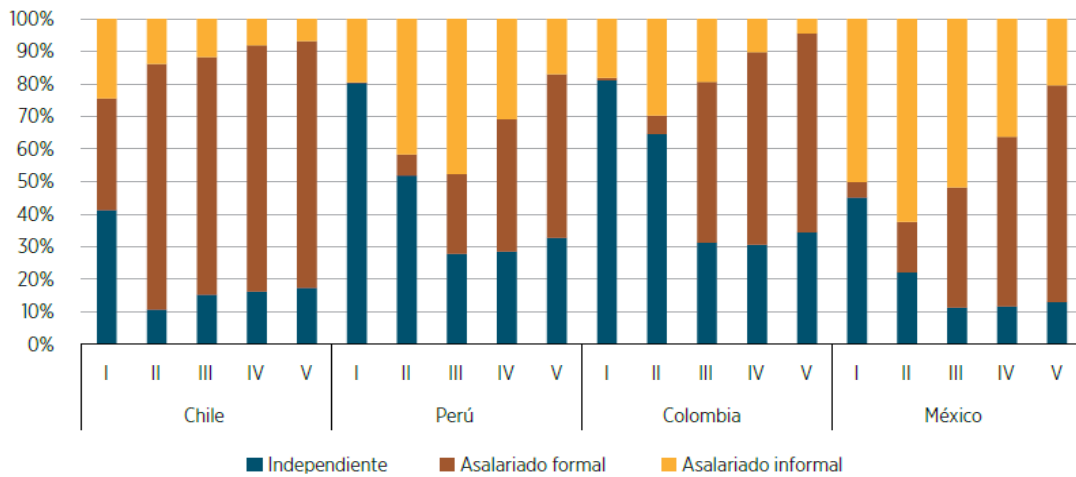
Fuente: BID (2019).

Gran parte de los trabajadores asalariados son informales y la población de menores ingresos trabaja mayoritariamente de manera independiente

Como se puede observar en el Gráfico 3, el empleo asalariado formal es prácticamente inexistente en los cuatro primeros deciles de ingresos en Colombia, México y Perú, pues no supera el 20% de los ocupados. En estos países, la población de bajos ingresos se emplea en trabajos informales en los que no

cuenta con un seguro social. El único caso diferente es Chile, pues la protección contra riesgos (desempleo, accidentes, enfermedades, vejez e invalidez) alcanza a más de la mitad de la población de bajos ingresos.

Gráfico 3
Trabajadores según tipo de ocupación y quintil de ingresos

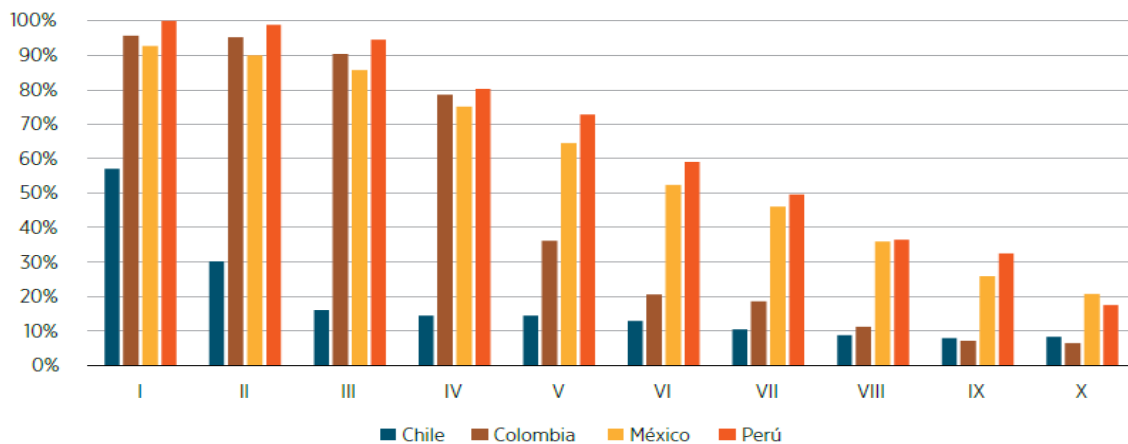


Fuente: BID (2019).

Cerca del 50% de los trabajadores asalariados de México, Perú y Colombia trabajan en la informalidad (para los trabajadores de bajos ingresos, este porcentaje aumenta al 90%; ver Gráfico 4). Ello se puede explicar por el insuficiente capital humano y baja calidad de

la educación de la población de bajos ingresos, que genera una baja productividad y les impide insertarse en trabajos formales y bien remunerados, forzándolos a emplearse en la informalidad.

Gráfico 4
Proporción de trabajadores informales como porcentaje del total de asalariados, por decil de ingreso



Fuente: BID (2019).

Como se puede ver en el Gráfico 5, la población de menores ingresos trabaja, en mayor medida, de manera independiente (cerca del 30% en Chile y México, y más del 60% en Colombia y Perú), en comparación con

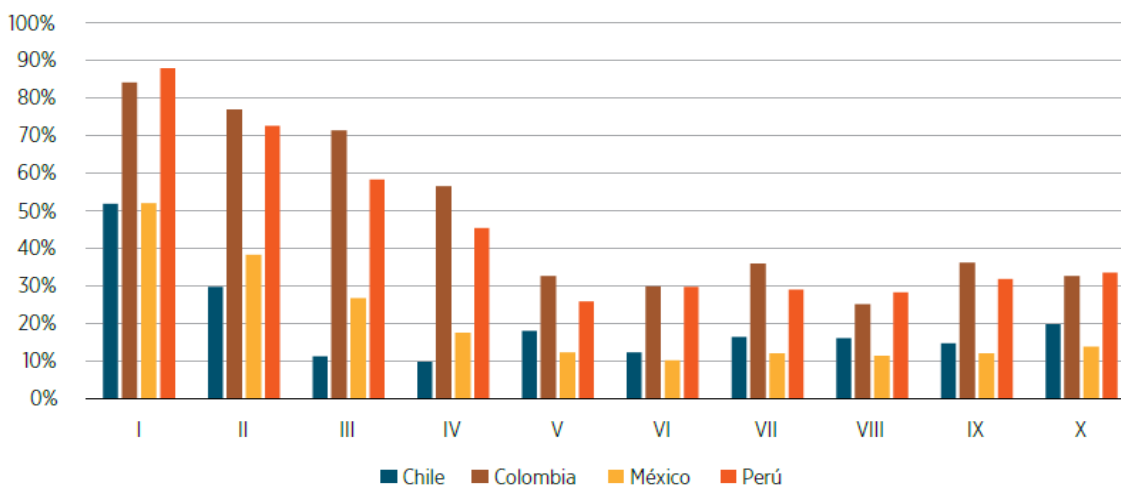
la de mayores ingresos (cerca de 15% Chile y México, y 30% en Colombia y Perú). Esto también se explica porque existen menores niveles de capital humano y productividad entre las personas de bajos ingresos. Los

trabajadores poco productivos reciben menos ofertas de trabajo como asalariados, y, por ende, deciden emplearse por cuenta propia,

aun cuando el valor de su producto y su ingreso laboral sea bajo.

Gráfico 5

Proporción de trabajadores independientes como porcentaje de ocupados, por decil de ingreso



Fuente: BID (2019).

¿Debe obligarse a cotizar a los trabajadores independientes?

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

Sin embargo, los mandatos de aseguramiento y ahorro para la vejez en algunos países excluyen a ciertos grupos que, por sus características laborales, hacen difícil que se

aplique la obligatoriedad de cotizar. Este es el caso de los trabajadores independientes.

Según Bertranou y Vásquez (2006), en los países desarrollados que cuentan con sistemas de pensiones más maduros, se observa que los trabajadores independientes están casi siempre obligados a cotizar, siendo éste el caso de países como Estados Unidos, Canadá³ y Francia⁴.

También es importante señalar que muchos trabajadores transitan entre trabajos dependientes e independientes durante toda su vida laboral. En Chile, por ejemplo, se estima que los individuos pasan, en promedio, 40% de su vida laboral como empleados dependientes, 30% inactivos, 17% como empleados independientes, 8% como empleados sin contrato (informales) y 6%

³<https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/contributions.html>

⁴http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france_independants_en.html

desempleados⁵. Dada esta variabilidad en la condición laboral, existen amplios periodos de tiempo en que los individuos no cotizan al sistema de pensiones. En este contexto, es importante que se obligue e incentive de manera efectiva a los trabajadores independientes a cotizar, pues esto aumenta la cobertura de los sistemas de pensiones, pero sobre todo aumenta la densidad de cotizaciones y el monto de las pensiones.

Quienes defienden la no obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes argumentan que su condición afecta la capacidad de ahorro de los mismos, en especial, para ahorrar en el largo plazo. Esto se debe a varios factores. Primero, existe una fuerte correlación entre tener bajos ingresos

y ser independiente, que se traduce en menos ingresos disponibles, y que, a su vez, limita la capacidad de ahorro (Bertranou y Vásquez, 2006; BID, 2019). Segundo, los trabajadores independientes tienen que enfrentar contingencias, pues no están cubiertos contra riesgos laborales⁶, por lo cual pueden preferir almacenar sus ahorros en fondos líquidos que les permitan enfrentar eventualidades. Y tercero, los ingresos de los trabajadores independientes fluctúan, lo que les dificulta planear y ahorrar. Además, a diferencia de los asalariados, los independientes no tienen un empleador que les descuente un monto de su ingreso laboral de manera automática para destinarlo a su ahorro, siendo muy difícil fiscalizar su adecuada contribución a los sistemas (BID, 2019).

Normativa sobre la obligatoriedad de cotizar de los trabajadores independientes en América Latina

Actualmente, en los países de América Latina con programas de capitalización individual, solo en Uruguay y en Chile (a partir de los honorarios obtenidos en el año 2018), los trabajadores independientes están efectivamente obligados a realizar aportes previsionales de forma tal de garantizarles una protección similar a la de los trabajadores asalariados. En otros países, como Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México y Perú, los trabajadores independientes solo pueden aportar en forma voluntaria al sistema de pensiones. En general, la adhesión voluntaria es muy baja y, por lo tanto, este tipo de trabajadores queda total o parcialmente desprotegido al momento del retiro del mercado laboral. Así lo muestran, por ejemplo, los casos de México y Perú, donde el porcentaje de trabajadores independientes que realizaron cotizaciones previsionales fue de 2,1% y 6,5%⁷ en 2018, respectivamente. En

Costa Rica, además, existe un sistema de cotización voluntario para pensión por medio del sistema de Invalidez, Vejez y Muerte (régimen público de reparto).

En la República Dominicana, los trabajadores independientes no tienen la opción de realizar aportes previsionales ni siquiera en forma voluntaria, ello a pesar de que la Ley 87-01, que introdujo el sistema de capitalización individual, contemplaba la obligatoriedad de participación de los trabajadores independientes en el Régimen Contributivo Subsidiado. Dicho Régimen debiese abarcar a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio al menos iguales al salario mínimo nacional. Sin embargo, este Régimen aún no se encuentra operativo, ante la falta de aprobación del reglamento respectivo (ver Cuadro 1)

⁵ Estimaciones de la Subsecretaría de Previsión Social (2013), sobre la base de historial laboral de la Encuesta de Protección Social 2002, 2004, 2006 y 2009.

⁶ Esto no tiene que ser así necesariamente. Por ejemplo, en Chile la obligatoriedad de cotizar de los

independientes viene con la cobertura de los riesgos laborales.

⁷ Dato referido a los trabajadores independientes que cotizan al Sistema Privado de Pensiones.

Cuadro 1**Obligatoriedad de trabajadores independientes de cotizar al sistema de capitalización individual**

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

Fuente: FIAP, Compilación Regulaciones Comparadas, Cuadro 8.1.

(*) Chile: Desde 2018 los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios cotizan de forma obligatoria en el sistema de seguridad social, destinándose un % de la retención para el pago de la cotización para pensión (aproximadamente 3% de la renta imponible anual en 2018, llegando al 10% en el 2028⁸).

El caso de Chile

En Chile, el 2 de febrero de 2019 comenzó a regir la Ley 21.133, que obliga a los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios, a cotizar en el Sistema de Seguridad Social. El Cuadro 2 resume los principales aspectos de dicha ley.

De acuerdo a información del Instituto Nacional de Estadísticas y de la Superintendencia de Pensiones, en Chile el 27% de los ocupados era independiente en diciembre de 2018, (2.288.371 personas), de los cuales solo el 5,6% (128.959 personas) realizó cotizaciones al sistema de pensiones.

La evolución del número de cotizantes en el sistema de pensiones según tipo de

trabajador para el período 2010-2018 se presenta en el Gráfico 6. Se observa una tendencia positiva en el número total de cotizantes, explicada principalmente por el aumento de los cotizantes dependientes. No obstante, a contar de mediados del 2012 se aprecia un movimiento importante de los cotizantes independientes, que podría ser explicado en parte por la obligatoriedad gradual que se comenzó a aplicar a este grupo de trabajadores. Desde el 2016 en adelante se produce una caída en el número de cotizantes independientes, lo que se puede explicar en parte por el deterioro de la situación económica.

⁸ Este porcentaje depende de si el independiente escoge cotización parcial o total.

Cuadro 2

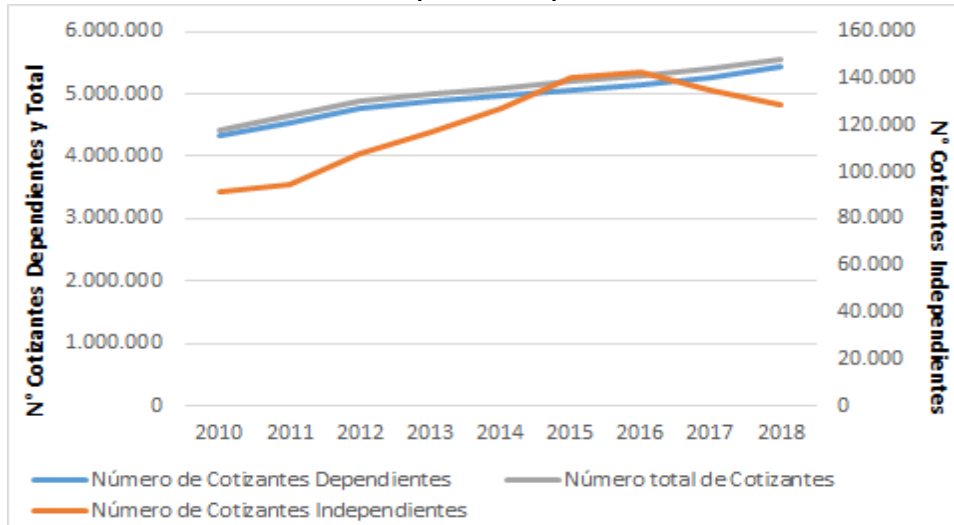
Chile: Características de la obligatoriedad de cotizar a la seguridad social de los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios

1. Se obliga a cotizar para todos los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores que emiten boletas de honorarios por 5 o más Ingresos Mínimos Mensuales en el año calendario (\$1,5 millones) y que tengan menos de 55 años los hombres, y menos de 50 años las mujeres, al 1 de enero de 2018.
2. La Base Imponible sobre la cual se calcularán las cotizaciones para los distintos regímenes de Seguridad Social, será el 80% de la Renta Bruta Anual.
3. La obligación de cotizar para todos los regímenes será anual materializándose en la Declaración Anual de Impuestos de abril de cada año, sobre la base de los ingresos percibidos durante el año anterior. Las cotizaciones obligatorias se pagan con cargo a las retenciones realizadas a los honorarios durante el año anterior por las empresas o instituciones que recibieron los servicios de los trabajadores independientes, y con los aportes que estos últimos efectúen directamente del saldo que pudiese resultar. El pago anual de las cotizaciones en abril de cada año dará cobertura para todos los regímenes previsionales, entre julio del año del pago de las cotizaciones y junio del año siguiente (12 meses). Así, la obligación se inicia en la Declaración Anual de Impuestos del 2019 por las rentas del 2018 dando cobertura desde julio de 2019 hasta junio de 2020.
4. Para cumplir con la obligación de cotizar, la nueva Ley aumentará gradualmente la retención del 10% que afectó a las Boletas de Honorarios en 2019, en un 0,75% por año a partir del 2020, un 1% el noveno año, hasta llegar a 17% en 2028.
5. Se proyecta que con el aumento de la retención del 10% al 17% de los ingresos (21,25% de la renta imponible), los independientes podrán pagar el 100% de las cotizaciones previsionales. Sin embargo, en la transición no será así, de manera que se ha establecido un orden de pago: Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS); Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP); Seguro de Acompañamiento de Niños y Niñas (Ley SANNA); Salud; y Pensiones.
6. Lo anterior permitirá acceder a las prestaciones médicas de Salud, Ley Sanna y ATEP, y a todos beneficios pecuniarios asociados a estas leyes, sobre el 100% de la base imponible, lo que se traduce en: Subsidios por licencias médicas por salud común, maternales, Ley SANNA, ATEP; Pensiones e indemnizaciones generadas por la Ley 16.744 (ATEP); Pensiones cubiertas por el SIS.
7. La cotización para pensiones está al final del orden de los pagos y se irá incrementando gradualmente. Su monto se calculará como la diferencia entre la retención y el pago realizado a los diferentes regímenes previsionales mencionados que las anteceden en el pago. En el año 2019 sólo se cotizó cerca de un 3% de la renta imponible de 2018 para pensión, en el caso de los trabajadores que optaron por cobertura completa (ver punto siguiente). La cotización de pensiones subirá en paralelo al alza de la retención, alcanzando en el décimo año al 10% más la comisión correspondiente a la Administradora de Fondos de Pensiones. Estos trabajadores quedan cubiertos en un 100% desde el primer año en el seguro de I&S, Ley SANNA, ATEP y salud, mientras que el ahorro para pensiones aumenta gradualmente.
8. La nueva ley contempla dos opciones de cobertura: (i) Completa, explicada en el punto anterior; y (ii) Parcial, pensada para quienes no estén en condiciones o no quieran destinar desde el año 2019 el total de su retención de impuestos al pago de cotizaciones previsionales. Esta alternativa transitoria consiste en la posibilidad de cotizar para pensiones y salud por un porcentaje menor de la renta imponible, el que también subirá anualmente, partiendo con cotizaciones sobre el 5% de la renta imponible el primer año, 17% el segundo, hasta llegar a 100% el décimo año, contados desde la publicación de la ley. De esta manera, el primer año se retendrá para pagos de seguridad social el 2,69% de los ingresos por honorarios, devolviendo el 7,31% al trabajador. Cada año aumentará la cotización conforme aumente la retención y el porcentaje devuelto irá bajando. La cobertura para pensiones y salud se calculará sobre la renta imponible sobre la que efectivamente se cotizó, lo que afectará a los beneficios recibidos en estos programas.

Elaboración: FIAP.

Gráfico 6

Chile: Evolución del número de cotizantes en el sistema de pensiones según tipo de trabajador (2010-2018)



Fuente: Elaboración FIAP en base a Superintendencia de Pensiones (Chile).

El caso de Colombia

En Colombia, La Ley 1753 de junio de 2015 señala expresamente que los trabajadores independientes con ingresos mensuales iguales o superiores a un salario mínimo, deben cotizar para la seguridad social sobre una base mínima del 40% del valor mensual de sus ingresos. Sin embargo, a la fecha no se

ejecuta esta obligatoriedad. Además, según el Ministerio del Trabajo, el 44% de los trabajadores gana menos de un salario mínimo mensual, con lo cual quedan excluidos de la obligación de cotizar al sistema previsional.

El caso de Perú

En Perú, de acuerdo al BID (2019), con el objetivo de incentivar la participación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, en septiembre de 2013 se aprobó la Ley 30.082, que introducía la obligatoriedad de cotización de los trabajadores independientes de manera gradual. Esta ley entró en vigor en agosto de 2014, considerando una tasa de aporte del 5%, que se incrementaría a 13% a partir de agosto de 2017. Sin embargo, la impopularidad de la

obligatoriedad de cotizar para los independientes llevó a su derogación en septiembre de 2014. Esta medida repercutió en forma negativa sobre la protección para la vejez de este grupo de trabajadores peruanos, que, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, en 2018 representaron el 39% de los trabajadores ocupados (49% en el caso de las mujeres ocupadas). De ellos, sólo un 6,5% cotizaron para su pensión en 2018.

El caso de Uruguay

Uruguay es un caso interesante de analizar, dado que la normativa exige desde hace tiempo que los trabajadores independientes coticen al sistema previsional. Según información del Instituto Nacional de Estadísticas⁹, en el tercer trimestre de 2018 un 23,3% de los trabajadores ocupados eran por cuenta propia (independientes).

Los trabajadores independientes se encuentran cubiertos mediante tres modalidades: (i) el Régimen General para Unipersonales, administrado por el Banco de Protección Social (BPS); (ii) el Régimen General de Monotributo, que incorpora a un colectivo de empresarios y trabajadores microempresarios; y (iii) el Monotributo Social Mides (MSM), al cual pueden acceder las personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

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

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

Por su parte, el Régimen General de Monotributo fue creado por la Ley 17.296 en

2001. Es un tributo que grava la realización de actividades empresariales de reducida dimensión económica y admite que las empresas incluidas en el mismo paguen un único tributo en sustitución de todos los impuestos nacionales (excepto los de importación) y de los aportes al sistema de seguridad social, con lo cual los trabajadores involucrados quedan habilitados para acceder a los beneficios de la seguridad social, incluido el sistema de pensiones.

En el año 2007 se introdujeron algunas modificaciones (Ley 18.083) tendientes a flexibilizar las condiciones exigidas en la normativa, con el objetivo de lograr una mayor inclusión de trabajadores independientes. Dentro de las modificaciones se destacan, por ejemplo, la eliminación de la restricción del lugar de desarrollo de la actividad (antes sólo incorporaba a quienes trabajaban en espacios públicos, ahora también se incluye a los pequeños locales); la ampliación del tipo de actividades consideradas (antes cubría sólo a las empresas con actividades de comercialización, ahora también incluye a pequeñas productoras de tipo artesanal manuales); y el incremento del límite máximo de facturación, entre otras.

Finalmente, el Monotributo Social Mides (MSM), aprobado en diciembre de 2011 (Ley 18.874), constituye un régimen especial para emprendimientos personales o asociativos, al cual pueden acceder las personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Los Cuadros 3 y 4 muestran la evolución de la cantidad de empresas monotributistas con nómina, y la cantidad de personas declaradas

⁹

<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Setiembre+2018/ae073ee0-7f03-48b3-802e-e6dbd1ee1605>

por dichas empresas (cotizantes), respectivamente, tanto para el Régimen General como para el MSM. Como puede apreciarse, los cambios introducidos a lo largo de los años han sido exitosos. Por una parte, el crecimiento de las empresas Monotributistas del Régimen General en el periodo 2006 – agosto 2018 fue muy alto, pasó de 2.566 a 25.199 empresas, teniendo un escalón en el año 2008, para luego seguir creciendo. Ese crecimiento, en el año 2008, se puede atribuir a la aplicación de la Ley 18.083. A partir del año 2012 se incorporan las

empresas del Monotributo MIDES o Social, siendo unas 5.695 empresas en agosto de 2018. De esta manera, sumando a las empresas del Régimen General y las relacionadas con el Monotributo Social, entre 2006 y agosto de 2018 ellas aumentaron en poco más de más 12 veces (desde 2.566 hasta 30.894 empresas). Por otra parte, las personas cotizando relacionadas con ambos regímenes se incrementaron en una cantidad muy similar (desde 2.925 hasta 33.792 personas).

Cuadro 3
Uruguay: Cantidad de empresas Monotributistas con nómina (a diciembre de cada año)

Año	Régimen General	Monotributo Social Mides	Total
2006	2.566	0	2.566
2007	6.217	0	6.217
2008	10.259	0	10.259
2009	13.061	0	13.061
2010	15.625	0	15.625
2011	19.108	0	19.108
2012	20.998	393	21.391
2013	22.825	709	23.534
2014	23.878	1.252	25.130
2015	25.046	2.194	27.240
2016	25.076	3.223	28.299
2017	26.287	4.626	30.913
2018 (*)	25.199	5.695	30.894

(*) Dato a agosto 2018.

Fuente: Banco de Protección Social (BPS), Uruguay.

Cuadro 4
Uruguay: Cantidad de personas declaradas en nóminas por empresas Monotributistas (a diciembre de cada año)

Año	Régimen General	Monotributo Social Mides	Total
2006	2.925	0	2.925
2007	6.753	0	6.753
2008	11.320	0	11.320
2009	14.347	0	14.347
2010	17.356	0	17.356
2011	21.132	0	21.132
2012	23.145	460	23.605
2013	25.139	788	25.927
2014	26.213	1.389	27.602
2015	27.240	2.426	29.896
2016	27.516	3.515	31.031
2017	28.900	4.999	33.899
2018 (*)	27.705	6.087	33.792

(*) Dato a agosto 2018.

Fuente: Banco de Protección Social (BPS), Uruguay.

Según estimaciones de Amarante y Perazzo (2013), en 2011 un 26% de los trabajadores independientes del Uruguay estaban cubiertos por alguno de los tres regímenes antes mencionados. Si bien la cobertura de

los trabajadores independientes aún no es tan alta como la observada para trabajadores dependientes, resulta destacable que su nivel es más de cuatro veces el observado en países donde su cotización es voluntaria.

Mecanismos para dar protección para pensiones a los trabajadores independientes

A continuación, se describen los principales mecanismos que se han propuesto en la literatura reciente, que posibilitarían dar protección para pensiones a los trabajadores independientes:

1. Incorporar a los trabajadores independientes de manera obligatoria al sistema de pensiones

La medida más obvia que permitiría dar protección social a los trabajadores independientes es incorporarlos obligatoriamente al sistema de pensiones. Sin embargo, está claro que la incorporación al sistema de pensiones de este colectivo es una tarea compleja y en ocasiones con costos políticos importantes, debido a la negativa de los propios trabajadores independientes de verse obligados a cotizar al sistema de pensiones.

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

contributivos financiados con recursos provenientes de impuestos.

En ese sentido, de acuerdo al BID (2019), se debe tener mucho cuidado con el diseño de los sistemas de pensiones, en el sentido de que cuando los pilares solidarios no contributivos no están integrados adecuadamente con los sistemas contributivos, se generan distorsiones que desincentivan la participación en el sistema de ahorro formal para el retiro entre los trabajadores de bajos ingresos. De esta forma, es crucial que los beneficios no contributivos de la seguridad social sean financiados a través de impuestos generales y no con impuestos al trabajo, y que los beneficios de los diferentes programas sociales se diseñen de manera que se minimicen los desincentivos a la cotización en los sistemas formales de pensión.

2. Implementar mecanismos simplificados e incentivos tributarios, junto con educación financiera y previsional

Siguiendo a Bertranou y Vásquez (2006), la incorporación de los trabajadores independientes puede estimularse mediante la implementación de mecanismos simplificados e incentivos tributarios. La simplificación tributaria puede resultar un instrumento eficaz para captar a un mayor número de trabajadores independientes, poniendo como ejemplo el Monotributo operante en Uruguay. Además, la implementación de incentivos tributarios podría favorecer la incorporación de

trabajadores independientes. En países donde existen los incentivos tributarios para fomentar el ahorro, numerosos trabajadores independientes con capacidad de ahorro no acceden a ellos debido a desinformación sobre la existencia y funcionamiento de los instrumentos previsionales. Por ello, estrategias de educación financiera y previsional resultan ser clave para una mayor incorporación de los trabajadores independientes con capacidad de ahorro.

3. Vincular la cotización al sistema de pensiones con las declaraciones de impuestos y aprovechar instancias de formalización para cotizar

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

Para evaluar esta posibilidad hay que tener en claro dos interrogantes: (i) los servicios de impuestos internos no tienen el mandato de recaudar cotizaciones, por lo tanto, implicaría una carga mayor para el Estado incorporar dicho mandato; y (ii) los trabajadores independientes no quieren pagar impuestos,

y si se les obliga a cotizar mediante el pago de impuestos, se puede generar mayores niveles de evasión en el sistema tributario.

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

4. Llevar a cabo intervenciones conductuales para incrementar el ahorro para la vejez

De acuerdo al BID (2019), una clave para incrementar el ahorro para el retiro son las medidas que parten de las ciencias conductuales. Son múltiples los sesgos del comportamiento y las limitaciones cognitivas que dificultan el ahorro para el retiro, por lo que se deben diseñar políticas públicas que los contrarresten. En este sentido, las intervenciones conductuales utilizan los sesgos de comportamiento para facilitar —en vez de para dificultar— el ahorro. Así, es posible diseñar intervenciones que enfrenten varios de estos sesgos conductuales de los trabajadores, facilitando el incremento del ahorro para el retiro. Entre éstas se encuentran:

(i) Introducir la inscripción automática a programas de ahorro. La inscripción automática es la introducción de una opción predeterminada favorable al

ahorro que simplifica el ahorro y ayuda a precomprometerse. Estas herramientas suelen reducir los costos de transacción al eliminar pasos para ahorrar.

(ii) Impulsar la elección activa y mecanismos de compromiso. Herramientas de este tipo buscan hacer uso del precompromiso y fijar un escenario sencillo y de fácil entendimiento para el trabajador, de tal manera que lo lleve a pensar sobre las características específicas de su futuro, reduciendo la incertidumbre y el hiper optimismo.

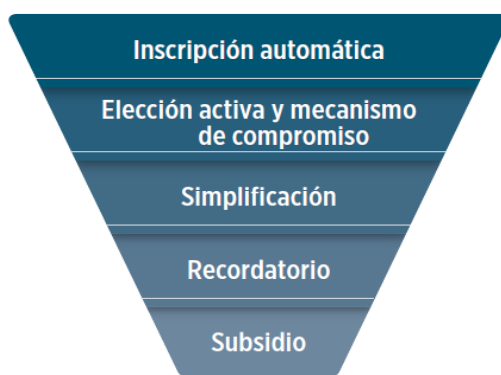
(iii) Simplificar. Partiendo desde un modelo de un individuo con capacidad limitada para procesar, la simplificación de decisiones es una herramienta fundamental, sobre todo, en casos percibidos como complejos. La simplificación también reduce los costos “mentales” de transacción.

- (iv) Recordatorios simples. Los recordatorios tienen el fin de ayudar a mantener el ahorro de largo plazo dentro de las prioridades cotidianas.
- (v) Dotar de liquidez a los sistemas, junto con ofrecer otros incentivos al ahorro (por ejemplo, subsidios focalizados). Este tipo de intervención puede ser un elemento muy relevante que estimule el ahorro entre los trabajadores independientes de bajos ingresos.

La evidencia internacional demuestra que estas herramientas varían en el nivel de efectividad para incrementar el número de personas que ahorran para su retiro y el monto que ahorran. Las medidas que ayudan

a las personas a vencer la inercia, como las opciones predeterminadas favorables al ahorro, han demostrado ser las que tienen más efectividad. Sin embargo, las medidas que ayudan a simplificar la información y a recordar la importancia de ahorrar tienen una efectividad intermedia. La predisposición al presente parece ser una de las barreras asociadas a los sesgos del comportamiento más difíciles de superar. Por eso, medidas como los subsidios o contribuciones de contrapartida (“*matching contributions*”) tienen una efectividad más limitada. El siguiente diagrama ordena cada una de ellas conforme a la efectividad reportada en la literatura.

Efectividad de las herramientas de economía del comportamiento para favorecer el ahorro



Fuente: Madrian (2013).

De acuerdo al BID (2019), es importante tener en cuenta que la economía del comportamiento funciona en el mediano y largo plazo, en la medida que ayuda a las personas a hacer algo que reconocen como importante, pero que debido a sus sesgos no hacen. Por ejemplo, si la inercia de las personas es fuerte y la opción predeterminada de ahorro es la preinscripción, la persona buscará la manera de salirse del plan. Por ello, es importante que las personas sean conscientes de la importancia de ahorrar para su retiro y de las implicaciones de no hacerlo, y en ese escenario vuelve a verse la relevancia de la educación financiera y previsional, ya que

fortalece la efectividad de las medidas de la economía del comportamiento al mejorar el entendimiento de la población sobre cómo funcionan los instrumentos de ahorro y a que las personas sepan por qué es importante que comiencen a ahorrar desde jóvenes, y por qué deben hacerlo de manera constante a lo largo de su vida laboral.

Cabe destacar que un factor fundamental de todas estas herramientas es que mantienen la libertad individual a decidir. A diferencia de otras políticas, como la obligatoriedad, las herramientas conductuales contemplan la posibilidad de que algunas personas quieren ahorrar, pero no lo hacen debido a sus sesgos

de comportamiento. De esa manera, estas herramientas son útiles para ayudar a quienes ven su ahorro disminuido por barreras conductuales, pero no para quienes ven su

ahorro disminuido por otro tipo de barreras, como la falta de capacidad de ahorro o de acceso a productos de ahorro a largo plazo adecuados a sus necesidades.

5. Implementar innovaciones financieras y tecnológicas para incrementar el ahorro de largo plazo

Innovaciones financieras

De acuerdo al BID (2019), en ocasiones, el problema no está en que las personas no quieran ahorrar, sino en que hacerlo no es posible, es muy complejo o caro. Por tanto, una condición necesaria para que el ahorro ocurra es que exista un producto viable de ahorro para la población, especialmente de menores ingresos, lo que requiere de innovaciones financieras. Por ejemplo, un proveedor de servicios financieros que busca integrar las opciones de autocompromiso en sus productos puede generar un producto de ahorro que no permita retirar el ahorro hasta alcanzar una meta propuesta por el mismo ahorrador. De igual manera, un sistema de ahorro automático diseñado para un

trabajador independiente y de bajos ingresos puede hacerse condicional al valor de sus ingresos, al margen de las fechas en que se reciban, y evitar que se hagan retiros cuando los saldos sean muy bajos. Por ejemplo, para los trabajadores de menores ingresos, el gobierno colombiano ha creado el programa BEPS como un sistema alternativo de ahorro voluntario para la vejez (no pensional, ya que, en Colombia, por ley, las pensiones no pueden ser menores a un salario mínimo legal), que permite ahorrar en función de ingresos menores a un salario mínimo y de manera irregular, y no establece un número mínimo de semanas cotizadas¹⁰.

Innovaciones tecnológicas

Finalmente, de acuerdo al BID (2019), otro elemento clave para incrementar el ahorro para el retiro es la innovación tecnológica para llegar a un público cada vez más inmerso en un mundo digital. Por ejemplo, utilizando los avances de la tecnología y la fuerte penetración de la telefonía móvil, surge la posibilidad de hacer el pago desde el teléfono móvil. En países como Bangladesh, India y en algunos países africanos el uso del teléfono celular como medio para efectuar transacciones bancarias ha dado resultados positivos.

Al considerar las aplicaciones para celular que estimulan el ahorro, encontramos ejemplos

con las plataformas Übank en Chile, México y Colombia; y AforeMóvil y Millas para el Retiro en México (FIAP, 2018). Por un lado, Übank, desarrollo de una start-up chilena con base de operaciones en México, permite a las personas ahorrar en forma automática con base en un conjunto de reglas, definidas por ellos mismos (por ejemplo, a través del consumo de un bien o placer culpable), que buscan premiar o castigar, según su comportamiento. De esta forma, la aplicación transforma el estilo de vida de sus usuarios en ahorros para hacer realidad sus sueños y metas. El primer paso consiste en mostrarles a las personas que pueden viajar o comprar un celular con sus ahorros, y el segundo paso

¹⁰ Además, este programa ofrece un subsidio del 20% sobre el monto total ahorrado al llegar a la edad mínima de pensión, pero los fondos acumulados en este

programa no pueden ser retirados en ningún momento antes de la edad de pensión.

es llevarlos a ahorrar para proyectos de largo plazo y para el retiro. Los resultados son prometedores: el programa piloto desarrollado con 500 usuarios de BancoEstado en Chile, desde septiembre de 2017, ha logrado incrementar los ahorros en un 116% en promedio por usuario, en comparación con el grupo de control.

Por otro lado, AforeMóvil en México es una aplicación creada por el regulador (y en la que participan varias AFORES) para acercar el sistema de pensiones a la población de una manera fácil y accesible. La aplicación ayuda a superar las principales barreras que limitan el ahorro para el retiro. Por ejemplo, es amigable, ofrece autorregistro a una cuenta individual con seguridad digital, permite ver estado de cuenta haciendo el ahorro tangible, envía proyecciones personalizadas de pensión, y provee información georreferenciada sobre cómo y dónde ahorrar. Otra aplicación prometedora en México es “Millas para el Retiro”, también creada por el regulador, para facilitar el ahorro voluntario a través de los consumos mensuales que realicen los trabajadores con sus tarjetas de crédito o débito (se descuenta

un cierto porcentaje a elegir), vinculando así los patrones de gasto y consumo a un nuevo hábito de ahorro para el retiro.

En ese contexto, la tecnología se vuelve una herramienta fundamental para llegar a las personas de nuevas maneras y en los momentos más pertinentes con recordatorios para el ahorro. Las innovaciones tecnológicas también disminuyen los costos de transacción, permitiendo el ahorro en el mismo lugar donde los trabajadores independientes cobran por sus servicios, consumen, o les pagan a prestadores de servicios públicos o al Estado. Llevar el ahorro de largo plazo a la cotidianeidad de las personas abre la puerta del ahorro a personas de menores ingresos (que no ahorran en parte debido a altos costos de transacción), lo que se ajusta mejor a la realidad de los trabajadores independientes de bajos ingresos. Además, las innovaciones tecnológicas pueden ayudar a llegar a regiones desconectadas de los sistemas tradicionales de ahorro, al incrementar las redes de recaudo de manera costo-efectiva (BID, 2019).

Referencias bibliográficas

- Amarante, Verónica e Ivone Perazzo (2013), *Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay*, Serie Documentos de Trabajo DT 4/13, Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Bertranou, Fabio y Javiera Vásquez (2006), *Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile*, OIT Notas No. 1.
- BID (2019), *Cómo fomentar el ahorro para el retiro entre los trabajadores de bajos ingresos e independientes. Los casos de Chile, Colombia, México y Perú*, División de Mercados Laborales, Nota Técnica N° (IDB-TN-1777).
- FIAP (2018), *El rol de la tecnología y la economía del comportamiento para incrementar el ahorro previsional: experiencias recientes en Chile, Colombia, México y Perú*, Nota de Pensiones N°30.
- Madrian, B. C. (2013), *Matching Contributions and Savings Outcomes: A Behavioral Economics Perspective*.
- Martínez, Claudia y Esteban Puentes (2011), *Trabajadores independientes: identificación y características de los distintos grupos y medidas para aumentar su incorporación al sistema de pensiones y densidad de cotizaciones*.
- OIT (1990), *Promoción del empleo por cuenta propia*, Informe VII, Conferencia Internacional del Trabajo, 77ª reunión, Ginebra.
- OIT (2019), *Rotación ocupacional e informalidad laboral: El caso de los trabajadores independientes en América Latina*, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2019 (Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°10).