

# ¿Cómo aumentar la cobertura previsional contributiva en América Latina?

## 10 propuestas

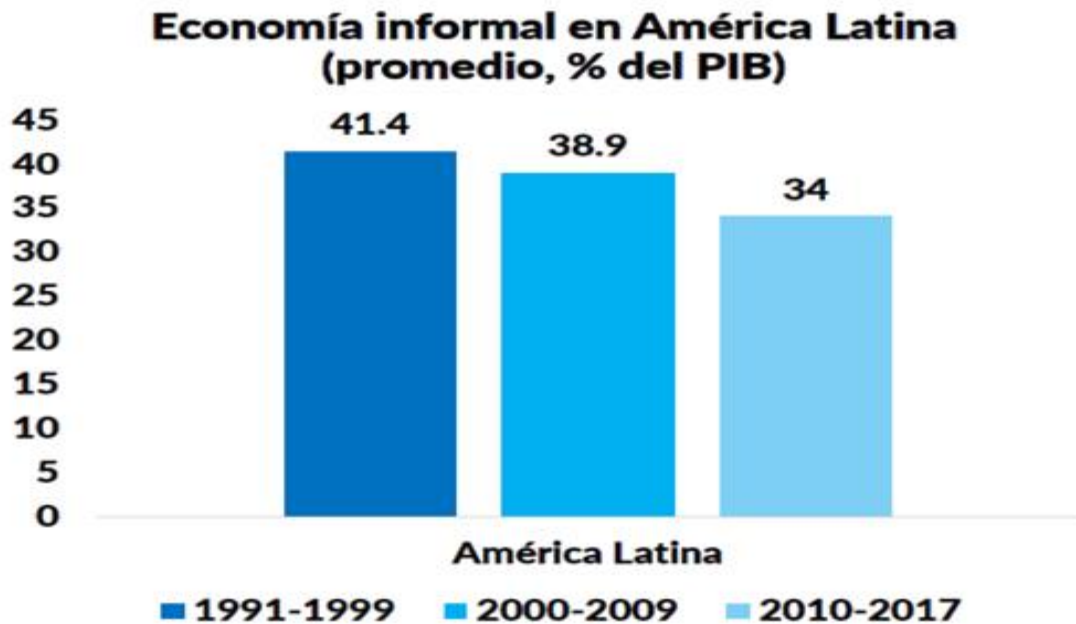
Manuel Tabilo  
Gerente de Estudios  
FIAP

Presentación preparada para el Seminario Internacional de ABRAPP “La Estructura de Pensiones en las Américas”, 8 de junio 2023, Santiago, Chile.

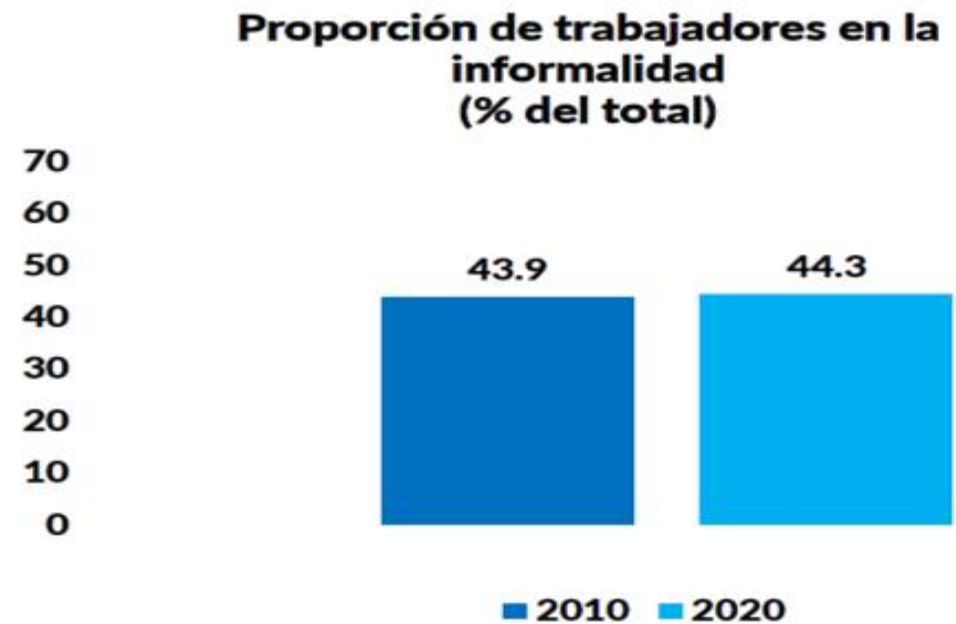


# Contexto

- Los sistemas de pensiones fueron concebidos para apoyarse en un mercado laboral asalariado formal.
- No obstante, la informalidad en la región es elevada y persistente : en torno al 44% del empleo total ( $\approx 140$  millones de trabajadores);  $\approx 34\%$  del PIB



Fuente: Schneider 2017

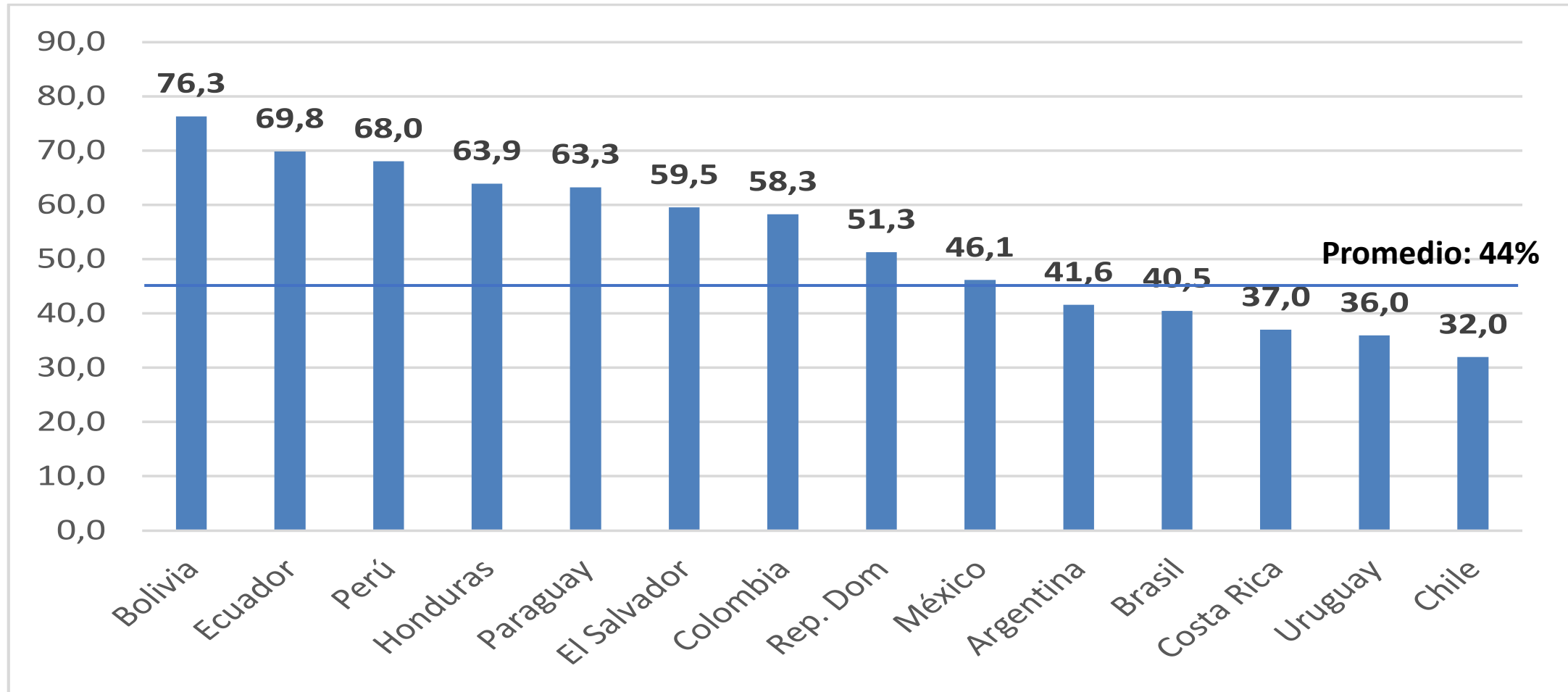


*\*\*Un trabajador es considerado informal si él o ella es un trabajador asalariado en una pequeña empresa, un no profesionalista cuenta propia o un trabajador de cero ingresos*

Fuente: Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC); promedio ponderado 14 países.

# Realidad de informalidad es heterogénea...

**% de trabajadores en la informalidad en LATAM (% del empleo total),  
2020 o último disponible**



Fuente: Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC).

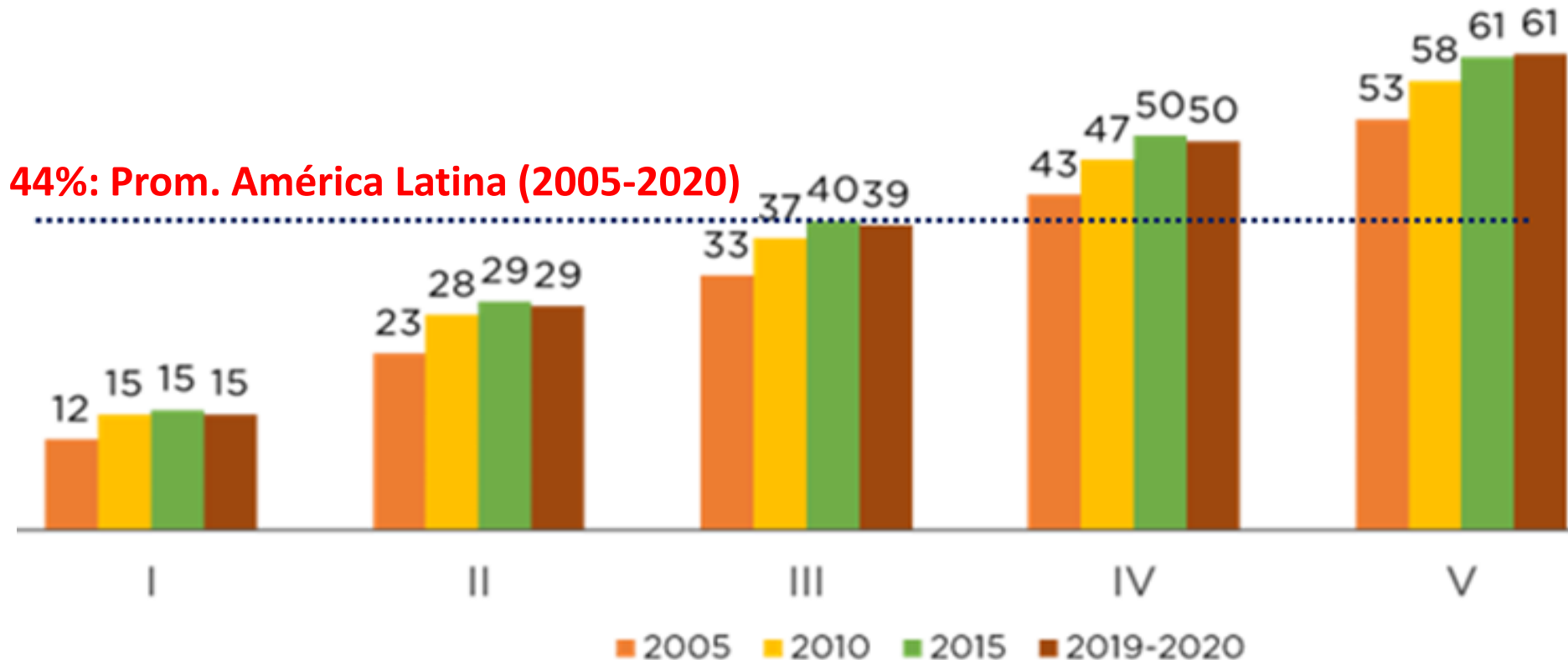
## **...Tener un 44% de informalidad laboral significa que gran parte de los trabajadores en América Latina...**

- No tiene estabilidad de ingresos para cubrir sus necesidades y tener una buena calidad de vida
- No ahorra para imprevistos
- No están cotizando para tener pensiones suficientes y por ende tienen más probabilidad de caer en pobreza en la vejez
- No cuenta con aseguramiento frente a otros riesgos que generalmente cubren la protección social (enfermar, fallecer, perder empleo)

# ...En ALC existe una baja cobertura de cotización en comparación a países desarrollados (OCDE)...

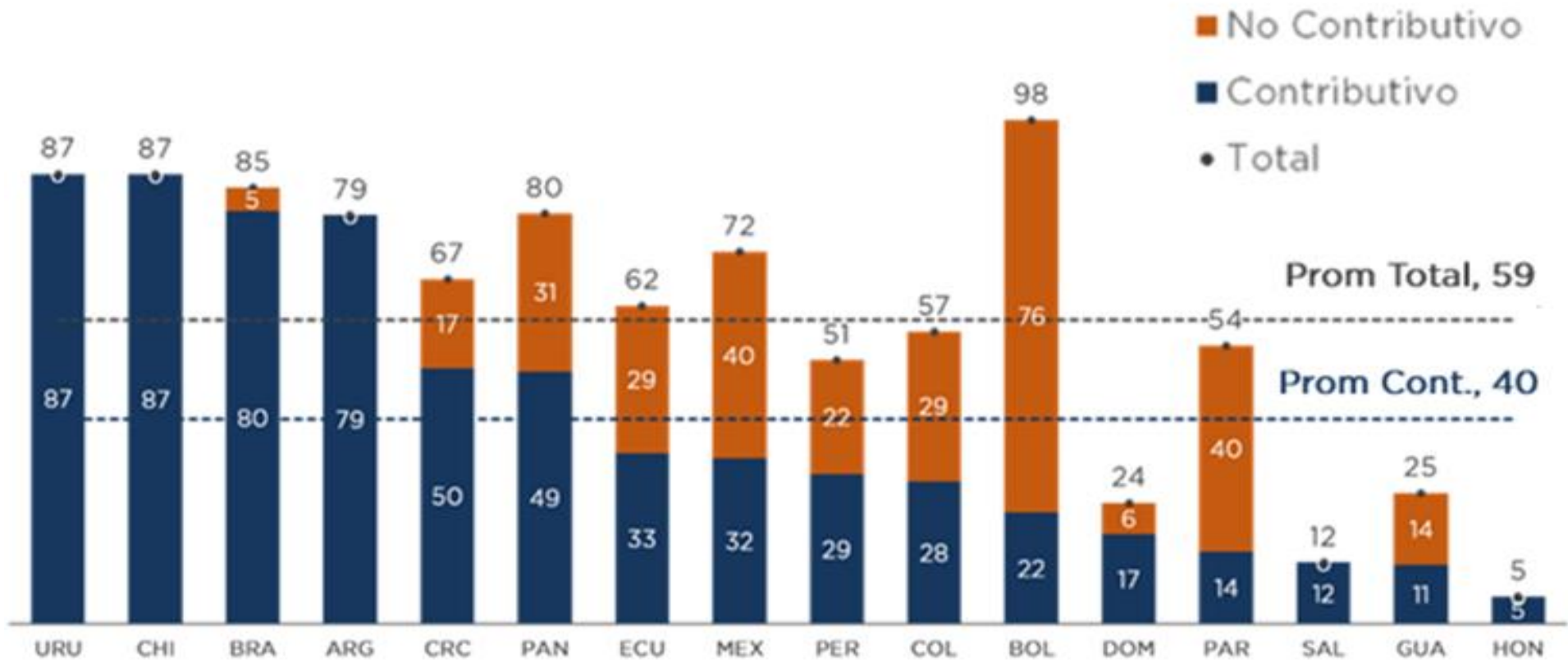
Trabajadores activos cotizantes a la seguridad social, según quintil de ingreso (% PEA)

72%: Prom. OCDE (2021)



# ...La baja cobertura de cotización se traduce en una baja cobertura contributiva de pensión...

% de la población mayor de 65 años que recibe una pensión en América Latina



En promedio, 41% de adultos mayores no recibe ningún tipo ingreso

Fuente: Tapia, Waldo (2022). "Una visión de las pensiones en 2050. Desafíos y soluciones para las pensiones del mañana". Presentación realizada en el Seminario Internacional FIAP 2022, 6-7 octubre 2022.

## **Como consecuencia, las pensiones no contributivas han ganado terreno desde el año 2000, pero su implementación trae desafíos:**

1. **De diseño:** Ej: monto de beneficio debe ser tal que no desincentive la cotización a programas contributivos
2. **De sostenibilidad fiscal:** en un contexto de múltiples necesidades a financiar (salud, educación, pensiones, etc.)

Además, considerando que en los países con alta informalidad el costo fiscal de los sistemas no contributivos puede resultar muy elevado...

## **Si la cobertura de cotización aumentara a niveles OCDE, se podría:**

1. Aumentar el número de personas que acceden a una pensión y aliviar la desprotección en la vejez
2. Aliviar las presiones fiscales asociadas al desarrollo de los programas de pensiones no contributivas.

***¿Qué propuestas nos permitirían avanzar hacia el objetivo de aumentar la cobertura previsional contributiva?.***

***Proponemos una batería con 10 alternativas***

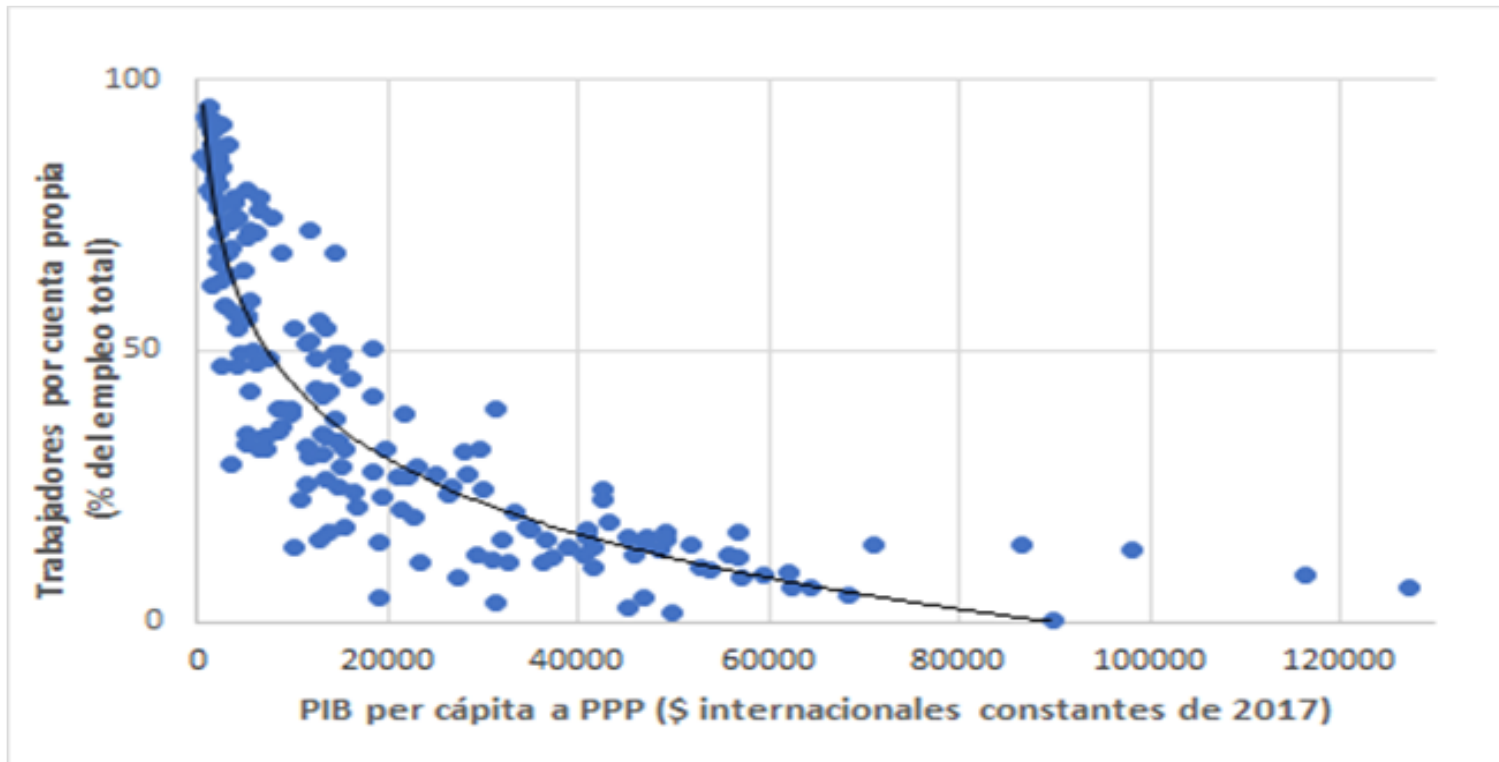
*Gran parte de las reformas tendrán efectos plenos solo en el largo plazo, por lo que se requieren políticas públicas comprometidas con el bienestar de la población (no cortoplacismo)*



# I. Adoptar políticas que promueven el desarrollo económico sostenido y productividad



Empleo informal y PIB per cápita a nivel mundial, año 2019 (\*)



A largo plazo, a medida que se desarrolla una economía, la informalidad se reduce...

Fuente: FIAP en base a World Development Indicators del Banco Mundial.

(\*) Relación considera a un conjunto de 176 países a nivel mundial.

# ¿Políticas para un desarrollo económico sostenido?...5 pilares básicos

1. **Reducir burocracia estatal**, para agilizar nuevos emprendimientos y proyectos de inversión.
2. **Modernizar regulación con el uso de nuevas tecnologías**, que permitan mayor eficiencia y competencia.
3. **Aumentar destrezas y habilidades digitales** de la población, para aprovechar la revolución tecnológica que vivimos.
4. **Impulsar la inversión en infraestructura**, ya que permite crear empleos, aumenta capacidad de crecimiento de economía, e incrementa productividad (rol de FP en desarrollo economía real: aeropuertos/hospitales/carreteras/vivienda).
5. **Aprovechar el potencial del desarrollo a partir de la transición verde** (la transición hacia economías más verdes y sustentables generará gran cantidad de empleos en la región [BID estima +15 millones hasta 2030], y ello requerirá mano de obra calificada).

## II. Adoptar políticas que permitan reducir la informalidad laboral

Fundamentalmente a través de 2 áreas

```
graph TD; A[Fundamentalmente a través de 2 áreas] --> B[Mercado Laboral]; A --> C[Diseño Seguridad Social];
```

*Mercado  
Laboral*

*Diseño  
Seguridad Social*

# *Mercado Laboral*

## **1. Reducir costos de empleo formal y contratos laborales**

- ✓ Normas y exigencias tributarias + trámites burocráticos dificultan formación de empresas.
- ✓ Trabas/costos por despido, normas ineficientes negociación colectiva, esquemas de salario no vinculados a productividad, salarios mínimos que no guardan relación con realidad mercado laboral.
- ✓ Existen elevados costos no salariales (Ej.: bonos, aguinaldos, vacaciones, seguro desempleo, subsidio transporte, etc.) que deben ser asumidos por empleador para formalizar al trabajador y lograr que cotice a pensiones (**prom. Col/Bol/Ec/Perú supera 60% de estructura de costos**).

# *Mercado Laboral*

## **2. Fomentar empleo formal en mujeres**

- ✓ Mujeres presentan mayores problemas de cobertura de cotización por diversos factores. Principal barrera para su formalidad: **Maternidad y cuidado de hijos**

### *Alternativas*

**(a) Mejorar flexibilidad laboral** (horarios flexibles, teletrabajo)

**(b) Ayudas a maternidad/paternidad**

- Normativa de guardería o sala cuna universal
- Compartir costo del cuidado de niños entre hombre/mujer
- Bono para costear jardín infantil
- Mejorar/establecer licencia de paternidad

## **3. Fomentar empleo formal en tercera edad**

- ✓ Fortalecer/incorporar teletrabajo
- ✓ Flexibilidad horarios (Ej: en sector comercio, media jornada AM)
- ✓ Seguir empleado en rango menor (movilidad hacia abajo)
- ✓ Fortalecer programas capacitación (foco habilidades tecnológicas facilita reinserción)
- ✓ Premiar empresas que contraten adultos mayores
- ✓ Concientizar para reducir discriminación por edad (Edadismo):
  - Acuerdos para que trabajadores mayores supervisen prácticas profesionales de menores mientras estudian.
  - Programas de acompañamiento entre seniors/juniors para fomentar transmisión de conocimiento (Chile: Programa “Talento Senior” con asesorías tecnológicas desde trabajadores jóvenes a mayores).

## **4. Fomentar empleo formal en jóvenes**

- ✓ Subsidios a empresas que contratan jóvenes en períodos bajo crecimiento (clave: fomentar adquisición de habilidades valoradas en empleo; subsidios suficientes focalizados en desempleados de larga duración).
- ✓ Flexibilidad de horarios para estudiar/trabajar.
- ✓ Eliminar salario mínimo en jóvenes o establecerlo en nivel menor al mínimo general.
- ✓ Políticas para reducir deserción escolar: subsidio familiar para jóvenes educación media y de menores ingresos; mejorar calidad educación.
- ✓ Reducir discriminación por edad en jóvenes mediante programas educativos

## **1. Adecuar edades legales de pensión para que reflejen aumento en expectativas de vida al jubilar**

- ✓ Edad legal de pensión influye:
  - A nivel individual sobre edad efectiva de retiro laboral
  - A nivel empresas sobre políticas de despido de las personas mayores
- ✓ Luego, es importante escoger una edad legal de pensión ad hoc, conforme al aumento en las expectativas de vida



## 2. Considerar impactos positivos de los sistemas de ahorro individual en contraposición a los de reparto

### Sistemas de ahorro individual

#### I. Tienen mayor incentivo a cotizar

1. Derecho de propiedad sobre aportes
2. Derecho a pensión (aun con pocos aportes) o retiro total de sus saldos acumulados + retornos obtenidos

#### II. Son más sostenibles

1. Suman adicionalmente retornos de inversión (explica + 2/3 saldo total)
2. Enfrentan mayor longevidad mediante APV y modalidades de pensión ad hoc (RP; RV; o combinación)

### Sistemas de reparto

Generalmente existe período mínimo de cotización para acceder a una pensión (pensión = 0 para quienes no cumplen dicha condición)

Se financian solo con cotizaciones de activos (decrecientes ante envejecimiento + informalidad)

### **3. Dar acceso a otros beneficios de la seguridad social que sean básicos, cuando se aporta a los programas de pensiones**

- ✓ Ejemplo: dar acceso a seguros de salud u otros beneficios.
- ✓ Esto permitiría incentivar que los trabajadores que están en la informalidad pasen a la formalidad.

## **4. Revisar requisitos para acceder a otros beneficios de la seguridad social que pueden incentivar subdeclaración de ingresos e informalidad**

- ✓ Países comúnmente tienen diversos programas para los más necesitados y están en función del nivel de ingreso.
- ✓ Cuando personas acceden a trabajo formal, suben su ingreso y pierden/reducen acceso a esos beneficios.
- ✓ Ello genera el incentivo a subdeclarar ingresos (Elusión), afectando negativamente la disposición de las personas a formalizarse y cotizar al sistema de pensiones.
- ✓ **Ejemplo Chile (Estudio PUC 2012):** en al menos 80% de programas sociales analizados (25), se generaba algún desinterés por cotizar. Necesidad de diseñar adecuadamente programas de la SS.

## 5. Crear un pilar no contributivo de pensiones que no desincentive los aportes a los programas contributivos

**Nivel de beneficios:**

- Minimiza distorsiones para economía
- Evita desincentivos a cotizar pilar contributivo

**Programas de Pensiones no Contributivos**

**Objetivo: Reducir pobreza en vejez**

**Financiamiento:**

- Progresivo: recursos provienen mayormente de sectores de altos ingresos
- Fuentes: Presupuesto público (impuestos generales); no cotizaciones previsionales (impuesto al trabajo)

# III. Educar y comunicar los beneficios del sistema de pensiones contributivo

Si beneficios no se perciben



Personas no ven necesidad de cotizar para mejorar su pensión



Clave: mejorar educación financiera/previsional y comunicación

## *Alternativas*

1. Cursos de educación financiera/previsional en colegios y universidades
2. Campañas nacionales de comunicación/educación con colaboración público/privada:

Ejemplo: México, desde 2009 CONSAR/AFORES realizan la feria de Afores, divulga y sensibiliza información clave sobre el sistema de pensiones.

## IV. Reducir la evasión y elusión previsional

- Evasión = No pago de cotizaciones previsionales
- Elusión = Subdeclaración (empleador cotiza sólo por una parte del sueldo)
- Esos factores reducen recaudación y densidad de cotización

### *Alternativas*

1. Aumentar efectividad en proceso fiscalización de pago cotizaciones
2. Perfeccionar información y educación previsional de los trabajadores
3. Reducir costos laborales
4. Revisar diseño e interrelación de los distintos programas sociales existentes
5. Facilitar los pagos electrónicos de cotizaciones (Ej: Previred en Chile, exitoso en centralizar el pago de cotizaciones vía Internet)
6. Agilizar la cobranza obligatoria de cotizaciones

# V. Incorporar en forma obligatoria a los trabajadores independientes con capacidad de ahorro

Existe Sesgo “Miopía Intertemporal”  
(preferencia por consumo presente antes que ahorrar)



Sistema de Pensiones obligan a cotizar para pensión

Pero solo algunos países han incorporado obligatoriamente a los independientes



## Aportes para pensión en trabajadores independientes

Obligatorio	Voluntario
Chile/ Uruguay	Bolivia/Colombia/ Costa Rica El Salvador/México/Perú

- ✓ **Rep. Dominicana:** Aun no tienen opción de realizar aportes (ni siquiera voluntarios). Actualmente existe una propuesta del gremio de AFPs para incorporarlos en base a un salario presunto.
- ✓ **Esfuerzos de países por incorporarlos (Colombia/Perú),** se esfuman ante presiones políticas que dificultan materializar cambio legal.

# VI. Utilizar la recaudación y devolución de impuestos a la renta para sumar a nuevos grupos de trabajadores al sistema contributivo de pensiones

## Caso Chile: trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios (desde 2019)

- Empresas les retienen un % de sus ingresos brutos (13%), que se pagan a Tesorería.
- Con eso se financian las cotizaciones a distintos programas sociales (salud, previsión, accidente laboral, etc.).

**Países con elevada informalidad: se requiere evaluar con cuidado este tipo de retenciones**

## *Alternativas*

**Estudios para Chile:** se podría usar Tesorería para recaudar cotizaciones de otros trabajadores que no emiten boletas pero igual pagan impuesto a la renta en actividades acogidas a:

- ***Régimen renta presunta: transporte/minería/bienes raíces***
- ***Régimen renta efectiva***



## VII. Aprovechar instancias de formalización para cotizar

### ➤ **Personas en actividades que necesitan permisos municipales**

**Exigir que permiso se otorgue sujeto al pago de cotizaciones previsionales**

### ➤ **Postulantes a proyectos con subsidios estatales**

**Dar mayor puntaje a quienes demuestren cierto número de cotizaciones previsionales**

### ➤ **Trabajadores por cuenta propia modestos con alguna capacidad de ahorro (Ej: pescador artesanal/taxista/circense)**

**Cotización en base a ingreso presunto como requisito para tener permiso de trabajo y subsidio estatal**

# VIII. Maximizar los incentivos para la participación voluntaria en los programas contributivos de pensiones

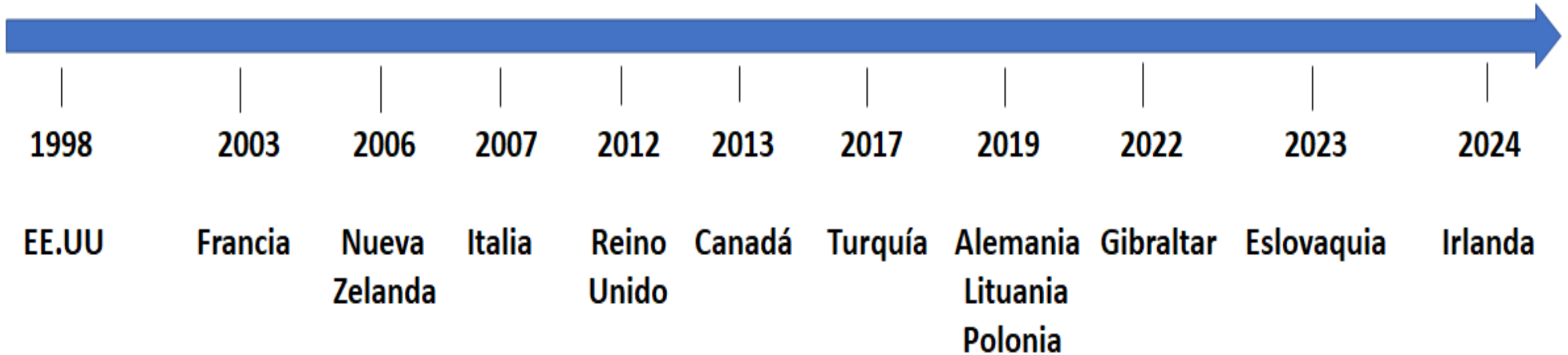
*Una alternativa que merece especial atención:*

## Crear mecanismos de ahorro voluntario con enrolamiento automático (EA)

- EA incorpora “Economía del comportamiento”
- Empleador enrola automáticamente a sus trabajadores en plan de ahorro para pensión
- Aprovecha inercia de personas para que ahorren: opción por defecto es ahorrar; dejar de participar requiere elección activa.
  
- Evidencia internacional/OCDE/Comisión Europea:
  - ✓ EA es la principal palanca de impulso al ahorro a nivel mundial
  - ✓ Es altamente efectiva para aumentar la cobertura en combinación con otras (ej: incentivos tributarios).
  
- Hacia 2024 ya en al menos 13 países se estará aplicando este mecanismo.

# Aplicación del enrolamiento automático en planes de pensiones a nivel mundial

## Una de las principales palancas de impulso al ahorro individual que aumenta la cobertura



Fuente: FIAP en base a “Best practices and performance of auto-enrolment mechanisms for pension savings” (European Commission); <https://irrationalretirement.com/2021/12/16/what-a-shocker-automatic-enrolment-in-retirement-plans-works-how-it-started-and-how-to-make-it-better/>; Social Security USA; y OECD Pensions Outlook 2022.

- ✓ Destacan en cobertura como % de población edad activa: Lituania: 77% / Nueva Zelanda: 81%
- ✓ Tasas de Opt-Out relativamente bajas: 8%-14% UK; 18% NZ; 14%-37% en USA (Auto-IRA estatal)

- ✓ Otra opción por defecto útil que se puede añadir al EA:
  - Incremento automático y gradual de la tasa de cotización en tiempo: para alcanzar niveles de cotización adecuados en la carrera laboral.

# IX. Explorar la recaudación de cotizaciones a través del consumo de los trabajadores

## *Cambio de paradigma*

No todos los trabajadores cotizan a la seguridad social debido a la alta informalidad, pero sí todos consumen



Tránsito a cobertura universal:  
Todos los trabajadores, sin importar su situación laboral, puedan aportar a su fondo de pensión a través de su consumo presente

## Beneficios del ahorro por consumo

1. **Sistemas de pensiones más inclusivos con trabajadores informales y mayor posibilidad de ahorro en esos sectores (Consumo/PIB  $\approx$  60% países en desarrollo)**
2. **Cada persona arma base de ahorro desde temprana edad, sin necesidad de un contrato laboral (con consiguiente beneficio de mayor efecto rentabilidad en tiempo)**

## ***Alternativas para implementar el ahorro por consumo***

- 1. Cada compra asociada a un número de identificación tributario, y parte del impuesto al consumo pagado por el comprador se destina a su cuenta individual de ahorro para pensiones**

### **Caso Chile/Propuesta Horizontal**

- Al final de cada mes, 1 pp del IVA se transfiere a TGR, y luego a la cuenta individual del trabajador
- Para evitar regresividad (mayor beneficio para quienes consumen más), Estado subsidia relativamente más la cotización vía consumo de trabajadores de menores ingresos (4 quintiles inferiores).
- Pensiones autofinanciadas podrían aumentar hasta 30% para personas sin lagunas de cotización

**Caso Perú/Costa Rica: existen proyectos similares en discusión (1 pp de IVA; 3 pp de IVA, respectivamente).**

**Caso Uruguay: recientemente se aprobó un proyecto que lo establece (2 pp del IVA).**

## Alternativas para implementar el ahorro por consumo

### 2. Establecer reglas por defecto para destinar una parte del consumo al ahorro individual mediante aplicaciones tecnológicas móviles, explotando así las lecciones de la economía del comportamiento

- ✓ Aplicaciones/plataformas transforman automáticamente el comportamiento de gasto en hábito de ahorro, incentivándolo través de compras en comercios asociados

País	Aplicación/Plataforma (*)	Foco
España	Pensumo (2013)	Población general
México	Millas para el Retiro (2017)	Incentivar ahorro en trabajadores de bajos ingresos/independientes
Chile	U-Zave (2018)	Población general
China	Panchumo (2019)	Institucionalizado como política a nivel nacional /Población general

# X. Definir mecanismos simples de aportes usando la tecnología existente

Características de aportes en trabajadores de bajos ingresos e irregulares:

1. Pagos pequeños
2. Frecuencia flexible



Surgen aplicaciones de Micropensiones



Objetivo: Lograr que hagan cotizaciones adecuadas a su realidad  
(en montos pequeños y en frecuencia diaria/semanal)

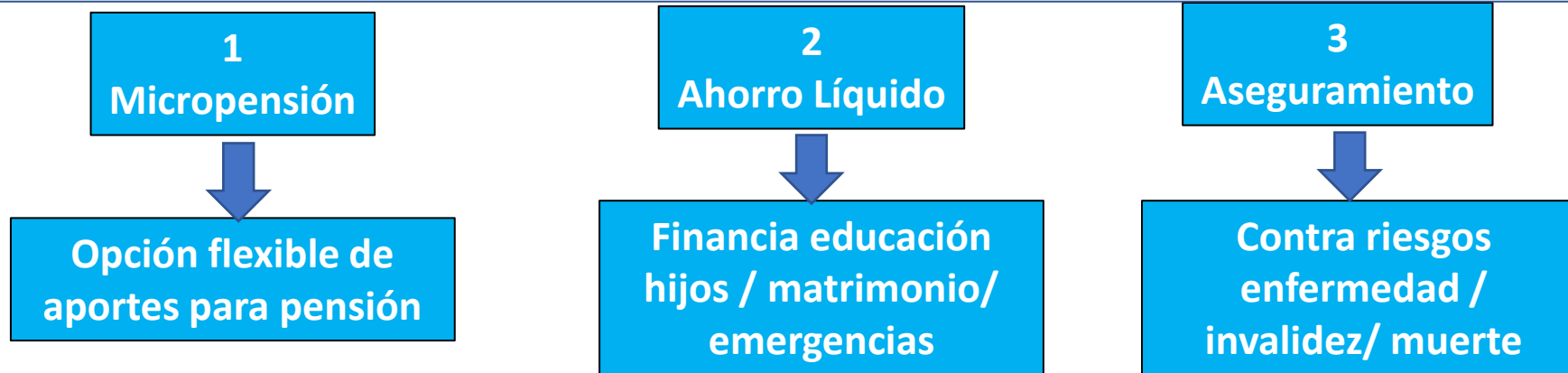
# Ejemplo de Fintech Micropensiones: PinBox Solutions

**Modelo digital de inclusión de las micropensiones en informales**

**Exitosa aplicación: Ruanda, Kenia, India**

**Participantes: gobierno, reguladores y sector privado**

**Tres componentes**



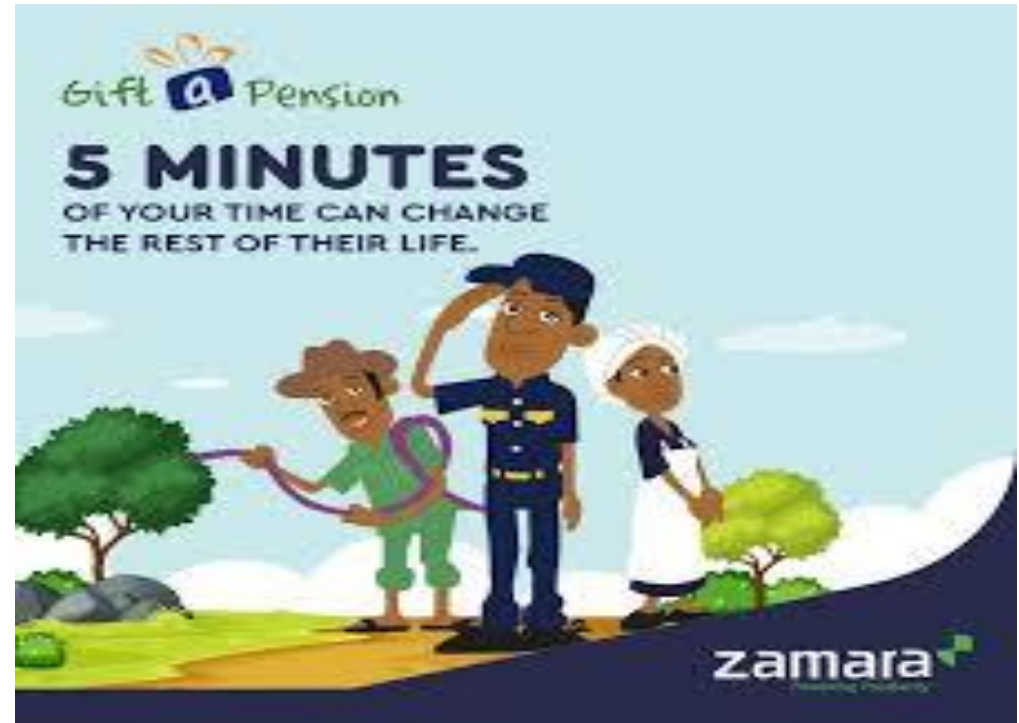
**Actualmente se trabaja para incorporar modelo a otros países de Asia/África/ LATAM**

## **Diseño:**

- 1. Tiene válvulas de escape:** para necesidades de liquidez, incentivando el ahorro y dando protección, adecuándose a realidad de informales de bajos ingresos.
- 2. Con manejo mediante Whatsapp:** para afiliarse, ahorrar y retirar recursos, y recibir información de manera automática.
- 3. Incorpora innovación "GiftAPension":** programa que busca incentivar a que empleadores ayuden a sus trabajadores del hogar (Ej: ama de casa) a construir ahorro para pensión.



# Gift Pension



# ¿Cómo aumentar la cobertura previsional contributiva en América Latina? 10 propuestas

Muchas gracias

