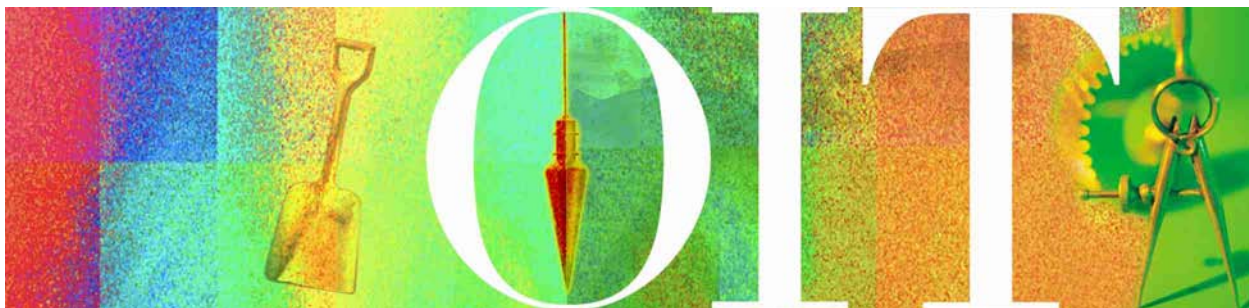
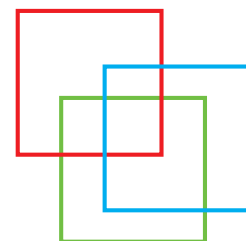




Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile



Una parte significativa de la falta de cobertura de pensiones en Chile es explicada por la baja proporción de trabajadores independientes que cotizan en este programa. De acuerdo con la Encuesta Casen 2003, un total de 1.447.945 de trabajadores lo hacen en esta categoría ocupacional y tan solo el 24% declara realizar cotizaciones.

ESCRIBEN EN ESTE NÚMERO: FABIO M. BERTRANOU Y JAVIERA VÁSQUEZ

N° 1, MARZO DE 2006

CONTENIDO

- ¿Debe obligarse a cotizar a los trabajadores independientes?
- Mercado laboral y trabajadores independientes
- Situación de los independientes en otros sistemas de seguridad social
- Algunas alternativas de políticas para Chile en materia de inclusión de los trabajadores independientes



Oficina
Internacional
del Trabajo

Existe, sin embargo, una importante discrepancia entre las estadísticas provenientes de encuestas a hogares y aquellas que surgen de registros administrativos. Por ejemplo, de acuerdo con los datos provenientes del boletín estadístico de la Superintendencia de AFP, en el 2003 existían sólo 194.000 independientes afiliados al Sistema de Pensiones de Capitalización Individual, de los cuales 65.000 realizaban cotizaciones, es decir, un 4.5%.¹ Una de las principales razones que explica esta baja cobertura consiste en que esta categoría ocupacional, que incluye a empleadores y cuenta propia, no cuenta con la obligatoriedad para cotizar. Estas notas analizan brevemente las características de este segmento del mercado laboral e indaga aspectos prácticos relativos a la pregunta si el mandato en la cotización sería una solución adecuada para revertir la desprotección que enfrentan estos trabajadores o si debería contemplarse otro tipo de políticas.

I. ¿Debe obligarse a cotizar a los trabajadores independientes?

La cobertura de la seguridad social en general, y de los sistemas de pensiones en particular, se ha convertido en uno de los temas de política social más

emblemáticos luego de la importante onda reformadora de las pensiones de los años noventa a partir de la experiencia de Chile en 1981. Las características del mercado laboral y la estructura del empleo han sido generalmente puestas como los principales factores a tener en cuenta en la explicación del pobre desempeño en términos de cobertura.

Tanto en la literatura especializada como en el ámbito de las políticas públicas existe consenso en cuanto a que se requiere un mandato u obligatoriedad para contribuir a un programa que prevea las necesidades de ingresos para el consumo durante la vejez. Ante la posibilidad de pérdida de ingresos, producto de la disminución de las capacidades laborales en el término del ciclo de vida, la principal forma de estar preparado para esta eventualidad es mediante el aseguramiento y el ahorro, lo que permite garantizar ingresos para la vejez y mantener un estándar de vida. Sin embargo, dado que muchas veces las personas presentan una alta preferencia por el consumo presente, éstos eluden el aseguramiento, ahorran menos de lo que deberían y, de esta forma, tienen dificultades para poder suavizar su consumo a lo largo del ciclo de vida.

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 a cotizar. Este es el caso de los trabajadores independientes o autónomos, en donde no

¹ La restricción de estos datos se debe a que la condición de independiente se refiere a cuando la persona se afilia al ingresar al sistema siendo que posteriormente puede cambiar de categoría.

existe una relación de trabajo asalariada y numerosos trabajadores tienen escasos ingresos. En algunos países, como Argentina y Uruguay, estos trabajadores están obligados a realizar aportes previsionales, de forma tal de garantizarles una protección similar a la de los asalariados. En otros países, como Bolivia, Chile, El Salvador, México, Nicaragua y Perú, los trabajadores autónomos tienen la opción de aportar en forma voluntaria al sistema de pensiones. En general, la adhesión voluntaria es muy baja y, por lo tanto, éstos quedan total o parcialmente desprotegidos al momento del retiro del mercado laboral. Por último, existen países como Costa Rica y Colombia donde recientemente se han realizado reformas para comenzar a obligar a este tipo de trabajadores a realizar aportes al sistema de pensiones.

Dos argumentos están del lado de las preferencias por la no obligatoriedad a cotizar. Por un lado, no existe una relación asalariada que permita, a través de una relación contractual, fiscalizar la adecuada contribución. Por otro, los trabajadores independientes tienen bajos ingresos y obligarlos a cotizar una parte de los mismos los pondría en una situación donde su ingreso disponible podría ser muy bajo, con el consecuente riesgo de agravar una situación de pobreza o indigencia. Este aspecto es particularmente importante porque el ingreso mínimo para realizar cotizaciones no está medido en términos per cápita del hogar sino en forma absoluta.

Debido a que en Chile no existe esta obligatoriedad, cabría esperar que los independientes utilicen otros mecanismos para prever sus necesidades de ingreso en la vejez ahorrando a través de otros instrumentos financieros y no financieros. A partir de la EPS (Encuesta de Protección Social) 2002 se ha detectado que los trabajadores independientes en general invierten menos que los dependientes en activos financieros (acciones o depósitos a plazo). Un 2.4% de los dependientes realizan este tipo de inversiones en tanto que 1.8% de los independientes las realiza. Además, los trabajadores independientes ahorran, en promedio, menos que los dependientes y tienen también seguros en una menor proporción. Sólo los empleadores poseen seguros en mayor porcentaje que los trabajadores dependientes. Por último, los trabajadores independientes poseen como resguardo a su imprevisión la vivienda propia, ya que un 75.4% de estos trabajadores posee vivienda propia, porcentaje mayor al 68.5% de los trabajadores dependientes. De esta forma, no es clara la evidencia de que los trabajadores por cuenta propia utilicen otros instrumentos de previsión a nivel individual y familiar.

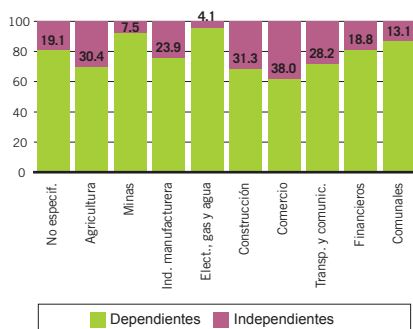
II. Mercado laboral y trabajadores independientes

Para poder tomar medidas de política con respecto a la cobertura previsional de los independientes, es necesario caracterizar este grupo de trabajadores en un aspecto estático, es decir, quiénes conforman el grupo de trabajadores independientes en la actualidad, y en un aspecto dinámico, es decir, a través del comportamiento que han tenido estos trabajadores a lo largo de su vida laboral.

¿Qué características distintivas tienen los trabajadores independientes?

De acuerdo con la información reportada en la encuesta CASEN 2003, los trabajadores independientes (cuenta propia y empleadores) representan el 24.6% de la fuerza de trabajo ocupada. Los sectores económicos que cuentan con una mayor participación de trabajadores independientes son el comercio, donde un 38% de los trabajadores de este sector lo hacen en forma independiente, construcción 31.3% y agricultura 30.4% (ver gráfico 1). Los sectores con menor participación son electricidad, gas y agua con 4.1% y minas con 7.5%.

GRÁFICO 1
¿EN QUÉ SECTORES ECONÓMICOS ESTÁN LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES?
(porcentajes)

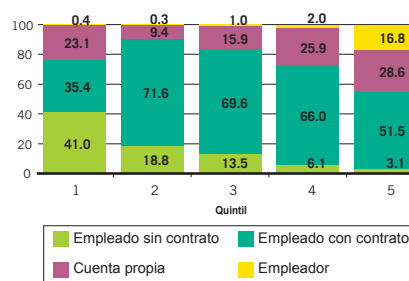


Los trabajadores independientes, en promedio, se caracterizan por tener un nivel de ingresos mayor que el de los dependientes (cuadro 1); sin embargo, esto se explica fundamentalmente por los ingresos obtenidos por los empleadores, ya que los trabajadores por cuenta propia no calificados (excluye profesionales y técnicos) tienen ingresos levemente superiores al promedio de los trabajadores dependientes. Sin embargo,

el ingreso imponible reportado en el sistema previsional (cotizantes a AFPs) de estos trabajadores es inferior al de los dependientes y muy inferior al que en promedio estos trabajadores perciben de acuerdo con los datos de la Casen 2003 (cuadro 1). De esta manera, existe una importante subdeclaración del ingreso a la hora de realizar las cotizaciones a la seguridad social.

En relación a las categorías ocupacionales y el nivel de ingresos, puede observarse que los empleadores están concentrados en el quintil de mayor ingreso (gráfico 2). Por otro lado, los cuenta propia tienen una participación relevante en los extremos, es decir, en el primer y quinto quintil de ingresos. En cambio, el trabajo asalariado tiene mayor preponderancia en los quintiles intermedios.

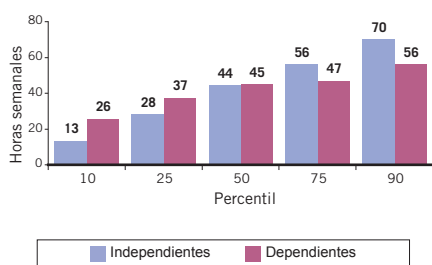
GRÁFICO 2
CATEGORÍAS OCUPACIONALES POR NIVEL DE INGRESOS
(porcentajes)



Una parte de la explicación para la mencionada distribución de las categorías ocupacionales por niveles de ingreso está en la observación de las horas trabajadas por los mismos. Si bien los trabajadores dependientes laboran en promedio una cantidad de horas semanales similar a los independientes (42.7 y 41.3, respectivamente), la dispersión en las mismas es bastante distinta. Para el caso de los independientes la dispersión es mayor debido a que cobra significancia, por un lado, el trabajo a tiempo parcial y, por otro, la mayor cantidad de horas que en promedio trabajan los empleadores. En el gráfico 3 podemos apreciar que la mediana de horas trabajadas es prácticamente la misma entre trabajadores dependientes e independientes, sin embargo, en los percentiles de horas trabajadas más bajos, los dependientes laboran en promedio más horas que los independientes, y en los percentiles más altos son los independientes los que en promedio trabajan más horas.

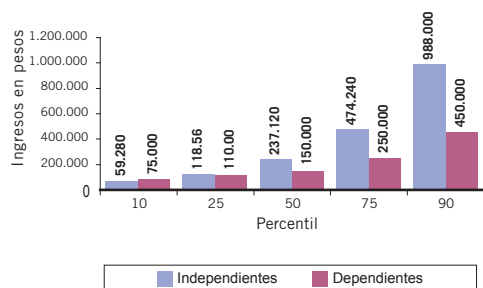
Por otra parte, en el gráfico 4 se observa que para niveles bajos de ingreso ocupacional (primer decil), los trabajadores dependientes tienen un ingreso levemente superior al de los independientes; para todos los demás percentiles el ingreso de los independientes es superior al de los dependientes, acentuándose esta diferencia en los niveles más altos.

GRÁFICO 3
DISTRIBUCIÓN DE HORAS SEMANALES TRABAJADAS
(total de trabajadores)



Otra característica distintiva se refiere a la escolaridad promedio: los trabajadores independientes tienen 9.9 años, siendo inferior al promedio de los dependientes que alcanza a los 11.3 años (cuadro 1). Dentro de los independientes existen grupos con alta escolaridad, como los trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos y los empleadores. Por último, sólo un 24% de los trabajadores independientes reporta cotizar en el sistema de pensiones. Los empleadores cotizan en un 54.1% de los casos, los cuenta propia calificados en un 35.7% y los cuenta propia no calificados en un 16.8%.

GRÁFICO 4
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE OCUPACIÓN PRINCIPAL POR TIPO DE TRABAJADOR
(total de trabajadores)



CUADRO 1

CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJADORES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES

	Dependientes	Independientes	Total
Porcentajes	75.4	24.6	100.0
Edad promedio	37.6	45.0	39.4
Porcentaje de mujeres	38.8	31.0	36.9
Ingreso promedio (pesos)	235.273	513.762	302.220
Ingreso promedio imponible (pesos)	319.794	189.053	316.806
Escolaridad promedio	11.3	9.9	11.0
Porcentaje jefe de hogar	46.6	60.5	50.0
Porcentaje que cotiza	76.4	24.0	63.5
Horas semanales trabajadas	42.7	41.3	42.3

Fuente: Casen 2003 y Boletín Estadístico Superintendencia de AFP.

CUADRO 2

CARACTERÍSTICAS DE LOS DISTINTOS TIPOS DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES

	Porcentaje	Ingreso promedio (pesos)	Escolaridad promedio (años)	Porcentaje que cotiza	Horas semanales trabajadas
Dependientes	75.4	235.273	11.3	76.4	42.7
Independientes	24.6	513.762	9.9	24.0	41.3
Patrón o empleador	3.9	1.534.443	12.8	54.1	47.5
Trabajador por cuenta propia	20.7	315.330	9.4	18.3	40.1
-Trabajador cuenta propia (excepto profesionales y técnicos)	19.0	261.434	8.9	16.8	40.5
-Trabajador cuenta propia (profesionales y técnicos)	1.7	901.666	14.8	35.7	34.9
-Trabajador por cuenta propia (profesionales)	0.8	1.205.258	16.8	40.9	34.9
-Trabajador por cuenta propia (técnicos)	0.9	609.429	12.9	30.7	35.0
Total	100.0	302.220	11.0	63.5	42.3

Fuente: Casen 2003.

Trayectorias laborales de los trabajadores independientes

La EPS 2002 recogió por primera vez información sobre la historia laboral de los afiliados al sistema de pensiones en Chile. Los datos recolectados muestran que un 6.2% de los afiliados ha trabajado el cien por ciento de su historia laboral en forma independiente, un 76% ha trabajado siempre como dependiente y un 17.8% se ha alternado entre ambos tipos de trabajos. La densidad de cotización promedio (años cotizados/años historia laboral) de los trabajadores afiliados es de 50.9%, los trabajadores que siempre han sido independientes tienen una densidad de cotización de 45.2%, menor a la de los que han trabajado siempre como dependientes, que alcanza a 56.8% y superior a la de los trabajadores que se han alternado entre trabajos dependientes e independientes, los que tienen una densidad de cotización de 33.9%.

Esto se debe a que, seguramente, han experimentado períodos fuera del mercado laboral. Esta información es sumamente relevante para el diseño de programas de ampliación de cobertura que no sólo deben contemplar la situación ocupacional presente de los trabajadores, sino la que eventualmente podrán tener en el futuro.

III. Situación de los independientes en otros sistemas de seguridad social

La dificultad de obligar a los trabajadores independientes a realizar cotizaciones previsionales radica en que es un grupo bastante heterogéneo. Dentro del grupo de los trabajadores independientes se pueden distinguir al menos tres subgrupos: trabajadores profesionales y técnicos de altos ingresos, trabajadores de ingresos bajos como vendedores del comercio y trabajadores esporádicos de menores ingresos como obreros de la construcción y trabajadores de la agricultura. Por ello, la experiencia internacional en materia de cobertura de pensiones para esta categoría ocupacional es variada. En los países de América Latina en donde la cotización es voluntaria, la cobertura es muy baja. Sin embargo, en aquellos donde es obligatoria, como en Argentina y Uruguay, los resultados no han sido lo suficientemente alentadores estando la cobertura en los mismos rangos observados en Chile (24%). La cobertura en Argentina alcanza al 22.5% y en Uruguay al 29%.² Un aspecto a destacar aquí se refiere a que probablemente una proporción,

² En Argentina este cálculo proviene de la Encuesta de Condiciones de Vida 2001, y en Uruguay se utilizó la Encuesta Continua de Hogares 2004.

difícil de definir en cuanto a magnitud, corresponde a trabajadores que en realidad son asalariados ocultos, es decir, reportan estar como independientes, pero en la práctica corresponden a relaciones laborales asalariadas.

En Argentina y Uruguay se han creado regímenes especiales para los trabajadores independientes. Además, para los trabajadores por cuenta propia con bajos ingresos se han establecido regímenes particulares definidos como monotributistas. Estos corresponden a titulares de empresas unipersonales, las que se caracterizan por tener una escala económica reducida y bajos ingresos. Este grupo tiene el beneficio de poder realizar un único pago tributario, que incluye el pago del impuesto al valor agregado, impuesto a la renta y las cotizaciones a la seguridad social. En Argentina existe también el grupo de los Pequeños Contribuyentes Eventuales; estos trabajadores se caracterizan por realizar actividades de carácter eventual de bajo nivel económico, la actividad que realicen no se debe hacer en establecimientos estables, ni pueden realizar importaciones. Se excluye a los empleadores y a las personas que perciban ingresos de otras fuentes. Se incluye en este grupo a las personas dedicadas a la explotación agropecuaria.

En los países desarrollados que cuentan generalmente con sistemas de pensiones más maduros se observa que el trabajo independiente está casi siempre alcanzado en forma obligatoria. Las formas de cotización e inclusión en la seguridad social son variadas; sin embargo, algo distintivo es que a medida que los países se desarrollan y maduran sus sistemas de protección social, los mismos se hacen más abarcadores y la obligatoriedad se extiende a todas las categorías ocupacionales. Cabría esperar que Chile comience a transitar este camino.

IV. Algunas alternativas de política para Chile en materia de inclusión de los trabajadores independientes

Existe una serie de políticas e instrumentos que pueden dar como resultado una mayor cobertura de los trabajadores independientes. El menú de opciones estaría restringido a los trabajadores con cierta capacidad contributiva debido a que pareciera escasamente razonable intentar obligar la cotización a aquellos tra-

badadores con bajos ingresos. Forzar la contribución podría llevarlos a estar más lejos de la legalidad y formalidad laboral. Para los trabajadores independientes de bajos ingresos es más razonable y efectivo abarcarlos con programas de naturaleza no contributiva financiados con recursos provenientes de impuestos y/o de un fondo solidario nutrido de recursos provenientes de los trabajadores con mayor capacidad contributiva.

Algunos instrumentos consisten en generar **mecanismos simplificados** para facilitar la cobertura. Otro conjunto de instrumentos tiene que ver con los **incentivos** que facilitarían una adhesión a los programas, evitando de esta manera, la elusión o evasión de las cotizaciones.

En cuanto a facilitar la cotización, la **simplificación tributaria** puede resultar un instrumento eficaz para aumentar la cantidad de trabajadores alcanzados por el impuesto de la renta. Algunas actividades ya cuentan con un régimen especial en el sentido de que pueden tributar de acuerdo con su renta presunta (por ejemplo, la mediana minería, transportistas de pasajeros y carga, taxis, comerciantes de vía pública, etc.). La cantidad de independientes que declaran ingresos supera el 65%, sin embargo, sólo un 22% de los que declaran son alcanzados por el impuesto a la renta. Este aspecto es relevante en materia de política pública previsional porque facilita el cálculo de la base de cotización. Actualmente los **incentivos tributarios** para la cotización resultan probablemente escasos y están orientados hacia los trabajadores de altos ingresos. Esto se debe a que los participantes en el pilar voluntario del sistema de pensiones o APV son aquellos de rentas altas debido a que pueden acceder a los beneficios tributarios. Sin embargo, una parte importante de la baja participación tiene que ver también con problemas de conocimiento e información. Numerosos trabajadores independientes con capacidad de ahorro tienen bajo entendimiento de la existencia y funcionamiento de los instrumentos previsionales. De esta manera, estrategias de **educación y concientización** pueden contribuir a cerrar la brecha de cobertura. Para ello, además, habría que reformular el seguro de invalidez y muerte que está diseñado para operar con cotizaciones mensuales.

Debido a que la mayor parte de los independientes que declara impuesto a la renta recibe devolución de parte de sus impuestos, la cotización podría vincularse a la misma. Esto, además, facilitaría la situación de aquellos independientes que tienen ingresos irregulares a lo largo del año.

Para los aspectos prácticos, valdría la pena observar la experiencia de otros países como Canadá y Estados Unidos, que, a pesar de tener diferencias importantes en sus sistemas de pensiones, utilizan la declaración anual de impuestos como instrumento de contribución para el aseguramiento de este colectivo de trabajadores.

Otra área de reformulación tiene que ver con el **acceso a otras prestaciones** del sistema de protección (salud, subsidio único familiar y asignaciones familiares) y a las del mismo sistema de pensiones, como los beneficios PASIS y PMG (Pensión Mínima Garantizada). Actualmente no existen estudios que determinen la exacta interacción entre estos programas y la posible disposición a cotizar al sistema por parte de un trabajador independiente si se amplía o flexibiliza el acceso a un conjunto de prestaciones. Sin embargo, es esperable que exista un aliento a la adhesión al programa si se permite el acceso más directo a otras prestaciones, como las que se ofrecen en forma no contributiva por el actual sistema de protección.

Finalmente, un elemento que se ha puesto como alternativa para mejorar los incentivos para la afiliación y cotización en el sistema de pensiones se refiere a **flexibilizar el acceso a los ahorros acumulados** en las cuentas individuales en caso de restricciones de liquidez por parte de los trabajadores y sus familias. La demanda de este instrumento de ahorro para la vejez tiene seguramente una relación negativa con las posibilidades de acceso a los fondos que tiene individualizado cada trabajador.

En resumen, no sólo hay argumentos de **eficiencia** a favor de obligar el ahorro de los independientes con capacidad contributiva, sino que también el criterio de **equidad** justificaría dicha alternativa. De esta manera, dos trabajadores con similares ingresos, uno asalariado y otro independiente, tendrían similar trato previsional, más aún al no existir actualmente cotización para pensiones del empleador.

Referencias:

1. Iglesias, A. y Paredes, R. (2004) Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el sistema de AFP.
2. PPI (2004) Pensions and the self-employed. PPI Briefing Note Number 8.

OIT

Av. Dag. Hammarskjöld 3177
Vitacura - Casilla 19.034, Correo 19
Santiago de Chile
Fono (56-2) 580-5500 Fax (56-2) 580-5580
www.oitchile.cl