

Ampliación de la cobertura previsional

Carmen Pagés

Banco InterAmericano de Desarrollo

**Seminario Desarrollo y Desafíos de los Sistemas de
Capitalización Individual
Lima, Perú. 10-11 Junio 2010**



Un bajo porcentaje de la fuerza laboral esta contribuyendo para una pensión y no solo entre los independientes...

PORCENTAJE DE TRABAJADORES QUE CONTRIBUYEN AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

	Independientes	Asalariados
Brasil	17,4 → 16,9	69,5 → 73,3
Chile	23,5 → 19,5	76,7 → 77,4
Colombia	8,5 → 7,4	52,3 → 54,5
Costa Rica	46,0 → 37,1	78,2 → 73,8
México	0,19 → 0,09	66,0 → 63,7
Perú	2,8 → 1,5	37,6 → 28,7

FUENTE: AUERBACH, GENONI Y PAGES (2007).



Las deudas implícitas no terminaron con las reformas...

- Una enorme proporción de personas no está ni contribuyendo a una pensión, ni ahorrando para la vejez... y no solo entre los independientes.
- No parece realista creer que las economías de América Latina podrán enfrentar el rápido envejecimiento poblacional sin recurso a pensiones no contributivas u otras políticas de enorme repercusión fiscal...
- En base a ello, convendría aumentar cobertura del sistema contributivo desde ahora.

No solo para independientes...

- Focalizar el aumento de la cobertura sólo entre independientes sería **inequitativo, incompleto, y distorsionante**
- **Inequitativo:** Enfocarse sólo en los independientes dejaría a mucha gente fuera.
- **Incompleto:** La altísima rotación de los trabajadores implica que muchos que hoy son independientes serán asalariados sin cobertura en el futuro y viceversa...
- **Distorsionante:** La condición de independiente es para muchos una elección... Dependiendo de como se extienda la cobertura puede aumentar distorsiones en mercado laboral.

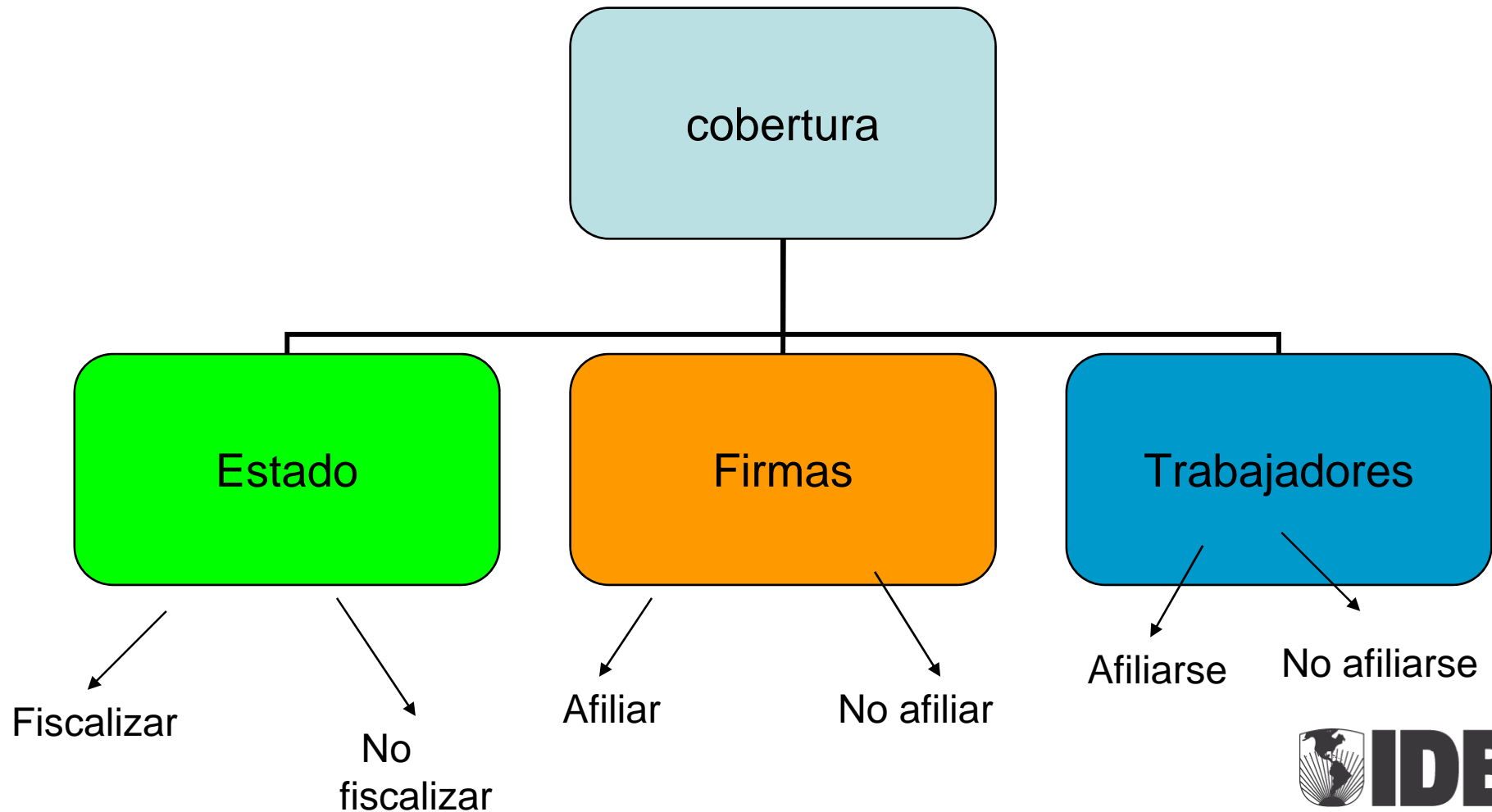
Los obstáculos a la cobertura..

- La baja cobertura se debe a una combinación de la incapacidad del Estado de hacer cumplir la ley para un gran colectivo de personas ...
- ... combinada con un bajo incentivo de los propios trabajadores por afiliarse... ...debido entre otros a insuficientes ingresos y falta de información acerca del sistema.
- Problemas que hay que considerar para mejorar cobertura y reducir distorsiones en mercado laboral

Resto de la presentación

- Determinantes de la cobertura
- Caso en profundidad PERU
 - Retrato de la baja cobertura;
 - Razones para no contribuir;
- Posibles soluciones al problema de la baja cobertura

Se requiere entender los determinantes de la baja cobertura



Determinantes de la baja cobertura: Estado

- El estado decide si y cuando fiscalizar empresas.
 - Determinado por razón-costo beneficio de fiscalizar
 - La fiscalización es mayor en las empresas más grandes, particularmente en América Latina (Pages, Pierre and Scarpetta, 2009)

Determinantes de cobertura: Firmas

- Las firmas deciden si cumplir o no con la ley (SS)
 - Si no, ahorran en costos pero pueden incurrir multas.
 - Hay fuertes complementariedades entre regulaciones. Firmas pueden querer afiliar a los trabajadores pero al hacer eso tienen que pagar registro, impuestos, etc.
 - Incentivos a contribuir aumentan con la probabilidad de fiscalización (tamaño) y también con la productividad de la firma (también relacionado con tamaño)
 - **Empresas más grandes y productivas tienen mayor incentivo a cumplir con SS.**

Determinantes de baja cobertura: Trabajadores

- Los trabajadores tienen una cierta demanda por beneficios de SS:
- La demanda depende de:
 - Valoración de la calidad o pertinencia de los beneficios
 - Confianza en el Estado o AFPs
 - Información, conocimiento financiero básico, comportamientos miopes.
 - Fuentes alternativas de ahorro para la vejez
- En general trabajadores con mejores valoraciones tienen mayor probabilidad de afiliarse.
- Trabajadores con bajo interés en afiliarse, pueden preferir trabajar en empleos informales.

Determinantes de cobertura: Trabajadores

- La investigación sugiere que los trabajadores de mayores ingresos y/o mayor educación tienen mayor valoración/disponibilidad de pago de los beneficios:
 - Madrigal and Pagés (2008): La satisfacción en el empleo cae en empleos sin seguridad social sólo para trabajadores con secundaria o más.
 - Auerbach, Genoni and Pagés (2006): Si no están obligados las personas por cuenta propia tienen muy baja probabilidad de afiliarse, sin embargo, ésta aumenta con el ingreso y la educación.

Poniéndolo todo junto:

Trabajadores: Propensión a afiliarse

	Baja Trabajadores bajo ingreso/educación	Alta Trabajadores alto ingreso/educación
Baja Firmas Pequeñas y poco productivas	Auto-exclusión Trabajadores y firmas satisfechos pero <i>objetivos sociales no se cumplen</i>	Exclusión <i>Trabajadores con menor nivel de satisfacción – Dificultad para empresas informales de atraer mano de obra calificada</i>
Alta Firmas grandes y productivas	Impuesto al trabajo no calificado Incidencia SS cae en las empresas— <i>Reducción demanda trabajo no calificado</i>	Formalidad. Una gran parte del costo de SS recae en trabajadores que al valorar SS estan dispuestos a contribuir No hay distorsiones

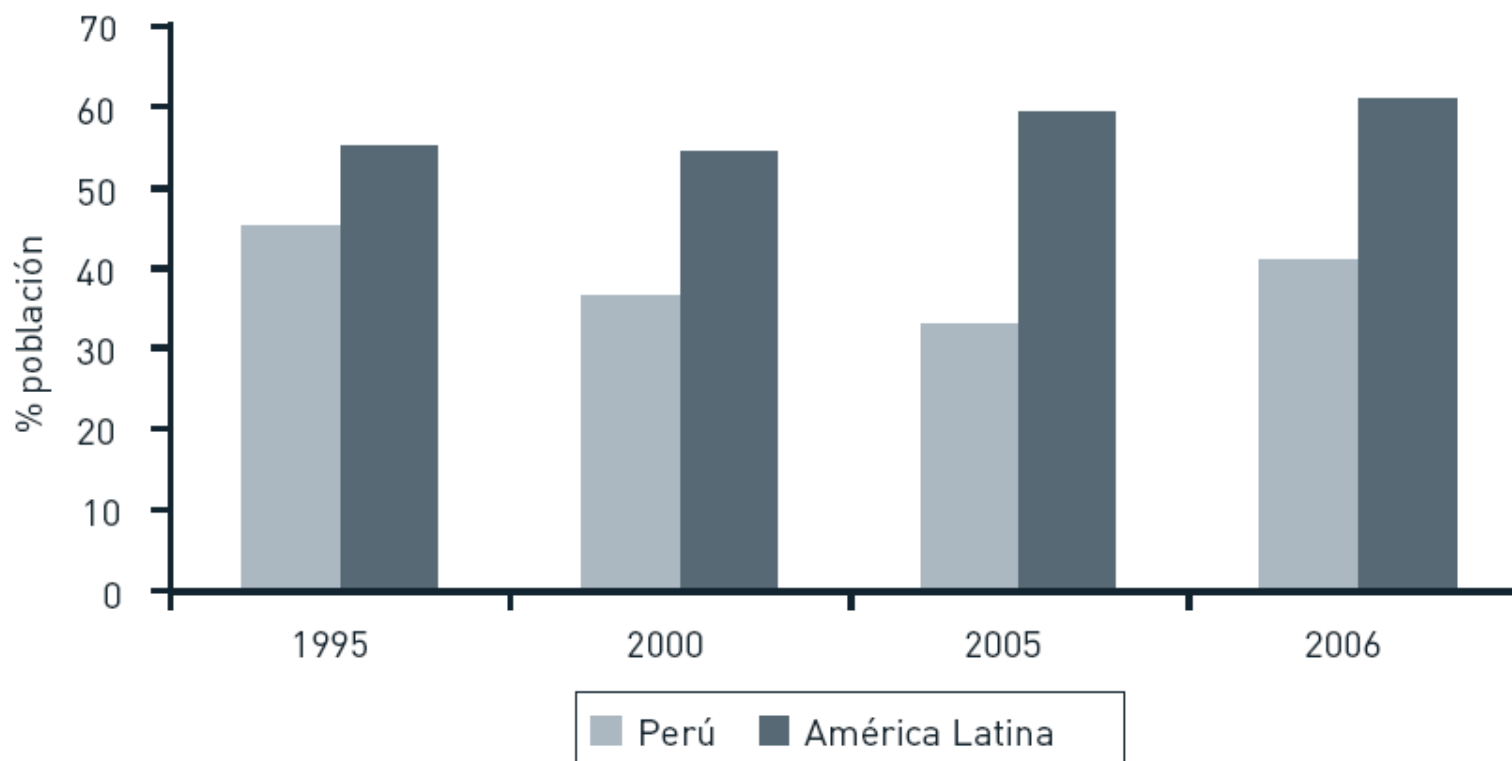
Firmas: Propensión a afiliarse

Estudio en profundidad: Perú

- Encuesta de protección social realizada por el BID a 7296 individuos que trabajan de edades comprendidas entre 25-55 años, en Lima Metropolitana (2008).
- El estudio tiene entre otros objetivos entender:
 - Grado de cobertura, densidad de contribuciones, ahorros.
 - las razones que explican el bajo grado de contribución y como mejorarla.
 - cual es el conocimiento e información que manejan los afiliados y no afiliados así como el conocimiento financiero básico.
 - La interrelación entre el funcionamiento del mercado de trabajo y el sistema pensional.

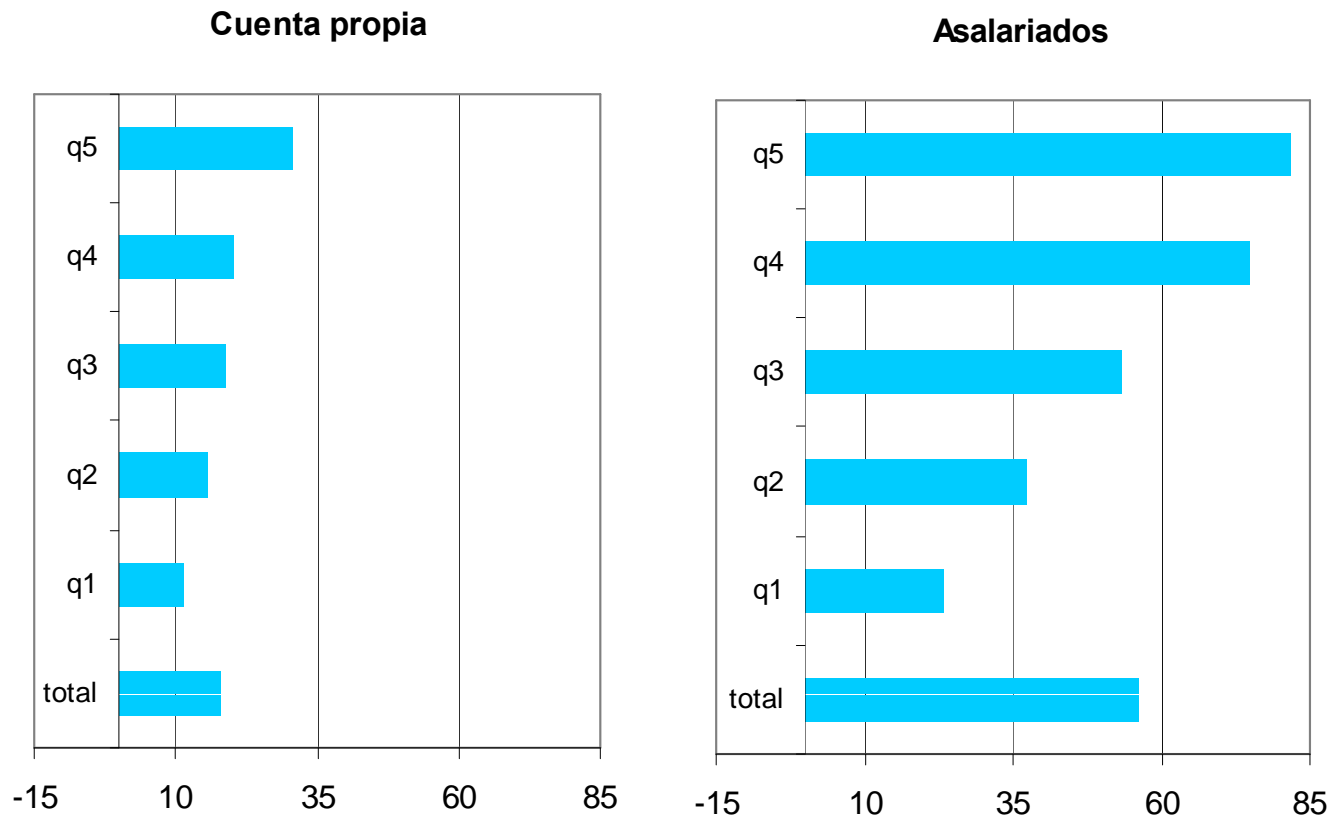
Cobertura en Perú es menor que el promedio América Latina

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN OCUPADA URBANA CON PROTECCIÓN Y SALUD Y/O PENSIONES



FUENTE: OIT, PANORAMA LABORAL 2007.

La baja cobertura se da más entre independientes y personas de bajo salario..



Entre los que no contribuyen, asalariados o independientes, la gran mayoría no están ahorrando...

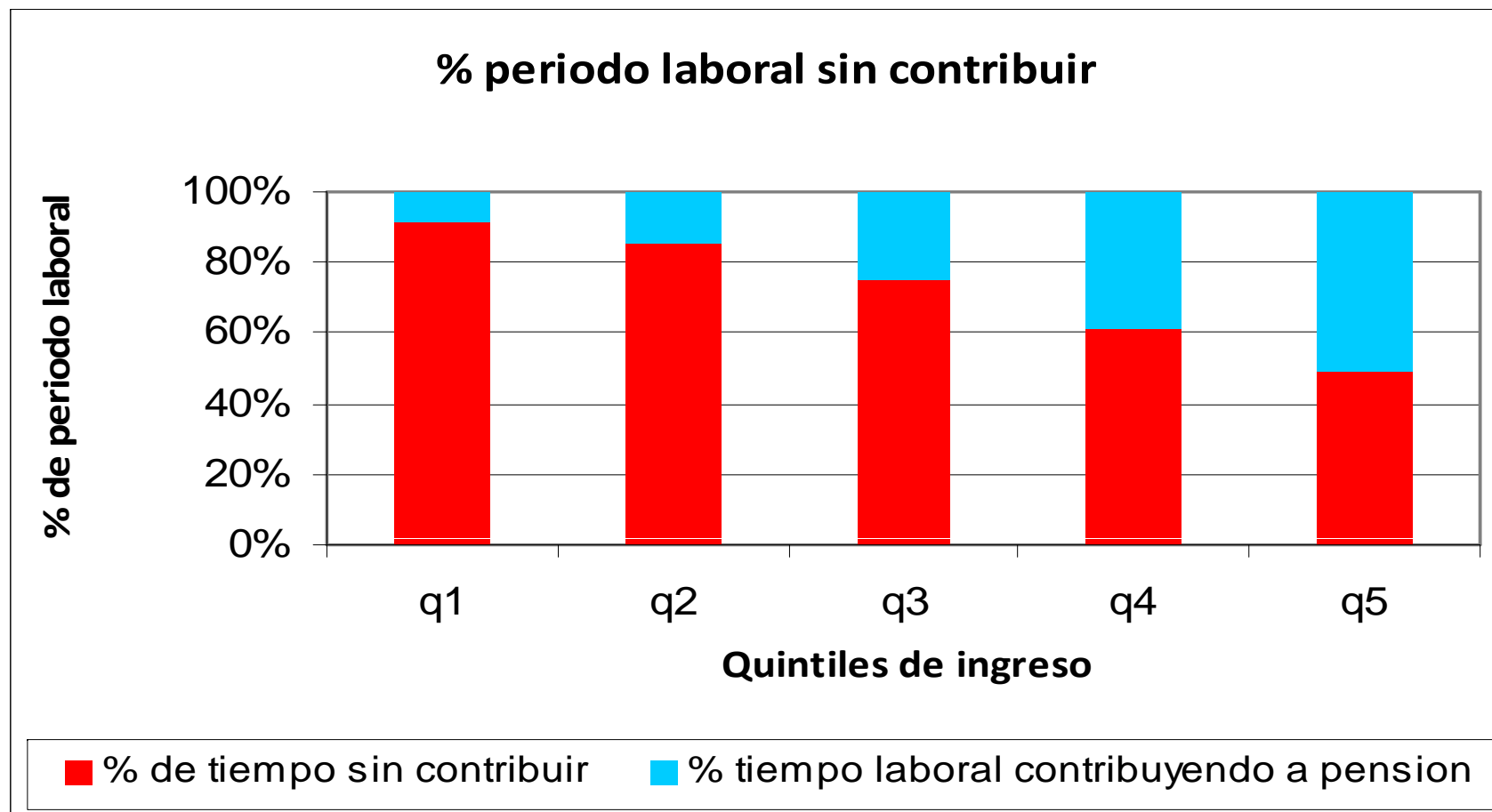
% de hogares con personas entre 45-55 trabajando con ahorros negativos, nulos o positivos

	negativos	nulos	positivos
Independientes que <u>no contribuyen</u>	4.40	53.79	41.82
Independientes que <u>si contribuyen</u>	6.68	39.33	53.99
Asalariados que <u>no contribuyen</u>	4.41	81.22	14.37
Asalariados que <u>si contribuyen</u>	19.28	48.57	32.15
Total	8.82	52.85	38.32

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta BID (2008)



Y entre los afiliados, las lagunas contributivas son enormes...



Fuente: Elaboración propia en base a EPS-BID (2008)



Falta de liquidez e información: principales razones para no contribuir

Razones para no contribuir

	Cuenta propia	Patron	Asalariado	Total
No me alcanza el dinero	37.89	21.45	36.72	36.61
No conozco el sistema	20.41	27.86	21.2	21.09
Mis ganancias son demasiado irregulares	12.59	7.95	8.7	10.87
No estoy obligado a contribuir	7.11	7.95	6.66	6.98
No confío en las afp	5.64	6.58	3.4	4.83
He sido obligado por el empleador/ no quiso cotizar	0.42	1.23	11.05	4.5
Soy descuidado no me interesa	5.16	8.43	2.84	4.45
Tengo otras formas de ahorro	2.87	8.36	2.03	2.83
Es muy engorroso el trámite	2.78	2.97	2.05	2.51
Otras	5.12	7.21	5.38	5.33
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta EPS-BID (2008)



- **Restricciones de liquidez y falta de conocimiento del sistema** son las principales razones por las cuales las personas dicen no estar afiliadas.
- Razones tales como el empleador no me quiso afiliar mencionadas por pocos (4.4%)
- Razones que tienen que ver con **decisiones y necesidades de los trabajadores.**

Insuficiente ingreso baja con educación. Falta de conocimiento sistema, no.

Por que no esta usted contribuyendo? 1a razón	Por nivel de educación		
	Primaria %	Secundaria %	Universitaria %
No tengo suficiente dinero	43.3	35.7	26.1
Mis ingresos son irregulares no puedo pagar cada mes	9.0	11.6	9.0
No conozco el sistema	20.7	21.0	20.1
No me fio de las AFPs	4.3	4.9	5.1
Me obligo mi empleador	3.2	4.1	7.2
otras	19.5	22.7	32.5

Conocimiento del sistema: seis preguntas

1. Sabe ud. cuál es la edad de jubilación de los hombres?
2. ... y de las mujeres?
3. Sabe ud. qué porcentaje del ingreso le descuentan/descontarían mensualmente para pensiones?
4. Sabe ud. como se calculan las pensiones en las AFPs?
5. ... y en el sistema público?
6. Sabe ud. quien paga las comisiones que cobran las AFPs?

Casi la mitad de la población no pudo responder pregunta alguna

Number of correct responses on pension literacy questions	All %	Gender		Age			
		Male %	Female %	25-34 %	35-44 %	45-49 %	50-55 %
0	47.5	42.2	55.2	49.7	46.9	44.7	45
1	29	31.6	25.3	28	29.3	29.2	31.1
2	13.9	15.1	12	12.1	14.2	18.3	13.7
3	6.3	7.1	5	6.6	6.1	5.6	6.2
4	2.6	3	2.1	2.6	3	1.6	2.8
5	0.6	0.8	0.4	0.7	0.4	0.6	1.1
6	0.1	0.1	0.1	0.2	0	0.1	0
Total	100	100	100	100	100	100	100



Algunas opciones para aumentar cobertura y alcanzar universalidad...

- Mejorar la información acerca del sistema, y la educación financiera básica de los trabajadores.
- Subsidio a la cuota (*copagos*) mayor para **trabajadores** de menores ingresos, depositada en cuenta del trabajador, si éste se afilia. Afiliación directa responsabilidad del trabajador.
- Costa Rica tiene un sistema similar para cuenta propias...

Costa Rica

Cuadro 1

Costa Rica: escala contributiva de los trabajadores independientes por rango salarial, 2008

Nivel de Ingreso	% de contribución					
	Seguro de Salud			Seguro de Pensiones		
	Afiliados	Estado	Conjunta	Afiliados	Estado	Conjunta
De 101 mil a menos de 2 SM	5.25	5.75	11.00	5.25	2.00	7.25
De 2 SM a menos de 4 SM	6.25	4.75	11.00	5.50	1.75	7.25
De 4 SM a menos de 6 SM	7.25	3.75	11.00	5.75	1.50	7.25
De 6 SM a menos de 8 SM	8.25	2.75	11.00	6.25	1.00	7.25
De 8 SM a menos de 10 SM	9.50	1.50	11.00	6.75	0.50	7.25
De 10 SM y más	11.00	0.00	11.00	7.25	0.00	7.25

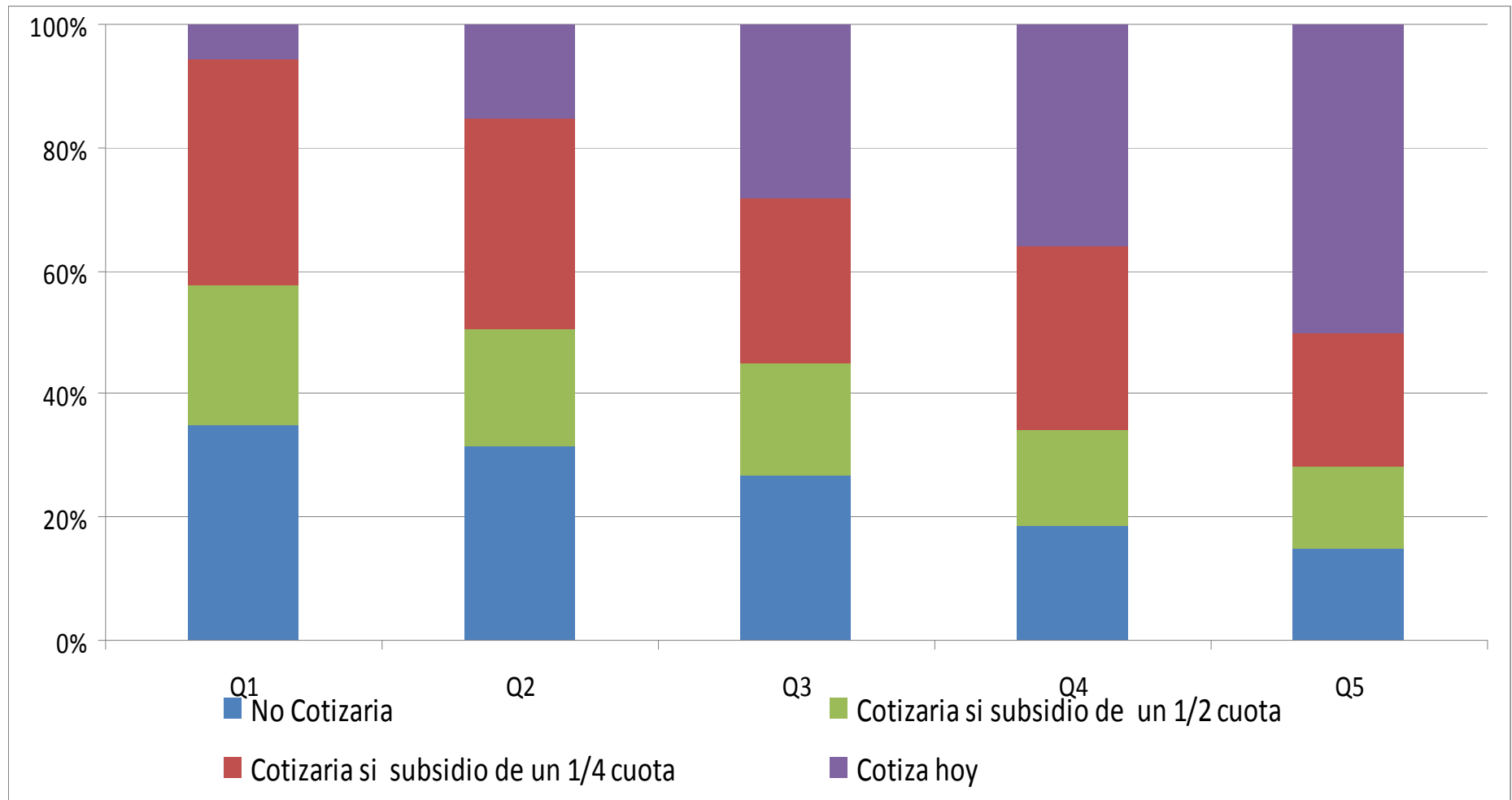
Fuente: Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

Nota: SM es el salario mínimo legal del trabajador no calificado, ubicado en 164 mil colones (US\$ 333) en enero 2008.

Basado en Ingreso presuntivo determinado por CCSS



Un subsidio de $\frac{1}{2}$ de la cuota permitiría cubrir al 60% de las personas de bajos ingresos... pero no alcanzaría universalidad.



Fuente: Cálculos propios basado en Encuesta EPS-BID(2008)

Algunas opciones para aumentar cobertura y alcanzar universalidad...

- Levy (2008): contribución por parte del estado en cuenta individual a todas las Personas en edad de trabajar, activas o no.
 - Se elimina la contribución con cargo a la nomina (empleador/trabajador) y se financia con un (mayor) IVA.

¿Sólo a independientes?

Preferiría tener un trabajo independiente en vez de uno dependiente?

(% que contesta afirmativamente a la pregunta en submuestra dependientes)

Total	57
Secundaria incompleta o menos	76
Secundaria completa o superior	53
Q1 ingreso empleo principal	73
Q5 ingreso empleo principal	45

Fuente: Elaboración propia a partir de EPS-BID (2009)

La mayoría preferirían ser independientes para tener mayor flexibilidad de horarios



¿Sólo a independientes?

Qué tan satisfecho está usted con su empleo principal?

Secundaria incompleta o menos

	Cuenta propia	Patrón	Asalariado
satisfecho o muy satisf.	60.26	79.78	48.05
indiferente	15.08	4.9	21.86
insatisfecho o muy insatisf	23.65	15.32	29.24
	100	100	100

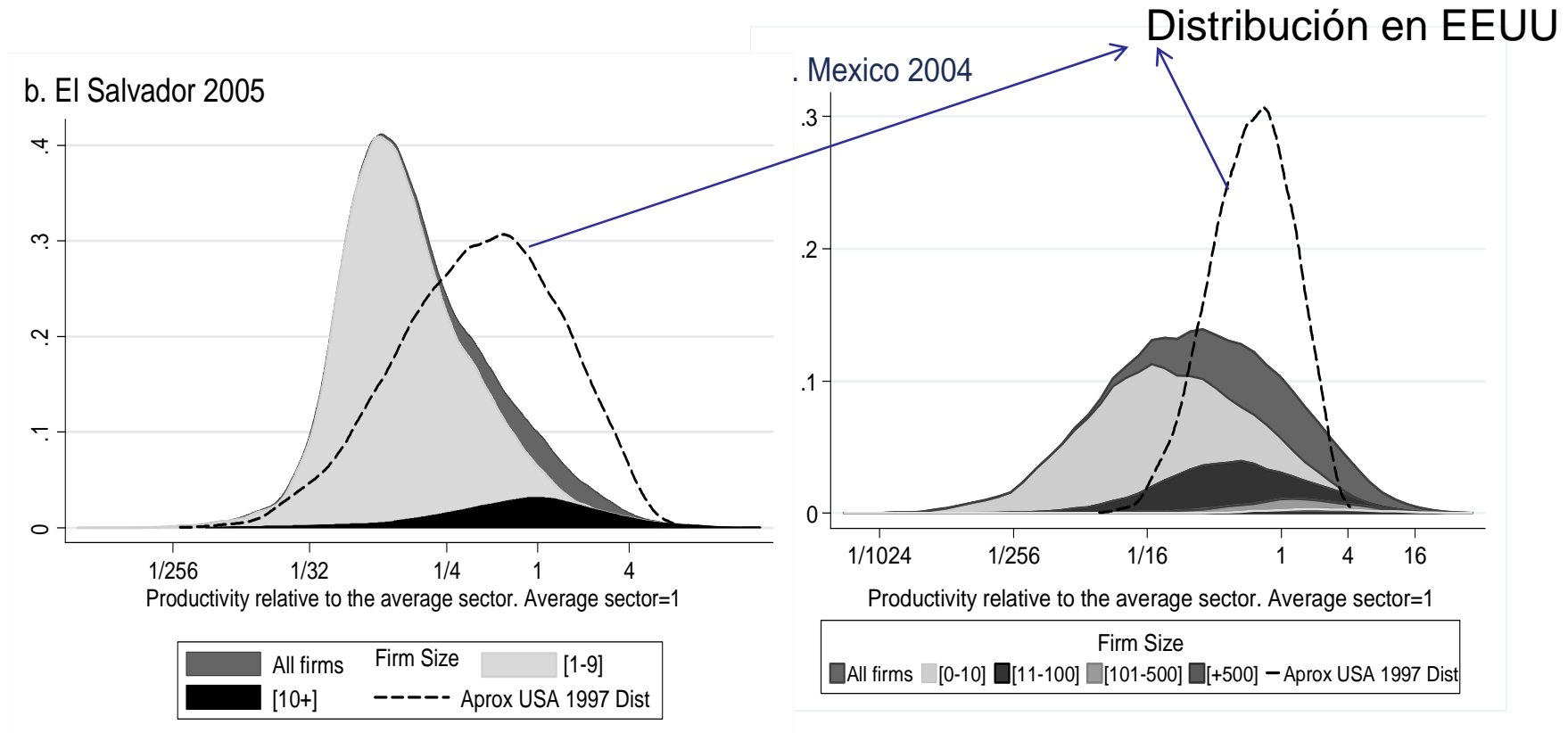
Secundaria completa o superior

	Cuenta propia	Patrón	Asalariado
satisfecho o muy satisf.	67.4	81.96	73.34
indiferente	12.32	6.88	10.94
insatisfecho o muy insatisf	19.99	11.16	14.81
	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a EPS-BID (2008)

Exceso de muy pequeños negocios en America Latina lleva a bajo ingreso per capita

EMPRESAS MANUFACTURERAS



Fuente: Elaboración de los autores en base a censos económicos



SS ↔ Mercado Laboral

- En la búsqueda de soluciones, alerta sobre pensiones no contributivas que puedan fomentar la informalidad.
- Búsqueda de soluciones integrales, no “a pedazos” o para colectivos particulares, que tengan en cuenta las interrelaciones entre partes del sistema.
- Consecuencias sobre productividad, y funcionamiento del mercado de trabajo.

Conclusiones

- Los sistemas de pensiones de AL ofrecen un bajo grado de cobertura y posiblemente una baja densidad de contribuciones
- Al mismo tiempo, es poco probable que los que no contribuyen ahorren lo suficiente para la vejez.
- Responsabilidad subsidiaría del Estado. ¿Cuál es el costo de no hacer nada? Mejor empezar lo antes posible.

Conclusiones

- Alerta sobre focalizar instrumentos para aumentar cobertura en base a características sujetas a la elección de los individuos o empresas (Independientes, SMEs, etc).
- Aumentar la cobertura requiere:
 - **Mejorar la información** sobre el sistema
 - Pensar en **diseñar subsidios o aportes del estado** que resuelvan fallas de liquidez y garanticen que el Estado no tenga que entrar más tarde y peor.

Conclusiones

- Importancia de promover que se recoja información tanto administrativa como de encuesta que permita dimensionar el problema y diagnosticar y costear soluciones (EPS, Chile).



Inter-American Development Bank / www.iadb.org

