



Notas Seminario “Pensión Garantizada Universal e Informalidad: Desafíos del Sistema Previsional” del Consejo Consultivo Previsional

27 de junio 2024

La presente minuta tiene por objetivo recopilar notas sobre las presentaciones y comentarios realizados en el Seminario “Pensión Garantizada Universal e Informalidad: Desafíos del Sistema Previsional”, organizado por el Consejo Consultivo Previsional.

El seminario se organizó en 2 paneles. El primer panel, titulado “**Pilar solidario, ahorro previsional y mercado laboral**”, moderado por Cecilia Cifuentes (CCP), contó con la participación de los expositores Esteban Puentes (UCH), Juan Correa (UNAB) y Juan Bravo (UDP). El segundo panel, titulado “**Desafíos de la Informalidad Previsional**”, moderado por Paula Benavides (CCP), contó con la participación de los expositores David Niculcar (INE), Úrsula Schwarzhaupt (SP) y Fabio Bertranou (OIT).

A continuación, se presentarán las palabras de bienvenida realizadas por el presidente del Consejo Consultivo Previsional, Guillermo Larraín, y la Ministra del Trabajo y Previsión Social, Jeannette Jara. Luego, se presentará la información compartida por las moderadoras y presentadores de cada panel, en conjunto de los comentarios y preguntas realizadas por las moderadoras.

Palabras de bienvenida

Bienvenida de Presidente Guillermo Larraín (CCP)

El Consejo Consultivo Previsional fue creado el año 2008, estipulado en la ley de la reforma previsional de dicho año y constituido el año 2009, el cual tiene el rol de asesorar a los ministros y ministras del Trabajo y Previsión Social, en forma técnica y oportuna, en 5 temas en particular:

1. Modificaciones legales en los parámetros del Pilar Solidario de Pensiones (ex PBS y APS, actualmente PGU).
2. Modificaciones en los reglamentos que se emitan en materia previsional
3. Métodos, criterios y parámetros generales que incidan en el otorgamiento, revisión y extinción de beneficios
4. Realizar un informe anual para remitirse a las autoridades de previsión social y al Congreso
5. Emitir opiniones sobre impactos en materia laboral, incentivos al ahorro previsional y efectos fiscales relacionados a modificaciones en el Pilar Solidario



Se agradece el trabajo y la participación de los actuales miembros del Consejo: Paula Benavides, Cecilia Cifuentes, Carlos Díaz y Andras Uthoff, además del apoyo de la secretaría técnica de la Subsecretaría de Previsión Social, conformada por Paula Vera y Cristóbal Leiva.

A modo de contexto, desde la implementación de la Pensión Garantizada Universal en el año 2022, el número de beneficiarios del Pilar Solidario de Pensiones se ha incrementado sustancialmente, ascendiendo a un total de más de 2.140.000 en la actualidad, y debido a las proyecciones demográficas de envejecimiento poblacional, se estima que este pilar continúe expandiéndose en las próximas décadas, tanto por el aumento en cantidad de beneficiarios como por las implicancias financieras que posee.

En términos de porcentaje del PIB, en el año 2018, el Pilar Solidario representaba un gasto total de 0,8% del producto, mientras que, en el año 2023, representaba un gasto total de 2,04%. Por otra parte, como proporción del PIB per cápita, el gasto derivado del Pilar Solidario aumentó desde 9,5% en el año 2018 a 16,5% en la actualidad.

Es así como se hace evidente la necesidad de estudiar y evaluar el Pilar Solidario con más “cientificidad”, con un mayor enfoque en el impacto que tiene en la economía. Por ello, el presente seminario busca indagar en uno de los efectos en materia laboral que posee el Pilar Solidario, correspondiente a la Informalidad.

A medida que los beneficios solidarios aumentan, con más intensidad cuando son universales, se pueden generar impactos significativos en los incentivos a la informalidad. Asimismo, la informalidad tiene efectos sobre el ahorro previsional que las personas acumulan en el Pilar contributivo del Sistema de Pensiones, lo que puede presionar el Pilar Solidario de Pensiones en el futuro.

En el presente seminario, se profundizará acerca de estas dos vías de efecto que vinculan informalidad y Pilar Solidario de Pensiones. Desde el CCP, se espera que el informe, con su capítulo “Evolución de la informalidad laboral y previsional en Chile”, y este seminario sean una contribución en esta materia, y se espera que se continúen realizando estudios sobre esta relación y continúe aumentando la preocupación sobre el fenómeno de la informalidad a nivel general en el país.

Palabras iniciales de Jeannette Jara (MINTRAB)

Es importante valorar la labor del Consejo Consultivo Previsional y su contribución al estudio de mejores políticas previsionales para el país. En esa línea, el informe anual realizado da luces de la problemática de informalidad previsional y genera una serie de reflexiones.



En primer lugar, los pilares no contributivos generan presión en el arca fiscal, tanto el Consejo Consultivo Previsional como el Consejo Fiscal Autónomo lo han destacado. En el año 2000, el gasto en el pilar no contributivo en la región latinoamericana era de 0,15%, mientras que actualmente es de 0,42. En Chile, el gasto en el 2000 correspondía a un 0,2% y actualmente es de 2,02%. Esto evidencia que es actualmente un gran esfuerzo en términos fiscales y, producto de las proyecciones, se espera que continúe siendo así, con una estimación de 4.000.000 de beneficiarios en el año 2050.

Así, se tienen desafíos en materia de cobertura y materia fiscal, pero también en materia de generar incentivos adecuados para cotizar. En esta línea, el fenómeno de informalidad aparece como gran problemática en esta dimensión y requiere urgentemente que se sitúe en el centro del debate.

Como antecedente, la Comisión Marcel estableció la cotización obligatoria de trabajadores independientes con boleta de honorarios. Sin embargo, se demoró cerca de 10 años en entrar en vigencia, debido a discusiones y aplazamientos políticos. Asimismo, a través de las estadísticas del INE, es posible notar que la informalidad es resistente, puesto que, si bien presenta fluctuaciones pequeñas en determinados momentos, se mantiene relativamente constante. Esto evidencia el atraso que se tiene en el país respecto a la discusión y búsqueda de mecanismos para abordar esta problemática.

El gobierno presentará prontamente un proyecto de ley para perfeccionar la Ley N°16.744, sobre régimen de accidentes laborales y enfermedades profesionales, con el objetivo de separar la calificación de una enfermedad o accidente laboral y el otorgamiento de la prestación, con objetivo de evitar el conflicto de intereses. Pero, lo relevante para esta discusión, es que este proyecto también incluirá la modalidad de monocotización, propuesta en la cual una persona puede cotizar en una dimensión de la seguridad social, sin necesidad de cotizar en todas al mismo tiempo, con el objetivo de incorporar personas a la cotización previsional de manera inicial, para luego expandirse a otras áreas de la seguridad social.

Por último, dado que seguir aumentando el Pilar Solidario tiene un límite, se le pide a autoridades de instituciones de pensiones y seguridad social, expertos, académicos, entre otros, proponer medidas creativas para afrontar la problemática y garantizar un sistema sólido y sostenible de pensiones para el futuro.

Panel 1: Pilar Solidario, Ahorro Previsional y Mercado laboral

Comentarios iniciales de Cecilia Cifuentes (CCP)

A continuación, se dará inicio al primer panel el cual analizará temáticas de informalidad, pilar solidario, ahorro previsional y temáticas del mercado laboral. Las temáticas que se verán a continuación están en el centro del rol del Consejo Consultivo Previsional.



A modo de contextualización, es necesario analizar el impacto que tiene el Pilar no contributivo (o Pilar Solidario) sobre el ahorro previsional y el mercado laboral, puesto que se produce el siguiente *trade-off*. Desde la reforma previsional del 2008, se ha podido evidenciar que el Pilar no contributivo ha contribuido sustancialmente en reducir la pobreza en la vejez, además de contener un fuerte enfoque de género al beneficiar en mayor medida a las mujeres que a los hombres. Sin embargo, este pilar conlleva el desafío de conjugar el beneficio de reducción de pobreza sin que se generen incentivos contrarios al ahorro previsional.

En particular, el anterior Pilar Solidario, compuesto por el Sistema de Pensiones Solidarias, estaba conformado por la Pensión Básica Solidaria, la cual correspondía un monto fijo para todos quienes no habían cotizado, y por el Aporte Previsional Solidario, el cual correspondía a un complemento para quienes recibían un bajo monto de pensión autofinanciada y disminuía en la medida que esta pensión fuese mayor. Esto último generaba un impuesto implícito a cotizar, es decir, un desincentivo a cotizar, puesto que se percibía que la retribución estatal era mayor para quienes menos habían cotizado durante su vida laboral activa. El efecto de este impuesto implícito sobre el ahorro previsional fue una preocupación constante desde el CCP durante los años que duró su implementación, entre el año 2008 y 2022.

Luego, con la implementación de la Pensión Garantizada Universal en 2022, desaparece el impuesto implícito a cotizar, puesto que todas las personas -bajo el umbral del 90% de menores ingresos de la población y cumpliendo los otros requisitos- reciben el mismo monto, independiente del historial de cotizaciones de cada uno. Por ello, además del beneficio principal de mejorar los ingresos de los pensionados, también apareció como beneficio la eliminación del impuesto implícito.

Sin embargo, este beneficio tiene un límite, puesto que, ya no por efecto sustitución, sino por efecto ingreso, se podrían estar generando desincentivos a cotizar. Por ello, esta continúa siendo una preocupación del CCP, por lo que el año pasado se licitó un estudio para medir el impacto del pilar no contributivo sobre el pilar contributivo de pensiones, en particular, sobre la propensión a cotizar de las personas.

Con esta motivación, se invitaron a los siguientes expertos para exponer sobre estos efectos y entregar su mirada académica referente al vínculo entre informalidad, ahorro previsional y pilar solidario.

Presentación de Esteban Puentes (UCH)

Chile ha experimentado varias reformas previsionales en los últimos 20 años. En particular, estas reformas han derivado en aumentos en las pensiones no contributivas, lo cual se condice con uno de los objetivos principales del sistema previsional de asegurar un estándar de vida mínimo en la población, en términos de ingresos.



Sin embargo, pueden existir efectos en otras variables. Por ejemplo, la reforma del año 2008 implicó un aumento en la esperanza de vida de los beneficiarios (Miglino, et al 2023). Asimismo, un tópico de particular interés es el efecto de las pensiones no contributivas en el empleo y la informalidad (Attanasio et al (2011), Joubet (2015), Joubert and Todd (2022)).

La informalidad laboral en Chile es “porfiada”, puesto que, si bien la pandemia produjo un shock a la baja que se ha ido recuperando gradualmente hasta la fecha, el fenómeno se puede ver relativamente constante en las últimas dos décadas, por lo que se puede desprender de que depende de determinantes más estructurales que se han mantenido en las dinámicas laborales en las últimas décadas.

Joubet (2015) evalúa el sistema previsional en su conjunto, y encuentra que una mayor tasa de cotización genera mayor informalidad. También Joubert y Todd (2022) encuentran que la reforma del 2008 implicó una sustitución de empleo formal e informal (para hombres de mayor edad) y disminuyó la brecha de pensiones entre hombres y mujeres.

Posteriormente en Chile, en febrero de 2022, se implementó la Pensión Garantizada Universal (PGU), la cual implicó tanto un aumento de suficiencia en la pensión no contributiva, con un monto actual de casi \$215.000, como un aumento de cobertura del sistema, pasando de cubrir el 60% al 90% de la población más vulnerable.

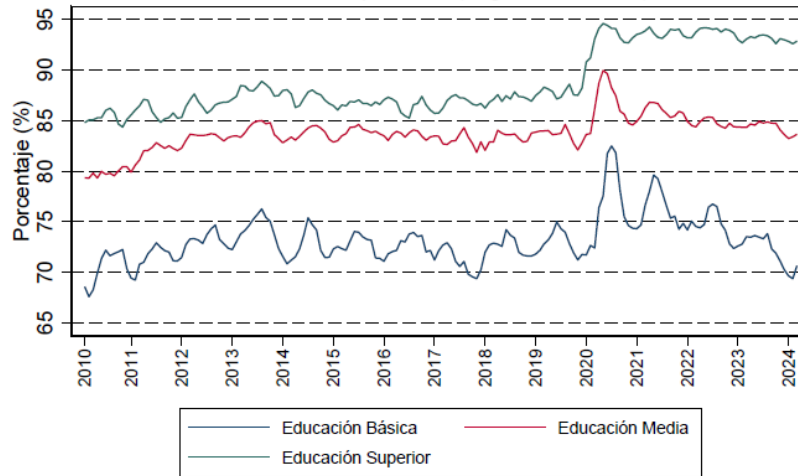
Hasta la fecha, es difícil evaluar los efectos de la PGU en el corto plazo, puesto que en la coyuntura actual también han existido subsidios laborales extraordinarios, retiros previsionales, entre otros, lo que puede contaminar el efecto puro de la política. Sin embargo, hay existido algunos para evaluar el efecto en el empleo y formalidad, a través de estadística descriptiva.

En el siguiente gráfico, se puede ver el porcentaje de asalariados privados que cotiza en previsión social, según su nivel educativo, entre los años 2010 y 2024. En este, es posible ver un incremento abrupto en las cotizaciones en el año 2020 y 2021, para todos los niveles educativos, lo que se explica por los beneficios, subsidios e incentivos generados durante pandemia.

Sin embargo, desde entonces, es posible notar tendencias distintas en los 3 niveles educativos. Para el nivel de educación superior, luego del aumento de cotización en pandemia, el nivel se ha mantenido persistente en los últimos años, mientras que, tanto para el nivel de educación media como para el nivel de educación básica, la tendencia del porcentaje que cotiza ha caído sostenidamente, con mayor intensidad en este último nivel educativo.



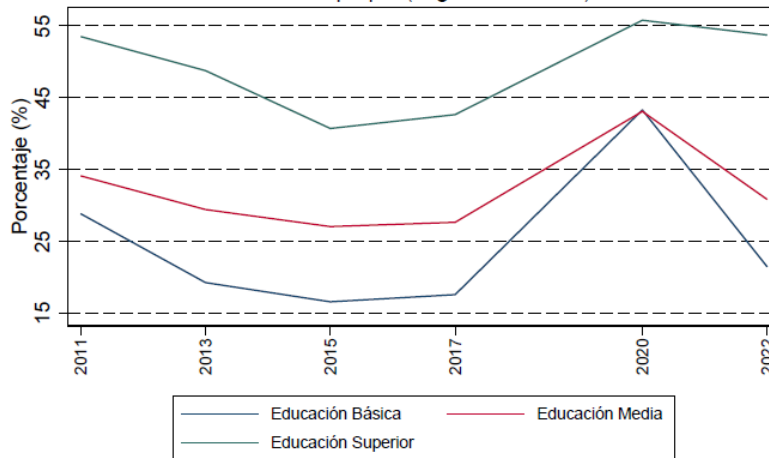
Porcentaje que cotiza en previsión social Asalariados privados (según educación)



Nota: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Empleo (INE).

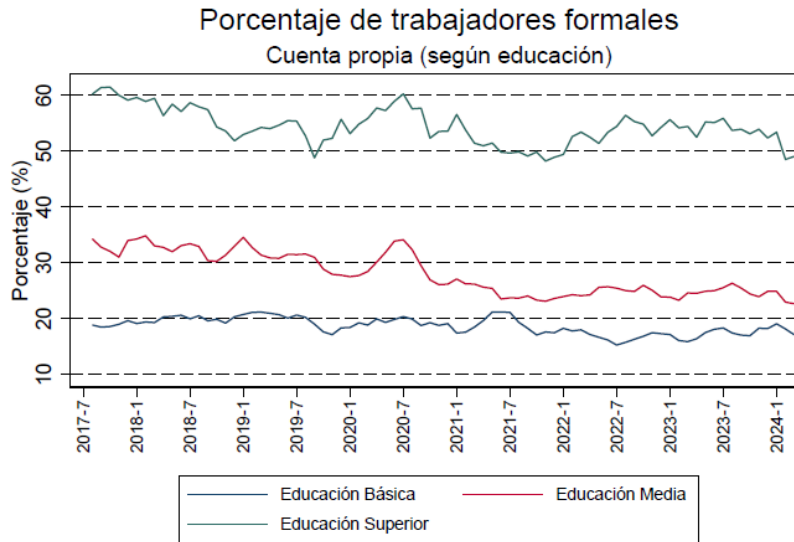
Por otra parte, en el siguiente gráfico, se muestra el porcentaje que cotiza en previsión social, esta vez para los trabajadores por cuenta propia. En este, también es posible identificar un aumento abrupto importante en la pandemia. Sin embargo, este cae de manera similar a la identificada en el gráfico anterior, en los tres niveles educativos.

Porcentaje que cotiza en previsión social Cuenta propia (según educación)



Nota: Elaboración propia con datos CASEN.

Por último, en la siguiente figura se muestra el porcentaje de trabajadores formales por cuenta propia, según nivel educativo. En este, es posible notar un pequeño aumento durante la pandemia, pero de manera mucho más difusa y sutil que en los gráficos anteriores, sin lograr identificar diferencias muy intensas entre los tres niveles educativos.



Nota: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Empleo (INE).

A modo de conclusión, la evidencia señala que las pensiones no contributivas pueden impactar la tasa de participación y formalidad laboral. Además, existen nuevos márgenes por los que la PGU puede tener efecto. Por ello, es relevante identificar a los nuevos beneficiarios para calcular los efectos de corto plazo.

Presentación Juan Correa (UNAB)

Diversos estudios han evidenciado que los incrementos en los montos en el Pilar Solidario han tenido sustantivos efectos sobre la reducción de la pobreza en la vejez. Sin embargo, esta presentación se centrará en los efectos que tuvo este pilar, en su dimensión de vejez, en distintas dimensiones laborales y previsionales, en línea con lo mencionado al inicio del panel.

Como mencionó anteriormente Cecilia, el Sistema de Pensiones Solidarias de vejez se conformó por la PBSV, la cual entregaba un monto fijo independiente del número de cotizaciones realizadas, y por el APSV, el cual entregaba un complemento a la pensión autofinanciada hasta que esta alcanzara un monto máximo, denominado Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS).

Esta última dependía de la cantidad de cotizaciones realizadas, por lo que generaba el impuesto implícito a cotizar mencionado, el cual está dado por el ratio entre la PBSV y la PMAS. Entre más alto el ratio, más alto el impuesto implícito. Desde el inicio del sistema en 2008 hasta 2022, este ratio ha estado disminuyendo significativamente, con un valor de 0,8 en 2008 y de 0,3 en el momento previo a la implementación de la PGU.

En particular, existen dos efectos del aumento de pensiones no contributivas sobre la participación laboral formal:



1. Incremento real PBSV disminuye horas trabajadas (efecto ingreso): Al tener conocimiento de que se tendrá mayor ingreso durante su jubilación, disminuyen las horas trabajadas.
2. Aumento impuesto implícito disminuye horas trabajadas en sector formal (efecto sustitución): Al aumentar el ratio de impuesto implícito, se genera un incentivo para trasladarse al empleo informal sin pagar cotizaciones previsionales.

Cuando comienza la implementación de la PGU, se elimina este impuesto implícito para todos quienes tienen una pensión autofinanciada menor a la pensión inferior (equivalente a la PMAS en el sistema anterior). Por ello, con esta implementación se espera que se observe un efecto sustitución importante que genere un aumento en la cotización.

En particular, de manera reciente, el Pilar Solidario tuvo 3 modificaciones importantes:

- Diciembre 2019: reajuste real 22,21% en PBSV y PMAS
- Enero 2021: reajuste real 9,03% de PBSV y PMAS
- Febrero 2022: introducción Pensión Garantizada Universal (PGU)

Al medir el efecto en cada una de las modificaciones anteriormente mencionadas, para diciembre 2019 y enero 2021, se medirá el efecto ingreso, y para febrero 2022, el efecto sustitución. En los primeros dos casos, se espera que el efecto ingreso sea mayor para el grupo pronto a jubilar, debido a la tasa de descuento, es decir, para los jóvenes que tienen más periodos para descontar, se reduce el efecto ingreso. Sin embargo, en el último caso donde prima el efecto sustitución, se espera lo contrario, puesto que, al reducir el impuesto implícito, debiese incentivar a los tramos jóvenes a cotizar.

En nuestro estudio, licitado por el CCP y realizado por Qualimet, se observó lo siguiente:

- Modificación diciembre 2019
 - No hay efectos estadísticos significativos sobre la probabilidad de cotizar
- Modificación enero 2021
 - Efecto ingreso: Probabilidad de cotizar disminuye en 3,1%
 - Mayor efecto relativo sobre el grupo entre 25 y 34 (disminución de 3,9%)
- Modificación febrero 2022
 - Efecto sustitución: Probabilidad de cotizar aumenta en 1,3%
 - Mayor efecto relativo sobre el grupo entre 35 y 44 (aumento de 4%)



A modo de conclusión, en general, los estudios muestran que incrementos en pensiones no contributivas aumentan los montos efectivos de pensiones y reducen la proporción de personas en situación de pobreza entre beneficiarios. Sin embargo, el efecto ingreso no es despreciable para incrementos reales significativos en dichas pensiones. Por otra parte, si bien modificaciones en aporte solidario contribuyen positivamente a incrementar la probabilidad a cotizar, su financiamiento requeriría incrementar impuestos.

Presentación Juan Bravo (UDP)

Como se ha mencionado anteriormente, la Pensión Garantizada Universal aumentó tanto la suficiencia como la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias en el año 2022, y si bien buscaba no representar un desincentivo al empleo de adultos mayores, al no requerir estar pensionado para recibir el requisito, la disminución de la participación laboral de este segmento de la población es esperable luego de implementar este beneficio.

Al comparar la participación laboral por tramo etario, a través de los datos de la Encuesta Nacional de Empleo (INE), entre el trimestre móvil noviembre 2021 – enero 2022, periodo inmediatamente anterior a la implementación del beneficio, y el trimestre móvil febrero – abril 2024, correspondiente a los datos más recientes a la fecha, la participación laboral aumenta para todos los tramos etarios, con menor intensidad en el tramo joven (15 a 24 años), principalmente por razones educativas, y en el tramo mayor (65 años y más).

En particular, este último segmento tuvo una variación positiva de 2,7 puntos porcentuales, lo que se condice con el “no desincentivo” deseado por la política de Pensión Garantizada Universal, pero en dirección opuesta a lo esperable.

Tasa de participación laboral (%)

	Nov 2021-Ene 2022	Feb-Abr 2024	Variación
15 a 24	28,7	31,1	2,4
25 a 54	78,4	83,2	4,8
55 a 64	62,5	67,2	4,7
65 y más	18,9	21,6	2,7

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Sin embargo, al desglosar según las razones para mantenerse fuera de la fuerza laboral, para el tramo etario de 65 años y más, es posible notar que, a nivel general, la población fuera de la fuerza laboral cayó en 2,7 puntos porcentuales, lo que indica un aumento de la participación laboral de este grupo, coincidente con la tabla anterior. No obstante, la población fuera de la fuerza laboral de este tramo etario, por razones de pensión, aumentó 1 punto porcentual, mientras que por razones distintas a pensión cayó 3,7 puntos porcentuales, lo que indica un



aumento de la relevancia de tener pensión entre las razones para mantenerse fuera la fuerza laboral, lo que puede relacionarse a la implementación de la PGU.

% de la población de 65 años y más fuera de la fuerza laboral: desglose

	Nov 2021-Ene 2022	Feb-Abr 2024	Variación
% población fuera de la fuerza laboral	81,1	78,4	-2,7
% población fuera de la fuerza laboral por razones de pensión	22,4	23,4	1,0
% población fuera de la fuerza laboral por razones distintas a pensión	58,8	55,1	-3,7

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Por último, al desagregar por nivel educativo a la población de 65 años y más que se encuentra fuera de la fuerza laboral por razones de pensión, se evidencia que esta razón es mayor para personas con secundaria completa como máximo nivel educativo alcanzado, con una variación de 2,2 puntos porcentuales, y para personas con educación menor a secundaria completa, con una variación de 1,1 puntos porcentuales.

Estos resultados pueden evidenciar un impacto mayor en los segmentos con menor educación, que tienden a tener menores ingresos, de la implementación de la PGU sobre la inactividad laboral.

% de la población de 65 años y más fuera de la fuerza laboral por razones de pensión, según máximo nivel educativo terminado

	Nov 2021-Ene 2022	Feb-Abr 2024	Variación
Superior completa	8,3	8,9	0,6
Secundaria completa	17,7	19,9	2,2
Menor a secundaria completa	27,4	28,5	1,1

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Por otra parte, la informalidad laboral también es un fenómeno necesario de estudiar en el periodo previo y posterior a la implementación de la PGU. En particular, a continuación se evalúa la tasa de ocupación informal según tramos de edad antes de cumplir los 65 años. Es posible notar un marcado aumento de esta tasa respecto al periodo pre-PGU en segmentos etarios cercanos a cumplir 65 años (55 a 59 y 60 a 64), de 1,4 y 1,5 puntos porcentuales, respectivamente.



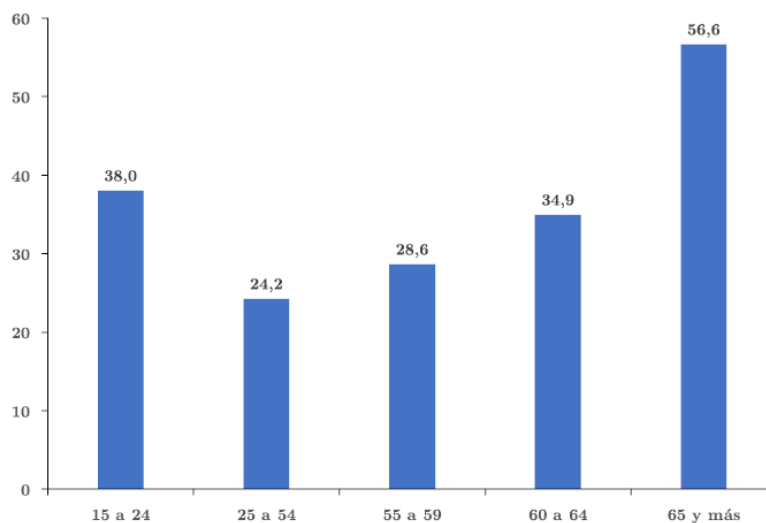
Tasa de ocupación informal (%)

	Nov 2021-Ene 2022	Feb-Abr 2024	Variación
15 a 24	37,6	38,0	0,4
25 a 54	25,1	24,2	-0,9
55 a 59	27,2	28,6	1,4
60 a 64	33,4	34,9	1,5

Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Además, al considerar a la población mayor de 65 años y más en este análisis, en el trimestre móvil de febrero – abril 2024, se evidencia que este segmento posee la mayor tasa de ocupación informal que los otros tramos etarios, correspondiente a 56,6%, por lo que adultos mayores que se encuentran ocupados ejercen sus empleos mayoritariamente en la informalidad laboral.

Tasa de ocupación informal, % (febrero-abril 2024)



Fuente: Elaborado en base a datos procesados de la Encuesta Nacional de Empleo del INE

Finalmente, como conclusiones finales, es posible notar que el impacto final de la PGU en la tasa de ocupación informal a nivel agregado es ambiguo. En primer lugar, existe un eventual efecto negativo sobre la participación laboral y la tasa de ocupación del segmento de 65 años y más, que tiene la más alta tasa de ocupación informal. Además, el efecto negativo en la participación es mayor en grupos con menor ingreso, menor nivel educativo, en donde la tasa de ocupación informal es mayor, por lo que se genera una reducción en la tasa de ocupación informal agregada.



Además, existe un eventual efecto negativo en el incentivo a cotizar, producto del traslado hacia ocupaciones informales, especialmente en grupos etarios más cercanos a alcanzar los 65 años y de menores ingresos, lo que genera un aumento de la tasa de ocupación informal agregada, generando un efecto ambiguo derivado del análisis.

Preguntas de moderadora y respuestas

Pregunta: Han existido propuestas de tener tasas de cotización diferenciadas por segmentos de la población, ya sea por edad, ingresos, entre otros. ¿Cómo evalúan una política en esta dirección?

Esteban: No estoy convencido de que sea efectivo. Me parece que políticas que son parejas en la población son más efectivas. Por otra parte, los efectos negativos mencionados sobre la cotización podrían ser contrarrestados con una mayor conciencia sobre los beneficios de cotizar. Por ello, me parece que una mejor política para incentivar mayor cotización formal puede ir en esta dirección.

Juan Correa: Tampoco me parece que tasas diferenciadas sea la mejor solución. Me parece que otros mecanismos podrían ser más efectivos, como por ejemplo, en el caso de los jóvenes, mejores incentivos para la inserción laboral de jóvenes a empleos formales, en la dirección que tienen algunas políticas actuales, como el subsidio al empleo joven. Asimismo, me parece que los esfuerzos debiesen ir en entender el dinamismo del mercado laboral.

Juan Bravo: Las tasas diferenciadas tienen la ventaja de reducir el esfuerzo en segmentos más jóvenes y apoyar su inserción laboral. Sin embargo, tiene la desventaja de complejizar más el sistema. En ese sentido, comparto que preferiría atacar este problema a través de otros mecanismos, como subsidios, capacitaciones, reforzar sistemas de formación dual (buscando mitigar la desventaja de la falta de experiencia que enfrenta este segmento), entre otras.

Panel 2: Desafíos de la Informalidad Previsional

Comentarios iniciales de Paula Benavides (CCP)

El fenómeno de la informalidad ha sido persistente a lo largo de los años en Chile. Frente a los desafíos que enfrenta el sistema de pensiones, se hace fundamental profundizar en su análisis. En particular, este fenómeno tiene dos cuestionamientos importantes:

- ¿Cómo medirla y comprender un fenómeno complejo?
- ¿Cómo abordarla desde la política pública?



El capítulo “Evolución de la informalidad laboral y previsional en Chile”, del Informe del Consejo Consultivo Previsional 2023, se enfoca en la primera de esas dos dimensiones y aborda:

- ¿Qué se entiende por informalidad previsional y cómo se diferencia de la informalidad laboral?
- Evolución de la informalidad laboral y previsional
- Desafíos de medición de la informalidad previsional
- Sugerencias

La informalidad laboral es un fenómeno estudiado por muchos años. El concepto surge en los años 70, derivado de diversos estudios impulsados por la OIT, avances en CIET, normas y guías técnicas generadas para explicar el fenómeno, y tiene carácter bidimensional, puesto que considera tanto el sector de la unidad de producción (formal/informal/hogares) como la categoría ocupacional.

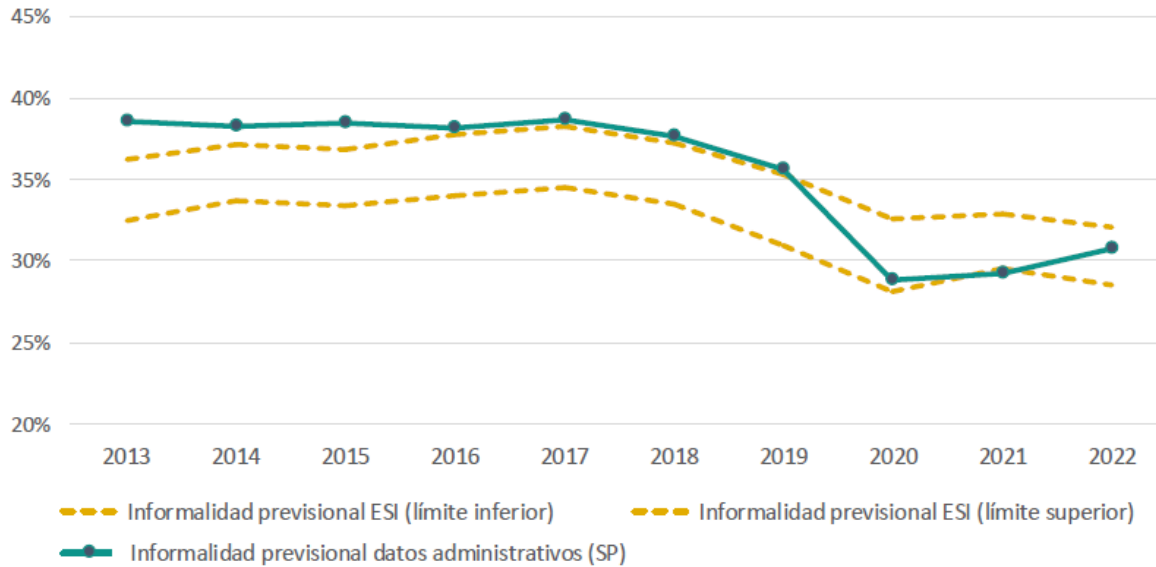
En esta línea, el INE ha tenido avances significativos con adopción de estándares para su medición y comprensión, en particular, respecto al fenómeno de informalidad laboral propiamente tal. Sin embargo, es necesario contar un indicador complementario de informalidad previsional (ocupados que no cotizan), esencial para analizar los desafíos y brechas de los sistemas de pensiones, el cual correlaciona, pero no es igual a la informalidad laboral, p.ef:

- Para trabajadores por cuenta propia y empleadores, la ocupación se clasifica como informal si la boca unidad económica es del sector informal, no en función de la realización de cotizaciones.
- En el caso de trabajadores asalariados, si bien la informalidad laboral apunta a la ausencia de cotizaciones para salud y pensiones, esta se mide en función del vínculo laboral con un empleador.

A continuación, se muestra la evolución de la informalidad previsional expresada en términos porcentuales, es decir, el porcentaje de ocupados que no cotizan sobre el total de ocupados. En 2022, la informalidad previsional se estima en un 30,3%, muy similar al 30,7% proveniente del registro administrativo. Por otro lado, entre 2013 y 2022, se aprecia en ambos indicadores una caída, exceptuando en los años 2020 y 2021, que se ven influenciados por la pandemia que ahí tuvo lugar.



Tasa de informalidad previsional 2013-2022 (%)



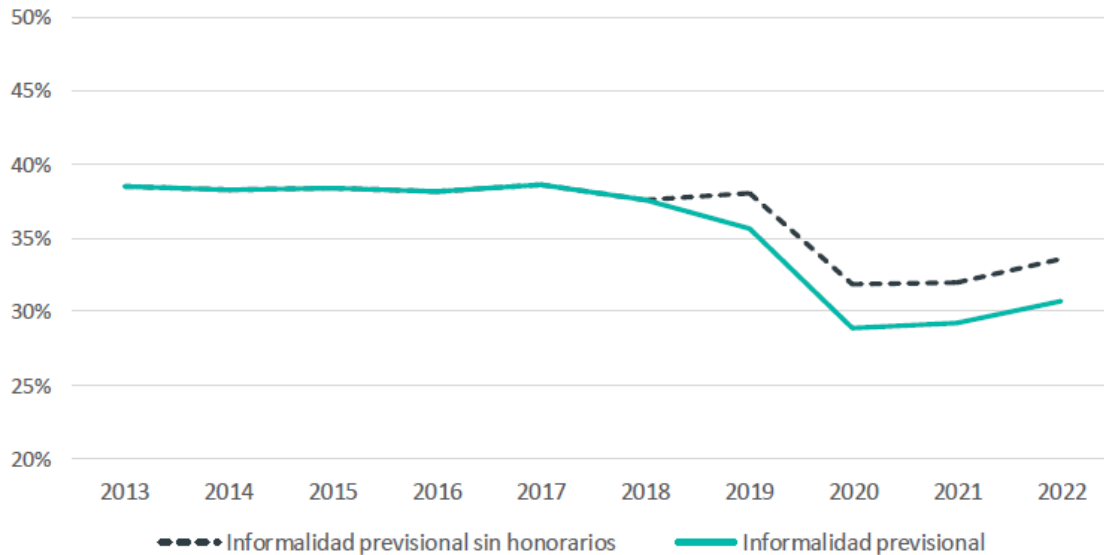
Nota: Límites superior e inferior hacen referencia al intervalo de confianza al 95% de la razón no cotizantes sobre ocupados, que es el indicador de informalidad previsional. Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ENE complementada con la ESI y datos administrativos de la SP.

Por otra parte, en la siguiente figura se analiza la informalidad previsional a partir de datos administrativos publicados por la Superintendencia de Pensiones, y separando los datos en dos grupos de personas: (1) número total de cotizantes, incluyendo a las personas con honorarios que están obligadas a cotizar y que no solo cotizaron por honorarios en la Operación Renta; (2) número de cotizantes sin considerar aquellos registros de personas a honorarios obligadas a cotizar.

Al no considerar a quienes perciben honorarios y deben cotizar, se aprecia que en 2022, la informalidad previsional sería de 33,6% en vez de 30,7%. Se estima que estos casi 3 puntos porcentuales son el efecto que ha tenido dicha norma que, si bien va en la dirección correcta, no significa un cambio sustantivo aún.



Tasa de informalidad previsional con y sin registros de honorarios 2013-2022 (%)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de datos administrativos de la SP. No se consideró en la suma a cotizantes voluntarios, para que sea comparable con datos de encuestas, hoy en día son alrededor de 800 cotizantes voluntarios solamente.

Por último, en cuanto a los desafíos en la medición de la informalidad previsional, tanto los datos de las encuestas como los registros administrativos tienen limitaciones para caracterizar la informalidad previsional.

En el caso de la ENE, la clasificación depende del autorreporte y no se dispone de información de cotizaciones para emisores de boletas a honorarios. En el caso de la ESI, sí se posee, aunque con limitaciones (módulo una vez al año, no captura cotización de honorarios en proceso de operación renta, no cuenta con información para honorarios categorizados como asalariados, o no han mantenido la misma ocupación desde le mes anterior).

Por el lado de los registros administrativos, existe una dificultad para tener datos mensuales de quienes emiten boletas a honorarios y están obligados a cotizar (además de existir pagos parciales). Esto requiere compatibilizar, adecuadamente, los registros de los trabajadores que cotizan mensualmente con aquellos de los trabajadores a honorarios obligados a cotizar anualmente, evitando una doble contabilidad.



Es por esto que el CCP resalta la importancia de considerar, en el diseño de las políticas públicas, el impacto en la informalidad previsional, lo que hace necesario destinar recursos para construir mejores bases de datos e indicadores. La relevancia radica que en la informalidad previsional afecta al ahorro previsional, y con ello, a las futuras pensiones y gasto fiscal asociado al Pilar Solidario. La informalidad previsional es un indicador esencial para analizar los desafíos y brechas del sistema de pensiones, por lo que se recomienda avanzar en una mesa de trabajo que pueda ir abordando las limitaciones que existen para tener estimaciones más robustas.

Presentación David Niculcar (INE)

La informalidad laboral es un concepto más amplio que la pura dimensión previsional. Es un fenómeno que ha sido estudiado por muchos años y sobre el cual se han generado múltiples recomendaciones internacionales a lo largo de los años.

La complejidad que presenta la caracterización de la informalidad laboral es el reflejo de la heterogeneidad de este fenómeno y también muestra lo complejo de las causas. Para ello, se presentan a continuación las siguientes dimensiones:

- Relaciones laborales: relacionadas a las condiciones laborales y contrato de trabajo
- Registro de la unidad económica: existencia de registro de la unidad relacionado a una actividad y estructura
- Tipo de riesgo económico: relacionado al autor que asume el riesgo económico. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores independientes, son ellos quienes asumen el riesgo económico de la actividad, a diferencia de los trabajadores asalariados.
- Tipo de autoridad en el puesto de trabajo: orientado a la relación de subordinación y jerarquía
- Acceso a la seguridad social: garantía de acceso y contribución a los sistemas de seguridad social
-

Por otra parte, se tienen nuevas recomendaciones internacionales, a través de la resolución relativa a las estadísticas de la economía informal (21° CIET 2023). A continuación, se presentan las principales consideraciones provenientes de esta resolución:

- Nueva clasificación de Situación en la Ocupación (CISO-18): La implementación de las nuevas recomendaciones toma en consideración la adopción por parte de los países del nuevo clasificador aprobado en la 20° Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo del 2018.



- Incorpora una nueva categoría laboral denominada “Contratistas dependientes”, los cuales corresponden a personas que tienen subordinación y dependencia, pero tienen arreglos contractuales de índole comercial (ejemplo: trabajadores a honorarios en el sector público), y trabajadores independientes por cuenta propia que dependen organizativa y económicamente de otra unidad económica o de un tercero (ejemplo: trabajadores de plataformas digitales de servicios).

Por otra parte, expone los siguientes criterios de medición:

- Basado en el tipo de autoridad o riesgo económico dependiendo de la autoclasificación de la persona en su puesto de trabajo
- Se respalda el criterio armonizado a nivel internacional de utilizar el acceso a la seguridad social (sistema contributivo) y el registro de la unidad económica
- Para el grupo de contratistas dependientes se aplica un doble criterio: registro y acceso al sistema contributivo. Esto tiene un impacto sobre los horarios que eran antes asalariados informales, que ahora se catalogarían como contratistas dependientes formales.

Respecto al informe “Evolución de la informalidad laboral y previsional en Chile”, del CCP, se valora el reconocimiento de los avances significativos que ha tenido Chile en la medición de estadísticas de informalidad laboral, a través de la adopción de estándares internacionales.

Asimismo, es importante recalcar que el fenómeno de informalidad laboral es heterogéneo y multifactorial. El riesgo económico de las unidades va más allá del acceso a la seguridad social. Por tanto, es importante considerar que la informalidad previsional es un indicador complementario que refleja una parte del problema de informalidad. El indicador principal a nivel internacional es la tasa de ocupación informal.

Por último, el INE está actualmente trabajando en ejes prioritarios relacionados a este tema. En primer lugar, se están adoptando las últimas recomendaciones internacionales, lo cual implicará ajustes en la medición de los indicadores actuales. Además, se tiene como prioridad estudiar la incorporación de nuevas preguntas en el cuestionario, las cuales pueden ir relacionadas a medir la informalidad previsional de manera específica, por ejemplo, medir de forma regular la cotización de los trabajadores a honorarios. Finalmente, el INE está comprometido con comunicar y explicar de manera fácil a los usuarios/as los cambios en los indicadores, para su justo entendimiento y aplicación.



Presentación Úrsula Schwarzhaupt (SP)

En primer lugar, es importante destacar la labor del Consejo en distinguir el “apellido” los conceptos de informalidad, entre informalidad laboral e informalidad previsional. Esta última ha sido un desafío pendiente hace varios años, en cuanto a su medición, presentación de estadísticas y estudio, lo cual es esencial para hacer buenas políticas públicas e incorporar a más trabajadores en la Seguridad Social. Este desafío va en línea con los avances y prioridades mencionadas por el INE y con las nuevas dinámicas de empleo que van apareciendo con el tiempo.

Al recordar cuando se incorporó el mandato de la obligatoriedad de cotizar para los trabajadores a honorarios, se tuvo en ese momento reuniones entre el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el INE y la Superintendencia de Pensiones, con objetivo de estudiar cómo se mediría esta incorporación y cómo afectaría a la cifra de informalidad. Sin embargo, al cotizar solo una vez al año en la Operación Renta, esta cifra aparecía solo como un dato adicional a las cifras de un mes en particular, y tampoco tendría impacto en la cifra de informalidad, puesto que ya se consideran asalariados al cotizar por su vínculo con el empleador.

La Superintendencia de Pensiones, a través de los datos administrativos que posee, busca contribuir a la medición de informalidad previsional, a través de dos medidas:

1. Serie tradicional de cotización dependiente mensual, la cual se encuentra implementada desde el año pasado y mide el número de cotizantes que contribuyen a sus pensiones cada mes. Sin embargo, posee discordancias con el INE puesto que solo mide cotización y no si esa cotización corresponde al trabajo de ese mismo mes, por lo que no mide cotizaciones que se pagan con rezagos (lo que equivale a aproximadamente 10% del total y tienden a pagarse durante los siguientes 3 meses).
2. Nueva serie paralela, la cual mide quienes cotizan a pensiones según el mes de devengo, es decir, por el mes trabajado por el cual se paga dicha cotización. Para los meses que tengan cotizaciones rezagadas, se realiza una estimación de este número y se considera en la serie. Así, esta serie se aproxima a la información entregada por el INE y disminuye la brecha entre datos administrativos y datos autorreportados.

Es importante reiterar la dificultad de medir las cotizaciones de trabajadores independientes de manera mensual, puesto que se realiza una vez al año a través de la Operación Renta. Más aún, incluso si se realizara un seguimiento de las boletas de honorarios para obtener una cifra mensual, existen situaciones en las cuales las boletas de honorarios corresponden a más de un mes trabajado, por lo que se ha mantenido la medición anual de estas cotizaciones.



Presentación Fabio Bertranou (OIT)

El capítulo “Evolución de la informalidad laboral y previsional en Chile”, del informe 2023 del CCP, es una gran contribución sobre este fenómeno, debido a una serie de aportes que entrega a la discusión técnica y pública en el contexto actual. En primer lugar, permite poner de relieve la importancia que tiene para la política pública la “falta” o “no cotización” (informalidad previsional) en el contexto de informalidad en Chile. Asimismo, permite aproximar estadísticamente diferencias entre las mediciones de informalidad laboral y la “no cotización” en un contexto de creciente interés por la informalidad laboral, las políticas que promueven productividad, el crecimiento, el trabajo decente y la inclusión social.

A su vez, entrega valiosas constataciones de la consistencia que tienen los datos de fuentes complementarias, como son las encuestas de hogares (ENE, ESI, etc) y los registros administrativos. Por último, aporta consideraciones respecto a trabajadores independientes, y en particular, de los cotizantes independientes, permitiendo así reflexionar sobre su caracterización, medición y posibles políticas que puedan conducir a reducir la “falta de cotización”.

Como se mencionaba en las presentaciones anteriores, existen factores estructurales de la economía y funcionamiento de relaciones económicas y laborales que determinan el fenómeno de informalidad laboral, por lo que efectivamente es un tema complejo y “porfiado”.

Sin embargo, también aparecen una serie de precauciones o “*caveats*”. La primera precaución es denominar informalidad previsional a la “falta de cotización”, en la medida que el concepto de informalidad laboral es sumamente valioso, porque, tal como lo explica el mismo informe, tiene dimensiones y consideraciones multifacéticas vinculadas con las características del puesto de trabajo y unidades económicas. Además, ninguna de las dos medidas profundiza en la intensidad de la informalidad, en particular para los que no cotizan.

Otra precaución es que aparece la necesidad de abordar simultáneamente la “informalidad de ingresos” en sus diversas dimensiones, pero en particular la subdeclaración o subreporte de ingresos. Mientras la informalidad puede ser clave para evaluar el desempeño en cuanto a la cobertura (horizontal), la informalidad de ingresos puede ser relevante para analizar la adecuación de la cobertura (vertical). Estos conceptos están vinculados con la Recomendación 202 y el Convenio 102 de la OIT en materia de protección y seguridad social.

Así es como surge el cuestionamiento sobre cuál es la intensidad de la informalidad en términos de ingresos y la necesidad de distinguir entre los trabajadores informales entre quienes tienen capacidad contributiva y quienes no tienen, en función de sus ingresos.



Asimismo, surge la pregunta ¿son los determinantes de la informalidad laboral distintos o iguales a los determinantes de la informalidad previsional? Al analizarlo econométricamente ¿comparten las mismas variables explicativas? ¿y en la misma medida? En principio, ambas variables comparten asociación con un amplio conjunto de variables: tamaño de unidad económica, educación, salud, ingresos, sector económico, que en definitiva reflejan la heterogeneidad existente en niveles de productividad. Sin embargo, aún existe el desafío de analizar las diferencias en los determinantes de cada concepto.

A su vez, también surge la pregunta ¿las políticas para reducir la informalidad laboral y la falta de cotización comparten las mismas herramientas e instrumentos? Hay herramientas específicas que podrían aumentar la cotización previsional y que no están necesariamente condicionadas a cambios estructurales en las unidades económicas que podrían llevar a que las mismas sean formales en forma sostenible en el tiempo. Por ejemplo, reducir y/o eliminar las exenciones a cotizar para los trabajadores a honorarios, acciones inspectivas más eficaces, detectar relaciones laborales encubiertas, regímenes simplificados de cotización, entre otros.

Finalmente, como comentarios finales, en primer lugar, en el conjunto de datos, tales como tasas de informalidad laboral, tasas de informalidad previsional, y otros, es positivo priorizar el análisis en los números absolutos y segmentos críticos con ausencia de cotización, que no necesariamente son los que presentan mayor tasa de informalidad.

Asimismo, es positivo reflexionar para cada casillero de la matriz de informalidad y cada sector sobre los instrumentos más eficaces que podrían plantear metas concretas y realistas en un tiempo determinado para reducir la informalidad en los segmentos más críticos, donde hay un mayor número absoluto de informales, particularmente para asalariados con capacidad contributiva que no cotizan e independientes con capacidad contributiva que no cotizan.

Por último, es beneficioso no descartar la utilización de las mediciones de informalidad laboral (INE) basadas en las recomendaciones de la OIT/CIET, por la riqueza multidimensional que presentan dichos datos en cuanto a tipo de unidad económica y características del puesto de trabajo. La reducción sostenida de la informalidad en el mediano y largo plazo estará vinculada con las políticas económicas que promuevan prioritariamente mayor productividad y mejores ingresos laborales. Esto se traducirá en menores tasas de “no cotización” y mayor cobertura.

Preguntas de moderadora y respuestas

Pregunta 1: ¿Cómo ha sido la experiencia del INE entorno a la incorporación de mediciones de informalidad?



David: En primer lugar, en el año 2020, se incorporaron preguntas para construir de mejor manera el indicador actual de informalidad, lo cual no es fácil, puesto que hay diversos desafíos, como por ejemplo, identificar dentro de los trabajadores por cuenta propia si tienen algún tipo de dependencia económica. Asimismo, se creó una mesa de trabajo para definir criterios y algoritmos, además de generar un proceso de comunicación. Respecto a desafíos futuros, es urgente incorporar una pregunta o módulo en la ENE sobre informalidad previsional. Asimismo, existen recomendaciones internacionales respecto a la ventaja de utilizar módulos rotativos, los cuales solo se levantan en una ronda de visitas.

Pregunta 2: ¿Cuáles son los pasos a seguir en el trabajo de la Superintendencia de Pensiones y colaborativamente con el Servicio de Impuestos Internos para medir y comprender las cotizaciones de honorarios?

Úrsula: Debido a las dificultades de medición comentadas anteriormente, como por ejemplo, que muchos empleadores ven las obligaciones de cotizar anuales y no mensuales, o hay personas que realizan cotizaciones parciales y no totales, cuesta seguir el periodo específico del trabajo y es un desafío que aún está pendiente. Por esto, se hará una mesa de trabajo para evaluar como seguir esta información y cómo desagregarla de una manera útil.

Pregunta 3: Desde la OIT con visión internacional, ¿cuáles crees que son las líneas de política pública para abordar el desafío de informalidad?

Fabio: Luego de la conceptualización de informalidad que duró varias décadas, se ha ido complejizando y dinamizando la realidad que se enfrenta hoy. Hace 10 años, la OIT discutió a nivel normativo, en la Conferencia Internacional del Trabajo, y adoptó la recomendación integral, la cual propone un enfoque integral para abordar este fenómeno. Asimismo, se definió tener mesas de múltiples autores para definir herramientas e institucionalidad para enfrentar esta problemática.