Seminario

Pensión Garantizada Universal e Informalidad: Desafíos del Sistema Previsional

27 de junio de 2024

CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

Consejo Consultivo Previsional

Guillermo Larraín
Presidente

Paula Benavides
Consejera

Andras Uthoff
Consejero

Cecilia Cifuentes
Consejera

Carlos Díaz
Vicepresidente

Programa

CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

PANEL 1

PILAR SOLIDARIO, AHORRO PREVISIONAL Y MERCADO LABORAL

Modera: Cecilia Cifuentes
Consejera

Participan:

1) Esteban Puentes (UCH)
2) Juan Correa (UNAB)
3) Juan Bravo (UDP)

PANEL 2

DESAFÍOS DE LA INFORMALIDAD PREVISIONAL

Modera: Paula Benavides
Consejera

Participan:

1) David Niculcar (INE)
2) Úrsula Schwarzhaupt (SP)
3) Fabio Bertranou (OIT)

Seminario

Pensión Garantizada Universal e Informalidad: Desafíos del Sistema Previsional

27 de junio de 2024

CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

Panel N°1

Pilar Solidario, Ahorro Previsional y Mercado Laboral

Moderadora

Cecilia Cifuentes
Consejera

Expositores

Esteban Puentes
Universidad de Chile

Juan Correa
Universidad Andrés Bello

Juan Bravo
Universidad Diego Portales

Pilar Solidario, ahorro previsional y mercado laboral

Presentación para el Consejo Consultivo Previsional

Esteban Puentes

Universidad de Chile

Junio, 2024

Pilar Solidario

- Chile ha implementado varias reformas previsionales en los últimos 20 años.
- En particular hay un aumento en las pensiones no contributivas.
- Uno de los objetivos del sistema previsional es asegurar un estándar de vida mínimo la población, pero 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).

Pilar Solidario

- 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)).
- 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 a informal (para hombres de mayor edad).
- Por otro lado, Joubert y Todd (2022) encuentran que la reforma del 2008 disminuyó las brechas de pensiones entre hombres y mujeres.

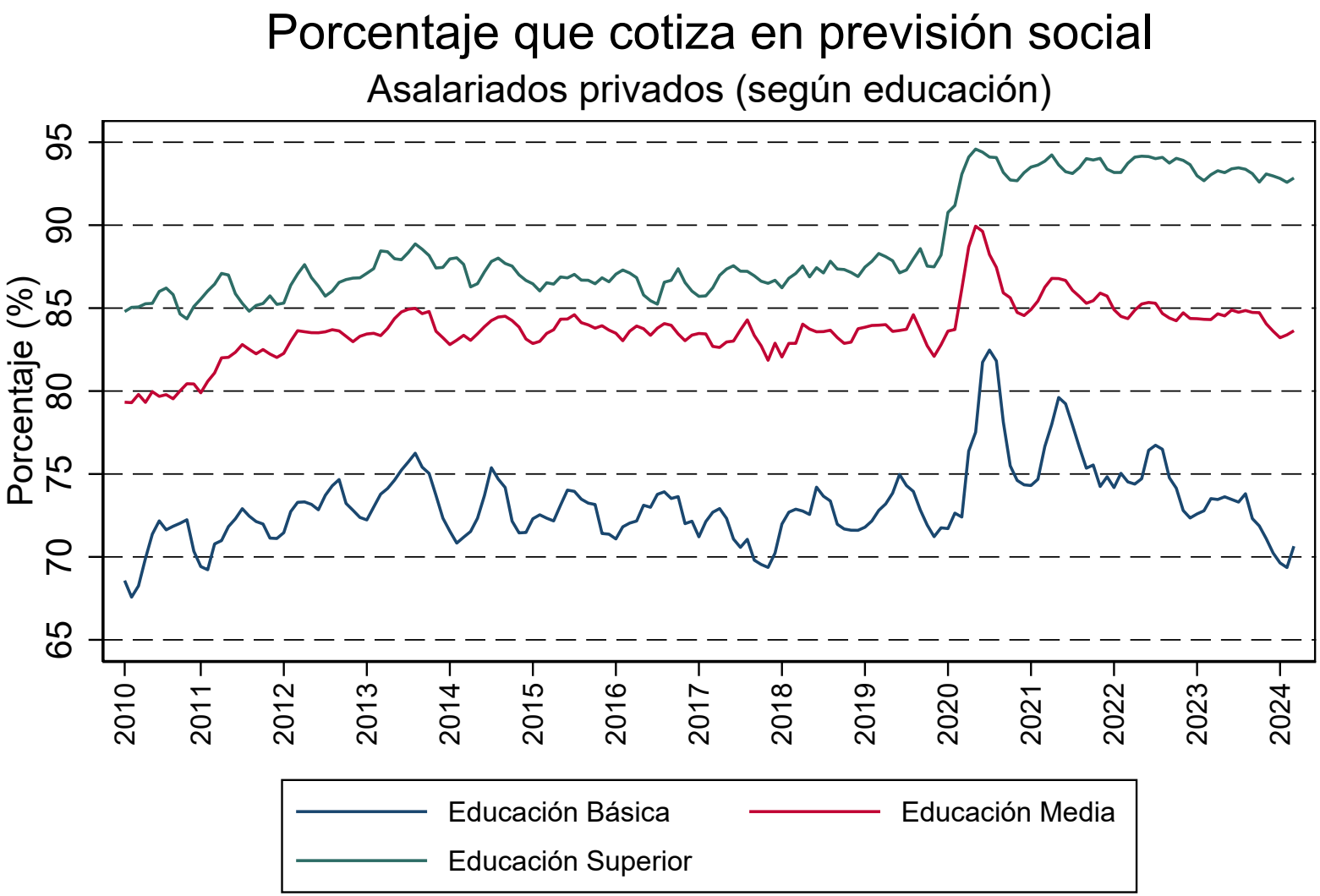
Pensión Garantizada Universal

- En febrero de 2022 comenzó a implementarse en Chile la Pensión Garantizada Universal (PGU).
- La PGU implicó un aumento en la pensión no contributiva, actualmente el monto mínimo de la PGU es de casi 215 mil pesos.
- Un segundo cambio de gran relevancia, era que el sistema de pensiones solidarias (PBS y APS) cubriría al 60% más vulnerable de la población, mientras que la PGU cubre al 90% más vulnerable

Efectos de la PGU

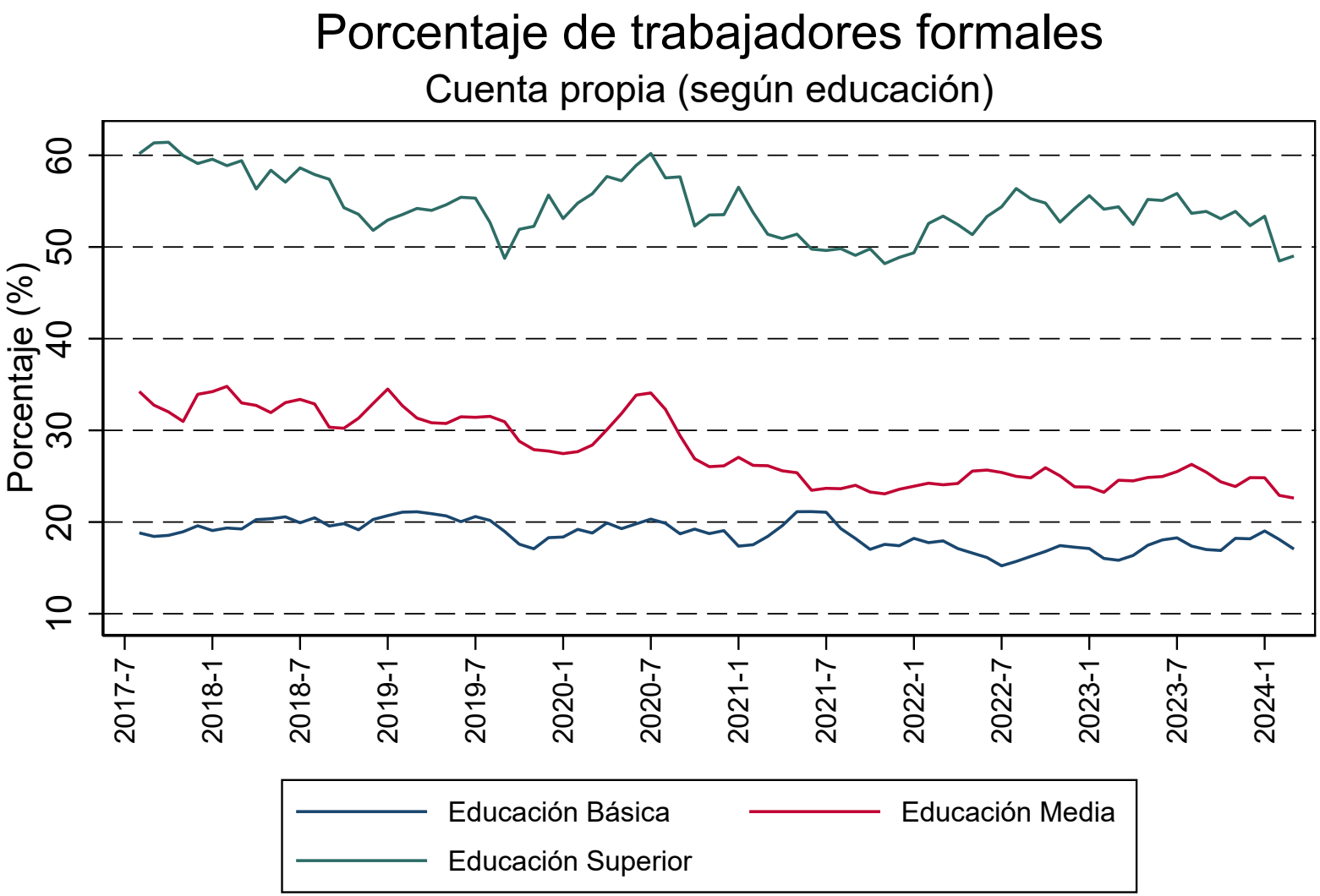
- Difícil evaluar sus efectos en el corto plazo.
- Subsidios laborales, retiros, etc.
- Hay algunos esfuerzo para evaluar el efecto en empleo y formalidad.

Estadística Descriptiva



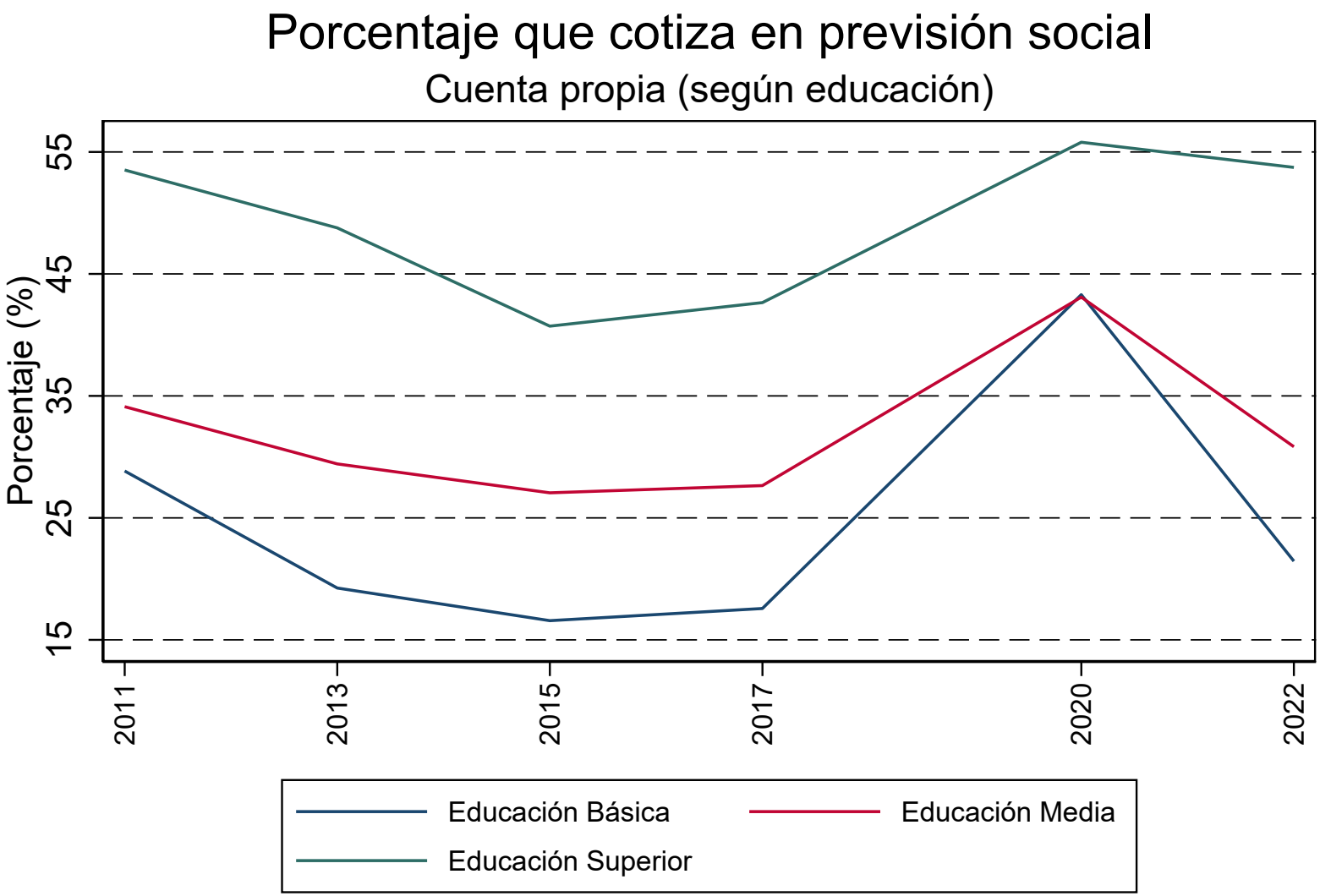
Nota: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Empleo (INE).

Estadística Descriptiva



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

Estadística Descriptiva



Nota: Elaboración propia con datos CASEN.

Conclusión

- Las pensiones no contributivas pueden impactar la tasa de participación y formalidad laboral.
- Hay nuevos márgenes dónde la PGU puede tener un efecto.
- Importante identificar a los nuevos beneficarios para calcular los efectos (de corto plazo).

Panel N°1

Pilar Solidario, Ahorro Previsional y Mercado Laboral

Moderadora

Cecilia Cifuentes
Consejera

Expositores

Esteban Puentes
Universidad de Chile

Juan Correa
Universidad Andrés Bello

Juan Bravo
Universidad Diego Portales

PGU e Informalidad: Desafíos del Sistema Previsional

Juan A. Correa

Universidad Andrés Bello

Pilar Solidario, Ahorro Previsional y Mercado Laboral
Junio, 2024

Pilar Solidario, Ahorro Previsional y Mercado Laboral

- Esfuerzo significativo en aumentar pensiones a través del Pilar Solidario
- Pilar Solidario
  - Pensión Básica Solidaria (PBSV)$\Rightarrow$ independiente monto cotizaciones
  - Aporte Solidario hasta Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS)
    Impuesto Implícito $= \frac{\text{PBSV}}{\text{PMAS}} = 0,338$
- Efectos aumento pensiones no contributivas sobre participación laboral
  - Incremento real PBSV disminuye horas trabajadas (Efecto Ingreso)
  - Aumento Impuesto Implícito disminuye horas trabajadas en sector formal (Efecto Sustitución)

Pilar Solidario, Ahorro Previsional y Mercado Laboral

- Recientemente, el Pilar Solidario tuvo 3 modificaciones importantes
  - Diciembre 2019⇒ reajuste real 22,21 % en PBSV y PMAS
  - Enero 2021⇒ reajuste real 9,03 % PBSV y PMAS
  - Febrero 2022⇒ introducción Pensión Garantizada Universal (PGU)
- Aporte Solidario sobre PGU es completo para pensión autofinanciada menor a Pensión Inferior
- Pensión Inferior $630.000 (PBSV de $176.000 y PMAS de $520.000 cuando se introduce PGU)

Pilar Solidario, Ahorro Previsional y Mercado Laboral

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

Conclusiones

- 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 probreza entre beneficiarios
- Sin embargo, el efecto ingreso no es despreciable para incrementos reales significativos en dichas pensiones
- Si bien, modificaciones en aporte solidario contribuyen positivamente a incrementar la probabilidad a cotizar, su financiamiento requeriría incrementar impuestos$\Rightarrow$ ¿Al trabajo, capital o consumo?

Panel N°1

Pilar Solidario, Ahorro Previsional y Mercado Laboral

Moderadora

Cecilia Cifuentes
Consejera

Expositores

Esteban Puentes
Universidad de Chile

Juan Correa
Universidad Andrés Bello

Juan Bravo
Universidad Diego Portales

PGU: impactos en el mercado laboral

Juan Bravo
Director Observatorio del Contexto Económico UDP
27 de junio 2024

Participación laboral en el segmento de 65 años o más

Aumento de la tasa de participación desde el periodo pre-PGU más rezagado entre jóvenes y adultos de 65 años y más

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

Inactividad por razones de pensión en aumento en el segmento de 65 años y más desde el periodo pre-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

Aumento de inactividad por razones de pensión en segmento de 65 años y más respecto al periodo pre-PGU es mayor en grupos con menor nivel educativo

% 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

Informalidad laboral

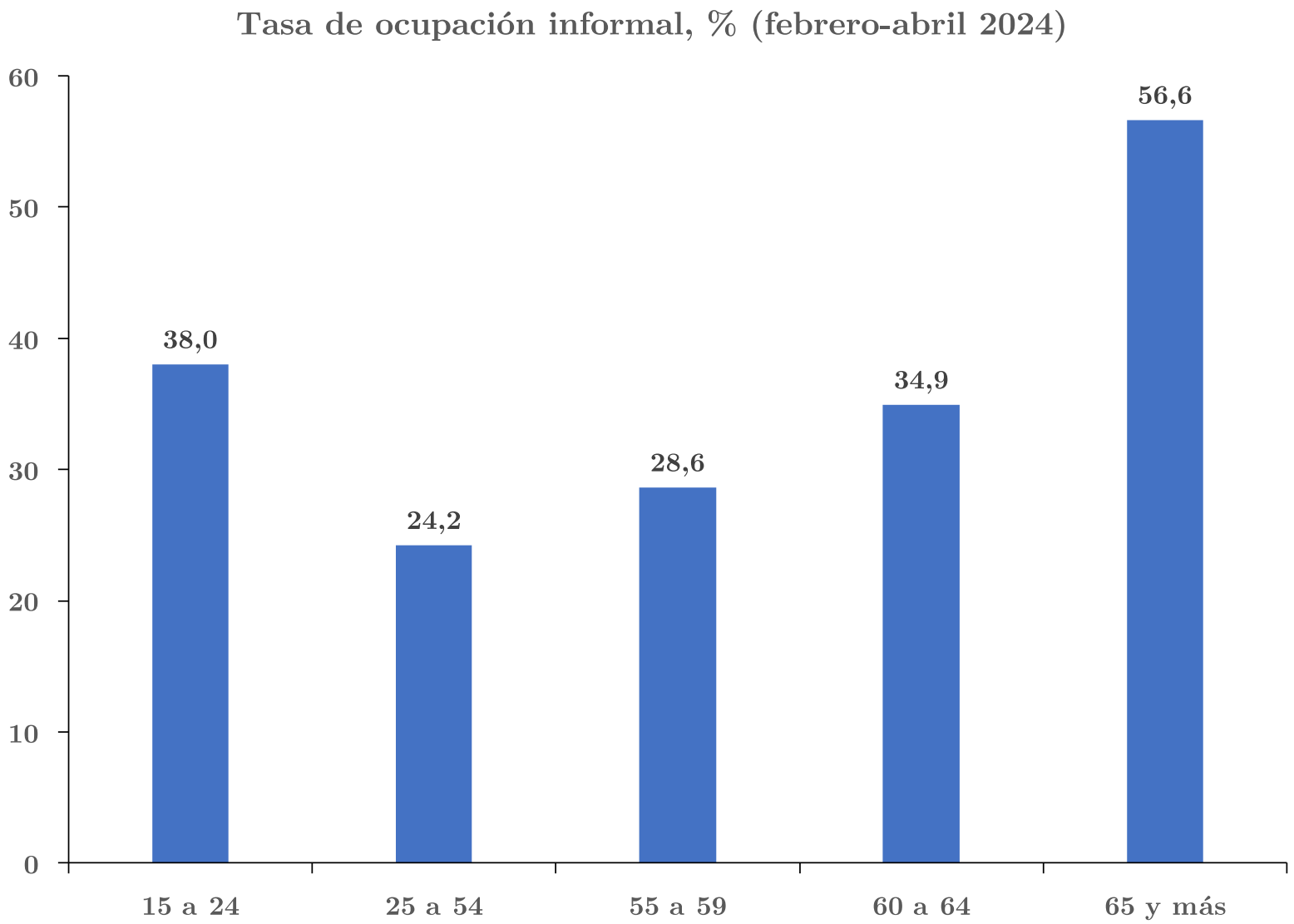
Marcado aumento de la tasa de ocupación informal respecto al periodo pre-PGU en segmentos etarios cercanos a cumplir los 65 años

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

Ocupados de 65 años y más ejercen sus empleos mayoritariamente en la informalidad laboral



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

Impacto final en tasa de ocupación informal a nivel agregado es ambiguo

- 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, efecto negativo en participación es mayor en grupos con menor ingreso, menor nivel educativo en donde tasa de ocupación informal es mayor => reducción de tasa de ocupación informal agregada
- Eventual efecto negativo en incentivo a cotizar, traslado a ocupaciones informales, especialmente en grupos etarios más cercanos a alcanzar los 65 años y de menores ingresos => aumento de la tasa de ocupación informal agregada

Panel N°1

Pilar Solidario, Ahorro Previsional y Mercado Laboral

Moderadora

Cecilia Cifuentes
Consejera

Expositores

Esteban Puentes
Universidad de Chile

Juan Correa
Universidad Andrés Bello

Juan Bravo
Universidad Diego Portales

Coffee break

Nos vemos en 15 minutos

Panel N°2
Desafíos de la Informalidad Previsional

Moderadora

Paula Benavides
Consejera

Expositores

David Niculcar
Instituto Nacional de Estadísticas

Úrsula Schwarzhaupt
Superintendencia de Pensiones

Fabio Bertranou
Organización Internacional del Trabajo

CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

Desafíos de la Informalidad Previsional

Panel 2 seminario “PGU e Informalidad: Desafíos del sistema Previsional”

27 de junio de 2024

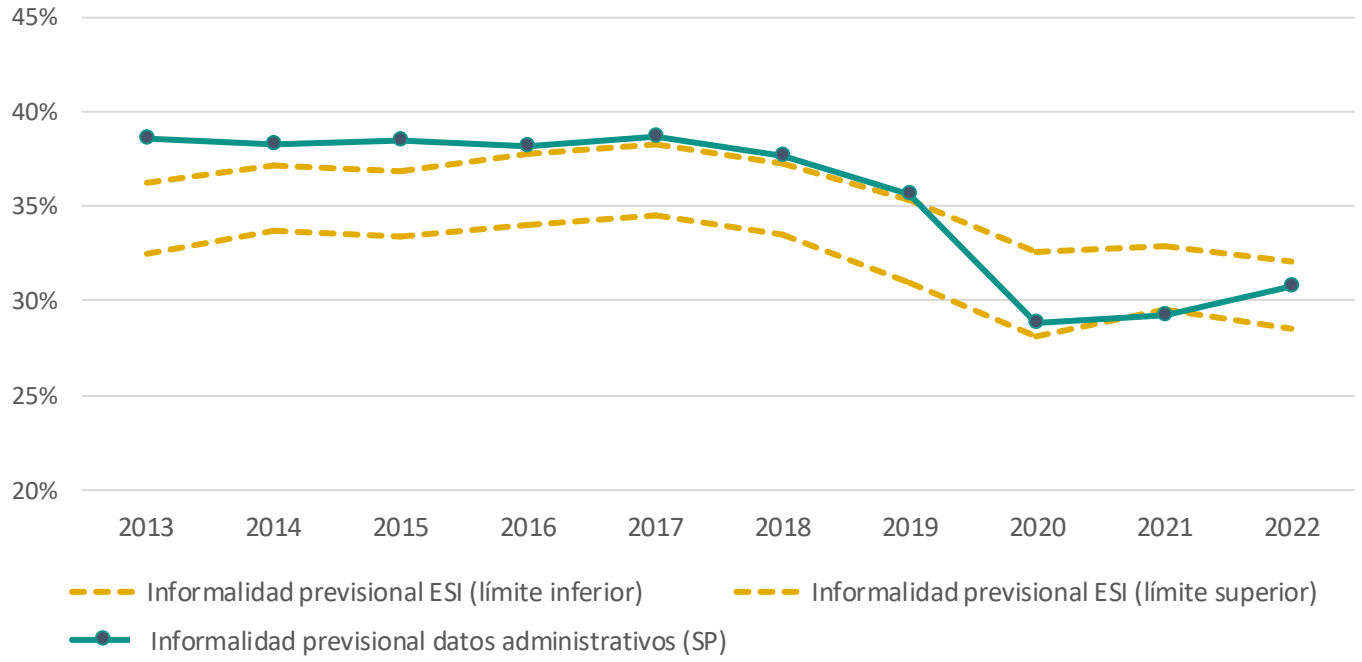
Desafíos de la informalidad previsional

- 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 su análisis.
- Este desafío tiene dos dimensiones importantes:
  - ✓ ¿Cómo medirla y comprender un fenómeno complejo?
  - ✓ ¿Cómo abordarla desde la política pública?
- El capítulo del informe 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

Desafíos de la informalidad previsional

- La informalidad laboral es un fenómeno estudiado por muchos años:
  - ✓ Concepto surge en los 70, estudios impulsados por OIT, avances en CIET, normas y guías técnicas.
  - ✓ Concepto bidimensional que considera el sector de la unidad de producción (formal/informal/hogares) y la categoría ocupacional.
  - ✓ Avances significativos en el INE con adopción de estándares.
- 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.ej.:
  - ✓ Para trabajadores por cuenta propia y empleadores, la ocupación se clasifica como informal si la 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.

Evolución de la Informalidad Previsional:
Tasa de informalidad previsional 2013-2022 (%)

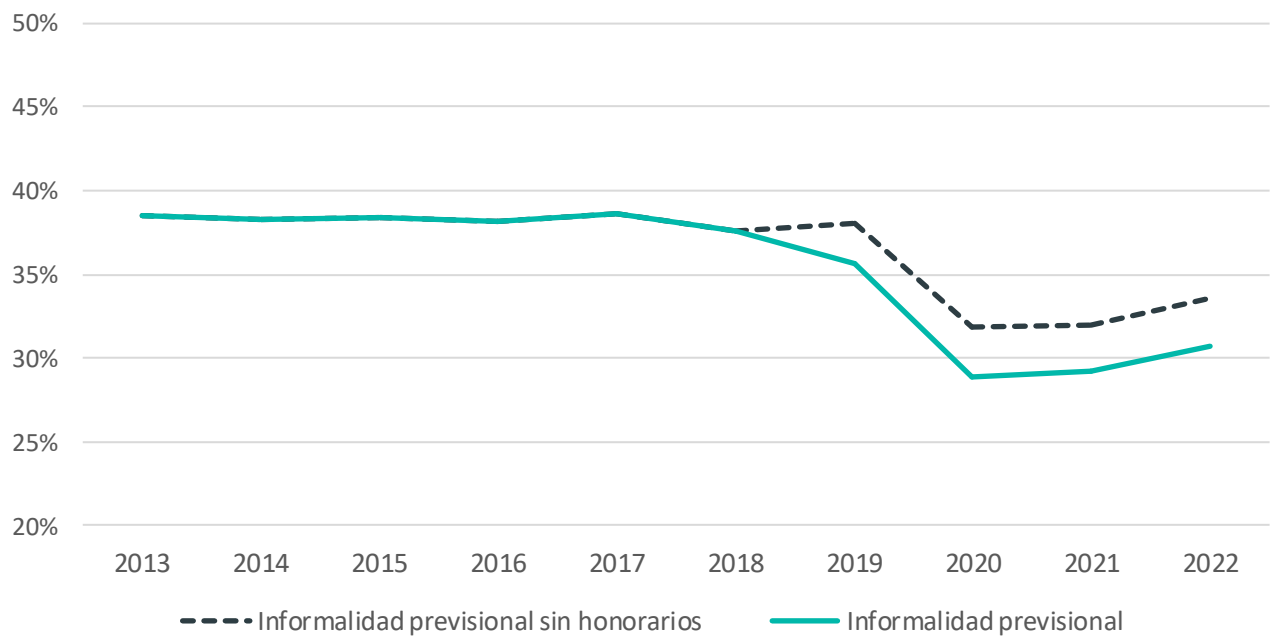


Nota: Límites superior e inferior hacen referencia al intervalo de confianza al 95% de la razón no cotizantes sobre ocupados, que es el indicador de informalidad previsional. Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ENE complementada con la ESI y datos administrativos de la SP.

- En la figura se muestra la evolución de la informalidad previsional expresada en términos porcentuales, es decir, el **% 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.
- **Entre 2013 y 2022 se aprecia en ambos indicadores una caída**, exceptuando los años 2020 y 2021 que se ven influenciados por la pandemia que ahí tuvo lugar.

Evolución de la Informalidad Previsional:

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.

- **En la figura se analiza la informalidad previsional a partir de datos administrativos publicados por la SP**, y separando los datos en dos grupos de personas:
  - a) **N° total de cotizantes**, incluyendo a las personas con honorarios que están obligadas a cotizar y que solo cotizaron por honorarios en la operación renta
  - b) **N° 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.

Desafíos de la medición de la informalidad previsional

- **Desafíos:** 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 autoreporte y no se dispone de información de cotizaciones para emisores de boletas a honorarios.
- **En la ESI si**, aunque con limitaciones (módulo 1 vez al año, no captura cotización honorarios en proceso de operación renta, no cuenta con información para honorarios categorizados como asalariados, o no han mantenido la misma ocupación desde el mes anterior).
- Se debe recurrir a aproximaciones cuando no se dispone de información.
- **Por el lado de los registros administrativos**, existe una dificultad para tener datos mensuales de quienes emiten boletan a honorarios y están obligados a cotizar (además hay 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.

Desafíos de la medición de la informalidad previsional

- 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 informalidad previsional afecta el ahorro previsional, y con ello las futuras pensiones y el gasto fiscal asociado al Pilar Solidario.
- La informalidad previsional un indicador esencial para analizar los desafíos y brechas del sistema de pensiones, se recomienda avanzar en una mesa de trabajo que pueda ir abordando las limitaciones que existen para tener estimaciones más robustas.

Panel N°2
Desafíos de la Informalidad Previsional

Moderadora

Paula Benavides
Consejera

Expositores

David Niculcar
Instituto Nacional de Estadísticas

Úrsula Schwarzhaupt
Superintendencia de Pensiones

Fabio Bertranou
Organización Internacional del Trabajo

DESAFÍOS DE LA INFORMALIDAD PREVISIONAL

COMENTARIOS

Depto. Estadísticas del Trabajo

Subdirección Técnica

Junio de 2024

ine.gob.cl

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 recomendaciones internacionales.

La complejidad que presenta la caracterización de la informalidad laboral es reflejo de la heterogeneidad de este fenómeno y también muestra lo complejo de sus causas.

NUEVAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

Resolución relativa a las estadísticas de la economía informal (21° CIET 2023)

Principales consideraciones

- **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". ¿Quiénes son?**
    - **Personas que tienen subordinación y dependencia**, pero tienen arreglos contractuales de índole comercial (ejemplo: trabajadores a honorarios en el sector público)
    - **Trabajadores independientes por cuenta propia** que dependen organizativamente y económicamente de otra unidad económica o de un tercero (ejemplo: trabajadores de plataformas digitales de servicios)

Criterios de medición

- **Basado en el tipo de autoridad o riesgo económico dependiendo de la auto-clasificación 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** (impacto: honorarios que eran antes asalariados informales ahora serán contratistas dependientes formales)

Instituto Nacional de Estadísticas · Chile
ine.gob.cl
@ChileINE @INE_Chile Chile.INE

Comentarios finales

Ideas fuerza del documento

- Se reconocen los **avances significativos que ha tenido Chile en la Medición de Estadísticas de Informalidad Laboral** (adopción de los estándares internacionales)
- El fenómeno de **la informalidad es heterogéneo y multifactorial**. El riesgo económico de las unidades económicas va más allá del acceso a la seguridad social.
- **La informalidad previsional es un indicador complementario** que refleja una parte del problema de la informalidad. El indicador principal a nivel internacional es la **tasa de ocupación informal.**

Ejes de trabajo prioritarios para el INE

- **Adopción de las últimas recomendaciones internacionales** implicará ajustes en la medición de los indicadores actuales.
- **Estudiar la incorporación de nuevas preguntas en el cuestionario** (ejemplo: cotización de los trabajadores a honorarios)
- **Comunicar y explicar** de manera fácil a los usuarios/as los cambios en los indicadores.

MUCHAS GRACIAS

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE CHILE

Junio 2024

ine.gob.cl

Panel N°2
Desafíos de la Informalidad Previsional

Moderadora

Paula Benavides
Consejera

Expositores

David Niculcar
Instituto Nacional de Estadísticas

Úrsula Schwarzhaupt
Superintendencia de Pensiones

Fabio Bertranou
Organización Internacional del Trabajo

Organización Internacional del Trabajo

Comentarios al informe “Evolución de la informalidad laboral y previsional en Chile”

Fabio Bertranou (OIT)

27 de junio de 2024

Sede DOUC UC Alonso de Ovalle 1587, Santiago de Chile

Relevancia del informe “Evolución de la informalidad laboral y previsional en Chile”

- Permite poner de relieve la **importancia que tiene para la política pública** la “falta” o “no cotización” (informalidad previsional) en el contexto de la informalidad en Chile

- 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 la productividad, el crecimiento, el trabajo decente y la inclusión social.

- Entrega valiosas constataciones de la **consistencia** que tienen los datos de fuentes complementarias como son las encuestas a hogares (ENE, ESI) y los registros administrativos.

- 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”

“Caveats” (o precauciones)

- 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 las unidades económicas.

- Ninguna de las dos medidas profundiza en la intensidad de la informalidad, en particular para los que no cotizan. Necesidad de abordar simultáneamente la “informalidad de ingresos”, en sus diversas dimensiones, pero en particular la subdeclaración / subreporte de ingresos.

  Mientras la informalidad puede ser clave para evaluar el desempeño en cuanto a cobertura (horizontal), la informalidad de ingresos puede ser relevante para la cobertura vertical (adecuación de la cobertura) – conceptos vinculados con la Recomendación 202 y el Convenio 102 de la OIT en materia de protección/seguridad social.

¿Son los determinantes de la informalidad laboral distintos de aquellos que se vinculan con la falta de cotización?

En principio ambas variables comparten una asociación con un amplio conjunto de variables: tamaño de la unidad económica, educación, edad, ingresos, sector económico, que en definitiva reflejan la heterogeneidad existente en niveles de productividad.

¿Las políticas para reducir la informalidad laboral y la falta de cotización comparten las mismas herramientas o instrumentos?

Hay herramientas específicas que podrían aumentar la cotización previsional y que no están necesariamente condicionas 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, etc.

Comentarios finales

- En el conjunto de datos, tasas de informalidad laboral, tasas de informalidad previsional, y otros, 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.

- 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.

- 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 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.

Panel N°2
Desafíos de la Informalidad Previsional

Moderadora

Paula Benavides
Consejera

Expositores

David Niculcar
Instituto Nacional de Estadísticas

Úrsula Schwarzhaupt
Superintendencia de Pensiones

Fabio Bertranou
Organización Internacional del Trabajo

Seminario

Pensión Garantizada Universal e Informalidad: Desafíos del Sistema Previsional

27 de junio de 2024

CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL