

Desafío en pensiones *y* crecimiento económico

18 julio, 2023

- Se retomó el debate de la reforma de pensiones en el Congreso. En este estudio colocamos los **principales dilemas o desafíos de nuestro sistema, desafíos que la actual propuesta no se hace cargo, mientras que el remedio a estos problemas es el crecimiento económico del país.**
- **Desafío en el Pilar Contributivo: chilenos cotizan pocos años para financiar un largo periodo de jubilación:**
 - la mujer promedio está ahorrando el 10% de su sueldo por 19 años para financiar una jubilación de 32 años;
 - el hombre promedio está ahorrando el 10% de su sueldo por 26 años para financiar una jubilación de 23 años.
- **¿Cómo estamos en relación con los países desarrollados de la OECD?** Muy lejos: en Chile, sólo un 36% de la población en edad de trabajar tiene empleo formal y cotiza. En la OECD este porcentaje es un 47%.
- **¿Cómo se aumenta la cobertura del empleo formal?** La literatura indica que **va de la mano con el crecimiento de la economía**. Esto, a medida que las empresas y emprendimientos formales se expanden en el mercado generando más empleo.
- **En Chile existe una estrecha relación entre el crecimiento económico y aumento de la formalidad:** la cobertura de la formalidad creció al ritmo del PIB pc desde el 2004 hasta el año 2023, con un crecimiento acelerado entre el 2004 y 2013, seguido de una desaceleración a partir del 2013.
- **¿Cuánto nos demoraríamos en alcanzar la cobertura de formalidad de la OECD?**
 - si se recupera el ritmo de crecimiento anual del PIB pc del periodo 2004-2013, **en 11 años** alcanzaríamos la actual cobertura de formalidad de la OECD.
 - si mantenemos el crecimiento del PIB pc de los últimos 10 años (2014-2023), **en 39 años** más llegaríamos a la actual cobertura del empleo formal de la OECD.
- **Desafío en el Pilar Solidario: el gasto fiscal de la PGU es alto y se alivia con el crecimiento de la economía:**
 - si la economía crece a la misma tasa que la población mayor de 65 años, el gasto de PGU se mantendría estable en un 2,3% del PIB (10% de la recaudación fiscal)
 - si la economía mantiene la baja tasa de crecimiento del periodo 2014-2023, el gasto en PGU aumentaría a un 2,5% del PIB (12% del presupuesto fiscal)
 - si nuestra economía recupera el ritmo de crecimiento del periodo 2004-2013, el gasto en PGU bajaría a 1,3% del PIB (6% del presupuesto fiscal)
- **¿Cómo podemos retomar el crecimiento de nuestra economía?** Proponemos algunas medidas: disminuir la rigidez del sistema laboral (bajando la indemnización por despido), incentivar la inversión (simplificando y acortando la tramitación de permisos), profundizar el ahorro del país y modernizar el Estado.

1. Contexto

Nuestro sistema de pensiones está formado por tres pilares: 1) Pilar Solidario, en que el Estado entrega la Pensión Garantizada Universal (PGU) financiada por impuestos generales; 2) Pilar Contributivo, financiado por las cotizaciones obligatorias de los trabajadores formales; 3) Pilar Voluntario, financiado por los ahorros voluntarios de las personas.

Se está discutiendo en el Congreso la reforma de pensiones de Chile. Bajo este contexto, en este documento **colocamos los principales dilemas o desafíos que enfrenta nuestro sistema de pensiones en el Pilar Solidario y en el Pilar Contributivo, y como éstos están muy relacionados con otro gran desafío en Chile: el crecimiento económico del país.**

2. Pilar Contributivo: chilenos cotizan pocos años para financiar un largo periodo de jubilación

El Pilar Contributivo en Chile está diseñado bajo el Sistema de Capitalización Individual. ¿En qué consiste?

1. Los trabajadores formales realizan cotizaciones obligatorias, en que depositan el 10% de su sueldo en su cuenta de ahorro previsional.
2. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) invierten estos ahorros en el mercado de capitales para multiplicar las cotizaciones a través de las rentabilidades obtenidas.
3. Al jubilar, la pensión autofinanciada depende del ahorro previsional logrado (cotizaciones del empleo formal + rentabilidad) y depende del número de años que dura la jubilación.

¿Cuál es uno de los principales dilemas de nuestro sistema de pensiones? Los chilenos cotizan pocos años para financiar un periodo largo de jubilación.

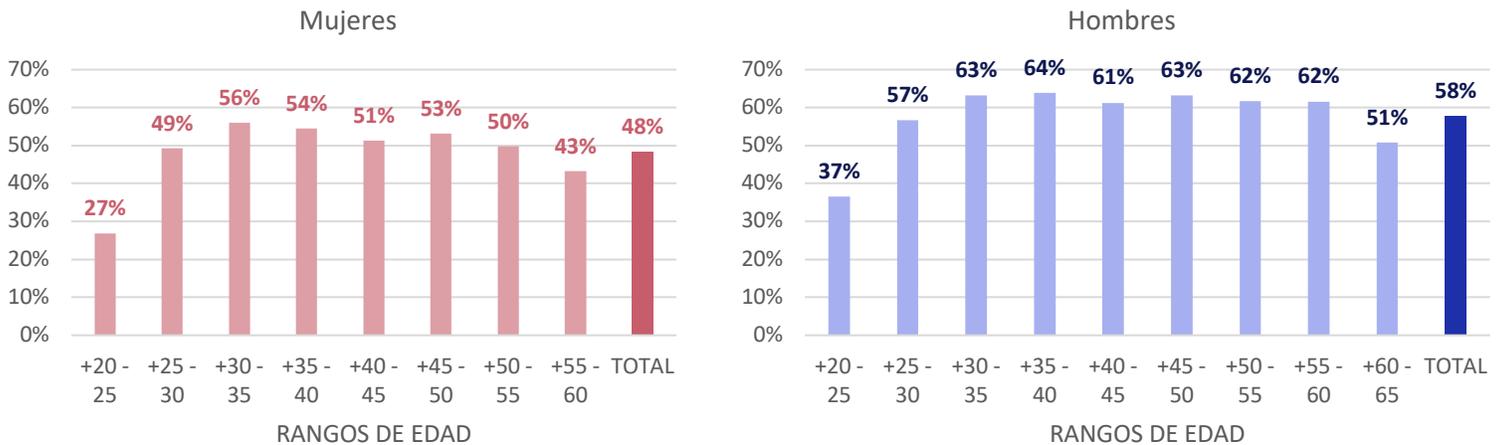
¿Cuántos años cotizan los chilenos? A través de la base de “Muestra de Afiliados Activos” de la Súper de Pensiones, se estima para la población activa (que no se ha jubilado) el porcentaje de la vida laboral que cotizan para su pensión, desde los 20 años hasta la edad de jubilación. Para la estimación calculamos la densidad de cotización en los últimos 2 años de la actual población activa por rango de edad, desde los 20 años hasta la edad legal de jubilación (figura 1). **Encontramos que:**

- La vida laboral de las **mujeres** es desde los 20 hasta los 60 años (dura 40 años) y están cotizando en promedio un 48% de su vida laboral → **19 años de cotización**
- La vida laboral de los **hombres** es desde los 20 hasta los 65 años (dura 45 años) y están cotizando en promedio un 58% de su vida laboral → **26 años de cotización**

¿Cuánto dura el periodo de jubilación? A través de las tablas de mortalidad de la Súper de Pensiones se estima que para la actual población activa:

- Mujer que jubila a los 60 años → se espera que viva 32 años más
- Hombre que jubila a los 65 → se espera que viva 23 años más

Figura 1. Densidad de cotización por rango de edad, población activa*



*población activa= no jubilados. Incluye a afiliados y no afiliados al sistema de pensiones

Fuente: PIVOTES en base a "Muestra de Afiliados Activos" de la Súper de Pensiones.

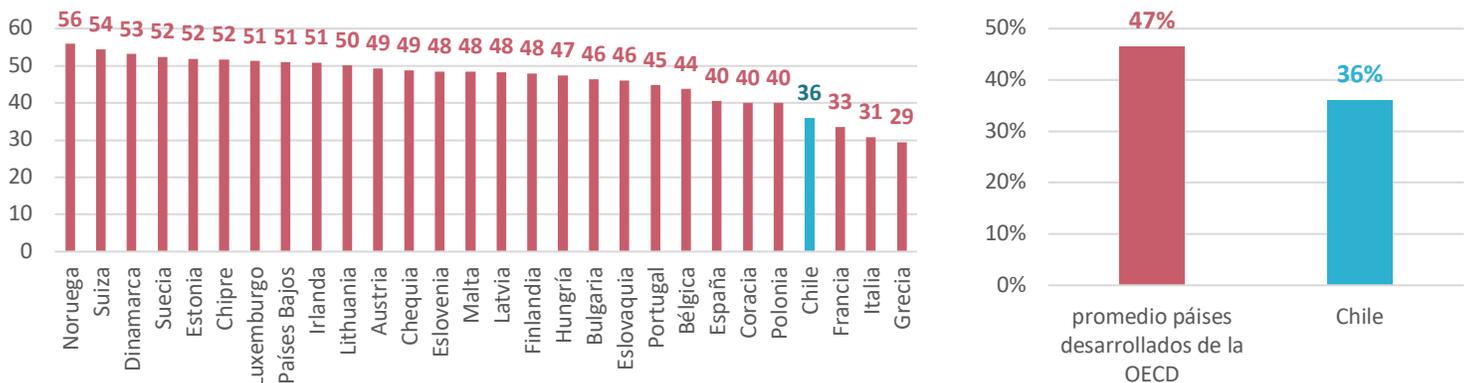
Por lo tanto, en Chile tenemos que:

- La mujer promedio está ahorrando el 10% de su sueldo por 19 años para financiar una jubilación de 32 años
- El hombre promedio está ahorrando el 10% de su sueldo por 26 años para financiar una jubilación de 23 años

3. Pilar Contributivo: necesitamos crecimiento económico para aumentar cobertura de empleos formales

¿Cómo estamos en relación con los países desarrollados de la OECD? Estamos lejos de estos países en la tasa de contribución y en la base. Mientras que en Chile sólo un 11% del sueldo (incluye comisión de las AFP) se destina a financiar pensiones, en los países desarrollados OECD la tasa de cotización promedio es un 19%. Además, en Chile, del total de la población en edad de trabajar, un 36% tiene empleo formal y cotiza, mientras que en la OECD este porcentaje es 47% (figura 2).

Figura 2. Porcentaje de población en edad de trabajar con empleo formal



Fuente: PIVOTES en base a datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Súper de Pensiones

¿Cómo se aumenta la cobertura del empleo formal? La literatura indica que va de la mano con el crecimiento de la economía (Gollin 2008, La Porta & Shleifer 2014; McCaig & Pavcnik 2015). Esto, a medida que las empresas y emprendimientos formales se expanden en el mercado generando más empleos. **En Chile existe una estrecha relación entre el crecimiento económico y aumento de la formalidad:** la cobertura de la formalidad laboral creció al ritmo del PIB per cápita (pc) desde el 2004 hasta el año 2023, con un crecimiento acelerado entre el 2004 y 2013, seguido de una desaceleración a partir del 2013. **Desde el 2013 el PIB pc está estancado junto al porcentaje de la población que se emplea formalmente.**

Figura 3. PIB pc real (en millones de pesos) y cobertura del empleo formal (en %)

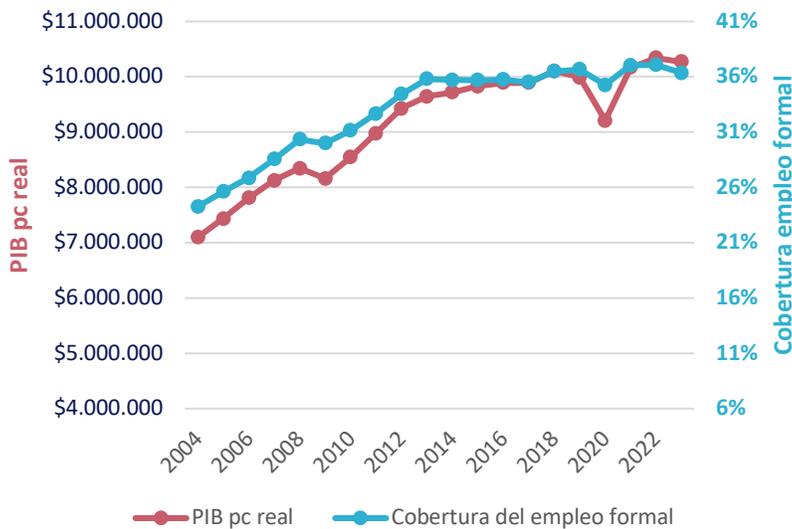
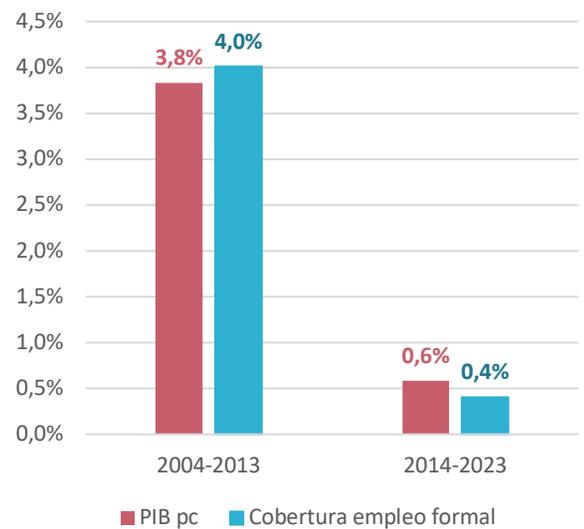


Figura 4. Crecimiento anual del empleo formal y del PIB PC, por periodo



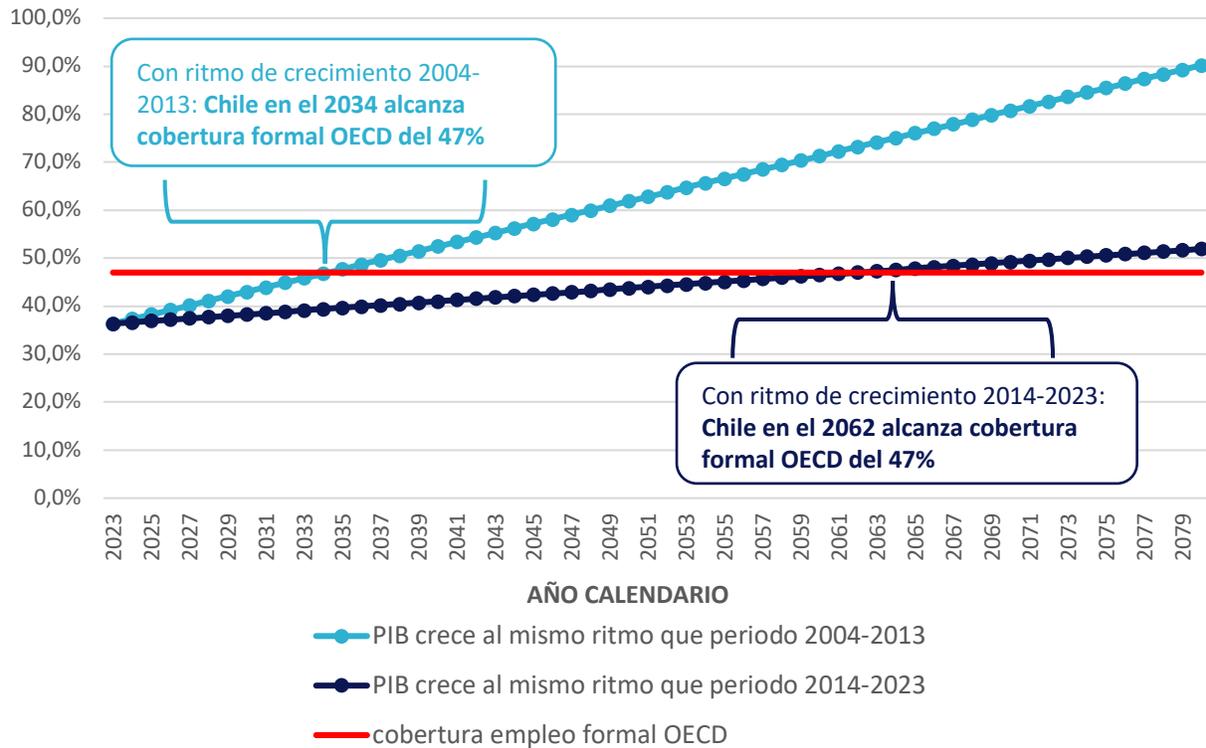
Cobertura del empleo formal= % de la población en edad de trabajar con empleo formal (cotiza)

Fuente: PIVOTES en base a datos de la Súper de Pensiones, INE y Banco Central de Chile

Si se recupera el ritmo de crecimiento anual del PIB pc del periodo 2004-2013, se crearían 153.365 empleos formales anuales, y en 11 años alcanzaríamos la actual cobertura de formalidad de la OECD de 47%¹. En cambio, si mantenemos el crecimiento del PIB pc de los últimos 10 años (2014-2023), se crearían sólo 44.405 empleos formales anuales, y en 39 años más llegaríamos a la actual cobertura del empleo formal de la OECD (figura 5).

¹ Para calcular la relación entre crecimiento económico y creación de empleos formales, realizamos una regresión del aumento anual de la cobertura de formalidad sobre el crecimiento anual del PIB pc real, entre el periodo 2004-2023.

Figura 5. Proyección de la cobertura del empleo formal de Chile según crecimiento de la economía



Cobertura del empleo formal= % de la población en edad de trabajar con empleo formal (cotiza)

Fuente: PIVOTES elaboración propia en base a datos de la Súper de Pensiones, INE, Banco Central de Chile y OIT.

4. Pilar Solidario: el gasto fiscal de la PGU es alto y se alivia con el crecimiento económico del país

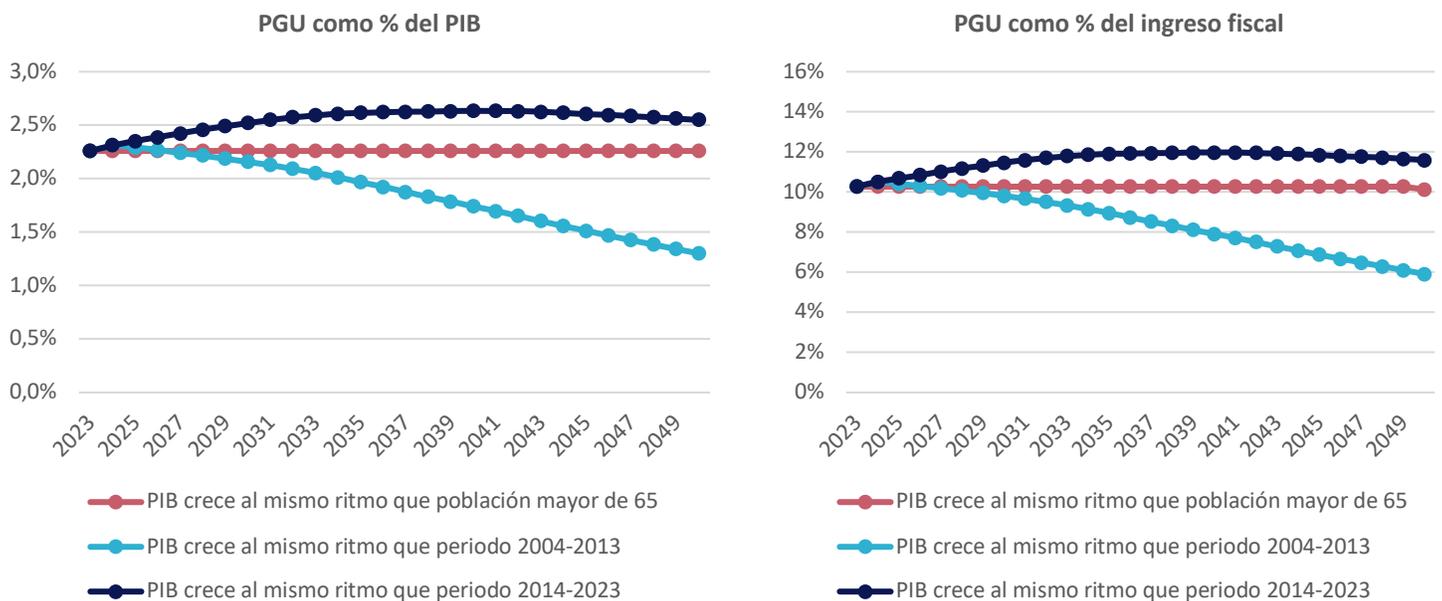
El Pilar Solidario en Chile consiste en la Pensión Garantizada Universal (PGU), que es una transferencia del Estado de \$206.173 mensual a los adultos mayores de 65 años pertenecientes al 90% de mayor vulnerabilidad, financiada con impuestos generales.

Financiar la PGU representa un gran esfuerzo fiscal: hoy la PGU cuesta 2,3% del PIB, lo que equivale al 10% del ingreso fiscal. La proyección del gasto en PGU depende de la relación entre el crecimiento de la población mayor de 65 años y del crecimiento del PIB del país:

- Si nuestra economía crece a la misma tasa que crece la población mayor de 65 años, el gasto de PGU se mantendría estable en el tiempo en un 2,3% del PIB, lo que equivale al 10% de la recaudación fiscal
- Si nuestra economía mantiene la baja tasa anual de crecimiento de los últimos 10 años (2014-2023), el gasto en PGU aumentaría a un 2,5% del PIB en el 2050, lo que equivale al 12% del ingreso fiscal.

- Si nuestra economía recupera el ritmo de crecimiento anual del periodo 2004-2013, el gasto en PGU bajaría a 1,3% del PIB en el año 2050, lo que equivale a un 6% del ingreso fiscal.

Figura 6. Proyección del gasto en PGU según crecimiento de la economía de Chile



*PGU= transferencia de \$206.173 adultos de 65 o más años pertenecientes al 90% de mayor vulnerabilidad

Fuente: PIVOTES elaboración propia en base a datos de INE y Banco Central de Chile

Por lo tanto, **a medida que nuestra economía crece a mayores tasas que la población mayor de 65 años, la carga de financiar la PGU disminuye. Al contrario, si nuestra economía crece a una menor tasa que la población mayor de 65 años, el gasto de la PGU aumenta.**

5. Conclusiones y propuestas

Chile tiene dos grandes dilemas o desafíos en su sistema de pensiones: los chilenos contribuyen poco al ahorro previsional a través del empleo formal y la Pensión Garantizada Universal representa un alto gasto fiscal (10% del presupuesto fiscal). Y la actual propuesta de reforma de pensiones no se hace cargo de estos desafíos. Mientras que la receta a estos problemas es clara: **el crecimiento de nuestra economía. Es por ello que este debate previsional debe venir acompañado por uno que se centre en cómo re dinamizar nuestra economía**, que está estancada desde 2013.

¿Cómo podemos retomar el crecimiento económico? Aquí nombramos algunas medidas:

- **Disminuir la rigidez del sistema laboral**, estableciendo un sistema alternativo de indemnización legal a todo evento, con reducción de los costos para converger al que predomina entre los países miembros de la OCDE

- **Incentivar la inversión**, simplificando y acortando la tramitación de permisos ambientales y sectoriales de proyectos de inversión.
- **Profundizar el ahorro del país**, es clave que la reforma de pensiones aumente la tasa de cotización de Chile, hoy de las más bajas de la OECD.
- **Modernizar el Estado**, que reduzca la designación de cargos públicos según cercanías políticas en lugar de criterios meritocráticos, y permita la movilidad horizontal y vertical de funcionarios según su desempeño, y más autonomía de los servicios públicos.

Autor:

Elisa Cabezón, economista de la Universidad Católica

6. Bibliografía

Gollin Douglas (2008). “Nobody’s Business but My Own: Self-Employment and Small Enterprise in Economic Development”. *Journal of Monetary Economic*

La Porta, Rafael, Andreid Shleifer (2014). “Informality and Development”. *Journal of Economic Perspectives*.

McCaig, Brian, Nina Pavcnik (2015). “Informal Employment in a Growing and Globalizing Low-Income Country”. *American Economic Review*.