

MARZO 2019

NOTA
TÉCNICA
N° 43

PROPUESTA DE AUMENTO
DE LA TASA DE COTIZACIÓN
PARA PENSIONES:
IMPACTOS DE CORTO, MEDIANO Y LARGO
PLAZO EN EL EMPLEO FORMAL

CONTENIDO

1. ANTECEDENTES GENERALES	2
2. NUEVA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES	3
2.1 EJES DE LA REFORMA.....	3
2.2 PROPUESTA DE AUMENTO EN LA TASA DE COTIZACIÓN DE CARGO DEL EMPLEADOR	4
2.3 EVIDENCIA SOBRE TASAS DE COTIZACIÓN.....	5
3. IMPACTO EN EL EMPLEO POR AUMENTO EN LA TASA DE COTIZACIÓN DE CARGO DEL EMPLEADOR (INFORME DE PRODUCTIVIDAD).....	6
3.1 IMPACTOS DE CORTO Y MEDIANO PLAZO.....	6
3.2 IMPACTOS DE LARGO PLAZO.....	6
3.3 IMPORTANCIA DE LA GRADUALIDAD.....	7
4. CONCLUSIONES.....	8
5. REFERENCIAS.....	9

1. ANTECEDENTES GENERALES

En noviembre de 2018 se envió a la Cámara de Diputados el proyecto de ley de reforma al sistema de pensiones del actual Gobierno, ya inserto dentro de programa 2018-2022.

Uno de las propuestas destacadas es el aumento gradual de la tasa de cotización para pensiones en 4 puntos porcentuales de cargo del empleador. Al respecto, existe la preocupación sobre el potencial impacto que tendría esta medida en el mercado laboral.

Efectivamente, se estima que tal aumento genere caídas en los salarios reales y en el empleo formal. Dado lo anterior, es fundamental el horizonte y la gradualidad con que se plantee este aumento para que el impacto en el empleo sea acotado.

Con la dictación del Decreto Ley N° 3.500, publicado el 13 de noviembre de 1980, entra en vigencia en Chile un régimen obligatorio de pensiones basado en la capitalización individual de contribuciones definidas, con administración privada competitiva y libertad de elección para el afiliado. Este régimen –el primero que se conoce con estas características dentro de los sistemas de seguridad social– reemplazó al antiguo sistema de pensiones, basado en un financiamiento de reparto, administración estatal y beneficios determinados.

El sistema basado en la capitalización individual no garantiza un determinado monto para las pensiones de vejez, ya que depende del saldo acumulado por cada afiliado en su cuenta personal. Los parámetros que generan impacto en el saldo de la cuenta de capitalización individual son principalmente la tasa de cotización, la edad de pensión y la constancia del ahorro (densidad de cotizaciones).

Considerando que las personas miden y comparan el actual modelo en función de las prestaciones finales que otorgará, el principal desafío del sistema es generar niveles de pensiones más acordes a las expectativas de las personas (comúnmente el 70% de esta). Sin embargo, la situación bajo las variables actuales no alcanza tales niveles para el grueso de los pensionados, obteniéndose tasas de reemplazo en torno a 40% para los hombres y 20% para las mujeres. Bajo este escenario, la aplicación de perfeccionamientos al sistema es necesaria y urgente.

Respecto a la tasa de cotización, se tiene que bajo los parámetros vigentes del sistema este ahorro resulta insuficiente. En Chile la tasa de cotización se ha mantenido en un 10% desde la creación del sistema, mientras que la tasa de cotización promedio para los países de la OCDE asciende a un 18%. Bajo ciertos supuestos¹, para obtener una tasa de reemplazo del 70% los hombres deberían cotizar un 19,5%, mientras que mujeres deberían hacerlo por un 37%.

En noviembre de 2018 se envió a la Cámara de Diputados el proyecto de ley de reforma al sistema de pensiones del actual Gobierno, ya inserto dentro de programa 2018-2022. El proyecto, “Mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica”, evidentemente se llevará gran parte de la agenda política para este año.

¹ Aportes desde los 25 años de edad hasta la edad legal de retiro (65 años para hombres y 60 años para mujeres), ingreso imponible de 20,3 UF, densidad de cotizaciones de 60% para hombres y 45% para mujeres (según densidad promedio de cotizaciones de nuevos pensionados por vejez), incremento salarial anual de 2% hasta los 50 años, rentabilidad real anual de 4,5%, tablas de mortalidad vigentes ajustadas a 2018 y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de hombres y 2 años mayor para el caso de mujeres.

Uno de las propuestas destacadas en el eje para mejorar las pensiones autofinanciadas futuras es aquella que busca aumentar gradualmente la cotización para pensiones en 4 puntos porcentuales, de cargo del empleador. Al respecto, existe la preocupación sobre el potencial impacto que tendría esta medida en el mercado laboral. Efectivamente, se estima que el aumento en la tasa de cotización de cargo del empleador genere caídas en los salarios reales y en el empleo formal. Dado lo anterior, es fundamental el horizonte y la gradualidad con que se plantee este aumento para que el impacto en el empleo sea acotado.

2. NUEVA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES

El Proyecto de Reforma a las Pensiones es valorable y necesario. En términos generales su contenido está en línea con el diagnóstico que se tiene del sistema, abordando sus múltiples dimensiones –pilar solidario, pilar contributivo y pilar voluntario–, además de una serie de medidas complementaria.

2.1 EJES DE LA REFORMA

Para cumplir sus objetivos, esta reforma propone una variedad de herramientas, que incluyen:

- Un muy importante esfuerzo fiscal, concentrado en las pensiones de los más vulnerables, la clase media, especialmente las mujeres en este segmento de la población, y los adultos mayores dependientes funcionales severos de más bajos ingresos;
- Un aumento en la tasa de cotización a las cuentas de ahorro previsional individual, de cargo del empleador;
- Incentivos para postergar la edad de retiro;
- Incentivos para cotizar, junto con mecanismos que aumentan la efectividad en la cobranza de cotizaciones;
- La apertura de la industria de administración de fondos de pensiones a nuevos actores y la disminución de barreras a la entrada a la misma;
- Una nueva regulación para la licitación de los afiliados que se incorporan al sistema;
- Una nueva regulación de comisiones que pueden cobrar las Administradoras de Fondos de Pensiones;
- Un nuevo instrumento de educación previsional;
- Mayores facultades de fiscalización para la Superintendencia de Pensiones y nuevas obligaciones de información para las AFP; y
- Una variedad de reformas complementarias.

A su vez, las propuestas se estructuran según diferentes ejes de acción:

- Para mejorar beneficios actuales y futuros del Pilar Solidario (5 propuestas).
- Para mejorar pensiones autofinanciadas futuras (18 propuestas).
- Para mejorar pensiones actuales y futuras de la clase media y las mujeres (1 propuesta).
- Para incentivar la competencia en la industria de administración de fondos de pensiones (9 propuestas).
- Para fortalecer la educación y mejorar información previsional (4 propuestas).
- Para aumentar transparencia del sistema de AFP (4 propuestas).
- Para fortalecer la fiscalización del sistema de pensiones (4 propuestas).
- Para cubrir la dependencia severa (Subsidio y Seguro de Dependencia) (2 propuestas).

En lo referido al pilar contributivo, las modificaciones se pueden dividir en aquellas que son de carácter paramétrico y las no paramétricas. Dentro de las primeras, se pueden encontrar el aumento de la tasa de cotización (de cargo del empleador), la generación de incentivos a la postergación de la edad de retiro (con complementos en la pensión y beneficios de libre disposición) y a cotizar (a través de aportes adicionales por cantidad de cotizaciones realizadas desde cierto nivel), beneficiando particularmente a segmentos relevantes, como la clase media y las mujeres. Dentro de las no paramétricas se pueden encontrar todas las medidas tendientes a generar mayor competencia en la administración de los fondos de pensiones, mecanismos que aumentan la efectividad en la cobranza de cotizaciones, mejoras en la fiscalización, una nueva regulación para la licitación de cartera de nuevos afiliados, una nueva regulación de comisiones que pueden cobrar las AFP y perfeccionamiento de la educación previsional.

2.2 PROPUESTA DE AUMENTO EN LA TASA DE COTIZACIÓN DE CARGO DEL EMPLEADOR

Uno de los principales factores para mejorar pensiones es la tasa de cotización obligatoria del sistema. Cada punto de aumento en la cotización obligatoria pagado durante toda la vida laboral implica un 10% de aumento en la pensión de vejez autofinanciada. Chile, además de ser uno de los países OCDE con la menor tasa de cotización obligatoria, no ha modificado esta tasa desde el inicio del sistema de ahorro previsional individual en 1981.

El proyecto de ley propone incrementar la tasa de cotización obligatoria para pensiones en 4 puntos porcentuales, de manera gradual y anual en ocho oportunidades, comenzando el primer día del mes siguiente a la publicación de la ley (ver Cuadro N° 1). Este incremento será de cargo del empleador en el caso de los trabajadores dependientes y del propio trabajador en el caso de los independientes.

Cuadro N° 1: Aumento gradual de 4% en la tasa de cotización obligatoria

Año	Aumento	Acumulado
1	0,3%	0,3%
2	0,3%	0,6%
3	0,4%	1,0%
4	0,6%	1,6%
5	0,6%	2,2%
6	0,6%	2,8%
7	0,6%	3,4%
8	0,6%	4,0%

Elaboración CIEDESS en base al proyecto de ley.

Al respecto, se observa que esta reforma se construye sobre la base de ciertos principios. En efecto, se detallan cinco elementos de sustento:

- i. Reconocimiento del esfuerzo individual de los trabajadores y mantenimiento del derechos de propiedad sobre las cotizaciones y el ahorro previsional que acumulan en sus cuentas individuales;
- ii. Focalización del mayor esfuerzo fiscal en los más vulnerables, clase media y mujeres;

- iii. Asegurar que cada uno de los cambios ayude, en forma directa o indirecta, a mejorar las pensiones;
- iv. Evitar efectos negativos de las reformas sobre el crecimiento económico y la creación de empleos; y
- v. Responsabilidad fiscal, asegurando la sustentabilidad de largo plazo de los beneficios², en particular los que se financian con el presupuesto público.

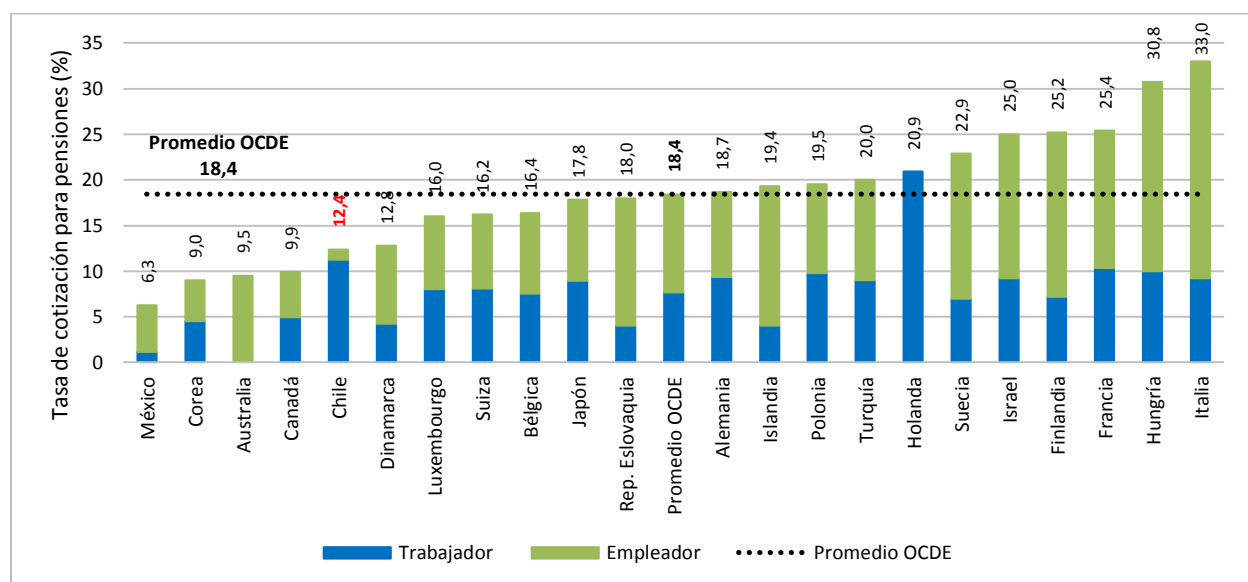
En esta línea, se tiene que algunos de los cambios se introducirán de forma gradual en el tiempo, ajustándose a las restricciones que impone la disponibilidad de recursos públicos y evitando eventuales impactos negativos sobre el mercado del trabajo, como es el caso del aumento en la tasa de cotización.

2.3 EVIDENCIA SOBRE TASAS DE COTIZACIÓN

En Chile la tasa de cotización obligatoria se ha mantenido en 10% desde inicios del sistema, a la cual se suma el cobro de la comisión por administración de los fondos (actualmente entre 0,77% y 1,45%) y un complemento destinado al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (actualmente en 1,53%). Según cifras de la OCDE para un trabajador promedio en 2016, la tasa de cotización total para pensiones era de 12,4% en Chile, mientras que el promedio de los países OCDE era de 18,4% (ver Gráfico N° 1).

Asimismo, destaca la estructura de financiamiento de dicha tasa, donde para el caso nacional de un trabajador dependiente el 91% viene del propio empleado (cotización más comisión) y el restante 9% de cargo del empleador (prima del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia). Por su parte, la tasa de cotización promedio total en los países OCDE se financia en un 42% por el trabajador y en un 58% por los empleadores.

Gráfico N° 1: Tasa de cotización obligatoria para pensiones según fuente de financiamiento (para un trabajador promedio en 2016)



Fuente: OECD (2017), "Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators".
Elaboración CIEDESS.

² Según el Informe Financiero del proyecto de ley, el efecto fiscal total de las propuestas ascendería en torno al 0,8% del PIB una vez en régimen.

3. IMPACTO EN EL EMPLEO POR AUMENTO EN LA TASA DE COTIZACIÓN DE CARGO DEL EMPLEADOR (INFORME DE PRODUCTIVIDAD)

Según el Informe de Productividad del proyecto de ley existen efectos de corto, mediano y largo plazo por el hecho de aumentar la tasa de cotización de forma permanente a cargo del empleador. Para los efectos del corto y mediano plazo se muestran proyecciones que llegan hasta los 10 años, mientras que para las estimaciones de largo plazo se consideran al menos 20 años.

En dicho Informe se utiliza un modelo empírico diseñado para capturar los efectos de corto y mediano plazo en salarios y empleo, mientras que para estimar los impactos de largo plazo se emplea un modelo equilibrado general –calibrado para la realidad chilena elaborado por el Banco Central (2017)– que considera todas las interacciones entre variables económicas, donde la duración de cada período se fija en 20 años y considera 3 períodos (el modelo implica un tiempo de vida laboral activa de 40 años y un tiempo de jubilación de 20 años).

3.1 IMPACTOS DE CORTO Y MEDIANO PLAZO

En el corto y mediano plazo se produciría un impacto sobre el mercado del trabajo, específicamente una disminución en el empleo formal y los salarios reales debido al nuevo costo que significará la cotización adicional para los empleadores. En este sentido, un aspecto relevante será la gradualidad con que se implemente el aumento de la tasa de cotización, generándose un impacto más acotado en la medida que tal incremento sea más suave.

Los resultados del modelo de corto y mediano plazo (ver Cuadro N° 2) muestran que el número de asalariados y los salarios reales caerían un -0,1% y -0,14% respectivamente en el período supuesto para la implementación gradual del aumento en la tasa de cotización (2020-2027). De este modo, se proyecta que el empleo de asalariados disminuiría en 5.778 trabajadores promedio anuales, siendo muy similar al impacto del aumento plurianual en el salario mínimo (se estima una reducción en el empleo de aquellos asalariados con salario alrededor del mínimo de entre 5.433 y 6.600 trabajadores anuales).

Cuadro N° 2: Efectos de corto y mediano plazo sobre el mercado laboral por el aumento gradual de 4% en la tasa de cotización de cargo del empleador (promedio año a año)

Período	Asalariados	Salario real
2020-2027	-0,10%	-0,14%
2028-2029	-0,10%	-0,19%
2020-2029	-0,10%	-0,15%

Fuente: Informe de Productividad del proyecto de ley.

3.2 IMPACTOS DE LARGO PLAZO

En el largo plazo el aumento en la tasa de cotización tendría un impacto positivo en el ahorro y la actividad económica, compensando parcialmente los efectos negativos de corto y mediano plazo en el empleo formal. Según el Informe de Productividad del proyecto de ley, considerando el escenario de nula posibilidad de endeudamiento y/o internalización contra los ingresos de la vejez, se estima que en el largo plazo el aumento gradual del 4% en la tasa de cotización de cargo del empleador genere una

disminución en los salarios del 1,5%, una caída en el empleo formal de 0,9%, un incremento en el empleo informal de 0,1% y aumentos en el ahorro, el capital y el PIB de 2,0%, 4,1% y 1,5% respectivamente (ver Cuadro N° 3). De este modo, se proyecta que el empleo formal disminuiría en torno a 52.000 trabajadores en el largo plazo.

Cuadro N° 3: Efectos económicos de largo plazo por el aumento gradual de 4% en la tasa de cotización de cargo del empleador según posibilidad de endeudamiento y/o internalización contra los ingresos de la vejez (variación acumulada)

Fricción financiera	Posibilidad de endeudamiento y/o internalización	
	Nula (0)	Parcial (0,5)
Salarios	-1,5%	-2,7%
Empleo formal	-0,9%	-0,4%
Empleo informal	0,1%	0,0%
Capital	4,1%	2,1%
Ahorro	2,0%	1,0%
PIB	1,5%	0,8%

Fuente: Informe de Productividad del proyecto de ley.

Una de las áreas de discusión respecto al proyecto de ley es la suficiencia del 4% adicional en la tasa de cotización, ya que un 14% aún estaría por debajo del promedio OCDE (18,4%) y de la propuesta de reforma del Gobierno anterior (15%). Frente a lo anterior, y centrándose en los efectos sobre el empleo, obviamente produciría un mayor impacto sobre el empleo formal. Utilizando los mismos parámetros (elasticidades) del mencionado Informe, se proyecta que una tasa de cotización adicional de 8% ó 9% con cargo al empleador podría generar una caída de 1,80% ó 2,03% en el empleo formal en el largo plazo.

3.3 IMPORTANCIA DE LA GRADUALIDAD

Considerando los potenciales efectos negativos sobre el empleo formal, será fundamental el horizonte y la gradualidad con que se plantee el aumento en la tasa de cotización. En la medida que tal incremento sea más gradual y prolongado en el tiempo, el impacto en el empleo formal será más acotado. La gradualidad le otorga mayor espacio de ajuste a las empresas para internalizar los nuevos costos, reduciendo de esta forma el posible impacto sobre el empleo formal.

A modo de comparación, el Informe de Productividad del proyecto de ley muestra los efectos sobre el mercado laboral de aplicar el aumento en la tasa de cotización en sólo un año (en lugar de la gradualidad propuesta de 8 años). En particular, el Cuadro N° 4 muestra que el aumento más agresivo de la tasa de cotización generaría una caída promedio en el empleo formal de -0,14% cada año (en lugar del -0,10% anual de la opción gradual), equivalente a un impacto negativo un 40% superior al escenario con la gradualidad propuesta por el proyecto de ley.

Cuadro N° 4: Efectos de corto y mediano plazo sobre el mercado laboral por el aumento inmediato de 4% en la tasa de cotización de cargo del empleador (promedio año a año)

Período	Asalariados	Salario real
2020-2027	-0,14%	-0,22%
2028-2029	-0,02%	-0,05%
2020-2029	-0,12%	-0,18%

Fuente: Informe de Productividad del proyecto de ley.

Además, la aplicación de golpe de un 4% adicional en la tasa de cotización tendría un efecto negativo mucho más pronunciado en los primeros años, donde el empleo asalariado caería en torno al -0,3% anual (mientras que la opción gradual muestra una caída en el empleo formal en torno al -0,04% anual para los dos primeros años).

4. CONCLUSIONES

El proyecto de ley enviado en noviembre de 2018 sin duda se trata de una reforma significativa y ambiciosa, la que incorpora propuestas en casi la totalidad del sistema de pensiones. No obstante, existen desafíos pendientes. Por una parte, puede ser un buen momento para instaurar un mecanismo de revisión o ajuste automático de los parámetros relevantes del sistema, evitando de esta forma atravesar los largos y complejos procesos de reforma. Del mismo modo en que las tablas de mortalidad vigentes introducen ajustes mediante factores de mejoramiento, la edad legal de retiro debiera incrementarse bajo un esquema dinámico, herramienta que podría extenderse a la tasa de cotización.

Uno de las propuestas destacadas de la reforma en el eje para mejorar las pensiones autofinanciadas futuras, y que ha concentrado un amplio debate, es aquella que busca aumentar gradualmente la cotización para pensiones en 4 puntos porcentuales de cargo del empleador.

Si bien existen potenciales efectos negativos sobre el empleo formal como consecuencia del aumento en la tasa de cotización, esta medida apuntaría a un beneficio superior, cual es incrementar el ahorro previsional de las personas y el monto de sus pensiones. En este sentido, un aspecto relevante será la gradualidad con que se implemente el aumento de la tasa de cotización, generándose un impacto más acotado en la medida que tal incremento sea más suave.

Asimismo, esta propuesta debe ser evaluada en el contexto global del proyecto de reforma, donde se incluyen medidas que apuntan a incrementar la densidad de cotizaciones, contrarrestando el efecto negativo señalado anteriormente. Al respecto destacan la creación de un seguro contra las lagunas previsionales financiado con el Fondo Solidario de Cesantía, incentivos a la cotización mediante los aportes a la clase media y los incentivos a postergar la edad de retiro. El aumento en la tasa de cotización tendrá un impacto más significativo sobre la futura pensión en la medida que la densidad de cotizaciones aumente.

5. REFERENCIAS

- CIEDESS (2013), "Modificaciones en la estructura de cotizaciones: Eficiencia de los aportes al sistema de pensiones", Gerencia de Estudios.
- CIEDESS (2016), "La Seguridad Social en Chile, 1980-2015", Sexta Edición.
- Ministerio de Hacienda (2018), "Informe de Productividad Proyecto de Ley que reajusta el monto del ingreso mínimo mensual, así como de la asignación familiar y maternal y el subsidio familiar", Dirección de Presupuestos.
- Ministerio de Hacienda (2018), "Informe de Productividad Proyecto de Ley que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de pensiones de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia", Dirección de Presupuestos.
- OECD (2017), "Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators", OECD Publishing, Paris.