

Reforma de Pensiones: diagnóstico y posibles soluciones

La Reforma de Pensiones actualmente en tramitación en el Congreso Nacional no tiene solo efectos negativos sobre el ahorro previsional de los trabajadores de Chile sino también sus efectos se extienden a un grupo de empresas que juegan un rol preponderante en el crecimiento económico del país y al mismo tiempo, en la contratación de la fuerza laboral, combatiendo efectivamente la tasa de desempleo del país y contribuyendo a la formalización del mercado laboral. Esto ocurre porque el Sistema de Pensiones tiene un alcance mayor en la economía de un país, puesto que, para la obtención de mejores pensiones, se requiere ahorro, capitalización y de esta forma, un mejor financiamiento de las prestaciones del sistema. Hoy en Chile, 1 de cada 3 trabajadores no cotiza y se mantiene en la informalidad. Entre las mujeres pensionadas 1 de cada 2 cotizó por menos de 10 años de su vida laboral para financiar, en promedio, 32 años de pensión. En tanto, 1 de cada 3 hombres cotizó menos de 10 años para financiar, en promedio, 22 años de pensión. La reforma propone un aumento de la tasa de cotización de 6,5 puntos porcentuales, de los cuales 6 son de cargo del empleador con un efecto directo en los costos de las empresas, con el consecuente efecto en la informalidad empresarial y laboral, afectando principalmente a las empresas de menor tamaño como lo son las PYMES¹.

En Chile, hoy es necesario hacer cambios para mejorar pensiones. Hay preocupación entre

¹ El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción define a las PYMES como las pequeñas y medianas empresas cuyas ventas anuales fluctúan entre 2.400 UF y 10.000 UF. Además señala que en el país hay 1.294.136 empresas de las cuales 235.569 son PYMES.

² Mercer, CFA Institute, Monash University, Mercer CFA Institute, *Global Pension Index* (2023).

muchas personas, sobre todo entre quienes no pudieron ahorrar lo necesario para financiar su pensión; que trabajaron en la informalidad, que subcotizaron o que estuvieron fuera del mercado laboral. Para fortalecer el Sistema de Pensiones las medidas deben ser sostenibles financieramente en el tiempo y responsables para con las generaciones futuras.

De acuerdo con el Índice Global de Pensiones de Mercer y CFA Institute,² el Sistema de Pensiones chileno se ubica 14 en el ranking de 47 países, posicionándose como el país con mejor desempeño de Latinoamérica, subiendo 2 posiciones respecto a 2022, principalmente debido a los avances en sostenibilidad financiera, transparencia y regulación.

Con este Índice en mente, entonces, ¿por qué parece ser insuficiente nuestro actual Sistema de Pensiones?

A. El diagnóstico de las pensiones en Chile se puede dividir en 5 elementos principales

1. Ahorramos poco tiempo:

En Chile los trabajadores cotizan por pocos años; especialmente las mujeres: 1 de cada 2 pensionadas cotizó menos de 10 años para financiar 32 años (en promedio) de pensión. En tanto, 1 de cada 3 hombres cotizó menos de 10 años para financiar (en promedio), 22 años de pensión (ver Gráfico 1)³. Las perspectivas a futuro de esta arista no son muy alentadoras: hoy los trabajadores jóvenes comienzan a ahorrar para su pensión, en promedio, a los 28 años, por lo que los futuros pensionados podrían presentar aún menos años de cotizaciones. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se denomina pensión completa a aquella prestación que está financiada, por lo menos, por 30 años de cotizaciones, con una referencia de 45% como Tasa de Reemplazo⁴. Bajo los 30 años

³ Bravo, D. (2022). Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC. Tasas de Reemplazo: Nuevos Hallazgos para la Reforma de Pensiones. Rescatado de aafp.cl.

⁴ Se entiende por Tasa de Reemplazo la división entre el monto de la pensión entre el monto del sueldo.

de cotización y sobre los 10, la OIT considera que se trata de pensiones parciales y por debajo de los 10 años de cotizaciones, asistencia social⁵, esto en el caso chileno representaría que la mitad de las actuales pensionadas y un tercio de los pensionados hombres reciben prestaciones que no califican para ser consideradas como una pensión, ni siquiera, parcial.

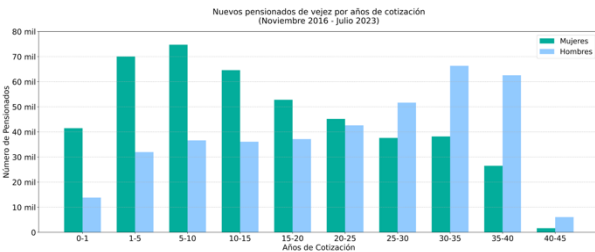
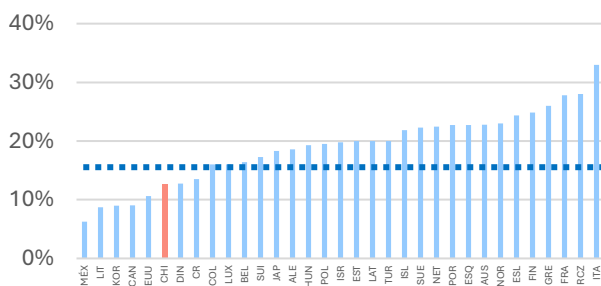


Gráfico 1: Número de nuevos pensionados por años cotizados. Fuente: Superintendencia de Pensiones.

La informalidad laboral es una de las causas de las lagunas previsionales. En Chile, existen aproximadamente 2,4 millones de personas trabajando en la informalidad: de los cerca de 9 millones de personas que trabajan, 6,6 millones cotiza para su pensión. Esto es equivalente a decir que 1 de cada 3 personas trabajando no ahorra para su pensión.

2. La tasa de cotización es baja

Además de ahorrar pocos años, en Chile se ahorra una baja proporción del sueldo. Mientras que el promedio de cotización en los países de la OCDE llega por sobre el 18%⁶, en Chile se ahorra el 10% y se discute una reforma que propone aumentar en 6% la cotización, lo que nos sigue dejando por debajo del resto de los países OCDE



⁵ CLAPES UC (2018) en base a la *Convención 28 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*. Rescatado de fiapinternacional.org.

⁶ OCDE, (2022) *Pensions at a Glance*.

⁷ Datos del Economist Intelligence Unit, (2023).

(ver comparación con países OCDE en Gráfico 2). Gráfico 2: Tasas de cotización en países OCDE. Fuente: Pensions at a Glance, OCDE, 2023.

3. Mayores expectativas de vida

Los avances de la medicina y la ciencia han logrado contribuir a la longevidad de la población. Por otro lado, la baja en las tasas de natalidad hace que en Chile estemos viviendo una transición demográfica. Desde que se creó el actual Sistema de Pensiones, los hombres en Chile están viviendo 10 años más y las mujeres, 11. Solo por esa diferencia de longevidad, las pensiones disminuyen aproximadamente 35%, por lo que, para compensarlo se necesitan, por lo menos, 3 a 4 puntos adicionales de cotización.

4. Salarios y brecha de género

La evolución de los salarios reales (en UF) en Chile muestra un crecimiento importante en el tiempo. Entre los años 1993 y 2010, los salarios reales aumentaron 54% y entre 2010 y 2023, lo hicieron en 26%⁷. Sin duda que el aumento de los salarios es una buena noticia, pero la otra cara de la moneda es que el nivel inicial de salarios, relativos a los existentes hoy, era bajo, por lo tanto, los montos cotizados para pensión también eran bajos. Este elemento tiene efectos importantes en el cálculo de las pensiones y aun cuando la capitalización individual logra multiplicar los aportes previsionales en torno a 4 veces,⁸ los retornos acumulados no son suficientes para lograr pensiones satisfactorias si se compara con los últimos salarios. Este efecto es especialmente importante entre mujeres, que, de acuerdo con el INE⁹ reciben, en promedio, 19% menores ingresos que los hombres, por lo que, cotizan por menos tiempo, por menores ingresos y viven más.

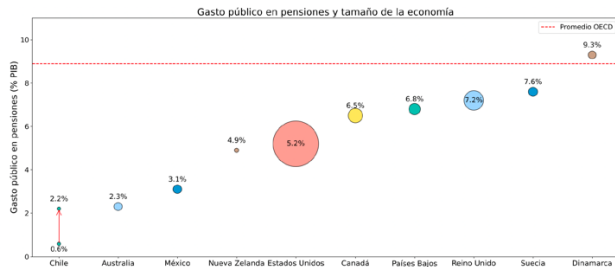
5. Aporte Estatal

Sin duda la Pensión Garantizada Universal (PGU) ha sido un avance en el aporte estatal a las pensiones de los trabajadores. En promedio, en los países OCDE la proporción del Producto Interno Bruto (PIB) que se destina a financiar

⁸ Asociación de AFP, (2022). *Las AFP no han provocado pérdidas para sus afiliados*. Rescatado de aafp.cl

⁹ Instituto Nacional de Estadísticas (2023), *Estadísticas de Género*. Rescatado de ine.cl.

pensiones llega a 9%. En Chile, esa proporción alcanza 2,2%.



B. ¿Qué propone la actual reforma de pensiones y cuáles son las alertas?

1. Aumentar la cotización en 6%: Sin duda que las pensiones se deben financiar con ahorro, pero la reforma de pensiones propone aumentar la cotización con cargo al empleador y siendo, la mitad, es decir, 3% destinado al Seguro Social. la cotización adicional se puede considerar como un **impuesto al trabajo**. Este impuesto al trabajo tiene, según el mismo estudio de CLAPES UC, efectos en el empleo que dependen de la proporción de la cotización adicional que se destine al fondo solidario. De ser 3 puntos porcentuales los destinados a solidaridad como se plantea en el proyecto de reforma¹⁰, en términos prácticos se destruyen 75 mil puestos de trabajo. Además, este impuesto al trabajo puede conllevar a un aumento de la informalidad laboral, situación comparable a la elusión del IVA por medio del comercio ambulante. Y sabemos que un aumento en la informalidad laboral agrava el problema de las pensiones en el largo plazo¹¹. Esta medida está absolutamente en contra del desafío que

tenemos hoy en Chile: aumentar la formalidad empresarial y laboral.

2. Creación del Seguro Social:

Con el 3% destinado al Seguro Social, un hombre con sueldo de \$800.000 aporta al Seguro Social \$24.000 al mes y durante su pensión, recibiría \$12.062, monto bastante menor que los \$68.238 que recibiría de ahorrar ese mismo 3% en su cuenta de capitalización individual,¹² por lo que el Seguro Social no aumenta las pensiones.

De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda¹³ se espera que la mayor cobertura de la llamada *garantía de la prestación con solidaridad intergeneracional*, beneficio que se paga con cargo al Seguro Social, sea alrededor de 2060, con un riesgo de insostenibilidad en ese período, pero desde ese momento en adelante, bajan los egresos, por lo que tal como muestra el Gráfico 3, los ingresos del Seguro Social comienzan a sobrepasar los egresos, flujo de recursos que representa ingresos para el Estado que no serán destinados a pagar beneficios previsionales.

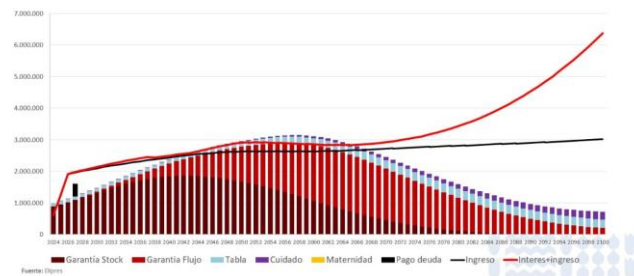


Gráfico 3: Diagrama de Beneficios Pagados Proyectados. En una línea roja se muestran los ingresos del Seguro Social.

¹⁰ Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile, (2024). Reforma previsional: *Gobierno ingresa indicación para distribuir nueva cotización en 3% al Seguro Social y 3% a capitalización individual*. Rescatado de: hacienda.cl

¹¹ Hernández L., Valenzuela J., CLAPES UC (2022), *Reforma de Pensiones: Posibles Efectos en el Empleo*. Rescatado de clapesuc.cl

¹² Cálculos presentados por Charme A., en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, (2024). Rescatado de: camara.cl

¹³ Ministerio de Hacienda (2024), *Indicaciones del Ejecutivo Boletín N°15.480-13*. Cámara de Diputados.

3. Creación de organismos estatales para la administración e inversión de las pensiones:

Hoy el Estado tiene un rol esencial en el Sistema de Pensiones: es fiscalizador, regulador y sancionador, mediante la Superintendencia de Pensiones mientras que además, garantiza y concede pensiones básicas y otros beneficios del Pilar Solidario. La actual reforma de pensiones propone la creación de instituciones públicas para tomar el control de los ahorros previsionales de los trabajadores. Se crea un gestor del Fondo Integrado de Pensiones (FIP) y un Inversor Previsional del Estado (IPE).

- El gestor del FIP sería licitado a terceros, pero no en iguales condiciones que a los privados. En cuanto a los Inversores, el IPE es una entidad financiada por el Estado, lo que además de aumentar el gasto público sin el sustento técnico de que esta medida aumente pensiones, puede que su operación no esté financiada con ingresos propios de la inversión de los fondos, ambos elementos alteran la libre competencia favoreciendo al ente estatal frente a los privados.
- Que las inversiones de los fondos previsionales estén en manos del Estado presenta un riesgo político inherente que puede derivar en la toma de decisiones de inversión en fundamentos políticos sin que se asegure maximizar la rentabilidad de los fondos.
- El invertir los ahorros previsionales de los trabajadores en empresas del sector privado faculta al Estado para incluir representantes en los gobiernos corporativos empresas privadas, no solo monopolizando el control Estatal en materia previsional,

sino que además, en la inversión privada.

C) ¿Cómo la reforma impacta a las empresas?

El impacto que tiene la Reforma de Pensiones para el empleador se puede desagregar como sigue:

1. Aumento de 6% por aumento de la cotización con cargo al empleador. Este efecto sumado a la Ley de las 40 Horas y el aumento del salario mínimo a \$500.000 encarece la contratación. Solo la Ley de 40 Horas, según CLAPES UC, aumenta el costo de la contratación en 12,5%¹⁴.
2. El aumento del Tope Imponible: Esta medida a su vez, encarece la contratación puesto que aumentan los costos de los Seguros de Invalidez y Sobrevivencia además del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.
3. El aumento del 6% de la tasa de cotización de cargo del empleador le impone además pagar la cotización de pensiones -en la parte que corresponda al 6%- durante los periodos en que perciba el subsidio de incapacidad laboral (licencia médica). De acuerdo con datos de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), durante 2022, el promedio de los días pagados por licencia médica llega a 12 días¹⁵. El aumento del 6% de la tasa de cotización de cargo del empleador le impone además pagar la cotización de pensiones -en la parte que corresponda al 6%- durante los periodos en que perciba el subsidio de incapacidad laboral (conocido como la licencia médica). Por ejemplo, para una licencia de 12 días de un colaborador con una renta imponible de \$1 millón implica un aumento de más de \$25 mil por pago de cotización previsional en el período de licencia médica.

¹⁴ Hernández L., Valenzuela J., CLAPES UC (2022), *Reforma de Pensiones: Posibles Efectos en el Empleo*. Rescatado de clapesuc.cl

¹⁵ Superintendencia de Seguridad Social SUSESO, (2023), *Estadísticas de Licencias Médicas y Subsidios por Incapacidad Laboral año 2022*. Rescatado de suseso.cl/

C) Conclusiones

La creación del Seguro Social tiene riesgos no solo políticos sino que también de financiamiento. Pero además, por las distintas características de la población en Chile, no es viable financieramente un Sistema de Pensiones de Reparto como propone la reforma. La tendencia mundial muestra que más de 60 países han transitado hacia adoptar elementos de ahorro individual en sus sistemas de pensiones; cambiando también la edad de jubilación para adaptarse a la realidad demográfica.

Que la cotización extra sea destinada a un fondo de reparto perjudica principalmente a trabajadores formales, lo que tiene efectos no solo en sus pensiones sino que también, en el desempleo y la informalidad laboral de los trabajadores, pero también en la formalidad empresarial de pequeñas y medianas empresas (PYMES), que no existiría en el caso de que la solidaridad del Sistema de Pensiones se financie por medio de impuestos generales, minimizando la distorsión en los costos de contratación y por ende, aliviando la carga para las PYMES en un contexto económico marcado por el alza sostenida de precios, la desaceleración económica y por supuesto, la consiguiente disminución en la actividad económica sobre todo en el comercio, como muestra el IMACEC de noviembre 2023 que presenta una disminución de 1,4% en la actividad comercial¹⁶.

¹⁶ Banco Central de Chile, (2023) *IMACEC noviembre 2023*. Rescatado de [bcentral.cl](https://www.bcentral.cl)