

# INFORME N°47

Aumento en la tasa de cotización previsional y sus efectos en el mercado laboral: ¿qué nos dice la evidencia?

*Enero 2025*



Juan Bravo



Observatorio del Contexto Económico

## Informe N°47

# Aumento en la tasa de cotización previsional y sus efectos en el mercado laboral: ¿qué nos dice la evidencia?

Juan Bravo<sup>1</sup>

### Resumen

- El aumento de la tasa de cotización para pensiones dejará a Chile por sobre el promedio de la OCDE, bloque de países en el cual, en promedio, este parámetro se ubica en 18,1%. Sin la reforma la tasa de cotización previsional de Chile estaba en torno a 5,4 pp por debajo del promedio OCDE y ahora quedaría 1,6 pp por sobre el promedio. Esta comparación incluye la cotización destinada a pensiones por discapacidad o invalidez, así como los costos administrativos (como la comisión que se debe pagar a la AFP), lo que permite comparar el sacrificio total en términos de remuneraciones para fines de pensión.
- La reforma no realiza ningún ajuste a la edad legal de pensión. Por lo mismo, la situación de Chile no cambiaría en esta materia tras la reforma previsional. Así, mientras en el caso de los hombres la edad legal de pensión en Chile es similar a la observada en promedio en los países OCDE, en el caso de las mujeres está considerablemente por debajo: 3,8 años menos que el promedio de los países OCDE. Además, Chile es uno de los pocos países del bloque en donde siguen existiendo diferencias en la edad legal de pensión por sexo.
- La evidencia empírica tiende a mostrar que las alzas de cotizaciones, en tanto impuestos al trabajo, son traspasadas por el empleador total o parcialmente a los trabajadores vía menores salarios líquidos. Esto da cuenta de que la incidencia legal (quien debe enterar la cotización según la ley) es distinta en la práctica a la incidencia económica (quién realmente soporta la carga del alza de la tasa de cotización). En la práctica, el ajuste en los salarios líquidos se materializa en el tiempo a través de menores reajustes salariales futuros en comparación a un escenario sin reforma y porque las nuevas contrataciones que realicen los empleadores considerarán el nuevo escenario de costos laborales, por ende, ofrecerán salarios que ya internalicen el nuevo escenario de costos laborales.
- El impacto en el empleo formal no es claro, ya que hay efectos contrapuestos. Por una parte, aunque para la mayoría de los trabajadores habrá un ajuste en los salarios líquidos en el mediano plazo, esto no es posible en el caso de los trabajadores que ganan sueldos en torno al salario mínimo, puesto que en estos casos el piso está determinado por ley. Por tanto, en este segmento el alza de la tasa de cotización sí podría generar un efecto pernicioso sobre el empleo formal, pues implicaría un alza de costos laborales no asociado a mayor productividad laboral. Además, el alza de la tasa de cotización puede generar mayor incentivo a evadirla. Sin embargo, estos efectos sólo son parciales, ya que además hay efectos positivos del mayor ahorro previsional sobre la inversión y el stock de capital, lo que aumenta el PIB y con ello, se estimula la creación de empleo formal en el sector privado. El mayor ahorro previsional también tiene un efecto positivo sobre los mercados financieros, lo que también puede estimular positivamente la actividad. La evidencia empírica para Chile es clara en mostrar que un mayor ahorro previsional se asocia a un mayor crecimiento, favoreciendo la generación de empleo asalariado formal en el sector privado, lo que amortigua el efecto negativo generado por el alza del costo laboral.
- Para que opere el efecto amortiguador positivo del mayor ahorro previsional a través de la inversión y el mercado de capitales es crucial que el aporte a las cuentas de capitalización individual comience a partir del primer año. Esto es especialmente relevante toda vez que el empleo asalariado formal en el sector privado se ha debilitado fuertemente en el último año en el segmento de personas con menores niveles educativos -el grupo con mayor prevalencia de trabajadores en torno al salario mínimo y con mayores probabilidades de que la reforma previsional tenga impacto negativo en el empleo formal-.

---

<sup>1</sup> Director del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP)

## I. Reforma previsional: ajuste de parámetros y comparación con la OCDE

La reforma previsional actualmente en discusión introduce un 7% de aporte adicional a la cotización previsional, de los cuales 4,5 puntos irán a las cuentas individuales, 1,5 puntos irán transitoriamente al Fondo Autónomo de Protección Previsional para financiar el beneficio por años cotizados y el Aporte con Rentabilidad Protegida (a partir del año 2054 esos 1,5 puntos se destinarán íntegramente a capitalización individual) y 1 punto de la nueva cotización se destinará junto con el actual 1,5% que ya se paga para el Seguro de invalidez y Sobrevivencia (SIS) al Fondo Autónomo de Protección Previsional para financiar el SIS y la compensación por diferencias de expectativa de vida entre hombres y mujeres.

En consecuencia, la reforma previsional ajusta uno de los parámetros clave del sistema previsional: la tasa de cotización previsional. Por el contrario, la reforma no toca otro de los parámetros clave: la edad legal de pensión.

La Tabla 1 compara cómo queda Chile con y sin reforma en términos comparativos con la OCDE en 2 de los parámetros clave del sistema previsional: la tasa de cotización previsional y la edad legal de pensión.

El aumento de la tasa de cotización para pensiones dejará a Chile por sobre el promedio de la OCDE, bloque de países en el cual, en promedio, este parámetro se ubica en 18,1%. Así, sin la reforma la tasa de cotización previsional de Chile estaba en torno a 5,4 pp por debajo del promedio OCDE y ahora quedaría 1,6 pp por sobre el promedio. Esta comparación incluye la cotización destinada a pensiones por discapacidad o invalidez, así como los costos administrativos (como la comisión que se debe pagar a la AFP). Esta metodología tiene la ventaja de permitir comparar el sacrificio total en términos de remuneraciones para fines de pensión.

Por otra parte, la reforma no realiza ningún ajuste a la edad legal de pensión. Por lo mismo, la situación de Chile no cambiaría en esta materia tras la reforma previsional. Así, mientras en el caso de los hombres la edad legal de pensión en Chile es similar a la observada en promedio en los países OCDE, en el caso de las mujeres está considerablemente por debajo: 3,8 años menos que el promedio de los países OCDE. Además, Chile es uno de los pocos países del bloque en donde siguen existiendo diferencias en la edad legal de pensión por sexo. Diversos países de la OCDE han ido desmantelando las diferencias en la edad legal de pensión por sexo, en especial, debido a que es un fenómeno generalizado que las mujeres tienen una esperanza de vida mayor que los hombres. Asimismo, un principio relevante es que el sistema previsional no debiese ser usado para resolver desigualdades de género que se producen en otros ámbitos, sino que se debería abordar la raíz directa del problema.

Tabla 1

Tasa de cotización para pensiones y edad legal de pensión en la OCDE

	Tasa de cotización para pensiones	Edad legal de pensión	
		Hombre	Mujer
Australia	10,5	67	67
Austria	22,8	65	61
Bélgica	16,4	66	66
Canadá	11,4	65	65
Chile (sin reforma)	12,7	65	60
Chile (con reforma)	19,7	65	60
Colombia	16,0	62	57
Costa Rica	13,5	65	65
República Checa	28,0	64,3	64,3
Dinamarca	12,0	67	67
Estonia	20,0	64,8	64,8
Finlandia	24,9	65	65
Francia	27,8	62,8	62,8
Alemania	18,6	66,2	66,2
Grecia	26,0	62	62
Hungría	19,3	65	62
Islandia	21,9	67	67
Israel	27,1	67	63
Italia	33,0	62	62
Japón	18,3	65	65
Corea del Sur	9,0	62	62
Letonia	20,0	65	65
Lituania	8,7	64,8	64,7
Luxemburgo	16,0	65	65
México	6,3	65	65
Países Bajos	36,6	67	67
Nueva Zelanda	0,0	65	65
Noruega	23,0	62	62
Polonia	19,5	65	60
Portugal	22,7	66,6	66,6
Eslovaquia	22,8	63,3	63,3
Eslovenia	24,4	62	62
Suecia	22,3	63	63
Suiza	21,2	65	64,3
Turquía	20,0	60	58
Estados Unidos	10,6	66,8	66,8
Irlanda	14,1	66	66
España	28,3	65	65
Reino Unido	33,8	66	66
<b>Promedio OCDE</b>	<b>18,1</b>	<b>64,7</b>	<b>63,8</b>

Las cifras incluyen la cotización del SIS debido a que las cifras de la OCDE incluyen también aquellas cotizaciones que financian pensiones por discapacidad o invalidez. También incluyen costos de administración (como la comisión que se paga a las AFP en Chile)

Fuente: Elaborado en base a Pensions at a Glance 2023 de la OCDE y fuentes oficiales de cada país para obtener la información más actualizada posible.

## II. Efectos del alza de la tasa de cotización previsional sobre el mercado laboral: ¿qué nos dice la evidencia?

Un alza en la tasa de cotización para pensiones tiene diversos efectos sobre el mercado laboral, tanto de carácter microeconómico como macroeconómico, que suelen ocurrir simultáneamente, y no todos operan en la misma dirección.

La mayoría de los trabajadores no valoran en la misma cuantía los beneficios futuros por pensiones generados por las cotizaciones en comparación a contar con ese dinero hoy, lo que lleva a que al menos una porción de las cotizaciones sea considerada como un impuesto. Mientras mayor sea la asociación que hace el cotizante entre los aportes realizados y los beneficios percibidos será menor la percepción de la cotización como un impuesto, pero incluso aunque todo fuera a la cuenta individual las cotizaciones de previsión social serían consideradas al menos en parte como un impuesto porque hay al menos una porción de esas cotizaciones que no es valorada. En consecuencia, las cotizaciones previsionales son, al menos en parte, un impuesto al trabajo.

Aunque se ha hecho hincapié en que el aumento de cotización es de cargo del empleador, lo cierto es que usualmente el responsable legal del impuesto es distinto de quién soporta la carga del impuesto, es decir, la incidencia legal es distinta de la incidencia económica.

La incidencia económica de un impuesto al trabajo depende de las elasticidades de oferta y demanda por trabajo. La incidencia recae más en la que sea más inelástica, es decir, quien sea menos sensible a cambios en el salario. Mientras más insensible sea la oferta de trabajo y más sensible sea la demanda de trabajo mayor será la porción del impuesto al trabajo que será soportado por el trabajador, vía un menor salario líquido.

La evidencia empírica muestra que este es el caso, ya que habitualmente los empleadores traspasan parcial o totalmente la carga del impuesto al trabajador.

El estudio de Gruber y Krueger (1991) para Estados Unidos muestra que alrededor del 86%-87% de los incrementos en los costos de seguridad social se trasladan a los trabajadores dependientes en la forma de menores salarios.

La evidencia de Gruber (1997) para Chile revela que la incidencia de los impuestos al trabajo se traslada completamente a salarios.

Ooghe, Schokkaert y Fléchet (2003) en base a un panel de 6 países europeos encuentra que más de la mitad de la carga de las cotizaciones a la seguridad social es trasladada a los trabajadores dependientes en la forma de menores salarios.

Por su parte, el estudio de Heckman y Pages (2004) para un panel de países de América Latina encuentra que 10% de incremento en las contribuciones a la seguridad social reduce los salarios en 3,6% y el empleo en 4,5%.

Kugler y Kugler (2009) en un estudio para Colombia encontraron que un aumento de 10% en los impuestos al trabajo reduce los salarios formales entre 1,4% y 2,3% y reduce el empleo asalariado formal entre 4% y 5%.

Deslauriers et al (2021) para Canadá por su parte no encontraron impacto del aumento de impuestos al trabajo sobre empleo, productividad ni utilidades. El alza de impuestos al trabajo es traspasado prácticamente en su totalidad a los trabajadores a través de menores salarios.

En definitiva, la evidencia empírica tiende a mostrar que las alzas de cotizaciones, en tanto impuestos al trabajo, son traspasadas por el empleador total o parcialmente a los trabajadores vía menores salarios líquidos. Esta evidencia confirma que la incidencia legal sólo puede tener relevancia en el corto plazo, pero en régimen lo relevante es la incidencia económica.

Si el alza de la tasa de cotización fuese de una sola vez de manera instantánea habría un efecto negativo sobre el empleo formal, pues el alza de la cotización soportada por el empleador implicaría un aumento de los costos laborales sin mayor productividad laboral.

La gradualidad del aumento de la tasa de cotización permite reducir los efectos negativos sobre el empleo formal, pero no anula los efectos colaterales negativos sobre los salarios líquidos en el mediano plazo, ya que, tal como señala la evidencia empírica los empleadores traspasan la carga del aumento de la tasa de cotización parcial o totalmente a los trabajadores. En la práctica, el ajuste en los salarios líquidos se materializa en el tiempo a través de menores reajustes salariales futuros en comparación a un escenario sin reforma y porque las nuevas contrataciones que realicen los empleadores considerarán el nuevo escenario de costos laborales, por ende, ofrecerán salarios que ya internalicen el nuevo escenario de costos laborales.

El impacto en el empleo formal no es claro, ya que hay efectos contrapuestos. Por una parte, aunque para la mayoría de los trabajadores habrá un ajuste en los salarios líquidos en el mediano plazo, esto no es posible en el caso de los trabajadores que ganan sueldos en torno al salario mínimo, puesto que en estos casos el piso está determinado por ley y, por ende, no es posible ajustar los salarios líquidos a la baja. Por tanto, en este segmento el alza de la tasa de cotización sí podría generar un efecto pernicioso sobre el empleo formal, pues implicaría un alza de costos laborales no asociado a mayor productividad laboral. Además, el efecto negativo en los salarios líquidos en el empleo dependiente en el mediano plazo puede generar un cambio hacia una mayor preferencia por empleo independiente, que está mayoritariamente exento de cotizaciones previsionales, pero que a la vez es mayoritariamente informal. De igual manera, la mayor tasa de cotización previsional puede generar mayores incentivos a la evasión, a través de ejercer empleos en donde no se cotiza y así lograr

mayores ingresos laborales líquidos. Las estimaciones de Joubert (2015) para Chile indican que aumentar la tasa de cotización para pensiones en 5% eleva el tamaño del sector “informal” (medido como proporción de ocupados que no cotizan para pensión) en 12,5% para hombres y en 9,3% para mujeres.

Sin embargo, este análisis es parcial y, por ende, incompleto. El análisis también debe considerar que hay efectos positivos del mayor ahorro previsional sobre la inversión y el stock de capital, lo que aumenta el PIB y con ello, se estimula la creación de empleo formal en el sector privado. El mayor ahorro previsional también tiene un efecto positivo sobre los mercados financieros, lo que también puede estimular positivamente la actividad. La evidencia empírica para Chile es clara en mostrar que un mayor ahorro previsional se asocia a un mayor crecimiento, favoreciendo la generación de empleo asalariado formal en el sector privado.

Los resultados de Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) apuntan a una contribución de la reforma previsional de 1981 de 0,49 puntos porcentuales al crecimiento promedio de 4,63% observado en 1981-2001 (correspondiente a las estimaciones del caso intermedio). Los principales canales a través de los cuales aumentó el crecimiento económico fueron el impacto positivo del ahorro previsional sobre la inversión y el aumento de la productividad total de factores (PTF) debido a la mayor profundidad del mercado de capitales chileno. De los 0,49 puntos porcentuales, 0,13 pp provienen del canal del efecto positivo del mayor ahorro previsional sobre la inversión, mientras que otros 0,2 pp provienen del canal del efecto del desarrollo de los mercados financieros sobre la PTF. En forma similar, Fuentes (2013) encuentra que el mayor ahorro previsional debido a la reforma previsional de 1981 provocó un impacto positivo sobre el PIB por trabajador en el largo plazo, principalmente a través de esos 2 canales. Por el lado de la inversión, el mayor ahorro previsional se tradujo en un aumento de 1,37% en la tasa de inversión en estado estacionario, generando un incremento de 5,71% en el producto por trabajador (al año 2011). Los aumentos en la PTF generados por el efecto de la reforma sobre el mercado de capitales se estimaron entre 5,27% y 9,36%, causando un incremento del producto por trabajador de entre 8,78% y 15,6% (al año 2011).

En consecuencia, un mayor ahorro previsional tiene efectos positivos sobre la inversión y el mercado de capitales, que elevan el crecimiento económico. Si bien el efecto positivo del mayor ahorro previsional sobre el crecimiento económico puede ser menor que en el pasado, debido a que la situación actual es muy distinta a la de los ochenta o los noventa, este efecto positivo no puede ser ignorado en el análisis. Debido al mayor crecimiento que genera el mayor ahorro previsional, hay un efecto positivo sobre el empleo formal, que amortigua el efecto negativo generado por el alza del costo laboral.

En definitiva, debido a los múltiples efectos que ocurren simultáneamente, a priori, no es claro el impacto final del alza de la tasa de cotización sobre el empleo formal. Sin embargo, al considerar los distintos efectos del alza de la tasa de cotización previsional reportados en la evidencia empírica se esperaría un efecto negativo sobre los salarios líquidos para la mayoría de los trabajadores asalariados formales (quienes no ganan en torno al salario mínimo), mientras que los eventuales efectos negativos sobre el empleo formal se concentrarían en el segmento de trabajadores con salarios en torno al ingreso mínimo mensual, es decir, entre trabajadores con menor nivel educativo o experiencia laboral. Para que opere el efecto amortiguador positivo del mayor ahorro previsional a través de la inversión y el mercado de capitales es crucial que el aporte a las cuentas de capitalización individual comience a partir del primer año y no a partir del tercer año como se había propuesto inicialmente. Esto es especialmente relevante toda vez que el empleo asalariado formal en el sector privado de personas con menores niveles educativos es el que ha mostrado mayor debilidad. Las cifras de la Tabla 2 muestran que la proporción de asalariados del sector privado que son formales (es decir, aquellos a los que el empleador les paga las cotizaciones de salud y de pensión) en el segmento de personas que tienen un nivel educativo menor a secundaria completa se redujo desde 73,5% en septiembre-noviembre 2023 a 71,5% en septiembre-noviembre 2024, es decir, una reducción de 2 pp. Esto se debió a que mientras el empleo asalariado formal en el sector privado de personas con nivel educativo menor a secundaria completa se redujo en 35.943 en ese periodo, el empleo asalariado informal en el sector privado (es decir, en donde el empleador no paga las cotizaciones de salud o pensión) aumentó en 12.279. En el segmento de personas con educación secundaria completa la proporción de empleos asalariados del sector privado que son formales cayó en 0,8 pp en el último año. Por el contrario, en el segmento de personas con educación superior completa la proporción de asalariados del sector privado que son formales se elevó en 0,9 pp en el último año, lo que se debió a que entre las personas que cuentan con este nivel educativo el empleo asalariado formal en el sector privado aumentó en 115.228 en el último año, mientras que el empleo asalariado informal en el sector privado se redujo en 9.514 en ese lapso de tiempo. Así, las cifras confirman que entre las personas con menor nivel educativo el empleo asalariado formal en el sector privado ha mostrado un importante debilitamiento en el último año, perdiendo terreno ante el empleo asalariado informal en el sector privado.

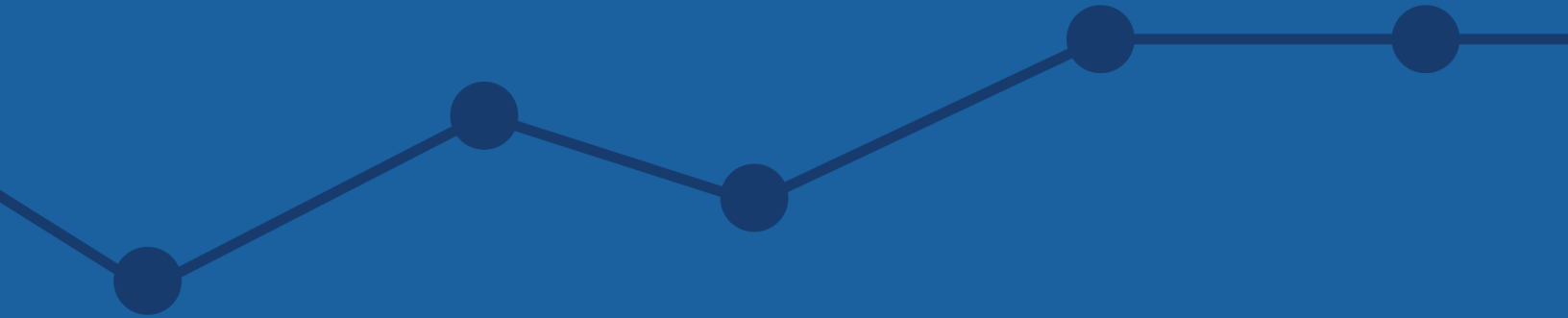
**Tabla 2**  
**Porcentaje de los asalariados del sector privado que son formales según**  
**máximo nivel educativo terminado (trimestres septiembre-noviembre**  
**2023 y septiembre-noviembre 2024)**

	% de asalariados del sector privado que son formales		Variación anual
	Sep-Nov 2023	Sep-Nov 2024	
Menor a secundaria completa	73,5	71,5	-2,0
Secundaria completa	84,1	83,3	-0,8
Superior completa	90,6	91,5	0,9

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

## Referencias

- Corbo, V. y Schmidt-Hebbel, K. (2003). “Macroeconomic Effects of Pension Reform in Chile”. En *Pension Reforms: Results and Challenges*. FIAP-CIEDESS, Santiago.
- Deslauriers, J., Dostie, B., Gagné R. y Paré, J. (2021). “Estimating the Impacts of Payroll Taxes: Evidence from Canadian Employer-Employee Tax Data”. *Canadian Journal of Economics* 54(4): 1609-1637.
- Fuentes, R. (2013). "Reforma de Pensiones y Crecimiento Económico: Evidencia para Chile". En *Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica. Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú*. Santiago: Sura Asset Management.
- Gruber, J. y Krueger, A. (1991). “The Incidence of Mandated Employer-Provided Insurance: Lessons from Workers' Compensation Insurance”. *Tax Policy and the Economy* 1991, Vol. 5 (1991): 111-143.
- Gruber, J. (1997). “The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile”. *Journal of Labor Economics* 15(3).
- Heckman, J. y Pagés, C. (2004). “Law and Employment: Lessons From Latin America and The Caribbean. An Introduction”. En *Law & Employment: Lessons From Latin America and The Caribbean*, pp. 1-108. National Bureau of Economic Research.
- Joubert, C. (2015). “Pension Design with a Large Informal LaborMarket: Evidence from Chile”. *International Economic Review* 56(2): 673-694.
- Kugler, A., y Kugler, M. (2009). “Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia”. *Economic Development and Cultural Change* 57(2): 335–358.
- Ooghe, E., Schokkaert, E. y Flechet, J. (2003). “The incidence of social security contributions: an empirical analysis”. *Empirica* 30: 81-106.



Observatorio del Contexto Económico