



Julio de 2012

MEJORAS AL SEGURO DE CESANTÍA: Cotización al régimen de pensiones con recursos del Fondo de Cesantía Solidario

Resumen

Uno de los problemas que los trabajadores enfrentan en Chile son las “lagunas previsionales” que deben enfrentar, producidas en forma importante por los periodos en los cuales los trabajadores se encuentran sin empleo. Esto afecta el número total de cotizaciones que las personas hacen al sistema de pensiones, disminuyendo el saldo total en sus cuentas de capitalización individual e incidiendo en la futura pensión que este trabajador debería recibir al entrar a retiro. Por tales motivos, se propone la alternativa de que el seguro de cesantía cubra en cierta proporción estas lagunas, generando mejoras sustanciales en el monto de las pensiones. En esta edición se plantearán los detalles de esta propuesta y los impactos tanto en el ahorro previsional de las personas como en los recursos del seguro de cesantía.

I. Antecedentes

El seguro de cesantía fue establecido por la Ley Nº 19.328, publicada el 14 de mayo de 2001. Este seguro vino a reemplazar el beneficio existente hasta ese momento frente a la contingencia del desempleo: el subsidio de cesantía. Si bien el subsidio aún está en funcionamiento, los trabajadores contratados a partir del 2 de octubre de 2002, o que renueven su contrato a partir de esta fecha, se incorporan obligatoriamente al seguro de cesantía. A su vez, los trabajadores contratados antes de la fecha mencionada pueden afiliarse al seguro de forma voluntaria.

Los beneficios entregados por el seguro de cesantía son establecidos en función del tipo de fondo que se utilice –Fondo de Cesantía (CIC) o Fondo Solidario (FSC)–. Sin embargo, estas prestaciones no son cotizables al régimen de pensiones.

Es evidente que al transferirse una parte del beneficio como cotización obligatoria al fondo de pensiones, se produciría una merma importante en los ingresos, más aún si se considera que, por diseño, la prestación es menor a la remuneración habitual. No obstante, existen fuentes de recursos subutilizadas por el seguro de cesantía, como el Fondo Solidario, que podrían cubrir las lagunas previsionales originadas por los periodos de cesantía¹.

En efecto, se observa que el Fondo Solidario es poco utilizado, ya sea porque no se reúnen los requisitos, o bien, teniendo derecho a sus prestaciones se opta por renunciar a éstas. Lo anterior se ve reflejado al analizar los beneficios otorgados respecto a los trabajadores con derecho a optar por este Fondo, situación que se presenta en el Cuadro Nº 1. En promedio, tan solo el 47,9% de éstos se acoge a los beneficios que entrega el FSC.

¹ Al respecto, cabe recordar que en el último tiempo se ha manifestado la idea de financiar salas cunas o complementar la remuneración por cambios de jornada completa a medio tiempo (manteniendo remuneración de jornada completa) con estos recursos.

Cuadro Nº 1: Solicitudes y uso del Fondo Solidario

Año	Acceso a Fondo Solidario				Trabajadores con Derecho			
	Con derecho		Sin Derecho		Optan a FS		No optan a FS	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
2003	132	20,9	499	79,1	102	77,3	30	22,7
2004	10.623	22,3	37.025	77,7	7.228	68,0	3.395	32,0
2005	29.747	23,4	97.372	76,6	16.716	56,2	13.031	43,8
2006	49.633	25,0	149.094	75,0	25.361	51,1	24.272	48,9
2007	61.597	24,1	194.417	75,9	28.229	45,8	33.368	54,2
2008	67.194	21,0	252.094	79,0	39.392	58,6	27.802	41,4
2009	110.359	28,5	277.235	71,5	70.464	63,8	39.895	36,2
2010	222.513	22,5	764.662	77,5	104.850	47,1	117.663	52,9
2011	220.478	21,6	801.083	78,4	88.260	40,0	132.218	60,0
2012*	98.942	20,9	375.289	79,1	36.619	37,0	62.323	63,0
Total	871.218	22,8	2.948.770	77,2	417.221	47,9	453.997	52,1

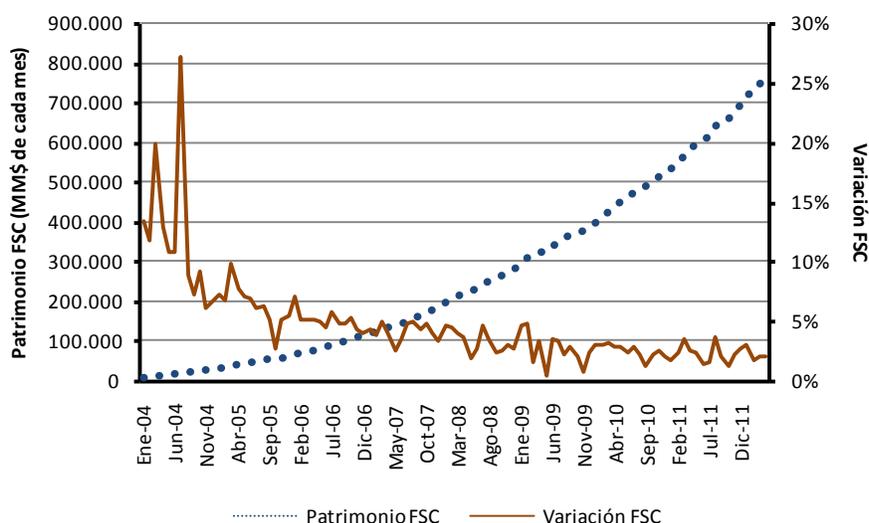
(*) Hasta mayo de 2012.

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración CIEDESS.

El aumento del patrimonio del Fondo Solidario se explica por la diferencia permanente entre los ingresos –asociados a las respectivas cotizaciones, aportes y rentabilidades positivas–, y los egresos –asociados a las prestaciones otorgadas, rentabilidades negativas y comisiones–, según la fuente de financiamiento respectiva. La evolución del FSC se presenta en el Gráfico Nº 1, donde a mayo de 2012 se alcanzó los \$ 885.037 millones (US\$ 1.570 millones), con una variación anual en torno al 30%.

Gráfico Nº 1: Evolución del Fondo Solidario de Cesantía



(*) Hasta mayo de 2012.

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración CIEDESS.

Cabe agregar que los trabajadores que están realizando el trámite de pensión pueden traspasar parte o la totalidad de los fondos acumulados en su cuenta individual por cesantía a su cuenta de capitalización Individual, o una vez pensionados, con excepción de los afiliados pensionados por invalidez parcial, que pueden disponer en un solo giro de los fondos acumulados en su Cuenta Individual por Cesantía.

II. Detalles de la propuesta

Al implementarse el nuevo sistema de pensiones, el supuesto referente a la densidad de cotización fue de 80%. Sin embargo, la densidad registrada para los afiliados entre 18 y 60 años en la última Encuesta de Protección Social (EPS 2009) fue de 55,6%, observándose diferencias significativas entre género (en promedio, los hombres cotizaron un 61.2% del tiempo, y las mujeres sólo un 41.6%) e ingreso per cápita (de los afiliados con densidad menor a 50%, el 86,7% gana menos de \$ 300 mil y sólo el 4,6% gana más de \$ 500 mil).

Factores propios del mercado laboral, como la informalidad, una mayor rotación en el trabajo, una inserción laboral más inestable de las mujeres, el desempleo, la contratación a honorarios y el trabajo independiente no sujeto a obligaciones de la seguridad social (Comisión Marcel establece obligatoriedad a partir del 2015 en un 100% de los casos) han incidido en una densidad muy inferior a la estimada en un inicio. Ciertas modificaciones, las más de las veces mediante normativas legales, han corregido positivamente la cobertura del sistema, faltando aún mejorar la continuidad de las cotizaciones.

Frente a lo antes señalado, se propone que cuando un trabajador quede desempleado, recibiría los aportes previsionales a su cuenta de capitalización individual en la AFP con cargo al FSC, durante el periodo que dure la cesantía y mientras reciba las prestaciones del seguro. Al respecto, debiera evaluarse que la cotización al fondo de pensiones se haga en función del último sueldo que el asegurado recibió en actividad –con un tope determinado y una aplicación gradual que permita los ajustes necesarios para la sostenibilidad a largo plazo del Fondo–, o en función del monto de la prestación por desempleo.

III. “Cotizabilidad” del Seguro de Cesantía

La propuesta detallada anteriormente puede analizarse desde el punto de vista del afiliado –por el aporte complementario que se transferiría a la cuenta individual del futuro pensionado– y del patrimonio del FSC –fuente desde donde se obtendrían los recursos–.

1. Efectos sobre la pensión

De acuerdo a distribuciones de de la desocupación por grupo de edad puede establecerse que los más beneficiados por una propuesta de este tipo serían las personas entre 20 y 35 años, con mayor participación de mujeres. Dado el diseño de capitalización de los aportes, la cobertura previsional de este segmento es clave para obtener una mayor pensión. Si bien la Reforma Previsional incorporó medidas que buscan aumentar los empleos y contratos formales e incrementar la cobertura y los fondos previsionales de los trabajadores jóvenes a través del

subsidio a la contratación y el subsidio a la cotización, los períodos de cesantía no son cubiertos por alguna prestación que no sea voluntaria, por lo que un aporte continuo al sistema de pensiones será vital para una pensión adecuada.

1.1. Impacto de la propuesta calculada sobre el último salario

Suponiendo que el seguro de cesantía fuese capaz de cubrir las lagunas previsionales de los afiliados, en el Cuadro N° 2 se presenta el incremento sobre la pensión final del trabajador según la extensión de la cesantía y cada cuanto se produce ésta. Considerando los 12 meses de cotización requeridos para acceder al FSC y una cobertura de 6 meses de cesantía luego de tales cotizaciones, se registraría un incremento del 48% en la pensión final. Estos cálculos ayudan a comprender la relevancia de implementar un tope máximo de giros acorde a las contribuciones realizadas, incentivando la reinserción laboral.

Cuadro N° 2: Incremento de la pensión al seguir cotizando por la totalidad del último sueldo en períodos de cesantía

Meses cesante	Cada cuántos años se produce la cesantía									
	0,5	1	2	3	4	5	10	15	20	25
1	16,4%	8,1%	3,9%	2,6%	1,9%	1,5%	0,6%	0,4%	0,2%	0,1%
2	32,7%	16,2%	7,8%	5,1%	3,7%	2,9%	1,2%	0,7%	0,5%	0,3%
3	48,9%	24,1%	11,7%	7,6%	5,6%	4,2%	1,9%	1,1%	0,7%	0,4%
4	65,1%	32,2%	15,7%	10,2%	7,3%	5,7%	2,5%	1,5%	0,9%	0,5%
5	81,3%	40,2%	19,5%	12,6%	9,2%	7,1%	3,1%	1,9%	1,2%	0,7%
6	97,6%	48,0%	23,2%	15,1%	11,0%	8,6%	3,7%	2,2%	1,4%	0,8%

Supone 47 años de cotización y rentabilidad real anual de 5%.
 Elaboración CIEDESS.

1.2. Impacto de la propuesta en función de la prestación por cesantía:

Una implementación gradual, con prestaciones similares a la tabla de beneficios del FSC aumentaría la pensión de los afiliados en un 18% para el caso de 6 meses de cesantía cada un año, según se observa en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3: Incremento de la pensión al seguir cotizando por la prestación del seguro de cesantía (en base a tabla)

Meses cesante	Cada cuántos años se produce la cesantía									
	0,5	1	2	3	4	5	10	15	20	25
1	8,2%	4,0%	2,0%	1,3%	0,9%	0,7%	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%
2	15,5%	7,7%	3,7%	2,4%	1,8%	1,4%	0,6%	0,4%	0,2%	0,1%
3	22,0%	10,9%	5,3%	3,4%	2,5%	1,9%	0,8%	0,5%	0,3%	0,2%
4	27,7%	13,7%	6,7%	4,3%	3,1%	2,4%	1,1%	0,6%	0,4%	0,2%
5	32,5%	16,1%	7,8%	5,0%	3,7%	2,8%	1,2%	0,7%	0,5%	0,3%
6	36,7%	18,0%	8,7%	5,7%	4,1%	3,2%	1,4%	0,8%	0,5%	0,3%

Supone 47 años de cotización y rentabilidad real anual de 5%.
 Elaboración CIEDESS.

A su vez, la opción de cotizar por el 50% del sueldo imponible produciría un incremento del 24% para el mismo escenario de cesantía. Pese a la menor magnitud del aporte respecto a cotizar por la totalidad del sueldo, resulta un complemento significativo para las personas con mayores lagunas previsionales.

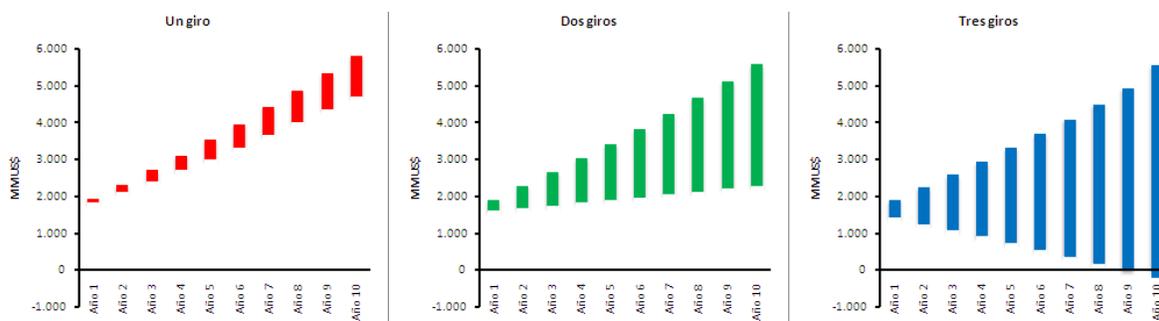
2. Efectos sobre el Fondo Solidario

Resulta evidente la disminución en la fuente de recursos que se utilicen en una propuesta como la detallada. El financiamiento de las prestaciones normales de este fondo debe mantener su sustentabilidad de largo plazo, por lo que esquemas de gradualidad, topes o requisitos previos en la implementación son necesarios al proyectarse reducciones mayores en el FSC.

2.1. Impacto de la propuesta calculada sobre el último sueldo

A mayo de 2012 el FSC poseía un patrimonio aproximado de US\$ 1.570 millones. De implementarse una medida como la que se propone, los eventuales egresos del Fondo Solidario pueden no ser sostenibles en el largo plazo. Cálculos preliminares indican que, suponiendo una cesantía de 8% con 1 a 3 giros promedio, el impacto sobre el patrimonio del FSC a 10 años podría representar una reducción entre un 19% y 104%. Las cifras son muy sensibles a las variables de cobertura de la medida y de la magnitud del desempleo². Cabe señalar que el promedio ponderado de giros que presenta actualmente el seguro es de 2, con lo que la reducción del FSC sería de un 59%.

Gráfico Nº 1: Brecha proyectada entre el FSC con y sin implementación de la propuesta, calculada sobre el último sueldo según número de giros



Elaboración CIEDESS.

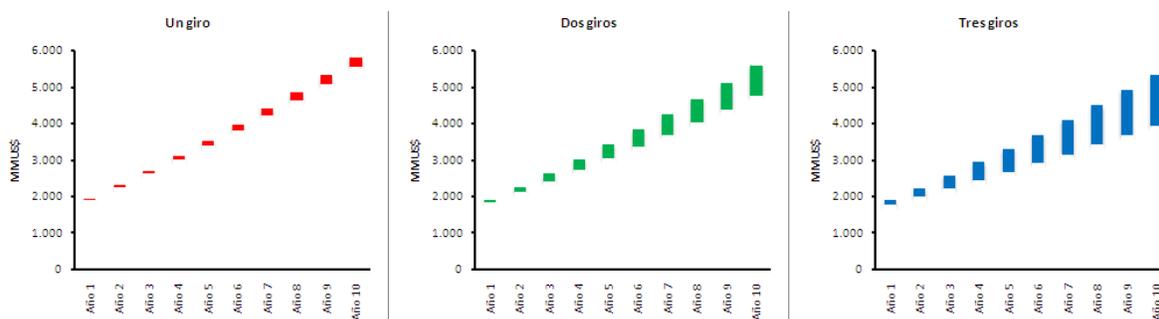
2.2. Impacto de la propuesta en función de la prestación por cesantía:

De implementarse una medida similar, pero variando la base sobre la cual se calcula el aporte del fondo de pensiones, por ejemplo la prestación por cesantía, el efecto sobre el Fondo Solidario pueden no ser sostenibles en el largo plazo. Cálculos preliminares indican que, suponiendo una cesantía de 8% con 1 a 3 giros promedio, el impacto sobre el patrimonio del FSC a 10 años podría representar una reducción entre un 5% y 26%. Las cifras continúan siendo sensibles a la cobertura de la medida y de la magnitud del desempleo³.

² Ver Anexo I: Proyecciones del Fondo Solidario con y sin implementación de la propuesta en función del último salario activo.

³ Ver Anexo II: Proyecciones del Fondo Solidario con y sin implementación de la propuesta en función de la prestación por cesantía.

Gráfico Nº 2: Brecha proyectada entre el FSC con y sin implementación de la propuesta, calculada sobre el último sueldo según número de giros



Elaboración CIEDESS.

IV. Comentarios finales

Actualmente, independientemente del fondo utilizado para financiar las prestaciones por cesantía, se permite mantener la afiliación al sistema público de salud y, en caso de acudir al Fondo Solidario de Cesantía y de corresponder, se entregan prestaciones familiares. Sin embargo, al no ser prestaciones sujetas a cotizaciones de seguridad social, los sistemas de acumulación de fondos, en concreto, el sistema de pensión, recibe el impacto de la falta de depósitos que, en el tiempo, permitirían acrecentar el saldo acumulado y acceder a una mayor pensión. Por ello, resulta interesante analizar los efectos de tornar cotizables las prestaciones de cesantía o mantener los aportes de la etapa activa en su totalidad, para lo cual podrían considerarse los recursos del FSC. Si bien las proyecciones presentadas anteriormente son sensibles a variables de cesantía, nivel de beneficios y cobertura, la importancia del efecto sobre el monto final de las pensiones hace necesario el análisis de una propuesta financieramente sustentable.

Implementar una gradualidad regresiva en los aportes sería un escenario intermedio que otorga los grados de flexibilidad para hacer sustentable la medida en el largo plazo. A su vez, tal ajuste no desincentiva la reincorporación al mundo del trabajo ya que, por un lado el esquema actual de prestaciones por cesantía no se modifica, y los aportes al fondo de pensiones son recursos exclusivamente para el financiamiento de la pensión.

Así como la cotizabilidad del seguro de cesantía es una alternativa de mejora, adicionalmente se debe fortalecer la capacitación y reinserción laboral de los afiliados cesantes. Se reitera lo señalado en el informe 2010 de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía respecto que “...el nuevo administrador de la BNE debe buscar asociaciones estratégicas que le permitan ampliar sus bases de datos para llegar a cubrir un universo mucho más amplio de la fuerza laboral. De igual forma, la coordinación de la BNE con las OMIL es fundamental para obtener un aprovechamiento óptimo del sistema informático. También debe proveer de un formato simple y accesible, y que mantenga informado al trabajador sobre el estado de sus postulaciones.”

Se propone además realizar ciertas reformas a la Bolsa Nacional de Empleo. En particular, es necesario entregar una mayor promoción de la Bolsa, de manera que se pueda generar una mayor utilización de ésta. Si bien la brecha entre el número de vacantes y el número de inscritos en el

sistema ha disminuido durante este año con respecto a años anteriores, esto bien puede deberse al menor número de cesantes presentes en el sistema.

La licitación de la BNE a un proveedor externo ha generado un ingreso anual de 300.00 CV, versus los 200.000 anuales del sistema anterior, lo que se ve reforzado por una tasa de colocación de 1.900 empleos por OMIL. Del total de estas organizaciones, sólo el 29% se encuentran activamente utilizando la BNE (sólo 100 OMIL). Es interesante considerar que la actual BNE tiene una tasa de colocación laboral equivalente al 40% de las vacantes ofrecidas, situación que deja en evidencia por un lado la efectividad de esta herramienta, y por otro la subutilización existente por parte de las otras 250 OMIL, con las consecuencias asociadas a la colocación laboral y prolongación del desempleo.



Referencias

- CIEDESS: "Anuario de la Seguridad Social 2009", septiembre de 2010.
- CIEDESS: "Modernización de la Seguridad Social en Chile 1980-2009, 30 Años", diciembre 2010.
- CIEDESS: Nota Técnica Nº 20 "Uso del Seguro de Cesantía", agosto de 2011.
- CIEDESS: Nota Técnica Nº 17 "Seguro obligatorio de cesantía, evolución y nueva licitación", mayo de 2011.
- Superintendencia de Pensiones: "Noveno Informe Anual Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía - Año 2010", septiembre de 2011.
- Superintendencia de Pensiones: "Seguro de Cesantía en Chile", septiembre de 2010.

Anexo I:
Proyecciones del Fondo Solidario con y sin implementación de la propuesta de cotizar al régimen de pensiones el último salario en actividad.

Supuestos (se cuenta con planilla parametrizada, por lo que todos los supuestos son modificables):

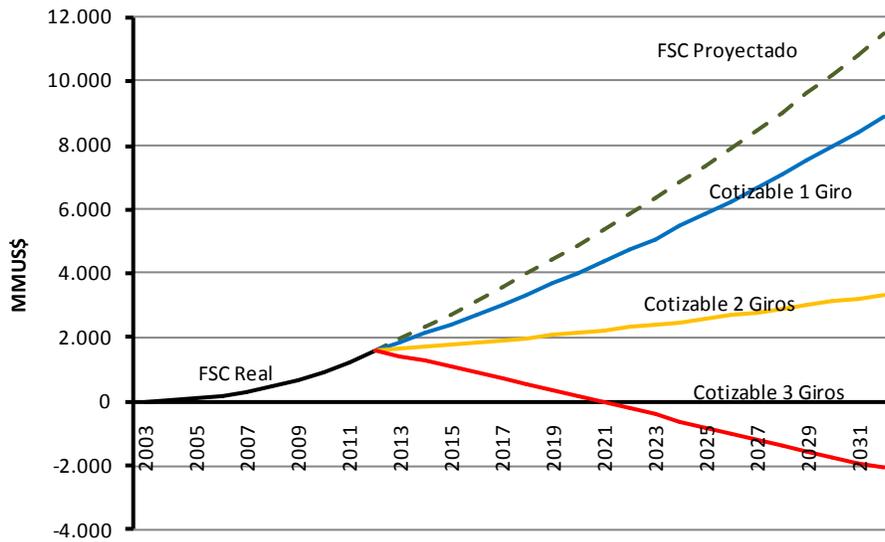
- Salario promedio: \$500.000.
- Rentabilidad anual: 2,80%.
- Cotización al FSC de trabajadores a plazo indefinido: 0,80%.
- Cotización al FSC de trabajadores a plazo fijo: 0,20%.
- Cotizantes indefinido (promedio): 2.583.955, crecimiento según proyecciones INE.
- Cotizantes plazo fijo (promedio): 1.330.033, crecimiento según proyecciones INE.
- Beneficiarios (tasa de cesantía): 8,00%.
- Cumplen con requisitos para acceder al seguro: 45%.
- Acceden al FSC: 10% de los beneficiarios.
- Fondo Solidario inicial: \$785.037.070.666.
- Prestación FSC sobre renta: 25% (egresos del fondo).
- Aporte cotizable /remuneración: 100%.
- Años de proyección: 10.
- Meses de cesantía al año:
 - Escenario 1: 1 giro.
 - Escenario 2: 2 giros.
 - Escenario 3: 3 giros.

Cuadro AI.1: Impacto de la propuesta sobre el FSC a 10 años

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Número de giros promedio	1	2	3
FSC cotizable (MMUS\$)	4.714	2.302	-222
FSC normal (MMUS\$)	5.831	5.592	5.342
Diferencia (MMUS\$)	-1.117	-3.291	-5.564
Variación de FSC	-19,16%	-58,84%	-104,16%
Pagos por cotizaciones (MMUS\$)	-991	-2.918	-4.938

Elaboración CIEDESS.

Gráfico A1.1: Proyecciones del FSC según número de giros



Elaboración CIEDESS.

Cuadro A1.2: Flujos del impacto de la propuesta sobre el FSC a 10 años

Año	ESCENARIO 1			ESCENARIO 2			ESCENARIO 3		
	FSC cotizante	FSC normal	Var.	FSC cotizante	FSC normal	Var.	FSC cotizante	FSC normal	Var.
1	1.842	1.939	-5%	1.632	1.918	-15%	1.412	1.896	-26%
2	2.123	2.320	-9%	1.696	2.278	-26%	1.249	2.234	-44%
3	2.413	2.714	-11%	1.763	2.650	-33%	1.081	2.583	-58%
4	2.713	3.122	-13%	1.832	3.034	-40%	908	2.943	-69%
5	3.022	3.541	-15%	1.903	3.430	-45%	730	3.314	-78%
6	3.341	3.973	-16%	1.977	3.838	-48%	548	3.696	-85%
7	3.669	4.417	-17%	2.054	4.257	-52%	362	4.090	-91%
8	4.008	4.875	-18%	2.134	4.690	-55%	170	4.495	-96%
9	4.356	5.347	-19%	2.216	5.135	-57%	-26	4.913	-101%
10	4.714	5.831	-19%	2.302	5.592	-59%	-222	5.342	-104%

- Escenario 1: 1 giro.
- Escenario 2: 2 giros.
- Escenario 3: 3 giros.

Elaboración CIEDESS.

**Anexo II:
Proyecciones del Fondo Solidario con y sin implementación de la propuesta de cotizar al régimen de pensiones la prestación por cesantía.**

Supuestos (se cuenta con planilla parametrizada, por lo que todos los supuestos son modificables):

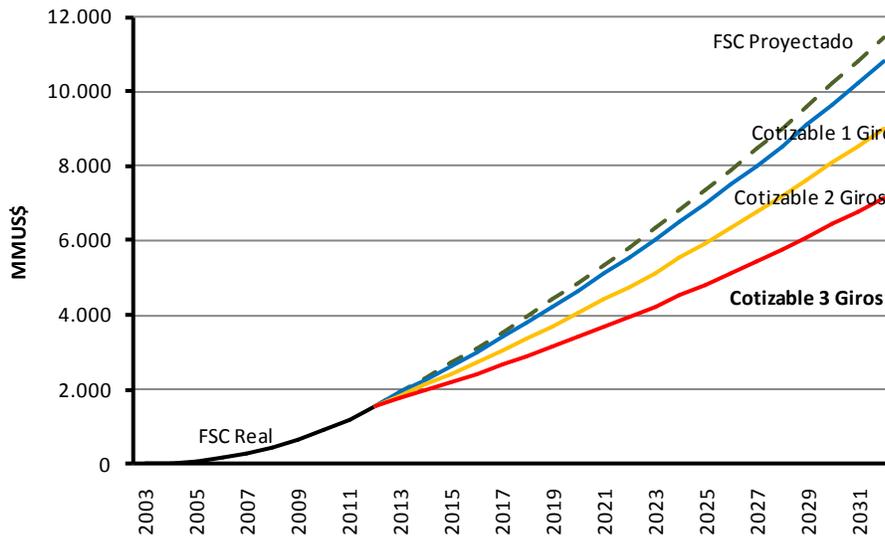
- Salario promedio: \$500.000.
- Rentabilidad anual: 2,80%.
- Cotización al FSC de trabajadores a plazo indefinido: 0,80%.
- Cotización al FSC de trabajadores a plazo fijo: 0,20%.
- Cotizantes indefinido (promedio): 2.583.955, crecimiento según proyecciones INE.
- Cotizantes plazo fijo (promedio): 1.330.033, crecimiento según proyecciones INE.
- Beneficiarios (tasa de cesantía): 8,00%.
- Cumplen con requisitos para acceder al seguro: 45%.
- Acceden al FSC: 10% de los beneficiarios.
- Fondo Solidario inicial: \$785.037.070.666.
- Prestación FSC sobre renta: 24% (egresos del fondo).
- Aporte cotizante /prestación por cesantía.
- Años de proyección: 10.
- Meses de cesantía al año:
 - Escenario 1: 1 mes al año.
 - Escenario 2: 2 mes al año.
 - Escenario 3: 3 mes al año.

Cuadro AII.1: Impacto de la propuesta sobre el FSC a 10 años

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Número de giros promedio	1	2	3
FSC cotizante (MMUS\$)	5.552	4.770	3.950
FSC normal (MMUS\$)	5.831	5.592	5.342
Diferencia (MMUS\$)	-279	-823	-1.392
Variación de FSC	-4,79%	-14,71%	-26,06%
Pagos por cotizaciones (MMUS\$)	-248	-730	-1.234

Elaboración CIEDESS.

Gráfico AII.1: Proyecciones del FSC según número de giros



Elaboración CIEDESS.

Cuadro AII.2: Flujos del impacto de la propuesta sobre el FSC a 10 años

Año	ESCENARIO 1			ESCENARIO 2			ESCENARIO 3		
	FSC cotizable	FSC normal	Var.	FSC cotizable	FSC normal	Var.	FSC cotizable	FSC normal	Var.
1	1.915	1.939	-1%	1.847	1.918	-4%	1.775	1.896	-6%
2	2.271	2.320	-2%	2.133	2.278	-6%	1.988	2.234	-11%
3	2.639	2.714	-3%	2.428	2.650	-8%	2.207	2.583	-15%
4	3.019	3.122	-3%	2.734	3.034	-10%	2.434	2.943	-17%
5	3.411	3.541	-4%	3.048	3.430	-11%	2.668	3.314	-19%
6	3.815	3.973	-4%	3.373	3.838	-12%	2.909	3.696	-21%
7	4.230	4.417	-4%	3.707	4.257	-13%	3.158	4.090	-23%
8	4.658	4.875	-4%	4.051	4.690	-14%	3.414	4.495	-24%
9	5.099	5.347	-5%	4.405	5.135	-14%	3.678	4.913	-25%
10	5.552	5.831	-5%	4.770	5.592	-15%	3.950	5.342	-26%

- Escenario 1: 1 mes al año.
- Escenario 2: 2 mes al año.
- Escenario 3: 3 mes al año.

Elaboración CIEDESS.