

PROPUESTA INICIAL: COTIZACIÓN UNIVERSAL A TRAVÉS DEL CONSUMO

Agosto 2020

Autores: Alfonso España, Sebastián Izquierdo.
Colaboradores: Joaquín Godoy, Pablo Tusso.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este documento es buscar un mecanismo de cotización previsional a través del consumo. A pesar de que el modo de implementación será similar al pago y recaudación del IVA, la intención de este escrito no es definir aumentar o reducir la carga tributaria, sino comenzar con el diseño inicial de una propuesta de estas características. En este sentido, se sugerirá implementar el “Valor Previsional Agregado” (VPA), equivalente a un punto del IVA, el cual se incluirá en el precio de los productos finales y deberá ser dirigido a la cuenta de ahorro para la pensión del consumidor respectivo. Dependiendo del quintil de ingreso al que pertenezca el afiliado, el VPA será complementado con un aporte estatal progresivo. Para que la medida sea llevada a cabo, las empresas deberán tributar el VPA del mismo modo en que pagan el IVA. Luego, dicho monto será transferido a las cuentas de ahorro para la vejez. Esto implica que la coordinación entre instituciones como las administradoras previsionales y la Tesorería General de la República será fundamental. En este sentido, la cotización en el acto de compra es una medida que podría complementar la contribución obligatoria, generando un ahorro adicional en situaciones cotidianas.

Entre las razones que existen para promover formas de ahorro previsional independientes del trabajo se encuentra el hecho de que, si bien el mercado laboral ha mejorado en el tiempo, aún dista de encontrarse en armonía con la lógica de ahorro del sistema de pensiones chileno. Esto se debe, fundamentalmente, a la persistente existencia de un gran número de trabajadores informales, trabajadores independientes que no cotizan, grupos de personas que sistemática-

mente se encuentran inactivas, el ingreso cada vez más tardío a trabajar de parte de las nuevas generaciones y los golpes generados sobre el empleo en el contexto de crisis económica.

En este contexto, las ventajas de esta propuesta son varias. La principal es que facilita el ahorro para la pensión de aquellos individuos que no pertenecen al mercado laboral formal, es decir, que no tienen contratos y por ende no cotizan frecuentemente. Del mismo modo, no distorsiona los incentivos para trabajar con contrato¹. Así también, permite una cotización constante. Si bien el consumo fluctúa según el contexto económico y familiar, este nunca se reduce a cero, a diferencia de la dependencia con el mercado laboral formal que, como se verá, en estos meses de crisis se ha contraído, dejando a miles de adultos sin trabajo y lagunas previsionales. Por otra parte, al tratarse de un mecanismo similar al IVA², es de fácil recaudación e implica bajos costos administrativos³. Si bien su aplicación podría considerarse regresiva, esto se revertiría con la focalización de los beneficios sociales que entregará el Estado a los quintiles más vulnerables. Por estas razones, consideraremos la lógica del IVA como modelo a seguir para implementar la cotización a través del consumo, buscando alguna forma de focalizar el beneficio, lo que se detallará en la sección “propuesta”. Por último, se trata de una medida que da mayor consciencia a las personas del ahorro individual para su jubilación y genera un aporte adicional al ahorro para la vejez.

Esta fórmula de cotización vía consumo ha sido llevada a cabo por instituciones privadas, donde la empresa pionera fue “Pensumo” (2013). Por otro lado, en Perú

1. Al respecto, se estima que un punto porcentual más de IVA equivale a 1,7% de cotizaciones, siendo incluso más progresivo que aumentar las contribuciones obligatorias en tanto no distorsiona el mercado laboral e integra a aquellos que no tienen ingresos laborales formales (Arellano, 2017).

2. En este sentido, hay estudios que señalan que la mejor manera de combatir la desigualdad de ingresos es potenciando aquellos instrumentos que recaudan más y de manera más fácil (Engel, Galetovic y Raddatz, 1998). Uno de ellos es el IVA, impuesto reconocido por ser aquel que más recauda sobre el total de los ingresos tributarios en Chile, representando un 47% de los ingresos netos por impuestos el año 2019, equivalente a un 8,2% del PIB.

3. Slemrod & Yitzhaki (1996) y Holcombe (2004) argumentan a favor de lo anterior, en el sentido de que para medir de buena manera el impacto en el bienestar de un impuesto, se deben considerar todos los costos asociados a su aplicación (*compliance cost, rent-seeking, etc*).

se presentó un proyecto de ley (08/05/2019), aún no aprobado, en donde se establece un mecanismo de cotización a través del consumo y descuento de impuesto (Anexo 2). De ahí que la forma en la que se implemente esta medida a nivel nacional sea de carácter novedoso, y por lo mismo debe estar sujeto a evaluación y perfeccionamiento, con la capacidad suficiente de adaptarse al cambio tecnológico y situación fiscal.

En lo que sigue se contextualizará la propuesta de cotización a través del consumo, en relación a los cotizantes y el acceso al pago electrónico y tarjetas débito y crédito. Luego, se detallará la propuesta y su implementación. Finalmente se entregan las principales conclusiones. En el anexo se observará el impacto fiscal, junto dos experiencias internacionales y una local.

1. CONTEXTO

1.1. FALLA DE LOS SISTEMAS CONTRIBUTIVOS

Existe una falla de diseño de origen en los llamados “sistemas contributivos” que da origen al problema de la cobertura pensional. Según Levy (2014), dicha falla consiste en que, por diseño, los sistemas contributivos están asociados al mundo de la formalidad. En este sentido, no se entiende que, a pesar de que todos los ciudadanos se encuentren frente a riesgos comunes como la enfermedad, invalidez, vejez y muerte, el Estado imponga la obligación de cotizar solamente para un subconjunto de personas (los que trabajan formalmente). De ahí que los sistemas contributivos presenten una muy baja cobertura, y que sea muy difícil llevar adelante una solución en un plazo razonable y que en paralelo ayude a formalizar el mundo del trabajo.

Es por ello que, por lo general, los sistemas contributivos atraviesan ciertos dilemas difíciles de resolver. Los países latinoamericanos que aspiran a poseer sistemas de seguridad social conviven con altas tasas de informalidad laboral, producto de que las seguridades que se buscan ofrecer tienen un costo que representa un impuesto tácito a la contratación de trabajadores, a los que se suman los impuestos explícitos al trabajo. Esto, señala Levy (2014), lleva a que las empresas y trabajadores reaccionen al impuesto a la formalidad eludiendo, evadiendo, cambiando la duración y tipo de contratos, el tamaño de la empresa, y muchas otras dimensiones de conducta que reducen la productividad y afectan el ahorro.

Los costos que se producen de esta dinámica son absorbidos tanto por las familias como por el Estado. En el primer caso, las personas deben destinar más recursos a cuidar a sus ancianos. En el segundo se encuentra la falta de cobertura generada por las lagunas previsionales, lo que implica un costo la-

tente para el Estado a través de programas de pensiones “no contributivas”.

En efecto, considerando que la informalidad representa el principal factor limitante del correcto funcionamiento de los sistemas contributivos, ha habido una rápida expansión de los sistemas no contributivos (o contributivos a partir de impuestos generales). Sin embargo, señala Levy (2014), esto tiene costos muy altos de productividad, porque crecientemente se está subsidiando la informalidad.

Salir de esta arquitectura requiere pensar desde afuera de la caja construida por Bismarck (Levy, 2014). Cuando se le coloca un impuesto al trabajo a través de la contribución, se le está diciendo al trabajador que evite consumir menos de otros bienes y que destine dichos recursos a su pensión futura. No obstante, perfectamente el Estado podría cambiar la composición del consumo del trabajador, entre hoy y mañana, a través de un impuesto al consumo. La lógica de contribuir al aseguramiento social a través del trabajo asalariado - señala Levy (2014)-, se hizo por razones de conveniencia administrativa y porque se pensaba que de esa manera se redistribuía el ingreso del “capital” al “trabajo”. Esto, precisamente, nos tiene atrapados en un sistema donde no existe salida, con complejos trade-offs desfavorables para la equidad, productividad, ahorro y cobertura.

Por lo tanto, la cotización a través del consumo pretende romper el esquema bismarckiano de contribución asociada al trabajo, para hacerla universal en el consumo. Todos los ciudadanos deben estar protegidos en su vejez, independientemente de si trabaja o no formalmente. En este sentido, cotizar a través del consumo permite, en cierto modo, disociar la seguridad social de las trayectorias laborales, y aumentar el flujo de recursos al ahorro previsional a lo largo de la vida activa (Levy, 2019).

1.2. DENSIDAD DE COTIZACIONES

En Chile la densidad de cotizaciones es baja y heterogénea. Al momento de jubilar, aproximadamente un cuarto de las personas prácticamente nunca ha cotizado durante su vida laboral, la mitad lo ha hecho por menos del 30% del tiempo y tan solo un 10% de los afiliados por más del 85% del tiempo. El resultado es una jubilación con una baja densidad de cotizaciones promedio de apenas 35% (45% hombres y 26% mujeres).

Esto se explica tanto por aquellos que no cotizan voluntariamente como por quienes trabajan informalmente. En términos laborales, según el INE existen aproximadamente dos millones de trabajadores independientes, de los cuales menos de un 10% cotiza. A ello hay que sumar más de un millón de trabajadores informales y miles de personas en edad de trabajar, pero fuera de la fuerza de trabajo. En efecto, según la última publicación del Boletín de Empleo Trimestral (abril-julio) hay 1.595.580 ocupados informales, quienes no cotizan pero que sí reciben ingresos laborales⁴. En la misma línea, según la Encuesta de Estudios Longitudinales (UC) de julio, en un año se han perdido 2,3 millones de empleos.

Lo anterior plantea el desafío de ampliar la base de cotizantes y cerrar las brechas actuales. Sin embargo, aumentar la frecuencia de ahorro con las fórmulas existentes resulta complejo por distintas razones. Por una parte, se encuentran las reformas que tienen por fin aumentar la formalización del trabajo, como lo es, por ejemplo, el proyecto de modernización laboral⁵. No obstante, además de presentar dificultades de tramitación por la cantidad de intereses implicados, ésta y otras modificaciones son de mediano y largo plazo. Por otro lado, se encuentra la opción de aumentar el aho-

rrero previsional incrementando la tasa de contribución obligatoria. Sin embargo, nos encontramos en un contexto de crisis económica y sanitaria que haría contraproducente aumentar los costos de contratación.

Si bien los cambios indicados son necesarios y apuntan en la dirección correcta, una opción complementaria, de corto plazo y compatible con el contexto actual, consiste en aumentar los ahorros previsionales estableciendo un mecanismo para poder cotizar a través del consumo, permitiendo que todos los futuros jubilados puedan ahorrar consistentemente para su pensión, aunque sea parcialmente. Con todo, para ser implementado en su totalidad, la introducción masiva de la boleta electrónica es de vital importancia, ya que facilita vincular el Rut del cotizante con la compra. Por lo tanto, en lo que sigue observaremos la capacidad que Chile posee para implementar una política de estas características.

1.3. COMERCIO ELECTRÓNICO Y USO DE TARJETAS BANCARIAS

El uso de pago electrónico y el uso de tarjetas de débito y crédito (TD y TC) facilita la vinculación de la compra con el Rut de la persona. Del mismo modo, un aumento en el uso de tarjetas como medios de pago genera menos evasión de impuestos al valor agregado, que en el caso chileno es el IVA, por lo que también aumenta la recaudación. El caso griego muestra que el aumento de un punto porcentual en el uso de tarjetas de pago para el consumo privado aumenta el ingreso tributario de un 1% (Hondroyannis & Paipaoikonomou, 2017). En la misma línea, un estudio con datos de la Unión Europea concluye que el uso de pago electrónico con tarjetas permite bajar la evasión de manera significativa aumentando las transacciones per cápita usando tarjetas como medio de pago (Immordino & Russo, 2016).

4. El hecho de que esta cifra sea menor a la de trimestres anteriores se explica porque la fuerza de trabajo ha variado un -15,4% en los últimos 12 meses.

5. Boletín 12618-13. Dicho proyecto se encuentra estancado en su primer trámite constitucional, en el Senado, recibiendo urgencias desde el 06 de agosto del 2019.

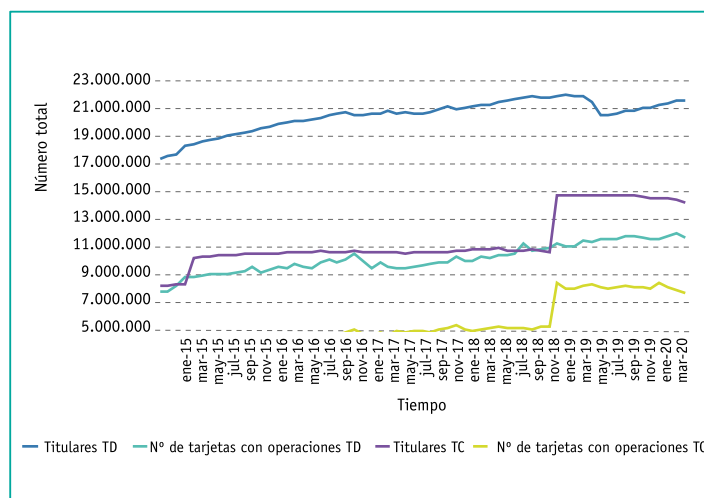
Al respecto, el contexto del comercio electrónico en Chile es alentador, ubicando al país en las primeras posiciones en el uso de este tipo de pagos. No obstante, aún está muy lejos de equiparar lo que hacen las economías desarrolladas (Arraño y Cova, 2018).

La implementación de la factura electrónica ha sido clave en un proceso de reducción paulatina, pero persistente de la evasión tributaria. De acuerdo a las cifras del SII, la evasión del IVA se redujo en prácticamente tres puntos porcentuales entre 2014 y 2017, lo que implicó mayores ingresos para el Fisco. Es por esta razón que el proyecto de ley que “Moderniza la Legislación Tributaria” estableció la obligatoriedad del uso de boleta electrónica, cuya implementación ha sido postergada a causa de la pandemia COVID-19⁶. Dicha ley tiene por objeto formalizar las transacciones, reducir la evasión y ser una fuente importante de ingresos fiscales⁷.

Según un estudio realizado por el Banco Central de Chile, un 65% de los hogares utiliza la tarjeta de débito como medio de pago. De este grupo, el 50% dice hacerlo de manera diaria o varios días a la semana. La tarjeta de crédito, por el contrario, es usada por menos de ¼ de los hogares, y solo ocasionalmente (Arraño y Cova, 2018). En las figuras 1 y 2 se grafica la evolución en el tiempo del número de titulares de tarjetas de débito y crédito, número tarjetas que fueron utilizadas, el monto de las transacciones a través de tarjetas de débito y el número de operaciones totales. Como se observa, existe una tendencia clara al aumento en uso y montos de las tarjetas de débito y crédito en Chile desde enero del 2015 hasta marzo del 2020, lo que en el caso de las TD se ha incrementado aún más desde

la pandemia. Debido a que es común que la población adulta tenga tarjetas de débito de distintos emisores financieros, el número de titulares sobrepasa al resto.

Figura 1. Evolución en el tiempo del total titulares de TD y TC, y del n° de operaciones mensuales.



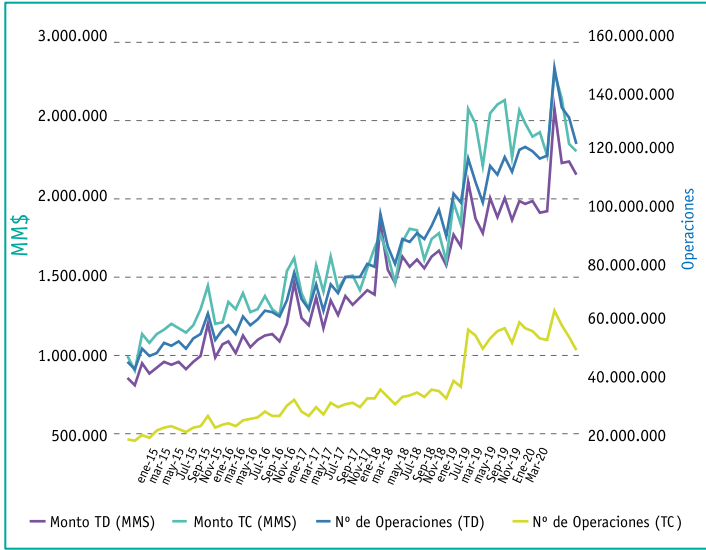
Elaboración Propia. Datos de la Comisión para el Mercado Financiero.

Al centrarnos en el número de transacciones realizadas por TD (sin contar giros por cajero automáticos) y en los montos de estas operaciones de manera mensual, vemos que desde enero del 2015 a marzo del 2020 la cantidad de operaciones se han multiplicado por 2,7 y que los montos totales mensuales promedian MM\$2.200.000 desde enero a marzo del 2020. En marzo 2020 el monto promedio por operación fue de aproximadamente \$18.000. En el caso del número de operaciones realizadas por TC, desde enero 2015 hasta marzo del 2020 sus operaciones progresivamente avanzaron de los 18 a los 50 millones, cayendo desde diciembre 2019, fecha en que llegó a los 63 millones.

6. Véase: Comisión Nacional Comercio Servicios Tutirmos (CNC) “Comisión Mixta logró acuerdo sobre proyecto de Ley”. Disponible en: <https://www.cnc.cl/cnc-informa-comision-mixta-logro-acuerdo-sobre-proyecto-de-ley-que-establece-medidas-tributarias-que-forman-parte-del-plan-de-emergencia-para-la-reactivacion-economica-y-del-empleo/>

7. Boletín 12.043-05.

Figura 2. Evolución en el tiempo de los montos y operaciones mensuales de TD y TC.

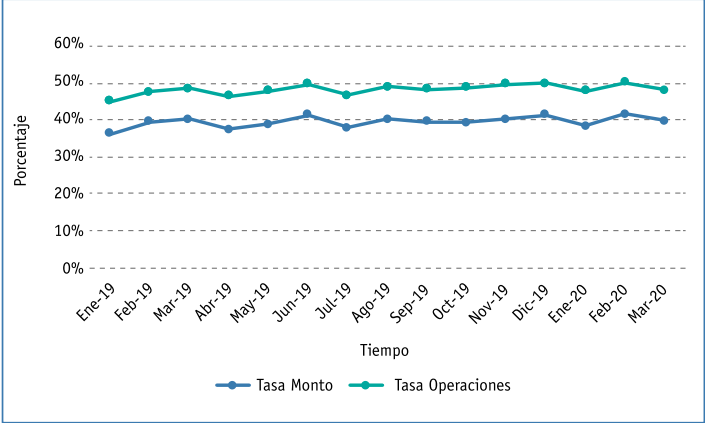


Elaboración Propia. Datos de la Comisión para el Mercado Financiero.

Dada esta información y que la política propuesta se encuentra pensada en beneficiar a quienes poseen menores ingresos, se enfocará la atención en los medios de pago que más utilizan. Aquellos quintiles más pobres de la población son quienes presentan peores pensiones, forman parte importante de la fuerza laboral informal y además tienen menor acceso a instituciones financieras. Debido a esto es que se intenta caracterizar el acceso a tarjetas de débito y de depósitos a la vista, como lo es la “Cuenta Rut” del Banco del Estado. Los datos del Informe de Tarjetas de Débito y ATM de la Comisión para el Mercado Financiero (Figura 3) muestran que el número de operaciones realizadas por el Banco del Estado corresponden alrededor de un 48% del total de operaciones que corres-

ponden a un total de 16 emisores de TD. Por el lado de los montos, el Banco del Estado representa a cerca del 39% del total mensual.

Figura 3. Porcentaje de operaciones y sus montos realizado con TD del Banco del Estado.



Elaboración Propia. Datos de la Comisión para el Mercado Financiero.

Banco del Estado es quien hace entrega de las Cuenta Rut, medio de pago electrónico de fácil acceso para la totalidad de la población, es por esto que este dato es relevante para relacionarlo con los quintiles de menores ingresos. Adicionalmente, según CASEN 2017, en todos los quintiles de ingreso al menos el 60% de los individuos posee Cuenta Rut. Esto es un argumento importante a favor de generar ahorro mediante el consumo, debido que un gran porcentaje de la población cuenta con medios de pagos que fácilmente pueden ser vinculados a un Rut y así ahorrar en su cuenta individual (Figura 4). Sin embargo, se debe seguir avanzando en penetración de medios de pagos electrónicos, principalmente en quintiles de menores ingresos.

Figura 4. Tenencia de Cuenta Rut por quintil de ingreso.

	Quintiles de ingreso				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Cuenta Rut					
Sí tiene	60,0%	59,4%	61,8%	64,0%	59,2%
No tiene	38,4%	39,1%	36,6%	34,2%	39,5%
Ns/Nr	1,6%	1,5%	1,6%	1,8%	1,3%

Elaboración propia. Datos de CASEN 2017.

2. PROPUESTA: COTIZACIÓN UNIVERSAL A TRAVÉS DEL CONSUMO

2.1. CARACTERÍSTICAS E IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

Debido a la urgencia existente de aumentar hoy las pensiones futuras de los trabajadores en el país, se propone llevar a cabo la propuesta de ahorro a través del consumo creando una nueva categoría de ahorro-recaudación, equivalente a un punto porcentual del IVA, denominado “Valor Previsional Agregado” (VPA). Por lo tanto, en los productos finales existirán al menos dos valores que las empresas deberán pagar al fisco: el IVA y el VPA (1%).

Así, al momento en que la persona realice una compra, no solo costeará el IVA, sino también el VPA. El VPA será pagado por las empresas mensualmente a través del Formulario 29⁸ (F29) a Tesorería General de la República (TGR), indicando a su vez la identidad y el monto pagado por el consumidor. Considerando que las emisoras de las tarjetas tendrán la información asociada al Rut y que el VPA se pagará a través del F29, el comercio no deberá incurrir en ningún costo adicional en manejo de información. La TGR deberá calcular los montos recaudados (y multiplicados) bajo la nómina VPA, informándolos a PREVIRED⁹, la que realizará la transferencia a las administradoras previsionales con sus respectivos Ruts. Por lo tanto, cada mes, el equivalente a un punto porcentual del IVA será ahorrado en la cuenta previsional del consumidor, adicionando el subsidio señalado (Figura 5). La tecnología *blockchain* debería ser incorporada en el manejo de la base de datos de los montos ahorrados (VPA y multiplicador), ya que así se previenen estafas, manteniendo un re-

gistro inmutable de cuánto ahorró cada persona a través del consumo.

La medida establece condiciones y limitantes que imprimen progresividad y responsabilidad fiscal a la medida. En el caso de que el trabajador posea ingresos ubicados dentro de los cuatro primeros quintiles, el Estado bonificará la cotización multiplicando el VPA, según al quintil al que se pertenezca. Para quienes pertenezcan al quintil uno, su cotización por consumo se multiplicará por 2,5; al quintil dos se le multiplicará el VPA por 2,0; al tercero por 1,75; y al cuarto por 1,5, lo que ocurrirá al momento en que el VPA sea traspasado de la TGR a la AFP. En el caso del quintil 5, el Estado no adicionará nada (Figura 7).). Dicho multiplicador por quintil socioeconómico deberá ser mayor al comienzo, en al menos la mitad de un punto adicional a los indicados, y decrecer en el tiempo hasta consolidarse en los valores señalados. Así, en el primer quintil la multiplicación será de 3,0 y no 2,5, para luego estabilizarse en 2,5. En la cartola de la AFP se deberá especificar la información del VPA y monto subsidiado, como también el total recibido por cada medio de pago.

Con todo, existirán los siguientes topes de transferencia, independientemente del quintil al que se pertenezca. Estos son (Figura 7):

- Monto mensual del VPA recaudado no podrá exceder los \$20.000 000 (o 0,715 UF)¹⁰.
- No se le realizarán transferencias del VPA a personas que posean ahorros superiores a los \$100 millones. En caso de que se encuentre próximo a jubilar

8. El F29 corresponde a las declaraciones de carácter mensual de impuestos que, legalmente, deben ser retenidos y enterados en arcas fiscales, por ejemplo, el IVA y los Pagos Previsionales Mensuales (PPM), entre otros.

9. Esto evitará problemas de personas no afiliadas a una AFP, multifiliados y cambios recientes de administradora.

10. Se considera este valor (0,715 UF) dado que corresponde al 2% promedio aproximado que consume el cuarto quintil al mes. El tope busca evitar que quintiles 4 y 5 coticen valores absolutos mucho más altos que los primeros quintiles.

(después de los 50 años), el monto irá a la cuenta individual. Si posee \$100 millones el monto se recauda.

Esto significa que si el consumidor excede los \$20.000 o 0,715 UF mensuales asociados al VPA, o tiene más de \$100 millones ahorrados en su cuenta previsional, el Estado recaudará el 1% asociado al VPA, como si de un impuesto más se tratara. De esta forma, se espera hacer de esta política una medida progresiva, que tienda a beneficiar en mayor medida a quienes poseen menos recursos en sus cuentas de ahorro previsional. En el mismo sentido, las ventas pagadas en efectivo, no sujetas al VPA, deberán tener el mismo costo para el usuario que las realizadas con medios de pagos electrónicos, por lo que el VPA de estas compras se traducirá en ingreso fiscal¹¹.

En el caso de los menores de edad, deberá existir una Cuenta Individual de Ahorro para Pensión para menores de edad en el fondo A¹². Los padres o el representante del menor de edad podrán solicitar el depósito en otra administradora a la seleccionada por defecto en las licitaciones de afiliados que se hacen cada dos años, una vez la permanencia obligatoria termine¹³. Al momento de ingresar a trabajar, dicho ahorro pasará directamente a la cuenta de ahorro individual.

Del mismo modo, será crucial que se den los primeros pasos regulatorios para que la cotización a través del

consumo sea un hecho, incluyendo a las instituciones privadas en la ecuación. Teniendo en cuenta que por medio de las tarjetas de débito y convenios comerciales hay mayor facilidad en asociar el Rut de una persona con su consumo, la legislación debe permitir que las instituciones privadas puedan establecer convenios de ahorro-consumo para la vejez, tanto a cuentas de ahorro voluntario como obligatorio, con la posibilidad de que el consumidor elija los eventos gatillantes del ahorro. De esta forma, se espera que las instituciones privadas (bancos, tiendas comerciales, supermercados, entre otros) puedan crear convenios que permitan a los consumidores aumentar su ahorro para la vejez en el acto de compra, tal como es llevado a cabo por algunas empresas en otros países (Anexo 2).

Por último, considerando lo desafiante que es asociar cada Rut a una compra con el debido resguardo a la privacidad y a la consolidación de esta información para la realización de transferencias, se deberá evaluar la necesidad de llevar a cabo una fórmula transitoria, en donde no se le transfiera al cotizante el VPA según lo consumido propiamente, sino en base a un aproximado calculado a partir del ingreso mensual en el caso de los trabajadores formales, o a partir del nivel socioeconómico en el que se encuentre en el Registro Social de Hogares en el caso de los informales¹⁴. En cualquier caso, se deberá velar siempre por la progresividad de la medida, dando mayores recursos a quienes se ubiquen en los primeros quintiles de ingreso.

11. Considérese que esto no incentivará los pagos en efectivo y tenderá a promover el uso de boleta electrónica.

12. El inicio del ahorro no será contemplado al momento de calcular el ingreso promedio de los distintos beneficios sociales.

13. Según indica la ley, los nuevos afiliados al sistema previsional serán licitados y deberán permanecer dos años en la administradora de menor costo de comisión.

14. Es decir, se deberá evaluar la creación de un fondo común al que todos contribuyan y desde el que se transferirá el VPA a las cuentas de ahorro individual. De ser así, se deberá definir el tiempo en que existirá dicho fondo, con el fin de que se encuentre condicionado a la disponibilidad de tecnología que permita la implementación de la cotización a través del consumo.

Figura 5. Lógica general de la medida

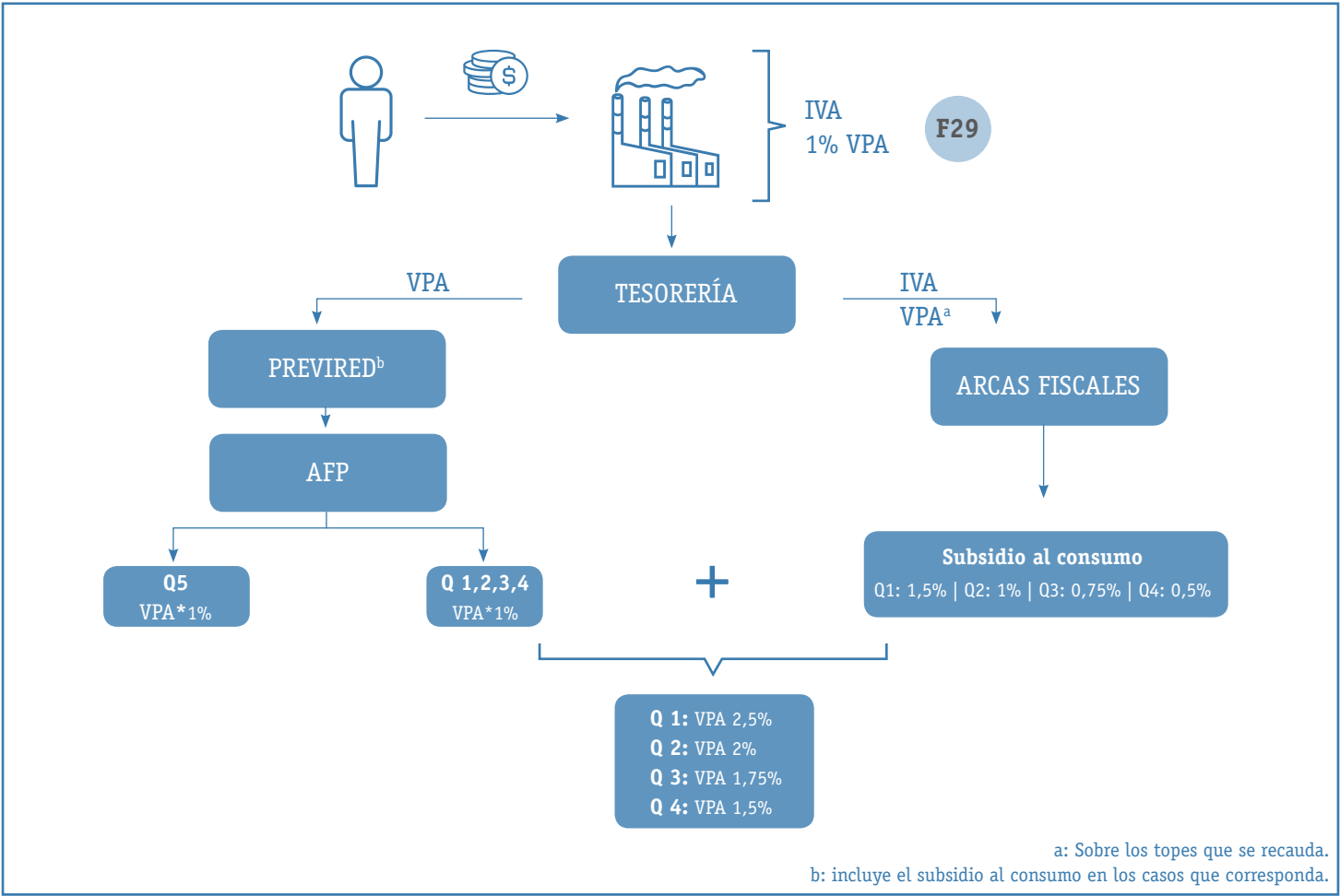
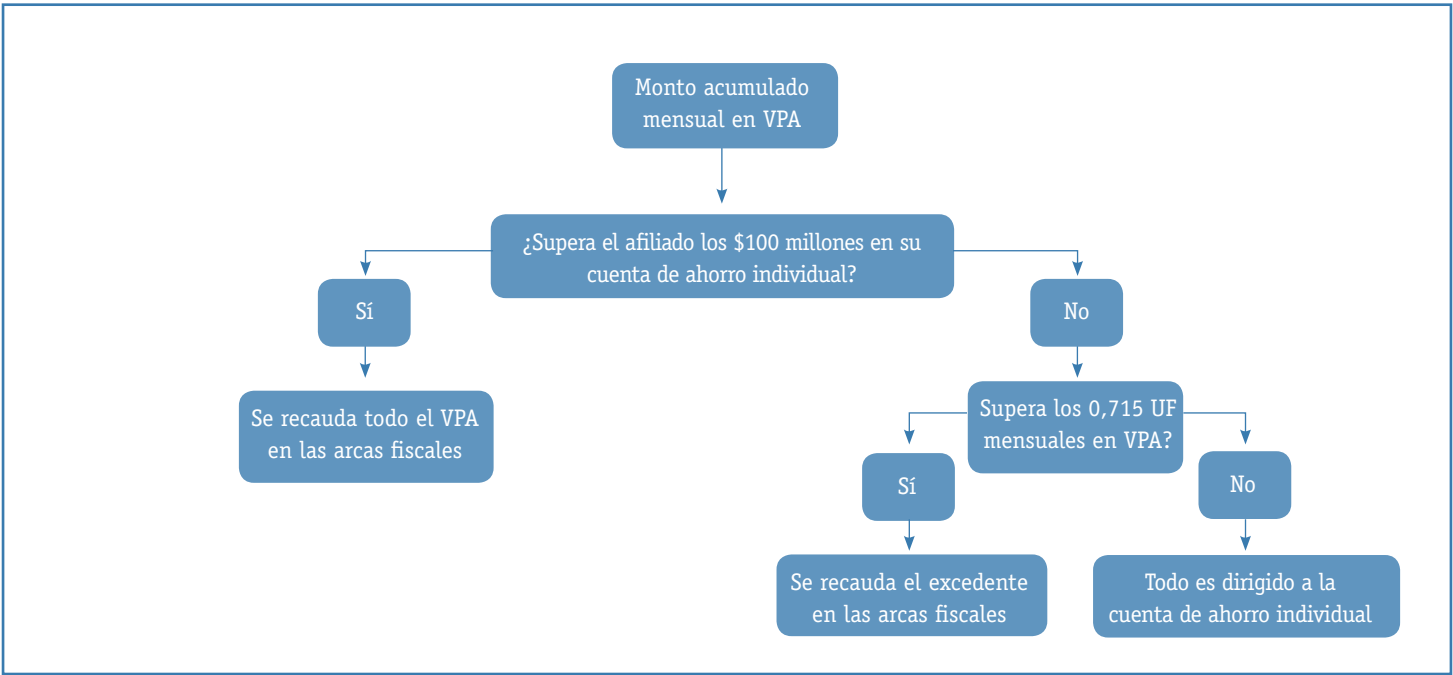


Figura 6. Funcionamiento de los toques establecidos



2.2. COSTO FISCAL DE LA MEDIDA

Dado que la medida implica destinar el equivalente a un punto porcentual del IVA al ahorro previsional, hay dos formas de calcular su costo. Una consiste en suponer que se reduce el IVA al 18% y se establece un VPA del 1%. En este caso habría una menor recaudación por parte del fisco, además del gasto adicional por la bonificación que se dará a los cuatro primeros quintiles, lo que equivale a MMUS\$1.358, sobre un total de recaudación por IVA de MMUS\$25.283 en 2018 y MMUS\$23.260 en 2019¹⁵, es decir, aproximadamente un 6,3% de la recaudación por concepto de IVA en 2018, lo que representa aproximadamente un 0,45% del PIB. Otra forma de calcular sus costos consiste en suponer que se mantiene el IVA en un 19%, agregando un VPA equivalente del 1%. En este caso el costo fiscal sería de MMUS\$551, lo que es igual a 0,18% del PIB (Anexo 1).

A pesar de ello, se estima que parte de la pérdida se podría compensar con el aumento de las ventas formales, ya que existirá más incentivo de los consumidores para exigir boleta¹⁶, generando más recaudación y menos evasión. Además, el ahorro a través del consumo podría ser parte de la reactivación económica al incentivar el consumo, a la vez que se aumenta el ahorro de largo plazo. **Con todo, el objetivo de este documento no es definir si subir o bajar el IVA, sino establecer un mecanismo de cotización a través del consumo.**

2.3. ESTIMACIÓN DE LA MEDIDA SOBRE EL AHORRO PREVISIONAL

A continuación, estimaremos cuánto ahorro adicional mensual y anual representa la cotización a través del consumo. Para ello observaremos el gasto en IVA de los distintos quintiles de ingreso, incluyendo un sueldo alto aleatorio superior al salario líquido promedio del quinto quintil. Así también, expondremos cuánto de lo percibido mensualmente por los quintiles señalados equivale a un punto porcentual del IVA, para así estimar el ahorro que se generaría gracias a la cotización a través del consumo (VPA). Del mismo modo, señalaremos el monto promedio de la bonificación fiscal escalonada y progresiva, según el VPA mensual y anual de cada quintil de ingreso.

Según indica LyD (2019), en promedio el porcentaje de ingreso que se dedica al pago del IVA es prácticamente parejo a través de quintiles de ingreso, fluctuando entre el 13,4% y el 13,7%¹⁷. A partir de esta información, en la Figura 7 aparece el monto de ahorro previsional mensual que la política propuesta implica. En particular, la medida permitiría una contribución aproximada de entre \$4.357 y \$20.000, dependiendo del consumo, lo que se encuentra estrechamente asociado al quintil de ingreso. Anualmente, con subsidio incluido, esto equivale a un ahorro que va entre los \$52.286 y los \$240.000 (Figura 7).

15. Esto según los tipos de cambio promedio en sus respectivos años.

16. Para mayor detalle ver sección Desafíos Pendientes del documento “La Necesidad de una Reforma de Pensiones: Propuesta para mejorar sus resultados” (Horizontal, 2020).

17. LyD (2019). “La progresividad de los impuestos”. Temas Públicos N°1396-1.

Figura 7. Monto que representa el IVA según salario líquido y monto de cotización mensual. *Tope de \$20.000 (o 0,715 UF).

Categoría (aprox.)	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Sueldo alto
Gasto promedio afecto a IVA (\$)	\$174.287	\$363.712	\$560.895	\$875.980	\$2.279.611	\$9.094.737
Monto aproximado destinado a IVA	\$33.115	\$69.105	\$106.570	\$166.436	\$433.126	\$1.728.000
Monto equivalente al VPA	\$1.743	\$3.637	\$5.609	\$8.760	\$20.000*	\$20.000*
Monto del VPA con aporte fiscal progresivo	\$4.357 ^a	\$7.274 ^b	\$9.816 ^c	\$13.140 ^d	\$20.000*	\$20.000*
Monto ahorrado VPA con aporte fiscal progresivo (año)	\$52.286	\$87.288	\$117.788	\$157.680	\$240.000	\$240.000

Nota: El aporte fiscal progresivo dependerá del quintil de ingreso del cotizante, donde se multiplicará el monto ahorrado en el VPA del siguiente modo, a = 1,5; b = 2,0; c = 1,75, d = 1,5. Tope equivalente a 0,715 UF, el excedente es recaudado.

Fuente: Elaboración propia a partir de la VIII Encuesta de Presupuesto Familiar (INE) y "La progresividad de los impuestos" de LyD (2019).

Con esto en consideración, se estima que el impacto de la medida sobre la pensión autofinanciada será positivo, aunque el grado dependerá de las lagunas previsionales que posea la persona, siendo mayor en aquellos con más y menor en quienes continuamente trabajan con contrato. Por ejemplo, en el caso de una persona de ingresos de \$500.000 con un 80%

de lagunas previsionales, el aumento sobre la pensión autofinanciada podría llegar a ser de un 30%. A la inversa, en el caso de una persona con un 40% de lagunas previsionales, su pensión autofinanciada aumentaría en un 8,4%. Estas cifras podrían ser incluso mayor si se considera que las personas podrían comenzar a cotizar desde los 14 años.

3. CONCLUSIONES

Como se observó en este y otros documentos¹⁸, entre las alternativas que existen para aumentar las pensiones las más urgentes tienen que ver con reducir las lagunas previsionales y, a su vez, subir la tasa de contribución obligatoria para así incrementar los ahorros. Respecto a esto último, nuestro país se encuentra lejos del promedio OECD, razón por la que se vuelve necesario aumentar la tasa de cotización gradualmente desde un 10% hasta un 16%, en al menos seis años. Considerando que esto se podría traducir en un impuesto al trabajo y, por lo tanto, derivar en una mayor informalidad y menor cotización, el incremento en la tasa de ahorro obligatorio debe ser acompañado con otro instrumento, como el descrito aquí, consistente en la cotización a través del consumo. Si bien en este documento se exploró un mecanismo de implementación a partir de la capacidad tecnológica y burocrática existente, es idóneo que el VPA pueda ser ahorrado inmediatamente al momento en que se realiza la compra. Por lo tanto, lo que aquí se ha señalado constituye una primera aproximación, la que deberá ser perfeccionada según el comercio del país evolucione tecnológicamente.

Con esta propuesta, se espera universalizar el ahorro previsional y aumentar las pensiones futuras. La actual dependencia de las cotizaciones con el mercado laboral formal ha excluido del ahorro previsional a miles de personas, principalmente a los grupos más vulnerables y rezagados. El actual escenario nos obliga a pensar en ideas novedosas e innovadoras. Esta idea, en particular, presenta ventajas para poder concretarse, debido a la penetración que han tenido los medios de pago electrónico en al menos el 60% de la población.

La implementación de esta medida y la progresividad que implica representa un desafío en materia de coordinación entre instituciones, en tanto se deberá poseer la información para asegurar que el consumo de los quintiles de mayores ingresos beneficie el ahorro previsional de los primeros quintiles, a través de la recaudación de los montos que superen los topes establecidos. En una primera etapa será posible asociar el consumo con el Rut del consumidor en aquellos negocios en donde exista pago electrónico, gracias a la TD y TC, pero en los pagos con efectivo la adopción de este mecanismo podría ser más lento dado el costo de transacción implicado en el registro de la identidad del consumidor con la compra.

Un aumento en los medios de pagos electrónicos y el mayor uso de boletas en el comercio formal podría permitir generar una mayor recaudación, reducir costos de transacción en la población para cotizar a través del consumo y disminuir la evasión de impuestos. En consecuencia, las políticas que busquen fomentar el uso de pagos electrónicos en la población harían que esta propuesta sea aún más ventajosa.

Es una tarea pendiente y de gran urgencia incluir en el modelo previsional a los más vulnerables, a quienes forman parte del mercado laboral informal y a las mujeres. El ahorro a través del consumo logra integrar a estos grupos y permite generar cotizaciones de manera continua en el tiempo¹⁹. Si bien no constituye una solución suficiente en sí misma, sí apunta en la dirección correcta y es capaz en tanto permite universalizar el ahorro previsional.

18. Véase Horizontal (2020) "La necesidad de una reforma al sistema de pensiones".

19. Propuesta que forma parte de las 11 medidas para mejorar las pensiones, publicadas por Horizontal.

4. BIBLIOGRAFÍA

- *JP. Arellano, 2017. "Para mejorar las pensiones: Aportes al debate". CIEPLAN.*
- *E. Arraño y JP. Cova, 2018. "Evolución de los medios de pago en Chile y su incidencia en el comportamiento de los componentes de M1". Estudios Económicos Estadísticos, Banco Central de Chile.*
- *E. Engel, A. Galetovic y C. Raddatz, 1998. "Taxes and income distribution in Chile: Some unpleasant redistributive arithmetic". NBER.*
- *R. Holcombe y D. Lacombe, 2004. "The effect of state income taxation on per capita income growth". Public Finance Review. SAGE Journals.*
- *G. Hondroyannis y D. Paipaoikonomou, 2017. "The effect of card payment on VAT revenue: New evidence from Greece". Economic Letters, Elsevier.*
- *G. immordino y F. Russo, 2016. "Cashless payments and tax evasión". CSEF Working Paper.*
- *D. Lee, D. Kim y T. Borcharding, 2013. "Tax structure and government spending: Does the value-added tax increase the size of government?". National Tax Journal.*
- *S. Levy, 2014. "Las pensiones de retiro en América Latina: ¿A dónde vamos? En FIAP, Fortaleciendo los cimientos del Sistema de capitalización individual para asegurar sostenibilidad (págs. 43-58). Providencia, Santiago, Chile: FIAP.*
- *S. Levy, 2019. "Una prosperidad compartida". BID.*
- *J. Slemrod y S. Yitzhaki, 1996. "The costs of taxation and the marginal efficiency costs of funds". IMF Staff Papers.*

5. ANEXO 1: IMPACTO FISCAL APROXIMADO²⁰

En base a las rentas determinadas por el SII para la determinación del impuesto global complementario, se procedió a calcular la menor recaudación al traspasar 1% del consumo a las cuentas de capitalización individual con cifras a 2018 que es la última serie estadística de declaración renta de personas incorporadas por el SII (figura 8).

a. Datos Recaudación IVA 2018: MM\$16.357.283// MMUS\$21.332

b. Históricamente el IVA ha representado en torno al 21% de las rentas totales calculadas por el SII, por lo que para efectos macro se puede usar como proxy para el cálculo de la menor recaudación.

Figura 8. Año, renta determinada total, monto del IVA y tasa

Año	Renta Determinada Total (MM\$) - Personas Naturales	Recaudación anual IVA (MM\$)	Tasa efectiva de recaudación IVA
2009	34.445.724	7.054.486	20,5%
2010	38.196.952	8.402.773	22,0%
2011	43.083.326	9.443.335	21,9%
2012	48.416.937	10.453.259	21,6%
2013	53.185.871	11.173.484	21,0%
2014	58.375.384	12.120.613	20,8%
2015	63.137.055	13.206.596	20,9%
2016	66.600.381	14.071.933	21,1%
2017	71.576.312	15.061.274	21,0%
2018	76.473.574	16.212.270	21,2%

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística SII.

c. Con la apertura por tramos del global complementario, se procedió a calcular cuánto en promedio ahorrarían mensual/anualmente al destinar el 1% (con

tope \$20.000/persona) del consumo a sus fondos de pensiones, y por tanto, cuánto menos sería respecto al 19% actual, o reduciéndolo a un 18%²¹ (figura 9).

²⁰. Cabe señalar que las simulaciones se realizaron con los datos disponibles de la Superintendencia de Pensiones. Muchos de ellos se encontraban agrupados, de manera que para aproximarse a un costo más preciso es necesario contar con las bases de datos a nivel individual. Del mismo modo, se necesita mayor información respecto a aquellas personas que jamás han estado afiliadas a alguna AFP. Por lo tanto, para efectos de medición, se debieron utilizar muchos supuestos para cuantificar.

²¹. Porcentaje considerado para efectos de simulación y no de propuesta.

Figura 9. Ahorro mensual y anual de la medida, por tramos del Impuesto Global Complementario, e impacto sobre la recaudación IVA

Tramo de impuestos	N° de Personas	Renta Total Determinada	Impuesto Determinado	Renta Promedio	Masa Salarial
Exento	7.662.589	21.969.527	9.733	238.926	28,7%
4,0%	1.671.628	18.940.629	233.999	944.221	24,8%
8,0%	471.811	10.388.108	353.304	1.834.793	13,6%
13,5%	175.489	5.981.199	350.077	2.840.253	7,8%
23,0%	88.613	4.057.609	359.435	3.815.852	5,3%
30,4%	68.599	4.106.861	536.183	4.988.971	5,4%
35,0%	83.937	11.029.642	2.712.885	10.950.318	14,4%

Fuente: Elaboración propia.

Por lo anterior, la menor recaudación sumado al subsidio al ahorro por consumo, en el caso de mantener el IVA en un 19%, estaría en torno a los MMUS\$551 sobre un total de MMUS\$21.332 en 2018, lo que representa un 0,18% del PIB. Para efectos de medir el

costo que tendría la medida si se cotizara a través del consumo manteniendo el IVA actual, supondremos que el IVA se reduce a un 18%. En dicho caso, el costo de la medida aumenta a MMUS\$1.358, equivalente a 0,45% del PIB (figura 10).

Figura 10. Costo de la medida dependiendo del IVA que se establezca, porcentaje del PIB

Escenarios	Monto (MMUS\$)	% PIB
Escenario IVA 19% + subsidio a la cotización por consumo	551	0,18%
Escenario IVA 18% + subsidio a la cotización por consumo	1.358	0,45%

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 2: EXPERIENCIAS

EMPRESA: PENSUMO

El ahorro a través del consumo ha sido probado en España, en donde hay aplicaciones y empresas que están avanzando en el ahorro para la jubilación a través del consumo, generando un nuevo rubro denominado “Tecnologías Pensioning”, basado en el ahorro a través del consumo. Incluso se ha planteado como el “Cuarto pilar de las pensiones” a este tipo de productos. Una de las empresas fun-

dadoras de este tipo, creada el 2013, es Pensumo. Esta funciona de la siguiente manera: a través de una aplicación, un porcentaje de las compras que se realizan en tiendas físicas y online asociadas al rubro de Pensumo, se acumula en un producto de ahorro asegurado para que uno pueda disponer de él y complementar la pensión el día de mañana. Se garantiza una rentabilidad mínima del 0,5% en cada cuenta de ahorro, aunque la media se encuentra en el 4,5%²². No hay trato de permanencia por

²². <https://pensumo.com/buenos-reportajes-sobre-pensumo-en-el-economista-y-en-la-informacion/>

parte del usuario, pero se penaliza a quienes quieran rescatar los fondos acumulados en un periodo inferior a los cinco años, pudiendo llegar a incurrir en un 20% de lo acumulado, dependiendo de las condiciones de la póliza²³.

En el comercio físico funciona haciendo foto del ticket de compra, a través de una aplicación. En el comercio online, todas las compras deben ser realizadas a través de ComprasPesumo.com. Una vez finalizada la compra se envía la información al correo de la empresa.

Entre sus potenciales mercados, señala José Luis Orós, uno de los socios fundadores de Pensumo, se encuentra Perú, ya que allí existe un proyecto de ley que institucionaliza este mecanismo, financiando el ahorro para la pensión con un porcentaje de la tasa del Impuesto General de Ventas (IGV, similar al IVA). La gracia de que un Estado avale esta forma de ahorro es que permite convertirlo en un modelo de ahorro universal.

PAÍS: PERÚ²⁴

Perú es el único país que ha establecido mecanismos de cotización a través del consumo. En el 2019 se envió un proyecto de ley, que aún se encuentra en comisión, titulada “Ley para el fortalecimiento del sistema previsional y la formalización, financiado con un porcentaje de la tasa del Impuesto General a las Ventas (IGV)”. En el articulado del proyecto se establece que dos puntos porcentuales de la tasa del IGV generados por los consumos de bienes y servicios finales se destine con fines pensionarios a:

A) Al fondo de pensión individual de cada afiliado, en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC) de su AFP, para incrementar el monto de su pensión futura.

B) Una Cuenta Individual de Ahorro para Pensión (CIAP) para ciudadanos que no pertenezcan a ningún sistema pensionario, que se apertura a su solicitud en una entidad bancaria del país.

C) Una Cuenta Individual de Ahorro para Pensión (CIAP) de menores de edad., sobre la base del Documento Nacional de Identidad (DNI), esta cuenta es abierta automáticamente por el Banco de la Nación. Los padres o el representante del menor de edad, puede solicitar el depósito en otra entidad del sistema bancario.

El proyecto de ley, a su vez, establece que los ahorros con fines previsionales acumulados en las cuentas individuales establecida en los incisos A) y C) son intangibles, y que al momento que el titular de la cuenta se afilie a una AFP, todos los ahorros son depositados en la CIC de su AFP.

CASO SIMILAR: CHILE²⁵

En Chile existe U-Zave, una empresa que también permite ahorrar vía consumo. Está recién empezando y está asociada con Salcobrand. Lo que se ahorra va a un fondo mutuo de bajo riesgo en principal. Funciona a través de compras, en donde se indica el Rut y, gracias a eso, un porcentaje de lo que se gasta va directo al fondo de ahorro.

²³. https://pensumo.com/wp-content/uploads/Expertos-en-Pensiones_Septiembre-2019_opt.pdf

²⁴. (Congreso de la República del Perú, 2019).

²⁵. <https://www.u-zave.com/>

En caso de que tengas algún comentario o quieras perfeccionar esta propuesta inicial, contáctate con nosotros enviado un correo a horizontal@horizontalchile o aespana@horizontalchile.cl
