

The background of the entire page is a monochromatic blue-tinted photograph. It depicts the hands of an elderly person, with visible wrinkles and a ring on the left hand, holding a small, clear glass jar filled with coins. The lighting is soft, highlighting the texture of the skin and the metallic sheen of the coins.

HORIZONTAL

LA NECESIDAD DE UNA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES

PROPUESTAS PARA MEJORAR SUS RESULTADOS

AGOSTO 2020

Autores:

**Pablo Correa, Alfonso España, Jorge Fantuzzi, Sebastián Izquierdo, Rolf Lüders,
Julio Riutort, Klaus Schmidt-Hebbel, Pablo Tusso, Alfie Ulloa y Paulina Yazigi.**

INTRODUCCIÓN

El debate legislativo sobre la reforma al sistema de pensiones había estado centrado sobre cómo crear un régimen complementario al actual pilar de ahorro individual, que permitiese la convivencia del sistema de AFP con otro de carácter público denominado Consejo Administrador de Seguros Sociales (CASS). El objetivo del nuevo ente estatal consistía en administrar un 6% de la cotización adicional. Esta contribución adicional iba a estar compuesta de dos fuentes de ingreso. Por una parte, un 3% con cargo al trabajador iba dirigido a instituciones distintas de las AFP, denominados Agentes de Inversiones del Ahorro Previsional (AIAPA), y un 0,2% y 2,8%, con cargo al empleador, iba a un seguro de dependencia y a un fondo de reparto, respectivamente. Algunos legisladores, por su parte, se encuentran exigiendo la creación de un fondo de ahorro colectivo al que se dirija el total de la cotización adicional.

Consideramos que ciertos aspectos centrales de la reforma en trámite y las propuestas de la oposición se desvían del objetivo de aumentar las pensiones de forma sostenible. En primer lugar, excluir a las instituciones privadas actuales de la administración de la contribución adicional no tiene sustento empírico, obedeciendo, más que nada, a la desconfianza que existe sobre el sistema previsional. Sin embargo, esta no se debe tanto al funcionamiento como sí a la falta de información, la falta de adecuaciones en el tiempo y el contraste que se produjo entre las expectativas de pensión y su nivel efectivo¹. En segundo lugar, no coincidimos en que la cotización adicional sea dirigida a un pilar de reparto contributivo. Según indica la OCDE, los sistemas públicos de pensiones no contributivos son un vehículo más eficiente para lograr el objetivo de aliviar la pobreza, a la vez que contribuyen a las metas de equidad y redistribución. Del mismo



modo, el riesgo principal para las personas dentro de las regulaciones de tipo *Pay As You Go* (PAYG), como lo son los sistemas de beneficio definido y reparto contributivo, es el riesgo asociado al envejecimiento demográfico, lo que complica la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

A continuación, daremos cuenta de nuestras propuestas con el fin de abordar los defectos que posee el sistema previsional chileno, potenciar sus aspectos positivos y, a su vez, incorporar otros instrumentos e incentivos que permitan aumentar las pensiones, tanto las de los actuales como las de los futuros jubilados. Como se ha señalado en distintas instancias, las bajas tasas de reemplazo en nuestro sistema previsional se explican por múltiples factores, entre los que se encuentran las bajas edades mínimas de jubilación junto el aumento en la expectativa de vida de la población, una baja tasa de contribución obligatoria, las largas y frecuentes lagunas previsionales asociadas a la informalidad laboral y a la salida de la fuerza laboral que causan largos períodos sin cotización (especialmente en jóvenes y mujeres), y los componentes no imponibles de las remuneraciones. Por último, se encuentra el hecho de que solo de manera reciente ha comenzado a regir la obligación de

1. Existe una larga discusión sobre la desafección que tienen las personas respecto al sistema previsional basado en el ahorro individual. Una de las críticas más reiteradas es el incumplimiento de la promesa de una tasa de reemplazo del 100% en el 2020 (El Mercurio, 2000).

los trabajadores independientes a cotizar. Todo esto ha llevado a una tasa de reemplazo baja en comparación a lo recomendado por la OCDE (60%), por lo que urge realizar cambios que remedien estas fallas.

El desafío que buscamos abordar, en resumidas cuentas, consiste en mejorar las pensiones dando una garantía mínima de jubilación en torno a los \$200.000 y una tasa de reemplazo que se ubique entre el 60% y 70% promedio, en un plazo de seis años. Para ello será necesario fortalecer los pilares que componen el sistema previsional (solidario, individual y voluntario), buscar mecanismos que reduzcan las lagunas de cotizaciones, aumentar la tasa de contribución, junto con mejorar la competencia, transparencia y eficiencia institucional. El piso mínimo al que aspiramos se basa en un sistema de reparto no contributivo, como

de hecho funciona el Pilar Solidario actual, con la diferencia de que deberá tender hacia la universalidad, financiado con impuestos generales. El componente público complementará y adicionará ingresos al Pilar Individual, en donde la cotización deberá aumentar, gradualmente, hasta un 16% (6% con cargo al empleador). Este ahorro, como se verá más adelante, será reforzado mediante un instrumento que permita ahorrar a través del consumo, de tal forma que los trabajadores informales, jóvenes y desempleados también puedan cotizar.

Esperamos que en el debate legislativo se prioricen aquellas medidas que hagan de este sistema uno sostenible en el tiempo, sin deteriorar las pensiones actuales y futuras de la mayoría de los ciudadanos. Para ello, el sincero análisis sobre los aspectos positivos y negativos del sistema de pensiones actual será fundamental.

I. FORTALECER EL PILAR SOLIDARIO, INDIVIDUAL Y VOLUNTARIO DEL SISTEMA PREVISIONAL

El sistema previsional chileno se basa en tres pilares: el pilar de ahorro individual obligatorio (AFP), voluntario (APV) y una garantía de pensión básica más APS, financiados por el Estado (Pilar Solidario). Respecto al componente solidario, este se encuentra focalizado en el segmento de la población perteneciente al 60% más vulnerable, donde la Pensión Básica Solidaria (PBS) es de entre \$141.374 y \$169.649, dependiendo de la edad, y el Aporte Previsional Solidario (APS)

está acotado a quienes obtengan una Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) de entre \$417.764 y \$501.316, con un aporte que es decreciente en el monto de la pensión autofinanciada.

Sin embargo, estos pilares se encuentran desequilibrados. En términos relativos, los pilares solidario y voluntario son muy pequeños al ser comparados con el obligatorio. En términos absolutos, los tres pilares son muy pequeños en relación al PIB².



El Pilar Individual, siendo central, también es débil, tanto por la baja tasa de contribución como por la frecuencia con que las personas cotizan. En efecto, aproximadamente un cuarto de las personas (afiliados y no afiliados) prácticamente nunca ha cotizado durante su vida laboral, la mitad lo ha hecho por menos del 30% del tiempo y tan solo un 10% más del 85% del tiempo. El resultado es una densidad de co-

2. Véase Schmidt-Hebbel, K. 2016. Hacia mejores pensiones: de las nociones erróneas a las buenas propuestas. Santiago, 6 de septiembre de 2016.

tizaciones promedio de apenas 35% (45% hombres y 26% mujeres). Esto se contrapone a los casos de aquellas personas que han cotizado 30 o más años, donde las tasas de reemplazo netas en hombres y mujeres son, en promedio, del 66% y 42%, respectivamente. En consecuencia, pese a que las administradoras de fondos de pensiones han logrado desde su creación rentabilizar de buena forma el ahorro individual, los factores señalados anteriormente -bajas edades mínimas de jubilación, el aumento en la expectativa de vida, una baja tasa de contribución obligatoria, la informalidad laboral que causa largos períodos sin cotización, especialmente en jóvenes y mujeres, y componentes no imponibles de las remuneraciones- han llevado a que las pensiones autofinanciadas logren una tasa de reemplazo promedio inferior al 38% del

suelo que percibía el jubilado en su vida activa, ubicándose la mediana por debajo de los \$190.000.

En este sentido, las personas de bajo ingreso y pocos periodos cotizados (menos de 20 años) pierdan incentivos para ahorrar, ya que en promedio acceden a pensiones cercanas a las de los montos otorgados por el Estado. Es por esto que consideramos necesario modificar la lógica del Pilar Solidario, haciéndolo universal. Así también, se deberá aumentar el ahorro individual vía una mayor tasa de contribución, un aumento en la densidad de cotizaciones y una disminución en los costos de transacción existentes al momento de ahorrar. Junto con ello, será necesario aumentar la edad de jubilación y permitir que las personas puedan seguir cotizando cuando se encuentren desempleadas.

PROPUESTAS



1. Pilar Solidario Universal: fortalecer gradualmente³ el Pilar Solidario para que pueda cofinanciar pensiones hasta el 8° decil, tendiendo hacia la universalidad en la medida en que los futuros marcos presupuestarios lo permitan. El objetivo será, en primera instancia, establecer un aporte de \$200.000 hasta el séptimo decil, propendiendo a una cotización mínima de 15 años para recibir el beneficio (*). Desde el séptimo decil hasta el octavo, dicho monto decaerá gradualmente. Este se adicionará a la pensión autofinanciada, complementándola. Así, por ejemplo, si una persona logra una pensión de \$250.000, gracias al cofinanciamiento ésta subirá hasta los \$450.000. El beneficio señalado se compondrá a partir de:

- **Impuestos generales.** Actualmente el fisco gasta 0,84% del PIB para financiar el Pilar Solidario. Se estima que dicho monto aumentará a 1,68% para el año 2040⁴. De mantener la cobertura del beneficio propuesto hasta el 8° decil, el costo será de 2% del PIB, equivalente a 8% del gasto público. En la medida en que gradualmente se avance hacia la universalidad, dicho monto podría aumentar hasta un máximo de 2,5% del PIB. El gasto efectuado deberá ajustarse al crecimiento económico del país y las personas en edad de jubilación. Para mayor detalle, ver sección “Desafíos pendientes”.

(*) En caso de que una persona cotice menos de los años mínimos que se solicitarán en el mediano plazo, recibirá una ayuda focalizada, equivalente a la actual pensión básica solidaria.

3. Dicho esfuerzo deberá ser implementado bajo un esquema de gradualidad similar a la última Ley Corta de Pensiones, aprobada en diciembre del 2019.

4. Ciedess (2019). Enlace del estudio: <https://www.ciedess.cl/601/w3-article-4555.html>



2. Modificaciones al pilar de ahorro individual: mantener la tasa de cotización en un 10% no tiene sentido a la luz del aumento en la expectativa de vida de la población. Los países OECD cuya tasa de reemplazo es superior al 60% poseen una tasa de cotización del 19,8%. En consecuencia, es necesario aumentar la cotización hasta, al menos, un 16%, con un incremento de un punto porcentual anual, es decir, en seis años. El hecho de que propongamos que la tasa de contribución vaya a las cuentas individuales y no a un fondo público, tiene como principales objetivos aumentar las pensiones sustentablemente y dar más poder al trabajador sobre sus ahorros. Con esto se evita agregar un impuesto al trabajo, como ocurre con la creación de un fondo colectivo contributivo. De esta forma, a su vez, hay menos incentivos al aumento de la informalidad laboral⁵. Por lo tanto, proponemos:

- Aumentar gradualmente la tasa de cotización del 10% actual a un 16%, en 6 años, donde el 6% sea con cargo al empleador.
- Después de los años señalados, la tasa de cotización se deberá evaluar acorde a la expectativa de vida de la población, según determine el Consejo Consultivo Previsional.
- Una de las principales causas de las lagunas previsionales es el tránsito entre los trabajadores de modalidad dependiente a independiente (“cuenta propia” o empresas unipersonales) varias veces en la vida laboral ya que no cotiza durante su período de cuenta propia. Por lo tanto, se propone establecer la obligación de cotizar a todos los trabajadores independientes formales, que no están incluidos entre los que cotizan por boletas de honorarios.



3. Cotización a través del consumo: considerando la preferencia por liquidez de los hogares más vulnerables en general y los problemas que presentan para cotizar, parte del dinero gastado por ellos a través de consumo debe ir directo a sus cuentas de ahorro individual⁶. Esta medida no solo permitirá captar recursos de manera efectiva en los deciles más bajos y universalizar la cotización, sino que también se espera aumente la consciencia de las personas respecto a su ahorro previsional. Esta política está dirigida, principalmente, para los tres primeros quintiles, dado el tope de beneficio por consumo establecido. En este segmento, la pensión autofinanciada variará dependiendo de la densidad de las cotizaciones. Por ejemplo, en el caso de una persona con un 75% de lagunas previsionales, el aumento sobre la pensión autofinanciada podría ser de un 30%. A la inversa, una persona con un 38% de lagunas previsionales, aumentaría su pensión autofinanciada en un 4%. Estas cifras podrían ser incluso mayores si se considera que las personas podrían comenzar a cotizar desde los 14 años. A su vez, genera incentivos para la formalización del comercio⁷.

5. Un fondo de reparto contributivo equivale a un impuesto al trabajo que le quita al cotizante los frutos de su esfuerzo para entregárselos a otra persona. Mientras mayor es este monto, mayor es el empleo informal y menor el formal, dado que aumentan los incentivos para no imponer los montos.

6. Ver propuesta de Horizontal (2020) “Cotización universal”. Agosto del 2020.

- Proponemos que el equivalente a un punto porcentual del IVA de los productos finales sea dirigido a la cuenta de ahorro individual del consumidor. El Estado aportará al ahorro para la vejez de la persona gradualmente hasta llegar a cero en el quinto quintil. Al haber un tope de \$20.000 mensuales, se recaudará el excedente. De esta forma se espera que la medida sea progresiva.
- El tope mensual que podrán destinar las personas a su cuenta de ahorro individual por consumo no podrá exceder los \$20.000 mensuales. Así también, quienes en su cuenta de ahorro previsional posean sobre \$100 millones⁸, no podrán hacer uso de este beneficio.
- Adicionalmente, deberá existir una Cuenta Individual de Ahorro para Pensión (CIAP) para menores de edad, sobre la base del RUT, que será abierta automáticamente en el fondo A. Los padres o el representante del menor de edad podrán solicitar el depósito en otra administradora. Al momento de ingresar a trabajar, dicho ahorro pasará directamente a la cuenta de ahorro individual.



4. Ahorro voluntario por defecto: con el fin de incrementar la contribución y extender los beneficios que otorga el Ahorro Previsional Voluntario (APV), consideramos necesario implementar un sistema de adscripción automática a una cuenta APV con cláusula de salida expedita. La cotización deberá ser de un 1% sobre el sueldo. Esta medida se complementa con aquella que modifica el cobro de la comisión, para hacerlo por sobre saldo administrado y no sobre el sueldo. En este sentido, dado que el afiliado dejará de pagar la comisión desde su remuneración, se abrirá una ventana de oportunidad para destinar dicho monto a una APV. Por lo tanto, quien mantenga el aporte APV por defecto, estará cotizando un total del 17% para su ahorro individual (16% AFP, 1% APV).



5. Aumentar la edad e incentivar la postergación de la jubilación: la expectativa de vida ha ido en aumento a lo largo de los años. Si en 1981 ésta era de 69,66 años, hoy en día se ubica en los 80,04 años. Sin embargo, la edad de jubilación se ha mantenido intacta. De hecho, las edades de jubilación en Chile son más bajas que en otros países OCDE. En este sentido, es importante establecer un acuerdo nacional que reconozca la necesidad de aumentar, gradualmente, la edad de jubilación hasta los 67 años, tanto para hombres como para mujeres, sin que afecte a quienes se encuentren próximos a jubilar. Para los aumentos futuros, el Consejo Previsional Asesor deberá fijar la edad de jubilación, indexándola a la expectativa de vida de hombres y mujeres. Así también, sugerimos incorporar la posibilidad de realizar un retiro permanente, por única vez, cuando el afiliado se encuentre próximo a jubilar, siempre y cuando posea dificultades financieras y un ahorro para la vejez inferior a las 150 UF. El costo, sin embargo, será el de postergar en un año la posibilidad de recibir la Pensión Básica Universal.

7. Esta experiencia ha sido probada en España, en donde hay aplicaciones y empresas que están avanzando en el ahorro para la jubilación a través del consumo. 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. 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 ComprasPensumo.com. Una vez finalizada la compra se envía la información al correo de la empresa. Otro ejemplo en España es Arbor, aplicación que redondea las compras, donde la diferencia va a una cuenta de ahorro. 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.

8. Esto es equivalente a una pensión autofinanciada de, aproximadamente, \$500.000.



6. Adoptar un seguro de longevidad: la posibilidad de una vida longeva afecta a todos los pensionados y sus niveles de pensiones, y además aumenta en el tiempo debido al incremento en las expectativas de vida. Separar la pensión desde la jubilación hasta una edad umbral (tercera edad) de una pensión posterior a esta (cuarta edad) puede elevar la pensión promedio, especialmente en retiro programado. Del mismo modo, evita la selección adversa entre esta modalidad y la renta vitalicia⁹. Por lo tanto, se propone evaluar adoptar un seguro obligatorio de longevidad para cubrir la pensión de cuarta edad. El costo de dicho seguro ascenderá a 0,5% de la remuneración con un alza progresiva hasta alcanzar el 2% hasta el 2038, sujeto a evaluación del Consejo Consultivo Previsional. En complemento a la adopción de un seguro de longevidad, se propone reducir las tablas de mortalidad a 85 años tanto para hombres como para mujeres. Esto permitiría aumentar la pensión para un hombre de 65 años en 14% y para una mujer de 60 en 17%. No obstante, 34 mil personas, aproximadamente, podrían quedar sin pensión. De ahí la importancia de primero legislar el seguro de longevidad antes de adoptar este tipo de medidas, además de hacerse cargo con mecanismos que resuelvan la regresividad. Es importante señalar que la introducción del seguro de longevidad debe ir acompañado de la liberación al actual requisito de exigencia (pensión autofinanciada mínima superior a la Pensión Básica Solidaria) que permite acceder a una renta vitalicia.

II. AUMENTAR COMPETENCIA, TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA, JUNTO CON APROXIMAR MÁS EL SISTEMA A LA CIUDADANÍA.

El sistema previsional chileno cuenta con poca confianza de parte de la ciudadanía. Esto se explica por distintos factores, pero el más destacable es la proliferación de información que busca deslegitimarlo a raíz de la diferencia entre las altas expectativas que produjo versus la pensión que perciben la mayoría de los jubilados. Para contrarrestar lo anterior, además de fortalecer la educación previsional y mejorar las pensiones, será necesario aumentar la competencia e introducir un rol más activo del Estado. Del mismo modo, el Consejo Consultivo Previsional

deberá cumplir un rol más técnico y evaluativo, de forma tal que el sistema pueda ser mejorado constantemente. Con el fin de aumentar la transparencia y comparabilidad de los costos, el cobro por administración debe transitar del sueldo al saldo administrado, como ocurre en el resto de los países que tienen sistemas de ahorro individual y otras instituciones financieras¹⁰. Esto permitiría comparar los costos con otras entidades, y por lo tanto una mejor toma de decisión de parte de los afiliados ante la entrada de nuevos actores.

9. Este seguro es necesario ya que en Chile existe la opción de retiro programado. Si Chile tuviese sólo una modalidad, a saber, renta vitalicia, entonces no existiría el riesgo de longevidad.

10. De hecho, Chile es el único país que cuenta con administradoras cuya comisión es sobre sueldo y no sobre el stock.

PROPUESTAS



1. Evaluación técnica e independiente: perfeccionar el Consejo Consultivo Previsional, para que cumpla la función de evaluar técnicamente el sistema de pensiones y anticiparse a los escenarios que podrían redundar en malos resultados. Este deberá ser autónomo, con altos estándares de gobernanza y proactivo en el diseño de estrategias de educación financiera.



2. Modificar la comisión sobre sueldo a una sobre saldo ahorrado: actualmente las comisiones que las administradoras cobran impactan sobre el salario líquido que recibirá el afiliado, razón por la que éstos tienen incentivos por optar por una que cobre una menor comisión por sobre otra que posea mayor rentabilidad. Con el fin de enmendar este problema, aumentar la transparencia, competencia y comparabilidad de los costos de administración, es necesario que la comisión sea sobre saldo administrado y no sobre el sueldo del cotizante, como ocurre en el resto de los países e instituciones financieras. De esta forma se alinean los incentivos: si bajan los ahorros por un periodo de rentabilidad negativa, entonces las administradoras también se verán afectadas, pues obtendrán menos ganancias por comisión al encontrarse asociada al monto administrado. Véase, por ejemplo, el caso peruano, en donde se realizó escalonadamente¹¹.



3. Evaluar separar las funciones que realiza una AFP (o GAIP): las AFP realizan funciones adicionales a la de rentabilizar los fondos, lo que podría agregar un mayor costo a su operación cuando se lleva a cabo por entidades dispersas. En cierta forma, esto es pagado por el afiliado a través de comisiones. Con el fin de aumentar la eficiencia del sistema, se propone que se evalúe que un ente estatal realice la labor de administración de las cuentas individuales, contratos y entrega de beneficios, o bien se licite dicha función a una institución distinta de las actuales AFP. Las administradoras, en tanto, deberán dedicarse a la gestión financiera y atracción de nuevos afiliados, pasándose a llamar Gestoras de Ahorro e Inversión para la Pensión (GAIP). Esto permitiría reducir los actuales costos que pagan los afiliados y mejorar la competencia, en la medida en que se aprovecharían las economías de escala propias del ámbito de la administración y se reducirían las barreras de entrada.



4. AFP Estatal: considerando que la necesidad de una administradora pública de ahorros previsionales genera consenso, y en virtud de una mayor competencia y libertad de elección de las personas, proponemos la creación de una AFP estatal¹². Para que funcione adecuadamente, este organismo deberá operar de manera independiente y se verá sometido a las mismas condiciones legales que el resto de las administradoras, siempre bajo una lógica de

11. Propuesta de Schmidt-Hebbel, K. 2016. Hacia mejores pensiones: de las nociones erróneas a las buenas propuestas. Santiago, 6 de septiembre de 2016.

12. Considerando que la gobernanza en esta institución será clave y que se deberán evitar los conflictos de interés, es que la compra de bonos públicos no podrá ser superior a las realizadas por las instituciones de administración privada. La AFP estatal deberá competir en igualdad de condiciones que las AFP privadas.

autofinanciamiento, no permitiéndose que esta pueda financiarse con recursos estatales más allá del momento de su creación. La directiva de dicha AFP será elegida con estándares de profesionalismo y transparencia, posibilitando el mismo grado de autonomía que poseen instituciones como, por ejemplo, el Banco Central o el Consejo Nacional de Educación. El retorno del capital deberá ser positivo. En caso contrario, la institución deberá ser privatizada.



5. Mejor educación financiera, más proactiva y coordinada: establecer una estrategia de educación previsional que coordine a las instituciones administradoras y el Consejo Consultivo Previsional con el Mineduc, generando medidas y herramientas que permitan a los jóvenes y adultos del país conocer mejor el sistema, facilitando que las personas puedan tomar decisiones basadas en la máxima información y conocimiento del tema posible.

III. DESAFÍOS PENDIENTES

Con todo, subrayamos que el sistema previsional debe conversar adecuadamente con un mercado laboral formal, que agregue más valor y, a su vez, un mayor crecimiento económico. En consecuencia, la reforma debe ser complementada con medidas que tiendan a aumentar la productividad laboral y la creación de empleos con contrato, junto con mejoras constantes en las capacidades de los trabajadores. De esta forma se lograría incrementar la masa de cotizantes y reducir las lagunas previsionales. Del mismo modo, es imperativo que el país pueda converger fiscalmente hacia estándares responsables, que le permitan financiar este y otros programas sociales con el fin de generar un ambiente propicio para el crecimiento económico, la inversión y la creación de más y mejores empleos. Como se deberán buscar formas que aumenten los recursos públicos para financiar las propuestas indicadas dado el mayor gasto que implicarán, el esfuerzo debe ir de la mano de la modernización del Estado y de un aumento equilibrado de los recursos fiscales. Respecto a esto último, sugerimos evaluar el aumento de la base de contribuyentes del Impuesto Global Complementario y la creación de nuevos tramos que incluyan a otros sectores de ingresos.

• **No olvidar el crecimiento económico:** el crecimiento económico no sólo es importante porque aumenta el PIB de la nación, sino también porque se traduce en mayores empleos, ingresos, y en el aumento de la capacidad del Estado para financiar programas sociales. En este sentido, es fundamental que se lleven adelante las medidas indicadas sin descuidar la reactivación económica¹³. Para ello será fundamental, en principio, modernizar el Estado¹⁴, además de converger fiscalmente hacia un gasto público acorde a los ingresos que percibe el país.



13. Ver informe de Horizontal (2020) "Hoja de ruta para una recuperación económica responsable y sustentable".

14. Ver informe de Horizontal (2020) "Modernización del Estado: el desafío más importante de nuestra democracia".

- **Buscar formas de formalizar el empleo:** uno de los grandes desafíos pendientes es la creación de empleos con contrato, de forma tal que los trabajadores coticen regularmente. Para ello será necesario modernizar la regulación laboral e implementar políticas que capaciten a los trabajadores entregándoles herramientas para aumentar el valor que agregan a sus labores con énfasis en jóvenes y mujeres.

- **Mejorar y aumentar la recaudación fiscal:** financiar el plan de pensiones propuesto (Pensión Básica Universal, cotización a través del consumo, entre otros) exige aumentar el gasto público y hacer más eficiente el existente. Si bien el objetivo de este documento no es proponer una reforma tributaria, sino una al sistema previsional, consideramos que aumentar la base de contribuyentes del Impuesto Global Complementario (IGC) y crear nuevos tramos va en la

dirección correcta, toda vez que permitiría una mayor recaudación fiscal. Del mismo modo, la agenda de modernización del Estado es crucial para hacer un uso más eficiente de los recursos que actualmente posee el fisco, por lo que hacemos énfasis en la evaluación de programas sociales y en la reducción de aquellos de poca o nula efectividad.

- **Definir la implementación de la cotización a través del consumo:** implementar la cotización a través del consumo va acompañado de distintos desafíos. Por un lado, se encuentra el tecnológico, ya que exige poseer la capacidad para reconocer la condición social del consumidor y asociarla a su cuenta de ahorro individual en el acto en que se realiza la compra. Por otra parte, se encuentra la definición del gasto fiscal que se destinará para llevar a cabo la medida, dependiendo del mecanismo que se adopte¹⁵.

IV. EFECTOS ESPERADOS: TASAS DE REEMPLAZO EN TORNO AL 70%, INGRESOS EN BASE A ESI-INE 2018

Categoría	Sueldo Mínimo	Ingreso Mediano	Ingreso Promedio	Ingreso aleatorio sobre el promedio	Percentil 86,7, caso aporte \$100.000	Percentil 86,7, caso aporte \$50.000
Sueldo Imponible	\$320.500	\$400.000	\$573.964	\$700.000	\$1.000.000	\$1.000.000
Saldo Ahorro						
Cuenta Individual al pensionarse	\$25.733.749	\$32.117.003	\$46.085.009	\$56.204.755	\$80.292.507	\$80.292.507
Pensión Autofinanciada	\$177.278	\$221.252	\$317.476	\$387.190	\$553.129	\$553.129
Pensión Universal	\$200.000	\$200.000	\$200.000	\$200.000	\$100.000(*)	\$50.000(*)
Pensión Total	\$377.278	\$421.252	\$517.476	\$587.190	\$653.129	\$603.129
Tasa Reemplazo	117,7%	105,3%	90,2%	83,9%	65,3%	60,3%
Tasa Reemplazo sin APV	114,4%	102,0%	86,8%	80,6%	62,0%	57,0%

(*) Variable según cobertura y gradualidad de la Pensión Básica.

Fuente: Elaboración propia.

15. Ver propuesta de Horizontal (2020) "Cotización universal". Agosto del 2020.



HORIZONTAL

Contacto:

horizontal@horizontalchile.cl

www.horizontalchile.cl

 [Horizontal Chile](#)

 [horizontal_chile](#)

 [horizontal_chile](#)

 [horizontalchile](#)

