



¿Solidaridad previsional con impuestos o cotizaciones?

SOLEDAD HORMAZÁBAL

SEPTIEMBRE 2023

¿Solidaridad previsional con impuestos o cotizaciones?

SOLEDAD HORMAZÁBAL

SEPTIEMBRE 2023

Introducción

El objetivo de este documento es analizar los distintos mecanismos de financiamiento de la solidaridad en el sistema de pensiones. Actualmente se discute si dicha solidaridad debe ser financiada con cargo a las cotizaciones previsionales de los trabajadores o con cargo a rentas generales de la Nación, en este documento **se expone un ejercicio simple que permite determinar la progresividad/regresividad de ambas alternativas de financiamiento.**

El año 2008 se hizo una gran reforma al sistema de pensiones que, entre otras cosas, creó el sistema de pensiones solidarias e instauró la licitación de nuevos afiliados. Desde entonces la discusión en torno al sistema de pensiones, particularmente en lo que respecta al pilar contributivo, ha permanecido abierta. El Gobierno del Presidente Piñera reformó el pilar solidario creando la Pensión Garantizada Universal (PGU), que fija un piso mínimo de pensión a todos los individuos exceptuando el 10% de mayores ingresos, sin embargo los cambios al pilar contributivo no se han concretado. Se han presentado proyectos de reforma en el actual Gobierno y en los últimos dos anteriores, en los que no se avanza por falta de acuerdos.

Un aspecto que genera controversia se refiere a cómo financiar mayor solidaridad en el sistema. Algunos abogan por financiar beneficios del sistema con cargo a las cotizaciones de los trabajadores, mientras que otros consideran que la solidaridad debe efectuarse con rentas generales de la Nación. La propuesta original del actual Gobierno establecía cinco nuevos beneficios que se financiarían a través de la creación de un fondo de ahorro colectivo (FIP) y un esquema de cuentas nocionales. Éstos son los siguientes: i) 0,1 UF por año cotizado para actuales pensionados; ii) garantía de 0,1 UF por año cotizado para futuros pensionados; iii) beneficio de maternidad; iv) beneficio de cuidados y v) compensación a mujeres por mayores expectativas de vida. Recientemente, el Gobierno ha planteado la posibilidad de desechar las cuentas nocionales y reemplazarla por un esquema 4-2, donde cuatro puntos de la nueva cotización se destinarán a solidaridad y dos puntos irían a cuentas de ahorro individual de los trabajadores.

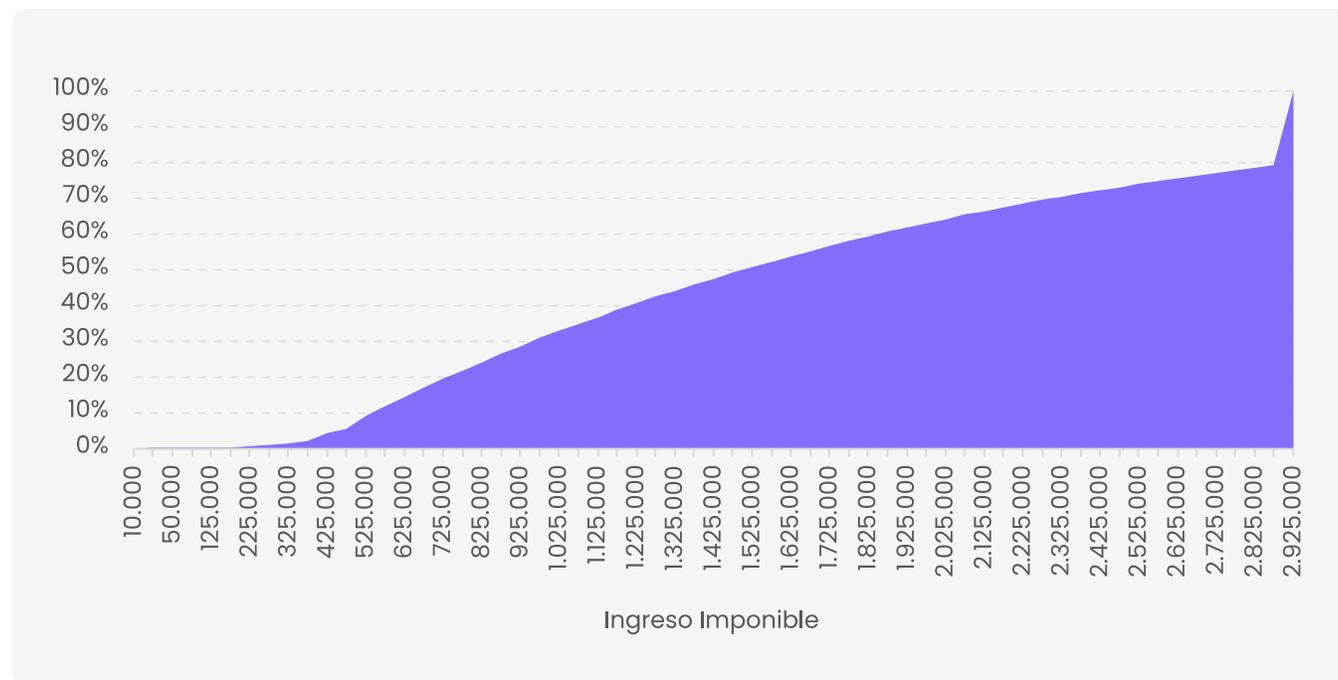
En la siguiente sección simulamos la carga que tiene para los trabajadores formales financiar los beneficios solidarios descritos, en dos escenarios. El primero, con cargo a sus cotizaciones previsionales y el segundo, con cargo al presupuesto fiscal (vía aumento de impuestos o reasignación). **Los resultados señalan que la alternativa de utilizar las cotizaciones de los trabajadores es regresiva en comparación con financiar los mismos beneficios con cargo a rentas generales.**

¿Solidaridad con las cotizaciones de los trabajadores formales o con impuestos generales?

Existen varios argumentos para sostener que es preferible financiar la solidaridad del sistema de pensiones con impuestos generales en lugar de con cotizaciones:

- La solidaridad financiada con cotizaciones corresponde a un impuesto al trabajo formal. Como todo impuesto, este desincentiva la actividad gravada, en este caso el trabajo formal.
- Es justo que tanto el trabajo como el capital contribuyan a financiar la solidaridad del sistema de pensiones. No es razonable que el financiamiento de la solidaridad del sistema de pensiones recaiga exclusivamente en los trabajadores formales.
- Utilizar las cotizaciones como mecanismo de financiamiento de las pensiones impone una fuerte carga a la clase media con trabajo formal, ya que quienes ganan menos de \$1,5 millones brutos aportarían cerca del 51% de las cotizaciones recaudadas (Figura 1).

Figura 1. Distribución acumulada de las cotizaciones recaudadas por ingreso imponible de los trabajadores



Fuente: elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones.

El Gobierno ha planteado que cuatro puntos de las cotizaciones de los trabajadores se utilicen para financiar beneficios solidarios en el sistema de pensiones, esto equivale actualmente a aproximadamente USD 3.661 millones de dólares al año.

A continuación, analizaremos la distribución de la recaudación tributaria total entre los distintos tipos de impuestos para determinar el peso de la carga tributaria por quintil de ingresos. De acuerdo con el Servicio de Impuestos Internos (SII) los años 2021 y 2022 la recaudación tributaria total se distribuyó entre los distintos impuestos según se describe en la Tabla 1, se observa una significativa diferencia en la participación del Impuesto a la Renta y del IVA entre ambos años.

Tabla 1. Participación por Impuesto en la Recaudación Tributaria Total, años 2021 y 2022

IMPUESTO	2021	2022
Impuesto a la Renta	41,7%	48,8%
IVA	49,7%	44,1%
Impuesto a Productos Específicos	6,0%	4,0%
Tabaco	2,7%	2,1%
Combustibles	3,3%	1,8%
Derechos de extracción Ley de Pesca	0,0%	0,0%
Impuesto a los Actos Jurídicos	1,3%	1,4%
Impuesto al Comercio Exterior	1,0%	1,0%
Impuestos Varios	2,9%	2,7%
Fluctuación Deudores	-1,6%	-0,9%
TOTAL	100%	100%

Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

Tomaremos primero la distribución del año 2022 para realizar el ejercicio y luego para verificar la consistencia del ejercicio, tomaremos la de 2021. Se asume que los recursos necesarios para financiar la solidaridad propuesta (USD 3.661 millones) se obtienen con la misma distribución de la recaudación tributaria total, lo que es consistente con el principio de no afectación tributaria. Así, se requerirían los siguientes montos por tipo de tributo:

Tabla 2. Recaudación necesaria por tipo de tributo equivalentes a 4% de las cotizaciones, millones de dólares

Renta	\$1.787
IVA	\$1.614
Tabaco	\$77
Otros impuestos específicos	\$70
Otros	\$113
TOTAL	\$3.661

Fuente: elaboración propia.

En primero lugar, para determinar cuánto del IVA y del Impuesto al Tabaco es financiado por cada quintil de ingreso se utiliza la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del año 2018, con la que obtenemos la participación en el gasto –excluyendo los productos exentos de IVA– de cada quintil definido según el ingreso disponible per cápita promedio mensual del hogar (Tabla 3).

Tabla 3. Participación en el gasto y distribución del pago de los impuestos al valor agregado y al tabaco, porcentaje y millones de dólares

QUINTIL	PARTICIPACIÓN EN EL GASTO IVA	PARTICIPACIÓN EN EL GASTO TABACO	DISTRIBUCIÓN DEL PAGO DE IVA	DISTRIBUCIÓN DEL PAGO DEL IMPUESTO AL TABACO
I	10,65%	16,4%	\$172	\$13
II	13,29%	24,2%	\$215	\$19
III	15,64%	22,0%	\$252	\$17
IV	21,23%	19,1%	\$343	\$15
V	39,20%	18,3%	\$633	\$14
TOTAL	100%	100%	\$1.614	\$77

Fuente: elaboración propia en base a EPF 2018 y SII.

Utilizando la encuesta CASEN 2022 obtenemos el número de personas en cada quintil de ingresos definido según el ingreso per cápita promedio mensual del hogar¹ y los ingresos del trabajo formal promedio por quintil corregidos por el número de personas que trabajan en el hogar (Tabla 4).

1. Se asume que la segmentación en quintiles definidos bajo los mismos parámetros entre la EPF y la Casen son equivalentes.

Tabla 4. Número de personas por quintil e ingreso promedio del trabajo formal del hogar corregido por el número de personas que trabajan en el hogar y pago de impuestos anuales del trabajador promedio de cada quintil, pesos 2023

QUINTIL	NÚMERO DE PERSONAS	INGRESO DEL TRABAJO FORMAL POR TRABAJADOR, LÍQUIDO	PAGO IVA	PAGO TABACO Y OTROS IMPUESTOS	PAGO RENTA	TOTAL PAGO ADICIONAL DE IMPUESTOS (ANUAL)	PAGO 4% COTIZACIÓN (ANUAL)
I	4.026.711	\$522.738	\$36.281	\$5.591	0	\$41.871	\$309.924
II	4.320.155	\$545.601	\$42.211	\$5.211	0	\$47.422	\$323.479
III	4.107.378	\$599.811	\$52.249	\$6.730	0	\$58.978	\$355.620
IV	3.956.769	\$783.216	\$73.635	\$6.151	0	\$79.785	\$464.357
V	3.467.560	\$1.836.166	\$155.119	\$6.864	\$494.116	\$656.099	\$1.112.143

Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2022, SII y EFP 2018.

De esta forma se determina el monto adicional de IVA e impuesto específico al tabaco pagado por un trabajador promedio de cada uno de los quintiles de ingresos. Para determinar el monto adicional de impuesto a la renta se aplican las tasas correspondientes a cada tramo asociados a la renta del trabajador formal promedio de cada uno de los quintiles. Respecto de los otros impuestos se asume, conservadoramente, que todos los quintiles de ingreso tienen la misma participación en el gasto (Tabla 4).

Resultados

El pago de impuestos necesario para financiar la solidaridad en el sistema de pensiones impone una carga tributaria progresiva donde el trabajador formal promedio de cada quintil de ingresos aporta un porcentaje creciente en relación a su ingreso (Tabla 5). Se realiza el mismo ejercicio tomando la distribución de la recaudación del año 2021 y esta conclusión se mantiene pese a el mayor peso relativo del IVA en la recaudación tributaria total ese año.

En contraste, la alternativa de financiar estos beneficios con cotizaciones impone la misma carga al trabajador promedio de cada quintil de ingreso. Es importante precisar que los trabajadores formales de más altos ingresos, aquellos cuyos salarios exceden el tope imponible (UF 81,6), solventan una carga menor al 4% cuando se financian los beneficios solidarios con cotizaciones previsionales. Por lo tanto, es un esquema regresivo de financiamiento. Los trabajadores que ganan sobre el tope imponible y que, por lo tanto, aportarán menos de 4% de sus ingresos para financiar los beneficios solidarios corresponden al 7,5% de los cotizantes.

Tabla 5. Carga soportada por los trabajadores formales promedio como porcentaje de sus ingresos, por quintil de ingresos

QUINTIL	PAGO DE IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL INGRESO BRUTO (DISTRIBUCIÓN 2022)	PAGO DE COTIZACIONES COMO PORCENTAJE DEL INGRESO BRUTO
I	0,5%	4%
II	0,6%	4%
III	0,7%	4%
IV	0,7%	4%
V	2,4%	4%

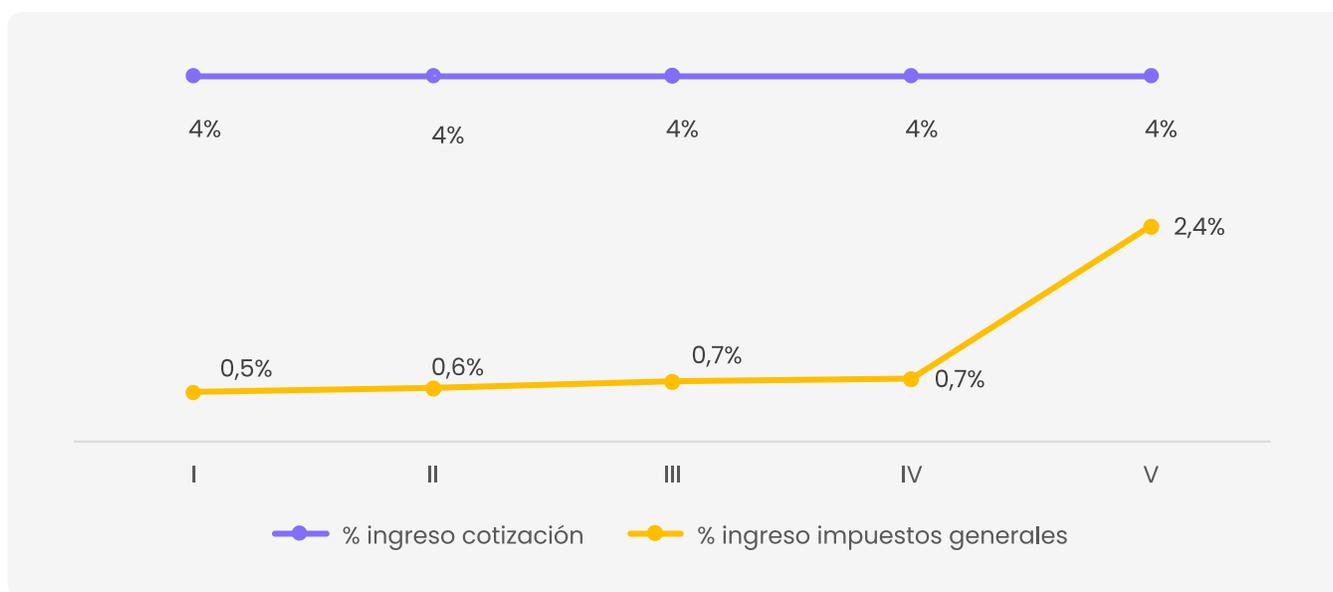
Fuente: elaboración propia.

Los resultados se mantienen al analizar el año 2021, cuando la distribución de la recaudación tributaria total da considerablemente más peso al IVA, ya que encontramos que si bien la carga sobre los primeros quintiles aumenta, la distribución de la carga total se mantiene fuertemente progresiva entre los trabajadores formales promedio de cada quintil².

² Para el año 2021 los resultados del pago de impuestos adicionales como porcentaje del ingreso bruto por quintil son: Quintil I, 0,6%; Quintil II, 0,7%; Quintil III, 0,8%; Quintil IV, 0,8% y Quintil V, 2,4%.

Destaca que el porcentaje del ingreso aportado por los trabajadores formales promedio es considerablemente menor a 4% en todos los quintiles, en otras palabras, concurren con un menor esfuerzo al financiamiento de los beneficios solidarios de pensiones. La razón para ello es que al financiar la solidaridad con impuestos generales de la Nación los trabajadores formales no son los únicos que deben soportar la carga, sino que el país completo, por ejemplo, también aportan los impuestos sobre las rentas del capital y los trabajadores informales mediante el pago de IVA.

Gráfico 2. Carga soportada por el trabajador formal promedio necesaria para financiar la solidaridad en el sistema de pensiones por quintil de ingreso, según mecanismo de financiamiento



Fuente: elaboración propia.

Conclusión

El trabajador formal promedio del primer quintil de ingresos gana \$522.738 líquido, lo que equivale a aproximadamente \$645.676 pesos brutos. Si 4% de su cotización se destina a financiar solidaridad en el sistema de pensiones aportaría \$309.925 al año a dicho fin. Si, por el contrario, se financia la solidaridad con impuestos generales, tendría que pagar \$41.871 pesos adicionales en impuestos al año. De esta forma, **el trabajador formal promedio del primer quintil de ingresos paga siete veces más si la solidaridad se financia con cotizaciones que si se financia con impuestos generales.**

Financiar la solidaridad en el sistema de pensiones mediante cotizaciones previsionales es un mecanismo regresivo e impone una carga excesiva a los trabajadores formales, en especial a los de menores ingresos. Por el contrario, financiar dicha solidaridad con impuestos generales de la Nación es progresivo y no impone una carga particularmente elevada a los trabajadores formales.

www.horizontalchile.cl
horizontal@horizontalchile.cl

 [horizontalchile](#)  [horizontalchile](#)  [horizontal_chile](#)  [Horizontal Chile](#)

 HORIZONTAL