

REFORMA DE PENSIONES AL ALERO DEL RETIRO DEL 10%

- Si bien se ha dicho que esta reforma tiene como objetivo apoyar a sectores de la ciudadanía que hoy enfrentan una baja en sus ingresos producto de la pandemia, dado que el retiro es universal para todos los afiliados, pareciera más bien que quienes impulsan esta medida se aprovechan de la difícil situación por la que atraviesa el país para llevar a cabo una reforma al sistema de pensiones, sin una evaluación de sus efectos.
- De prosperar la iniciativa aprobada en la Cámara de Diputados, un 70% de los afiliados, podrá retirar como máximo \$1 millón, mientras que casi un 20% podrá retirar como máximo \$ 500.000. Del total de los fondos potencialmente retirados por quienes hoy cotizan en el sistema, un 44% corresponde a personas con salarios superiores a \$ 1 millón. Sólo un 26% correspondería a retiros de personas con salarios de hasta \$ 500.000.
- Resulta sorprendente que, habiendo otras formas de apoyar a los hogares frente a esta caída transitoria de ingresos, se recurra a esta fórmula que generará cambios permanentes al sistema de pensiones sin un análisis en profundidad de sus consecuencias.

La Cámara de Diputados aprobó por un estrecho margen la reforma constitucional que permite el retiro de hasta un 10% de los fondos de pensiones. Ahora debe discutirse en el Senado.

Si bien se ha dicho que esta reforma tiene como objetivo apoyar a sectores de la ciudadanía que hoy han debido enfrentar una baja en sus ingresos producto de la pandemia, dado que el retiro es universal para todos los afiliados, pareciera más bien que quienes impulsan esta medida se aprovechan de la difícil situación por la que atraviesa el país para llevar a cabo una reforma al sistema de pensiones. Hay otros mecanismos de apoyo para quienes han tenido una caída en sus ingresos como consecuencia de esta pandemia, como lo son el Ingreso Familiar de Emergencia, mejoras al Seguro de Cesantía, créditos blandos a la clase media, entre otros. Se trata de instrumentos más adecuados y pertinentes y que, en caso de ser necesario, podrían ser perfeccionados, sin tener un efecto permanente en nuestro sistema de pensiones, como sí lo hace la reforma que impulsa el Parlamento.

REFORMA CONSTITUCIONAL PARA EVADIR LA CONSTITUCIÓN

Nuestra Constitución dispone que corresponden exclusivamente al Presidente de la República las iniciativas de ley para establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, de manera que toda reforma al sistema previsional es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Por consiguiente, toda reforma que permita el retiro de fondos en las actuales circunstancias sólo puede tramitarse en el Congreso a partir de un proyecto de ley firmado por el Presidente. De esta manera, los parlamentarios no tienen iniciativa en la materia, sin embargo, y con el afán de evadir esta disposición constitucional, diversos miembros del Congreso han tomado el camino de presentar reformas constitucionales que permiten el retiro de los fondos de pensiones, vulnerando la iniciativa exclusiva del Presidente y llevando a la Constitución materias que no son propias de la Carta Magna, pues son materias de ley y además tramitadas con un quorum más bajo que no corresponde a la materia objeto de la reforma.

Cuando el Ejecutivo el que presenta reformas al sistema de pensiones, éstas deben ser acompañadas por sendos estudios que fundamenten los cambios y sus efectos en el mediano y largo plazo, tanto en las pensiones futuras como los recursos fiscales necesarios para ello. De esta manera, no se presentan reformas que, si bien en el corto plazo pueden entregar determinados beneficios, no son sostenibles en el tiempo. Hoy estamos discutiendo reformas constitucionales que afectan el sistema de pensiones, que tendrán efectos en las futuras pensiones y que involucran importantes recursos fiscales, sin ningún análisis que las avale y sin informe financiero que los cuantifique. Esta discusión nuevamente deja de manifiesto la importancia de que el Congreso no tenga iniciativa en determinadas materias, resultando fundamental que el Poder Ejecutivo conserve la obligación de hacer un uso responsable y adecuado en el manejo financiero y presupuestario del país.

LA REFORMA EN DISCUSIÓN

La reforma que avanza en su discusión en el Congreso y hoy inició su segundo trámite en el Senado, permite el retiro, libre de impuestos, de hasta un 10% de los fondos ahorrados por sus afiliados, con un mínimo de \$ 1.025.000 (UF35) y un máximo de \$ 4.300.000 (UF150), por lo que el retiro de los ahorros en algunos casos será del 100% de los fondos acumulados.

Inicialmente, la reforma planteaba la creación de un Fondo Colectivo Solidario de Pensiones, para que por medio de él se complementara el valor de las pensiones que ahora serán más bajas como consecuencia de los menores ahorros acumulados.

Si bien finalmente la creación de este fondo fue rechazada en la Cámara de Diputados, en el Senado se podría presentar nuevamente. El rechazo se debió a que algunos parlamentarios de la UDI y RN, que respaldaron el retiro del 10% de los ahorros, no apoyaron la creación de este Fondo Colectivo Solidario. El fondo se componía de aportes de los empleadores y del Estado, y su objetivo era financiar, bajo criterios de progresividad, complementos de pensiones producto de los montos retirados conforme al derecho que establece el primer artículo transitorio de la reforma.

LO QUE TRAE CONSIGO LA REFORMA QUE PERMITE EL RETIRO DEL 10% DEL AHORRO PARA LA VEJEZ

Reforma al sistema de pensiones encubierta

Buena parte de quienes hoy impulsan esta reforma, en forma encubierta, buscan volver a instalar en nuestro país un sistema de pensiones en base a un esquema de reparto, terminando con las cuentas de ahorro personales. Es decir, un cambio radical a nuestro sistema de pensiones, pero sin hacerse cargo de cómo ello mejorará las pensiones futuras, dado que el envejecimiento de la población es una realidad en nuestro país, y cada año tendremos un menor número de trabajadores por personas en edad de jubilar. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas (INE), al año 1985 había 7,1 personas entre 20 y 65 años por cada persona mayor de 65 años; 5,2 se estima para el año 2025 y 3,3 para el 2050.

Sólo se conoce un lado de la moneda

La reforma plantea en su conjunto que el retiro de fondos deberá ser financiado por un aporte estatal y con aportes de los empleadores¹, sin dar más detalles. Por ello, al momento del retiro de los fondos, los afiliados no sabrán cómo y quién deberá asumir el costo para compensar las menores pensiones que implica. Ello, por cuanto el retiro se puede hacer en forma casi inmediata después de aprobada la reforma, mientras que respecto al fondo colectivo recién un año después se definiría su funcionamiento (en el evento que se reponga en el Senado).

De acuerdo con la última información disponible (mayo), había 11.002.136 afiliados al sistema de pensiones, de los cuales 5.260.496 eran cotizantes. De crearse el Fondo Solidario, los fondos deberán ser restituidos, al menos en parte, por los trabajadores a través de mayores cotizaciones que deberán enterar los empleadores. Eventualmente, los 5.260.496 trabajadores activos y que se encuentran cotizando para sus pensiones, deberán también financiar los retiros de

¹ Si bien la creación de este fondo fue rechazada por la Cámara de Diputados, se pudiera reponer en el Senado. Por ello se incluye en este análisis.

5.741.640 afiliados al sistema de pensiones pero que no está cotizando. Se estima que del total de los US\$ 18.000 millones que podrían ser retirados, un 64% corresponde a recursos de quienes cotizan hoy. El 36% restante corresponde a personas que no han cotizado en el último mes.

A partir del eventual reintegro de los fondos con el aporte de los empleadores es posible que se generen dos categorías de trabajadores, en dos escenarios posibles:

i) Los empleadores deberán enterar una cotización adicional, sólo respecto de los trabajadores que retiraron fondos. En este caso tendremos dos clases de trabajadores: trabajadores que generan un costo mayor para el empleador ya que éste debe financiar al menos en parte los recursos retirados y otros que le generan un menor costo ya que no retiraron fondos desde sus cuentas y, por ende, no deben reintegrar esos fondos.

ii) Se crea una cotización adicional, de cargo del empleador, para todos los trabajadores, independiente si retiraron o no fondos. En este caso, habrá una transferencia de recursos desde quienes no retiraron recursos hacia quienes sí lo hicieron, y desde las generaciones más jóvenes, que en su momento no estaban afiliadas al sistema de pensiones, hacia quienes hoy realizaron retiros.

Potenciales retiros

Esta reforma podría traducirse en retiros de hasta US\$ 18.000 millones, del orden del 9% del total de los fondos acumulados. Ello implica que las administradoras de fondos de pensiones deberán liquidar esas inversiones en un período corto de tiempo, con el consiguiente efecto en el valor de las mismas. Este efecto no ha sido analizado en detalle, por lo que no hay certeza en cuanto al monto total que finalmente un afiliado podrá retirar. Todo indica que lo que finalmente retirará cada uno de los afiliados terminará siendo un monto menor de recursos en relación a lo que hoy tienen a su haber en sus cuentas, ya que la venta masiva de activos financieros en el mercado llevará a una baja en el valor de los mismos.

En la Tabla N° 1 se ve el total de afiliados de acuerdo con el tramo máximo que potencialmente podrían retirar según el total de recursos que tienen en sus cuentas. Un 70% de los afiliados podrá retirar como máximo \$ 1.000.000, mientras que casi un 20% retirará hasta \$ 500.000. Sólo un 6% podría retirar más de \$ 4.000.000. Ello se traducirá en que un 27% de los actuales afiliados podría retirar el 100% de los fondos ahorrados, ya que tienen hasta \$ 1.000.000 ahorrados en sus cuentas. De estos, un 74% corresponde a afiliados de hasta 40 años. Un 42% podría retirar más de un 10% de sus fondos acumulados; un 26%, un 10%; y un 4% menos de un 10%.

EL 70% DE LOS AFILIADOS PODRÁ RETIRAR HASTA \$1.000.000

Tabla N° 1. Total de afiliados por monto máximo de retiro posible

Monto Máximo Retiro	Afiliados			
	por tramo	acumulado	por tramo	acumulado
Hasta \$50.000	518.785	518.785	5%	5%
entre \$50.000 y \$100.000	309.813	828.598	3%	8%
entre \$100.000 y \$200.000	434.581	1.263.179	4%	12%
entre \$200.000 y \$500.000	838.632	2.101.811	8%	19%
entre \$500.000 y \$1.000.000	897.213	2.999.024	8%	27%
\$ 1.000.000	4.652.042	7.651.066	42%	70%
entre \$1.000.000 y \$2.000.000	1.516.094	9.167.160	14%	84%
entre \$2.000.000 y \$4.000.000	1.087.434	10.254.594	10%	94%
Sobre \$4.000.000	696.098	10.950.692	6%	100%
Total Afiliados	10.950.692		100%	

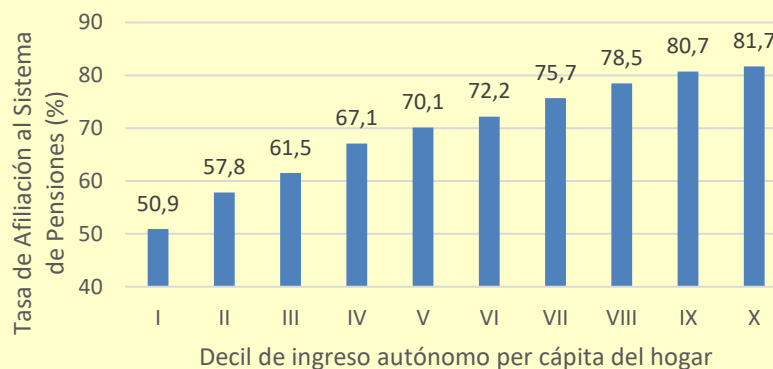
Fuente: LyD a partir de datos de Superintendencia de Pensiones.

Apoyo a los sectores de mayores ingresos

Permitir el retiro de los fondos ahorrados entrega mayores recursos a los que tienen más recursos. De acuerdo a la Tasa de Afiliación al Sistema de Pensiones (porcentaje de la población en edad de trabajar que declara estar afiliado a una institución previsional de capitalización individual con respecto al total de la población de 15 años o más) por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, se observa que entre las personas de ingresos más bajos (I quintil de ingresos), la tasa de afiliación al sistema de pensiones es de un 50,9%, mientras que para los de mayores ingresos es de un 81,7%. Para los sectores de ingresos medios, esta reforma sólo cubre en promedio el 72% de los hogares. Así, los hogares de menores ingresos tendrán acceso a menores recursos en relación a los de mayores ingresos.

HOGARES DE MAYORES INGRESOS PODRÁN RETIRAR MÁS RECURSOS

Gráfico N°1. Tasa de Afiliación al sistema por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar



Fuente: Encuesta Casen 2017.

Asimismo, aquellos que hoy cotizan por un salario más alto serán los que retirarán mayores recursos. En la Tabla N° 2 se presentan los montos que potencialmente cada afiliado podría retirar de acuerdo con el total ahorrado en sus cuentas personales y por tramo de ingresos de la última cotización realizada. Así, del total de los fondos potencialmente retirados por quienes hoy cotizan en el sistema, un 44% corresponde a personas con salarios superiores a \$ 1.000.000. Sólo un 26% correspondería a retiros de personas con salarios de hasta \$ 500.000.

Dado que la reforma inicialmente planteaba que estos recursos serían reintegrados por el Estado y/o por los trabajadores a través de sus empleadores, esta reforma es regresiva en cuanto a que los que hoy perciben mayores ingresos recibirán mayores recursos desde el Estado y/o del conjunto de trabajadores que cotizan. Asimismo, dado que los montos retirados estarían exentos de pagar impuestos, las personas de mayores recursos y que, por ende, podrían retirar más recursos, recibirían un mayor beneficio tributario.

EL 44% DE LOS RECURSOS QUE SE PODRÍAN RETIRAR CORRESPONDE A COTIZANTES CON INGRESOS SOBRE \$ 1.000.000

Tabla N° 2. Montos retirados por parte de actuales cotizantes por tramo de ingreso

Tramo de ingreso (en miles de \$)	Personas		Retiros		Retiro prom. por pers.
	#	%	US\$ millones	%	\$
< 500	2.166.761	39%	\$2.959	26%	\$1.092.577
entre 500 y 1.000	1.801.434	32%	\$3.378	30%	\$1.500.201
entre 1.000 y 1.500	699.850	13%	\$1.736	15%	\$1.984.892
>1.500	901.742	16%	\$3.262	29%	\$2.894.235
Total	5.569.787	100%	\$11.336	100%	\$1.628.222

Fuente: LyD en base de información de Superintendencia de Pensiones.

PALABRAS FINALES

El retiro del 10% de los fondos acumulados en las cuentas personales para futuras pensiones beneficia en mayor medida a quienes tienen mayores ingresos. Si bien se plantea que esta reforma tiene como objeto apoyar a determinados sectores de la población en este período de menores ingresos, en realidad es un cambio al sistema de pensiones que se propone y tramita sin conocer los efectos que tendrá en las futuras pensiones y el mayor costo fiscal que ello implica, ya sea por un eventual reintegro de los fondos y/o por efectos que el menor ahorro del sistema de pensiones en su conjunto llevará a un mayor gasto en el Pilar Solidario.

Resulta sorprendente que, habiendo otras formas de apoyar a los hogares frente a esta caída transitoria de ingresos, se recurra a esta fórmula que generará cambios

permanentes al sistema de pensiones sin un análisis en profundidad de sus consecuencias. Cabe recordar que hoy está en el Senado una reforma integral al sistema de pensiones que tiene por objeto aumentar el ahorro de las personas y que es coherente en buena parte con las recomendaciones planteadas en distintas instancias técnicas. El retiro del 10% de los ahorros va en dirección contraria a todo lo planteado en debates anteriores.