

SEGUNDO RETIRO DE FONDOS PREVISIONALES: POPULISMO PARLAMENTARIO

- Permitir un segundo retiro deja potencialmente a un 35% de los afiliados al sistema de pensiones sin fondos ahorrados para su jubilación.
- En promedio, sumado los efectos de un primer y segundo retiro, los afiliados podrán retirar un 56% de lo ahorrado en sus cuentas personales. Un 57% (cerca de 4,7 millones) de los afiliados corresponde a personas que se encuentran cotizando en el sistema, lo que implica que mantienen un empleo formal.
- Al estar ambos retiros exentos del pago de impuesto, el Fisco dejaría de recaudar US\$ 3.200 millones, cifra cercana a los US\$ 3.400 millones destinados al pago del Ingreso Familiar de Emergencia, que benefició durante 6 meses a 3 millones de hogares de menores ingresos.
- Abrir la puerta a sucesivos retiros de fondos ahorrados para el pago de pensiones nos aleja de la posibilidad de contar con mejores pensiones. Más bien nos lleva a una situación en que cada vez más personas sólo podrán acceder a las pensiones financiadas por el Pilar Solidario.
- Esta reforma constitucional no sólo vuelve a reafirmar la escasa voluntad política de respetar nuestra institucionalidad, al utilizar un resquicio constitucional con el propósito de eludir el espíritu de nuestra Carta Fundamental, sino también instala una peligrosa versión de populismo parlamentario que sólo se hace cargo de aprobar medidas que gozan de popularidad, pasando por alto cómo se financian y el impacto que tendrá en las pensiones actuales y futuras.

Como era esperable, se está discutiendo en el Congreso Nacional una segunda reforma constitucional que permite un segundo retiro de recursos de los fondos de ahorro de pensiones desde las cuentas personales de ahorro previsional. Ya fue aprobada por la Cámara de Diputados y ahora debe ser votada en la Sala del Senado, luego de haber sido aprobada en la Comisión de Constitución de dicha corporación. Quienes apoyaron la modificación constitucional para permitir el primer retiro, lo hicieron con el argumento de que la crisis económica y social había golpeado severamente los ingresos de los hogares y que las ayudas que estaba entregando el Gobierno no habían sido suficientes. Ahora, el segundo retiro en discusión se plantea con el mismo argumento. Si bien la pandemia ha tenido un efecto importante en los ingresos de las personas, llama la atención que

tanto el primer retiro como el segundo en tramitación no se haya planteado como una fórmula para ayudar a quienes habían efectivamente sufrido una caída de sus ingresos, sino que en ambos casos se haya planteado como una medida universal.

Recordemos que desde hace años como país se han estado buscando acuerdos para reformar nuestro sistema de pensiones a fin de mejorarlas. Si hoy el consenso es que las pensiones son bajas, hay que tener presente que cada retiro adicional de fondos las bajará aún más.

EL SEGUNDO RETIRO EN TRAMITACIÓN

Al igual que el primer retiro, esta propuesta se pretende implementar mediante una reforma constitucional cuyo propósito es la incorporación de un artículo transitorio a la Constitución. Bajo esta fórmula, los parlamentarios evitan la cuestión de admisibilidad de la moción eludiendo así las normas de iniciativa exclusiva del presidente de la República. Cabe recordar que en materia de seguridad social y en materias que irroguen gasto fiscal, entre otras, la Constitución establece que corresponde exclusivamente al presidente de la República la iniciativa de ley en tales ámbitos.

Similar al primer retiro, bajo la moción parlamentaria presentada ahora nuevamente se podría retirar, libre de impuestos, hasta un 10% de los fondos ahorrados por sus afiliados, con un mínimo de UF 35 (\$ 1.015.000) y un máximo de UF 150 (\$ 4.350.000), por lo que el porcentaje final de fondos retirados dependerá del saldo de la cuenta de ahorro que mantiene cada afiliado al sistema previsional. A diferencia del primer retiro ya aprobado, que debía pagarse en dos cuotas, en este caso el retiro de fondos se podrá hacer en una sola cuota y en un plazo máximo de 15 días hábiles luego de realizada la solicitud. Ello, a pesar de los riesgos alertados por el presidente del Banco Central en relación con los efectos que pudiera tener en el mercado financiero y con ello en el valor de los activos, la liquidación de los fondos en un plazo tan breve.

Cabe hacer presente que luego de haberse aprobado en la Cámara de Diputados esta reforma constitucional y habiéndose aprobado en la Comisión de Constitución en el Senado, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que permite -vía reforma legal y no constitucional- un retiro excepcional y único de recursos desde los fondos de pensiones, pero con algunas restricciones. Si bien ello resuelve el problema de elusión constitucional en cuanto a que respeta el

ordenamiento jurídico constitucional vigente, no se hace cargo del efecto que tendrá el retiro de ahorros en las propias pensiones¹.

EFFECTOS DEL PRIMER Y EVENTUAL SEGUNDO RETIRO

De acuerdo al último informe de la Superintendencia de Pensiones (al 6 de noviembre) relativo al primero retiro de fondos aprobado, un poco más de 10.000.000 de afiliados solicitaron retirar fondos. Ello corresponde al 91% del total de afiliados al sistema al 30 de junio pasado que mantenían fondos en sus cuentas, solicitando hasta el momento el retiro de US\$ 18.200 millones. Un 20% de los afiliados ya ha retirado el 100% de sus fondos ahorrados durante su vida laboral activa. Dado que el retiro puede solicitarse durante todo un año, potencialmente esta cifra podría elevarse a un 25%. Es decir, luego del primer retiro uno de cada cuatro afiliados quedaría sin fondos en sus cuentas para financiar su jubilación.

En caso de concretarse un segundo retiro en los términos propuestos en la reforma constitucional, potencialmente un 35% de los afiliados al sistema podrían retirar el 100% de lo ahorrado, quedándose sin fondos para su jubilación. De acuerdo a estimaciones preliminares, un segundo retiro de fondos podría implicar una caída en los ahorros acumulados en el sistema del orden de los US\$ 16.000 millones, lo que sumado al potencial estimado para el retiro ya aprobado (cerca de US\$ 18.000 millones), se traduciría en una caída del total de fondos acumulados del orden de los US\$ 35.000 millones, aproximadamente el 20% del total de fondos acumulados a mediados de este año. Si bien los ahorros previsionales en su conjunto podrían tener una caída del orden del 20%, a nivel individual el impacto en los ahorros acumulados es mucho mayor. Así, en promedio, con la aprobación de un segundo retiro, el retiro promedio de los afiliados al sistema de pensiones de ahorro en cuentas personales sería de un 56%. Es decir, en promedio los afiliados sólo quedarán con el 44% de sus fondos a junio de este año. De estos, un 35% del total de afiliados terminaría sin fondos ahorrados en sus cuentas personales y sólo un 2% retiraría menos del 10% de su saldo.

A su vez, se estima que luego del primer retiro, cerca de 8,2 millones quedarían con ahorros en sus cuentas. De estos, un 57% (cerca de 4,7 millones) corresponde a personas que se encuentran cotizando en el sistema, lo que implica que mantienen un empleo formal. El 43% restante (aproximadamente 3,5 millones) corresponden a afiliados no cotizantes. Es decir, la mayoría de los que podrían acceder a retirar fondos desde sus ahorros previsionales corresponden a personas que han mantenido en mayor o menor medida sus ingresos.

EN PROMEDIO LOS AFILIADOS PODRÁN RETIRAR EL 56% DE LOS FONDOS ACUMULADOS

Tabla N° 1: % de retiro según lo ahorrado a junio de 2020 (considera 1er y eventual 2do retiro)

% de retiro	Total afiliados con fondos previo al 1er retiro	% en relación al total de afiliados
100%	3.831.808	35%
80%-100%	751.946	7%
60%-80%	589.220	5%
40%-60%	489.761	4%
20%-40%	1.648.617	15%
10%-20%	3.374.596	31%
bajo 10%	244.720	2%
Total	10.930.668	100%

Fuente: LyD con información de la Superintendencia de Pensiones a junio del 2020.

Al igual que el primer retiro, éste también sería libre del pago de impuestos, lo que profundiza la regresividad de la medida, ya que favorece principalmente a quienes hoy perciben rentas altas. La exención de pago de impuestos por el primer retiro se estima en una menor recaudación del orden de los US\$ 2.120 millones, mientras que para el segundo se calcula en US\$ 1.080 millones. En total, la menor recaudación de impuestos por US\$ 3.200 millones de ambos retiros, corresponde a aproximadamente un 94% del total pagado por el Estado a las familias de menores ingresos del país en el marco del Ingreso Familiar de Emergencia que fue pagado entre los meses de mayo y octubre a 3.000.000 de hogaresⁱⁱ.

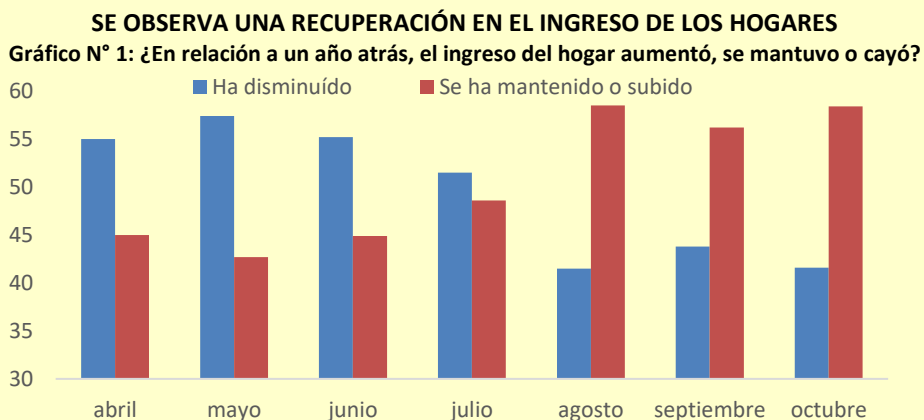
JUSTIFICACIÓN DEL SEGUNDO RETIRO

En términos generales se ha argumentado que permitir un segundo retiro de fondos ahorrados para la vejez, aun cuando muchos coincidan que es una mala política pública por el efecto que tendrá en las pensiones actuales y futuras, se justifica ya que permite allegar recursos a las familias que hasta octubre eran beneficiarias del Ingreso Familia de Emergencia.

Pero lamentablemente durante la discusión de esta reforma constitucional nunca se ha evaluado si efectivamente con un nuevo retiro de los fondos de pensiones realmente se apoya a los sectores que se dice querer apoyar. Mas bien la evidencia indica que ello no será así. De los casi tres millones de hogares que recibieron

ingresos desde el Ingreso Familiar de Emergencia, el 58% correspondieron a hogares sin ingresos formales, lo que nos lleva a suponer que no tienen recursos ahorrados en sus cuentas de ahorro previsionales y/o, de haber tenido el saldo acumulado, más bien era bajo y son parte de los 2.700.000 afiliados que podrán retirar el 100% de sus fondos acumulados en el primer retiro. En consecuencia, respecto de los hogares que formaban parte del programa Ingreso Familiar de Emergencia, este segundo retiro de fondos no les entregará nuevos recursos. Asimismo, argumentar que ello se justifica como consecuencia de la caída de los ingresos de los hogares durante estos meses de pandemia, resulta contradictorio con que el retiro se permita a todos los afiliados y no sólo a los que han tenido una caída en sus ingresos en esos meses.

Tampoco se puede obviar que nuestra economía en los últimos meses ha mostrado signos de recuperación. Así, la tasa de ocupación se encuentra en un 46,8%, luego de haber registrado en el mes de julio la tasa más baja (42,3%). Si bien aún no ha vuelto a los niveles pre-pandemia (levemente superior a 58% a fines del año pasado) no se puede desconocer que la situación de empleo en nuestro país ha mejoradoⁱⁱⁱ. Asimismo, en cuanto a la situación de ingresos de los hogares, también se observa una recuperación. De acuerdo a la última información disponible, el 58% de los hogares indica que en octubre han mantenido o bien aumentado sus ingresos en relación a un año atrás. Un 42% indica que se han reducido, lo que refleja una mejoría en relación al mes de mayo cuando el 57% de hogares indicaban una caída en sus ingresos. Si bien aún un porcentaje alto de hogares enfrentan una caída de sus ingresos en relación a un año atrás, sus ingresos se han venido recuperando (ver Gráfico N°1).



Fuente: Estudio Longitudinal Empleo Covid-19, Universidad Católica de Chile

En consecuencia, la aprobación de sucesivos retiros de fondos desde las cuentas previsionales pareciera más bien tener relación con avanzar en una agenda populista, que además pone en entredicho el sistema de pensiones chileno, que no allega recursos a quienes se busca apoyar y que no se hace cargo de los efectos que tendrá en nuestro sistema de pensiones.

NUESTRO FUTURO SISTEMA DE PENSIONES

En la medida que se retiren fondos ahorrados para destinos distintos al pago de pensiones, resultará cada día más difícil evaluar nuestro sistema de pensiones en relación a las pensiones pagadas. En términos generales, los sistemas de pensiones en el mundo se evalúan en relación con la tasa de reemplazo que entrega. En la medida que disminuyan los fondos ahorrados, también caerá la tasa de reemplazo y por ende las pensiones que a futuro se pagarán dependerán en menor cuantía de los fondos ahorrados. Así, las pensiones a ser pagadas en el futuro dependerán cada vez más de la disponibilidad de recursos del Estado y no de lo que cada cotizante haya ahorrado.

De acuerdo a información recabada desde la Superintendencia de Pensiones, el año 2019 se pagaron en pensiones para las personas afiliadas al sistema de cuentas de ahorro personal cerca de US\$ 5.500 millones. De estos aproximadamente US\$ 920 millones fueron financiados con impuestos generales de la nación y pagados en el marco del Pilar Solidario a través del Aporte Previsional Solidario^{iv}. El resto correspondió a pensiones pagadas con recursos ahorrados por los propios jubilados. Así, un 17% corresponde a recursos financiados por impuestos generales, mientras que el 83% restante por el componente de ahorro obligatorio. A partir de los mayores recursos comprometidos cuando se modificó a comienzos de año los beneficios entregados por parte del Pilar Solidario, el componente de gasto fiscal de nuestro sistema de pensiones aumentará cada vez más. Si adicionalmente se consideran los menores recursos que estarán disponibles en las cuentas de ahorro personal, el peso del Estado en el pago de las futuras pensiones será cada vez mayor.

Así, con la aprobación del retiro de recursos de los fondos acumulados, cada vez nos estamos acercando más a un sistema de pensiones que durante las próximas décadas entregará pensiones más bien cercanas a las definidas en el Pilar Solidario y que no tendrán relación con la trayectoria de ingresos que se recibieron durante la etapa activa del trabajo que recibió en el mercado formal y por las cuales cotizó.

PALABRAS AL CIERRE

No existen dos opiniones respecto de los efectos negativos que tendrá un segundo retiro desde las cuentas de ahorro personales para el pago de pensiones, en el valor de las mismas, en la economía y en la credibilidad y seriedad de nuestro Congreso. Esta reforma constitucional no sólo vuelve a reafirmar la escasa voluntad política de respetar nuestra institucionalidad al proceder vía reformas a la Constitución que no hacen sino eludir su mandato, sino que también instala la peor versión del populismo parlamentario, una en la cual se impulsan reformas extremadamente populares, pero que no se hacen cargo de sus efectos, así como tampoco con cargo a qué recursos se financiarán las nuevas obligaciones que a partir de ello se generan.

Sin duda que la pandemia ha tenido un fuerte impacto en nuestra economía y en los ingresos de los hogares en nuestro país. Pero para ello, en cada momento se deben evaluar e impulsar medidas que efectivamente permitan apoyar a aquellos sectores que lo necesitan, con programas financiados con recursos públicos y no con cargo a las pensiones actuales y futuras. Cabe recordar que en el Fondo de Cesantía se encuentran empozados del orden de US\$ 11.400 millones US\$ 7.900 millones en cuentas individuales y US\$ 3.500 en el fondo solidario. Son dichos recursos los que, en este contexto, debieran destinarse a apoyar a los hogares que han tenido una baja en sus ingresos.

ⁱ Si bien pone algunas restricciones a quienes pueden retirar fondos desde sus cuentas de ahorro, estas son más bien menores y se mantiene casi en su totalidad el carácter de universal propuesto por el parlamento. Asimismo, si bien en el proyecto presentado por el Gobierno se establece una fórmula para reintegrar los fondos a partir de futuras cotizaciones adicionales, en la práctica ello sólo será posible para quienes coticen en el sistema.

ⁱⁱ Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

ⁱⁱⁱ Fuente: Estudio Longitudinal Empleo Covid-19, Universidad Católica de Chile.

^{iv} El total de recursos pagados en el marco del Pilar Solidario para el año 2019 fue aproximadamente US\$ 2.100 millones, de los cuales US\$ 920 millones fueron en beneficio de afiliados que cuentan con recursos ahorrados en sus cuentas personales. Los restantes US\$ 1.180 corresponden a recursos pagados en el marco de la Pensión Básica Solidaria para quienes no están afiliados al actual sistema de pensiones y para quienes están recibiendo pensiones desde nuestro antiguo sistema de reparto y que son complementadas por el Aporte Previsional Solidario.