

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#2027  
Edición

# MIRADA POLITICA

JULIO  
2020

RETIRO DE FONDOS PREVISIONALES

PELIGROSA Y REGRESIVA MEDIDA



Foto: radio.uchile.cl

## **I. INTRODUCCIÓN**

En las últimas semanas, han surgido voces —de distintas tendencias políticas— que sugieren abrir la posibilidad de retirar un porcentaje de los fondos de pensiones para atender las necesidades derivadas de la crisis económica producida por la pandemia del COVID-19, en especial de la llamada clase media, que no se ha visto beneficiada de todas las medidas de protección social ya aprobadas y en curso. Dichas propuestas han confluído en una serie de proyectos de Reforma Constitucional (para evitar que sea declarada su inadmisibilidad, por ser materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República) presentados a tramitación en el Congreso Nacional.

A continuación, se hará un análisis de por qué autorizar el retiro de fondos es negativo, además de comentar los aspectos más relevantes de las mociones presentadas.

## **II. LAS MOCIONES**

Actualmente, hay en tramitación 4 mociones parlamentarias, que modifican la Constitución Política de la República. Los aspectos que ellas contienen son:

- Autorización de retiro de fondos, ya sea en un porcentaje de los fondos acumulados, o en un monto determinado. Algunas mociones plantean que la facultad sea permanente, otras por una sola vez, con ocasión de la pandemia.
- Reintegro de los fondos, ya sea con cargo al afiliado, al Estado (bono de reconocimiento) o a las AFP (creación de un fondo de reintegro con el 2% de cada fondo sujeto a administración).

### III. ASPECTOS FORMALES DE LAS MOCIONES

Estas mociones son presentadas como Reforma Constitucional debido a que previamente fueron declarados como inadmisibles proyectos de ley de igual tenor. No obstante ser una Reforma Constitucional, toda iniciativa que irroque gasto público (en cuanto obliga al Estado a emitir un título de deuda para reponer los fondos retirados del ahorro previsional) es igualmente inadmisibile por cuanto no cumple con lo preceptuado por el inciso cuarto del artículo 67 de la Constitución Política de la República, que señala que **“No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto”**, ni con lo señalado por el artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que expresa que **“Los fundamentos de los proyectos deberán acompañarse en el mismo documento en que se presenten, conjuntamente con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto”**. Ello en relación al inciso final del artículo 15 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que señala **“En ningún caso se admitirá a tramitación un proyecto que proponga conjuntamente normas de ley y de reforma constitucional, o que no cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 12, 13 y 14 de esta ley”**.

Asimismo, las Reformas Constitucionales deben ser armónicas con las demás normas contenidas en la Carta Fundamental. Esta iniciativa no solo irroga gasto fiscal, sino que también hace modificaciones en materia de seguridad social, ambas materias en las cuales la iniciativa exclusiva la tiene el Presidente de la República.

Por otra parte, el obligar a los accionistas de las Administradoras de Fondos de Pensiones a reintegrar, a título gratuito, los retiros efectuados por los afiliados atenta directamente contra el derecho de propiedad establecido en el artículo 19 número 24 de la Constitución Política. Ello constituye una expropiación del patrimonio de dichos accionistas, lo cual está prohibido por nuestra Carta Fundamental, a menos que haya una indemnización por parte del Estado. Además, esto genera barreras de entrada altísimas para la creación de nuevas AFP (limitando la competencia) y pone a Chile en una delicadísima situación en cuanto a la atracción de inversiones. En primer lugar, las AFP podrían concurrir al CIADI solicitando que el Estado las indemnice por la expropiación que se realiza de su patrimonio. En segundo lugar, al establecerse un cambio tan radical en las reglas del juego, Chile deja de ser un país confiable para la inversión, afectando la llegada de capitales a Chile y, por ende, afectando la generación de empleos formales con buenos salarios.

## IV. ASPECTOS SUSTANTIVOS DE POR QUÉ NO SE DEBEN RETIRAR FONDOS

**1. Imposibilidad de retirar fondos como principio.** Debemos recordar que todos los sistemas de seguridad social son de cotización obligatoria y los fondos ahorrados cumplen con la finalidad de pagar la pensión. De no ser así, no tendría sentido su existencia, y se permitiría a las personas ahorrar por su cuenta. Para el ahorro personal existen muchos instrumentos financieros. La existencia de los sistemas previsionales cobra relevancia debido a la tendencia natural del ser humano de privilegiar el consumo presente por sobre el ahorro futuro. De no existir un sistema de pensiones, el Estado deberá cargar con la suficiencia en la vejez de un altísimo número de adultos mayores, haciendo inviable la acción del Estado, ante la falta de recursos.

No obstante lo anterior, esta prohibición no es un principio inviolable del sistema, sino que simplemente busca otorgar verdadera seguridad social a los trabajadores, destinando los montos acumulados a una finalidad específica: pagar una pensión. A continuación, dos situaciones específicas en las cuales se permite el retiro anticipado de los fondos.

**a) Excedente de libre disposición.** La legislación actual permite que quienes hayan cotizado al menos 10 años y tengan una tasa de reemplazo superior al 70%, pueden retirar la parte de sus fondos que excedan ese 70% de reemplazo. El monto final de la pensión no puede ser inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (cuyo monto hoy es de \$488.000.-).

**b) Retiro de fondos acumulados después de la edad legal de jubilación.** El proyecto de ley de Reforma Previsional, en tramitación en el Senado, contempla una norma que, con la finalidad de incentivar el retraso de la edad de jubilación, permite retirar el 50% de los fondos acumulados con posterioridad a dicha edad legal de jubilación.

Es así como el tema no es vedado, y la actual normativa autoriza a retirar parte de los fondos, **siempre que ello**

**no impacte en la pensión que se recibe y no obligue al Estado a un mayor gasto.** Ello reafirma el derecho de propiedad que se tiene sobre los fondos (situación que no ocurre en el sistema de reparto), pero de forma responsable: Que el retiro no implique un impacto en la calidad de vida e ingresos de los jubilados. Es por ello que las proposiciones para retirar fondos para el pago de deudas o para solventar gastos o la baja de ingresos por la crisis sanitaria y económica no cumplen con esa primicia.

**2. Regresividad e inutilidad de la medida.** Hasta el año 2018, en Chile solo tenían ahorros acumulados para la pensión los trabajadores dependientes y aquellos independientes que cotizaban voluntariamente, que no superaban el 7% de estos. Desde hace dos años, gradualmente, se incorpora a los trabajadores independientes a honorarios a la obligación de cotizar para la pensión. Ello implica que quienes tienen recursos en su cuenta de capitalización individual son, en su gran mayoría, trabajadores dependientes, quienes —si se han visto perjudicados en esta pandemia— han podido recurrir al Seguro de Cesantía. Es decir, el mundo independiente —cuya necesidad es mayor en este momento— no recibe beneficio alguno de aprobarse esta norma. Asimismo, quienes más recursos tienen en su cuenta son aquellos trabajadores que han participado del mercado formal por más tiempo. Bien se sabe que las lagunas previsionales de los cotizantes chilenos son altísimas, lo que da cuenta de que, aun cuando se permita el retiro de los fondos, ello no alcanzará a cubrir las necesidades básicas de gran parte de los trabajadores, por lo que se incurre en un gran daño a la pensión para retirar un monto que no soluciona los problemas que hoy vive la clase media. De ello da cuenta un reciente estudio de la Superintendencia de Pensiones, que señala que cerca del 40% de los cotizantes (2.178.160 personas) tienen \$5 millones o menos en su cuenta.

SALDO DE LA CUENTA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL (miles de pesos)	A.F.P.							TOTAL
	CAPITAL	CUPRUM	HABITAT	MODELO	PLANVITAL	PROVIDA	UNO	
CERO	4	4	1.292	11.092	26.534	87	557	39.570
+0 - 5	3	0	26	146	98	7	296	576
+5 - 10	11	0	13	292	112	9	542	979
+10 - 20	25	1	27	782	397	63	1.450	2.745
+20 - 50	170	3	84	4.861	2.711	321	6.745	14.895
+50 - 100	531	17	183	12.836	8.261	1.093	9.593	32.514
+100 - 200	1.632	47	646	36.672	19.728	3.219	9.933	71.877
+200 - 500	6.763	289	3.459	133.686	64.063	14.885	3.485	226.630
+500 - 1000	14.163	853	9.092	123.130	148.918	33.917	731	330.804
+1000 - 2000	35.035	2.933	27.095	150.170	197.539	78.427	301	491.500
+2000 - 3000	40.697	4.360	35.998	128.493	75.457	85.178	211	370.394
+3000 - 4000	44.559	5.078	42.259	98.570	35.371	88.923	162	314.922
+4000 - 5000	45.821	5.964	46.653	68.623	24.040	89.541	112	280.754
+5000 - 7000	85.807	13.172	93.230	85.640	33.824	160.437	214	472.324
+7000 - 10000	103.673	21.568	121.140	69.999	32.896	186.673	216	536.165
+10000 - 15000	123.776	37.673	154.194	61.600	30.699	211.949	228	620.119
+15000 - 20000	86.541	36.426	112.053	34.788	15.720	137.180	116	422.824
+20000 - 30000	110.107	67.541	150.972	32.139	14.808	151.385	139	527.091
+30000 - 40000	61.896	55.112	89.447	13.657	6.195	70.805	67	297.179
+40000 - 50000	35.614	37.891	53.753	6.744	2.762	35.331	45	172.140
+50000 - 60000	21.850	26.360	33.772	3.576	1.396	19.492	21	106.467
+60000 - 80000	24.163	35.125	38.671	3.360	1.185	18.820	29	121.353
+80000 - 100000	12.433	20.944	20.782	1.374	402	8.396	14	64.345
+100000	17.348	30.052	32.987	1.150	257	9.382	14	91.190
<b>TOTAL</b>	<b>872.622</b>	<b>401.413</b>	<b>1.067.828</b>	<b>1.083.380</b>	<b>743.373</b>	<b>1.405.520</b>	<b>35.221</b>	<b>5.609.357</b>

Foto: Superintendencia de pensiones

Respecto a la densidad de cotizaciones (elemento esencial para una mayor acumulación de fondos), durante 2019 las cifras fueron:

**Mujeres:**

- 50% cotizó menos de 10 años.
- 73% cotizó menos de 20 años.
- 90% cotizó menos de 30 años.

**Hombres:**

- 25% cotizó menos de 10 años.
- 45% cotizó menos de 20 años.
- 70% cotizó menos de 30 años.

La medida no solo es regresiva en cuanto solo beneficia a los trabajadores formales, que por regla general gozan de mejores condiciones laborales y salariales que los trabajadores independientes, sino que también porque, al establecerse que el Estado devuelva los fondos retirados, el Fisco está financiando con la misma cantidad de recursos a personas que lo necesitan y a personas que no lo necesitan. A modo de ejemplo, un profesional joven, de 30 años, puede tener la misma cantidad de fondos ahorrados que una persona de 50 años que ha cotizado por el sueldo mínimo durante toda su trayectoria laboral. Así, tendrán derecho al mismo beneficio, cuando las necesidades de este último son mucho mayores. En caso de que se establezca devolución por parte de las Administradoras, es igualmente regresivo, dado que la mayor parte de los recursos se destinará a quienes tienen más fondos en su cuenta individual.

**3. Baja en pensión final.** Si bien las distintas normas establecen ya sea un bono de reconocimiento o un fondo de reintegro para evitar una reducción en el ahorro previsional del trabajador, igualmente implica una rebaja en la pensión final. En primer lugar, se debe considerar que en la actualidad el Estado se puede endeudar a UF+0% y entregar beneficios inmediatos para los trabajadores que no se hayan visto beneficiados con las medidas ya adoptadas, o que ellas sean insuficientes. En segundo lugar, el establecer una rentabilidad de UF+4% es inferior a las rentabilidades que garantiza el sistema. En cuanto al reintegro, la rentabilidad es UF+0%. La rentabilidad promedio del Fondo C es de más de UF+5%. Esa diferencia de rentabilidad marca una diferencia mayúscula al momento de definir la pensión final.

Asimismo, se debe considerar que en la vejez las personas no cuentan con posibilidad de generar ingresos, o dichas posibilidades son más bien escasas, a diferencia de la etapa actual, en la que pueden generarlos en el corto plazo. Ello es muy relevante, porque el efecto de la crisis económica es transitorio, mientras que el efecto de reducir las pensiones es permanente.

Además, esta normativa pone mayor presión financiera al Estado, en cuanto a que deberá destinar más recursos al Pilar Solidario, considerando que habrá pensiones más bajas que las actuales (que ya son bajas).

**4. Afectación del mercado de capitales.** El autorizarse el retiro de un monto importante de los fondos de pensiones a los cotizantes en un corto plazo genera un efecto devastador para el mercado financiero, donde los principales perjudicados serían los cotizantes. En primer lugar, el valor de las cuotas bajaría, toda vez que las Administradoras se verían en la obligación de vender rápidamente muchísimos papeles, lo que baja el precio de venta y el precio de los activos que no se venden. Así, al bajar el valor bursátil de las empresas, baja también el valor de los propios fondos de pensiones. Asimismo, el mercado reaccionaría de una manera insospechada,

corriendo el riesgo de grandes fluctuaciones en el precio del dólar, entre otros.

**5. Caso Perú.** Nuestros vecinos tienen un largo historial en materia de retiro de fondos previsionales, con lamentables consecuencias. Perú autorizó el retiro de hasta el 95% de los fondos previsionales, y de quienes lo hicieron, en menos de tres años el 40% ya se había gastado todo, quedando sin recursos para su jubilación. Además, los gastos no fueron en necesidades básicas o pago de deudas hipotecarias (para lo cual fue pensado), sino en bienes de consumo como viajes y tecnología. Ello da cuenta de que el retiro de fondos, además de generar una afectación irreparable para la pensión, no implica un buen uso de esos recursos. En una esfera distinta, luego de que el Gobierno colombiano redujera el IVA para incentivar el comercio durante la pandemia, los centros comerciales se vieron abarrotados de personas comprando televisores de último modelo, lo que da cuenta de la mala utilización de estos recursos.

**6. Argumentos contradictorios de la oposición.** Parte importante de la oposición, al tramitarse el proyecto de ley de protección del empleo, que permitía suspender contratos de trabajo y pagarse el salario (o parte de él) a través del seguro de cesantía, y así evitar la desvinculación con ocasión de la pandemia, señaló que esta medida significaba que los trabajadores debían paliar con sus recursos los efectos de la crisis. Sin embargo, al realizar esta propuesta, si bien están haciendo lo mismo (en el sentido de que los trabajadores con sus recursos puedan atender los efectos de la crisis), nada dicen al respecto. Es más, están profundamente equivocados, pues el Seguro de cesantía se creó con el único efecto de poder apoyar a los trabajadores en momentos de cesantía (la suspensión del contrato equivale a ello, pero de forma temporal), por lo que su utilización es correcta, mientras que el ahorro previsional se crea con la única finalidad de pagar pensiones, no de responder a periodos de cesantía de los trabajadores.

## V. CONCLUSIONES

En primer lugar, es particularmente llamativo que quienes lideran la posición de retirar fondos de los ahorros previsionales son parlamentarios que proponen derogar el sistema previsional vigente, y reemplazarlo por uno —de reparto— que no contempla el derecho de propiedad sobre los fondos, por lo que no parece congruente que estos parlamentarios muestren tal nivel de preocupación por garantizar el derecho de propiedad sobre los fondos de pensiones. Es más, si hacemos historia respecto al funcionamiento del sistema de reparto en Chile, recordaremos que quienes no cumplían al menos 15 años de cotizaciones (al día de hoy, no más del 50% de los afiliados al sistema de capitalización individual), no tenían derecho a pensión, perdiendo todo lo acumulado en los años de cotización. No debemos olvidar que, al final del día, solo el sistema de capitalización individual entrega a los trabajadores la propiedad sobre los fondos aportados.

Así, más parece que los ideólogos de la propuesta de retirar fondos previsionales tienen una intencionalidad muy diferente a la de otorgar beneficios a la clase media (beneficio muy popular, por lo demás), sino que más bien buscan que si se aprueba la norma, generar un colapso del sistema (por las dificultades de venta de las acciones y la posterior reducción de las pensiones) o si se rechaza, dar cuenta a la ciudadanía de que no existiría un derecho de propiedad sobre los fondos.

Más allá de los defectos propios de cada proyecto (regresividad del bono de reconocimiento, bajo aporte a las personas producto de la baja cotización, expropiación, etc) otorgar la posibilidad de retirar fondos previsionales genera el riesgo de desmantelar el sistema (efecto buscado por algunos), además de entregarle un gran peso al Estado, que indefectiblemente deberá hacerse cargo de quienes no tengan como vivir por haber hecho mal uso de los fondos retirados. Así ocurrió en Perú, donde gran parte de las personas que retiraron sus fondos previsionales ya se los gastaron o tomaron

malas decisiones de inversión. Frente a ello, la OCDE ha señalado claramente que el objetivo de un sistema de pensiones es y debe ser el proporcionar un flujo regular de ingresos a las personas jubiladas y el retirar los ahorros previsionales precisamente va en contra de dicha disposición.

Relevante es señalar también que esta propuesta rompe con el acuerdo firmado hace pocas semanas para un Plan de Emergencia Económica, por cuanto esta medida no está incluida en dicho plan, y se pretende hacer uso de recursos públicos no contemplados para atenderla. Ya se ha hecho costumbre, tanto en el Poder Legislativo (mociones inconstitucionales) como en el Poder Judicial (fallos contrarios a la ley) el incumplimiento de las normas que los rigen, y parece ser que dichos incumplimientos se extienden también a los acuerdos que se firman. Si la oposición no cumplió nunca con el Acuerdo del 15 de noviembre, en cuanto a garantizar la paz, ahora también desconoce el reciente acuerdo económico, pero esta vez, más grave, con el apoyo de un sector del oficialismo.

Es evidente que se debe configurar un apoyo más decidido a la clase media. Pero ello debe estar dentro del marco de los US\$12.000 millones acordados en el Plan de Emergencia, y no debe ser a costa de las pensiones de los trabajadores. El Estado, en su rol subsidiario, tiene el deber de atender las carencias producidas por esta crisis.

Solicitar el retiro de los fondos previsionales, solo desviste un santo para vestir a otro, y más que solucionar un problema, lo agrava. Por ende, se debe ser extremadamente responsable al momento de abordar estas materias, y no caer en facilismos ni populismos. Las pensiones ya son bajas en Chile, por varios motivos (tasa de cotización, densidad de cotizaciones, edad de jubilación, entre otros), y esta iniciativa va en el sentido contrario a los esfuerzos que se están haciendo para mejorarlas.



Capullo 2240, Providencia.

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman