



NOTAS DE PENSIONES

NRO. 48 - SEPTIEMBRE 2020

EL RETIRO DE FONDOS DE PENSIONES POR COVID-19

INTRODUCCIÓN:

En consideración a la duración de la pandemia y su fuerte impacto sobre los ingresos de los trabajadores, Perú y más recientemente Chile, permitieron a los afiliados retirar una parte de sus ahorros pensionales. En los demás países latinoamericanos con sistema de capitalización individual, con la sola excepción de Uruguay, hay iniciativas parlamentarias para permitir a los trabajadores retirar una parte de sus ahorros para pensiones. De la misma manera, se ha permitido el retiro parcial de Fondos de Pensiones en sistemas de capitalización obligatorios o voluntarios en otras partes del mundo, tales como Australia, Estados Unidos, India e Islandia. Ante esta realidad, se considera importante analizar esta alternativa y sus impactos.

LAS RAZONES QUE DESACONSEJAN PERMITIR EL RETIRO DE LOS FONDOS DE PENSIONES:

La razón principal es que los ahorros pensionales son para un objetivo único y exclusivo, el cual es proteger con recursos económicos (pensión) al trabajador y su familia, cuando éste deje de trabajar (jubile). El utilizar dichos ahorros para otros fines, por muy loables que éstos

sean, como en este caso, implican un incumplimiento del objetivo para el cual se establecieron. Hay que tener presente que, en todas partes del mundo, los sistemas de pensiones tienen un componente obligatorio, ya que, debido a la existencia de un sesgo conductual hacia el consumo presente, la mayoría de las personas no ahorrarían o ahorrarían significativamente menos de lo necesario para asegurar su bienestar económico durante su vejez.

Otra razón que hace desaconsejable el retiro anticipado de los fondos es que ello empeorará aún más el panorama de las pensiones de los trabajadores, toda vez que antes de este tipo de reformas, en muchos países de la región ya existía un contexto en que las personas estaban viviendo cada vez más, tenían alta rotación entre el mercado formal e informal (lo que los hace tener grandes períodos sin cotizar), y tenían insuficientes tasas de cotización impuestas por normativa (la mitad de la de los países de la OCDE). De esta forma, la realidad de los países mostraba muchos signos de que el ahorro para las pensiones es insuficiente. Por ello, el retiro de fondos no hará otra cosa que agravar aún más esta situación. Además, en el caso de Chile, es un contrasentido que el Congreso haya aprobado el retiro

anticipado del 10% de los fondos de pensiones, en circunstancias que estaba simultáneamente en tramitación una ley que aumentaba las cotizaciones en seis puntos porcentuales, para aumentar las pensiones.

Además, si analizamos los casos en que está autorizado el retiro de fondos por Covid-19, en Perú de 25% de los fondos de pensiones y en Chile de 10%, se tiene que en ambos casos existe un monto mínimo de retiro, lo que puede implicar que el monto total efectivamente retirado sea un porcentaje mayor al indicado previamente o incluso el total del ahorro acumulado, con un consiguiente mayor impacto en la caída de sus pensiones o incluso la pérdida de las mismas. Asimismo, en ambos países está contemplado un monto máximo, lo que hace que para los trabajadores de mayores ingresos y de edad más avanzada el monto efectivamente retirado sea un porcentaje menor al indicado previamente, con una consiguiente menor caída porcentual en el valor de sus pensiones. Por ello y porque en Chile los retiros están libres de impuesto a la renta, lo que beneficia en hasta un 40% a los afiliados de mayores rentas (sin beneficio para los afiliados de bajas rentas), algunos consideran regresivo el retiro anticipado de los fondos de pensiones, ya que genera una caída relativamente mayor en el monto de las pensiones¹ de las personas de menores ingresos.

El Cuadro 1 muestra la distribución de trabajadores chilenos según el tramo de monto de retiro solicitado (al 18 de agosto, última información publicada por la Superintendencia de Pensiones). Se aprecia que del universo total de personas que han solicitado retiro, un 19,5% tenía un saldo inferior a 35 UF (aprox. USD 1.322)², y por ende retiraron el 100% de sus saldos, impactando significativamente el monto de sus pensiones futuras. En el caso de quienes tienen un saldo de ahorro de entre 35 y 350 UF (aprox. entre USD 1.322 y USD 13.220), que son el 45,7% de todos los que retiran, efectivamente terminarán sacando un porcentaje de dinero máximo que es mayor al 10% de su fondo, afectándose comparativamente más que quienes tienen saldos de entre 350 y 1500 UF (aprox. entre USD 13.220 y USD 56.656: en este caso el máximo efectivo que pueden retirar es el 10% de su fondo) y que quienes tienen saldos superiores a 1500 UF (USD 56.656; en este caso lo máximo que pueden retirar es inferior al 10% de su saldo). Se debe hacer notar que estas cifras se irán modificando en el tiempo, ya que hay plazo de un año para los trabajadores para solicitar su retiro. Según el balance de la Superintendencia de Pensiones al 25 de agosto, un total de 9,3 millones de chilenos han solicitado retirar fondos desde sus cuentas de capitalización individual obligatoria, lo que equivale al 85% del total de afiliados del sistema de pensiones. De ese total, el 86% ha recibido los recursos solicitados, los que superan USD 10.842 millones.

¹ Se debe destacar que en el caso de Chile, esto no es sistema solidario de pensiones, verán aumentado el APS que necesariamente cierto, ya que los afiliados de menores reciben del Estado.
² Se utiliza el valor del dólar observado al 30/07/2020: 759.

Cuadro 1
N° personas, según tramo de monto de retiro solicitado
Al 18 de agosto de 2020

Saldo y monto de retiro		Personas	
Saldo en AFP	Tramo de retiro	Número	%
Menor a 35 UF	100% Saldo	1.684.257	19,5%
Entre 35-350 UF	35 UF: >10% Saldo	3.941.903	45,7%
Entre 350-1500 UF	10% Saldo	2.480.664	28,7%
Más de 1500 UF	150 UF: <10% Saldo	481.725	5,6%
Sin información de saldo	-	44.569	0,5%
Total		8.633.118	100%

Fuente: Base de datos proporcionada por las AFP en el marco de la Ley 21.248.

En el caso peruano, al 31 de julio (última información disponible), a raíz de la contingencia del Covid-19, un total de 4,95 millones de afiliados (65% del total) hicieron un retiro de sus cuentas de capitalización individual por un monto acumulado de PEN 24.264 millones (aprox. USD 6.870 millones)³.

Otro aspecto relevante es que el retiro anticipado de los fondos de pensiones no se focaliza en los trabajadores que más requieren ayuda por la pérdida de ingresos, ya que un porcentaje menor de

los fondos de pensiones pertenecen a trabajadores informales, que son los que han sido más fuertemente golpeados en sus ingresos por la pandemia. Y este tema no es menor en los países latinoamericanos, donde como se aprecia en el Cuadro 2, en la mayoría predomina el empleo informal y por ende existe un muy bajo porcentaje de trabajadores que efectivamente cotizan (en promedio, solo un 36% de la PEA en la región, el 64% restante está en la informalidad y en su mayoría no cotizan).

³ Estas cifras consideran el retiro de hasta el 25% de suspensión perfecta de labores producto de la los fondos y también el retiro de hasta PEN 2.000 parapandemia. afiliados que hayan sido puestos en situación de

Cuadro 2 (cotizantes de las AFP/PEA)

País	Cotizantes	PEA (***)	(1)/(2)
	(1)	(2)	
Chile	5.609.357	9.157.728	61,30%
Colombia	6.497.534	25.159.804	25,80%
Costa Rica	1.139.247	2.492.283	45,70%
El Salvador	734.419	3.004.990	24,40%
México (*)	19.999.701	57.625.521	34,70%
Perú (**)	2.837.927	17.462.800	16,30%
Rep. Dominicana	1.813.515	5.008.937	36,20%
Uruguay	835.748	1.803.064	46,40%
Promedio ponderado			36,13%

(*) México: Dato de cotizantes a diciembre 2019.

(**) Perú: Dato de cotizantes a febrero 2020.

(***) PEA: año 2019 o última información disponible. Se utilizan fuentes de información locales de cada país.

Fuente: FIAP.

Es por lo anterior que a muchos especialistas no les llamó la atención que, en Chile, cuando se entregó el retiro anticipado de fondos, las ventas de TV y otros artículos electrónicos e incluso automóviles crecieron fuertemente, ratificando la falta de focalización de la medida.

Por último, y no por eso menos importante, existe el temor de que al abrir por primera vez la puerta al retiro anticipado de fondos por una causa realmente extraordinaria, ésta no pueda posteriormente cerrarse y, se autoricen nuevos retiros por diferentes causas, desnaturalizando el objetivo de los ahorros pensionales o incluso eliminándolos. Basta analizar la experiencia peruana sobre el particular, donde en los últimos 5 años, se han

aprobado 2 Leyes (30.425 y 31.077) y 3 Decretos Urgencia (033, 034 y 038) autorizado el retiro anticipado de los fondos de pensiones para diversos objetivos o suspendiendo temporalmente la obligación de cotizar en la AFP. Pareciera que son significativos los dividendos políticos asociados a permitir el retiro anticipado de Fondos de Pensiones y ello explicaría la cantidad de leyes y normas que lo hacen posible, en desmedro de la situación económica de los futuros pensionados, tal vez porque este solo sea un problema en el mediano y largo plazo. Además en Chile, recientemente un grupo de Diputados ingresaron una iniciativa para hacer un segundo retiro de fondos, siguiendo el camino del Perú.

Hay otras razones que desaconsejan el retiro anticipado de fondo, tales como:

- (i) Un efecto negativo sobre el presupuesto fiscal, por aumento en los gastos del sistema solidario de pensiones y/o pensiones mínimas o asistenciales;
- (ii) Incremento en el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia, por menores saldos en las cuentas individuales;
- (iii) Un porcentaje significativo de afiliados se quedará sin fondos en sus cuentas, lo que aumentaría los riesgos políticos de reformas, porque ellas afectarían solo a una parte de la población (los otros ya no tienen ahorros);
- (iv) Efectos del menor volumen de fondos sobre el mercado de capitales, de ahorro e inversión y el crecimiento del PIB;
- (v) Impacto transitorio sobre las estructuras de inversión de los fondos de pensiones.

OTRAS CONSIDERACIONES:

Un primer aspecto a considerar es que el tema del retiro anticipado de fondos de pensiones por el Covid-19 es posible solo en los sistemas de capitalización individual, ya que los sistemas de reparto no tienen reservas acumuladas significativas. De hecho, si los montos que recauda un sistema de reparto por las contribuciones de los trabajadores se

quisieran distribuir entre los propios trabajadores, se dejaría sin pensiones a los actuales pensionados. En Perú el Sistema de Capitalización compite con un sistema de reparto (Sistema Nacional de Pensiones – SNP) y ante las acusaciones de discriminación, ya que sólo los afiliados a las AFP acceden a los retiros por el Covid-19, el propio jefe de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) afirmó hace un tiempo que bajo el actual esquema de reparto de esta entidad resulta "inviabile" devolver los fondos a quienes aportaron por menos de 20 años⁴. A su vez, el Ministerio de Economía y Finanzas se ha mostrado en contra del proyecto de ley que permitiría el retiro de los aportes al SNP, toda vez que no sería factible la devolución del dinero a los usuarios ya que no es posible devolver plata que no existe (puesto que en un sistema de reparto las contribuciones se utilizan para pagar las actuales pensiones)⁵. A pesar de la opinión de las autoridades y el gobierno, el 25 de agosto se aprobó en el Congreso peruano disponer del retiro de hasta PEN 4.300 (aprox. USD 1.185) de sus aportes a la SNP. El proyecto también da luz verde para que un grupo de afiliados (los que a los 65 años o más no hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión, es decir, 20 años de aportes) puedan acceder a la totalidad de sus contribuciones⁶.

⁴ <https://gestion.pe/economia/onp-inviable-devolucion-quienes-aportaron-20-anos-245342-noticia/?ref=gesr>

⁵ <https://gestion.pe/economia/mef-mef-tras-aprobacion-de-retiro-de-aportes-a-la-onp-no-es-posible-devolver-plata-que-no-existe-nndc-noticia/#:~:text=%E2%80%9CNo%20es%20posible%20devolver%20>

[plata%20que%20no%20existe.,conferencia%20de%20prensa%20de%20Gobierno.](https://gestion.pe/economia/onp-inviable-devolucion-quienes-aportaron-20-anos-245342-noticia/?ref=gesr)

⁶ <https://elcomercio.pe/respuestas/quien/retiro-onp-segun-lo-aprobado-en-el-congreso-quienes-pueden-acceder-al-100-de-sus-aportes-onp-oficina-de-normalizacion-previsional-sistema-nacional-de-pensiones-decreto-ley-19990-congreso-de-la-republica-revlti-noticia/?ref=ecr>

Claramente, de prosperar esta iniciativa, se pondría en grave riesgo el pago de las pensiones, toda vez que se necesitaría un mayor financiamiento por parte del Tesoro Público. Ante este panorama, uno de los primeros en manifestarse en contra fue el presidente del Consejo de Ministros, quien adelantó que el Gobierno Peruano la normativa aprobada en el Congreso. Quien también opinó en contra de lo aprobado por el Congreso fue el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que dijo que la devolución de los aportes al SNP afectará la capacidad del Ejecutivo para atender programas sociales no contributivos, como, por ejemplo, Pensión 65.

En definitiva, el que exista en los sistemas de capitalización individual derechos de propiedad sobre los ahorros acumulados abre la posibilidad de retirar parte de los fondos en caso de emergencia, lo que es una fortaleza de estos sistemas.

La experiencia adquirida en esta pandemia nos demuestra la importancia de que los países implementen sistemas para proteger los ingresos de los trabajadores frente a las contingencias más relevantes que pueden enfrentar, como seguros de cesantía y otros esquemas para financiar otras necesidades (vivienda, educación, enfermedad, etc.), que puedan ser utilizados en primer lugar por los trabajadores en estos casos o ante una emergencia general como la actual.

En caso de que no existan estos sistemas de protección, el Estado debe apoyar a los trabajadores más necesitados. La dificultad, aparte de los importantes recursos requeridos, parece estar en la focalización, ya que no es fácil identificar y llegar efectivamente en ayuda de estos

trabajadores y sus familias, pues en su mayoría obtienen sus ingresos de trabajos informales. Los Estados deben hacer mayores esfuerzos para tener información fidedigna para saber a quién beneficiar (muchas veces hay reclamos de gente que no recibe ayuda, y otros que la reciben sin necesitarla verdaderamente). Asimismo, el Estado debe efectuar una fuerte difusión de los beneficios que está otorgando y cómo se puede acceder a ellos, en un lenguaje entendible para la población que se desea llegar.

Asimismo, se deben establecer oportuna y claramente los mecanismos con que se recuperarán los fondos de pensiones retirados anticipadamente por el Covid-19, de modo de desincentivar los retiros de las personas que no tengan necesidad de ellos. En este aspecto, las experiencias de Perú y Chile son negativas, ya que en la Ley que autorizaba el retiro no se estableció medida alguna para reintegrar los recursos retirados. Hay varios mecanismos que permitirían recuperar estos fondos cuando mejore la situación económica, tal como un aumento transitorio de la tasa de cotización, el aumento de la edad de jubilación si no se han devuelto los fondos retirados, subsidios estatales (que pueden ser focalizados en quienes se vieron más afectados) a las cotizaciones extras para recuperar el ahorro pensional.

Parece adecuado establecer adicionalmente restricciones a los retiros de fondos, por ejemplo, diferenciando aquellos trabajadores que no registran ingresos en el último tiempo de aquellos que continúan trabajando, de modo de focalizar su uso. Asimismo, en el caso de Chile, donde las pensiones están afectas a impuestos y las cotizaciones están

exentas de impuestos, los retiros anticipados no deberían ser libre de impuestos, ya que ello representa un incentivo inconveniente para los que los trabajadores de altas rentas materialicen retiros anticipados, aunque no tengan necesidad, por la exención tributaria (incluso podrían acceder además a un beneficio tributario adicional si el retiro anticipado lo depositan en una cuenta de ahorro previsional voluntario-APV).

Una última consideración respecto de los retiros anticipados de fondos de pensiones es el positivo impacto que han tenido sobre la imagen de las AFP y del sistema de capitalización individual. En el caso de Chile, un estudio realizado periódicamente por la empresa CADEM mostró que en este último tiempo la fracción de encuestados que confía en las AFP se duplicó. Asimismo, el estudio de otra empresa especializada, CRITERIA, muestra un aumento importante en el rechazo a la nacionalización (expropiación) de los Fondos de Pensiones (desde un 52% en julio a 63% en agosto), un crecimiento en el conocimiento de que los fondos de pensiones pertenecen a los trabajadores (desde un 59% a un 70%) y una marcada reducción de la idea de que una parte del aumento en la cotización (que actualmente se está estudiando en el Congreso) sea destinado a un fondo colectivo de ahorro (desde 42% a 31%), opinando un 83% de los encuestados que las pensiones deben ser financiados a través de ahorros previsionales individuales más la ayuda del Estado.

No obstante la mejoría en la imagen del sistema previsional, que tiene origen entre otros aspectos, en un mayor conocimiento del sistema, una buena

experiencia del funcionamiento eficiente de las Administradoras de Fondos de Pensiones en la entrega masiva de fondos y la constatación de que los fondos son efectivamente de su propiedad, desde FIAP reiteramos la inconveniencia de una medida que para solucionar un problema de corto plazo, termine afectando gravemente el objetivo de estos ahorros, que es financiar pensiones. Las Administradoras de Fondos de Pensiones tienen un compromiso con la solvencia y buen funcionamiento del sistema. Por ello, aunque el retiro haya producido un mejoramiento circunstancial de su imagen, las Administradoras reiteran su rechazo a este tipo de medidas. Ciertamente a las Administradoras de Fondos de Pensiones les interesa el mejoramiento de su imagen, pero a través de cumplir adecuadamente el objetivo para el que fue creado el sistema.

CONCLUSIONES:

De acuerdo a lo expuesto, queda en evidencia que si bien el retiro de fondos puede generar un alivio financiero de corto plazo, existe una serie de razones que lo desaconsejan:

- Los ahorros pensionales son para un único objetivo, el cual es proteger con recursos económicos a los trabajadores y a sus familias durante la vejez, etapa de mayor vulnerabilidad económica en la vida. El utilizar dichos ahorros para otros fines, por muy loables que éstos sean, como en este caso, implican un incumplimiento del objetivo para el cual se establecieron.
- Los países de la región ya muestran debilidades serias en la generación de

ahorro para la pensión. Esto se encuentra dado principalmente por el envejecimiento poblacional, los altos niveles de informalidad y las bajas tasas de cotización. El retiro de fondos en este caso vendría entonces solamente a agravar un problema que ya existía, es decir, el bajo monto de las pensiones.

- El efecto sobre el monto de las pensiones será proporcionalmente mayor en los trabajadores de menores ingresos, por lo que esta sería una política regresiva.
- A todo lo anterior, se suma la posibilidad de que abrir la puerta por primera vez al retiro anticipado de fondos por una causa extraordinaria,

lleve a una serie de retiros que terminen con la destrucción de todos los ahorros pensionales, como está ocurriendo en el Perú.

Es por esto que los ahorros previsionales no deben pensarse como una alternativa para obtener recursos en el corto plazo y si se considerara su retiro por una situación excepcional, debiera ser sólo en última instancia, tal como sugieren organizaciones como la OECD. Además, de realizarse, el retiro se debe acotar y focalizar para llegar a las personas que realmente lo necesitan. De la misma manera, el retiro debe estar acompañado con mecanismos claros y explícitos para recuperar los fondos retirados.