

AGOSTO  
2021

## INFORME CIEDESS

N° 11

# RETIROS EXCEPCIONALES DE FONDOS DE PENSIONES: ESTIMACIÓN DEL IMPACTO EN EL GASTO DEL PILAR SOLIDARIO

## 1. ANTECEDENTES

En el marco de los efectos sociales y económicos derivados del COVID-19, hace más de un año se tramitó una reforma constitucional que permitió a los afiliados del sistema de pensiones hacer un retiro excepcional del 10% de sus fondos previsionales con el objetivo de mitigar la necesidad de ingresos urgentes en el contexto de la pandemia. Así fue como el jueves 23 de julio de 2020 el Congreso aprobó el proyecto de reforma constitucional que permitió el retiro extraordinario de fondos de pensiones de las cuentas de capitalización individual, cuya promulgación fue informada por el Ejecutivo y derivó en la publicación el 30 de julio de dicho año de la Ley N° 21.248, más conocida como “primer retiro excepcional de fondos de pensiones” (proceso que terminó el pasado 31 de julio de 2021), sentando precedentes para recurrir al ahorro previsional en caso de surgir nuevas situaciones excepcionales.

Efectivamente, siguiendo la misma lógica de dicha reforma, el 10 de diciembre de 2020 se publicó la Ley N° 21.295, mientras que el 28 de abril de 2021 se publicó la Ley N° 21.330, estableciendo el segundo y tercer retiro excepcional de fondos de pensiones respectivamente.

Respecto del alcance de estas reformas, todas tienen un carácter universal, permitiendo que todas las personas que poseen saldos en sus cuentas de capitalización individual (activos o pensionados), puedan hacer retiro de la totalidad o parte de sus fondos previsionales; alcanzando a un total aproximado de 12 millones de personas en el caso del primer y segundo retiro, mientras que en el caso del tercer retiro alcanzan a 12,6 al incluir a los pensionados bajo la modalidad de renta vitalicia.

Cabe destacar que, durante el trámite legislativo de todas estas reformas, el Congreso ha omitido sostenidamente el amplio consenso técnico que existe en torno al impacto negativo que tienen estas medidas sobre las pensiones futuras de los afiliados del sistema; además de otros efectos indeseados sobre el mercado financiero local y el impacto en el gasto fiscal producto de la mayor demanda de recursos del Pilar Solidario. Gracias a la intervención del Banco Central, las distorsiones sobre el mercado financiero fueron parcialmente mitigadas, donde los efectos de largo plazo recién se están observando.

El análisis de este documento se focaliza precisamente en el impacto de largo plazo que tendrán los retiros excepcionales de fondos sobre el gasto del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Asimismo, producto de la falta de acuerdo político, estallido social y pandemia, ha quedado postergada la reforma previsional, retomándose en estos días la idea de aprobar una “Ley Corta” de pensiones que amplíe la cobertura del Pilar Solidario al 80% de la población más vulnerable, considerando el impacto que han tenido los retiros de fondos en las pensiones de las personas, dejando excluido de la cobertura del SPS a un grupo importante de la población que se encuentra marginalmente según los actuales requisitos de acceso.

## 2. RESULTADOS: IMPACTO DE LOS RETIROS EXCEPCIONALES DE FONDOS SOBRE EL GASTO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

La siguiente sección muestra el impacto fiscal de los retiros excepcionales de fondos de pensiones sobre el SPS, asociados principalmente a la menor pensión futura que tendrán los afiliados activos, generando un mayor gasto del Pilar Solidario. En segunda instancia, se estima el potencial impacto de la eventual ampliación del SPS hasta el 80% de la población más vulnerable.

### 2.1. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LOS RETIROS EXCEPCIONALES DE FONDOS SOBRE EL GASTO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

Si una persona realiza el retiro de una parte o totalidad de sus fondos, y no existe una reposición posterior de dicho dinero en su cuenta, esto se traducirá en una disminución en el monto de su pensión autofinanciada al momento de su retiro. La magnitud de la baja en la pensión dependerá de la edad que la persona tenga al momento en que se produzca cada retiro y del monto de este, lo cual determina el saldo que permanece en su cuenta para financiar su pensión.

A su vez, desde la perspectiva del SPS, si bien el número de beneficiarios permanecería acotado a la cobertura establecida, existirían dos efectos destacados, ambos asociados a un incremento del gasto público:

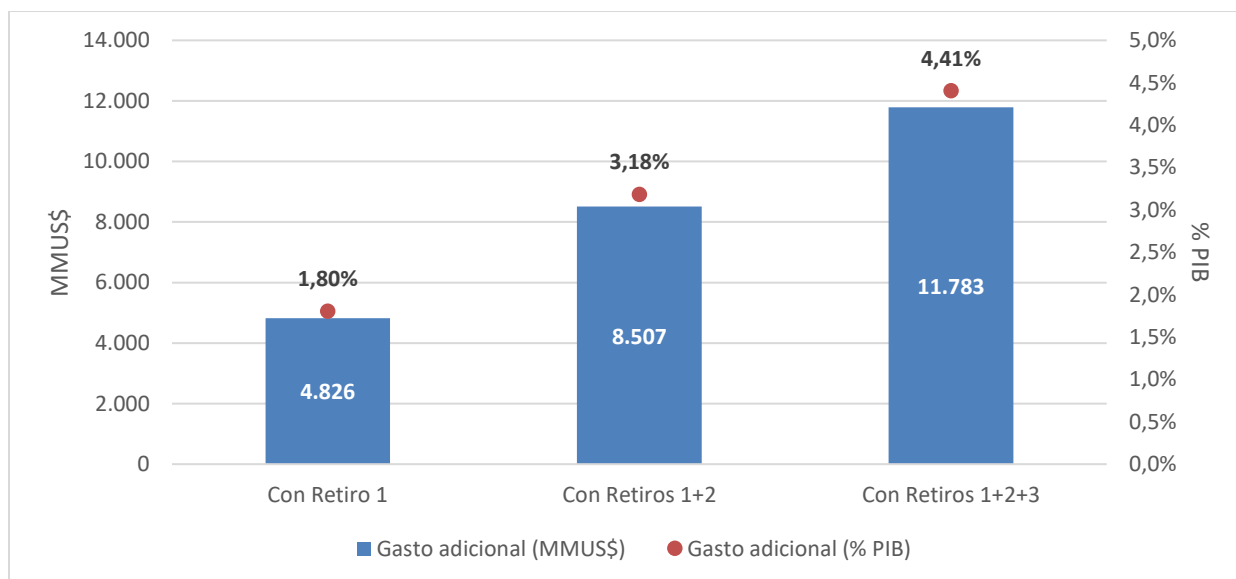
- 1) Un cambio en la composición de los beneficiarios: el retiro de fondos podría dejar sin saldo a las personas, por lo que (en el extremo) existiría un segmento de beneficiarios que pasaría de recibir una PBS en lugar de un APS, siendo mayor el monto de la primera; y
- 2) Un complemento solidario más alto para quienes aún poseen saldo: el retiro de fondos generaría saldos acumulados menores, por lo que el monto del complemento solidario asociado al APS sería mayor.

Adicionalmente, se tiene que los retiros generan una mayor presión para el Pilar Solidario, asociado a quienes por no cumplir los requisitos de focalización y monto de pensión autofinanciada (sobre la PMAS) quedan excluidos.

Según lo anterior, se muestra en el Gráfico N° 1, se estima que el gasto adicional del SPS por efecto del primer retiro excepcional de fondos de pensiones ascendería a US\$ 4.826 millones (1,80% del PIB), incrementándose a US\$ 8.507 millones (3,18% del PIB) al incorporar el segundo retiro y finalmente a US\$ 11.783 millones (4,41% del PIB) con la combinación de los tres retiros.

Un gasto marginal decreciente en cada retiro es coincidente con esta política. En efecto, dado el diseño de los retiros, los afiliados más vulnerables (caracterizados por poseer menores saldos) retirarían una proporción más alta de sus saldos con el primer retiro, afectando en mayor medida los saldos proyectados a la respectiva edad de retiro. Lo anterior, además de mostrar el efecto regresivo de esta medida, explica que el primer retiro genera un gasto adicional más elevado para el SPS (US\$ 4.826 millones), decayendo con los retiros posteriores (gasto marginal de US\$ 3.682 sumando el segundo retiro y US\$ 3.276 millones al adicionar el tercero).

**Gráfico N° 1: Estimación del gasto adicional del SPS por efecto de los retiros de fondos**



Fuentes: Subsecretaría de Previsión Social, Superintendencia de Pensiones, INE, Banco Central, CEPAL.  
Elaboración CIEDESS.

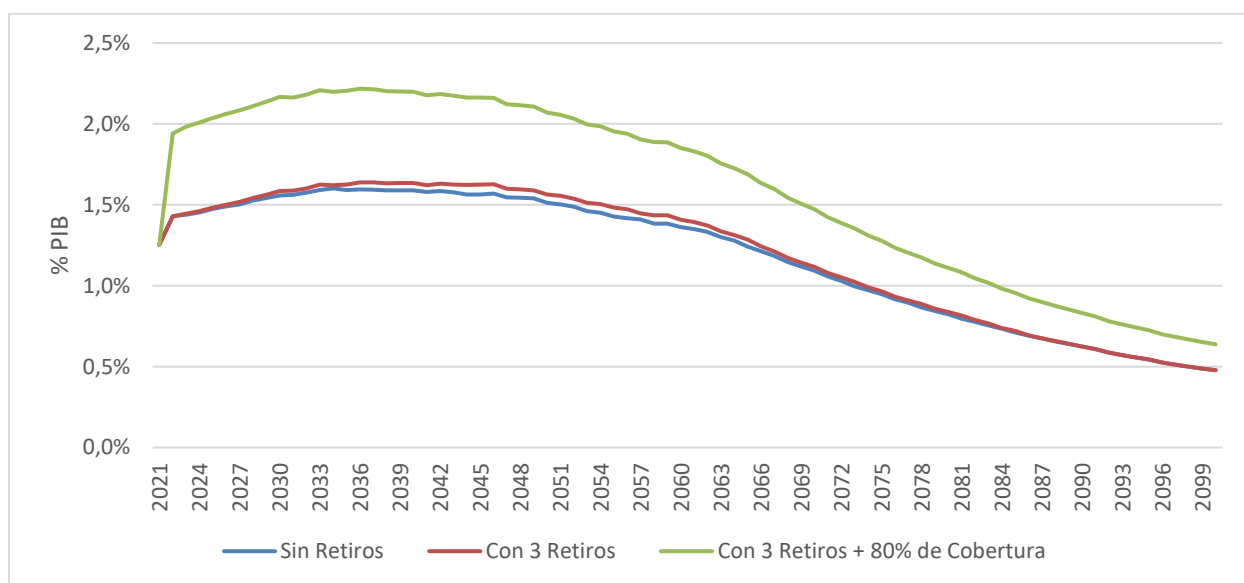
## 2.2. ESTIMACIÓN DE LOS IMPACTOS DE UNA EVENTUAL AMPLIACIÓN DE COBERTURA AL 80% Y LOS RETIROS EXCEPCIONALES DE FONDOS SOBRE EL GASTO DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

La discusión legislativa en torno a una reforma previsional lleva años en el Congreso, postergando la ayuda a millones de pensionados. Sin embargo, según las últimas discusiones sobre el tema, ha cobrado mayor fuerza la posibilidad de una nueva “ley corta” orientada a ampliar la cobertura del Pilar Solidario. Específicamente lo que se intenta es pasar del actual 60% a un 80% de cobertura. De esta forma, se proyecta el gasto fiscal asociado a dicha medida, asumiendo su aplicación a partir del año 2022.

Esta medida cobra mayor relevancia considerando el impacto de los retiros sobre los saldos de los afiliados, especialmente, aquellos más próximos al retiro. De dicho segmento, preocupa el caso de quienes quedan sin saldo, ya que de no continuar cotizando y no cumplan con los requisitos de acceso al SPS, quedarían sin pensión.

Según las estimaciones presentadas en el Gráfico N° 2, respecto del escenario con los tres retiros excepcionales de fondos, se estima que el costo adicional de extender la cobertura del SPS al 80% más vulnerable de la población ascendería al 0,51% del PIB en 2022 (pasando del 1,43% del PIB al 1,94% del PIB), mientras que en 2035 llegaría al 0,58% del PIB (pasando del 1,63% del PIB al 2,20% del PIB).

**Gráfico N° 2: Estimación del gasto del SPS al ampliar la cobertura al 80%**



Fuentes: Subsecretaría de Previsión Social, Superintendencia de Pensiones, INE, Banco Central, CEPAL.  
Elaboración CIEDESS.

## 3. CONCLUSIONES

Los retiros de fondos han sido una mala medida, con efectos contrarios a los objetivos planteados para la tan necesaria y postergada reforma de pensiones, que mejore las pensiones de las personas. En los términos que se han planteado los retiros, y considerando la existencia de políticas públicas como el Ingreso Familiar de Emergencia, se ha visto desvirtuada la lógica del ahorro de largo plazo, lo que sumado a la inexistencia de propuestas que compensen de alguna forma los montos retirados, tiene como efecto inevitable generar menores pensiones futuras y actuales (para aquellos pensionados que han realizado retiros de sus fondos previsionales), agudizando aún más el problema de las bajas pensiones.

Entendiendo el sentido de urgencia, el apoyo a las familias debería hacerse mediante políticas contingentes y de corto plazo, con financiamiento público; privilegiando transferencias directas y

focalizadas a quienes más lo necesitan, generando menos distorsiones y efectos indeseados. Esta estrategia habría cobrado mayor relevancia en las medidas del Ejecutivo en el último período.

Destaca la discrepancia entre la posición política y el mundo técnico en torno a los retiros de fondos. La popularidad de estas medidas habría sido un factor determinante en la aprobación de cada una de estas reformas, omitiendo señales de recuperación de la economía y lo regresivo que resultan ser los retiros (beneficia principalmente a afiliados de mayores ingresos, ya que poseen saldos más altos). Sin embargo, esta irresponsabilidad en torno a no considerar los potenciales impactos, tanto en el mercado financiero como en el gasto fiscal, se han evidenciado con fuerza últimamente con la caída de los Fondos más conservadores.

Conforme a lo anterior, los retiros impactaron negativamente a los fondos más conservadores por medio de la incertidumbre política generada en cada proceso y los montos que han debido liquidar las AFP para dar cumplimiento a las solicitudes (en torno a los US\$ 21.000 millones en el primer retiro, US\$ 17.000 millones en el segundo y US\$ 13.000 millones en el tercero, estos dos últimos aún en curso).

A su vez, se proyecta una presión adicional derivada del mayor gasto del Pilar Solidario en el largo plazo. Se estima que el gasto adicional del SPS por efecto del primer retiro excepcional de fondos de pensiones ascendería a US\$ 4.826 millones (1,80% del PIB), incrementándose a US\$ 11.783 millones (4,41% del PIB) con la combinación de los tres retiros, superando el gasto total asociado al IFE Universal (medida que tendría un costo fiscal en torno a los US\$ 10.000 millones), para el horizonte proyectado.

Asimismo, es de cuidado el impacto negativo en los ahorros de los afiliados, ya que las opciones voluntarias de reposición de los fondos serían muy poco utilizadas, siendo usadas principalmente por segmentos de ingresos más altos. Según la última información disponible, en torno a cuatro millones de afiliados se habría quedado sin saldo por efecto de los retiros, siendo preocupante el caso de quienes están próximos al retiro o son pensionados, ya que de no ser beneficiarios del Pilar Solidario quedarían sin pensión.

Al respecto, destaca el último debate legislativo en torno a la reforma al sistema de pensiones, concentrándose en ampliar la cobertura del SPS hasta el 80% más vulnerable, estimándose que el costo adicional de dicha medida ascendería al 0,51% del PIB en 2022 (pasando del 1,43% del PIB al 1,94% del PIB), mientras que en 2035 llegaría al 0,58% del PIB (pasando del 1,63% del PIB al 2,20% del PIB).