

NOTAS DE
POLÍTICA PÚBLICA
Nº1



AUTOPRÉSTAMOS EN EL SISTEMA DE PENSIONES

ANÁLISIS AL PROYECTO DE LEY DE REFORMA PREVISIONAL

Paula Benavides, Patricio Domínguez, Eduardo Engel,
Andrea Repetto, Marcia Salinas

10 DE ABRIL DE 2023

ÍNDICE

A. Antecedentes	3
B. Características del autopréstamo propuesto en el proyecto de ley de reforma previsional	4
C. Experiencia comparada sobre acceso anticipado a los ahorros de pensión	5
D. Análisis de la propuesta	12
E. Conclusiones	15

A. ANTECEDENTES

El miércoles 22 de marzo la Sala de la Cámara de Diputados rechazó el proyecto de reforma constitucional que proponía el autopréstamo de fondos previsionales, originado en tres mociones parlamentarias. Por su parte, el proyecto de reforma previsional del Ejecutivo, que se encuentra en primer trámite constitucional, contempla una opción de autopréstamos con recursos de los fondos de pensiones, que si bien es más acotada que la iniciativa rechazada, mantiene vigente la discusión sobre esta materia.

Adicionalmente, durante el presente mes se podrá volver a debatir en el Congreso un nuevo retiro de fondos de pensiones, ya que se cumple un año desde que se rechazó la idea de legislar respecto al quinto retiro.

En ese escenario, la presente nota de política pública busca aportar en el análisis de las propuestas de retiro anticipado de ahorros previsionales, promover una toma de decisiones basada en evidencia técnica y contribuir a mejorar el debate de política pública.

B. CARACTERÍSTICAS DEL AUTOPRÉSTAMO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY DE REFORMA PREVISIONAL

1. El proyecto de ley de reforma previsional, presentado al Congreso Nacional el 7 de noviembre de 2022, propone establecer al interior del pilar contributivo del sistema de pensiones la posibilidad de que los afiliados activos efectúen retiros desde los fondos previsionales con carácter de préstamos reembolsables. Esta opción se habilita para las personas que estén a cinco años o más de la edad de pensión¹.
2. El afiliado podría solicitar hasta un 5% del saldo acumulado por cotizaciones obligatorias de capitalización individual², con un máximo acotado de 30 UF. Este préstamo podría solicitarse más de una vez, por el mismo monto, en la medida que se haya reembolsado por completo el préstamo anterior. La solicitud del préstamo se hará frente al Administrador Previsional Autónomo (APA).
3. La propuesta permite el autopréstamo a cualquier tipo de afiliado activo, esto es, afiliados dependientes, independientes y voluntarios; sin embargo, solo se hace cargo de la operatoria del reembolso en el caso de los dependientes, estableciendo que el empleador efectuará el pago de las cuotas junto con las cotizaciones obligatorias. Para el caso de los trabajadores independientes y voluntarios sería entonces una norma de la Superintendencia de Pensiones, establecida en el articulado, la que fije el mecanismo de devolución.
4. El proyecto de ley señala que las cuotas de reembolso del autopréstamo corresponderán al 2% de las remuneraciones y rentas imposables. Esto implica que un afiliado cotizante de ingreso promedio³ que pida el monto máximo del préstamo, podría amortizarlo por completo en poco más de cuatro años, mientras que uno que cotice por el salario mínimo tardaría cerca de diez.
5. El proyecto también establece algunas circunstancias en que los autopréstamos no se reembolsarán. Estas dicen relación con las personas que se pensionan por vejez o vejez anticipada y mantienen un préstamo vigente, en cuyo caso la pensión se calcula con el saldo de la cuenta individual, no correspondiendo el cobro de la deuda. En el caso de las personas que se invaliden o fallezcan y estén cubiertos por el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), el proyecto establece que en el cálculo del aporte adicional que deben enterar las compañías de seguros, se considerará el saldo que la persona hubiese tenido de haber pagado el autopréstamo; es decir, la deuda afectará al afiliado o a sus beneficiarios de pensión y no a las compañías de seguros. Respecto de los afiliados no cubiertos por el SIS, se depende que tampoco se amortizará la deuda que mantengan por autopréstamo una vez ocurrido el siniestro.

¹ Artículo 85 del proyecto de ley que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica (Boletín N° 15480-13).

² Proveniente del 10% de la remuneración y renta imponible, porcentaje que se incrementa a un 10,5% a partir de la vigencia del proyecto de ley.

³ El ingreso promedio de los cotizantes al sistema de pensiones, al 30 de septiembre de 2022, fue de \$1.030.277, según se señala en la Ficha Estadística Previsional N° 120 de la Superintendencia de Pensiones.

C. EXPERIENCIA COMPARADA SOBRE ACCESO ANTICIPADO A LOS AHORROS DE PENSIÓN

En esta sección se revisa la incorporación de elementos de liquidez en los sistemas previsionales en la experiencia comparada, tanto en la **modalidad de retiros anticipados** desde los ahorros de pensión como de **préstamos reembolsables**. Se revisa también la opinión de organismos internacionales sobre esta materia y se detallan las disposiciones vigentes en tres países que responden a diversas condiciones de acceso temprano a los recursos previsionales.

1. Un primer aspecto que destaca en el análisis de la práctica internacional es que **la opción de retiros anticipados de ahorros previsionales se dispone fundamentalmente en el pilar voluntario de los sistemas de pensiones, que en general cuentan con otras pensiones contributivas o no contributivas de amplia cobertura y con mayores tasas de reemplazo que en el sistema chileno**⁴. Existen pocas excepciones en las que se permite retiros anticipados desde los fondos obligatorios⁵, como el caso de México donde la ley permite retiros parciales del saldo de la cuenta individual obligatoria (AFORE) solo por matrimonio y desempleo⁶; Suiza respecto de la adquisición de vivienda (esquema de pensión ocupacional obligatorio⁷) y el caso de Australia que se detalla en el Recuadro 1.

⁴ De acuerdo al informe Pensions at a Glance 2021 de la OECD, la tasa de reemplazo promedio bruta de los esquemas obligatorios, para un trabajador con ingreso promedio y una carrera completa, es de 31,3% en Australia, 61,2% en México y 44,1% en Suiza. Para Chile se reporta una tasa de reemplazo de 31,2% en dicho informe. Si se consideran las tasas de reemplazo para trabajadores que ganan la mitad de los ingresos promedio, las diferencias con respecto al sistema chileno aumentan (62,7% en Australia; 80,9% en México; 53,1% en Suiza, y 41,9% en Chile).² Proveniente del 10% de la remuneración y renta imponible, porcentaje que se incrementa a un 10,5% a partir de la vigencia del proyecto de ley.

⁵ En el informe de la OECD (2021), Working Party on Private Pensions, Structure of the pay-out phase in retirement savings arrangements, se indica que solo en 8 de 35 países analizados se permiten los retiros anticipados o se otorgan préstamos a partir de los ahorros obligatorios (Australia, Costa Rica, Chile, Estonia, Islandia, Israel, México y Suiza).

⁶ <https://www.gob.mx/consar/articulos/retiros-parciales-97089>

⁷ La pensión ocupacional constituye el segundo pilar del sistema de pensiones suizo, de capitalización y financiado con aportes de trabajadores y empleadores. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/assurances-sociales/bv/grundlagen-und-gesetze/grundlagen/wohneigentumsfoerderung.html>

RECUADRO 1:

RETIROS ANTICIPADOS DE AHORROS EN EL SISTEMA DE JUBILACIÓN DE AUSTRALIA (SUPERANNUATION)⁸

En el segundo pilar del sistema de pensiones australiano (de capitalización y contribución definida), se autoriza el acceso temprano a los ahorros obligatorios de pensión en circunstancias limitadas, relacionadas con gastos específicos. También se permite el retiro de ahorros voluntarios para la compra de una vivienda.

Motivos compasivos: Consideran la necesidad de dinero para los siguientes gastos asociados al trabajador o sus dependientes: i) tratamiento médico y transporte médico, ii) cuidados paliativos, iii) pago de un préstamo hipotecario o tasas municipales para no perder la casa, iv) modificación del hogar o vehículo para adaptarse a una discapacidad grave del trabajador o dependientes y v) gastos asociados con la muerte, funeral o entierro de un dependiente. La cantidad que se puede retirar se limita a lo que es razonablemente necesario para cubrir el gasto y es tributable.

Graves dificultades financieras: Es posible el retiro si se cumplen las siguientes condiciones: i) haber recibido pagos elegibles de apoyo a los ingresos del gobierno, de forma continua durante al menos 26 semanas y ii) no poder cubrir los gastos de manutención familiares inmediatos y razonables. La cantidad mínima que se puede retirar es de mil dólares australianos y la cantidad máxima es de 10 mil dólares australianos. Si el saldo es inferior a mil dólares, se puede retirar todo el saldo después de impuestos. Solo se puede hacer un retiro cada 12 meses. El retiro paga impuestos a menos que la persona tenga más de 60 años.

Condición médica terminal: Se entiende que existe una condición médica terminal si se cumplen las siguientes condiciones: i) dos médicos registrados certifican la condición con probabilidad de muerte dentro de 24 meses, ii) al menos uno de los médicos registrados es un especialista que ejerce en un área relacionada con la enfermedad y iii) la solicitud se efectúa dentro del período de 24 meses. La pensión se paga como una suma global, libre de impuestos.

Incapacidad temporal: Opera en caso de incapacidad para trabajar temporalmente o por necesidad de reducir las horas de trabajo debido a una condición médica física o mental. Esta condición permite acceder a los beneficios del seguro vinculado a la cuenta para pensión, que entrega pagos regulares durante el periodo de cese. El flujo de ingresos paga impuesto.

Incapacidad permanente: Opera en caso de condición médica física o mental permanente que impida realizar un trabajo para el que la persona se encuentra calificada. Se paga como una suma global o como pagos regulares. Para que el retiro tenga beneficio tributario, la incapacidad permanente debe estar certificada por al menos dos médicos.

Saldos bajos: Se puede acceder al saldo para pensión si la persona ha dejado de trabajar y el saldo de su cuenta es inferior a 200 dólares australianos. El retiro no está sujeto a impuesto.

Primera vivienda: Se permite un retiro de las contribuciones voluntarias, junto con las ganancias asociadas, para efectos de la compra de la primera vivienda. Se puede retirar un máximo de 15 mil dólares australianos de las contribuciones voluntarias de un año financiero, hasta un máximo de 50 mil dólares de las contribuciones de todos los años.

⁸ La [Oficina de Impuestos de Australia \(Australian Tax Office, ATO\)](#) es responsable por administrar la mayor parte de los retiros anticipados de beneficios de pensión.

2. Un aspecto adicional que caracteriza la práctica de los retiros anticipados en la experiencia comparada es el **carácter específico de las causales que los permiten**. De acuerdo a la OCDE (2021)⁹, las circunstancias más comunes bajo las cuales está autorizado el acceso anticipado a los ahorros previsionales son la compra o reparación de una vivienda, cumplimiento del límite de edad o de la duración de la membresía, invalidez, enfermedad grave, dificultad financiera, desempleo y bajos saldos para pensión. Sin embargo, en un tercio de los países analizados en el informe de la OCDE los retiros tempranos se autorizan sin ningún motivo de necesidad específica, pero esta situación se observa en los pilares de ahorro voluntario de los sistemas, entre los que se encuentra el sistema de pensiones chileno.

3. Cabe señalar que **en el caso de Chile están resueltas las principales circunstancias específicas por las que se permite el retiro de fondos en otras jurisdicciones**, ya sea al interior del sistema de pensiones (como la invalidez o las enfermedades terminales) o con instrumentos específicos (como la cesantía).

4. En un número reducido de países se permite a las personas pedir préstamos a los planes de pensiones, como otra forma de tener acceso anticipado a los ahorros¹⁰. Dicha opción implica el requisito de reembolsar los montos retirados. Esta alternativa se presenta en esquemas voluntarios de países como Canadá, para vivienda y gastos de educación¹¹, y Estados Unidos que se detalla en el Recuadro 2. El monto retirado a través de préstamos, en ambos casos, no está sujeto a retención de impuestos cumpliendo determinados requisitos. Cabe señalar que en estos dos países las tasas de reemplazo de los sistemas de pensiones obligatorios y voluntarios integrados, son muy superiores a las que se observan en Chile¹².

⁹ OECD (2021), Working Party on Private Pensions, Structure of the pay-out phase in retirement savings arrangements.

¹⁰ Según se reporta en OECD (2021).

¹¹ Personal registered retirement savings plans (RRSP).

¹² De acuerdo al informe Pensions at a Glance 2021 de la OECD, la tasa de reemplazo promedio bruta de los esquemas obligatorios y voluntarios, para un trabajador con ingreso promedio y una carrera completa, es de 63,3% en Canadá y de 81,3% en Estados Unidos.

RECUADRO 2: PRÉSTAMOS Y RETIROS ANTICIPADOS DE AHORROS EN LOS FONDOS 401(K) DE ESTADOS UNIDOS

Los planes 401(k) pueden permitir a los participantes pedir dinero prestado del plan de jubilación (con reembolso) y hacer retiros anticipados (sin reembolso) debido a dificultades financieras graves, según se indica a continuación.¹³

Préstamos: Los planes de jubilación pueden ofrecer préstamos a los participantes, pero el patrocinador del plan no está obligado a incluirlos. El monto máximo que un participante puede pedir prestado de su plan es el 50% del saldo de su cuenta con derechos adquiridos o 50 mil dólares, lo que sea menor. Una excepción a este límite es si el 50% del saldo de la cuenta es inferior a 10 mil dólares; en tal caso, el participante puede pedir prestado hasta 10 mil dólares. Los planes no están obligados a incluir esta excepción. Por lo general, el trabajador debe pagar el préstamo dentro de cinco años y debe realizar los pagos al menos trimestralmente. La ley establece una excepción al requisito de cinco años si el trabajador usa el préstamo para comprar una residencia principal. El préstamo no está sujeto a impuestos si cumple con las reglas y el pago ocurre a tiempo.¹⁴

Necesidad financiera inmediata y grave: Muchos planes 401(k) permiten que los empleados hagan retiros debido a serias necesidades financieras inmediatas. En este caso el retiro anticipado se limita a la cantidad necesaria para satisfacer la necesidad financiera. La determinación de la existencia de una necesidad económica inmediata y fuerte y de la cantidad que permita satisfacer la necesidad, debe hacerse de acuerdo con los estándares no discriminatorios y objetivos establecidos en el plan. Se considera que un retiro se debe a una necesidad financiera inmediata y grave del trabajador, cuando se realiza para cubrir: i) gastos por atención médica incurridos por el trabajador, su cónyuge o cualquier dependiente del trabajador, ii) costos directamente relacionados con la compra de una residencia principal para el trabajador (excluyendo pagos de hipoteca), iii) pago de matrícula, cuotas educativas relacionadas y gastos de alojamiento y comida, para los próximos 12 meses de educación postsecundaria para el trabajador, su cónyuge, hijos o dependientes del trabajador, iv) pagos necesarios para evitar el desalojo del trabajador de su residencia principal, v) gastos de funeral y vi) ciertos gastos relacionados con la reparación de daños a la residencia principal del trabajador por hechos fortuitos. Los retiros antes de que el participante cumpla 65 años o la edad normal de jubilación del plan, si es anterior, pueden resultar en un impuesto del 10% del monto retirado.¹⁵

¹³ <https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/401k-resource-guide-plan-sponsors-general-distribution-rules>

¹⁴ <https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-participant-employee/retirement-topics-loans>

¹⁵ <https://www.irs.gov/retirement-plans/plan-sponsor/401k-resource-guide-plan-sponsors-general-distribution-rules#hardship-distributions>

5. Otro esquema de capitalización individual en el que se permite el acceso temprano a los ahorros previsionales (retiros sin reembolso), es el **Kiwisaver de Nueva Zelanda; en este caso se trata de ahorro voluntario pero del tipo enrolamiento automático**¹⁶. En este esquema se establecen causales específicas como el acceso a la primera vivienda, residencia en el extranjero (no Australia), dificultades financieras y motivos de salud, según se detalla en el Recuadro 3.

RECUADRO 3:

RETIROS ANTICIPADOS DE AHORROS EN KIWISAVER DE NUEVA ZELANDA

El esquema Kiwisaver de Nueva Zelanda permite obtener los ahorros de jubilación en forma anticipada en los siguientes casos¹⁷:

Primera vivienda: Exige tres años en el sistema. Permite retirar las contribuciones del trabajador, del empleador, del gobierno y su rentabilidad. Exige dejar mil dólares neozelandeses en la cuenta personal.

Traslado al extranjero: Permite retirar la mayor parte de los ahorros de la cuenta (con excepción de las contribuciones del gobierno), en caso de haber vivido en el extranjero durante un año (no en Australia).

Dificultades financieras significativas: En este caso es posible retirar parte o la totalidad de las contribuciones propias y las del empleador. Para el retiro se requiere proporcionar evidencia de las dificultades financieras significativas. Estas consideran: i) no poder cumplir con los gastos mínimos de subsistencia, ii) no poder pagar la hipoteca de la casa, iii) tener que modificar la vivienda para satisfacer necesidades especiales del trabajador o de un familiar dependiente, iv) tratamiento médico para el trabajador o un familiar dependiente, v) enfermedad grave y vi) gastos funerarios de un familiar dependiente.

Motivos de salud: Se puede retirar una parte o la totalidad de los fondos de KiwiSaver por motivos de salud, que pueden ser: i) una enfermedad, lesión o discapacidad que afecta permanentemente la capacidad para trabajar o presenta un riesgo de muerte y ii) una condición congénita que acorta la vida y reduce la esperanza de vida por debajo de la edad de elegibilidad para la jubilación. Se requiere evidencia médica para respaldar la solicitud.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Cabe señalar que el proyecto de ley de reforma previsional contempla una opción de enrolamiento automático a planes de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC).

¹⁷ <https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/getting-my-kiwisaver-funds-early>

6. Organismos internacionales, como la OCDE¹⁸, el Banco Mundial¹⁹ y el BID²⁰, hacen presente los riesgos para la suficiencia de las pensiones de autorizar un acceso anticipado a los recursos. La OCDE establece que la flexibilidad para acceder a los fondos acumulados antes de la edad de jubilación debe restringirse a circunstancias excepcionales, ya que reduce los ingresos futuros para la jubilación. También se señala que puede favorecer la participación de los trabajadores con ingresos inestables y fluctuantes, pero pone en riesgo a las personas de sufrir una caída en su nivel de vida al jubilarse, por lo que debe basarse en circunstancias individuales específicas. Los organismos hacen presente el riesgo de los retiros tempranos de ahorros previsionales, especialmente en sistemas con contribuciones totales insuficientes o con un primer pilar que no ofrece un adecuado reemplazo de ingresos. Además, se señala que el acceso a los fondos de pensión debería permitirse en última instancia cuando no existen otras herramientas específicas, como el seguro de cesantía.

7. Por otro lado, los **resultados de los procesos de retiros que se permitieron en el contexto de la pandemia por COVID-19 dan cuenta de lo perjudicial que pueden ser estas medidas para el objetivo de pensión.** En particular, cabe observar los casos de Chile y Perú, donde los retiros masivos y concentrados en el tiempo tuvieron altos impactos en pensión según se observa en el Recuadro 4. A su vez, los impactos económicos de los retiros en pandemia se exacerbaron producto de su simultaneidad y masividad.

8. En el análisis de los retiros extraordinarios autorizados en pandemia, los organismos antes citados destacan también **otras consecuencias negativas, relacionadas fundamentalmente con la gestión de las carteras en el largo plazo y el impacto en el mercado de capitales.** Entre ellas:

- Materialización de pérdidas de valor de los activos de los fondos de pensión, producto de la venta en mercados a la baja.
- Problemas de gestión de liquidez para los proveedores de pensiones.
- Impacto en la estabilidad financiera.
- Menor capacidad para aprovechar las primas por liquidez en inversiones a largo plazo y, por tanto, para generar mayores rendimientos.
- Costos administrativos derivados de la verificación de las condiciones de acceso a los fondos que se retiran.

¹⁸ OECD (2019), Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

¹⁹ The World Bank Group (2019). Early Access to Pension Savings: International Experience and Lessons Learnt.

²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (2020). Acceso al ahorro obligatorio para el retiro en tiempos de COVID-19: consideraciones de política pública.

RECUADRO 4:

RETIROS EXTRAORDINARIOS DE AHORROS DE PENSIÓN EN LA PANDEMIA POR COVID-19 EN CHILE

Los tres retiros autorizados en Chile desde los fondos de capitalización individual se realizaron entre abril de 2020 y abril de 2022²¹. Un total de 10.969.179 personas realizaron al menos un retiro; de ellas un 34,5% quedaron sin saldo en sus cuentas producto de algún retiro. En total se retiraron 50 mil millones de dólares, equivalentes a un 25% del total de los fondos de pensiones (acumulados a junio 2020) y a un 18% del PIB a diciembre 2020²². Cálculos de la Superintendencia de Pensiones (SP) estiman impactos relevantes en los montos de pensión para individuos representativos, producto de los retiros de fondos autorizados en pandemia, señalando que el efecto estimado en pensión será mayor para individuos en grupos más vulnerables como mujeres y jóvenes y en afiliados con bajos ingresos, densidad de cotizaciones y ahorros acumulados. Los resultados de las estimaciones de la SP varían dependiendo del momento de la vida laboral en que se retiren los ahorros; en la tabla siguiente se muestran los resultados más adversos encontrados en el estudio:

Disminución en pensión a la edad de jubilación producto de los retiros

Individuo representativo	Mujer	Hombre
Salario mínimo	39% (retirando 20 años antes de la edad de jubilación)	26% (retirando 5 años antes de la edad de jubilación)
Salario promedio	25% (retirando 5 años antes de la edad de jubilación)	19% (retirando 5 años antes de la edad de jubilación)
Salario tope	15% (retirando 20 años antes de la edad de jubilación)	14% (retirando 20 años antes de la edad de jubilación)

Nota: Elaboración propia en base a Superintendencia de Pensiones, Documento de Trabajo N°67: Retiro de Fondos de Pensiones: Resultados y efectos.

²¹ La Ley N° 21.248 de fecha 30 de julio de 2020, permitió el primer retiro de fondos desde las cuentas de capitalización individual de cotizaciones obligatorias. Las Leyes Nos. 21.295 de diciembre de 2020 y 21.330 de abril de 2021, permitieron el segundo y tercer retiro, respectivamente. Estas leyes establecieron retiros del 10% de los fondos acumulados, con un monto máximo de retiro equivalente a 150 UF y un mínimo de 35 UF, o la totalidad de los fondos si el saldo era inferior a 35 UF. No se establecieron requisitos específicos para los retiros.

²² Superintendencia de Pensiones, Documento de Trabajo N° 67: Retiro de Fondos de Pensiones: Resultados y efectos.

D. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DEL GOBIERNO

En el análisis de una modificación al sistema de pensiones que permita el retiro anticipado de los ahorros de pensión se debe tener presente:

1. En primer lugar, que **el objetivo fundamental de los pilares contributivos de capitalización individual es otorgar pensiones que eviten una caída brusca de los ingresos al momento en que los trabajadores o trabajadoras se retiren de la vida laboral.** En ese sentido, es fundamental preservar los ahorros previsionales que constituyen la base de la futura pensión, sobre todo en escenarios de bajas tasas de cotización y baja densidad de cotizaciones.
2. Adicionalmente, se debe tener presente que **la reforma previsional recientemente presentada al Congreso busca incrementar los ahorros para pensión, por lo que resulta contradictorio permitir acceso anticipado a los fondos obligatorios a través de la figura del autopréstamo.** En particular, el aumento de la tasa de cotización a cargo del empleador es la principal medida de fortalecimiento de los ahorros de pensión que busca hacer frente a la insuficiencia del pilar contributivo del sistema previsional.
3. Desde un punto de vista conceptual este acceso temprano a los ahorros de pensión apunta a que los hogares tengan un cierto nivel de ahorro líquido para suavizar consumo. Sin embargo, **otorgar protección de ingresos a través de los ahorros para pensión, no se condice con el objetivo de largo plazo de dichos recursos.** En efecto, los fondos previsionales no constituyen ahorros líquidos, sino por el contrario, se invierten con un horizonte de largo plazo.
4. Respecto a la propuesta específica de autopréstamos incluida en el proyecto de reforma previsional, se debe tener presente que, si bien se trata de préstamos reembolsables, **la probabilidad de no devolución de estos puede ser muy alta, transformándolos más bien en retiros de fondos previsionales y afectando así las pensiones.** Lo anterior, considerando que no existen sanciones por no devolución para el trabajador y que será muy difícil cobrar esas deudas para el APA. A esto se agrega la percepción de los afiliados respecto de estar accediendo a sus propios recursos, lo cual dificulta aún más el cobro. Además, aunque la disposición propuesta señala que el pago de las cuotas de reembolso se efectuará cada mes en que el respectivo afiliado cotice, los afiliados voluntarios y los independientes que reciben rentas distintas a las establecidas en el artículo 42, N° 2°, de la Ley sobre Impuesto a la Renta, no están obligados a cotizar. Además, si bien la disposición obliga al empleador a pagar las cuotas del préstamo para los dependientes, no establece sanciones específicas para este, ni señala que las cuotas pendientes se registrarán por las normas de cobranza de cotizaciones. Tampoco se pone en la situación de término de las relaciones laborales en forma definitiva. Por último, existirá un alto incentivo para pedir el autopréstamo justo antes de cumplir 5 años o más para la edad de pensión, límite impuesto por la propuesta para poder acceder a este, en cuyo caso el eventual no pago no afectará una próxima solicitud.

5. La propuesta establece que el préstamo no devenga intereses, devolviéndose los recursos reajustados por la UF, lo que implica pérdidas esperadas de rentabilidad. Por otra parte, la medida no dispone el pago de impuestos al momento de percibir los recursos del autopréstamo, lo cual tendría un leve impacto tributario a favor de los afiliados de mayores ingresos si se considera el hecho de que los recursos podrían no devolverse.

6. Si bien la propuesta acota el autopréstamo en porcentaje del saldo y monto absoluto, también dispone la posibilidad de pedirlo varias veces y sin condiciones específicas de necesidad; esto último difiere de la experiencia comparada, como se indicó en la sección previa, tanto por tratarse del pilar obligatorio como por no existir condiciones específicas. Además, aun cuando el préstamo vigente se deba devolver para pedir uno nuevo, habrá una pérdida de rentabilidad esperada en el proceso.

7. Otro aspecto discutible de la medida son los costos operativos que puede implicar para el APA el manejo de los autopréstamos y su reembolso.

8. Existiendo beneficios del pilar solidario que sobre un cierto umbral decrecen con el monto de la pensión, la disminución de los ahorros de pensión tiene efectos en el gasto fiscal. Lo anterior producto de que el monto de los beneficios no contributivos depende de la pensión autofinanciada²³.

9. Abrir la puerta al autopréstamo en el ahorro obligatorio puede llevar a solicitudes por aumentar los montos o relajar otras condiciones establecidas en el proyecto de ley, como por ejemplo el periodo mínimo restante a la edad de pensión. En contraposición, podría pensarse que dicha medida disminuiría la presión por autorizar retiros universales de mayor envergadura y sin reembolso, como los que han tenido lugar en nuestro sistema en años recientes. Sin embargo, las eventuales necesidades que pudieran existir detrás de los retiros de fondos, deberían abordarse con las herramientas adecuadas a las necesidades específicas que se busque atender.

10. Se debe tener presente que en el sistema de pensiones ya existe la posibilidad de hacer retiros anticipados desde el pilar de ahorro voluntario, como ocurre en gran parte de los sistemas de pensiones de los países OCDE, según se observó en la sección anterior. No obstante, dichos retiros se efectúan sin restricciones respecto al motivo del retiro, lo que no es muy común en otras jurisdicciones. Además, cuando los retiros de ahorro voluntario se efectúan antes de pensionarse, están sujetos a una tasa adicional de impuesto si el trabajador utilizó el beneficio tributario al efectuar el depósito, o pierden la bonificación fiscal del 15% del ahorro en caso que no se haya utilizado el beneficio tributario al momento del depósito. El acceso a través del ahorro voluntario puede no ser suficiente para responder a la demanda por liquidez de los recursos previsionales en nuestro país, en consideración a que solo un millón y medio de personas aproximadamente posee cuentas de ahorro previsional voluntario (APV)²⁴.

²³ El monto de la PGU depende de la pensión base del beneficiario; esta última corresponde a la suma de la pensión autofinanciada más las pensiones de sobrevivencia del DL N° 3.500, las pensiones de los regímenes administrados por el IPS y las pensiones de sobrevivencia de la Ley N° 16.744. Cuando la pensión base del afiliado es menor o igual a la pensión inferior (a la fecha \$660.366), el monto del beneficio es igual al valor máximo de la PGU (a la fecha \$193.917). Cuando la pensión base es superior a la pensión inferior y menor a la pensión superior (a la fecha \$1.048.200), el monto del beneficio disminuye proporcionalmente en función de la diferencia entre la pensión base del afiliado y la pensión superior.

²⁴ Informe sobre Ahorro Previsional Voluntario a marzo 2022, Superintendencia de Pensiones.

Al contrario, de acuerdo a lo que se indica en el informe *Pensions at a glance* 2019 de la OCDE²⁵, la cobertura de los planes de pensiones voluntarios (ocupacionales o personales) supera el 40% en países como Bélgica, República Checa, Alemania, Islandia, Irlanda, Japón, Lituania, Polonia, Eslovenia y Estados Unidos. Lo señalado muestra la relevancia de establecer medidas que permitan potenciar el ahorro voluntario.

11. Una alternativa a evaluar es mantener la posibilidad de hacer retiros en el pilar voluntario, eventualmente sin castigos tributarios en caso de necesidades específicas.

12. Finalmente, otro aspecto relevante al implementar este tipo de medidas es la información que se debe entregar a los afiliados, acerca de las consecuencias e impacto de los autopréstamos en la pensión futura y, en particular, de no efectuar el reembolso de aquellos. Al respecto, los Principios Básicos de la OCDE señalan que los miembros y beneficiarios del plan deben estar informados sobre el impacto de la participación y las contribuciones del plan en los ingresos generales de jubilación y el posible uso indebido de los beneficios de jubilación (en particular en los casos asociados con pagos de sumas globales y retiro anticipado de beneficios y acumulaciones)²⁶.

²⁵ OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

²⁶ OECD (2016) *Core Principles of Private Pension Regulation: Core Principle 5. Plan design, pension benefits, disclosure, and redress*.

E. CONCLUSIONES

- 1. En la experiencia comparada se observa que la opción de mayor liquidez para los recursos previsionales de largo plazo se da fundamentalmente en los pilares de ahorro voluntario de los sistemas de pensiones,** en los que existen otras pensiones contributivas o no contributivas de amplia cobertura y en los que las tasas de reemplazo son superiores a las observadas en nuestro país.
- 2. En la propuesta contenida en el proyecto de ley de reforma previsional, se permiten retiros en la forma de préstamos reembolsables en el pilar obligatorio, acotados en monto, pero sin requisitos respecto a las causales específicas y repetidos en el tiempo, lo que en general no está en línea con la experiencia comparada.**
- 3. Se debe tener presente la alta probabilidad de que estos autopréstamos no se devuelvan, por lo que finalmente se transformen en retiros de fondos.** Algunos de los factores que influirían en ello son los siguientes: dificultades operativas para el cobro por parte del APA, establecimiento de la obligación de pago por los empleadores sin asociar sanciones específicas por no pago y dificultad para el cobro en el caso de los trabajadores o trabajadoras que no son dependientes o independientes obligados a cotizar. A lo anterior se suma la posible percepción de las personas respecto de estar accediendo a sus propios recursos, lo que dificulta aún más el cobro de los ahorros adeudados, y el alto incentivo para pedir el autopréstamo justo antes de cumplir cinco años o más para la edad de pensión.
- 4. Al riesgo de no devolución se agrega que la propuesta establece que el préstamo no devenga intereses,** devolviéndose los recursos reajustados por la UF, lo que implica pérdidas esperadas de rentabilidad.
- 5. La propuesta debilita la acumulación de ahorros previsionales los que constituyen la base de la futura pensión,** particularmente en escenarios como el chileno con bajas tasas de cotización y baja densidad de cotizaciones.
- 6. La propuesta es contradictoria con el objetivo del proyecto de ley de incrementar los ahorros para pensión.**
- 7. Un aspecto adicional a tener en cuenta al legislar retiros o autopréstamos es el riesgo político que se abre, debido a la presión por ampliar los márgenes que se establezcan.**
- 8. En síntesis, se debe considerar que los retiros anticipados de los ahorros de pensión no se condicen con los objetivos del ahorro obligatorio para pensión y ponen en riesgo la suficiencia de los beneficios del sistema de pensiones.** Por tanto, se estima que las prioridades en la reforma previsional debieran estar centradas en fortalecer el ahorro y mejorar las pensiones.
- 9. En el caso chileno, si bien se permite efectuar retiros desde el ahorro previsional voluntario antes de pensionarse, existe una penalización tributaria asociada a ello.** Una alternativa posible para flexibilizarlos es la eliminación de los castigos tributarios (sobretasa) en caso de necesidades específicas.

