



COVID-19 y APV:

Limitaciones del proyecto que propone EL RETIRO DE FONDOS

La iniciativa tiene al menos tres inconvenientes. Primero, desactiva los incentivos tributarios del pilar de ahorro voluntario que tienen como propósito mejorar las pensiones futuras. Segundo, la medida es altamente regresiva, beneficiando en mayor grado a personas de altos ingresos que ya han recibido generosos beneficios tributarios por su APV. Tercero, bajo supuestos muy conservadores, el proyecto conlleva exenciones fiscales que superarían los US\$1.200 millones si se aplicara sin restricciones de elegibilidad.

Fernando López, Doctor en Business Administration, Olin Business School, Washington University in St. Louis, EE.UU. Académico FEN- UAH.

Para enfrentar la crisis económica producida por la Pandemia del COVID-19, el 10 de junio de 2020 la Cámara de Diputados aprobó un Proyecto de Resolución¹ que exime del pago de impuestos y recargos tributarios a quienes retiren total o parcialmente sus ahorros previsionales voluntarios (APV). El proyecto, aprobado con 112 votos a favor y 8 en contra², señala al Presidente de la República que la crisis actual “afecta la empleabilidad de millones de chilenos, incluso de aquellos que en los meses pasados tenían la capacidad de ahorrar con miras a una mejor pensión. Este grupo de chilenos, comúnmente olvidado por la acción solidaria del Estado, hoy demanda de su ayuda y se encuentra a la espera de mecanismos que permitan palear la reducción de sus ingresos.”

En este artículo planteo que el proyecto tiene al menos tres inconvenientes. Primero, desactiva los incentivos tributarios del pilar de ahorro voluntario que tienen como propósito mejorar las pensiones futuras. Segundo, la medida es alta-

mente regresiva, beneficiando en mayor grado a personas de altos ingresos que ya han recibido generosos beneficios tributarios

por su APV. Tercero, bajo supuestos muy conservadores, el proyecto conlleva exenciones fiscales que superarían los US\$1.200 millones si se aplicara sin restricciones de elegibilidad. Cabe señalar que estas últimas no se traducen en un desembolso para el fisco, sino que al monto de impuesto que sería perdonado con la vigencia de la medida.

TRIBUTACIÓN DEL APV

El APV es el principal instrumento del pilar de ahorro voluntario del sistema de pensiones chileno. Su propósito es aumentar el ahorro previsional y, por esta vía, mejorar las pensiones o adelantar la edad de jubilación. Para incentivar el APV, la ley de impuesto a la renta cuenta con un esquema de incentivos tributarios que permite a las personas escoger entre dos regímenes

alternativos denominados por las letras A y B. En el Régimen A, instaurado en el año 2008, los afiliados reciben una bonificación de 15% sobre el monto ahorrado. Por ejemplo, si usted ahorra \$100, el estado le aporta \$15. El tope anual de esta bonificación es de \$300.000.

El Régimen B, instaurado en 2002, permite bajar de la renta imponible el monto ahorrado en APV con un tope de UF600 anuales. El monto de la bonificación depende del tramo de impuesto que le corresponda al contribuyente según su renta. La Tabla 1 presenta las tasas de impuesto correspondientes a la última operación renta, junto al número y porcentaje de contribuyentes en cada tramo de renta.

EL RÉGIMEN TRIBUTARIO DEL APV ES REGRESIVO

El régimen tributario del APV es regresivo porque beneficia en mayor medida a las personas de mayores ingresos. En términos generales, a diciembre de 2019, el Régimen A era convenien-

Tabla 1 Tramos de Impuesto Global Complementario (IGC)
(Cifras vigentes para la operación renta 2020 por rentas obtenidas durante 2019)

Tramo de renta líquida imponible anual		Tasa de impuesto marginal	Cantidad a rebajar	Contribuyentes en cada tramo de renta (*)	
Desde	Hasta			Número	%
\$0	\$8.038.926	Exento		7.662.589	75,0%
\$8.038.926	\$17.864.280	4%	\$321.557	1.671.628	16,4%
\$17.864.280	\$29.773.800	8%	\$1.036.128	471.811	4,6%
\$29.773.800	\$41.683.320	13,5%	\$2.673.687	175.489	1,7%
\$41.683.320	\$53.592.840	23%	\$6.633.603	88.613	0,9%
\$53.592.840	\$71.457.120	30,4%	\$10.599.473	68.599	0,7%
\$71.457.120	y más	35%	\$13.886.500	83.937	0,8%

Notas: Los datos de la tabla fueron obtenidos del SII. (*) Información correspondiente a 2018. Sin considerar diversas exenciones y sobretasas que contempla el sistema tributario chileno, la renta líquida imponible corresponde a la renta bruta menos los descuentos legales por cotizaciones previsionales obligatorias. Para ilustrar la lectura de la tabla, note que una persona con una renta líquida imponible igual a \$12.000.000 anuales (o un promedio de \$1.000.000 mensuales) pagó en 2019 un IGC equivalente a \$158.443. Este resultado se obtiene al multiplicar la renta líquida imponible (\$12.000.000) por la tasa correspondiente a dicho tramo de renta (4%) y a este resultado restarle la rebaja correspondiente a dicho tramo (\$321.557).

te para personas con una renta bruta (anterior a los descuentos previsionales) inferior a los \$4.000.000 mensuales, mientras que el Régimen B lo era para personas con rentas brutas superiores a dicho monto. En el mismo periodo, los afiliados tenían US\$7.396 millones ahorrados en APV, de los cuales un 19% estaba en el Régimen A y 81% en el Régimen B. Según datos del SII, en 2018 el Régimen A era conveniente para el 97,4% de los 10,2 millones de contribuyentes y el Régimen B para el 2,6% restante. En este contexto, la mayoría de los chilenos que según el proyecto han sido "olvidados por la acción solidaria del Estado" son personas que han percibido rentas promedio superiores a los \$4.000.000 mensuales, las cuales "los despojan de toda posibilidad de participar de los beneficios y franquicias que está entregando el Estado para enfrentar la Pandemia."

Tabla 2 Beneficio tributario APV bajo el Régimen B para quienes ahorran el tope de UF600
(Cifras vigentes para la operación renta 2020 por rentas obtenidas durante 2019)

Renta bruta promedio mensual (\$)	Bonificación Fiscal Régimen B (\$)	Bonificación fiscal sobre ahorro del bolsillo de la persona
4.000.000	2.215.845	15,0%
5.000.000	3.667.325	27,5%
6.000.000	4.901.093	40,6%
7.000.000	5.512.068	48,0%
8.000.000 y más	5.945.087	53,8%

Nota: Simulaciones elaboradas por el autor en base a la normativa vigente y datos al 31 de diciembre de 2019.

“El régimen tributario del APV es regresivo porque beneficia en mayor medida a las personas de mayores ingresos”

La Tabla 2 presenta simulaciones del beneficio tributario recibido por quienes ahorraron el tope de UF600 anuales en el Régimen B, equivalentes a \$16.985.964 en 2019. Se aprecia que una persona con una renta bruta promedio de \$4.000.000 habría recibido una bonificación de \$2.215.845, la cual representa un 15% del monto que efectivamente sale del bolsillo de quien efectúa el APV (\$16.985.964-\$2.215.845). La bonificación fiscal aumenta a \$4.901.093 para quienes reciben una renta bruta promedio de \$6.000.000 mensuales. En este caso, la bonificación es equivalente a 40% del monto que efectivamente sale del bolsillo de la persona que efectúa el APV (\$16.985.964-\$4.901.093). La bonificación máxima asciende a \$5.945.087 y la reciben personas con una renta bruta promedio superior a los \$8.000.000 mensuales. En este caso, el beneficio tributario representa un 53,8% del monto que efectivamente sale del bolsillo de la persona que efectúa el APV (\$16.985.964-\$5.945.087). Según datos a 2018 (Tabla 1), solo 0,8% de los 10,2 millones de contribuyentes declaró rentas superiores a los \$6.000.000 mensuales, correspondientes al último tramo impositivo.

RETIRO DE FONDOS DE APV

La regulación del APV permite el retiro anticipado de fondos, sin necesidad de que los afiliados expresen alguna causa o uso específico para dichos retiros. Para los ahorros bajo el Régimen A, el Estado recupera el 15% de bonificación fiscal entregada. Con el Régimen B, los contribuyentes pagan un impuesto único por retiros de APV, correspondiente a la tasa de impuesto global complementario (IGC) aplicable a la persona al momento de dicho retiro más un recargo que fluctúa entre 3% y 7% del monto retirado. El Proyecto de Resolución aprobado por los parlamentarios plantea la exención del pago de estos impuestos y recargos tributarios a quienes retiren total o parcialmente su APV. A continuación se presentan tres inconvenientes de esta medida.

INCONVENIENTE 1: EROSIONA EL ESQUEMA DE INCENTIVOS PARA EL APV

El primer problema de esta medida es que desactiva los incentivos tributarios del pilar de ahorro voluntario que tienen como propósito mejorar las pensiones futuras, siendo contraria al propósito original de promover el ahorro previsional y mejorar las pensiones futuras. En el caso del Régimen B, cuando el APV se utiliza para pagar pensiones o es retirado por una persona que cumple con los requisitos para pensionarse, el monto del retiro es considerado como renta para efectos tributarios, pero sin los cargos adicionales que rigen para trabajadores activos. En este contexto, el retiro de APV bajo la exención tributaria propuesta por los parlamentarios es atractiva para los ahorrantes porque permite evitar el pago de impuestos futuros y disponer inmediatamente del beneficio tributario descrito anteriormente. De hecho, entre varios usos, estos retiros podrían reinvertirse bajo la modalidad de APV y volver a recibir los generosos beneficios fiscales del Régimen B. Como esto es independiente de las circunstancias y eventuales necesidades de liquidez de quienes efectúen dicho retiro, lo más probable es que observemos un retiro masivo de APV, especialmente, concentrado en quienes tengan altos niveles de ahorro y accedan con mayor facilidad a la información sobre esta medida. En el caso del Régimen A, el incentivo es menor que en el Régimen B porque el pago de impuestos para los pensionados solo afecta la bonificación fiscal y la rentabilidad del APV que materializa su impacto en el largo plazo.

INCONVENIENTE 2: LA MEDIDA ES REGRESIVA, BENEFICIANDO EN MAYOR MEDIDA A PERSONAS DE ALTOS INGRESOS

Uno de los objetivos de la política tributaria es

1. Proyecto de Resolución No 1.116. Disponible aquí: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmId=6311&prmTipo=RESOLUCION>

2. Votación disponible aquí: https://www.camara.cl/legislacion/resoluciones/resolucion_votacion.aspx?prmId=6311#info-ficha

Tabla 3 Saldo APV y exención tributaria para personas con más de \$10.000.000 en APV

(Cifras vigentes para la operación renta 2020)

Saldo APV (millones de \$)	Número de personas por tramo (diciembre de 2019)	Exención tributaria mínima individual (\$)	Exención tributaria mínima agregada (millones de US\$)
10 – 15	24.207	386.000	12
15 – 20	14.235	756.000	13
20 – 30	15.047	1.220.000	23
30 – 40	8.594	2.415.000	26
40 – 50	5.405	4.200.000	28
50 – 60	4.068	6.855.000	35
60 – 80	5.229	10.206.000	67
80 – 100	3.458	17.928.000	77
Más de 100	28.469	26.220.000	933
Total	108.712		1.215

Nota: Simulaciones elaboradas por el autor en base datos del SII y la CMF. Se considera un tipo de cambio igual a \$800 por dólar estadounidense.

distribuir recursos hacia las personas más desfavorecidas. Sin embargo, este proyecto hace todo lo contrario, beneficiando en mayor medida a personas de altos ingresos. A modo de ejemplo, supongamos que esta medida se hubiese implementado en 2019 y que una persona hubiese retirado \$10.000.000 de su APV bajo el Régimen B. Recordemos que esta persona ya recibió un beneficio tributario que fluctúa entre \$2.300.000 y \$4.000.000 por este ahorro, dependiendo de su nivel de renta y las tasas impositivas del periodo que efectuó dicho ahorro. En este contexto, si la persona no tuvo otra fuente de renta en 2019, el Estado le perdonaría \$386.000 en impuestos, cifra que es inferior al beneficio tributario que ya recibió esta persona el año en que realizó dicho APV. En el caso de personas con una renta bruta promedio de \$8.000.000 mensuales, el Estado le hubiese perdonado \$4.150.000 en impuestos por retirar los \$10 millones mencionados.

INCONVENIENTE 3: EL MONTO DE LA EXENCIÓN TRIBUTARIA EXCEDERÍA LOS US\$1.200 MILLONES

A continuación se presenta una estimación conservadora del monto de la exención tributaria que hubiesen recibido personas con ahorros en el Régimen B, suponiendo que el proyecto hubiese estado vigente en 2019. Los resultados están en la Tabla 3. La primera columna presenta distintos tramos de ahorro en APV y la segunda muestra

el número de personas promedio que estuvieron en cada uno de estos tramos durante el cuarto trimestre de 2019³. La tercera columna presenta una estimación del monto de la exención tributaria que recibiría una persona que hubiese retirado la totalidad de su APV bajo la propuesta parlamentaria. Este cálculo es conservador porque considera que quien efectúa el retiro no hubiese percibido rentas tributables de otras fuentes (sueldos, honorarios, ganancias de capital, etc.) y su saldo de APV está en el límite inferior correspondiente a su tramo. Por ejemplo, una persona que retira \$50 millones de su APV y no tiene otras fuentes de renta tributables habría recibido una exención tributaria de \$6.855.000. Esta cifra se calcula sumando el impuesto global complementario más la sobretasa correspondiente al monto del retiro mencionada anteriormente. Una persona que retira \$100 millones bajo esta medida habría recibido una exención tributaria equivalente a \$26.220.000. La cuarta columna presenta el monto de exención tributaria mínima agregada que hubiese entregado el estado si todas las personas en los distintos tramos de saldo de ahorro en APV hubiesen retirado sus saldos de APV. En términos agregados, el monto de la exención tributaria asociada a la medida propuesta superaría los US\$1.215 millones si todas las personas con más de \$10.000.000 hubiesen retirado su APV. De esta cifra, US\$933 (76,8%) se explican por las 28.469 personas que tienen más de \$100 millones

en su APV y US\$1.112 (91,6%) por personas que tienen más de \$50 millones en su APV.

Como se indicó anteriormente, bajo la propuesta parlamentaria sería atractivo retirar los fondos del APV independientemente de las circunstancias de las personas que retiran dichos ahorros. Por último, cabe señalar que esta exención tributaria no implicaría desembolso de recursos estatales y, por consiguiente, no competiría con otras necesidades presupuestarias.

REFLEXIONES FINALES

Para enfrentar la crisis del COVID-19, es importante pensar en estrategias que vayan en beneficio de las personas y familias más desprotegidas. En este contexto, quienes necesiten recursos de su APV pueden retirarlos libremente, pagando los impuestos que establece la normativa vigente. La exención de dichos impuestos planteada en el proyecto analizado en este artículo no es recomendable porque (1) desactiva los incentivos para mantener el ahorro voluntario para el retiro, (2) beneficia en mayor medida a personas de altos ingresos que ya han recibido generosos beneficios tributarios por su APV y, (3) conllevaría exenciones fiscales que superan los US\$1.200 millones al aplicarse sin restricciones de elegibilidad. De hecho, esta estimación es conservadora porque, entre otros supuestos que atenúan este valor, considera que quienes efectúen el retiro no percibirán rentas tributables de otras fuentes (sueldos, honorarios, ganancias de capital, etc.).

Adicionalmente, cabe preguntarse las razones por las cuales la tributación del APV, vigente desde 2002, beneficia con tanta generosidad a las personas de mayores ingresos. Si la bonificación máxima del Estado para 75% de los contribuyentes que tienen una renta líquida menor a \$670.000 es igual a 15% de lo ahorrado con un tope de \$300.000, ¿cómo se explica que la bonificación máxima para menos del 0,8% de los contribuyentes que tienen una renta promedio superior a los \$8.000.000 sea un 53,8% de lo ahorrado, con un tope cercano a los \$6.000.000?

Tanto la regresividad de los incentivos tributarios del APV como la medida planteada erosionan la ya dañada confianza en el sistema previsional y nuestras instituciones en general. Una alternativa para avanzar en lo que respecta al APV sería la búsqueda de mecanismos para mejorar las bonificaciones fiscales de quienes tienen menos herramientas y medios para construir su pensión. **CE**

3. Estos datos agregados, obtenidos de la CMF, no permiten distinguir entre quienes están en el Régimen A y B. Sin embargo, nuestro análisis se concentra en personas que tienen más de \$10.000.000 en su APV. Este supuesto es conservador porque el Régimen B es utilizado por personas de alta renta y concentra el 81% del APV agregado.