

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Sesión 48ª, especial, celebrada en miércoles 4 de enero de 2023.
(Citada de 10:30 a 12:30 horas)

SUMA:

- Continué el estudio del proyecto de ley, originado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República 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", correspondiente al boletín 15.480-13, calificado con urgencia "suma".

ASISTENCIA. Asistieron, de manera presencial, las diputadas señoras **Cicardini**, doña Daniella; **Orsini**, doña Maite, y **Ossandón**, doña Ximena, y los diputados señores **Duran**, don Eduardo; **Giordano**, don Andrés; **Ibáñez**, don Diego; **Labbé**, don Cristián; **Leal**, don Henry; **Santana**, don Juan; **Ulloa**, don Héctor y **Undurraga**, don Alberto (Presidente).

De igual modo, asistió el diputado señor **Moreno**, don Benjamín.

Actuó como Abogado Secretario, el señor Pedro Muga Ramírez, y como Abogado Ayudante, el señor Germán Salazar Roblin.

Por parte del Ejecutivo, concurren, la señora Jeannette Jara Román, Ministra del Trabajo y Previsión Social; el señor Christian Larraín Pizarro, Subsecretario de Previsión Social y don Osvaldo Macías Muñoz, Superintendente de Pensiones.

CUENTA. -

- Oficio Ord., N°158 de fecha 12 de septiembre del Seremi de Obras Públicas de la Región de la Araucanía, mediante el cual hace llegar respuesta a Of. 013, 024, 030 y 040 de la Comisión.

MATERIAS SOBRE LA CUENTA. -

No hubo.-

TEMAS PREVIOS.

No hubo.-

ORDEN DEL DÍA. -

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", correspondiente al boletín 15.480-13, calificado con urgencia "suma".

Para continuar el estudio del proyecto de ley, la Comisión recibió, presencialmente, a la señora **Jeannette Jara Román**, Ministra del Trabajo y Previsión Social; al señor **Christian Larraín Pizarro**, Subsecretario de Previsión Social y a don **Oswaldo Macías Muñoz**, Superintendente de Pensiones.

Asimismo, recibió al señor **Eduardo Engel Goetz**, Economista - Profesor Titular de la Universidad de Chile, Miembro del Directorio de Espacio Público y a don **Guillermo Larraín**, Profesor Asociado FEN Universidad de Chile, Ex Superintendente de Pensiones, Valores y Seguros.

En primer lugar, el señor **Engel**, a modo de introducción, señaló que actualmente existe un consenso en los objetivos, sin embargo, hizo presente que hay diferencias en cómo se logran esos objetivos y, en algunos casos, hay grandes diferencias.

Respecto de los principales objetivos considerados en la propuesta en los cuales existe consenso, informó que estos son: aumentar la tasa de cotización; mejorar las pensiones de quienes no se benefician mayormente con el nuevo sistema; crear un fondo solidario como parte del sistema contributivo; mejorar el funcionamiento del sistema reduciendo costos, con más competencia; abordar diversas razones que llevan a cotizar menos, y resolver inequidades de género.

Asimismo, hizo presente que el proyecto de ley incorpora un nuevo componente de ahorro colectivo, de 6%, a cargo del empleador. De ese 6%, continuó, un 70% va dirigido a cuentas individuales y un 30% se destinaría para elementos que redistribuyen riesgos e ingresos.

Al respecto, el señor **Engel** manifestó que el ahorro colectivo se le suele presentar como antagónico con el ahorro individual, cuando en realidad es un complemento, por ende, se pueden compartir una serie de riesgos, ganando todos. A modo ejemplar, señaló que se pueden compartir mejor diversos riesgos macro que afectan la participación laboral o trayectorias laborales que parten igual, pero terminan siendo muy distintas.

De igual modo, el 1,8%, del 6% mencionado, tendrá como fin una redistribución intrageneracional e intergeneracional, para aquellos trabajadores con menores pensiones que no se beneficiarán plenamente, o en nada, de las mayores cotizaciones. Además, resolverá inequidades de género, dada la menor participación laboral por causas diversas, como maternidad, cuidados, etc., y contará con redistribución desde trabajadores de mayores ingresos a trabajadores de menores ingresos.

Agregó que se suele argumentar que la redistribución debiera ser vía fondos generales cuando, sin embargo, la redistribución debiera combinar fondos

generales con ahorro colectivo, dado que, al redistribuir vía ahorro colectivo los beneficios, se pueden condicionar a las contribuciones, fortaleciendo la sostenibilidad del sistema. Además, la experiencia comparada muestra sistemas de pensiones con un primer nivel consistente en pensiones universales financiadas, principalmente, con impuestos generales y un segundo nivel contributivo.

A continuación, el señor **Engel** abordó tres temas particulares en los cuales no existe consenso mayoritario: la Pensión Garantizada Universal (PGU) en el 10% de ingresos más altos; la separación de la industria de AFP, dividiendo las actividades de soporte versus inversiones; y los autopréstamos que propone el proyecto.

En cuanto a la PGU, el expositor hizo presente que el proyecto propone terminar con la exclusión del 10% de más altos ingresos. De igual modo, el proyecto elimina el requisito de focalización a partir del año 2030, es decir, en este momento solamente el 10% de más altos ingresos no está recibiendo la PGU y eventualmente la recibiría.

Sobre el punto, informó que, según el informe financiero del proyecto, esto significa que una parte bien importante de los recursos adicionales asociados a la PGU se irían para este 10% de más altos ingresos. Cuando esto comienza, en 2030, sería un 18% de todas estas platas, esto es, aproximadamente US\$400 millones, siendo así una cifra considerablemente alta. Al respecto señaló que el asunto empeora de acá al año 2050, dado que pasa a ser un 26% del total, pues el informe del Consejo Consultivo Previsional alerta que esto va a ir subiendo en el tiempo llegando a la mencionada cifra, como también se advierte que los principales beneficiados no son solo correspondiente al decil con más ingresos, sino también son hombres.

Dado lo anterior, el señor **Engel** se preguntó si esta medida, es decir, lo relacionado con terminar con el elemento de focalización que tiene la PGU, se justifica en un escenario incierto respecto a la mayor recaudación que va a generar la reforma tributaria, donde hay muchos proyectos de ley y desafíos grandes que se tienen para los próximos años, décadas, y desde una perspectiva también de género.

Sobre la separación de la industria, el expositor hizo presente los siguientes objetivos del gobierno para hacer esta propuesta: aprovechar las mejores economías de escala; que un mejor aprovechamiento de estas economías se traspasen a los afiliados; disminuir costos de fuerza de ventas, y, reducir márgenes de los administradores.

Al respecto, expresó que en dicho ámbito, se constatan diferencias importantes al cuantificar los beneficios potenciales de esta parte de la reforma, debido a que un informe del gobierno concluye que son aproximadamente US\$380 millones anuales en el ahorro directo en comisiones, sin embargo, desde las AFP se emite también un estudio cuestionando la metodología. Sobre el particular, recomendó que, para legislar de mejor manera, es conveniente tener estos números con un acuerdo técnico amplio. Sobre ello, propuso convocar a un comité técnico que se asesore con organismos internacionales especializados en temas de pensiones y llegar a cuál es la

ganancia potencial que se podría tener con esto y analizar si se está cerca de la cifra que señala el gobierno.

Siguiendo en el ámbito de la separación de la industria, en específico, sobre el Administrador Previsional Autónomo (APA) para las actividades de soporte, el señor **Engel** propuso que este organismo sea una entidad pública, tal como se propone en el proyecto, pero liviana y que subcontrate funciones, es decir, que no sea el IPS. Por ejemplo, todo lo relacionado con atención a público se puede licitar. En dicho caso el IPS corre con ventaja porque tiene una experiencia grande con la red de lugares de atención de público, pero, a su juicio, no puede dormirse en los laureles porque básicamente esa licitación la puede perder cuando se relicite. Lo mismo ocurriría con la recaudación, pues, si esta se licita, en este caso Previred sería quien corre con ventaja.

Asimismo, en cuanto a las actividades de inversión, el expositor planteó mejoras sobre el funcionamiento del Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA) y los Inversores de Pensiones Privados (IPP), en particular, para fomentar la competencia. Al respecto, comunicó que se debe considerar que la demanda no responde a precios, ni con las AFP, ni con el diseño nuevo, porque, por ejemplo, si se nos sube al doble el precio que pagamos por los celulares todos los meses, probablemente, cambiamos de empresa, pero cuando nos cambian las comisiones no reaccionamos mayormente. Esto seguirá siendo así después de la reforma, cuando se elija entre el Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA) y varios Inversores Privados de Pensiones (IPP).

De igual modo, informó que en Chile existe una experiencia interesante y valiosa, relacionada con la introducción de competencia por paquetes de afiliados. Por consiguiente, propuso que se establezca una licitación de paquetes grandes de afiliados, no solamente de los nuevos afiliados, sino que también para afiliados existentes. Así, las personas pueden optar a no ser parte de este paquete o salirse. Con esta propuesta, el IPPA y los IPP competirían en igualdad de condiciones en dichas licitaciones, diferenciándose del proyecto del gobierno que otorga una ventaja importante al IPPA, por el *default*, dado que, si las personas no indican lo que quieren, éstas irán por defecto al IPPA. Estas propuestas, culminó, debería llevar a una importante reducción de comisiones.

Respecto a la propuesta sobre autopréstamos, el señor **Engel** informó que la reforma previsional también permite que los afiliados puedan pedir autopréstamos con cargo a sus fondos, por un máximo de 30 UF, para afiliados que están a cinco o más años de pensionarse, monto que luego debe ser devuelto.

Al respecto, el expositor hizo presente que, en la experiencia comparada, existen varios países que abordan el tema de manera mucho más acotada, dado que se estipulan condiciones bien específicas para que se otorgue el autopréstamo. Por lo tanto, si se va a legislar, manifestó que sería bueno acotarlo revisando, al mismo tiempo, la experiencia comparada y analizando, al mismo tiempo, los costos de administración para que el dinero efectivamente sea devuelto.

Con todo, y en el entendido del gran daño a la previsión de las personas y a la economía en general que provocaron los retiros de fondos, manifestó que no es momento para volver a tener esa opción a retiros, puesto que el énfasis principal de toda esta discusión debiera ser en cómo mejorar las pensiones.

Terminada la presentación, y previa consulta del diputado señor Ulloa acerca de las implicancias de la universalización de la PGU y cuál sería su propuesta, el señor **Engel** informó que se sugiere mantener la PGU tal cual como está en la actualidad, por tanto, sin incluir a aquellos que son parte del 10% de mayores ingresos, hasta que en el futuro se tenga una recaudación tributaria sustancialmente más alta. En este momento, remarcó, existen prioridades más importantes que darle PGU al 10% de personas de más altos ingresos.

Sobre pregunta del diputado señor Duran respecto de posibles conflictos de interés del inversor público, el expositor manifestó que habría que poner énfasis en la gobernanza de dicho ente en la discusión particular. Hizo presente que Chile tiene experiencia en la creación de instituciones sólidas, como el Banco Central.

En cuanto a duda acerca de si el proyecto se hace cargo de los trabajadores informales, ergo, que no cotizan, el señor **Engel** señaló que la propuesta enfatiza que los beneficios colectivos están asociados, en gran medida, a la cotización, por tanto, existiría una motivación adicional a cotizar por parte de aquellos que no lo hacen.

A su turno, el señor **Larraín**, don Guillermo, como preámbulo, manifestó que es necesario avanzar y acordar una reforma previsional, pues, desde el año 2013, se discute acerca de lo malo que son las pensiones; de la necesidad de contribuir más, y qué hacer con la nueva contribución, sin que, hasta la fecha, se materialicen dichos puntos en reformas.

De igual modo, señaló que un sistema previsional tiene muchos componentes que van cambiando con el tiempo, por tanto, un sistema previsional debe estar en permanente cambio. En este contexto, informó que en 10 años no ha habido cambios, salvo PGU, y ello ha acumulado desequilibrios y carencias. Dicha incapacidad para reformar el sistema previsional, continuó, es una falla mayor de nuestro sistema político que el país mira con preocupación, por ende, la reforma en discusión debe evaluarse en función de lo único que ha cambiado de manera relevante en los últimos años, esto es la PGU.

En este escenario, el expositor enfatizó que esta reforma debe realizarse en función de los pocos avances logrados, y uno de dichos avances es la PGU. Sobre el punto, informó que los incrementos en monto y cobertura de este instrumento tienen dos implicancias: (i) reduce el riesgo de pobreza para la enorme mayoría de los adultos mayores en Chile, y (ii) aumenta las tasas de reemplazo de manera significativa para los segmentos de menores ingresos. A mayor abundamiento, comentó que la existencia de la PGU debe hacer cambiar la forma en cómo se realizará solidaridad a futuro.

A continuación, el señor **Larraín** se refirió a los que, a su juicio, son los puntos fuertes y débiles del proyecto de ley.

En cuanto a los puntos fuertes, destacó que este profundiza hacia un sistema mixto; es un cambio dentro de la continuidad; se produce un balance entre responsabilidad individual y solidaridad; solidifica financiamiento y, puede reconciliar a Chile con su sistema previsional.

Respecto a los puntos débiles, indicó que los cambios propuestos son muy profundos, por tanto, de difícil aprobación, requiriendo, al mismo tiempo, de realismo político; en algunas situaciones complejiza aspectos como lo concerniente a las cuentas nocionales, y lo hace menos entendible, por ende, es menester simplificar, y, en consideración a lo profundo de los cambios, las transiciones son poco definidas y de corta duración.

En cuanto a lo que propone la reforma previsional respecto al pilar contributivo, el señor **Larraín** señaló que él propondría separar la administración de las inversiones del resto de los elementos de soporte, dado que existen elementos de economías de escala y de ámbito que son importantes de mantener. En cuanto a la institución estatal, comentó que esta debe ser la contracara de la ciudadanía en el Estado, que realice los elementos de registro, soporte, recaudación y de asesoría. Respecto a la gestión financiera, sostuvo que esta debe ser manejada, fundamentalmente, no exclusivamente, por gestores privados.

En cuanto a los incentivos a la cotización, hizo presente que se debe tener en consideración como sería el sistema en 10 años más. Este sistema contará con PGU, 10,5% de ahorro individual, 4,2% ahorro personal y 1,8% de transferencias intergeneracionales. Al respecto, y sumado al 10% de ahorro personal actual, se le agrega más componentes de capitalización, por tanto, habrá más incentivos a la participación de ahorro previsional. A su vez, los componentes que desincentivan siguen siendo menores respecto a los que incentivan a cotizar.

En relación al rol del Estado en el sistema, particularmente en la administración de las cuentas, el señor **Larraín** comentó que se debe acordar una forma de distribuir funciones, que otorgue garantías de que funcione de forma eficiente y segura, cumpliendo ciertos objetivos. Además, señaló que se debe tener presente que la administración de cuentas puede tener un valor comercial, y la existencia de dicho valor debe quedar bien circunscrito al interior de la entidad que lo administre y no se utilice para obtener rentas indebidas. Asimismo, destacó la importancia de contar con un enfoque pragmático, esto es, aprovechar la experiencia y capacidad instalada en el sector privado.

Respecto de posibles conflictos de interés del rol de Estado sobre los ahorros previsionales, el expositor señaló que, por un lado, el Estado debe buscar el financiamiento para políticas cuya rentabilidad debe ser evaluada en su mérito, y al mismo tiempo, debe regular y supervisar al mismo Estado que invierte. Dicho conflicto de interés es complejo de resolver, por tanto, propuso que, no obstante exista un rol estatal en esta materia, que el rol no sea relevante y que se limite a ciertos espacios específicos. De igual modo, debe existir un sistema privado de gestión del ahorro que

sirva de testimonio respecto de cuanta rentabilidad se puede obtener, y así la gestión de la oferta estatal esté alineada con los intereses de los afiliados.

A modo de propuestas, en específico, en cuanto a solidaridad, sostuvo que es menester continuar con expansión de PGU y aumento gradual de montos para reducir riesgos y eliminar pobreza en la vejez, centralizando, al mismo tiempo, la nueva cotización para financiar solidaridad hacia clase media y a los grupos más vulnerables. Además, no son necesario las cuentas nocionales para esto, dado que complejiza el sistema y es contradictorio con alta valoración de propiedad de fondos.

Sobre el financiamiento, comentó que el 6% adicional lo destinaría íntegramente al ahorro previsional colectivo, y así dichos fondos irían a cuentas individuales, pero permitiría acceder a instrumentos de gestión e inversión distintos.

Respecto al rol de Estado, este debe ser la cara visible responsable ante la ciudadanía y su gobierno corporativo de entidades debe ser de gran estándar. Asimismo, es preferible una entidad nueva a usar el IPS (cultura corporativa en riesgo de fusiones).

Por último, sobre la organización industrial, señaló que la separación de funciones es necesaria, pero no es claro cómo esta se propone. Su enfoque, continuó, debe estar en mejorar condiciones de competencia (precio, libre entrada y diversidad en el sistema financiero). Con todo, si no se puede hacer la separación, analizar otra forma, como, por ejemplo, extender la licitación de afiliados al stock o regular precios.

Terminada la presentación, y luego de consulta realizada por el diputado Giordano acerca de desafección de la ciudadanía en relación con el sistema previsional y los retiros de fondos de pensiones, el señor **Larraín** manifestó que es esencial corregir dicha situación, debido a que el sistema previsional es el corazón del contrato social, por ende, ante conflicto con dicho contrato no existe sistema que sobreviva. Al respecto, señaló que es necesario darle armonía al sistema previsional con lo que las personas quieren.

En cuanto a preguntas efectuadas sobre los conflictos de interés por parte del Estado, el expositor sostuvo que, para evitar tal situación, debe existir una separación muy radical entre las funciones que se cumplan respecto de la inversión y respecto de la regulación. Asimismo, enfatizó la idea respecto de que los recursos se gestionen privadamente, dejando abierta la posibilidad de que un gestor estatal pueda subcontratar. Dicha propuesta es similar a la establecida en el sistema previsional de Gran Bretaña (NEST), en el que el Estado es el responsable de definir la política de inversión y son los privados que gestionan dichas políticas porque cuentan con las capacidades para hacerlo.

En cuanto al *default*, el expositor señaló que la licitación no debe abarcar solamente a los nuevos cotizantes, sino que esta debe considerar una muestra grande de todos los cotizantes, así se reducirían las cotizaciones y otorgaría garantía a los nuevos afiliados.

Por último, en relación a duda manifestada por el diputado señor Duran acerca de las cuentas nocionales que propone el proyecto, expresó que estos instrumentos fueron generados en los sistemas de reparto para introducir la lógica de capitalización en sistemas que no tenían capital, por tanto, y en el entendido de que Chile ya tiene el componente de capital, las cuentas nocionales no serían estrictamente necesarias. De igual modo, ante el propósito de que estas cuentas tengan como fin la estabilización de retorno, el señor **Larraín** hizo presente que actualmente existe la PGU como herramienta de estabilización de las pensiones.

El señor **Larraín**, don Christian, Subsecretario de Previsión Social, aclaró que las cuentas nocionales no tienen como propósito la estabilización de los riesgos, sino que estas se han creado para realizar transferencias intergeneracionales, con el objeto de subir las pensiones, en el tiempo inmediato, con parte de las cotizaciones. Respecto de posibles conflictos de interés, expresó que estos se resuelven con límites y con independencia del gobierno corporativo del ente público. Sobre la razón del *default*, explicó que así las nuevas cotizaciones se dirijan al IPPA e igualando la situación con los privados, pues, a estos últimos, se les estaría aliviando el 70% de los costos porque los asumiría el Estado, aumentándole el margen de ganancia, por ende, es una forma de establecer presión competitiva.

Las exposiciones realizadas, y el debate suscitado en esta sesión, quedan archivados en un registro de audio y video a disposición de las señoras y de los señores Diputados de conformidad a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por haberse cumplido con el objeto de la presente sesión, se levanta a las 12:14 horas.

PEDRO MUGA RAMÍREZ,
Abogado, Secretario de la Comisión.