

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Sesión 49ª, especial, celebrada en martes 10 de enero de 2023.
(Citada de 10:30 a 12:30 horas)

SUMA:

- Continúo 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". Se consideró, particularmente, la sostenibilidad del Fondo Integrado de Pensiones.

ASISTENCIA. Asistió, de manera presencial, la diputada señora **Ossandón**, doña Ximena, y los diputados señores **Cuello**, don Luis; **Duran**, don Eduardo; **Giordano**, don Andrés; **Labbé**, don Cristián; **Leal**, don Henry; **Santana**, don Juan; **Sauerbaum**, don Frank; **Ulloa**, don Hector y **Undurraga**, don Alberto (Presidente).

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

De manera telemática, asistió la diputada señora **Cicardini**, doña Daniella y el diputado señor **Ibáñez**, don Diego.

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 doña Javiera Martínez Fariña, Directora de Presupuestos.

CUENTA. -

1.- Oficio 1186-370 de fecha 4 de enero de S.E. el Presidente de la República, por medio del cual hace presente la urgencia calificada de "suma" para el despacho 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. (1186-370).

2.- Carta de fecha 9 de enero de Ministro de Hacienda, a través de la cual agradece la invitación a la Comisión y excusa su participación debido a

compromisos impostergables adquiridos con anterioridad. En su reemplazo, comunica que asistirá la señora Javiera Martínez Fariña, Directora de Presupuestos.

3.- Oficio 003 de fecha 9 de enero de la Ministra del Trabajo por medio del cual envía respuesta a Of. 32 de la Comisión sobre demandas expuestas de la Coordinadora de Conductores de Transporte Público de Chile, en cuanto al proyecto Boletín N°12.256-13 que busca modificaciones en la ley de tránsito como en el Código del Trabajo respecto a la protección de la salud e integridad de los trabajadores que sufren violencia laboral externa.

4.- Oficio N°39/2023 de fecha 5 de enero del Jefe de Gabinete de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, a través del cual remite Informe con el número de familias y causantes receptores del Aporte Mensual Compensatorio del aumento del valor de la canasta básica de alimentos establecido en el Título III de la ley 21.456 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

5.- Ord.: 3/2023 de fecha 3 de enero del señor Alejandro Alicera, Ingeniero Agrónomo UDEC, Sindicato Nacional Prodesal - PDTI, mediante el cual envía sentencia de la Corte Suprema causa rol 122347-2022 para conocimiento 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, particularmente, lo concerniente a la sostenibilidad del Fondo Integrado de Pensiones (FIP), 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 doña **Javiera Martínez Fariña**, Directora de Presupuestos.

La señora **Martínez**, comunicó que expondrá acerca del Informe sobre Evaluación de Sustentabilidad del Fondo Integrado de Pensiones¹, elaborado por la Dirección de Presupuestos. Al respecto, señaló que este informe, en particular, detalla el modelo para la proyección del sistema pensiones; el modelamiento para el

¹ El informe completo se puede revisar en el siguiente link: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-302534_doc_pdf.pdf

Fondo Integrado de Pensiones y beneficios entregados; la evaluación de sustentabilidad, y los supuestos y datos que dan origen a cada uno de los modelos.

Respecto al modelo para la proyección del sistema pensiones, informó que el modelo proyecta a nivel individual el comportamiento previsional de los afiliados al Sistema de Capitalización Individual mediante el cálculo de diferentes matrices de transición. Estas matrices contienen la probabilidad de pasar de un estado a otro entre periodos, condicional a la edad, sexo y otras características del individuo, lo cual va determinando el comportamiento previsional de una persona a lo largo de su vida.

De igual modo, señaló que el modelo pertenece a la familia de modelos dinámicos con microsimulaciones basado en cadenas de Markov con decremento múltiple, además, ha sido utilizado en la evaluación de los proyectos de ley de pensiones de las dos administraciones anteriores.

La estructura del fondo, continuó, queda determinada por sus ingresos y egresos. Se define el flujo del fondo de la siguiente forma:

$$FIP_{t+1} = \sum_i (C_{t+1,i} + L_{t+1,i} - P_{t+1,i}) + FIP_t * (1 + R_t) + FD_t$$

Cotizaciones del FCS
Rentabilidad efectiva

Cotizaciones del 6% empleador
Pago en pensiones
Préstamo

$$FD_t = \begin{cases} AP_0, & t = t_0 \\ -AP_0 * (1 + I_0)^k, & t = t_0 + k \\ 0, & t \neq t_0 \text{ o } t \neq t_0 + k \end{cases}, k \in (1, 20)$$

En cuanto a la pensión asociada al 6% y el beneficio intergeneracional, la señora **Martinez** hizo presente que este es el beneficio principal de largo plazo de la reforma, el cual se determina de forma similar al actual beneficio de renta vitalicia, pero con algunas diferencias: La acumulación del saldo considera la tasa colectiva; al momento del retiro no se discrimina por género y cubre el riesgo de volatilidad del salario en la etapa activa con el beneficio intrageneracional.

Este beneficio, mes a mes se registrará la cotización del afiliado a su cuenta: un 70% de lo cotizado ingresará directamente a su cuenta y un 30% se calculará respecto al promedio del total de cotizantes del mismo periodo. El saldo cotizado crecerá en el tiempo según la tasa colectiva determinada por el IPPA (en términos reales).

Esta cuenta, continuó, genera beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia, en la misma oportunidad en que se generan los beneficios actuales, como una anualidad simple según saldo, edad y grupo familiar. Además, el beneficio será calculado de forma tal que no exista discriminación por género producto de las diferencias de expectativa de vida.

Asimismo, informó que la reforma previsional propone el beneficio de “garantía de la prestación con solidaridad intergeneracional” (garantía), un componente que es de beneficio definido, en el cual los pensionados por vejez, o invalidez, que hayan cotizado en el FIP y desde los 65 años de edad, tendrán derecho a una garantía en su pensión de un monto fijo, expresado en UF, por cada doce meses de cotizaciones continuas o discontinuas, generando así un beneficio intergeneracional.

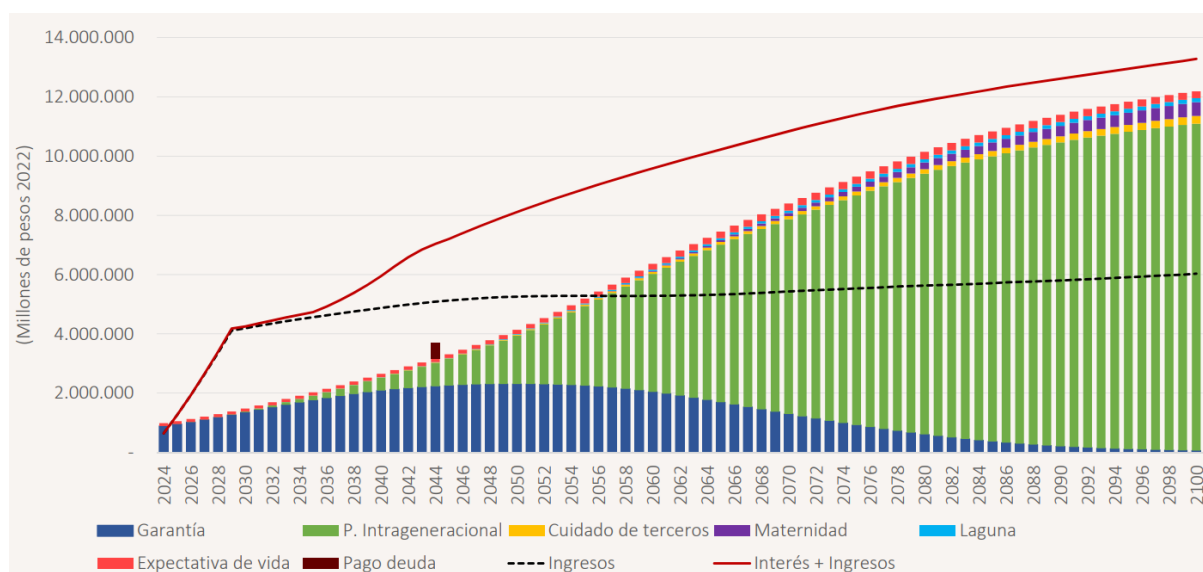
De igual modo, la reforma define un complemento por las lagunas previsionales de cesantía que corresponde a una pensión de contribución definida, basado en ahorro del afiliado con fondos del seguro de desempleo, particularmente del Fondo de Cesantía Solidario (FSC). El aporte, informó, consiste en que el porcentaje de cotización previsional correspondiente sea financiado con el FCS, considerando como base imponible el beneficio que entrega el seguro de desempleo, independiente de que el beneficio sea pagado con recursos de la Cuenta de Individual de Cesantía (CIC) o el FCS. Así, en el caso del 10%, el FCS financiará cotizaciones según el monto del beneficio de desempleo y en el caso del 6%, el FCS pagará las cotizaciones al FIP en base al mismo beneficio.

A continuación, la señora **Martínez** explicó el complemento de maternidad. Al respecto, señaló que las personas que sean madres biológicas o adoptivas, una vez que hayan realizado su primera cotización en el SSP, tendrán derecho a un complemento por hijo(a) nacido(a) vivo(a) para complementar su pensión con solidaridad intrageneracional y garantía definida. El beneficio se calcula como una pensión de contribución definida cuyo valor será equivalente a 24 meses de cotizaciones en el SSP por cada hijo(a) nacido(a) vivo(a) o adoptado a partir de la fecha de nacimiento del hijo(a). El valor de cada cotización se determinará como el 6% de la mediana de todas las remuneraciones mensuales imponibles de los trabajadores cotizantes al SSP en el mes correspondiente del nacimiento.

Otra de las compensaciones consideradas, añadió, consiste en que los afiliados al SSP inscritos en el registro nacional de cuidadores serán beneficiarios de un complemento por cuidado de terceros, por dedicarse al cuidado no remunerado de personas en situación de dependencia funcional severa o moderada. Al igual que la compensación por maternidad, el complemento se determina en el mes que se efectúa el cuidado respectivo hasta por un total de 24 registros por persona cuidada.

Finalmente, informó que las mujeres afiliadas al SSP, a partir de los 65 años, tendrán derecho a un bono mensual con el objeto de compensar las diferencias que existan en la pensión derivada de la capitalización individual, por concepto de mayor expectativa de vida en relación con la de los hombres. Este beneficio se compensa por la diferencia en pensión de la mujer producto de tener una expectativa de vida mayor a la del hombre.

A continuación, la señora **Martínez**, a través del siguiente gráfico, representó los flujos de ingresos y egresos del SSP.



Al respecto, en cuanto a la tasa esperada del fondo, señaló que esta es resultado de la composición de los ingresos y egresos en el tiempo. Sobre este punto, informó que lo que propone el proyecto de ley es la generación de un *endowment*, porque la tasa esperada depende de la inversión de los ingresos. Añadió que la evidencia comparada dice que la mejor manera de maximizar esa tasa esperada es a través del modelo de *endowment*, debido a que permite una mejor rentabilidad en el largo plazo.

Asimismo, destacó que para construir este sistema pensando en un horizonte de 75 o 100 años, lo que la literatura dice es justamente que la generación de un *endowment* en los tiempos tempranos del fondo es lo que genera la mejor manera de tener la mayor rentabilidad a largo plazo.

En cuanto a cómo funciona este *endowment*, la señora **Martínez** explicó que tiene etapas: la primera es para llegar a un capital crítico del *endowment* de US\$8.000 millones. En este periodo, la rentabilidad asociada a esto es 1,5%, es decir, se espera una rentabilidad relativamente baja, o los supuestos están contruidos de una manera bastante conservadora.

Luego, detalló que antes de llegar a su maduración total, se supone una rentabilidad del 0,8%, más o menos por ocho años en promedio. En esta estructura, siguió, cuando cumple esa etapa de maduración, la rentabilidad del *endowment* puede alcanzar entre 400 y 500 puntos base sobre el activo libre de riesgo, y esto es 4% o 5%.

Asimismo, mencionó que, en todos los modelos, y para poder ir configurando los distintos beneficios, supusieron que nunca le podrán exigir a este fondo que tenga una rentabilidad mayor a 4,5%, o sea, nunca pueden hacer depender la sustentabilidad del fondo a una rentabilidad mayor a 4,5%. Si tiene más, bienvenida sea, pero en el fondo, los cálculos siempre están considerando que no se haga exigible en ninguna parte, ningún año, esa rentabilidad de 4,5%. Aunque el fondo, tal como está construido, puede llegar a esa rentabilidad.

A continuación, la señora **Martínez** señaló los elementos de consideración en relación con la sustentabilidad:

1) La forma de medir sustentabilidad: La medida es más restrictiva al ponderar la sustentabilidad al término del periodo de evaluación.

2) La rentabilidad del fondo: No se considera el spread de rentabilidad para el financiamiento futuro en $S(t)$.

3) Las condiciones de sustentabilidad impuestas indican que el FIP sea sustentable en el periodo evaluado y las presiones futuras determinen holgura.

4) La estructura poblacional: se ha supuesto una proyección de población más estricta para determinar la sustentabilidad.

En este escenario, y a modo de conclusión, la expositora señaló que la rentabilidad requerida del FIP en el largo plazo es de 3,9% para su sustentabilidad, y que el fondo incluso, según el modelo de *endowment* que está propuesto en el proyecto de ley, podría llegar al 4,5%. Además, se espera que el FIP, por su estructura de inversión pueda rentar más que eso (400 a 500 puntos base sobre la rentabilidad de activo libre de riesgo). Por último, comunicó, que en un escenario de 2% de rentabilidad colectiva y con la configuración de los beneficios indicados en el PDL, el nivel de ahorro necesario en el FIP alcanzaría cerca del 35% del PIB.

Terminada la presentación, y luego de consultas efectuadas por los diputados señores Sauerbaum y Undurraga acerca de cuanto será el monto de la deuda y cuando esta se terminará de pagar, la señora **Martínez** hizo presente el artículo decimoctavo transitorio del proyecto de ley, el cual dispone que, con el fin de financiar el pago de las prestaciones de la pensión del Seguro Social Previsional de cargo del Fondo Integrado de Pensiones indicado en el artículo 222, se transferirá, desde el Fondo de Reserva de Pensiones establecido en la ley N° 20.128 (en adelante, FRP) recursos hasta por la cantidad de US\$450 millones de dólares, para el financiamiento de los beneficios del Seguro Social Previsional. Asimismo, establece que los referidos recursos deberán ser reintegrados al FRP en un plazo que no podrá exceder los 20 años, contado desde la fecha en la que se efectuó cada una de las transferencias; incorporando una tasa de interés equivalente a la tasa de endeudamiento del Fisco a igual plazo, con cargo a los recursos del Fondo Integrado de Pensiones.

Ante consulta del diputado señor Undurraga acerca de que cuales serían los variables de ajuste que contempla el FIP en caso de que no alcancen las cifras de rentabilidad del 3,9% para pagar los beneficios, informó que el proyecto establece mecanismos institucionales que permiten ir haciendo ajustes al sistema si es que no se alcanza la cifra conservadora del 3,9%.

Sobre el mismo punto, el señor **Larraín** señaló que, en caso de que no se den los supuestos conservadores, hizo presente que los mecanismos de ajuste están establecidos en la ley. Uno de ellos es que la Superintendencia de Pensiones puede proponer al Ejecutivo ajustes paramétricos, cambio de la edad de jubilación, mayor tasa de cotización, entre otras opciones, que tienen como propósito no afectar

los beneficios de los pensionados que existan en ese momento o para no perjudicar a los futuros.

En cuanto a la fortaleza institucional del sistema, previa consulta del diputado señor Undurraga, el señor **Larraín** destacó la independencia y autonomía del Consejo que encabezará el Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA), pues se garantizará el blindaje de los ahorros previsionales que se destinarán a los pagos de las futuras pensiones. De igual modo, añadió que el IPPA no estará administrado por los gobiernos de turno. Con todo, manifestó que se encuentran abiertos a evaluar medidas para fortalecer la autonomía.

Ante comentario del diputado señor Moreno sobre eventuales riesgos de captura de los fondos previsionales por gobiernos de turno y sobre la complejidad de que el Estado administre recursos equivalentes al 50% del PIB nacional, el señor **Larraín** hizo presente que los fondos de pensiones llegaron a tener cerca del 70% del PIB, por lo que el poder de las empresas era enorme. En ese marco señaló que el hecho de que el Estado administre un volumen en torno al 50% de los ahorros previsionales aporta a la diversificación de la distribución de poder económico que hoy concentran las AFP.

Complementando lo anterior, la señora **Jara** manifestó que no es intención del Ejecutivo que los fondos previsionales sean objeto de la captura de ningún gobierno, sino que lo que se busca es hacer con esto un nuevo diseño de carácter institucional más cercano a la seguridad social, ponderado, mixto, y sacar este monopolio privado que han tenido las AFP, en la cual han ejercido cierto monopolio económico sobre fondos equivalente al 60% del PIB en Chile.

Asimismo, hizo presente que, dentro del título onceavo del proyecto de ley, se establecen un conjunto de normas regulatorias. Al respecto, señaló que en dicho título se encuentran normas que tratan aspectos como la custodia de las inversiones y entidades de depósito de valores; los instrumentos en los cuales se pueden invertir; la medición en el riesgo; comportamiento de las juntas de accionistas; clasificación de instrumentos en los cuales se puede invertir, entre otras. Por tanto, muchas de las dudas planteadas están contemplados en el proyecto de ley, las que pueden ser enriquecidas en el debate parlamentario.

Sobre cómo se ha abordado esta área en la experiencia comparada, a raíz de consulta del diputado señor Giordano, dado que el 83% de los países que componen la OCDE tienen una administración pública de los recursos asociados al sistema de pensiones, la señora **Jara** informó que la sustentabilidad del sistema se inspiró en la experiencia, en particular, de Canadá.

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 12:30 horas.

PEDRO MUGA RAMÍREZ,
Abogado, Secretario de la Comisión.