

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Sesión 50ª, ordinaria, celebrada en martes 10 de enero de 2023.
(Citada de 17:30 a 19:30 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".

ASISTENCIA. Asistieron, de manera presencial, los diputados señores **Duran**, don Eduardo; **Giordano**, don Andrés; **Ibáñez**, don Diego; **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, asistieron las diputadas señoras **Cicardini**, doña Daniella y **Ossandón**, doña Ximena.

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

Por parte del Ejecutivo, concurrió el señor Christian Larraín Pizarro, Subsecretario de Previsión Social.

CUENTA. -

1.- Carta de fecha 6 de enero de los Ministros de Hacienda y Trabajo y Previsión Social, remitida a la señora Alejandra Krauss, Presidenta del Consejo Consultivo Previsional, donde informan que con fecha 15 de diciembre de 2022 fue solicitado al CCP opinión sobre los impactos en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y los efectos fiscales de la propuesta de modificación legal al requisito de acceso al beneficio de Pensión Garantizada Universal (PGU). Asimismo, adjunta informe de análisis de los efectos de dicho proyecto efectuado por el Consejo Consultivo Previsional, recibido en fecha 6 de enero del presente.

2.- Carta de la Directora del Sindicato de Interempresas de Mujeres de la Marina Mercante, mediante la cual hacen llegar su sentir respecto de la aplicación de la Ley 21.376 que adecua el Código del Trabajo al Convenio sobre el trabajo marítimo de la OIT. Solicitan una modificación acotada y muy precisa al artículo 116 para contar con un piso muy mínimo de descanso de 6 horas.

MATERIAS SOBRE LA CUENTA. -

En relación al documento N°2 de la Cuenta, el diputado señor **Ulloa** propuso recibir en audiencia, en fecha a definir, a quienes firmaron dicha carta para conocer sus inquietudes y analizar una posible presentación de un proyecto de ley al respecto.

TEMAS PREVIOS.

El diputado señor **Labbé** solicitó un calendario actualizado de los futuros invitados en el marco de la reforma previsional.

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, al señor **Christian Larraín Pizarro**, Subsecretario de Previsión Social.

Asimismo, recibió a la señora **Rosanna Costa Costa**, Presidenta del Banco Central; al señor **Cristóbal Huneeus Lagos**, Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile y Ph.D., en economía de la Universidad de Stanford y Director de DataScience de Unholster y, a don **Marco Kremerman Strajilevich**, Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Chile.

En primer lugar, el señor **Kremerman**, a modo de introducción, dio cuenta de los siguientes efectos positivos asociados a la propuesta de reforma previsional presentada por el gobierno: se avanza en normalizar el sistema de pensiones chileno con la creación de un pilar de Seguro Social con el 6% de cotización adicional; crea un organismo público que administra en su conjunto el nuevo sistema de pensiones. (importante que se ajuste a los principios de la seguridad social); crea garantías no contributivas y contributivas para contrarrestar la incertidumbre que traspasa el sistema a las personas y, se avanza en la suficiencia de las pensiones pagadas.

Respecto a los ámbitos negativos, el expositor destacó que no se logra salir de la tipología mezquina que tiene el actual sistema de pensiones chileno o extremo, como ha mencionado el gobierno actual, y se pasaría a tener un sistema mixto con algo que no es común a nivel mundial y con un pilar dominante de cuenta individual. Por tanto, sería un sistema muy mixto, donde gran parte de la cotización se destina a cuentas individuales y el componente de solidaridad intergeneracional nunca va a superar el 35% del Fondo Integral de Pensiones y converge al 0% en el largo plazo.

Vale decir que, en el largo plazo, este sistema no va a tener solidaridad intergeneracional, lo que se conoce como reparto.

Asimismo, añadió que seguiría existiendo dominancia del objetivo secundario que es fortalecer el mercado de capitales, por sobre el objetivo central de un sistema de pensiones, el cual es pagar buenas pensiones. De hecho, continuó, se estima que, en régimen, el sistema en su conjunto acumularía una capitalización colectiva o individual superior al 135% del PIB. Al respecto, manifestó que es un exceso, dado que una parte importante de ese monto se puede utilizar en pagar pensiones.

En la misma línea, señaló que falta definir un objetivo más preciso en relación al monto de las pensiones pagadas que combine tasas de reemplazo con criterios objetivos de suficiencia.

Además, propuso repensar el rol de la PGU como piso mínimo, más que como aporte complementario integral casi a todo evento. De igual modo, señaló que, dada la restricción de los recursos públicos, hubiese sido mucho más provechoso haber ido en la línea del pilar solidario, vale decir, tener un monto mucho más alto, como mínimo, que nadie esté por debajo de ese valor, pero no necesariamente pagar a todas las personas que cumplan 65 años, tal como se propone.

De igual modo, el expositor manifestó la necesidad de conocer cuál es la fórmula de cálculo de la pensión nocional, pues, se conoce cómo se calculan las pensiones con cuentas individuales, pero no se sabe exactamente cuál va a ser la fórmula para el cálculo de la pensión nocional del 6%. Al respecto, señaló que espera que el gobierno pueda compartir con los centros de estudio, con los investigadores en general, los datos que utilizó para construir este proyecto de ley y los informes complementarios.

A continuación, el señor **Kremermann**, se refirió, en específico, a las cuentas individuales, señalando, al respecto, que dichas cuentas, como estructura central de pensiones, son inviables actualmente. Ahondando en el punto, sostuvo que en la actualidad se cuenta con un sistema extraño, esto es, un sistema privado subsidiado por el Estado, pues, hoy, de cada \$ 100 pesos que se pagan en pensiones en Chile, incluyendo pensiones civiles, Fuerzas Armadas, subsidios y otros pagos previsionales, solo \$ 18 pesos provienen de la pensión autofinanciadas (AFP y compañía de seguros) y \$ 82 pesos provienen del Estado.

A mayor abundamiento, continuó, lo que existe es una especie de sistema de reparto encubierto, pero sin seguridad social, sin garantías, sin beneficios definidos, entonces, perfectamente, con los bajos salarios que existen en Chile, con las lagunas previsionales y los flujos, permanentemente ha sobrado para pagar mejores pensiones de lo que se pagan actualmente, incluso en el futuro.

En cuanto a los criterios para construir un sistema de pensiones, el expositor manifestó que comparten el criterio histórico de la OIT, en cuanto a que debe existir un piso mínimo no contributivo financiado con impuestos generales, que sea universal y que cuente con un monto que permita satisfacer necesidades básicas.

Además, que cuente con un seguro social obligatorio, que no sea residual ni esté subordinado a los pilares complementarios. Por último, debe contar con un pilar complementario, que, según la OIT, este puede ser obligatorio o voluntario.



De igual modo, hizo presente que los países que tienen un sistema de seguro social como componente central del pilar contributivo, no operan como reparto puro, sino que dichos sistemas cuentan con fondos de reserva o sustentabilidad, vale decir, todo lo que ingresa no se paga íntegramente en pensiones, sino que se deja un remanente para *shock* demográficos y económicos que pueden surgir en el futuro, como, por ejemplo, el caso de Japón.

Respecto a las tasas de reemplazo y suficiencia de las pensiones, el señor **Kremermann** sostuvo que falta definir un objetivo más preciso en relación al monto de las pensiones pagadas. Añadió que, en ese objetivo preciso donde el gobierno actual da un avance en relación a propuestas de gobiernos anteriores, debe tener una combinación entre tasas de reemplazo y criterios objetivos de suficiencia. Al respecto, expresó que la línea de la pobreza como línea de la sobrevivencia, de ninguna manera es una pensión suficiente.

Para finalizar, el expositor expresó las siguientes ideas para que estas se tengan en consideración de cara a la discusión en particular: (i) Los cambios que se le hagan a este proyecto de ley a lo largo de su discusión legislativa deben mantener o mejorar los aumentos en las pensiones actuales y futuras que se estipulan. (ii) Sin un pilar contributivo de seguro social no es posible mejorar las pensiones actuales (tal como se demuestra en la propuesta del gobierno anterior (2018-2022)). (iii) Sin un pilar contributivo robusto de seguro social no es posible aumentar sustantivamente las pensiones. (iv) Oponerse a la creación de un pilar contributivo robusto de seguro social, obliga a mejorar aún más el pilar no contributivo (PGU o piso). Quién insista en la dominancia de la capitalización individual, para compensar, tendría

que empujar una reforma tributaria con una mayor meta de recaudación que la que propone el actual gobierno.

A continuación, la señora **Costa**, en primer lugar, destacó, como objetivo central, la importancia de lograr un acuerdo en materia previsional, que permita perfeccionar el sistema y las pensiones futuras y de los actuales jubilados, con incidencia directa en la calidad de vida de amplios segmentos de la población.

Asimismo, manifestó que el diseño de un sistema de pensiones tiene efectos macroeconómicos y financieros relevantes. Al respecto, añadió que la preocupación por estas dimensiones se vincula con el mandato constitucional del Banco Central (BCCh) de velar por la estabilidad de precios y el resguardo de la estabilidad financiera. Pero también con que, para cumplir el fin último de un sistema previsional, se requiere un diseño coherente con una economía dinámica y un mercado de capitales que funcione adecuadamente.

Particularmente importante, continuó la expositora, es que el diseño de la reforma incremente el ahorro agregado y considere las implicancias para el mercado de capitales para así contribuir al financiamiento de la inversión de largo plazo.

Algunos elementos centrales:

1) Aumentar las pensiones de los actuales pensionados y las generaciones inmediatas requiere destinar parte de las mayores cotizaciones a financiar estos beneficios. La propuesta considera, además, recursos fiscales desde impuestos generales para la Pensión Garantizada Universal.

2) Lograr pensiones adecuadas para los futuros pensionados vía mayor ahorro.

3) Para cumplir estos objetivos, se requiere un aumento en el ahorro agregado, incentivos adecuados en el mercado laboral y una calibración de los parámetros que aseguren la sostenibilidad del nuevo pilar de seguro social previsional.

4) Adicionalmente, se debe enfrentar adecuadamente los desafíos que implica la transición hacia el nuevo sistema, considerando los cambios institucionales de gran magnitud y aspectos operacionales.

En cuanto a las consideraciones macroeconómicas, la señora **Costa** explicó que una evaluación del sistema de pensiones chileno excede las funciones y objetivos del BCCh, no obstante, su arquitectura tiene implicancias macroeconómicas y financieras que deben ser consideradas.

En este contexto, informó que, en el año 2016, la Presidenta de la República solicitó al BCCh un análisis de los impactos macroeconómicos de usos alternativos de un aumento de 5% de las cotizaciones en sistemas alternativos de pensiones. Al efecto, desarrolló un modelo macroeconómico de equilibrio general de largo plazo, que evaluó tres alternativas:

- i. Capitalización individual
- ii. Ahorro con redistribución intra-generacional(condicionado y no condicionado)
- iii. Redistribución intergeneracional (reparto).

Asimismo, y junto con hacer presente que dicho trabajo y los códigos están disponibles en la página web del banco, señaló que en el no incluye elementos de bienestar, efectos macroeconómicos del período de transición de un equilibrio de largo plazo a otro, ni el análisis de la estructura microeconómica o de la organización industrial de este mercado.

De igual modo, comunicó que el BCCh no ha evaluado cuantitativamente la actual propuesta de reforma previsional, sin embargo, es posible identificar en términos cualitativos algunos elementos fundamentales para comprender el alcance de sus efectos sobre la economía chilena.

Así, la señora **Costa** enfatizó que el principal objetivo de cualquier sistema de pensiones es promover niveles de ingresos adecuados en la etapa de jubilación, a su vez, debido a sesgos conductuales que implican tasas de ahorro insuficientes a nivel personal, se requiere implementar políticas de ahorro obligatorio.

En este marco, indicó que las opciones de capitalización individual y colectiva (ahorro con redistribución intra-generacional) inducen a un aumento en el ahorro, la inversión y el crecimiento en el largo plazo, sin embargo, pueden generar un efecto negativo en el empleo, en la medida que el aumento de cotizaciones y los beneficios derivados sean internalizados parcialmente por las personas. Al mismo tiempo, y en la medida que la capitalización colectiva sea condicional, en el margen ello puede contrarrestar ese efecto, favoreciendo la formalización laboral de los trabajadores que perciben e internalizan los incrementos en sus pensiones futuras.

De igual modo, informó que el efecto neto en empleo depende de cómo se perciban los beneficios futuros y de la respuesta de la oferta laboral y formalidad a los cambios introducidos. Con todo, son impactos moderados en el empleo agregado y similares a la opción de capitalización individual. Por otra parte, un sistema de reparto disminuye el ahorro agregado, la inversión y, por lo tanto, el nivel del PIB y el empleo.

En relación con el ahorro agregado, la señora **Costa** señaló que el impacto macroeconómico más relevante del proyecto de reforma dice relación con su efecto en el ahorro agregado.

Al respecto, manifestó que la propuesta mantiene un pilar de capitalización individual y lo complementa con un pilar de ahorro colectivo que se financia con una contribución adicional de 6% sobre los ingresos laborales. Este último, continuó, instala un seguro social previsional con instrumentos de redistribución intra e intergeneracionales. No obstante, los cotizantes podrían deshacer parte del mayor ahorro forzoso mediante un menor ahorro voluntario.

En la medida que esta reacción de los cotizantes sea moderada, agregó, el resultado de equilibrio general podría ser un aumento del ahorro agregado. Ello estimularía la inversión y el stock de capital de la economía y, consecuentemente, podría aumentarla demanda por trabajo.

Asimismo, comunicó que las proyecciones del gobierno señalan que una vez que se alcance la contribución adicional de 6% (año 2029), cerca de 2/3 de los ingresos del Fondo Integrado de Pensiones (FIP) se destinaría a ahorro. El 1/3 restante se utilizará para la redistribución intergeneracional. Las mismas proyecciones señalan que, en régimen, el FIP acumulará activos en torno a 30% del PIB, lo que aumentaría significativamente el ahorro previsional total.

En cuanto a los incentivos al mercado laboral, la señora **Costa** sostuvo que las reglas asociadas al sistema de pensiones pueden afectar los incentivos para participar en el mercado laboral y el grado de formalidad del empleo.

En este escenario, y bajo un esquema de capitalización colectiva, con beneficios condicionales a los aportes de los contribuyentes, señaló que se produce en el margen un incentivo a la formalidad de los sectores favorecidos (de menores ingresos). Este dependerá, aclaró, de la valoración que tengan hoy de esos beneficios futuros.

Por otro lado, continuó, para los trabajadores de mayores ingresos, que transferirán parte de sus cotizaciones, se produce el efecto contrario. Este grupo participa en mayor proporción en el mercado formal.

Asimismo, hizo presente que la propuesta previsional también considera la extensión y expansión en los beneficios asociados a la Pensión Garantizada Universal (PGU). Para medir el efecto agregado en el mercado laboral, indicó que sería importante evaluar todos estos elementos en su conjunto, pues, un efecto adicional puede ser el incentivo a sub cotizar, lo cual, en todo caso, requiere fortalecerla fiscalización.

En relación con las implicancias para el mercado de capitales y la estabilidad financiera, la señora **Costa** señaló que, desde el punto de vista financiero, en la medida que el ahorro agregado aumente en el largo plazo, contribuirá a profundizar el mercado financiero.

En este contexto, comunicó que el BCCh ha señalado en reiteradas ocasiones la relevancia de contar con un sistema financiero estable y un mercado de capitales profundo, que contribuya a satisfacer necesidades de financiamiento de largo plazo y amortiguar el impacto de shocks en la economía.

No obstante, continuó, se debe tener en cuenta elementos centrales para el éxito del sistema, en cuanto a la sostenibilidad del FIP y respecto a la gradualidad en ajustes de portafolios de inversiones.

Al respecto, sostuvo que el volumen de recursos del FIP dependerá, en forma importante, de la evolución de un conjunto de parámetros (rentabilidad,

cotizaciones, expectativas de vida) y de la capacidad de ajuste en los gastos y retornos de las cuentas nocionales ante cambios en las condiciones de mercado.

Asimismo, la señora **Costa** planteó que la sostenibilidad del FIP requiere que exista una diferencia entre la rentabilidad de mercado y la rentabilidad nocional, que sea suficiente para financiar los gastos adicionales y transferencias intergeneracionales. Además, es importante que la calibración inicial de los parámetros sea particularmente cuidadosa, puesto que es durante los primeros años que existe la mayor capacidad de incrementar el Fondo.

En este sentido, mencionó que es importante que el sistema contemple mecanismos suficientemente flexibles que permita ajustes oportunos a los parámetros ante cambios en el entorno. Por otro lado, si no se diera lugar a los ajustes necesarios en atención a la evolución de esos parámetros, se requerirá mayores recursos para cumplir con los objetivos de la reforma.

Durante la transición, continuó, se debe velar porque no se generen tensiones en el mercado de capitales producto del traspaso desde multifondos a fondos generacionales.

En este ámbito, en cuanto a los puntos de atención, propuso cambios en la composición de portafolios según carteras de referencia y potencial efecto en el mercado de capitales, junto con contar con un ajuste ordenado y gradual. Además, remarcó la importancia de mitigadores suficientes para potenciales efectos de transición.

Respecto a los elementos de mitigación, sugirió establecer períodos de transición; límites transitorios de inversión para fondos generacionales; mecanismos que permiten el traspaso de propiedad de instrumentos financieros sin venderlos directamente en el mercado, entre otros. Asimismo, que cuente con un diseño balanceado de carteras de referencia, regímenes, límites de inversión y plazos de implementación adecuados. Además, se requiere garantizar consideraciones de riesgo-retorno e implementación gradual de los cambios.

En relación con el autopréstamo, la señora **Costa** sostuvo que hay una tensión entre el autopréstamo y el objetivo de la reforma de pensiones. En este contexto, señaló que las personas subestiman las necesidades de ahorro para la vejez, por lo tanto, se les obliga a cotizar. Al respecto, propuso establecer mecanismos que permitan un acceso excepcional y acotado a sus fondos junto con una institucionalidad que garantice la devolución dentro de un plazo y, en todo caso, previo al momento de la jubilación.

Respecto a la eliminación del retiro programado, informó que las aseguradoras pasaran a tener un rol más importante en el sistema, por lo que sería necesario reforzar su marco regulatorio.

Como consideraciones finales, la señora **Costa** manifestó que la reforma de pensiones aborda un desafío pendiente en materia de seguridad social. Dada la magnitud de los cambios propuestos, continuó, iniciativas de esta naturaleza

tienen efectos macroeconómicos y financieros relevantes, los cuales a su vez inciden en la capacidad del sistema de proveer buenas pensiones.

Un elemento clave a considerar, acotó, es el impacto sobre el ahorro agregado, la inversión y el stock de capital en el largo plazo. Al respecto, y dado el significativo incremento en cotizaciones, es razonable estimar que el ahorro agregado aumentaría. Acorde con los supuestos utilizados por el Ministerio de Hacienda, este ahorro sería suficiente para financiar un aumento sostenible de las pensiones en el largo plazo. No obstante, expresó que es importante el monitoreo y flexibilidad suficiente para ajustar oportunamente los parámetros ante cambios en las condiciones del entorno.

Asimismo, hizo presente que el proyecto incorpora cambios relevantes en los portafolios de inversión de ahorros previsionales, por lo que un manejo prudente y gradual de esta transición, es necesaria para prevenir efectos indeseados en el mercado financiero.

Por último, manifestó que los aspectos institucionales son relevantes, por lo que un sistema bien diseñado en su integralidad requiere adecuados mecanismos de contrapesos y una supervisión robusta.

A su turno, el señor **Huneeus**, en primer lugar, informó que la propuesta de reforma previsional es el tercer intento de reforma luego de las propuestas efectuadas en los anteriores dos gobiernos, por tanto, y dada la relevancia de esta materia, urge llegar a un acuerdo al respecto. Asimismo, planteó que el proyecto contiene buenos elementos y elementos a considerar, sin embargo, sugirió aprobar en general e ir rápidamente a tramitación en particular para mejorar el proyecto.

En cuanto a los objetivos de la reforma, hizo presente que se busca mejorar las pensiones actuales y futuras; crear un sistema mixto, a través de un componente de ahorro colectivo de carácter contributivo; mejorar eficiencia del sistema, y reducir los riesgos individuales. Sobre este punto, sostuvo que se trata de un proyecto ambicioso y valiente, pues, además, le quita la decisión de riesgo a las personas en relación con la eliminación de los multifondos creados en el año 2002.

Asimismo, comunicó que la reforma establece un seguro social para el componente contributivo. Al respecto, sostuvo que introducir en el componente contributivo la solidaridad permite compartir riesgos y aumentar la solidaridad del sistema, de ingresos altos a ingresos bajos.

En este marco, informó que muchos sostienen que es mejor hacer la solidaridad vía impuestos generales, con todo, el seguro de cesantía tiene un componente de solidaridad que se financia con contribuciones de los empleadores y ha permitido ir mejorando los beneficios, es sostenible y no compite con otras necesidades del Estado. De igual modo, el seguro social también se usará para mejorar las pensiones de los actuales y futuros pensionados que ya tienen ahorro en las AFP.

A continuación, a través de los siguientes cuadros comparados, el señor **Huneus**, representó las principales diferencias y similitudes de los proyectos de reforma previsional, tanto de la administración actual como la del gobierno anterior.

Consejo y Administración



Proyecto Piñera: Fondo Ahorro Colectivo Solidario

- » Administrado por el CASS
 - 5 consejeros
- » Tiene que licitar administración de las inversiones.
- » Duración 5 años
- » Criterios escritos que deben cumplir consejeros.
- » Propuesto por el presidente y ratificados por el Senado.



Proyecto Boric : Fondo Integrado de Pensiones (Seguro Social)

- » Administrado por el IPPA
 - 7 consejeros
- » Puede administrar o sub contratar las inversiones.
- » Duración 6 años
- » 5 propuesto por el presidente y ratificados por el Senado.
- » Equilibrio de conocimiento y experiencia.
- » Un miembro designado por el presidente a partir de propuesta de la organización de trabajadores.
- » Un miembro designado por el presidente a partir de propuesta de la organización de empleadores.

Beneficios adicionales del proyecto

Pensionados actuales y transición



Proyecto Piñera: Fondo Ahorro Colectivo Solidario

- » Actuales Pensionados
 - Hombres: 2UF al menos 12 años cotizados
 - Mujer: 2,5UF al menos 8 años cotizados
- » Futuros pensionados con ahorro en AFP
 - Hombres: 2UF, mínimo 15 años cotizados
 - Mujeres: 2,5 UF, mínimo 10 años cotizados
 - 0,04 UF por años cotizado al Ahorro Colectivo Solidario

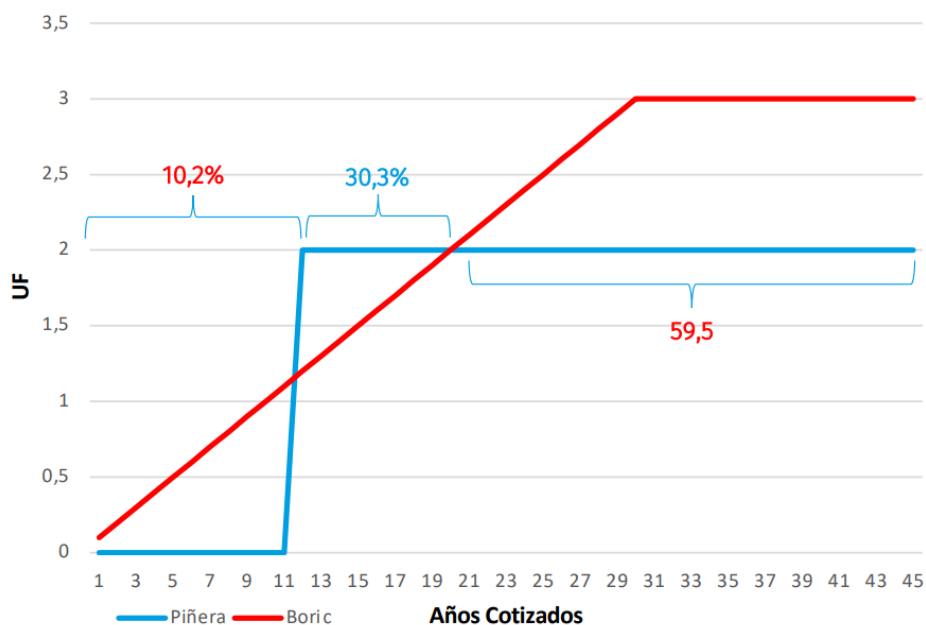


Proyecto Boric : Fondo Integrado de Pensiones (Seguro Social)

- » Actuales Pensionados
 - Hombres: 0,1 UF por año cotizado
 - Mujeres: 0,1 UF por año cotizado
- » Futuros pensionados con ahorro en AFP
 - Máximo
 - garantía de 0,1 UF por años cotizado
 - Cotización seguro social

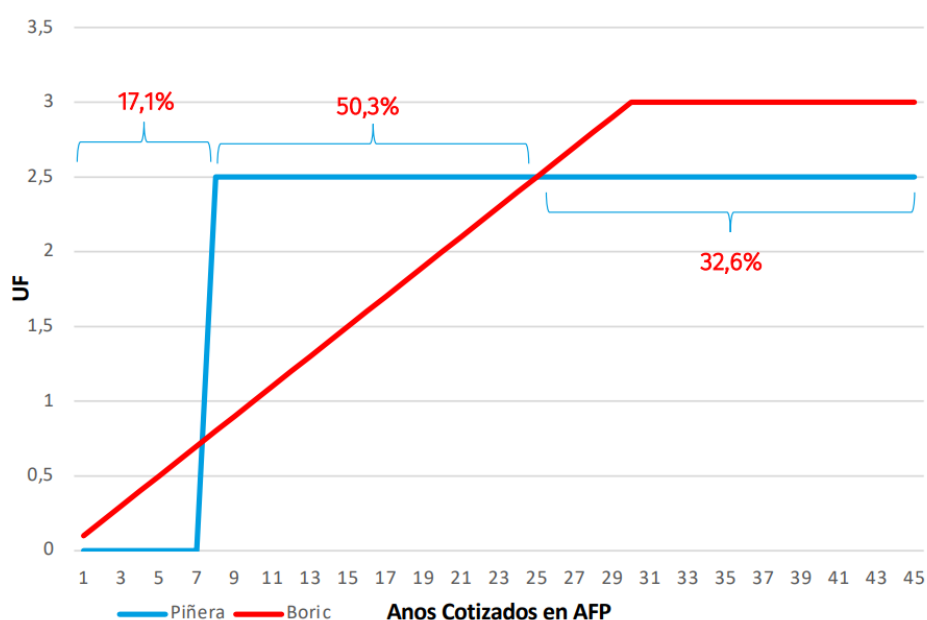
Asimismo, acompañado del siguiente gráfico, el expositor señaló que, comparando sólo el beneficio por años cotizados entre ambos proyectos, para actuales pensionados, se observa que: en el caso de los hombres, bajo el proyecto del gobierno actual, el 69,7% reciben más beneficios que en el proyecto del gobierno anterior. De igual modo, solo los hombres con años cotizados entre 12 y 20 años recibirían más beneficios con el proyecto de la pasada administración.

Hombres



De igual modo, comparando sólo el beneficio por años cotizados entre ambos proyectos, para actuales pensionados, se observa que: en el proyecto del gobierno anterior, hay pocos incentivos para cotizar más allá de 8 años. Para el 50,3% de las mujeres (distribución 2022), reciben más con el proyecto de la administración pasada que el proyecto que se encuentra actualmente en discusión (mujeres con cotizaciones entre 8 y 25 años). Además, para el 49,7% de las mujeres reciben más con el proyecto actual que con el proyecto de reforma anterior.

Mujeres



En distinto escenario, el señor **Huneeus**, refiriéndose a los actuales y futuros pensionados, señaló que la garantía es la misma para un jubilado que, por ejemplo, cotizó 20 años en el sistema actual, que para alguien que cotizó 10 años en el sistema actual y 10 años en el nuevo, esto es, 0,1 UF por año cotizado. Sin embargo, alguien con 10 años cotizados en AFP y 0 años cotizados en ahorro colectivo, recibiría 1 UF como complemento. Por tanto, habría poco incentivo en la transición a cotizar dado que no existiría un beneficio adicional a pesar de la mayor contribución al sistema

Asimismo, y en el entendido de que el beneficio de 0,1UF por año cotizado es igual para hombres como mujeres, el expositor hizo presente que este diseño implica que lo recibirán más los hombres que las mujeres, porque trabajan más formalmente en el mercado del trabajo.

De igual modo, para los que empiezan a cotizar al seguro social, los que cotizan por 16,5% reciben el mismo beneficio por años cotizados que los que solo cotizaron por 10% al sistema de AFP, por ende, existiría poco incentivo en la transición a cotizar en nuevo sistema.

A su vez, el diseño de la solidaridad para los pensionados actuales tiene que tomar en consideración el nuevo nivel de la PGU, dado que los pensionados con pocos años de cotizaciones, con la nueva PGU, van a tener tasas de reemplazo altas, por consiguiente, quizás no deberían recibir más beneficios. Con todo, hay que preservar los incentivos a cotizar y hay que distinguir más entre los beneficiados actuales y futuros de la transición.

A continuación, el señor **Huneeus**, efectuó los siguientes comentarios a fin de mejorar pensiones, para los jubilados actuales y para los de transición.

1) Mejorar tasas de reemplazos grupos medios, en especial del cuarto quintil, pues, las tasas de reemplazo de grupos medios son más bajas que respecto de los grupos con mayor vulnerabilidad.

2) Equidad de género: Hombres trabajan más que mujeres, por lo tanto, para los que cotizan mucho es necesario ir retirando beneficios como la PGU o subsidio al empleo joven.

3) Incentivos en la transición a cotizar más años.

4) Ser sostenible y que permita mejorar las pensiones, tanto de los actuales, como futuros pensionados. Que los futuros pensionados reciban mejores pensiones que los actuales.

5) Para el financiamiento, una alternativa es usar el gasto en la PGU que va recibir el 10% más rico, para que este sea destinado a los pensionados que formaran parte de la transición, y no de forma permanente.

En cuanto a lo relacionado con el retiro programado, el señor **Huneeus**, manifestó que la solución más de fondo es reducir los costos de transacción

y aumentar las posibilidades de las personas y así la competencia. Una alternativa a lo anterior, es mediante paquete de licitación de este grupo de un numero grande, pues, haces más atractivo para una compañía de seguro ofrecer rentas vitalicias para este grupo.

Otro problema, agregó el expositor, es que la persona puede haber contribuido poco en las AFP y poco en el sistema de ahorro colectivo, por tanto, en uno va recibir una renta vitalicia y en el otro no. Al respecto, propuso que se debería poder unir los recursos, unificando el sistema.

Respecto a la institucionalidad, expresó que es necesario fortalecer el Consejo Consultivo Previsional, darle más recursos, autonomía y más atribuciones. Asimismo, para mantener la sostenibilidad del sistema, es menester tener más de una mirada a los datos y proyecciones.

En cuanto al autopréstamo, el señor **Huneeus** señaló que este va en contra de reducir riesgos individuales del sistema, junto con que mantiene vivo la discusión de los retiros de fondos. A mayor abundamiento, si mucha gente lo usa de forma regular, va contra el objetivo de invertir con un horizonte más largo de tiempo.

Asimismo, el que no se aumente la edad de jubilación va en contra de aumentar las pensiones actuales y futuras de manera sostenible. Además, en vez de proteger a las mujeres, les aumenta aún más el riesgo.

En relación al APA, el expositor propuso que este debería estar obligado a licitar algunos de sus servicios, como la recaudación. Respecto a la atención de público, debería ser realizado internamente a través de una nueva institución, más tecnológica y enfocada en el mundo contributivo, pero no el Instituto de Previsión Social.

Para finalizar y a modo de conclusiones, el señor **Huneeus** sostuvo que la solidaridad es un elemento que falta en el sistema, y es de los elementos positivos de esta reforma. Añadió que el diseño fino se puede mejorar, otorgando incentivos a cotizar más años en la transición cuando aún está operando la garantía.

Por su parte, el proyecto en la transición, donde se juega mucho la aceptación del nuevo sistema, tiene poco de equidad de género.

Asimismo, la institucionalidad tiene que cambiar, en el sentido de darle más poder al Consejo Consultivo Previsional para mejorar la vigilancia de los cambios al sistema.

En cuanto al retiro programado, manifestó que este no hay que eliminarlo, sino mejorarlo.

Por último, expresó que la reforma va crear dos sistemas para la etapa de desacumulación, generando focos de desigualdades y diferencias que harán más difícil entender el nuevo sistema.

Terminadas las presentaciones, la señora **Costa**, luego de consulta formulada por el diputado señor Ulloa acerca de la pertinencia de aumentar la edad de jubilación, señaló que el sistema de pensiones está compuesto por varios parámetros que se van ajustando, como, por ejemplo, la rentabilidad y las cotizaciones. La edad de jubilación es otro parámetro que se deberá determinar en la discusión que se produzca en el Congreso. Con todo, hizo presente que mientras menor sea la edad de jubilación, mayor será la necesidad de cotización y de rentabilidad, por tanto, dichos parámetros se deben calibrar de buena forma en el sistema.

En cuanto a dudas respecto a la institucionalidad propuesta en el nuevo sistema, la señora **Costa** comentó que los desafíos de la institucionalidad que cautele que el sistema atienda las mejores pensiones, requiere que existan los pesos y los contrapesos entre las instituciones que haya. Una Superintendencia de Pensiones fuerte es muy necesaria junto con que tienen que existir mecanismos que garanticen las definiciones de los límites de inversiones y las definiciones que se hagan respecto de las carteras de inversión que se van a aplicar a todos los fondos deben apuntar a la mayor rentabilidad de los recursos en ambos pilares de ahorro, precaviendo el nivel de riesgo que se tomarán. A mayor abundamiento, manifestó que es importante que la institucionalidad tenga esos pesos y contrapesos, por ende, hay que dedicarle un tiempo y se deben tomar decisiones en esas materias.

En este contexto, explicó que el conjunto de decisiones y regulación tiene que llevar a que las decisiones de inversión apunten siempre a maximizar la rentabilidad del fondo. La definición de cómo se hacen los contrapesos no son necesariamente iguales cuando los agentes que invierten son privados, que cuando existen agentes públicos también, y de ahí el acento en los contrapesos.

Respecto a pregunta del diputado señor Leal acerca de su opinión sobre el 6% de cotización adicional, la señora **Costa** expresó que, en la medida que los trabajadores tienen un ahorro forzoso muy alto, puede haber una compensación parcial con un menor ahorro voluntario, por lo tanto, no todo lo que se cotiza es necesariamente ahorro. No obstante, comunicó que sí se espera un efecto positivo a nivel agregado en el ahorro.

A continuación, el señor **Kremermann**, contestando pregunta efectuada por el diputado señor Sauerbaum sobre la petición de los microdatos, aclaró que dicha petición es parecida a la que han realizado diversos centros de estudios a los Ministerios involucrados en esta reforma, con el objeto de contar con los datos concernientes a diversas variables, como las transiciones demográficas o las transiciones con el mundo del trabajo, para así estimar los montos y modificar parámetros.

Ante duda realizada por la diputada señora Ossandon sobre posibles correcciones a los beneficios que otorga la PGU, el expositor manifestó que este beneficio, o el piso de pensión que exista en el futuro, debe estar asociado a la pensión que reciba en el momento, pues actualmente, por ejemplo, una persona que reciba una pensión de \$600 mil pesos, si por alguna razón disminuye a \$400 mil, seguirá sin recibir la PGU.

Respecto a pregunta del diputado señor Ulloa sobre universalización de la PGU, señaló que es más adecuado, en términos de costo de oportunidad, estructurar el pilar solidario de distinta manera, a fin de mejorar las pensiones bajas de quienes están en deciles superiores y entregar la PGU completa de quienes reciben muy poco, para así, con los mismos recursos, alcanzar a un mínimo más alto, con el mismo dinero.

En cuanto posibilidad de aumentar la edad de jubilación, el señor **Kremermann** sostuvo que, en todos los sistemas de pensiones, la edad de jubilación es revisada, sin embargo, un primer paso es contar con seguridad social. Al respecto, cuando el país obtenga seguridad social, más allá de la PGU, se debe dar la discusión de la edad de jubilación para las generaciones nuevas.

Por último, en relación a pregunta del diputado señor Giordano sobre implicancias de que el sistema mixto sea compuesto por partes iguales, señaló que este dependerá de cómo se reestructuran las garantías que el gobierno presente y los beneficios establecidos. También, agregó, podrían existir mejoras si se establece un mayor porcentaje al seguro social.

A su turno, el señor **Huneus**, en cuanto a un eventual aprovechamiento de las economías de escala para el ente público APPA que se crea, destacó que las AFP han aprovechado dichas economías dada su eficiencia, en el sentido de que se reunieron para crear un solo ente que recaude (Previred). Por el contrario, si las economías de escala no existieran, cada AFP tendría un recaudador propio. De igual modo, puso énfasis en que el APPA debe aprovechar la cobranza judicial y la atención a público.

Asimismo, respondiendo pregunta del diputado señor Undurraga acerca de si existen otros elementos similares entre las últimas reformas previsionales presentadas, el señor **Huneus**, recordó que la propuesta del gobierno anterior también proponía un seguro de lagunas de forma similar a la propuesta actual.

Respecto de la edad de jubilación, remarcó que es imperativo aumentarla, aunque esta materia sea políticamente incorrecta. Sobre los efectos de la PGU en cuanto al incentivo de la formalidad laboral, manifestó que habría que revisar la experiencia de la PBS en el año 2008 y cuando esta subió en octubre del año 2019, aunque, aclaró, que el efecto a la formalidad fue muy menor.

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 19:46 horas.

PEDRO MUGA RAMÍREZ,
Abogado, Secretario de la Comisión.