

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Sesión 56ª, especial, celebrada en martes 24 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, la diputada señora **Ossandón**, doña Ximena, y los diputados señores **Duran**, don Eduardo; **Giordano**, don Andrés; **Labbé**, don Cristián; **Santana**, don Juan; **Sauerbaum**, don Frank; **Ulloa**, don Hector y **Undurraga**, don Alberto (Presidente).

De igual modo, asistió la diputada señora **Yeomans**, doña Gael y el diputado señor **Moreno**, don Benjamín.

De manera telemática, asistió la diputada señora **Cicardini**, doña Daniella.

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. -

- No hubo.

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 a la señora **Magdalena Castillo Díaz**, Secretaria General de la Central Autónoma de Trabajadores - (CAT); a don **Luis Mesina Marín**, Vocero de Coordinadora NO+AFP, y al señor **Patricio Arrau Pons**, Economista y Presidente de Gerens Capital.

En primer lugar, la señora **Castillo** se refirió a los motivos por los cuales los trabajadores deben decidir sobre el sistema de pensiones, señalando, entre estos, que sus vidas ya dependen o dependerán de una pensión. Asimismo, informó que, 8 de 10 pesos de todas las pensiones que se pagan en Chile, lo ponen los trabajadores a través de su trabajo y 3 de cada 4 pesos del presupuesto fiscal salen de sus bolsillos, por tanto, expresó que son dueños de los fondos de capital más grande de Chile.

De igual modo, manifestó que CAT apoya la reforma propuesta por el gobierno, aunque no es el cambio que las y los trabajadores necesitan. En este contexto, señaló que quieren un sistema de seguridad social que sea de reparto, solidario y financiado tripartitamente, por ende, a la propuesta presentada, comunicó que formularían los siguientes cambios y observaciones.

Dada la estructura impositiva, aún con la reforma, cualquier aporte solidario con fondos fiscales es regresiva. Al respecto, sostuvo que este proyecto sólo tendría algún sentido si existe una efectiva reforma fiscal, si no, sería otro abuso más disfrazado. Este sistema, continuó, pierde el sentido si separan la PGU del resto de medidas, como también, la propuesta de ampliar un componente colectivo solidario para financiar compensaciones, es aumentar todavía más la inequidad, cargándolo sobre las y los trabajadores asalariados.

Sí lo único que se hace es subir el 6% a las empresas, agregó la señora **Castillo**, esto va a empeorar la situación de las y los asalariados, por tanto, esta reforma tendría sentido si se reforma el Código del Trabajo para dar una efectiva libertad sindical; si se aplican los convenios de la OIT que Chile tiene ratificado y si se cambia la ley de subcontratación.

Al respecto, propuso las siguientes indicaciones sobre comisiones y acceso al fondo:

1ª El aumento de 0,5% a la transferencia de los asalariados no tiene ninguna justificación, por ende, debe eliminarse en todo el texto; 2ª El proyecto no

contempla límites antiabusos en las comisiones que cobra el Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA) y las Inversiones de Pensiones Privados (IPP) (Arts. 7, 16, 22, 149 y 199); 3ª Debe quedar claro que las comisiones indirectas (fantasmas) no se pueden descontar del Fondo de Pensiones (Art. 251). Además, en principio no comparten el cobro establecido en el Art. 240 n; 4ª Incorporar la posibilidad de retiros y préstamos.

A continuación, propuso las siguientes indicaciones respecto al no pago de cotizaciones:

5ª Para seguir las acciones ante un no pago de cotizaciones (Art. 21) deben incluirse las y los afectados directamente y los sindicatos en representación de ellos; 6ª El tiempo para iniciar acciones judiciales debe reducirse de 90 a 30 días (Art. 11 párr. 23); 7ª Además de lo establecido en el Art 11. párr. 24, el pago a tiempo/no pago o atrasos en las cotizaciones, deben ser parte de las condiciones y puntajes para licitaciones (agregar en el Art 11 párr.25), si nada dice, se permite que acceda a recursos públicos.

A su vez, presentó las siguientes propuestas de indicaciones en lo referente a la institucionalidad:

8ª Abrir las Inversiones de Pensiones Privados (IPP) que ahora son sólo sociedades anónimas a otros mecanismos (Ej. cooperativas). Art, 2c,187,191; 9ª Permitir que el seguro vitalicio pueda ser administrado por una entidad pública de seguros, no solo por privados; 10ª La contratación de un tercero para gestionar el fondo del Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA) debería quedar en el “podrá” del Art.137, pero en ningún caso se debería establecer la obligatoriedad en el rango de 20 – 80% de la cartera, como también, pidió borrar el párrafo 3º del Art. 146.

En cuanto a la participación de las y los trabajadores, propuso lo siguiente:

11ª Ampliar el Art. 207 para que los Inversores de Pensiones Privados (IPP) tengan la obligación de informar con transparencia y oportunidad a las personas, a los gremios sindicales y asociaciones de jubilados. Dado que es dinero público, caben las mismas normas de transparencia del Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA) a los Inversores de Pensiones Privados (IPP); 12ª El Consejo Técnico de Inversiones (Art. 276) tiene la función de encargar estudios y propuestas, el cual estará integrado exclusivamente por técnicos altamente calificados. Este debería incluir representación de organizaciones de trabajadores (dueños de la plata), o de un Consejo Laboral de Inversiones o, al menos, establecer el derecho a presentar propuestas que deban ser consideradas.

Para regular inversiones, realizó las siguientes propuestas:

13ª El criterio de rentabilidad de las inversiones (Eje. Arts. 216,225,280) debe ampliarse a rentabilidad financiera y social; 14ª La política de inversiones (Art. 165, 252) debe incluir la preminencia de inversiones en Chile y establecer como criterio de evaluación de inversiones la generación de empleo

nacional; 15ª El Art. 89 establece garantías del Estado para ciertas actividades de las compañías de seguro, por tanto, ampliar la garantía para inversiones del Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA) en largo plazo a rendimiento fijo en UF.

En distinto escenario, la señora **Castillo** manifestó que sustituir el aumento de cotizaciones por un aumento del pilar solidario con fondos generales es equivalente a subir la cotización de las y los trabajadores, pero de forma indirecta y disimulada, por tanto, no es aceptable.

Asimismo, señaló que los que proclaman la libertad de elección del 4,2% no dicen que la mayor parte de los pensionados va a recibir más, que si envía ese 6% a los Inversores de Pensiones Privados (IPP), y que de no existir el Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA) perderían ese dinero.

Por su parte, para terminar, la expositora hizo presente que los que proclaman “más competencia” quieren cerrar la posibilidad de invertir al Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA), sin embargo, tampoco mencionan la posibilidad de que otras organizaciones que no sean Sociedades Anónimas, participen, ni tampoco plantean competencia pública en seguros, por tanto, pidió que el debate no convierta este proyecto en una nueva ley “sin sentido”.

A su turno, el señor **Mesina**, como introducción, comunicó que la necesidad de realizar una reforma obedece al fracaso de las AFP, pues, el sistema que se instauró en 1981, prometió una tasa de reemplazo de 100% y, al mismo tiempo, la liberación de los recursos fiscales para destinarlos a otras necesidades de la población. En este marco, informó que, entre el 2007 y el 2021, la mitad de las personas que se pensionaron por vejez, recibieron una pensión autofinanciada inferior al 20% de su última remuneración y sobre el 65% de las pensiones que se pagan son financiadas con recursos fiscales, yendo en aumento en la medida que se implemente la PGU.

Asimismo, junto con valorar el avance de la propuesta del gobierno en lo referente al seguro social y reivindicar lo público, manifestó que el esfuerzo es insuficiente si de verdad se quiere avanzar a un sistema mixto.

Al respecto, el expositor propuso crear un sistema público de pensiones y dividir la cotización del 16% en dos partes iguales, es decir, un 8% a capitalización individual y un 8% a fondo solidario de reparto. Sobre el punto, señaló que el gobierno ha demostrado que con ese 6% es perfectamente posible mejorar las pensiones de los actuales y los futuros pensionados con corrección en materia de género, así, si con ese 6% se puede hacer eso, con dos puntos más sería mucho más potente la posibilidad de mejorar las pensiones de los trabajadores y avanzar cumpliendo esta exigencia de que las pensiones se acomoden o sean coherentes con este principio de la suficiencia y no estar bajo la línea de la pobreza, que es una medida demasiado limitada.

A su vez, sostuvo que es injustificable el aumento de un 0,5% en la cotización en cuentas individuales, pues, continuar generando ahorro al país con los salarios de las y los trabajadores es inmoral y mantener esta lógica resulta inaceptable.

De igual modo, el señor **Mesina** hizo presente que el proyecto de reforma del gobierno obliga a todas las personas a traspasar sus fondos acumulados a las compañías de seguros para comprar una renta vitalicia al momento de pensionarse, siendo, dicha situación, inaceptable, dado que, bajo el actual sistema de capitalización individual, eliminar el retiro programado y dejar únicamente las rentas vitalicias como única modalidad para pensionarse es una forma muy descarada de traspasar los ahorros de todas las trabajadoras y trabajadores en el país a las compañías de seguros, entre ellas, las que controlan las actuales AFP. Además, permitir que todos vayan a renta vitalicia implica, además, una medida absolutamente regresiva y discriminatoria con los sectores más pobres, porque las personas ricas viven más que las de menores ingresos.

En distinto escenario, el expositor manifestó que es urgente terminar con la discriminación a la mujer trabajadora, esto es, que se pague la PGU a la edad legal de jubilación, no después. Al respecto, sostuvo que no existe razón para que no se les entregue a las mujeres el apoyo estatal (fundamental ante las bajas pensiones) a la edad legal para pensionarse, a los 60 años. Esta arbitrariedad, que se arrastra desde el año 2008 a raíz de la Comisión presidida por el señor Mario Marcel, es urgente corregirla, pues, el 50% de las mujeres que se pensionaron en los últimos 15 años recibieron pensiones autofinanciadas inferiores a los 32 mil pesos.

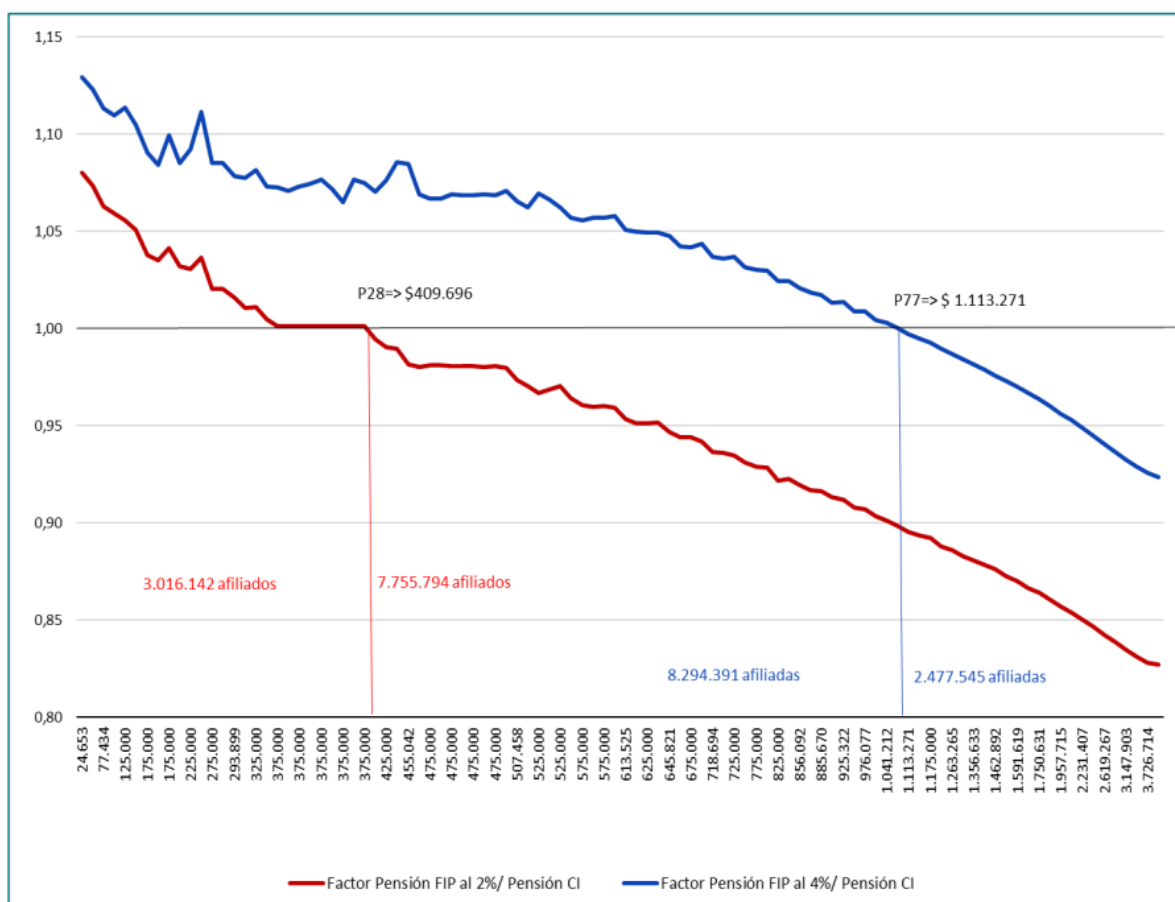
Por otro lado, hizo presente que la Asociación de AFP, financia una campaña de comunicación masiva con el eslogan “Yo Quiero Elegir”, con todo, las trabajadoras y trabajadores de Chile, desde hace 41 años, no han tenido posibilidad alguna de elegir el sistema que administre los ahorros previsionales, dado que, bajo dictadura, se les traspasó obligatoriamente al sistema actual en el que se sabe cuánto se paga mes a mes, pero se ignora el monto de la pensión que se pagarán, las que, hasta el momento, han sido miserable para las mayorías.

Por último, el señor **Mesina** expresó que la única forma de frenar medidas como el retiro de fondos previsionales, es entregar una propuesta contundente, maciza y robusta, que cuente con la mayoría de la aprobación de la ciudadanía, además, sostuvo que solo tiene sentido seguir entregando parte del salario cotizado de los trabajadores a un verdadero sistema de seguridad social.

A continuación, el señor **Arrau**, informó que su presentación tendrá fundamentalmente dos contenidos. El primero se basará sobre las cuentas nocionales y el segundo acerca de la organización industrial, todo ello en relación a la propuesta de reforma del gobierno.

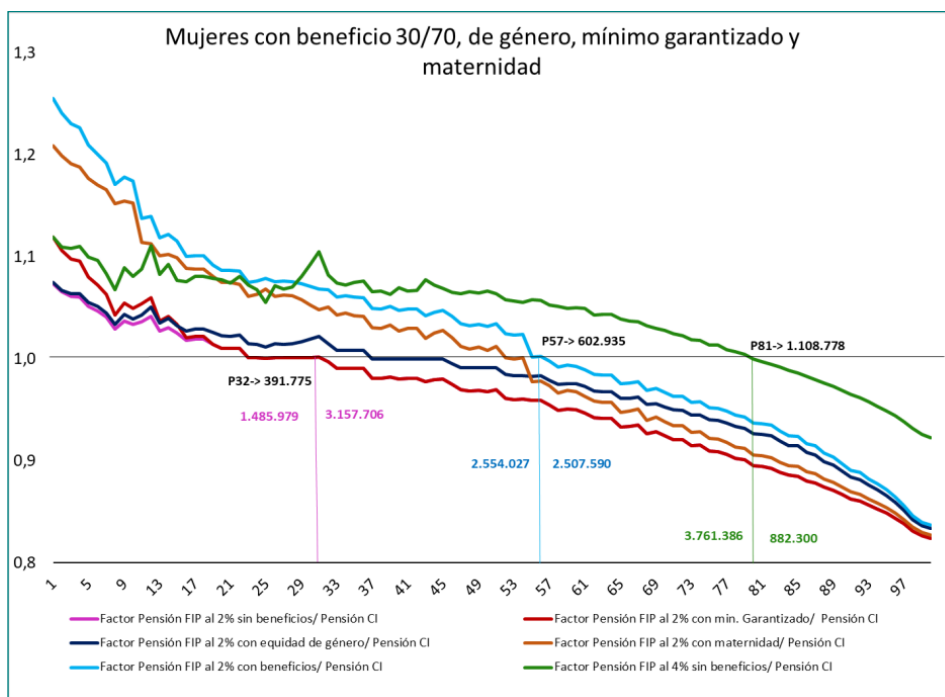
En cuanto a las cuentas nocionales, el expositor informó que, utilizando la base de datos Historia Previsional de los Afiliados, Pensionados y Fallecidos (HPA) del sistema de pensiones chileno, que contiene la historia previsional desde 1981 a diciembre 2019 para más de 27.590 afiliados al sistema previsional, que tuvieron al menos 1 cotización en este período, caracterizando a todos los afiliados de la base de datos HPA en 100 percentiles, por ingreso imponible, actualizado a septiembre de 2022 y densidad de cotizaciones, junto con la información de la Superintendencia de Pensiones de los cotizantes por ingreso a septiembre de 2022, se obtiene el universo de afiliados y cotizantes a dicho mes, para las 100 cohortes o

percentiles, por género. Con dichos datos, se simuló los efectos en el universo de afiliados de hoy, de la redistribución 70/30 y los beneficios del seguro social del FIP, relativo a la CI, es decir si los beneficios redistributivos compensan o no la menor rentabilidad de las cuentas nocionales. Dicha simulación la demostró a través del siguiente gráfico:

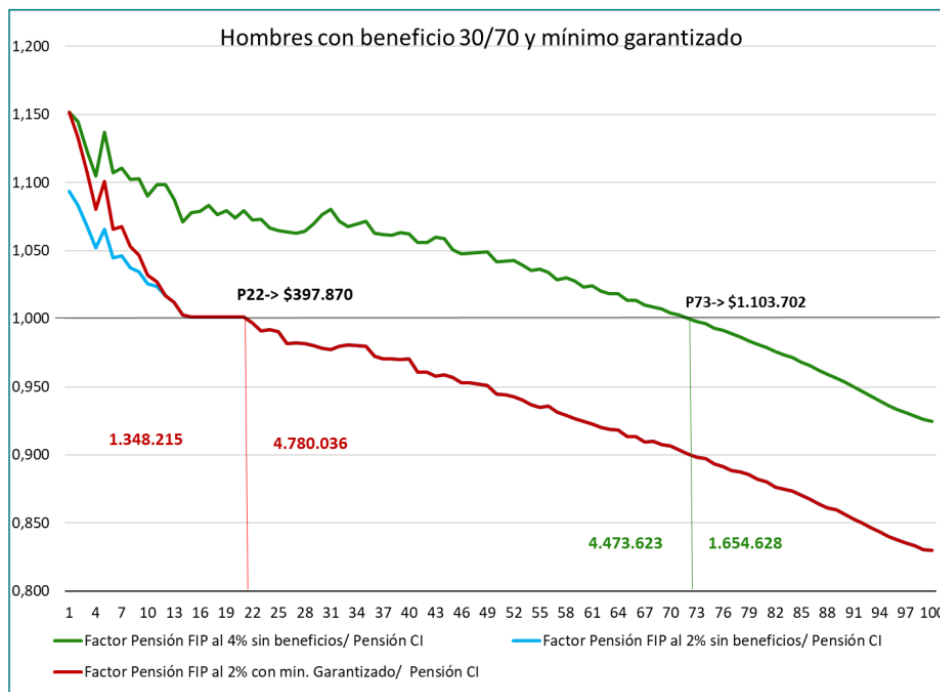


Al respecto, indicó que la curva azul muestra la distribución intrageneracional de la regla 70/30. Asimismo, se observa, que si las cuentas nocionales del FIP tuviesen la misma rentabilidad que las cuentas de CI (ambas 4%), entonces el 77% los afiliados (8,2 millones) se vería beneficiados y solo el 33% de los afiliados (2,4 millones) se verían afectados por menores pensiones. El efecto diferencia de rentabilidad, sin considerar los beneficios, muestra que solo se beneficiarían 3 millones de afiliados (sus cohortes), que pertenecen desde el P01 al P28, que ven compensada la menor rentabilidad por el efecto 70/30, y por el contrario, se verían perjudicados 7,7 millones de afiliados.

En relación a las mujeres, considerando los beneficios de garantía mínima; maternidad y compensación de género, serían 2,6 millones de mujeres que se ven beneficiadas y que pertenecen a los percentiles P01 a P57, esto es, ingreso imponible menor o igual a \$ 602.935. Sin embargo, 2,1 millones de mujeres con ingreso imponible superior a \$ 602.935 se ven perjudicadas.



Por su parte, en el caso de los hombres, solo se beneficiarían los percentiles P1 al P22, equivalente a 1,3 millones de afiliados. Por el contrario, se ven perjudicados 4,8 millones de afiliados (percentiles P23 a P100), con ingreso imponible de quiebre de \$ 397.870. Asimismo, el número de beneficiados no se ve incrementado con los beneficios de garantía mínima, puesto que éste beneficia en régimen solo a los percentiles P01 a P11.



A modo de conclusión a lo recién expuesto, el señor **Arrau** sostuvo que las cuentas nocionales con rentabilidad 2%, inferior al mercado, tiene un enorme costo en pensiones para todos los afiliados de todos los percentiles; la PGU actual elimina la necesidad de reparto transitorio, y las cuentas nocionales son una respuesta

de sustentabilidad al fracaso histórico del sistema de reparto. Al respecto, señaló que la tendencia histórica es en favor de la capitalización individual y sistema de transferencias y coberturas de riesgos en el pilar solidario.

En cuanto al segundo punto de la presentación, esto es, separación de la industria, el expositor manifestó que esta es una muy mala idea, de alto riesgo, que entregará finalmente menos pensiones y en ningún caso los estudios avalan la propuesta de la Subsecretaría que propone centralizar en un solo ente la administración de soporte de todos los afiliados.

Por un lado, continuó, el Estado debe participar como un proveedor más en la provisión de ahorro para la vejez en el sistema contributivo, y, por otro lado, el esquema APA-IPPA es una alternativa, pero deben ser autónomos y financiar su costo de operación para evitar así competencia desleal con las alternativas privadas, sin subsidio fiscal.

Así, la desintegración genera nuevos problemas operativos de conciliación de saldos, por ende, existe inconsistencia del sistema propuesto. Lo que se debe hacer, añadió, es centralizar solo las funciones donde efectivamente hay economías de escala comprobadas: recaudación (sistema de transferencias bancarias) y cobranza de cotizaciones. La primera ya está centralizada y la segunda se ha solicitado al gobierno que la centralice hace años.

Respecto a la licitación de todos los servicios del APA al sector privado, este resultaría en un fracaso de costos, incrementando el costo actual como proporción al saldo. A su vez, no existe interés de potenciales entrantes a ser IPP, pues, no se percibe igualdad de condiciones para competir.

A mayor abundamiento, para finalizar, expresó que se quiere resolver todo con licitaciones, con todo, llama la atención que no se consulte a los privados si van a entrar o no con este esquema. Aquí no se ha consultado nada al sector privado y ellos no van a entrar en las actuales condiciones porque perciben que no hay igualdad para competir.

Terminadas las presentaciones, la señora **Castillo**, respondiendo a consulta sobre como debe ser, a su juicio, el sistema de seguridad social, señaló que este debe contar con componentes solidarios, de reparto y tripartito, como también, expresó que existen sistemas distintos a la capitalización individual. Asimismo, hizo presente que en Chile se instauró una lógica de destrucción de los sistemas públicos, pues el sistema que imperaba, antes del año 1973, generaba mayor distribución y las personas podían retirar sus recursos e invertirlos en, por ejemplo, su vivienda, para luego devolverlos. La capitalización individual, por su parte, en 41 años ha demostrado que no ayuda a generar buenas pensiones, más bien, solo ha generado riquezas a otros.

Por su parte, el señor **Mesina**, dando respuesta a comentario de la diputada señora Ossandon acerca de entrega de la PGU a las mujeres desde los 60 años, expresó que, las mujeres, en consideración al monto mínimo de pensión que reciben, a pesar de una larga vida cotizando, se percatan que lo único que pueden contar es con la PGU, por tanto, la contribución que haga el Estado debe tener sentido

en relación con la edad legal de jubilación. De igual modo, recordó que uno de los argumentos centrales que se esgrimieron cuando se instauró el sistema consistía en que el Estado dejaría de distraer recursos públicos para financiar el sistema antiguo para destinarlos a otras áreas de la sociedad, sin embargo, con el tiempo se ha demostrado que cada vez se requieren de mayores recursos públicos.

Sobre pregunta del diputado señor Undurraga respecto de donde se deben invertir los fondos de los trabajadores, señaló que estos deben servir para otros propósitos distintos al fortalecimiento del mercado de capitales, como por ejemplo contribuir al desarrollo del país, poniendo el acento en proyectos de áreas de la economía que requieren financiamiento.

Ante consulta del diputado señor Sauerbaum respecto de establecer o no normativa relacionada con obligar a cotizar en consideración a la alta informalidad laboral que existe en el país, el señor **Mesina** sostuvo que la informalidad se debe a que los trabajadores reciben muy poco salario, por tanto, se debe avanzar en una desprivatización del sistema y no a una consolidación del sistema de negocio actual.

En relación con la misma consulta, el señor **Arrau** se mostró a favor de generar normativa para aumentar la formalidad laboral o que obligue, en mayor medida, que los trabajadores coticen, proponiendo, al efecto, mayores facultades al Servicio de Impuestos Internos para este propósito.

Respondiendo a consulta formulada por el diputado señor Giordano acerca de su postura respecto de la política de retiro de fondos previsionales, expresó que lo que se está en juego, a raíz de los retiros, no es el sistema de capitalización individual, sino que es el sentido público de contar con un sistema que obligue a ahorrar una cotización de cualquier forma para proteger la vejez. La lógica de los retiros, continuó, debe ser absolutamente descartada a nivel de toma de conciencia política por parte de los representantes de la ciudadanía en el Congreso y nunca debe ser considerada como una moneda de cambio producto de una mala reforma.

Asimismo, el señor **Arrau** manifestó que, efectivamente, es una singularidad que el sistema contributivo sea únicamente privado. Al respecto, se mostró a favor de que el Estado participe en el sistema contributivo, pero no como se está planteando, dado que todos los recursos terminarán en la estructura propuesta, por ende, se requiere de un administrador privado. De igual modo, propuso que se permita la estructura integrada de aquellos que quieran elegir la administración privada o la estructura administrada por el Estado, y se generen proveedores de *back office* que puedan proveer servicios al APA o a los IPP que quieran ingresar al sistema.

Por su parte, el señor **Larraín**, Subsecretario de Previsión Social, respecto a lo expuesto por el señor Arrau, señaló que se insiste en el tema de las ganancias de eficiencia porque no se ha entendido que, el ejercicio que se hace desde el punto de vista del impacto en comisiones, asume que el fisco irrogará los mismos costos que hoy día cuesta el soporte y que cualquier ganancia de eficiencia adicional es un ahorro para el fisco. De igual modo, expresó que se busca potenciar los incentivos a cotizar, junto con fortalecer la institucionalidad para recaudar más, pues, hoy las AFP cobran, más menos, mil millones de dólares al año y sus costos son 500.

Asimismo, el señor **Macías**, Superintendente de Pensiones, en cuanto a la experiencia del seguro de cesantía que está a cargo de la Administradora de Fondos de Cesantía, informó que la AFC afilia los trabajadores, recauda sus cotizaciones, las acredita en cuentas individuales, invierte los recursos, paga los beneficios de cesantía y atiende público a través de todo el país, con las sucursales de las que disponen en todos los canales no presenciales, además, aclaró que la única diferencia con el APA es que éste último no invierte.

Así las cosas, continuó, en las AFP, el gasto promedio por afiliado es de \$33.954 y la comisión promedio en los últimos cinco años fue de \$65.316 por afiliado, mientras que, en la AFC, el gasto promedio por afiliado es \$2.603 y la comisión de \$3.448. Es decir, de acuerdo a lo anterior, hay 13 veces de diferencia en gasto y 19 veces en comisiones. A mayor abundamiento, afirmó que las AFP no sólo cobran mucho más por afiliado que la AFC, sino que gastan mucho más.

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 12:27 horas.

PEDRO MUGA RAMÍREZ,
Abogado, Secretario de la Comisión.