INFORME DE LA COMISIÓN MIXTA encargada de proponer la forma y modo de superar las discrepancias producidas entre el Senado y la Cámara de Diputados, respecto del proyecto de ley que reajusta el monto del ingreso mínimo mensual.

BOLETÍN Nº 8.845-05

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS,

HONORABLE SENADO:

La Comisión Mixta constituida en conformidad a lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Política de la República, tiene el honor de proponer la forma y modo de resolver las divergencias surgidas entre el Senado y la Cámara de Diputados durante la tramitación del proyecto de ley de la referencia, con urgencia calificada de "discusión inmediata".

- - -

En sesión celebrada el 10 de abril de 2013, la Cámara de Diputados, cámara de origen, designó como miembros de la Comisión Mixta a los Honorables Diputados señores Pepe Auth Stewart, Pablo Lorenzini Basso, Carlos Recondo Lavanderos, Alejandro Santana Tirachini y Ernesto Silva Méndez.

El Senado, por su parte, en sesión celebrada en la misma fecha, designó como integrantes de la Comisión Mixta a los integrantes de la Comisión de Hacienda, Honorables Senadores señores Camilo Escalona Medina, Carlos Kuschel Silva, Ricardo Lagos Weber, Jovino Novoa Vásquez y Andrés Zaldívar Larraín.

Previa citación del señor Presidente del Senado, la Comisión Mixta se constituyó el día 30 de abril de 2013, con la asistencia de sus miembros, Honorables Senadores señores Camilo Escalona Medina, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Ricardo Lagos Weber, Jovino Novoa Vásquez y Andrés Zaldívar Larraín, y Honorables Diputados señores Sergio Bobadilla Muñoz (en reemplazo del Honorable Diputado señor Silva), Pablo Lorenzini Basso y Alejandro Santana Tirachini. En dicha oportunidad, por unanimidad eligió como Presidente al Honorable Senador señor Zaldívar, y acordó que el reglamento por el que se regiría sería el del Senado. Enseguida, se abocó al cumplimiento de su cometido.

Del mismo modo concurrieron, del Ministerio de Hacienda, el Ministro, señor Felipe Larraín; el Coordinador Legislativo, señor Francisco Moreno, y los asesores, señores Rodrigo Cerda y César Valenzuela.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la asesora, señorita Carol Parada.

De la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), la Secretaria Ejecutiva del Programa Legislativo, señorita Macarena Lobos.

El Jefe de Gabinete del Honorable Senador señor Zaldívar, señor Christian Valenzuela.

La asesora del Honorable Senador señor Novoa, señora Bernardita Del Río.

La asesora del Comité de la Democracia Cristiana, señora Ximena Gutiérrez.

- - -

Previo al conocimiento de los asuntos de competencia de la Comisión Mixta, el **Ministro de Hacienda, señor Felipe Larraín**, hizo referencia a la propuesta que, con ocasión de la discusión del presente proyecto de ley en su segundo trámite constitucional, realizara el Honorable Senador señor Zaldívar, en orden a incrementar los montos de la asignación familiar para mejorar la situación de las familias más vulnerables del país.

Al efecto, puso de manifiesto la dificultad de diferenciar el monto del primer tramo de la asignación familiar del que corresponde al Subsidio Único Familiar (SUF), que a su vez constituye una especie de asignación familiar que se entrega a los trabajadores independientes. Tal dificultad, expuso, estriba en lo complejo que resultaría otorgar un disímil tratamiento a personas a las que hoy se trata igualitariamente, en circunstancias que, además, los receptores del SUF viven, por ser empleados informales, una realidad más precaria que la de los beneficiarios de asignación familiar. Una medida así, a mayor abundamiento, supondría un gasto adicional aproximado de US$300 millones a lo previsto en el proyecto de ley que se ha presentado.

Con todo, explicó, el Ejecutivo coincide con el espíritu de la propuesta formulada por el citado señor Senador, en el sentido de la conveniencia de incrementar el reajuste de la asignación familiar, por cierto, pero también el del SUF. Así, anunció, se ha contemplado en la proposición que se va a formular ante la Comisión Mixta (de la que se da cuenta más adelante en el presente informe): que el reajuste para el primer tramo de la asignación familiar y el SUF se incremente de 6,2% a 8%, es decir, superando el 6% real.

De esta forma, culminó, se reconoce la importancia de dichas dos herramientas de política social, las que, sostenidas en el tiempo, se harán más consistentes y permitirán ayudar con

mayor efectividad a las familias chilenas que son más vulnerables y más numerosas.

El **Honorable Senador señor Zaldívar** manifestó que lo ideal sería que la propuesta formulada en su momento por la oposición ($15.000 de asignación familiar al primer tramo y $10.000 al segundo), se extendiera también al SUF. De ser así, empero, el mayor gasto fiscal excedería con largueza los US$75 millones estimados si sólo la asignación familiar se aumentara. Recordó, sobre el particular, que a diferencia del SUF, que se carga al presupuesto fiscal, la asignación familiar, que se carga a un Fondo constituido al efecto, tiene por fundamento servir de complemento a la remuneración de los trabajadores. El tratamiento de ambas herramientas es distinto, y ya que el Gobierno no ha accedido a aumentar directamente el salario mínimo, la asignación familiar debe servir para aumentar el ingreso mínimo de una familia promedio chilena hasta una suma al menos cercana a $250.000.

Por el contrario, agregó, si se proyectara el reajuste de la asignación familiar y el SUF al ritmo que el Gobierno en esta ocasión está proponiendo, sólo en un plazo de 25 a 30 años se estarían logrando niveles razonables de ingresos familiares. La proposición del Ejecutivo, en consecuencia, resulta insuficiente. A la inversa, lo que la oposición ha postulado sí permitiría alcanzar un estándar deseable de ingreso familiar, con el añadido que sería perfectamente financiable (si se acotara la rebaja del impuesto de timbres y estampillas), tendría efectos positivos para las pymes (que no asumirían la carga de tener trabajadores con mayores ingresos), y mejoraría sustancialmente la recaudación previsional (por el descuento de la asignación familiar).

El **señor Ministro de Hacienda** indicó que la pregunta que debe hacerse es a qué tasa es posible ir acercándose progresivamente a un ingreso superior. Si se hiciere a un 6,5% real, que es lo que el Gobierno está proponiendo en esta oportunidad, tomaría unos 9 a 10 años doblar la asignación familiar.

El **Honorable Diputado señor Lorenzini** hizo referencia a las dudas que, en las últimas semanas, han expresado diversos expertos en torno a la forma en que se realiza el cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Si ha sido errada, cuestión que se ha estimado entre 1,5% y 2% de subestimación, lo lógico sería que el diferencial se recogiera en el reajuste del salario mínimo que en esta ocasión se está entregando, que así podría incrementarse hasta los $210.000, aproximadamente.

Si el Gobierno no reconoce un escenario como el señalado, añadió, ni avanza en el sentido de dejar establecido en la ley un aumento mayor a $205.000 o que, gradualmente, en un plazo de 2 a 3 años se alcanzará el salario mínimo de $250.000, se hace una vez más evidente que no existen verdaderamente espacios para escuchar los planteamientos de la oposición. Así las cosas, anunció su voto en contra de la proposición planteada por el Ejecutivo.

El **señor Ministro de Hacienda** llamó la atención sobre la necesidad de distinguir claramente las dos problemáticas que, en días recientes, han afectado al Instituto Nacional de Estadísticas (INE). De un lado, los errores de medición que se habrían cometido con ocasión del censo celebrado el año 2012, respecto de los cuales el Ejecutivo ya ha adoptado las decisiones de remplazar al director de la institución y de formular la pertinente denuncia ante el Ministerio Público.

De otro lado, la polémica que se ha desatado en torno a la metodología empleada en la determinación del IPC, puntualmente en el que corresponde al vestuario. Más allá que dicha metodología es la misma que se ha utilizado desde el año 2009, la pregunta de fondo es si el IPC se encuentra o no subestimado. Al respecto, sostuvo que el supuesto error de entre 1,5% y 2% no se ajusta en absoluto a la realidad, pues de acuerdo con ejercicios llevados a cabo en el Ministerio de Hacienda tomando precios de importación e índices alternativos de vestuario, dicha tasa se situaría sólo en torno al 0,4%. Como fuere, resaltó, si esta u otra metodología requiere ser revisada o perfeccionada, desde luego debe hacerse. Para ello el nuevo director del INE ya ha anunciado la conformación de un Comité de Expertos que pueda realizar las sugerencias que sean necesarias.

Inglaterra, graficó, se enfrentó a un problema similar, también a propósito de la incidencia del vestuario. Pues bien, allí se discutió el tema, fruto de lo cual se realizó una modificación metodológica en la aplicación del instrumento.

Ahondando en lo relativo al vestuario, reseñó que tras los cuestionamientos técnicos que han surgido, el Ministerio que encabeza desarrolló un análisis de la realidad de diversos países. Habiendo algunos en los que el precio del vestuario no ha caído o ha subido, en varios de ellos, por el contrario, ha disminuido de forma significativa.

Desde una perspectiva macro, en tanto, explicó que en economía existe un antiguo debate sobre la medición del IPC. En Estados Unidos, de hecho, dio lugar a la conformación de una comisión transversal, liderada por el economista Michael Boskin, que entre sus conclusiones expresó que dicho índice se encuentra en realidad sobrestimado y no subestimado, debido, básicamente, a la existencia de los 3 siguientes sesgos:

- De sustitución. Las ponderaciones del IPC son fijas, pues se determinan en un momento en el tiempo en base a una encuesta de presupuesto familiar, pero después se modifican en forma discreta. En Chile, tal encuesta antes se hacía cada 10 años; hoy, cada 5.

Al aplicar esas ponderaciones fijas, indicó, se deja de considerar que los consumidores sustituyen los precios que van al alza por aquellos que se mantienen o van a la baja. Así, por ejemplo, recientemente los consumidores chilenos han sustituido la papa, cuyo precio creció en un 90%, por el zapallo.

- De grandes tiendas. El comportamiento de los consumidores ha ido variando, toda vez que cada vez compran más en las grandes tiendas, que tienen precios inferiores a los que se pueden encontrar en el comercio detallista de menor escala.

- De calidad. Si un determinado bien mantiene su precio, pero ha mejorado su calidad, en términos estrictamente económicos ha disminuido su precio.

De acuerdo con lo expuesto, sintetizó, problemas como los que hoy se suscitan en Chile, que ya se han presentado antes en otras latitudes, deben ser abordados metodológicamente. Algunos podrán tener una solución más expedita que otros, pues debe tenerse presente que no es sencillo medir la calidad e incorporarla al precio de un producto.

Por otra parte, hizo alusión al objetivo de llegar a un salario mínimo de $250.000. Si bien, como manifestara en anteriores oportunidades, estima razonable llegar a esa cantidad en un período de 3 a 4 años, debe en todo caso quedar sujeto a cómo sea el desempeño de la economía chilena en igual período de tiempo. Con este preciso fin, destacó, ya se encuentra trabajando una comisión transversal de expertos que deberá presentar al Congreso Nacional una propuesta de institucionalidad más permanente en la determinación del salario mínimo, que puede ser o no una fórmula. Si a Chile le sigue yendo bien, culminó, sería a su juicio posible llegar al precitado objetivo. En caso contrario, implicaría asumir el riesgo de una meta que tal vez no se pueda cumplir.

Finalmente, hizo presente que cuando ingresa un proyecto de ley al Congreso, el Gobierno debe optar entre presentar desde el inicio su mejor propuesta o guardarse para ofrecer pequeños aumentos durante la tramitación legislativa. En esta ocasión, enfatizó, ha planteado desde el principio la cifra más alta de reajuste al salario mínimo que de acuerdo con sus estimaciones ha sido posible, dispuesto desde luego a seguir conversando para, por ejemplo, efectuar ajustes en materia de asignación familiar.

- - -

A continuación se efectúa una relación de las diferencias suscitadas entre ambas Corporaciones durante la tramitación de la iniciativa, así como de los acuerdos adoptados a su respecto.

En tercer trámite constitucional, la Cámara de Diputados rechazó todas las enmiendas propuestas por el Senado en segundo trámite constitucional. Así lo comunicó mediante oficio N° 10.668.

Lo obrado por el Senado consistió en la incorporación de unos artículos 1°, 2° y 3°, nuevos, que se añadieron al artículo único, que pasó a ser 4°, que previamente había aprobado la

Cámara de Diputados (y que a su turno prescribe que el mayor gasto fiscal que represente durante el año 2013 la aplicación de los artículos 1°, 2° y 3°, se financiará con cargo a los recursos del Tesoro Público).

Los artículos 1°, 2° y 3° aprobados por el Senado son los siguientes:

Artículo 1°

Este artículo eleva, a contar del 1º de abril de 2013, el monto del ingreso mínimo mensual que se emplea para fines no remuneracionales, de $124.497 a $132.238.

Artículo 2°

Reemplaza, a contar del 1° de abril de 2013, el artículo 1° de la ley N° 18.987, por el siguiente:

"Artículo 1°.- A contar del 1° de abril de 2013, las asignaciones familiar y maternal del Sistema Único de Prestaciones Familiares, reguladas por el decreto con fuerza de ley N° 150, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de 1982, tendrán los siguientes valores, según el ingreso mensual del beneficiario:

a) De $8.225 por carga, para aquellos beneficiarios cuyo ingreso mensual no exceda de $215.108.

b) De $5.294 por carga, para aquellos beneficiarios cuyo ingreso mensual supere los $215.108 y no exceda los $321.851.

c) De $1.673 por carga, para aquellos beneficiarios cuyo ingreso mensual supere los $321.851 y no exceda los $501.978.

d) Las personas que tengan acreditadas o que acrediten cargas familiares y cuyo ingreso mensual sea superior a $501.978 no tendrán derecho a las asignaciones aludidas en este artículo.

Sin perjuicio de lo anterior, mantendrán su plena vigencia los contratos, convenios u otros instrumentos que establezcan beneficios para estos trabajadores.

Dichos afiliados y sus respectivos causantes mantendrán su calidad de tales para los demás efectos que en derecho correspondan.

Los beneficiarios contemplados en la letra f) del artículo 2° del citado decreto con fuerza de ley N° 150, y los que se encuentren en goce de subsidio de cesantía se entenderán comprendidos en el grupo de beneficiarios indicados en la letra a) precedente.".

Artículo 3°

Fija, a contar de la vigencia del artículo 1º que propone el presente proyecto de ley, en $8.225 el valor del subsidio familiar establecido en el artículo 1° de la ley N° 18.020.

El **señor Ministro de Hacienda** puso a disposición de la Comisión la siguiente proposición como forma y modo de superar las discrepancias suscitadas entre ambas Cámaras**.**

Agregar los siguientes artículos 1°, 2°, y 3°, nuevos, pasando el actual artículo único a ser artículo 4°:

“Artículo 1°.- Elévase, a contar del día 1° del mes en que se publique esta ley, de $193.000 a $205.000 el monto del ingreso mínimo mensual para los trabajadores mayores de 18 años de edad y hasta de 65 años de edad.

Elévase, a contar del día 1° del mes en que se publique esta ley, de $144.079 a $153.037 el monto del ingreso mínimo mensual para los trabajadores mayores de 65 años de edad y para los trabajadores menores de 18 años de edad.

Elévase, a contar del día 1° del mes en que se publique esta ley, el monto del ingreso mínimo mensual que se emplea para fines no remuneracionales, de $124.497 a $132.238.

Artículo 2°.- Reemplazase, a contar del día 1° del mes en que se publique esta ley, el artículo 1° de la ley N° 18.987, por el siguiente:

“Artículo 1°.- A contar del 1° de mayo de 2013, las asignaciones familiar y maternal del Sistema Único de Prestaciones Familiares, reguladas por el decreto con fuerza de ley N° 150, de 1982, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, tendrán los siguientes valores, según el ingreso mensual del beneficiario:

a) De $8.364 por carga, para aquellos beneficiarios cuyo ingreso mensual no exceda de $215.108.

b) De $5.294 por carga, para aquellos beneficiarios cuyo ingreso mensual supere los $215.108 y no exceda los $321.851.

c) De $1.673 por carga, para aquellos beneficiarios cuyo ingreso mensual supere los $321.851 y no exceda los $501.978.

d) Las personas que tengan acreditadas o que acrediten cargas familiares y cuyo ingreso mensual sea superior a $501.978 no tendrán derecho a las asignaciones aludidas en este artículo.

Sin perjuicio de lo anterior, mantendrán su plena vigencia los contratos, convenios u otros instrumentos que establezcan beneficios para estos trabajadores.

Dichos afiliados y sus respectivos causantes mantendrán su calidad de tales para los demás efectos que en derecho correspondan.

Los beneficiarios contemplados en la letra f) del artículo 2° del citado decreto con fuerza de ley N° 150, y los que se encuentren en goce de subsidio de cesantía se entenderán comprendidos en el grupo de beneficiarios indicados en la letra a) precedente.”.

Artículo 3°.- Fíjase a contar de la vigencia de los incisos primero, segundo y tercero del artículo 1° de la presente ley, en $ 8.364 el valor del subsidio familiar establecido en el artículo 1° de la ley N° 18.020.”.

La proposición formulada por el Ejecutivo dio lugar al siguiente Informe Financiero, elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda con fecha 30 de abril de 2013.

“**1 Antecedentes.**

1. A contar del 1 de mayo de 2013, se fija el monto de ingreso mínimo mensual para los trabajadores mayores de 18 años y hasta 65 años de edad, en $ 205.000.

II. Efecto del Proyecto sobre el Presupuesto Fiscal.

1. Como consecuencia de lo anterior:

a. Se modifican los niveles de ingresos inferiores y superiores correspondientes al grupo C, a que se refiere el artículo 160 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DL N° 2.763 de 1979 y de las leyes 18.933 y 18,469, de $193.000 a $ 205.000 y de $ 281.780 a $ 299.300, respectivamente.

Estas modificaciones generan una disminución en la recaudación de copagos en la modalidad institucional en los establecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud, lo que implica menores ingresos para el año 2013 de $ 1.874 millones.

b. Se modifica el valor del subsidio previsional a los trabajadores jóvenes, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley N° 20.255, lo que significa un costo fiscal en el año 2013 de $ 95 millones.

c. A contar del 1 de mayo de 2013 se fija el monto del ingreso mínimo mensual que se utiliza para fines no remuneracionales en $ 132.238.

La aplicación de este incremento origina un mayor costo fiscal durante 2013 de aproximadamente $ 885 millones por el aumento en el valor de la asignación por muerte de activos y pensionados del antiguo sistema.

d. A contar del 1 de mayo de 2013 se modifican los tramos para la asignación familiar y maternal y los montos correspondientes a cada tramo, con un costo de aproximadamente $ 2.211 millones para el presente ejercicio fiscal.

A partir de la misma fecha, se fija en $ 8.364 el valor del Subsidio Familiar establecido en el artículo 10 de la ley N° 18.020, con un costo fiscal de aproximadamente $ 10.215 millones para 2013.

2. De esta manera, el costo total del proyecto de ley en el presente año asciende a $15.280 millones y se financiará con cargo a los recursos del Tesoro Público.

A partir del año 2014, los recursos serán provistos en las respectivas leyes de presupuestos.”.

Puesta en votación la proposición, se registraron 5 votos a favor y 5 en contra. Votaron a favor los Honorables Senadores señores Kuschel y Novoa, y los Honorables Diputados señores Recondo, Santana y Silva. En contra, los Honorables Senadores señores Escalona, Lagos y Zaldívar, y los Honorables Diputados señores Auth y Lorenzini.

Repetida la votación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182 del Reglamento del Senado, se verificó idéntico resultado.

Por consiguiente, con arreglo a la misma disposición reglamentaria, se dio por desechada la proposición formulada por el Ejecutivo.

En consecuencia, no se produjo acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras.

- - -

Resuelto en sesión celebrada el día 30 de abril de 2013, con asistencia de sus miembros, Honorables Senadores señores Andrés Zaldívar Larraín (Presidente), Camilo Escalona Medina, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Ricardo Lagos Weber y Jovino Novoa Vásquez, y Honorables Diputados señores Pepe Auth Stewart (Tucapel Jiménez Fuentes), Pablo Lorenzini Basso, Carlos Recondo Lavanderos, Alejandro Santana Tirachini y Ernesto Silva Méndez (Sergio Bobadilla Muñoz).

Sala de la Comisión, a 30 de abril de 2013.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión Mixta