BOLETÍN Nº 8.815-01

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE OTORGA A LOS FUNCIONARIOS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO CONDICIONES ESPECIALES PARA LA BONIFICACIÓN POR RETIRO VOLUNTARIO, POR EL PERÍODO QUE INDICA, Y OTROS INCENTIVOS AL RETIRO.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por un mensaje de S.E. el Presidente de la República, calificada de “suma” urgencia para su tramitación legislativa.

2.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

El artículo 5° del proyecto.

3.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

La indicación formulada al artículo segundo transitorio del proyecto.

4.- Se designó Diputado Informante al señor ORTIZ, don JOSÉ MIGUEL.

* * *

Asistieron a la Comisión durante el estudio del proyecto el señor Ricardo Ariztía, Director Nacional de INDAP; la señora Antonella Pecchenino y el señor Sergio Valenzuela, Subdirectora y Jefe de la División Personas, del INDAP, y el señor Hermann Von Gersdorff, Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos.

Concurrieron además, el Presidente de la Asociación Nacional de Funcionarios de INDAP, señor Fernando Moraga; la Tesorera, señora Myriam Espinoza, y el Director, señor Helmut Hinrichsen, ambos de ANFI

Nacional; el Presidente de la Asociación Regional de de Funcionarios de INDAP Bío Bío (ARTIDA), señor José Luis Urrutia; el Presidente de ANFI Los Lagos y Los Ríos, señor Jaime Andrade, y su Tesorero, señor Luis Leiva.

El propósito de la iniciativa consiste en otorgar una bonificación por retiro voluntario y otros beneficios a los funcionarios del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, que cumplan con los requisitos para pensionarse.

El **informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos**, con fecha 26 de diciembre de 2012, señala que el proyecto implica un mayor gasto fiscal por las condiciones especiales que se fijan para la percepción de la bonificación por retiro voluntario que contempla el Título II de la ley N° 19.882, en particular, por el aumento a 11 del número máximo de meses de bonificación que actualmente alcanza a 9 y 10, para hombres y mujeres, respectivamente. Adicionalmente, se deja sin efecto la disminución de meses contemplada en el artículo 9° de la ley N° 19.882, para las personas bajo la cobertura definida en el proyecto. Por otra parte, se aumenta el límite máximo de remuneración imponible en la base de cálculo a 100 UF. Asimismo, la bonificación adicional de cargo fiscal de 395 UF y el bono por años de servicios representarán un mayor gasto fiscal.

Por su parte, la compatibilización de los plazos de postulación y de renuncia voluntaria con aquellos del bono laboral establecido en la ley N° 20.305, implica los siguientes efectos: (i) para los beneficiarios de la bonificación cuyos plazos de postulación al bono laboral no hayan vencido el proyecto de ley no representa un mayor gasto fiscal en la medida que no modifica la cobertura de la ley N° 20.305, sino que únicamente adecúa los plazos de manera de compatibilizar el acceso a ambos beneficios, y (ii) en el caso de las personas cuyos plazos para postular al denominado bono laboral se encuentran vencidos y que al acceder a la bonificación podrán postular al bono laboral conforme a los nuevos plazos, existe un mayor gasto fiscal que se origina en la posibilidad de postular a un beneficio al cual ya no tenían acceso. Este segundo grupo se ha estimado en 19 beneficiarios potenciales.

También tiene impacto fiscal el ejercicio de la facultad de declarar vacantes los cargos que señala el proyecto de ley. En efecto, los funcionarios cuyos cargos hayan sido declarados vacantes podrán acceder a la bonificación por retiro voluntario que contempla el Título II de la ley N° 19.882 con las condiciones especiales que se fijan y a la bonificación adicional de 395 UF, siempre que cumplan los requisitos.

En las estimaciones de los flujos de beneficiarios se consideró que las mujeres, una vez cumplido el requisito de edad, pueden participar en cualquiera de los periodos de postulación. Dicho efecto se recogió utilizando la distribución de la edad de pensionarse que las mujeres exhiben en el sistema de pensiones. Así, se espera que el número de beneficiarios e impacto fiscal del proyecto de ley sean los siguientes:

		2013	2014	2015	Total
Bonificación por Retiro Voluntario	Número de Beneficiarios	71	18	27	115
	Mayor Gasto Fiscal (Millones de $ 2012)	288	50	73	412
Bonificación Adicional (395 UF)	Número de Beneficiarios	51	14	22	87
	Mayor Gasto Fiscal (Millones de $ 2012)	456	130	198	783
Bono por Años de Servicios	Número de Beneficiarios	26	3	5	34
	Mayor Gasto Fiscal (Millones de $ 2012)	23	4	2	29
Facultad de Declaración de Vacancia	Número de Beneficiarios	15	15	0	30
	Mayor Gasto Fiscal (Millones de $ 2012)	228	228	0	456
Acceso Bono Laboral (plazo postulación vencido) (*)	Mayor Gasto Fiscal (Millones de $ 2012)	6	13	13	32
Mayor Gasto Total	**(Millones de $ 2012)**	**1.001**	**425**	**286**	**1.712**
	(Millones de US$ equivalentes)	**2**	**1**	**1**	**4**

(*) En 2013 se consideran 6 meses de pago estimado. El acceso al bono laboral implicará un mayor gasto fiscal en los años posteriores a 2015, el cual registrará una trayectoria decreciente hasta su extinción por el fallecimiento de los beneficiarios. El resto de los componentes no tienen efectos fiscales posteriores a 2015.
Nota: Se consideró un valor de tipo de cambio de 481 pesos y la UF al 20/11/2012.

El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley durante 2013, se financiará con los recursos del Presupuesto vigente del Instituto de Desarrollo Agropecuario. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la partida presupuestaria Tesoro Público podrá suplementar dicho presupuesto en la parte del gasto que no se pudiere financiar con esos recursos.

En el **debate de la Comisión** el señor Ricardo Ariztía hizo presente que INDAP ha estado empeñado en un proceso de modernización permanente, que lo ha llevado a plantear nuevos modelos de gestión, a fin de ir optimizando la atención a los pequeños agricultores mediante una política de trabajo en terreno. Esto ha significado dar capacitación a todos los funcionarios, otorgando oportunidades de desarrollo laboral y transformando a INDAP en un servicio cercano, amigable, ágil y eficiente. En ese contexto, se ha trabajado con la División Personas y en estrecha coordinación con la asociación de funcionarios de la institución un plan que permita efectuar algunos cambios en materia de personal y establecer un procedimiento para dar una salida a quienes han cumplido una etapa en ella.

Agregó que, gracias al apoyo del Ejecutivo y del Parlamento, la entidad que dirige ha visto incrementados en 30% los recursos disponibles

para ir en ayuda de la pequeña agricultura, y es por eso que, desde el inicio de su mandato hasta la fecha, se ha podido pasar de 130 a 185 mil usuarios atendidos. No obstante, la dotación de personal ha crecido solamente 3%, aumentando de 1.450 a 1.492 funcionarios, de los cuales alrededor de 210 tienen 60 o más años de edad. Esto ha llevado a la negociación y propuesta de un plan de retiro, que es el comprendido en el proyecto de ley.

Esta iniciativa beneficiaría a 170 funcionarios que han cumplido o cumplirán la edad legal para jubilar (60 años en el caso de las mujeres y 65 en el caso de los hombres), entre el 1 de agosto de 2010 y el 30 de junio de 2014.

El señor Hermann Von Gersdorff destacó que la propuesta legislativa en comento es muy similar a otras impulsadas anteriormente por el Ejecutivo con la misma finalidad. Las edades de los potenciales beneficiarios son las mismas y los beneficios contemplados son prácticamente iguales a los otorgados por otras leyes de incentivo al retiro. La única diferencia en este caso es que los funcionarios de INDAP se rigen por la ley Nº 19.882, la cual se está modificando para ajustarla a los beneficios que se otorgaron, por ejemplo, a los funcionarios municipales, aumentándose la bonificación por retiro voluntario a once meses y, al igual que en los demás casos, se compatibilizan los plazos de postulación con los establecidos en la ley Nº 20.305 para acceder al bono post laboral.

Como antecedente de la iniciativa, recordó que producto del compromiso adquirido con la Mesa del Sector Público, se han presentado varios proyectos de incentivo al retiro sectoriales que han beneficiado a más de 310 mil funcionarios.

Puntualizó el señor Von Gersdorff que con este proyecto se está dando cobertura a todos aquellos funcionarios que no pudieron acceder a bonos de retiro con anterioridad, dado que todas las leyes previas expresaban que quienes no se acogieran a ellas se entendía que renunciaban irrevocablemente a sus beneficios.

Entre las innovaciones que contiene la iniciativa en comento está la posibilidad de que aquellos funcionarios que, habiendo tenido la oportunidad de retirarse con anterioridad no lo hubieran hecho, obtengan ahora los mismos beneficios si es que se les pide la renuncia por parte del Director del Servicio (declarándose vacantes sus cargos). Este mecanismo es fruto de un acuerdo alcanzado con la ANFI y el número de funcionarios a los que se aplicaría fue consensuado entre ella y la dirección de INDAP, pudiendo reducirse si hubiera voluntad para ello, pero no aumentarse. Otra innovación consiste en computar el tiempo servido a honorarios por los funcionarios, debido a la historia que registra esta institución, para efectos de ponderar el requisito de antigüedad de quienes se acojan a retiro. Asimismo, para efectos del cálculo de la bonificación por retiro voluntario, se eleva el tope de la remuneración imponible mensual previsto en la ley Nº 19.882, de 90 a 100 UF. Finalmente, en reconocimiento a los cincuenta años de la institución, se concede un bono adicional de 10 UF por año de servicio a aquellos funcionarios que se hayan desempeñado en ella por más de cuatro décadas.

Para terminar, acotó el señor Von Gersdorff que la facultad de declarar vacantes algunos cargos para que quienes los sirven accedan a ciertos

beneficios de incentivo al retiro registra un precedente en la ley Nº 19.479, que concedió dicha facultad al Director Nacional de Aduanas.

El Diputado señor Lorenzini planteó que el artículo 2º transitorio del proyecto contempla el financiamiento del plan de retiro para el presente año, pero no para los años 2014 y 2015, por lo que su ejecución quedará supeditada a lo que se disponga en las respectivas leyes de presupuestos.

El señor Fernando Moraga expresó que los últimos beneficios obtenidos por los funcionarios de INDAP lo fueron gracias al Parlamento, ya que el año 2008 la Comisión de Agricultura, apoyada por su similar de Hacienda, logró un protocolo que permitió a 700 profesionales del Servicio ascender un grado.

Valoró haber llegado a acuerdo con el actual Gobierno, para que los funcionarios de INDAP que lo deseen puedan, en el cincuentenario de la institución, retirarse de ella con un bono. Asimismo, valoró que por primera vez se considere para estos efectos el tiempo servido a honorarios por el personal de INDAP, organismo que a contar de los años noventa contrató un conjunto de asesores técnicos, generalmente asociados a programas de transferencia tecnológica, que se fueron quedando en él y que se incorporaron a la contrata hace solamente ocho o diez años, pero que tienen mucho más de veinte años de servicio.

Sin embargo, consideró altamente inconveniente otorgar una facultad discrecional al Jefe de Servicio para declarar vacantes ciertos cargos, pues lo que ha hecho grande a la institución en sus cincuenta años ha sido la estabilidad laboral de sus funcionarios, 300 de los cuales son de planta y el resto a contrata o a honorarios. Planteó que ésto no puede ser transado por un bono que de todas maneras resulta exiguo atendidas las escuálidas pensiones que entrega el sistema de AFP. Por lo demás, hay funcionarios de planta que aún se encuentran en buenas condiciones y no desean retirarse, y no se les puede dejar en la incertidumbre de no saber en qué momento se les van a declarar vacantes sus cargos, porque ya no sería un premio sino más bien un castigo. Solicitó rechazar, en consecuencia, la facultad discrecional que contempla el artículo 5º del proyecto propuesto por el Ejecutivo o, en su defecto, reducir el número de cargos que se podrían declarar vacantes para ajustarlo a la cantidad de funcionarios que efectivamente quieran irse de la institución, la que estimó en mucho menos de 30.

El Diputado señor Auth, sin perjuicio de valorar los aspectos positivos de la iniciativa, manifestó que, a menos que se modifique la ley general que rige a la Administración Pública, no se podría conferir al Director Nacional de INDAP una atribución que no tiene ninguna otra autoridad pública. Consideró que, de agregarse a una ley de incentivo al retiro una disposición que permita al Jefe del Servicio hacer efectivo el retiro sin consentimiento del funcionario afectado, el incentivo deja de ser tal y pasa a ser una indemnización por el retiro forzado. Cuestionó que el Ejecutivo haya propuesto al Parlamento una iniciativa que le otorga una facultad para hacer algo que la ley prohíbe, como es forzar el retiro de una persona de su empleo exclusivamente en consideración a su edad, lo que por otra parte viola la Ley Antidiscriminación recientemente aprobada por el Congreso Nacional.

El Diputado señor Montes compartió el planteamiento del Diputado Auth y recordó que cuando era Ministro del Trabajo don Jorge Arrate propuso un proyecto que obligaba a todo funcionario público a renunciar a su cargo o acogerse a retiro al cumplir 65 años de edad. Se discutió entonces la constitucionalidad de la medida y finalmente se rechazó por las mismas razones que aquí se han expuesto. Entre otras, que hay personas mayores en los organismos públicos en mejores condiciones incluso que los funcionarios más jóvenes, por lo que la edad no puede ser el único factor para decidir su desvinculación.

El señor Von Gersdorff explicó que, en todas las leyes de incentivo al retiro dictadas por este Gobierno, los beneficios se han otorgado a quienes hubieran cumplido la edad legal para jubilar a contar del 1 de agosto de 2010. Pero la ANFI planteó que INDAP tenía alrededor de 30 funcionarios que habían alcanzado esa edad antes de aquella fecha, por lo que la solución a que se llegó fue conceder una facultad limitada en el tiempo al Director Nacional (desde la entrada en vigencia de la ley y hasta el 30 de junio de 2014), para declarar vacantes los cargos de ciertas personas que fueron identificadas por la propia ANFI mediante una encuesta previa. La medida está basada, entonces, en un acuerdo con los funcionarios, el cual dio lugar a la firma de un protocolo y en la ley que confirió igual facultad al Director de Aduanas; y dado que la experiencia en este Servicio ha sido bastante positiva, porque nunca se ha ejercido dicha facultad en contra de la opinión de su asociación de funcionarios, como tampoco se haría en el caso de INDAP, cree que la propuesta resulta razonable porque de hecho hay funcionarios que quieren tener la oportunidad de acogerse a ella. Más aún, se ha llegado a acuerdo con la ANEF para extender a todo el sector público el mecanismo aplicado en Aduanas, cuyos funcionarios han pedido renovar la vigencia de la norma que establece la base de cálculo del bono asociado a la declaración de vacancia.

El Diputado señor Silva hizo notar que la ley Nº 19.479, en su artículo 18, contiene una norma similar a la del artículo 5º del proyecto en debate. El Diputado señor Auth precisó que aquélla fue dictada antes que existiera la Ley Antidiscriminación, por lo que hoy no sería procedente, a lo que el primero replicó que, al tener dicha ley la misma jerarquía que otras normas de su especie, puede ser derogada por una ley posterior. El Diputado señor Auth observó que la facultad otorgada al Director de Aduanas fue condicionada a que la pensión correspondiente a los funcionarios, sumada a la bonificación por retiro voluntario, fuera a los menos equivalente al 70% del promedio de remuneraciones mensuales líquidas de los doce últimos meses anteriores a la declaración de vacancia. Insiste en que esta facultad rompe la voluntariedad del retiro de los funcionarios, forzándolos a dejar sus empleos por el solo hecho de llegar a cierta edad.

La Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento de todo el articulado aprobado por ella.

En relación con la discusión particular del articulado, cabe señalar lo siguiente:

Los Diputados señores Auth, Lorenzini, Montes, Ortiz y señora Pascal formularon una indicación para agregar en el inciso primero del artículo 5º del proyecto, lo siguiente: "En todo caso, para ejercer esta facultad, requerirá el consentimiento previo del funcionario o funcionaria.".

Por su parte, la Diputada señora Pascal y el Diputado señor Montes formularon una indicación para agregar en el inciso primero del artículo 5°, a continuación de las expresiones "requerirá previamente el consentimiento de ella", la frase "y de la Asociación de Funcionarios a la que pertenezca".

El Presidente de la Comisión fundamentó la inadmisibilidad de ambas indicaciones, al modificar el ejercicio de una atribución que se confiere a una autoridad administrativa. El Diputado señor Silva planteó que exigir el consentimiento del funcionario afectado por la eventual declaración de vacancia incide en materia de administración financiera del Estado, por lo que comparte la apreciación del Presidente. Llamó a no dar por admisible en base al principio de las mayorías una propuesta que a todas luces no lo es.

El Diputado señor Auth compartió el criterio de no validar por mayoría indicaciones que son inadmisibles. Propuso, en cambio, rechazar el artículo 5º, para lo cual solicitó votación separada del mismo, dejando al Presidente de la República la tarea de reponerlo, si lo desea, recogiendo los planteamientos que aquí se han expuesto.

Puesto en votación el artículo 5º, fue ***rechazado*** *por 9 votos en contra y una abstención. Votaron por la negativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Se abstuvo el señor Silva, don Ernesto.*

Como consecuencia de la anterior votación se tuvieron por retiradas las indicaciones formuladas al artículo 5°.

El Diputado señor Lorenzini formuló una indicación al artículo segundo transitorio, para sustituir las expresiones "el presente año," por la frase "**los años 2013, 2014 y 2015,**".

El Diputado señor Silva advirtió que al aprobarse el proyecto, éste se convertirá en una ley permanente que obligará a contemplar financiamiento para ella en las leyes de presupuestos de los años 2014 y 2015.

Por otra parte, consideró inadmisible la indicación, ya que no se puede disponer de recursos públicos en forma plurianual por iniciativa parlamentaria.

Puesta en votación la indicación en comento, fue aprobada por 8 votos a favor y 1 voto en contra. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Marinovic, don Miodrag; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Santana, don

Alejandro, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Votó por la negativa el Diputado señor Silva, don Ernesto, quien formuló además reserva de constitucionalidad en relación a la enmienda introducida.

Sometido a votación el resto del articulado del proyecto propuesto por la Comisión de Agricultura, fue aprobado en forma unánime, con el voto conforme de los Diputados señores Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón.

El Diputado señor Ortiz pidió a los representantes del Ejecutivo acoger la propuesta de modificar el artículo 5º original del proyecto en el sentido de requerir el consentimiento del funcionario afectado para declarar la vacancia de su cargo.

El señor Fernando Moraga manifestó que, de no aprobarse la posibilidad de que los rezagados se acojan a la ley en proyecto, la funcionaria administrativa María Teresa Zepeda, con cincuenta años de servicio en INDAP, que padece un cáncer terminal, no podrá acceder al bono de incentivo al retiro. Añadió que hay también funcionarios despedidos que podrían verse afectados por esa circunstancia.

Tratado y acordado en sesión de fecha 11 de junio de 2013, con la asistencia de los Diputados señores Marinovic, don Miodrag (Presidente); Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón, según consta en el acta respectiva.

SALA DE LA COMISIÓN, a 17 de junio de 2013.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión