Revisión y modelación propuesta No + AFP

Dirección de Estudios, Subsecretaría de Previsión Social, Julio 2019

En el marco de la discusión del Proyecto de Ley que reforma el Sistema de Pensiones, la Subsecretaría de Previsión Social ha estimado pertinente revisar propuestas provenientes de distintos sectores políticos.

La coordinadora No+AFP ha presentado una propuesta de cambio al sistema actual de pensiones, correspondiente a un Sistema de Reparto con Reservas Técnicas. Dicha propuesta cuenta con el respaldo de un grupo de diputados de la oposición.

A partir del documento publicado el 28 de noviembre de 2016 llamado "Nuevo Sistema de Pensiones para Chile", se desarrolló el análisis que se presenta de la siguiente manera:

- Resumen de propuesta No+AFP
- Análisis de propuesta No+AFP
- Modelación de Subsecretaría de Previsión Social y comparación con los resultados contenidos en el documento de la propuesta No+AFP.

Resumen de Propuesta No+AFP

La estructura básica de la propuesta del sistema de reparto con reservas técnicas se compone de dos pilares. En primer lugar, se encuentra el pilar contributivo, donde la pensión se fija a través de una cierta tasa de reemplazo sobre las remuneraciones, la cual depende de los años cotizados. Se consideran además mínimos y máximos en cada tramo de años cotizados. El segundo componente se trata de un pilar no contributivo, el cual entrega una pensión universal igual al salario mínimo para todos quienes no contribuyeron al sistema.

En relación a la compatibilidad con beneficios adquiridos en el sistema de AFP, se establece que los pensionados del stock pueden optar por la pensión de mayor valor entre la obtenida según las reglas de dicho sistema y aquella que obtendrían bajo el nuevo Sistema de Reparto.

El siguiente cuadro muestra las reglas de pensión del pilar contributivo de la propuesta:

Pensión Máxima Contributiva en $	Tasa de Reemplazo	Años cotizados	Pensión Mínima Garantizada c/r al Salario Mínimo	Pensión Mínima Garantizada en $
2.096.000	80,0%	40 y más	145,0%	390.177
1.965.000	75,0%	35	145,0%	390.177
1.834.000	70,0%	30	145,0%	390.177
1.572.000	60,0%	25	145,0%	390.177
1.310.000	50,0%	20	145,0%	390.177
1.048.000	40,0%	15	145,0%	390.177
786.000	30,0%	10	130,0%	349.814
524.000	20,0%	5	115,0%	309.451

471.600	18,0%	4	112,0%	301.378
419.200	16,0%	3	109,0%	293.305
366.800	14,0%	2	106,0%	285.233
314.400	12,0%	1	103,0%	277.160

Fuente: Propuesta Coordinadora No + AFP

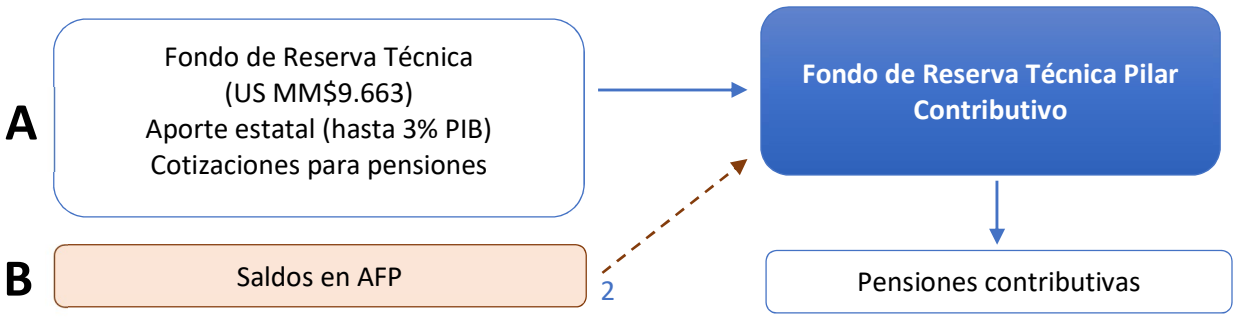
El sistema propuesto se financia a través de aportes del trabajador, el empleador y el Estado. En cuanto al pilar contributivo, se consideran ingresos compuestos de cotizaciones por un 18% de las remuneraciones, incluyendo el aporte al SIS y la comisión actual. Esta cotización se compone de un 9% de aporte por parte de los trabajadores y 9% por parte de los empleadores. En cuanto al aporte estatal, éste alcanza un 3% del PIB en régimen a partir del año 2035.

Por su parte, el pilar no contributivo es financiado completamente a través de aportes estatales, los cuales alcanzan un 5% del PIB en el año 2100.

Año	% PIB				
	Gasto Fondo de Reserva	Gasto adicional Estado como empleador	Gasto Pensiones No Contributivas	Gasto FFAA y Orden	Gasto Público Total en Pensiones
2017	0,6%	0,03%	1,45%	1,0%	3,07%
2020	1,1%	0,13%	1,51%	1,0%	3,69%
2025	1,8%	0,24%	1,63%	1,0%	4,67%
2030	2,6%	0,33%	1,75%	1,0%	5,63%
2035	3,0%	0,33%	1,89%	1,0%	6,22%
2040	3,0%	0,33%	2,04%	1,0%	6,37%
2045	3,0%	0,33%	2,19%	1,0%	6,52%
2050	3,0%	0,33%	2,36%	1,0%	6,69%
2055	3,0%	0,32%	2,55%	1,0%	6,86%
2060	3,0%	0,31%	2,74%	1,0%	7,05%
2065	3,0%	0,30%	2,95%	1,0%	7,26%
2070	3,0%	0,29%	3,18%	1,0%	7,48%
2075	3,0%	0,29%	3,43%	1,0%	7,72%
2080	3,0%	0,28%	3,69%	1,0%	7,97%
2085	3,0%	0,28%	3,98%	1,0%	8,26%
2090	3,0%	0,27%	4,29%	1,0%	8,56%
2095	3,0%	0,27%	4,62%	1,0%	8,89%
2100	3,0%	0,26%	4,98%	1,0%	9,24%

Fuente: Propuesta Coordinadora No + AFP

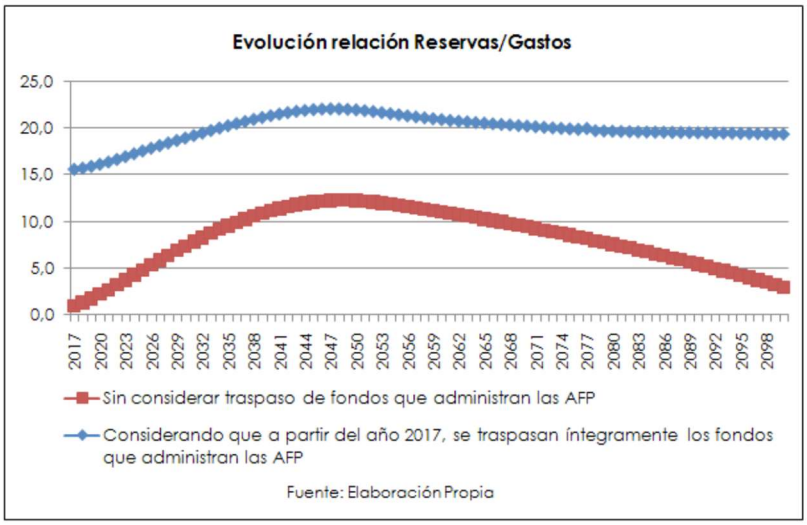
Además, se propone utilizar el actual Fondo de Reserva Técnica de Pensiones como base para el Fondo de Reserva del Pilar Contributivo.



La propuesta plantea un escenario en que los ingresos están constituidos por el Fondo de Reserva Técnica, Aporte Estatal y Cotizaciones (A) y otro en que se agregan los saldos que manejan actualmente las AFP (A+B).

Análisis de Propuesta No+AFP

En el documento "Nuevo Sistema de Pensiones para Chile" señala que bajo las reglas propuestas se obtienen las siguientes trayectorias en la relación Reservas/Gastos:

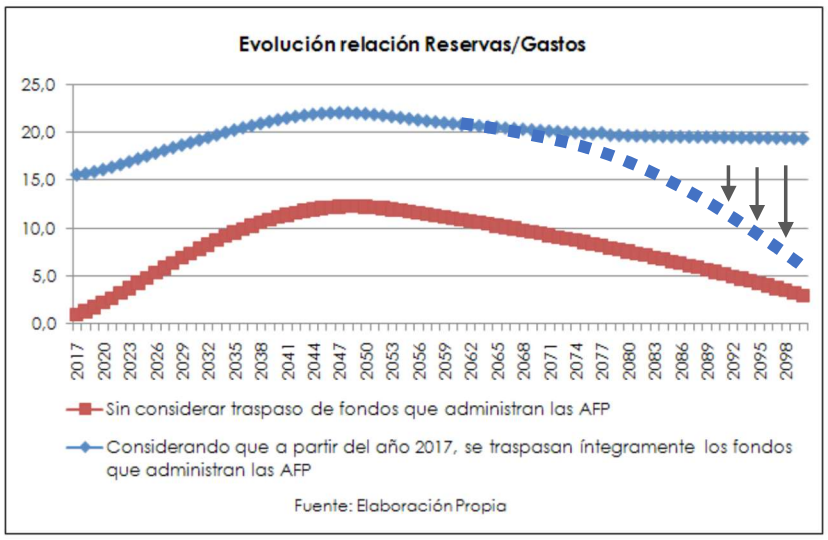


En el escenario en que las AFP mantienen la administración de los saldos existentes (línea roja, escenario A), se observa que la relación Reservas/gastos anuales aumenta durante los primeros años, para luego decrecer llegando a una cifra inferior a 5 después del año 2092, con una clara tendencia a la baja. De lo anterior se puede desprender que el Fondo de Reserva se acabará en un año cercano a 2100.

El segundo escenario, que considera el traspaso de fondos de las AFP en 2017(línea azul, A+B), presenta una trayectoria sostenible a mayor plazo, pero genera dudas. Se estima que ambos escenarios debieran converger en el largo plazo, esto debido a que:

- Los egresos en ambos escenarios son los mismos: Las personas elegirán la mayor pensión entre ambos sistemas, independiente de los ingresos que se consideren.
- El flujo de ingresos en ambos escenarios es el mismo: Se supone igual tasa de cotización y aportes fiscales.
- La rentabilidad en ambos escenarios es igual, ya que los saldos no pagan comisión.
- Los saldos en las cuentas de AFP en el año 2100 debieran ser cercanos a cero, puesto que los afiliados más jóvenes al momento del cambio tendrán alrededor de 80 años.

Por las razones arriba expuestas, se espera que en el escenario en que se traspasan los fondos que administran las AFP, la evolución fuera la siguiente:



En base a lo anterior, y suponiendo que en 2100 se agota el Fondo de Reserva Técnica, se estudian los ajustes posibles para mantener la sostenibilidad del sistema propuesto una vez que se ha agotado el Fondo de Reserva Técnica, bajo los supuestos que entrega la Coordinadora No + AFP (no se realizan en esta etapa simulaciones por parte de la Subsecretaría de Previsión Social, sino se trabaja en base a los resultados de la propuesta). En particular, se analiza el ajuste de tres parámetros: la tasa de cotización, el aporte estatal, y el nivel de pensiones. Cabe destacar que cada parámetro es ajustado considerando que los demás se mantienen constantes.

Ajuste de tasa de cotización

De acuerdo a las proyecciones presentadas en el documento de la Coordinadora, se espera que para el año 2100 el total de pensionados sea de 6.780.942 (toda la población en edad de pensión o superior incluyendo pensiones contributivas y no contributivas), mientras que el total de cotizantes será de aproximadamente 4.700.000. Esto resulta en una tasa de dependencia de 1,4; esto significa que cada cotizante deberá financiar la pensión de 1,4 pensionados.

Para dicho año, se estima que la pensión promedio será de $800.970. El aporte estatal promedio por pensión para dicho año será de $403.634, por lo que el monto a financiar por los cotizantes será de $397.337 por pensionado. Con un salario promedio proyectado de $1.755.999 y considerando la tasa de dependencia anteriormente estimada, la cotización necesaria para financiar las pensiones será de 32,6% de las remuneraciones.

Ajuste aporte estatal

Considerando la tasa de dependencia anteriormente explicada (1,4), se considera la alternativa de ajustar el parámetro correspondiente al aporte estatal en lugar de aumentar la tasa de cotización.

Suponiendo la misma pensión promedio de $800.970, y un aporte promedio por cotizaciones de $208.211 con la tasa de 18%, se debe financiar un monto de $592.759 a través de aportes estatales. Con el aporte de establecido en 2100 de 3% al fondo de reserva y 4,98% a pensiones no contributivas, se financia un promedio de $403.634, por lo que para alcanzar la pensión promedio de dicho año debe aumentarse de 7,98% a 11,72%. Considerando adicionalmente el aporte a fuerzas

armadas y del estado como empleador, el aporte estatal al sistema de pensiones llegaría a 12,98% del PIB.

Ajuste nivel de pensiones

Finalmente, y considerando que no se realizan ajustes en la tasa de cotización o el aporte estatal, se estima el ajuste necesario en el nivel de pensiones que pueden ser financiadas con los ingresos disponibles.

Considerando la pensión promedio de $800.970, un aporte promedio por cotizaciones de $208.211 y un aporte estatal promedio de $403.634, se deben reducir las pensiones en 23,61% para asegurar su financiamiento.

Comparación pensión proyectada y ajusta para año 2100 a pesos 2018

	Pensión No Contributiva	**Pensión Contributiva**
Pensión Proyectada	$651.246	$891.210
Pensión Ajustada	$492.358	$673.777

<u>Modelación Subsecretaría de Previsión Social</u>

A continuación, se describe la metodología utilizada en la modelación de la Subsecretaría de Previsión Social del Sistema de Reparto con Reservas Técnicas propuesto por la coordinadora No+AFP.

Supuestos

Se mantienen los supuestos macroeconómicos planteados en la propuesta base:

- Rentabilidad de los fondos: 2,5%.
- Crecimiento del PIB: 1%.
- Crecimiento de remuneraciones imponibles reales: 1%.
- Crecimiento de salario mínimo imponible real: 1%.
- Demografía: tablas demográficas de proyecciones CELADE.

Además, se consideran supuestos adicionales en relación a parámetros que no se encuentran explicitados en la propuesta, en particular:

- El cálculo de pensiones se realiza según densidad de cotizaciones pensionados año 2018.
- El flujo de pensionados se estima suponiendo que no hay afiliación sobre los 45 años (tasa de afiliación a los 46 años es cercana a 100%).
- Se considera una densidad de cotizantes constante de 58,6% para hombres y 47,3% para mujeres (con ella se obtiene el número de cotizantes actual).
- Se trabaja en términos reales.

Reglas de pensión

Para determinar las pensiones a financiar por el modelo, se utilizan las reglas de pensión descritas a continuación. Estas dependen de si los afiliados pertenecen al stock actual de pensionados o bien, pertenecen al flujo futuro de pensionados.

1. Afiliados menores de edad legal de pensión (nuevos pensionados)
    - Se pensionan según esquema propuesto No+AFP: pensión se calcula en base a años cotizados y últimas remuneraciones (promedio del tramo).
    - Saldos van a Fondo de Reserva Técnica de pensiones.
    - No existen pensiones de sobrevivencia: sobrevivientes reciben pensión no contributiva o contributiva de vejez[1]
2. Afiliados mayores de edad legal de pensión (actuales pensionados).
    - Saldos se incorporan a Fondo de Reserva Técnica de pensiones.
    - Reservas técnicas de compañías de seguros se incorporan a Fondo de Reserva.
    - Pensiones se calculan según reglas No+AFP.
    - Sobrevivientes sin años cotizados reciben pensión no contributiva.

Finalmente, se considera que los actuales beneficiarios de la pensión básica solidaria o personas mayores de edad legal de jubilación en el año base sin derecho a pensión, recibirán Pensión Mínima Garantizada por el sistema propuesto.

Financiamiento del Sistema

Los fondos que financian las pensiones anteriormente descritas provienen tanto de aportes estatales como de cotizaciones, tal como se describe en la propuesta. Se considera entonces en primer lugar un Fondo de Reserva Técnica de Pensiones (FRTP), en el cual se acumulan los aportes estatales para el pago de pensiones contributivas, así como las cotizaciones previsionales para pensiones, ambos de acuerdo a la trayectoria propuesta en el documento.

Resultados

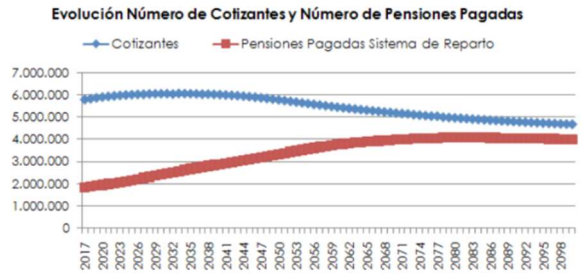
A continuación, se presenta una comparación de los resultados publicados en el documento de la coordinadora No+AFP y la modelación de la Subsecretaría de Previsión Social, en relación a los distintos parámetros a estimar.

Cotizantes

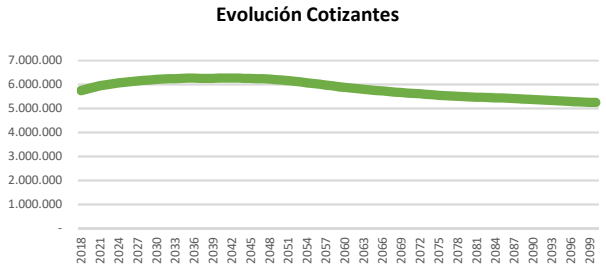
La proyección de cotizantes es similar en ambos modelos, con un nivel ligeramente más alto en la modelación de la Subsecretaría. Esto puede deberse a distintos supuestos de densidad en las estimaciones.

[1] La propuesta no es clara sobre la pensión que recibirían los beneficiarios de sobrevivencia. Por lo tanto se supuso que sólo tienen derecho a pensión no contributiva. La Coordinadora No+AFP aclaró que se mantendría beneficio de sobrevivencia de 60% de la pensión del causante, sin embargo ello no se incorporó a las simulaciones las que subestimarían este costo.

Modelación No + AFP



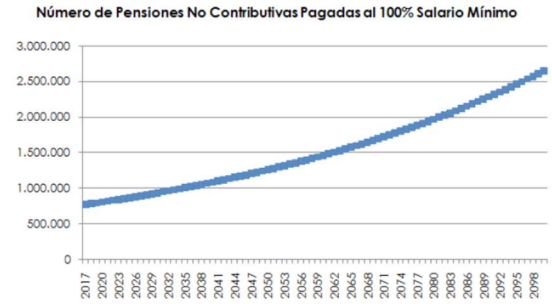
Modelación SPS



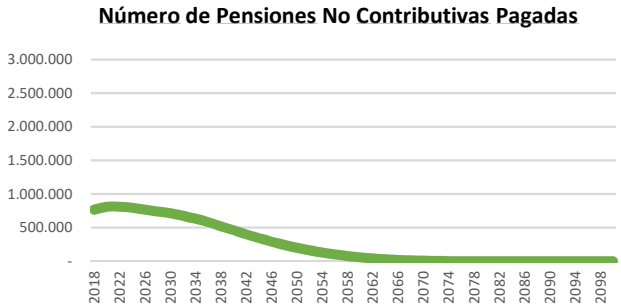
Pensiones no contributivas

Mientras que en el modelo de No + AFP se presenta un aumento sostenido en el número de pensiones no contributivas, el modelo de la SPS muestra lo contrario, llegando a cero en el año 2078. Esto es consistente con los supuestos de afiliación de las generaciones más jóvenes.

Modelación No + AFP



Modelación SPS

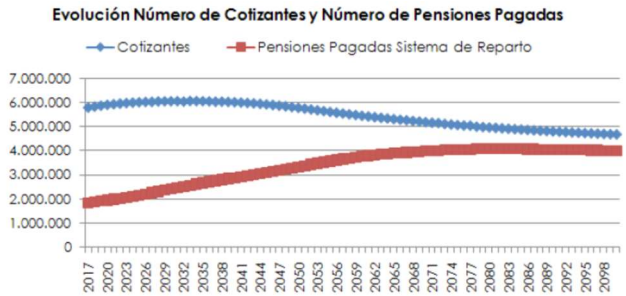


Esto genera la primera diferencia importante entre ambos modelos. En el modelo de No+AFP, una parte importante del gasto en pensiones se debe a pensiones no contributivas al año 2100. En el modelo de la SPS, sin embargo, este disminuye a través del tiempo, desapareciendo en el año 2078.

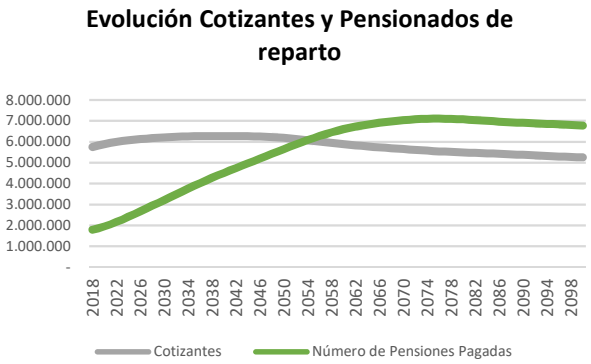
Pensiones contributivas

Como consecuencia diferencia en las proyecciones de pensiones no contributivas, se observa que en el modelo de la Subsecretaría de Previsión Social el número de pensiones contributivas a financiar es superior al proyectado por No+AFP. Este incluso supera al número de cotizantes en el año 2055.

Modelación No + AFP



Modelación SPS



Gasto Fiscal

Dadas las diferencias anteriores, se consideran dos escenarios. El primer escenario, escenario A, mantiene las trayectorias de gasto propuestas por No+AFP para cada ítem. Sin embargo, el gasto total proyectado es distinto a medida que las pensiones no contributivas disminuyen en el modelo de la SPS.

Gasto Fiscal como % del PIB, Escenario A

Año	Aporte Fondo de Reserva		Gasto Adicional Estado como Empleador		Gasto Pensiones No Contributivas		Gasto Público Total en Pensiones	
	No+AFP	SPS	No+AFP	SPS	No+AFP	SPS	No+AFP	SPS
2020	1,10%	1,10%	0,13%	0,13%	1,51%	1,53%	2,74%	2,76%
2025	1,80%	1,80%	0,24%	0,25%	1,63%	1,48%	3,67%	3,53%
2050	3,00%	3,00%	0,33%	0,29%	2,36%	0,38%	5,69%	3,66%
2075	3,00%	3,00%	0,29%	0,26%	3,43%	0,00%	6,72%	3,26%
2100	3,00%	3,00%	0,26%	0,24%	4,98%	0,00%	8,24%	3,24%

Para evaluar la sostenibilidad de la propuesta de la coordinadora para un mismo nivel de gasto fiscal, se traspasa el ahorro en el Pilar No Contributivo, para el financiamiento del Pilar Contributivo, Escenario B.

Gasto Fiscal como % del PIB, Escenario B

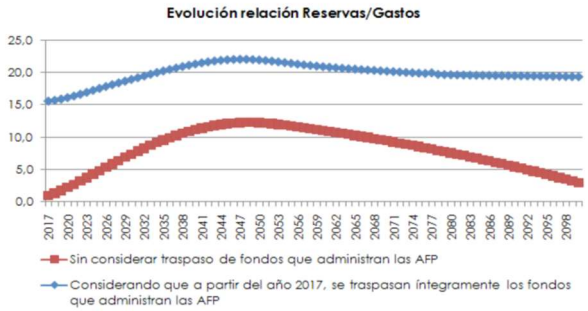
Año	Aporte Fondo de Reserva		Gasto Adicional Estado como Empleador		Gasto Pensiones No Contributivas		Gasto Público Total en Pensiones	
	No+AFP	Estimación Subs.	No+AFP	Estimación Subs.	No+AFP	Estimación Subs.	No+AFP	Estimación Subs.
2020	1,10%	1,10%	0,13%	0,13%	1,51%	1,53%	2,74%	2,76%
2025	1,80%	1,95%	0,24%	0,25%	1,63%	1,48%	3,67%	3,68%
2050	3,00%	4,98%	0,33%	0,29%	2,36%	0,38%	5,69%	5,65%
2075	3,00%	6,43%	0,29%	0,26%	3,43%	0,00%	6,72%	6,69%
2100	3,00%	7,98%	0,26%	0,24%	4,98%	0,00%	8,24%	8,22%

En este segundo escenario, la diferencia en gasto proyectada para pensiones contributivas es transferida al fondo de reserva, destinado a financiar pensiones contributivas. Así, el gasto fiscal total en ambas proyecciones es similar.

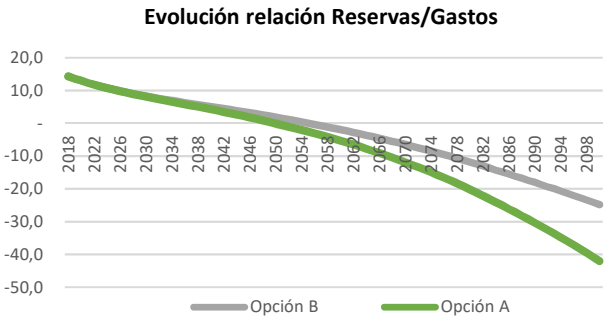
Relación reservas/gastos

La relación Reservas/Gastos es superior en los primeros años en la proyección SPS, ya que las reservas técnicas de las CSV se incorporan al Fondo.

Modelación No + AFP



Modelación SPS



Sin embargo, la relación Reserva/Gasto cae rápidamente en las estimaciones de la SPS, a diferencia de las de No+AFP, llegando los gastos a superar las reservas en los años 2050 y 2056, para los escenarios A y B, respectivamente. Es decir, en el caso de estimar el modelo, respetando la estructura de beneficios y financiamiento propuesta por la coordinadora No + AFP (escenario A), el sistema de pensiones se hace insostenible en el año 2050. Si en caso alternativo respetamos el gasto total propuesto por la coordinadora (escenario B), el sistema de pensiones se hace insostenible en el año 2056.

Conclusiones y comentarios

Las simulaciones realizadas por la Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social permiten concluir que bajo el escenario macroeconómico planteado por la coordinadora No + AFP, la propuesta no es sustentable puesto que las reservas técnicas se agotarían en aproximadamente 45 años más, requiriendo profundos ajustes a la tasa de cotización, pensiones o gasto fiscal, para mantener el sistema financiado. Esto se deriva del importante cambio demográfico que está viviendo el país, y que resultará en una tasa de pensionados a población cotizante que se incrementará con fuerza en las próximas décadas.

Es importante destacar que las simulaciones subestiman de manera importante el gasto en pensiones no contributivas, puesto que no consideran el pago de pensiones de sobrevivencia contributivas (al 60% de la pensión del causante, y que la coordinadora ha aclarado forma parte de su propuesta). De incorporar el pago de pensiones contributivas de manera correcta, el costo estimado de la propuesta se incrementaría de manera sustantiva.

Adicionalmente, cabe señalar que no se han realizado sensibilizaciones a los supuestos macroeconómicos entregados por la coordinadora No + AFP. De incluirse estimaciones más optimistas de rentabilidad de los fondos de pensiones, mejorará el desempeño del Fondo de Reserva de Pensiones simulado, aunque ello probablemente se verá contrarrestado por el efecto en mayor gasto que supone incorporar adecuadamente las pensiones de sobrevivencia.