



¿Cuál es la verdadera discusión sobre las pensiones?

En declaraciones recientes el presidente Gustavo Petro ha anunciado que una de sus propuestas en el tema pensional es otorgarle una mesada de \$500.000 a tres millones de adultos mayores que hoy no disfrutan de una pensión. Para financiarlo propone utilizar parte del aporte que hacen hoy los afiliados a fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual (RAIS). Es decir, los más de \$18 billones (1.5% del PIB) anuales que costaría la propuesta se financiarían con el flujo del ahorro privado de los individuos afiliados actualmente al RAIS. Esos recursos pasarían a Colpensiones para distribuirse entre aquellas personas en edad de pensión que no reciben ingresos.

Si bien es claro que brindar una mesada a los adultos mayores en vulnerabilidad es loable y la apoyamos, como lo hemos venido proponiendo en ANIF, el mecanismo mediante el cual se pretende financiar la propuesta no es el correcto y sería un error severo. Es decir, la discusión no es la propuesta sino la manera de implementarla y financiarla. La forma con la que el presidente propone financiar la propuesta de pensión universal acabaría con el ahorro corriente del sistema pensional, aumentaría la deuda pensional del país e iría en detrimento de las finanzas públicas en el largo plazo.

En este *Comentario Económico del Día* analizamos en detalle los principales problemas de la manera cómo el actual gobierno propone financiar el plan pensional universal y explicamos por qué sería un grave error. Sumado a eso, hacemos recomendaciones de cómo avanzar en la lucha contra la pobreza

en los adultos mayores, aumentando la cobertura del sistema pensional y su equidad sin poner en riesgo la sostenibilidad de todo el sistema.

Principales preocupaciones de la propuesta

En primer lugar, al tomar las cotizaciones de los afiliados al RAIS, no se estarían tomando esos recursos del presupuesto de las AFP, como se ha querido hacer entender, ni de los bancos, ni mucho menos del gobierno, sino que se estaría capturando directamente el flujo del ahorro pensional de las personas que mensualmente cotizan para asegurar su vejez. Esos recursos son de propiedad exclusiva de las personas que los ahorran, tal y como se encuentra consignado en la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003.

Ahora, asumiendo que se lleve a cabo la propuesta, se generaría una deuda muy cara a futuro con las personas del RAIS a quienes se le estarían capturando sus recursos pues, al momento de pensionarse, tendrían derecho de recibir su ahorro, además, ajustado con el rendimiento que hubiera generado si se hubiera invertido en los fondos que administran las AFP. En otras palabras, la propuesta es gastar los ahorros privados de las personas hoy para endeudarnos en el futuro con montos mucho mayores a los que se capturan, porque de no haberlos gastado, habrían generado importantes rendimientos. De esta manera, se estaría generando una deuda futura inmensa, que alcanzaría los \$580 billones de pesos en valor presente neto (a 35 años) y que se le sumarían a la deu-

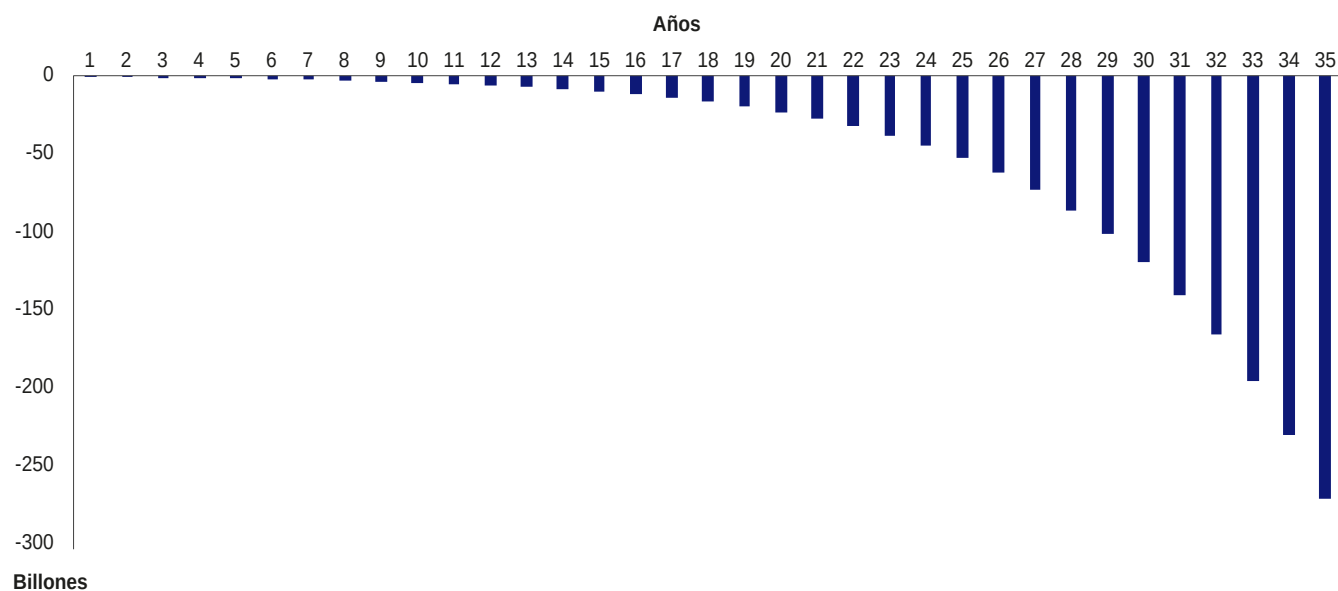
da pensional ya existente a raíz de los subsidios implícitos del Régimen de Prima Media (RPM). Eso, a la larga, lo tendrían que financiar futuras generaciones a través de más impuestos. Es decir, por ejemplo, por cada peso que se recauda hoy en renta (personas naturales y jurídicas) habría que recaudar 7.5 pesos en el futuro solo para financiar la nueva propuesta. Además, el problema de quitar esos recursos de las AFP no es sólo de deuda futura. En la actualidad, una gran parte de las cotizaciones de los afiliados al RAIS se invierten en bonos del gobierno que se usan para financiar deuda, carreteras, obras civiles, etc. Según el MHCP, para agosto de 2022 el 26.2% de todos los TES en circulación fueron adquiridos por los fondos de pensiones. En síntesis, se estaría atentando contra las finanzas públicas por dos canales diferentes.

Adicionalmente, se estaría fortaleciendo al RPM que hoy no funciona bien, pues tiene problemas estructurales de equidad, cobertura y sostenibilidad fiscal, sin antes llevar a cabo la reforma estructural que tanto

requiere. Una de las principales fallas del RPM es la mala focalización de los subsidios. Actualmente, para el pago de pensiones se cuenta con un presupuesto de \$73 billones de pesos, de los cuales \$48.4 salen del PGN para subsidiar las mesadas de muy pocas personas (únicamente 2.4 millones de pensionados en el RPM) que, adicionalmente, pertenecen a la población de altos ingresos (74% de los subsidios en el RPM benefician al 20% más rico de la población). Lo anterior sin contar los \$18 billones anuales (1.5% del PIB) que se les sumarían a esos \$73 que ya maneja el RPM. Antes de fortalecer el sistema, se deben corregir las fallas de fondo llevando a cabo una reforma estructural para no seguir acrecentando los problemas ya existentes. En Colombia aún estamos a tiempo de revertir esa situación, pero políticas como la que plantea el gobierno hacen que, por el contrario, nos encontremos cada vez más cerca de un punto sin retorno.

Incluso, si dejamos de lado el problema estructural del RPM y nos concentramos únicamente en la sos-

Gráfico 1. Flujo de pagos de deuda a afiliados del RAIS



Fuente: cálculos ANIF.





tenibilidad financiera de la propuesta en particular, vemos que también es insostenible. Si se implementa la medida anunciada por el Gobierno, se estaría desincentivando la afiliación al RAIS (ante la incertidumbre que se generaría sobre la existencia de los ahorros en el futuro) y aumentarían las afiliaciones en el RPM, agudizando el problema estructural. Al haber cada vez menos afiliados en el RAIS, dado el incentivo de trasladarse al RPM, cada vez menos personas aportarían para financiar la mesada mínima universal. La propuesta de usar el flujo del ahorro de la gente como si fueran dineros públicos es un grave error y tarde que temprano estaría desfinanciada, terminaría siendo financiada con el PGN o incluso se podría llegar a situaciones como las que ya se han visto en otros países de la región como Argentina y Uruguay, en donde se tuvo que interrumpir el pago de pensiones a todas las personas mayores como consecuencia de la falta de recursos.

En síntesis, la destinación de \$18 billones de pesos que se cotizan anualmente en el RAIS para financiar la propuesta se traduce en la eliminación del ahorro corriente actual y la adquisición de una deuda adicional muy elevada con los cotizantes de esos recursos, aumentando la ya existente deuda pensional del país que tendría que ser financiada en un futuro por los colombianos a través de más impuestos. Además, esos recursos pasarían a administrarse por el RPM fortaleciendo un sistema que tiene fallas estructurales que aumentan la pobreza y desigualdad en el país. En el largo plazo, la deuda sería insostenible y se corre el riesgo de llegar a un punto de insolvencia donde no se puedan efectuar los pagos pensionales a las personas que han depositado su ahorro durante años para asegurar una vejez digna.

Propuesta alternativa para garantizar un ingreso mínimo a los adultos mayores en pobreza

En ANIF hemos propuesto en pasadas ocasiones brindar una mesada mínima a los adultos mayores

en condición de pobreza, pero de una manera sostenible, que vaya acorde con la realidad fiscal del país y solucionando primero los problemas de fondo del RPM y del sistema pensional en su conjunto. De manera más específica, nuestra propuesta tiene dos enfoques principales. Primero, introducir una transferencia mínima para los 3.4 millones de adultos mayores en condición de pobreza y pobreza extrema, pero además un esquema novedoso de incentivos al ahorro, donde el Gobierno aporta un porcentaje adicional según el ahorro de los individuos, fortaleciendo y ampliando los programas ya existentes de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y Colombia mayor. La transferencia mínima sería financiada con recursos del Fondo de Solidaridad Pensional o directamente con recursos del PGN a todos los adultos mayores de 65 años que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema, igual a \$161 pesos¹, asegurándoles un ingreso durante su vejez. Así, buscamos incluir a aquellos que históricamente han estado excluidos de la protección social (personas con ingresos menores al salario mínimo, informales) pero acorde con las realidades fiscales del país.

Segundo, buscamos resolver el problema de la mala focalización de los subsidios del RPM, garantizando que se dirijan a la población de menores ingresos por medio de una nueva estructura de la tasa de reemplazo más progresiva. La propuesta de una tasa de reemplazo progresiva es alta para los primeros tramos (menores ingresos), donde se concentra la mayor parte de la población, y baja en los tramos correspondientes a los mayores ingresos. Es decir, la nueva estructura progresiva mantendría los subsidios implícitos pensionales en las personas de bajos ingresos, pero los eliminaría en las mesadas altas. Con eso, esperamos dar insumos para resolver el problema de cobertura, equidad y, a su vez, sostenibilidad del sistema. A diferencia de la propuesta del gobierno, la que proponemos genera un ahorro

¹ Monto equivalente a una línea de pobreza extrema en Colombia para el 2021.



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF

en el largo plazo que puede llegar a representar \$14 billones de pesos anuales.

Conclusiones

La manera de implementar la propuesta de la pensión universal del presidente Petro y la forma de financiarla no es conveniente ni adecuada. Generaría un impacto fiscal sin precedentes para el país de más de \$580 billones de pesos en VPN en 35 años. De no llevar a cabo una reforma estructural que realmente solucione los problemas de fondo del sistema pensional, empeorará la alta desigualdad de ingresos que ya existe en Colombia, se continuarán debilitando las finanzas públicas y aumentará el déficit fiscal y la deuda.

Reconocemos que es necesario amparar a las personas en edad de pensión que actualmente no reciben ningún ingreso. Pero para lograrlo se deben buscar mecanismos de financiación responsables que no atenten contra la estabilidad de las finanzas públicas ni contra el incentivo al ahorro. Adicionalmente, se debe adelantar una reforma pensional estructural que busque primero resolver los problemas de fondo del sistema pensional.

Hacemos un llamado a revisar el tema con seriedad. Reiteramos que el problema pensional no es uno que se pueda debatir superficialmente, pues son los ahorros de los colombianos, la pobreza, la equidad y la sostenibilidad fiscal del país los que están en juego.

Equipo de Investigaciones de ANIF

Presidente de ANIF

Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF

Anwar Rodríguez C.

Investigador Jefe de ANIF

Camila Ciurlo A.

Investigadores

Daniel Escobar A.
José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Daniel Franco L.

Fabián Suárez N.
Samuel Malkún M.
Alejandro Lobo C.
María Camila Carvajal P.



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF