

Comentario Económico del Día

Enero 20 de 2022



Elementos para la discusión sobre el aporte a salud y el aumento de las mesadas para los pensionados

Como resultado de las discusiones por parte de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el pasado 15 de diciembre de 2021, por medio del Decreto 1724, se fijó un salario mínimo legal de un millón de pesos (\$1.000.000) a partir del primero de enero de 2022, lo cual representa un aumento de 10.07% con respecto al año anterior, uno de los incrementos más altos de los últimos años si tenemos en cuenta que la inflación para 2021 se ubicó en 5.62%.

Sin embargo, hay dos temas que continúan en discusión por parte de la Comisión que podrían traer impactos fiscales no despreciables para el país:

- (i) Una reducción de 10% a 8% de la cotización a salud por parte de los pensionados que tienen una mesada entre 1 y 2 salarios mínimos o, como alternativa, que todos los pensionados, incluidos los que tienen pensiones superiores a 1 SMLMV, coticen el 4% al régimen contributivo en salud y;
- (ii) Un aumento del valor de todas las pensiones equivalente al incremento del salario mínimo (cuando normalmente la pensión mínima crece igual al salario mínimo pero el resto de pensiones se ajustan con la inflación).

Con el fin de contribuir de manera seria con la discusión, que se retomará a partir del 28 de enero, en ANIF hemos realizado un minucioso análisis para medir el impacto fiscal anual que podría traer cada una de estas propuestas. Así las cosas, en este *Comentario Económico del Día* analizamos, en una primera sección, el costo del ajuste de la cotización a salud de los pensionados donde incluimos el costo fiscal actual según lo estipulado en la Ley 2010 de 2019. En la segunda sección, estimamos el costo de realizar el ajuste a todas las pensiones con el incremento del salario mínimo.

Costo del ajuste de la cotización a salud de los pensionados

La Ley de Crecimiento Económico (Ley 2010 de 2019) en su artículo 142 determinó que, a partir del año 2022, la cotización mensual en salud al régimen contributivo a cargo de los pensionados con una mesada igual a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) será 4%, para los pensionados con mesadas entre 1 y 2 SMLMV será 10% y para aquellos con mesadas superiores a 2



SMLMV será 12%. Lo anterior implica una reducción de 4 puntos porcentuales (pp) en la cotización a salud de los pensionados con pensión mínima a partir del año 2022.

Con eso en mente, hicimos una estimación del costo fiscal de esa medida. Utilizando los registros administrativos de la PILA suministrados por el Ministerio de Salud y Protección Social y la ADRES identificamos el número promedio de cotizantes pensionados con un Ingreso Base de Cotización (IBC) igual a un salario mínimo en 2020 y 2021. El crecimiento en los cotizantes del último año lo utilizamos para proyectar cuántos serían los pensionados de mesada equivalente a 1 SMLMV en 2022 (ver Tabla 1).

Tabla 1. Cotizantes pensionados con IBC igual a 1 SMLMV

2020	868.623
2021	919.458
2022 (p)	973.267

Fuente: PILA con base en Minsalud y ADRES.

Ahora con el valor de 2021 del SMLMV (\$908.526) estimamos la cotización al régimen contributivo vigente en ese año, es decir equivalente al 8% del IBC mensual. Así, obtuvimos un valor de \$801.937 millones, cifra que comparamos con los registros administrativos de las cotizaciones registradas en la PILA para los primeros 10 meses del año, anualizados para todo el período para asegurar la comparabilidad de las cifras, \$809.564 millones. Lo anterior permite concluir que el ejercicio base captura con precisión el comportamiento de las cotizaciones de los pensionados.

De esa manera, para estimar el costo de la reducción en la cotización a partir de 2022 actualizamos

el valor del SMLMV con el incremento acordado de 10.07% (\$1.000.000) y estimamos el costo de la cotización al régimen contributivo en salud. Así las cosas, la cotización para este grupo de pensionados se reduciría a la mitad, al pasar de \$934.336 millones a \$467.168 millones. Esos son los recursos que dejaría de percibir la ADRES por concepto de las cotizaciones de este grupo de pensionados y que tendría que ser compensada con los aportes del Presupuesto General de la Nación (PGN) para asegurar el cierre financiero del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Adicionalmente, se estimaron dos escenarios que están en proceso de discusión con la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. El primero de ellos consiste en analizar el costo fiscal de que los pensionados que tienen una mesada entre 1 y 2 SMLMV coticen el 8% (a diferencia del 10% que está estipulado en la Ley). De esta manera, con los registros administrativos previamente mencionados, podemos obtener que para 2022 habrá cerca de 500 mil pensionados en este rango de ingresos, con un IBC promedio de \$1.396.076. Al hacer los cálculos de la cotización con el 8% se puede observar una disminución de \$167.885 millones, recursos que adicionalmente tendría que fondar el PGN.

El segundo escenario alternativo consiste en analizar el impacto fiscal de que todos los pensionados, incluidos los que tienen pensiones superiores a 1 SMLMV, coticen el 4% al régimen contributivo en salud. De esta manera, el impacto para el grupo que tiene pensiones entre 1 y 2 SMLMV se elevaría a los \$503.655 millones, mientras que para aquellos que tienen pensiones por encima de 2 SMLMV (aproximadamente 465 mil pensionados con un IBC promedio de \$4.038.521) el impacto alcanzaría los \$1.8 billones. En resumen si todos los pensionados pasaran a cotizar el 4% al sistema de salud, se dejaría de recaudar \$2.8 billones de pesos en el sistema, recursos que tendrían que compensarse con un mayor aporte del PGN.

Costo del ajuste de las pensiones con el incremento del salario mínimo

Por su parte, las pensiones mínimas (equivalentes a 1 SMLMV) gozan del mismo incremento del salario mínimo año tras año. Es decir, para el 2022 las pensiones igual al salario mínimo serán de \$1.000.000. Las demás pensiones usualmente crecen con la inflación. Sin embargo, uno de los puntos que continúa en discusión por parte de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales en enero de 2022 es el incremento de las pensiones superiores a la pensión mínima, con el fin de lograr que todos los pensionados obtengan el mismo incremento de 10.07%.

De esta manera, en ANIF, hemos estimado el costo fiscal que traería cada uno de estos dos escenarios:

1. Pensiones mínimas crecen igual que el SMLMV (10.07%) y el resto de pensiones crecen con la inflación, la cual se ubicó en 5.62% para el año 2021.
2. Todas las pensiones crecen igual al SMLMV (10.07%).

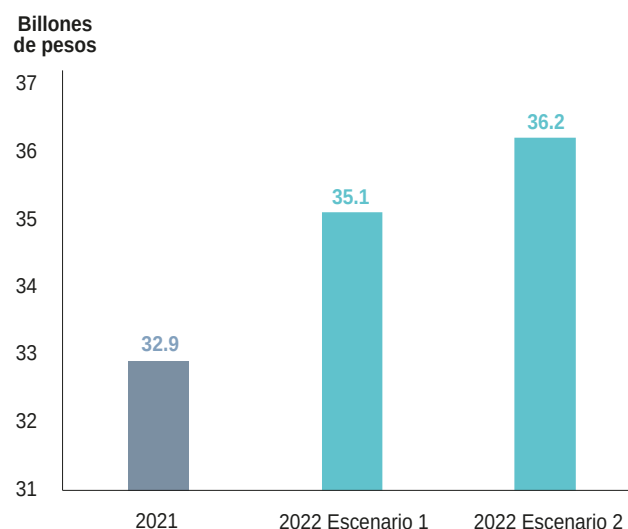
En el caso del régimen público, administrado por Colpensiones, habría un impacto fiscal ya que es un sistema donde las contribuciones de los afiliados no son suficientes para cubrir las mesadas de los pensionados por lo que se requieren recursos del Presupuesto General de la Nación para cubrirlas.

Según la Superintendencia Financiera de Colombia, únicamente en Colpensiones (con cifras a septiembre de 2021) hay 1.5 millones de pensionados (por vejez, invalidez y sobrevivencia). Para el 2021, el costo de estos pensionados fue de \$32.9 billones de pesos de los cuales \$21.6 billones se financiaron con recursos propios de Colpensiones y \$11.3 billones provinieron directamente del PGN.

De darse el primer escenario, donde únicamente las pensiones mínimas crecen 10.07% (cerca de 800 mil pensionados gozan de una pensión mínima) y el resto con la inflación, ese costo total aumentaría a \$35.1

billones de pesos, es decir, un impacto fiscal de \$2.2 billones para el 2022 con respecto a 2021. Sin embargo, de darse el segundo escenario, el costo anual equivaldría a \$36.2 billones de pesos que corresponden a un incremento de \$3.3 billones de pesos para el año 2022 con respecto a 2021. En otras palabras, la diferencia entre el primer y segundo escenario representa \$1.1 billones de pesos.

Gráfico 1. Costo anual pensionados de Colpensiones, según escenarios



Fuente: cálculos propios con base en Superintendencia Financiera de Colombia y MHCP.

Por su parte, en el caso del régimen privado de pensiones, Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), habría, en primer lugar, un impacto directo sobre la cobertura ya que menos personas lograrían acumular el capital necesario para obtener una pensión mínima durante todo el período de disfrute, incentivando también el traslado al RPM donde se acrecentaría la presión fiscal sobre el PGN. A pesar de que el RAIS es un sistema autosostenible financieramente, es decir, no utiliza recursos del PGN, en el caso de darse el segundo escenario, existe un riesgo financiero para las aseguradoras para las

pensiones obtenidas en modalidad de renta vitalicia. En esta modalidad, a través de una aseguradora, se le garantiza al pensionado una mesada pensional para el resto de la vida que se ajusta anualmente con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para las pensiones superiores al salario mínimo. Con el fin de reducir el riesgo de incrementos altos la ley determinó que el Gobierno Nacional dispondría de mecanismos de cobertura que permitieran a las aseguradoras cubrir el riesgo del incremento. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) diseñó el mecanismo conocido como cobertura por deslizamiento, en el cual se estima un parámetro de deslizamiento basado en el crecimiento real de la productividad observada en los últimos diez años. Cuando la diferencia entre el cambio porcentual del salario mínimo y la variación del IPC es mayor al parámetro de deslizamiento, el MHCP cubre el faltante. De esta manera, el riesgo financiero de que el salario mínimo aumente por encima del IPC es transferido al PGN.

Con corte a septiembre de 2021, según datos de la Superfinanciera, había en Colombia cerca de 239 mil pensionados en el régimen de ahorro individual, de los cuales un poco más de 80.300 pensionados lo estaban bajo la modalidad de renta vitalicia. Al realizar el análisis del costo de estas pensiones bajo el primer escenario, encontramos que el costo para el 2022 sería de \$2.6 billones de pesos mientras que bajo el segundo escenario, el costo sería de \$2.7 billones anuales (asumiendo un valor de pensiones promedio por rango de IBC según la Gran Encuesta

Integrada de Hogares del DANE). Es decir, la diferencia entre los dos escenarios únicamente para las pensiones bajo la modalidad de renta vitalicia es cercana a los \$100 mil millones de pesos.

Conclusiones

En este *Comentario Económico del Día*, hemos estimado el costo fiscal de dos propuestas que continúan en discusión por parte de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Hemos demostrado que las implicaciones son importantes, más aún en la situación fiscal por la cual está pasando el país, además de tener consecuencias en términos de cobertura del sistema pensional.

Es importante señalar que en este documento se han realizado estimaciones anuales para hallar el impacto inmediato en el 2022. Sin embargo, de aprobarse estas propuestas habría consecuencias de largo plazo. En el caso particular, de aprobarse un ajuste a todas las pensiones igual al incremento del salario mínimo, no solo habría un impacto fiscal en el 2022 sino que se sentaría un precedente que pondría en alto riesgo la sostenibilidad del sistema hacia el futuro.

Nuestro objetivo es contribuir a la discusión con análisis serios, procurando que se tomen decisiones acertadas que se traduzcan en una mayor protección social para los Colombianos, especialmente, para los más vulnerables.

Equipo de Investigaciones de ANIF

Presidente de ANIF
Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF (e)
Anwar Rodríguez C.

Investigador Jefe de ANIF (e)
Daniela Escobar L.

Investigadores

Juan Sebastián Burgos V.
Camila Ciurlo A.
Daniel Escobar A.
José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.

Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Camilo Solano C.
Fabián Suárez N.