

Comentario Económico del Día

Noviembre 2 de 2022

 **Bancolombia**

 **ANIF** Centro de
Estudios
Económicos

Protección del adulto mayor y pensiones: por una vejez sin pobreza

La reforma del sistema pensional en Colombia es una de las discusiones más apremiantes para el país. Hoy en día gran parte de la población no cuenta con protección durante su vejez. Es importante recordar que, junto con educación, salud y defensa, uno de los gastos más altos del Presupuesto General de la Nación (PGN) es el que se destina a las pensiones en el Régimen de Prima Media (RPM), en el que se incluyen los pagos a regímenes especiales como el magisterio, las fuerzas militares, de policía y Colpensiones. Pese a la cantidad de recursos que maneja el sistema, la cobertura es baja y favorece a la población de mayores ingresos. Se podría decir que hoy no existe en el país un verdadero sistema de protección a la vejez que permita a los adultos mayores, en especial a los más vulnerables, disfrutar de una vejez sin pobreza.

En este *Comentario Económico del Día* hacemos un breve diagnóstico de los principales problemas del Sistema General de Pensiones (SGP), además de revisar las posturas que ha tenido el gobierno nacional en este tema y su aproximación a los problemas del sistema. Finalmente, como parte de nuestro aporte a las discusiones del Plan Nacional de Desarrollo, desarrollamos propuestas de mejora para solucionar los problemas estructurales del sistema y así lograr mayor bienestar para la población en edad de pensión en el país.

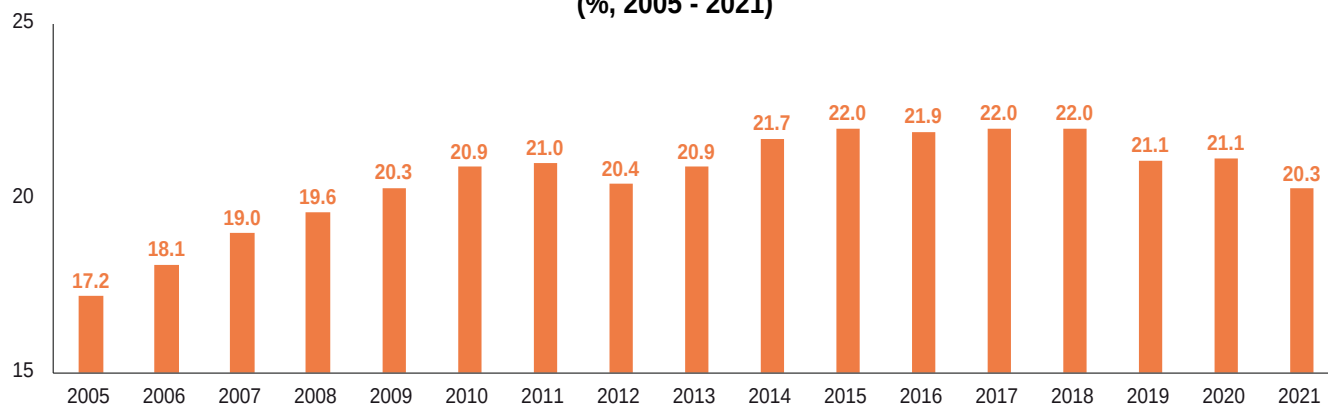
Diagnóstico: La mayoría de la población en edad de pensión, en especial la más vulnerable, no tiene protección a la vejez

El sistema pensional colombiano, como todos los sistemas pensionales, busca proteger a la población, en especial a la más vulnerable, durante su vejez debido a la incapacidad de las personas de generar ingresos en esta etapa de la vida. El sistema en Colombia se ha caracterizado a lo largo de los años por su baja cobertura, su inequidad y por la inviabilidad financiera debido al componente de reparto puro (RPM). Casi 30 años después de la Ley 100 de 1993, aún seguimos presentando tasas de cobertura bajas y un sistema altamente inequitativo.

Baja cobertura: El SGP, conformado por dos regímenes mutuamente excluyentes, el RPM y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), tiene una cobertura de tan solo 20.3%, es decir, hay tan sólo 2.6 millones de pensionados (ver Gráfico 1).

Alta inequidad: a pesar de que las pensiones públicas representan un total de \$73 billones de pesos, los pocos pensionados pertenecen a la población de mayores ingresos. Como se puede ver en el Gráfico 2, el 70.8% del total de pensionados se

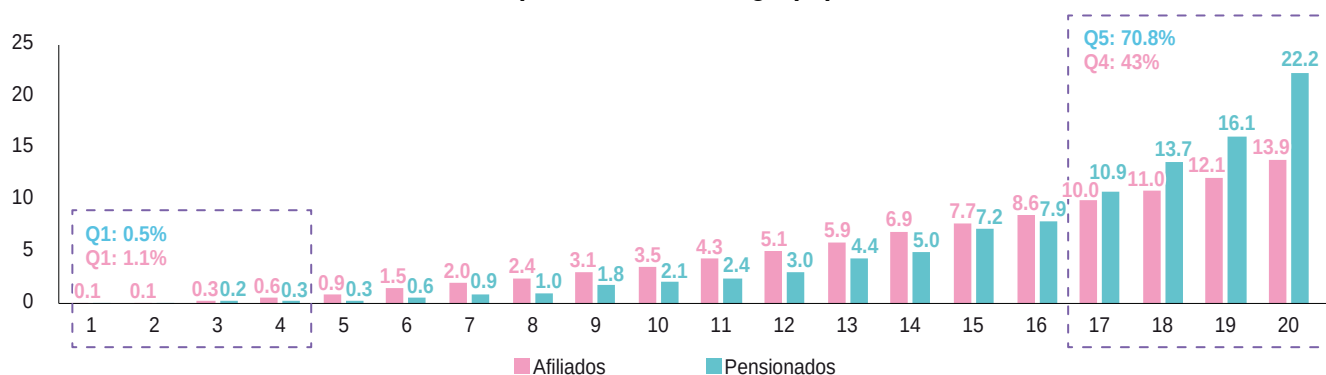
**Gráfico 1. Cobertura SGP (Pensionados/ Población en edad de pensión)
(%, 2005 - 2021)**



Nota: no incluye regímenes especiales.

Fuente: elaboración ANIF con base en Superfinanciera, DANE, Asofondos, Banco de la República.

**Gráfico 2. Porcentaje de afiliados y pensionados por cada grupo del cinco por ciento
del ingreso per cápita del hogar
(% dentro de cada grupo)**



Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2019 y Cuentas Nacionales).

encuentra en el 20% de la población con mayores ingresos, mientras que en el 20% de menores ingresos tan solo se concentra el 0.5% de los pensionados. Panorama que es similar en cuanto a afiliados (43% en el sector más rico y 1.1% en el más pobre).

Insostenibilidad financiera (por el componente de reparto puro - RPM): de los \$73 billones que se mueven en el sistema, \$48 billones son el costo del sistema que sale directamente del PGN debido a los subsidios implícitos del sistema. La presión

fiscal es tan grande que el país destina el monto equivalente al 92% del recaudo del IVA al pago de pensiones de tan solo 2.6 millones de adultos mayores que, como ya se mencionó, pertenecen a la población de altos ingresos.

La raíz de la baja cobertura, la inequidad y la insostenibilidad financiera se encuentra en diferentes factores:

1. El diseño y estructura propia del RPM, donde los aportes de los individuos en la etapa productiva financian las pensiones de aquellos en la edad de retiro y en donde, en la mayoría de los casos, el monto de la pensión es muy superior a los aportes realizados durante la etapa laboral, las pensiones son altamente subsidiadas. Peor aún, el subsidio es mayor en las pensiones más altas, es decir, es un subsidio regresivo.
2. El envejecimiento de la población y el aumento de la expectativa de vida, sumado a los altos subsidios que carga el RPM, generan una fuerte presión fiscal que se acentúa con la libertad de traslado entre los regímenes.
3. La dependencia del sistema pensional del mercado laboral excluye a muchas personas de la protección social. Específicamente, más de la mitad de la población ocupada en Colombia tiene ingresos inferiores al SMLV, razón por la cual, de entrada, quedan excluidas del sistema pensional pues no se permiten cotizaciones con ingresos inferiores al salario mínimo. Así mismo, por las características propias del mercado laboral, alta informalidad y alto desempleo, hay grupos poblacionales que no logran ahorrar el capital necesario requerido por el RAIS o no pueden cumplir con los requisitos necesarios del RPM para pensionarse (principalmente las mujeres o de las personas de bajos ingresos, que en su mayoría son personas de bajo nivel educativo).

Esfuerzos en la dirección equivocada

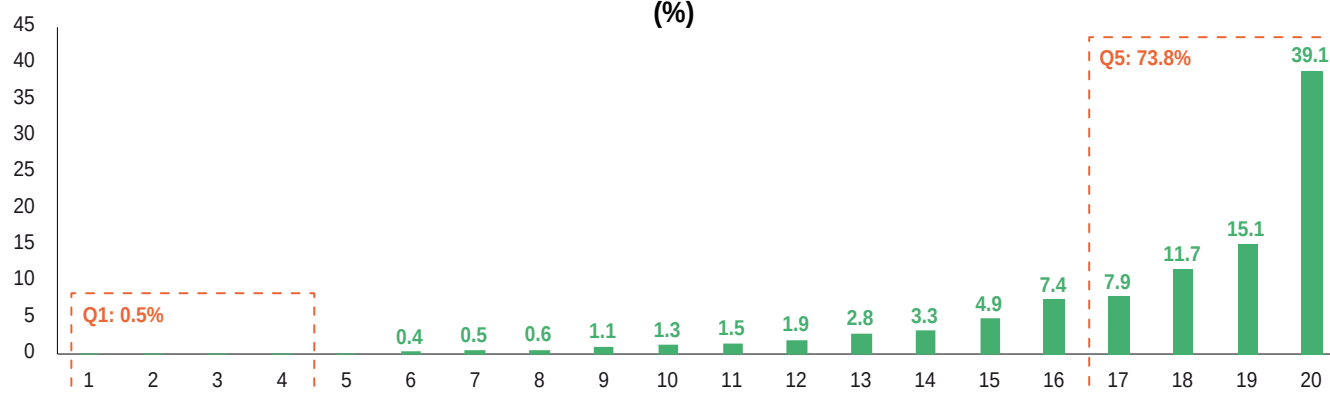
En el articulado inicial de la reforma tributaria que presentó el gobierno se incluía una reducción a la exención del impuesto a pensiones pasando de 12.000 UVT (\$38 millones mensuales) a 1.790 UVT (\$6 millones mensuales). Desde ANIF celebramos esa iniciativa, pues, por un lado, empezaba a corregir la mala focalización de los subsidios implícitos del RPM que es, tal vez, el mayor problema que enfrenta el sistema pensional, y, por el otro, iba en la dirección correcta en la medida que generaba un mayor recaudo por renta a personas, el cual es significativamente bajo en el país. En Colombia, a diferencia de lo que ocurre en el resto de los países de la OCDE e incluso en otros del mismo nivel de desarrollo de la región, el grueso del recaudo por impuesto a la renta recae sobre las personas jurídicas.

Según cálculos de ANIF, el 74% de los subsidios que existen en el RPM beneficia al 20% más rico de la población, mientras que tan solo el 0.5% de los subsidios se dirigen al 20% más pobre de la población (ver Gráfico 3). Es decir, el fondo del problema es que los subsidios pensionales del RPM están focalizados en la población de mayores ingresos.

Profundizando en ese punto, calculamos el subsidio pensional con relación al subsidio otorgado en una pensión de un SMLV para diferentes montos de la pensión. Se observa que, por ejemplo, el subsidio a la pensión de 1.5 SMLV es equivalente a 1.3 veces el otorgado a una pensión de un salario mínimo. Así mismo, una pensión equivalente a 10 SMLV recibe un subsidio de 4.5 veces el de un SMLV y una pensión de 25 SMLV de 11.1 veces (Gráfico 4).

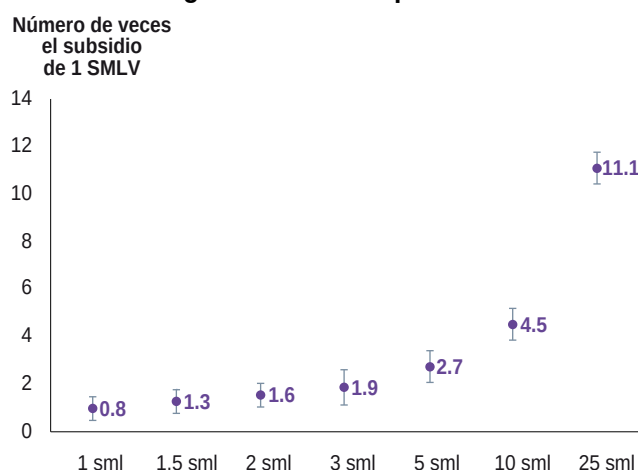
Como es evidente, se está destinando la mayor parte del presupuesto de pensiones a financiar las pensiones más altas. La reducción del umbral sobre las cuales una pensión era gravada corregía en cierta medida ese problema, siendo uno de los aspectos positivos que se rescataban de la reforma presentada. Va entonces en contravía del propósito del go-

Gráfico 3. Porcentaje del subsidio pensional por grupos de 5% de la población en función del ingreso per cápita del hogar (%)



Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2019 y Cuentas Nacionales).

Gráfico 4. Subsidio pensional en relación al subsidio otorgado en una pensión de SMLV* según monto de la pensión



* Se llevó a cabo una simulación de Montecarlo, con escenarios aleatorios para las variables relevantes.
Fuente: elaboración ANIF.

bierno de hacer un estatuto tributario más progresivo el haber retirado la propuesta del articulado.

Ahora bien, el gobierno anunció además que una de sus propuestas 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 de pesos (1.5% del PIB) anuales que costaría la propuesta se financiarían con el flujo del ahorro privado de los individuos afiliados actualmente al RAIS. Dichos 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, pues busca focalizar los subsidios en la población en condición de pobreza, el mecanismo

mediante el cual se pretende financiar la propuesta no es el correcto y no va acorde a la realidad fiscal del país, por eso, sería un grave error. La manera con la que el actual gobierno 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. Es decir, la discusión no es la propuesta sino la manera de implementarla y financiarla.

En síntesis, la aproximación que le ha dado el gobierno nacional al tema pensional no ha sido adecuado. Se dejan de lado los problemas estructurales que no permiten aumentar la cobertura y mejorar la focalización de los recursos del sistema y, por el contrario, se buscan implementar propuestas insostenibles que lo deterioran aún más.

Propuesta: Reformar el sistema pensional para que haya una protección efectiva en la vejez, especialmente para los más pobres y vulnerables

La reforma debe contener las siguientes medidas:

Brindar protección a la vejez a todos los colombianos, especialmente a aquellos en condición de pobreza, e incentivar el ahorro.

Una primera medida es garantizar una transferencia de \$180.000, equivalente a la línea de pobreza extrema estimada para 2022, a los adultos mayores en condición de pobreza garantizándoles acceso a la canasta básica de alimentos.

De igual manera, proponemos fortalecer y ampliar del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) incentivando el ahorro mediante el aporte creciente del Gobierno a quienes logren ahorrar. Si el individuo ahorra durante su vida productiva, a partir de los 65 años recibe su ahorro y

el Gobierno Nacional le aporta un porcentaje sobre su ahorro de máximo 85% de SMLMV. Es importante mencionar que cualquier persona podría ahorrar cualquier monto de dinero en cualquier periodo de tiempo.

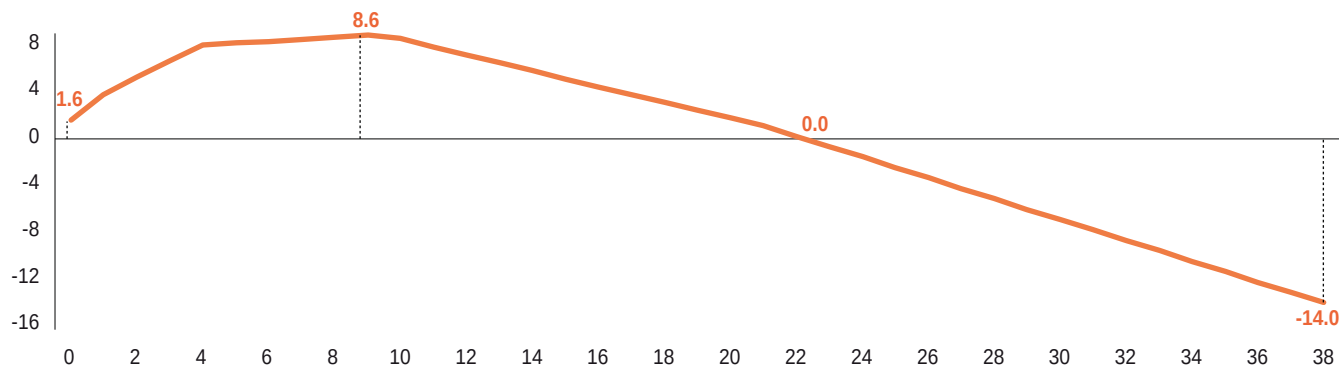
De esta manera se crea un sistema de protección a la vejez que va acorde a la realidad del mercado laboral. Permitiendo la contratación y cotización por horas (por debajo del SMLV) se fortalece el sistema y se aumenta su cobertura. No se puede excluir del sistema pensional a las personas que tienen ingresos inferiores al salario mínimo como sucede actualmente pues son las personas de menores ingresos, que corresponden a las personas de menor educación, quienes hoy no pueden acceder al sistema pensional.

Corregir el esquema de subsidios regresivos del sistema público pues son una fuente importante de presión fiscal y se concentran en quienes no lo necesitan.

La propuesta principal es implementar una estructura progresiva de la tasa de reemplazo que permite focalizar los subsidios del RPM correctamente (en aquellos de menores ingresos). La tasa de reemplazo progresiva es mayor para los ingresos más bajos. A su vez, bajo este mecanismo, se mantiene el incentivo a ahorrar a través de una tasa de reemplazo creciente en función de las semanas cotizadas. Vale la pena aclarar que aquellas personas que cumplen requisitos y logran obtener una pensión mínima (equivalente a 1 SMLV) continúan con una tasa de reemplazo del 100%.

De igual manera se propone, como segunda medida, modificar la metodología de cálculo del monto de la pensión utilizando el promedio salarial de toda la historia laboral de los trabajadores. Actualmente, para el cálculo del Ingreso Base de Liquidación (IBL) se utiliza el promedio salarial de los últimos 10 años o, si es mayor, el promedio de toda la historia

Gráfico 5. Evolución del gasto en transferencia mínima, BEPS con ahorro de propuesta de tasa de reemplazo y cambio en el IBL (Billones de pesos, precios constantes)



Fuente: elaboración ANIF con base en OCDE.

laboral. El promedio salarial de los últimos 10 años es mucho mayor que el de toda la historia laboral lo que resulta en mayores subsidios implícitos del RPM a las pensiones que redundan en presiones fiscales y mala focalización de recursos.

Para finalizar la sección, presentamos un estimado de los costos de las principales propuestas. Se estima que una vez la transferencia mínima esté completamente implementada puede alcanzar un gasto de alrededor de \$7.2 billones de pesos anuales que se sumarían al costo adicional por los aportes del gobierno sobre el ahorro de los individuos al esquema de BEPS, alcanzando un total de \$11.5 billones de pesos. Sin embargo, con una estructura progresiva de la tasa de reemplazo, se lograrían ahorros cercanos a los \$16 billones de pesos que se sumarían a ahorros por el cambio en la metodología de cálculo del IBL, para así alcanzar un ahorro neto en el sistema de \$14 billones de pesos, algunos años después de implementada la reforma (ver Gráfico 5).

Metas: Con una reforma de este tipo se resolverían los problemas de fondo del sistema y se alcanzarían las siguientes metas

Incluir al sistema pensional a aquellos que históricamente han estado excluidos.

- Aumentar la cobertura de pensionados de 37.9% (como es actualmente si se tienen en cuenta los BEPS) a 76.7%, lo que corresponde a un aumento de 38.8pp que se alcanzaría si se adopta la propuesta anteriormente planteada.

Focalizar los subsidios del RPM en la población que más lo necesita haciendo el sistema más equitativo y sostenible.

- Garantizar que el 100% de los adultos mayores en pobreza tengan un ingreso durante la vejez

(permitiéndoles tener acceso a la canasta básica de alimentos).

- Reducir los subsidios a 0 en el quintil más rico de la población.

Alcanzar un sistema de protección a la vejez que sea sostenible financieramente y no siga aumentando la presión fiscal.

- Con las propuestas se lograría reducir el gasto pensional en \$13.3 billones (1% del PIB) logrando además un sistema integral, incluyente y equitativo.

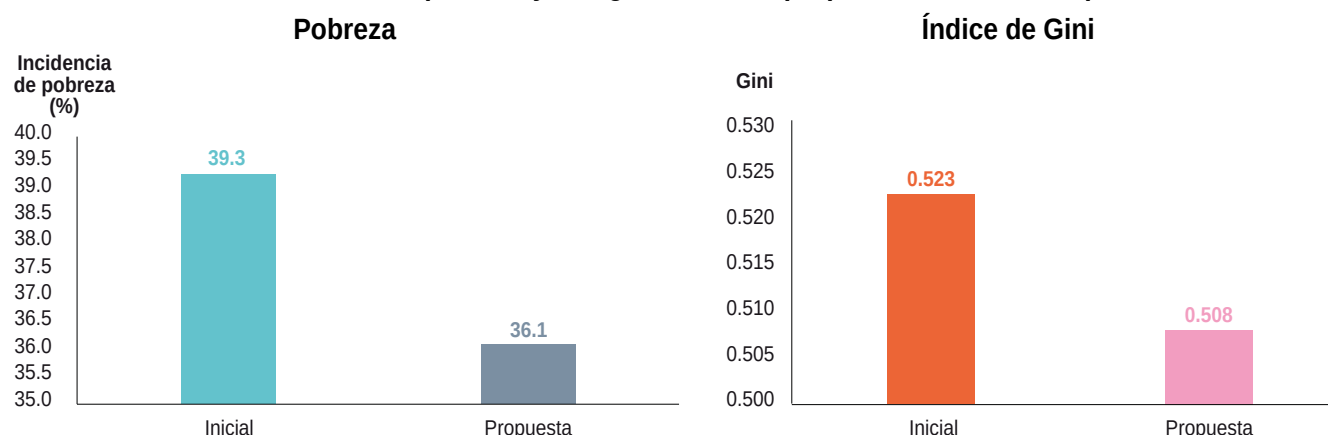
Adicionalmente, con las propuestas: se elimina la pobreza extrema en los adultos mayores, se mejoran las condiciones de competencia entre regímenes y se construye sobre lo construido. El Gráfico 6 muestra cómo con estas propuestas se lograría reducir la pobreza del 39.3% que se registró en 2021 a 36.1% y el índice de GINI de 0.523 a 0.508 de llegarse a implementar.

Conclusiones

El sistema pensional es tal vez donde hay mayores retos a futuro. El presupuesto que se destina a ese rubro es aproximadamente de 4% del PIB y esos recursos se destinan a pocas muy personas que, adicionalmente, hacen parte de los sectores de mayores ingresos de la población. En ese sentido, aumentar la cobertura, mejorar la focalización de los recursos y asegurar la sostenibilidad financiera del sistema deben ser los ejes de la reforma que se avecina. Eso es posible de lograr si se concentran esfuerzos en reducir subsidios implícitos a las pensiones más altas, focalizándolos en la población en condición de pobreza y si se eliminan las restricciones de entrada al sistema para que las personas puedan ahorrar para su vejez, independientemente de su nivel de ingreso.

Como se ha mencionado, es importante amparar a la población en vejez que no recibe ni recibirá ingresos por pensiones, pero para lograrlo se deben buscar

Gráfico 6. Incidencia en pobreza y desigualdad de la propuesta funcionando plenamente



Fuente: elaboración ANIF.

mecanismos de financiación responsables que no atenten contra la estabilidad de las finanzas públicas ni contra el incentivo al ahorro. En ese sentido, hacemos un llamado a poner las pensiones en el centro de la agenda y a generar un debate serio para la es-

tructuración de la propuesta de reforma. 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

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.