

COMENTARIO ECONÓMICO DEL DÍA

Marzo 6 de 2023

Página
1

Seminario lupa a las pensiones ¿Cómo asegurar una vejez digna para todos hoy y en el futuro?

El miércoles primero de marzo de 2023 se llevó a cabo el seminario ANIF-Fedesarrollo-CEDE *Lupa a las pensiones ¿Cómo asegurar una vejez digna para todos hoy y en el futuro?* En el cual se discutieron propuestas en torno a la reforma pensional que se aproxima desde el ministerio de trabajo y pensiones.

Las presentaciones estuvieron a cargo de Mauricio Santamaría (Presidente de ANIF), Luis Fernando Mejía (Director ejecutivo de Fedesarrollo) y Oscar Becerra (Profesor Asistente de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes). En todos los casos, se reconoció la necesidad de llevar a cabo una reforma pensional, así como se notó un consenso entre los presentadores de que existen varias oportunidades de mejora frente a lo que se conoce actualmente de la propuesta del gobierno nacional.

Existe un consenso claro

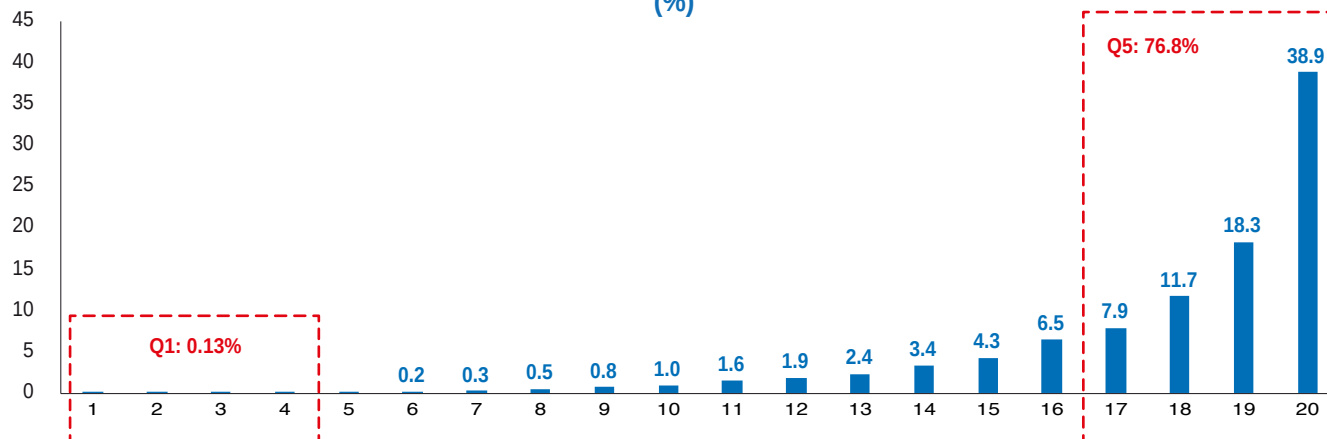
La necesidad de reforma surge de un estado actual del sistema con múltiples fallas: 1. Una baja cobertura, ya que tan solo 1 de cada 4 personas en edad de pensión tiene acceso a una pensión y dada la realidad del mercado laboral colombiano es complejo cumplir con los requisitos; 2. Altas inequidades, debido a que el grueso de los subsidios por ingre-

sos pensionales se concentran en el quintil de mayores ingresos (inequidad vertical y regresividad), así como personas con historial de cotización idénticos tienen tratos muy diferentes de acuerdo a si se encuentran en el régimen público o en el privado (inequidad horizontal); 3. El gasto público en pensiones es alto y está lleno de ineficiencias que profundizan los problemas a tal punto que las transferencias pensionales no ayudan a aliviar la pobreza en la vejez e incluso generan incrementos en la desigualdad. De lo anterior deben partir los objetivos de política en torno a la reforma pensional.

Los 3 centros de pensamiento organizadores del evento coinciden en que hay una estructura base del proyecto de reforma que difícilmente cambiará y sobre la cual se debe trabajar. Es claro que se transitará hacia un sistema de pilares y que el parámetro de la edad de pensión se mantendrá inalterado. En palabras de Oscar Becerra, el sistema de pilares propuesto por el gobierno va en la dirección correcta para garantizar una mayor cobertura, equidad y suficiencia en los montos de las pensiones, pero deja serias dudas sobre su sostenibilidad fiscal. En este sentido, la forma en que se estructure el sistema de pilares será clave.

De manera más específica, la fuente de financiación y el monto del pilar solidario con el que se garanti-

Gráfico 1. Porcentaje del subsidio pensional por grupos de 5% de la población en función del ingreso per cápita del hogar (%)

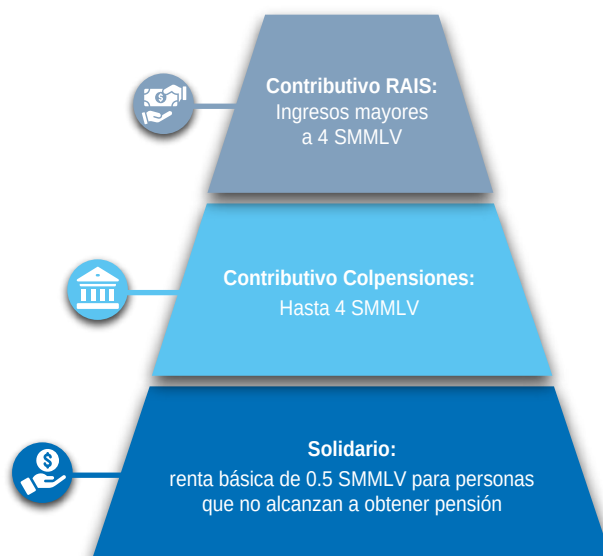


Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2021 y Cuentas Nacionales).

za un ingreso mínimo a las personas de la tercera edad que no cuenten con ingresos pensionales, es un tema donde se debe poner la lupa, pues obtener este dinero de las cotizaciones a pensión significa cambiar el ahorro de hoy por una gran deuda futura, lo cual, en conjunto con el monto de \$500.000 propuesto por el gobierno, resultaría en algo inmanejable para las finanzas públicas del país, sin significar ningún cambio estructural.

Así mismo, el umbral de corte en salarios mínimos del pilar contributivo es otra fuente de debate, ya que si se sigue la propuesta del gobierno de que todas las personas coticen en Colpensiones hasta 4 SMMLV, se estaría obligando a prácticamente al 90% de los ocupados cotizantes a pasar enteramente al régimen de reparto y al porcentaje restante a un régimen mixto donde coticen sus primeros 4 SMMLV en el régimen de reparto y el excedente en ahorro individual. Dada la estructura demográfica del país este sistema sería muy costoso en el largo plazo, disminuiría el

Gráfico 2. Lo que se sabe de la reforma: Esquema de pilares



Fuente: Plan financiero 2023 – MHCP y GEIH 2022.

ahorro agregado de la economía y tampoco generaría incentivos para el ahorro, lo que es indeseable desde el punto de vista macroeconómico, pues limita el mercado de deuda pública y el desarrollo del mercado de capitales. Además, aunque pone una cota a los subsidios, no corrige por completo la alta regresividad presente en el sistema.

Finalmente, es necesario contar con mayores facilidades para la cotización a pensión en pro de una cobertura más amplia, pues las múltiples rigideces existentes en el mercado laboral excluyen por ley hoy en día a poco más de la mitad de los trabajadores colombianos. Teniendo lo anterior en cuenta, a continuación, se presenta de manera resumida la propuesta presentada por cada uno de los 3 centros de pensamiento.

ANIF: una reforma que asegure una vejez digna para todos hoy y en el futuro

Tomando como dado que se transitará a un sistema de pilares, el Centro de Estudios Económicos realizó una propuesta centrada en 3 ejes: 1. Aumentar la cobertura; 2. Lograr un sistema incluyente y equitativo; 3. Sostenibilidad financiera. Como se puede constata en el gráfico 3, se conserva la estructura propuesta por el gobierno nacional, sobre la cual se plantea una serie de modificaciones.

En primer lugar, en el pilar solidario se propone reducir el monto a 1 línea de pobreza extrema y hacer la focalización para la población categorizada en SISBEN A y B. Adicional a este ingreso base, se otorgarán incentivos al ahorro que pueden incrementar el monto recibido tanto por la vía del ahorro individual, como por la vía de un mayor aporte del gobierno en reconocimiento a esta práctica (Ver gráfica 4). Esta propuesta implica una profundización del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), que funcionan muy bien para el objetivo de ampliación de cobertura y que no han sido discutidos dentro

Gráfico 3. Un esquema de pilares diseñado correctamente

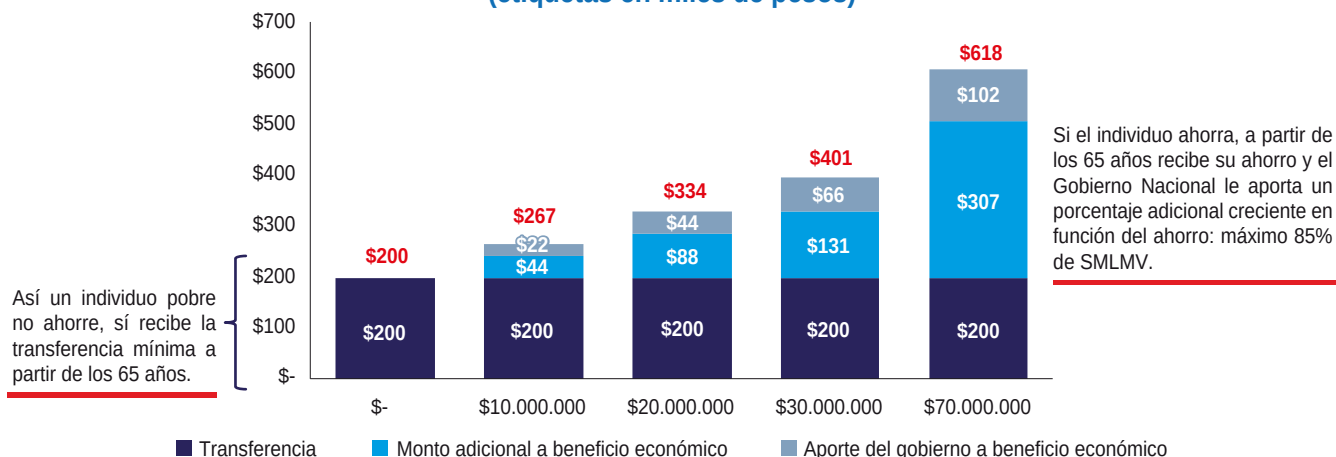


Fuente: elaboración ANIF.

de lo que se conoce de la propuesta del gobierno nacional. Mauricio Santa María, Presidente de ANIF, fue claro en que los recursos utilizados para las transferencias deben salir del PGN y en ningún caso de las cotizaciones.

En segundo lugar, se limita el pilar contributivo en 1 SMMLV. Esto garantizaría el ingreso mínimo de 1 Salario Mínimo desde un esquema público para quienes logren cumplir los requisitos de pensión y pondría una cota mucho más clara a los subsidios de ingresos pensionales, en corrección de la alta regresividad actual. De esta manera, el excedente de cotización para aquellos que cuenten con una base superior a 1 SMMLV se hará desde el régimen privado, lo que hace que los ingresos pensionales sean más acordes al historial de cotización y que se logre combatir de mejor manera la inequidad horizontal actual, a la vez que se conduce hacia un sistema más sostenible desde la óptica de las finanzas públicas.

Gráfico 4. Monto adicional a beneficio económico (etiquetas en miles de pesos)



Fuente: elaboración ANIF.

Fedesarrollo: una propuesta de reforma pensional para Colombia

Por su parte, Fedesarrollo también elaboró una propuesta que parte de un sistema de pilares como algo ya establecido para cualquier propuesta de reforma. En primer lugar, también propone un auxilio a la vejez de una línea de pobreza extrema, pero, a diferencia de ANIF, no plantea que sea focalizado por medio de la categoría, sino que sea de carácter universal. El director de Fedesarrollo, Luis Fernando Mejía, hizo hincapié en que un monto de \$500.000 no resulta viable desde el punto de vista fiscal. De forma adicional, para contar con un mayor ahorro para la vejez, plantea la obligatoriedad de los BEPS para aquellas personas que cuentan con ingresos menores a un salario mínimo.

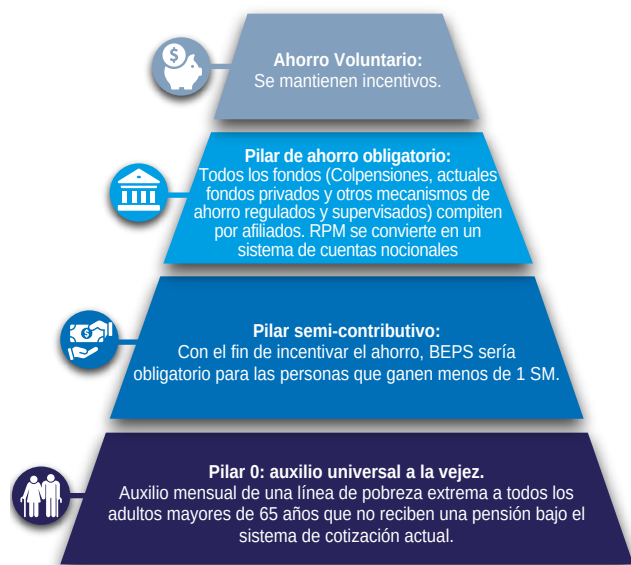
Luego, plantea que todas las personas sigan cotizando según sus preferencias en el régimen público o privado, pero con la transformación de Colpensiones en un sistema de cuentas nocionales. Es decir, para solucionar problemas de inequidad horizontal, el RPM

sería remplazado por una tasa de interés nocional que determinaría la evolución del ahorro individual de cada cotizante, de tal forma que el sistema público competiría directamente con el privado por los afiliados. Además, esta modificación acercaría de mejor manera el ingreso pensional a las contribuciones de las personas y corregiría fuertes inequidades verticales presentes en los subsidios del régimen de prima media. Finalmente, se plantea un pilar de ahorro voluntario para lo cual se propone mantener los incentivos tributarios existentes.

No obstante, la competencia directa entre el régimen público y el privado, en lugar de una complementariedad, genera algo de polémica. También, lo más probable es que la propuesta de reforma del gobierno se elabore en la dirección de complementariedad donde haya un pilar contributivo en un régimen de reparto y un pilar de ahorro individual.

Por este motivo, Fedesarrollo propone que, bajo la óptica antes descrita, el pilar público cuente con un umbral de 1.5 salarios mínimos, pues asegura que un umbral de 4 SMMLV, como el que se plantea hoy

Gráfico 5. Propuesta Fedesarrollo



Fuente: elaboración ANIF con base en propuesta de Fedesarrollo.

en día en el debate público, puede significar un aumento del pasivo contingente en cabeza del gobierno en 20 puntos del PIB y representar problemas para el financiamiento de la deuda pública. Es importante mencionar que Fedesarrollo mantiene la idea de que el pilar público se traslade a un sistema de cuentas nocionales o al menos se hagan ajustes en el ingreso base de liquidación y en la tasa de reemplazo. En este último frente, ANIF, por ejemplo, ha propuesto una tasa de reemplazo con una estructura marginal que disminuya los subsidios en el RPM de las personas con ingresos más altos.

CEDE: un sistema que perdure en el tiempo

Finalmente, el profesor Oscar Becerra, en representación del CEDE, también propuso ajustes sobre lo que se conoce de la reforma pensional. Al igual que las propuestas anteriores, implementa un pilar soli-

dario y de forma similar a la propuesta de ANIF busca generar incentivos al ahorro al complementar el ingreso básico con una profundización del programa de Beneficios Económicos Periódicos. La diferencia principal radica en que el auxilio parte de una línea de pobreza (en lugar de una línea de pobreza extrema) y luego disminuye a medida que el ahorro por medio de los BEPS se incrementa.

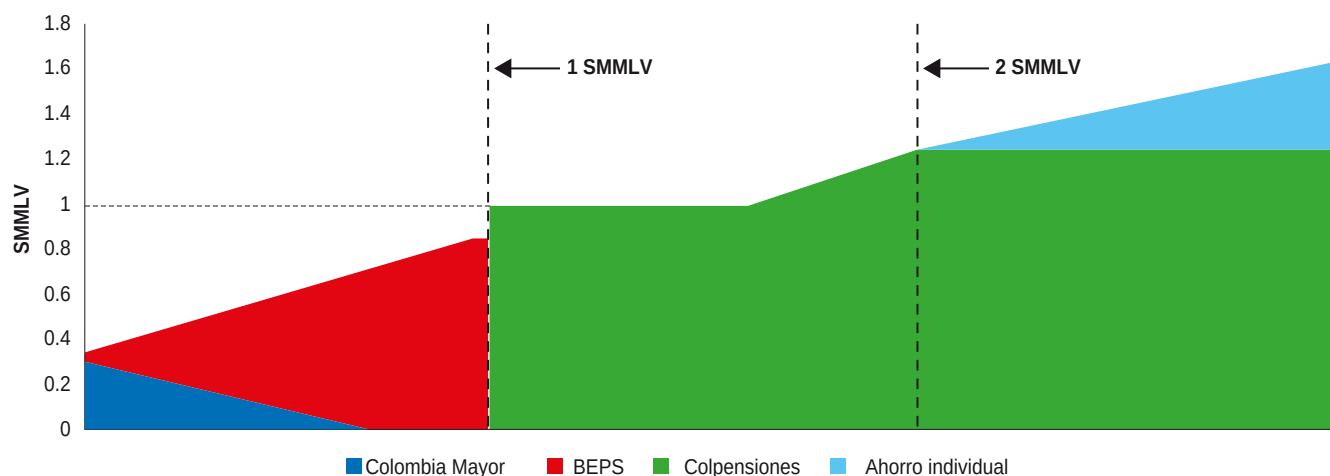
En segundo lugar, propone un pilar contributivo frente a lo que argumenta que en ideal sería de 1 salario mínimo, pero en caso de ampliarse, no debería superar en ningún caso los 2 salarios mínimos. De forma similar a Fedesarrollo propone que este pilar público transite a un sistema de cuentas nocionales, que va en línea con lograr que las pensiones sean proporcionales al historial de contribución y que la indemnización sustitutiva reconozca intereses.

En el último pilar, propone que el excedente sobre el umbral definido vaya al ahorro individual. No obstante, hace una advertencia sobre que a pesar de que el ahorro individual es más sostenible para las finanzas públicas, pero conlleva a mayores incertidumbres para los afiliados en al menos 2 frentes: 1. Riesgo de conversión, es decir, cambios abruptos en tasas de interés al momento del retiro; 2. Riesgo de longevidad, que es, vivir muchos más años de lo que los ahorros permiten financiar.

Frente a esto propone 3 opciones de mejora: 1. Mutualizar los ahorros en la etapa de jubilación; 2. Separación vertical, en un trabajo conjunto de las AFP y el Estado que divida la etapa de jubilación en 2 periodos, un primer periodo de retiro programado manejado por las AFP y un segundo periodo administrado por el estado o privados con instrumentos para cubrir el riesgo de longevidad; 3. Separación horizontal, donde se elimina el retiro programado y se crean alternativas de mercado para cubrir los riesgos sistémicos, a la vez que el Estado actúa como asegurador de última instancia.

Para terminar, Becerra hizo énfasis especial en la necesidad de implementar mejoras transversales en el mercado de capitales y el ambiente institucional.

Gráfico 6. Propuesta CEDE



Fuente: elaboración ANIF con base en propuesta de Oscar Becerra. PhD.

Consideraciones finales

En conjunto con las presentaciones, se llevaron a cabo 2 paneles con posturas enriquecedoras para la discusión. De forma particular queremos resaltar el llamado a utilizar herramientas de la economía conductual para la creación de incentivos correctos al ahorro. La necesidad de un marco laboral que sea más acorde con las realidades de las personas y que permita su ingreso al sistema de seguridad social. Por último, tener en cuenta las brechas de género que persisten también en el frente pensional. Las mujeres cuentan con menos tiempo para ahorrar, les es más complejo conseguir un empleo, en promedio tienen ingresos menores y cuentan con mayor esperanza de vida.

En las últimas horas se han conocido detalles de la que podría ser la propuesta de reforma que presente el Gobierno Nacional. Esta nueva información revela cambios en la postura inicial del Gobierno, algunos, vale la pena anotar, cercanos a lo propuesto por los tres centros de pensamiento. En particular, ideas como un menor valor de la transferencia del pilar solidario, la transición hacia un sistema de cuentas notacionales en el pilar contributivo (Régimen de Cuentas Nacionales Individuales), una disminución del umbral a 2 salarios mínimos y la creación de un comité autónomo de regulación del sistema pensional serían los puntos más destacados¹. Una vez el gobierno nacional haga oficial su propuesta, haremos un análisis detallado desde ANIF.

¹ Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. (2023). Bases para Consensuar la Reforma Pensional. Informe #37.

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.
Alejandro Lobo C.
María Camila Carvajal P.
Sarah Garcés A.
Ana María Castiblanco L.