

Comentario Económico del día

Director: Sergio Clavijo
Con la colaboración de Ekaterina Cuéllar

Enero 21 de 2016

Urgencia de la reforma pensional estructural en Colombia: ¿Qué lecciones nos deja la “Misión Bravo” de Chile?

El período 2014-2016 ha sido de elevada tensión macrofinanciera para las economías emergentes, afectadas por el fin del súper ciclo de *commodities*. Colombia no ha sido la excepción, pues los menores precios del petróleo (ahora bordeando los US\$30/barril, -70% desde 2014) han desnudado las debilidades estructurales de nuestra economía y la urgencia de adoptar correctivos estructurales en los frentes pensionales, laborales y tributarios, sin que la Administración Santos II aún de señales de percatarse de dicha urgencia.

En el frente pensional, las agencias multilaterales (Banco Mundial y BID), así como la OECD, han venido subrayando la urgencia de implementar una reforma estructural que solucione la baja cobertura y la elevada inequidad del sistema pensional colombiano. En efecto, en la actualidad solo un 37% de los adultos mayores de 65 años cuenta con una pensión, cifra muy inferior al promedio de América Latina del 64%. Peor aún, en ausencia de correctivos estructurales, dicha cobertura descendería hacia un 20% en las próximas décadas. Esto debido a la persistencia en la informalidad laboral, donde actualmente solo un 40% de la PEA contribuye al sistema pensional y solo un 20% lo hace con la fidelidad requerida para cumplir con los requisitos de tiempo (caso del RPM-público) o de monto (caso del RAIS-privado).

A este respecto, las recomendaciones se han centrado en fortalecer el programa para ancianos cuasi indigentes (“Colombia Mayor”) tanto en términos de cobertura como de montos transferidos. En efecto, dicho programa beneficia en Colombia a cerca de 1.5 millones de adultos mayores que pertenecen al Sisben 1 y 2 frente a un potencial de demanda de unos tres millones. Además, el monto de los subsidios es bajo y se ubica actualmente por debajo de la línea de pobreza.

Lo anterior resulta viable, dado que dicho programa “Colombia Mayor” tan solo representó un 0.2% del PIB en 2015 frente al 0.6% del PIB asignado en promedio en América Latina a la protección de la tercera edad. Sin embargo, los eventuales recursos adicionales para dichos ancianos indigentes deberán provenir de recortar los abultados subsidios que aún otorga el RPM-público, calculados recientemente por Anif en el rango entre \$210 millones por pensión de 10 SML (un 40% de su VPN) y \$70 millones en cada pensión de 1 SML (un 69% de su VPN), ver <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Carta%20Financiera172.pdf>

De manera similar, se habla de acentuar la estrategia asistencialista de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs). En particular, la OECD y Fedesarrollo proponen ampliar la elegibilidad del programa. Sin embargo, en este frente, Anif y el BID hemos sido menos entusiastas, pues consideramos que ella encierra serios “riesgos morales”, al desincentivar el ahorro ante la promesa de que el Estado podría otorgar subsidios ya no del 20% sino hasta del 40% del monto ahorrado.

Si bien el impacto fiscal de los BEPs hoy luce acotado a cerca del 2% del PIB en VPN, el problema es que esa presión fiscal iría creciendo si la gente baja su “lealtad” de cotizaciones (ver *Comentario Económico del Día* 7 de abril de 2015). Aquí el peligro es que continuemos virando hacia regímenes de seguridad social cada vez más recargados en subsidios y menos en cotizaciones, tal como ya se ha evidenciado en el sistema de salud, donde los aportes al sistema han venido cayendo del 70% hacia el 50% y pronto serán solo del 40% de la población cubierta.

En materia de progresividad del sistema pensional, la recomendación más efectiva sería la de eliminar “la desleal competencia” del RPM-público, apoyada en subsidios

Continúa

Director: Sergio Clavijo

Con la colaboración de Ekaterina Cuéllar

presupuestales, frente a lo que realmente puede ofrecer el mercado del ahorro a través del RAIS-privado. Aquí existen dos posibilidades complementarias: i) marchitar el régimen público de Colpensiones, donde solo se le honrarían sus obligaciones pensionales a los que actualmente están afiliados a dicho régimen (cerrándolo a nuevos afiliados a partir de enero de 2017); y ii) adoptar en paralelo un sistema de pilares, donde se otorguen subsidios públicos únicamente a los estratos bajos y para completar una pensión vitalicia equivalente al 75% de 1 SML (frente al régimen actual del 100% de 1 SML).

Recordemos que, en 2013, la Administración Santos I esbozó un programa de pilares, pero donde se cometía el error conceptual y fiscal de extender dichos subsidios a todos los estratos. Ello hubiera resultado en una pérdida neta en la posición fiscal-pensional del Estado frente a su situación de no reforma pensional. En efecto, la implementación de un sistema de “pilar básico”, con subsidio generalizado para garantizar 1 SML de pensión para todos los cotizantes, elevaría el VPN del pasivo pensional del actual 141% del PIB a cerca del 174% del PIB (ver http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-pensiones0913_0.pdf). Por esa razón es que dichos subsidios vía pilares básicos deben otorgarse únicamente a los estratos bajos (uno a dos).

Ahora bien, ¿cómo se comparan estos planteamientos de Anif sobre reforma pensional para Colombia con aquellas ideas que se han venido discutiendo en Chile, tras el reporte de la llamada “Comisión Bravo” de septiembre de 2015? Recordemos que el sistema pensional chileno marchitó totalmente el régimen público en 1981 y solo en la

Reforma de 2008 se adoptó un pilar de capitalización individual-solidario, similar al discutido en Colombia en 2013. La conclusión en Chile ha sido que el efecto conjunto de los cambios demográficos y de las menores tasas de interés del RAIS-privado han provisto coberturas y montos de pensión por debajo de lo que allí se esperaba. Por ello la “Comisión Bravo” ha recomendado, dentro de sus diferentes opciones para Chile: i) aumentar la tasa de cotización del actual 10% hacia el 14% (en Colombia alcanza el 16%, pero solo un 11.5% se destina al fondo pensional individual en el caso del RAIS); ii) ampliar la cobertura del pilar solidario del actual 60% hacia el 80% de la población más vulnerable, así como incrementar en un 20% el monto transferido; y iii) subsidiar directamente el empleo de los adultos mayores (Comisión Bravo, 2015).

Aun en el caso de Chile, este tipo de propuestas estarían incrementando las asignaciones presupuestales pensionales del actual 2.3% del PIB/año a cerca del 3% del PIB/año (cuando se alcance plena implementación). Esto implica que, aun en Chile, se estaría requiriendo un incremento de los recaudos del 0.5% del PIB/anual, para mantener neutra su posición fiscal.

En el caso de Colombia, la situación fiscal pensional es mucho más precaria, pues la asignación actual bordea un 4% del PIB/año, luego cualquier mejora marginal social de los estratos bajos vía “Colombia Mayor” o “BEPs” tendrá que hacerse contra un rápido desmonte de los abultados subsidios que hoy se focalizan en los estratos medios y altos del RPM-público que hoy administra Colpensiones.

Situación pensional: Colombia vs. Chile (2015)		
	Colombia	Chile
1. Cobertura (% de la población mayor de 65 años)	37	82
2. Cotizantes activos (% de la PEA)	40	70
3. Contribución (% del salario)	16 (total)	10 (actual)
	11.5 (ahorro cuenta individual)	14 (propuesta "Comisión Bravo")
4. Gasto en pensiones (% del PIB)	4.1	2.3 (incluyendo pilar solidario)
	4.3 (incluyendo programa "Colombia Mayor")	2.8 (propuesta "Comisión Bravo")
5. VPN pensiones régimen público (% del PIB)	141.3	4.4
	174.2 (con reforma de pilares)	

Fuente: cálculos Anif con base en Superfinanciera, OECD y BID.