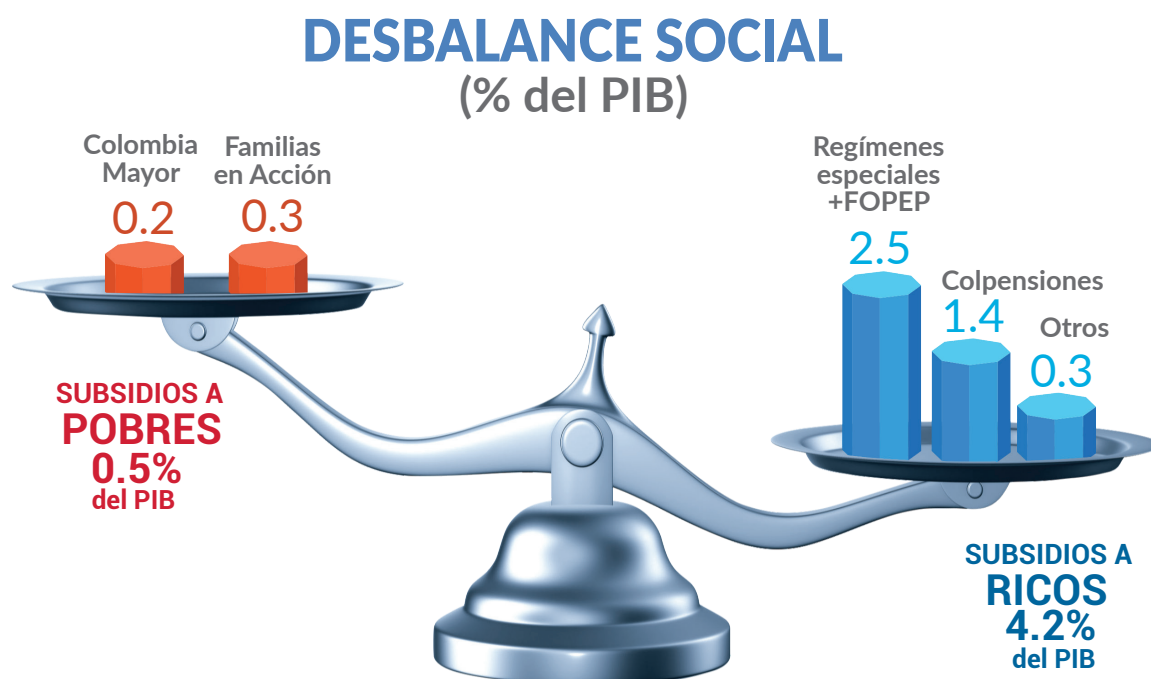


Lo “esencial” de la Reforma Pensional en Colombia

Por: Sergio Clavijo, Nelson Vera, Ekaterina Cuéllar y Juan Sebastián Joya ¹



Colombia ha mostrado problemas de “adaptabilidad fiscal” durante la fase de reversa del súper-ciclo de *commodities* del último quinquenio, habiéndose incrementado su stock de deuda pública en cabeza del Gobierno Central (GC) desde el 40% al 50% del PIB. Este ha sido el resultado de la incapacidad estructural de allegar mayores recaudos tributarios y de la alta inflexibilidad del gasto público. En el primer caso, la Ley de Financiamiento (1943 de 2018) agravó el problema al poner la relación recaudo tributario neto/PIB en una senda descendente desde sus actuales niveles del 14% hacia el 13% a la altura de 2022. En el segundo caso, la inflexibilidad presupuestal ronda niveles del 85% (y con indexaciones reales cercanas al 2% anual), con presiones crecientes especialmente en los rubros de seguridad social.

¹ Director, subdirector y jefes de investigación, respectivamente. Email: sclavijo@anif.com.co

Recordemos que el rubro de pensiones ya requiere asignaciones presupuestales anuales del orden del 4% del PIB y, de hecho, ascienden al 5.2% del PIB al sumar las contribuciones recibidas por Colpensiones que se destinan inmediatamente a atender los gastos pensionales. A pesar de los correctivos paramétricos tomados mediante la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo de 2005, los faltantes pensionales continúan presionando las asignaciones presupuestales, las cuales se han duplicado en los últimos quince años. Esto implica que el GC actualmente destina el 30% de sus ingresos a atender dichos faltantes pensionales.

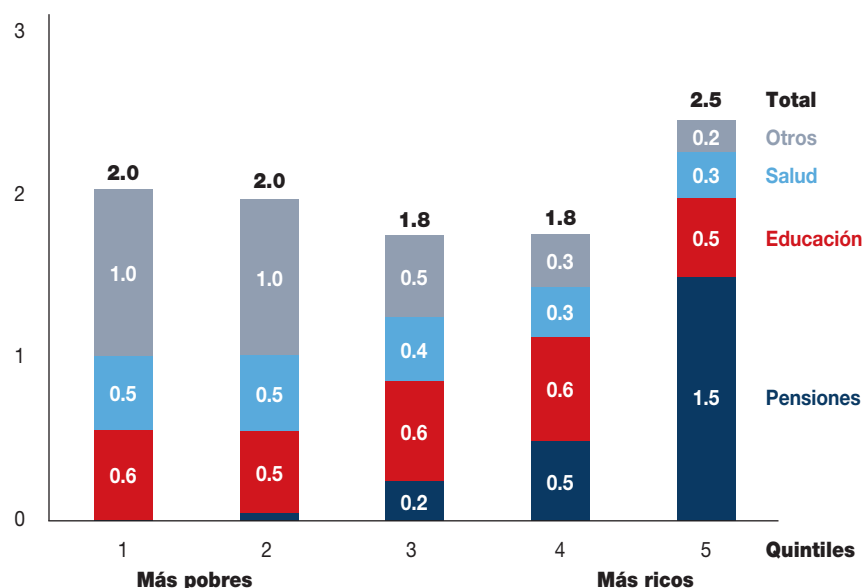
A pesar de semejante esfuerzo presupuestal, el Régimen de Prima Media (RPM) de Colpensiones continúa mostrando serios problemas estructurales: i) muy baja cobertura, pues solo 1 de cada 4 adultos mayores accede a una pensión; y ii) alta inequidad, ya que el quintil más rico acapara los subsidios pensionales (un 65% del total), mientras que los quintiles más bajos (1 y 2) tan solo reciben el 2% de dichos subsidios (ver gráfico 1).

Anif ha venido ventilando su propuesta de Reforma Estructural Pensional (REP), cuyos elementos básicos consisten en: i) un incremento escalonado de la edad de retiro, llevándola de los actuales 57/62 años mujer/hombre hacia los 62/67; ii) reducir las Tasas de Reemplazo (TR = Beneficio Pensional/Aporte Salarial) en 20pp, llevándolas de sus niveles actuales en el rango 65%-80% (o hasta del 100% en el caso de ISML) hacia el 45%-55% de la media internacional; iii) reducción de la garantía de pensión mínima del 100% del SML al 75% del SML; y iv) el eventual “marchitamiento” de

Colpensiones SOLO para los nuevos afiliados, teniendo dicha entidad entonces vida por unos 150 años más (al gestionar las mesadas de los actuales pensionados y afiliados). Anif tuvo la oportunidad de exponer, en

abril de 2019, estos argumentos en las mesas de trabajo de la Comisión de “Protección a la Vejez” convocada por la Administración Duque, ver <http://www.mintrabajo.gov.co/web/comisionvejez>.

Gráfico 1. Focalización de los subsidios por quintil de ingreso (% del PIB, 2015)



Fuente: elaboración Anif con base en DNP.

Impacto fiscal moderado de corto plazo (debido a la prolongada transición) vs. Impacto elevado en el mediano plazo

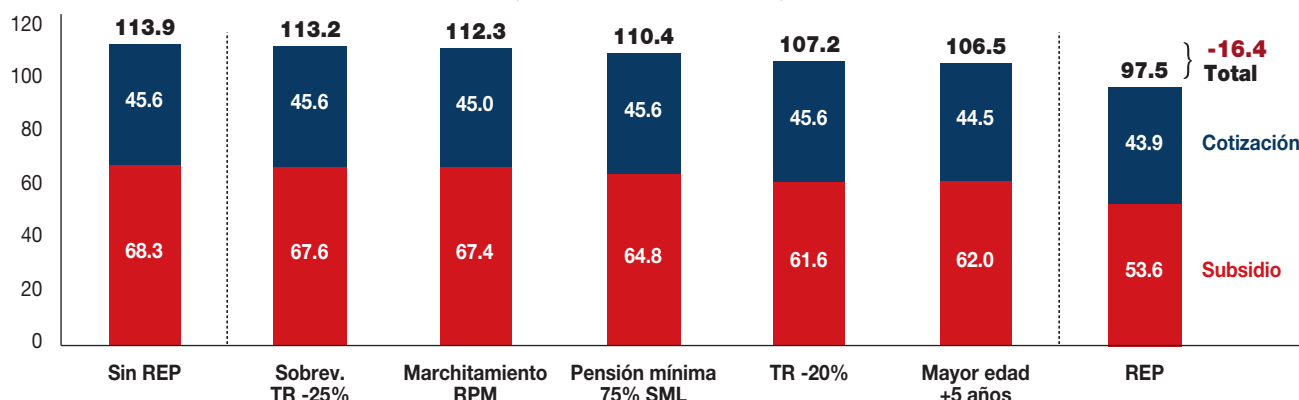
La REP propuesta por Anif parte de respetar los llamados “derechos adquiridos”, e inclusive tiene en cuenta los que denominara en su momento la Corte Constitucional las “expectativas prontas”, y de allí que propongamos una transición amplia de unos 10-15 años, antes de que se hagan efectivas las condiciones arriba señaladas. Ello implica que los actuales cotizantes con edades superiores a los 47/52 años mujer/hombre no verían modificación alguna en las condiciones de su pensión y, aún allí, los cambios paramétricos se imple-

mentarían de manera escalonada en los siguientes 5 años.

Con este tipo de propuestas creemos estar logrando un “justo medio” entre los horizontes de tiempo “urgentes” que solemos presentar los economistas y los horizontes usualmente demasiado largos en que piensan los congresistas, siguiendo las lecciones expuestas por Blinder (2018).

Es precisamente este amplio período de transición de la propuesta REP de Anif lo que explica por qué, en el

Gráfico 2. Reforma Estructural Pensional (bomba social): VPN pensional (% del PIB, 2017-2050)



Fuente: cálculos Anif con base en Dane, Superfinanciera y FMI.

horizonte 2020-2050, el retorno de este esfuerzo fiscal luce tan bajo. Por ejemplo, hemos dicho que nuestra REP “solo” lograría reducir el Valor Presente Neto (VPN) pensional del actual 114% del PIB al 97% del PIB a la altura de 2050 (caída de “solo” un 16% del PIB en el VPN), ver gráfico 2. Sin embargo, ello para nada desdice de la bondad de dicha Reforma: una vez los cambios de la REP entren con efecto pleno, el sistema público de Colpensiones quedaría en cuasi equilibrio, pasando entonces los apoyos presupuestales del actual 4% del PIB a prácticamente valores cuasi nulos a la altura del año 2050.

No podemos llamarnos a engaños en cuanto a la necesidad de reformas paramétricas en estos frentes pensionales. Sus correctivos son de alta magnitud, solo que sus beneficios tomarán tiempo en aflorar por cuenta de la prolongada transición (arriba explicada). Aunque sus efectos fiscales lucen distantes (por la generosa transición que legalmente debe adoptarse), estos se justifican principalmente por: i) la mayor equidad; y ii) el alivio de un 1% del PIB por año en el flujo de caja presupuestal una vez absorbida la transición. Por eso vale la pena dis-

tinguir entre los efectos fiscales moderados durante la transición respecto de aquellos de alto impacto fiscal, cuando las condiciones paramétricas se implementen de lleno.

Los altos correctivos fiscales de la REP de Anif hacia el mediano plazo

Una forma de aproximarse al verdadero ahorro fiscal de la REP radica en focalizarse en horizontes de largo plazo durante 2050-2100, una vez

entren plenamente los cambios paramétricos (tras la prolongada transición durante 2020-2050). Para ello, el cuadro 1 expresa lo que hemos denominado los impactos de dichos ajustes paramétricos “en el margen” (como *proxy* del efecto de la implementación completa de la REP en el horizonte 2050-2100).

Mayor edad de pensión

La propuesta consiste en elevar la edad de pensión en +5 años, llevándola a 62/67 años (mujer/hombre).

Cuadro 1. Impacto en el margen de las Reformas Pensionales Paramétricas

Reformas Paramétricas	Sin Reforma Pensional	Con Reforma Pensional	Alivio VPN 2020-2050 (% del PIB)	“Alivio fiscal en el margen” 2050-2100 (Var. %)
1. Edad de pensión +5 años (reducción años de disfrute)	30 años disfrute	25 años disfrute	-7.4	-16.7
2. Tasa de Reemplazo (reducción -20%)	65%	45%	-6.7	-30.8
3. Garantía de Pensión Mínima (reducción al 75% SML)	100% SML	75% SML	-3.5	-25.0
4. Sobreviviente (reducción -25%)	100%	75%	-0.7	-25.0

Fuente: cálculos Anif.

Esto ocurriría tras aplicar un cronograma gradual tipo “Pacto Toledo”. El correctivo fiscal en VPN pensional sería del -7.4% del PIB a la altura de 2050 (reduciéndose del 114% al 106.5% del PIB). Ese menor tiempo de disfrute de la mesada pensional representaría alivios fiscales cercanos al 17% “en el margen” (= 5 años de menor disfrute bajo REP/30 años de disfrute sin REP).

Tasa de reemplazo

Esta se reduciría en -20pp, bajando en promedio del 65% actual al 45%, que es la cifra que actualmente pueden garantizar portafolios invertidos a tasas del orden del 6% real por año durante 25 años de cotizaciones. Esto implicaría un alivio en el VPN pensional del -6.7% del PIB a la altura de 2050 (reduciéndose del 114% al 107.2% del PIB). De hecho, su impacto marginal implica reducir las obligaciones pensionales en un -30.8% en el horizonte 2050-2100 (= 20% de menor TR con REP/65% de TR sin REP).

Garantía de pensión mínima

Reducir la TR de las cotizaciones de 1SML del actual 100% hacia los niveles del 75%, como los observados en Chile, implicaría un alivio en el VPN pensional del -3.5% del PIB a la altura de 2050 (reduciéndose del 114% al 110.4% del PIB). En el margen, ello representa un alivio del 25% (75% de 1SML con REP vs. 100% de 1SML sin REP).

Sobreviviente

Disminuir la pensión sustitutiva del actual 100% al 75% de la mesada pensional (excepto en los casos en los que haya beneficiados menores de 25 años) implicaría un alivio en el VPN pensional de solo el -0.7% del PIB a la altura de 2050 (reduciéndose del 114% al 113.2% del PIB). En el margen, el alivio en las obligaciones pensionales de Colpensiones alcanzaría el 25% en el horizonte 2050-2100 (75% de pensión sustitutiva con REP vs. 100% de pensión sustitutiva sin REP), pero

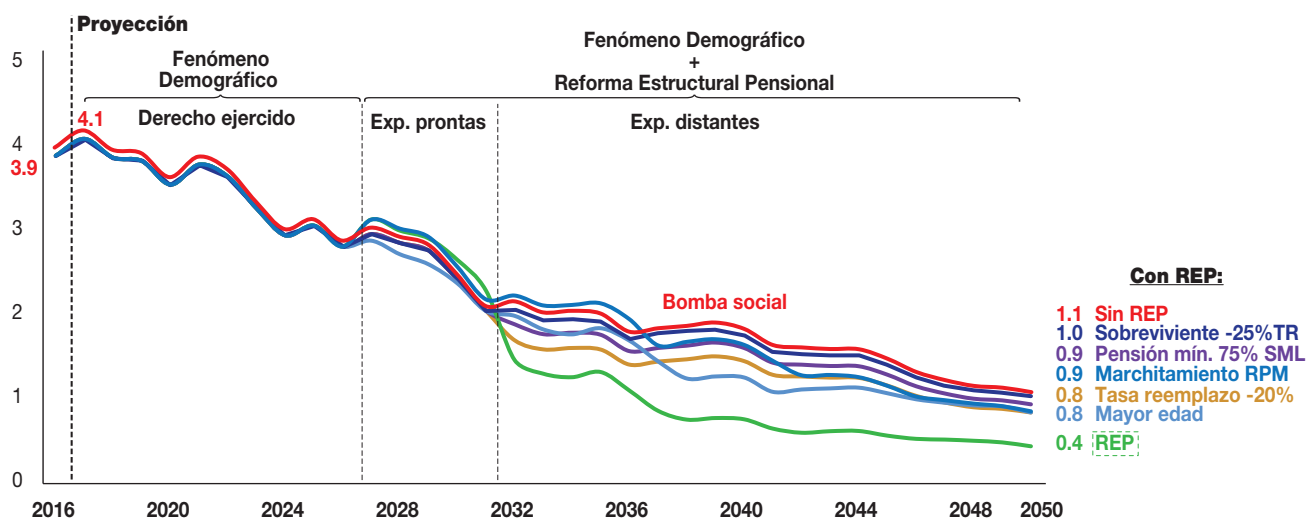
solo durante un período de 5 años, correspondiente al tiempo de “sobrevivencia” del viudo/viuda.

Todo lo anterior subraya el evidente alivio fiscal que estaría teniendo dicha REP en los cálculos marginales pos-período de transición. En otras palabras, pese a la reducción moderada en el VPN durante 2020-2050, dicha REP estaría dando evidentes réditos de ahorros pensionales-fiscales del 20%-30% durante el horizonte de largo plazo 2050-2100. Prueba de ello es que la REP estaría dejando el RPM de Colpensiones en un cuasi equilibrio en sus flujos a la altura del año 2050 (requiriendo pagos anuales por solo un 0.4% del PIB vs. el 4% del PIB actual), ver gráfico 3.

Victorias pensionales tempranas

Ahora bien, dado que esos réditos de la REP solo se estarán materializando en el mediano-largo plazo, cabe

Gráfico 3. Reforma Estructural Pensional (bomba social): Pagos pensionales (% del PIB, 2016-2050)



Fuente: cálculos Anif con base en Dane, Superfinanciera y FMI.

preguntarse ¿qué medidas pensionales deberían estarse implementando en el corto plazo y sin entrar a presionar el fisco?

Mayor uso del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM)

Es evidente que se requiere urgentemente asegurar una mejor cobertura pensional en las pensiones de menor monto (1-2SML). La propuesta de Anif estriba en utilizar los ahorros acumulados en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) que maneja el sector privado a través de las AFPs, los cuales llegan a cerca de \$20 billones (2% del PIB), por cuenta de su uso cuasi nulo (ver gráfico 4).

Allí no se requiere inventar un esquema diferente, sino que se debe modificar la reglamentación del FGPM, que hoy está plagada de arbitrariedades en cabeza de la Di-

rección de Seguridad Social-MHCP a la hora de decidir quién clasifica para poder usar los recursos del FGPM. En vez de esa acumulación inoficiosa, el MHCP ha debido otorgar Rentas Vitalicias (RV) a muchos cotizantes que no alcanzaron los montos mínimos en AFPs, según criterios de “primer llegado, primer servido” (ver Anif, 2019).

En particular, el FGPM debería destinar recursos para completar las pensiones de las AFPs, evitando discrecionalidad por parte del MHCP. Por ejemplo, en el caso de cotizantes que hayan ahorrado unos \$140 millones, dicho subsidio podría llegar a ser de unos \$40 millones (= \$180 millones requeridos para una renta vitalicia de 1SML - \$140 millones ahorrados por el cotizante). *Bajo un escenario de este tipo, los \$20 billones acumulados en el FGPM alcanzarían para cubrir a cerca de 500.000 personas en edad de pensión. Con ello se lograría*

aumentar en cerca de un 10% la cobertura del sistema pensional de manera inmediata (llegando a cerca del 35%), y con la bondad de hacerlo sin costo fiscal.

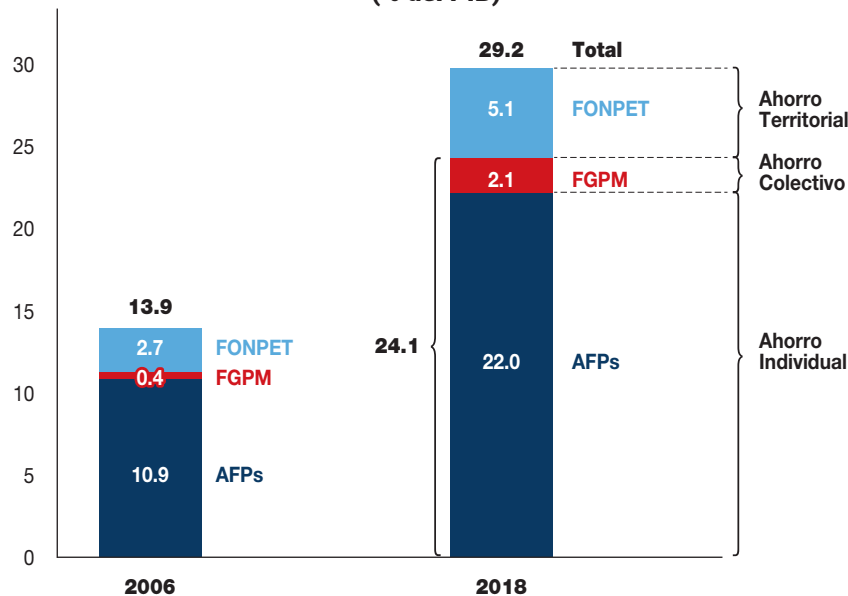
Incluso, a futuro, Anif propone que Colpensiones también empiece a construir su propio FGPM (con base en las cotizaciones existentes del 1% del PIB, como lo han hecho las AFPs), en vez de diluir sus recursos en regresivas pensiones.

Nótese cómo todo ello requiere que se solucionen los problemas de baja cobertura en las RV. Al respecto, el argumento central que viene ventilando Anif es que debe aplicarse una combinación de: i) optimización de los recursos del FGPM, con ii) soporte de aseguramiento del Estado a través de su entidad Positiva Seguros, de tal manera que esta última sea la garante de dichas RV en ausencia de ofertas por parte del sector privado. De esta manera, sería Positiva Seguros la que estaría asumiendo los riesgos de: 1) deslizamiento del SML por encima de la Productividad Laboral (más allá del 0.4% anual que en promedio ha excedido su ajuste históricamente); y 2) inseguridad jurídica, pues muchos jueces (sintiendo que se trata de dineros privados) han sido proclives a extender los beneficios de dichas RV más allá de lo inicialmente pactado (incluyendo RV a favor de jóvenes parejas o hijos antes no reconocidos).

Fortalecimiento del programa Colombia Mayor

El programa Colombia Mayor ha venido avanzando en la atención de ancianos en extrema pobreza en todo el territorio nacional. Sin embargo, este programa aún presenta desafíos

Gráfico 4. Ahorro Obligatorio Pensional en AFPs (% del PIB)



Fuente: cálculos Anif con base en Superfinanciera, MHCP y Dane.

en los frentes de: i) cobertura, pues actualmente beneficia a cerca de 1.3 millones de adultos mayores, lo cual es equivalente a solo el 65% de la población en situación de necesidad en los estratos más bajos (ver MHCP, 2016); y ii) montos transferidos, debido a que el subsidio recibido se ubica por debajo de la línea de pobreza, pues equivale tan solo a cerca de un 5%-10% del SML (\$40.000/\$828.100 o \$75.000/\$828.100 por mes), dependiendo del municipio.

Ello evidencia la necesidad de fortalecer este programa tanto en términos de cobertura como de montos transferidos (ver gráfico 5). En este último frente, el subsidio debería acercarse al menos a la línea de pobreza extrema de \$117.600/mes, elevándose respecto al subsidio actual de \$40.000-\$75.000/mes. Ello requerirá elevar la asignación presupuestal de dicho programa

del 0.2% del PIB observado en 2018 hacia al menos el 0.4% del PIB (acercándonos al 0.6% del PIB asignado en promedio en América Latina a la protección de la tercera edad), en línea con lo sugerido por el BID (2013) y la OCDE (2015). Adicionalmente, Anif hace un llamado a lograr un fortalecimiento y blindaje político de los subsidios de Colombia Mayor frente a las “camarillas” políticas, tanto a nivel nacional como territorial.

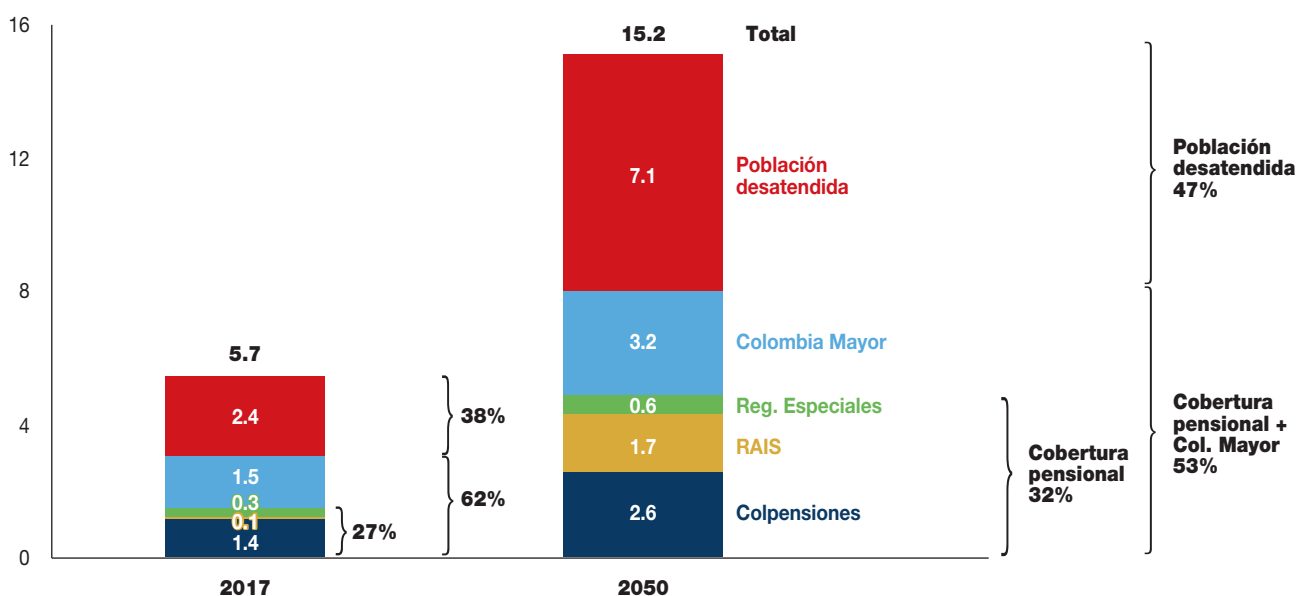
Esos eventuales recursos adicionales para el programa deberán provenir del Presupuesto Nacional y no por la vía de subsidios cruzados que encarecerían aún más los costos no salariales y drenarían la porción destinada a las cuentas pensionales individuales, que en Colombia solo representan el 64% de lo cotizado (vs. 74% en Chile). Adicionalmente, el DNP debe continuar con su política de depuración del Sisbén, según

los esfuerzos planteados en el PND 2018-2022 de la Administración Duque. Allí se ha identificado que aún permanecen 36 millones de inscritos, cifra exagerada frente a una población bajo la línea de pobreza que apenas supera los 13 millones de colombianos.

Impulso a la formalidad laboral de jóvenes

Anif también ha venido insistiendo en la necesidad de implementar una Reforma Estructural Laboral para ganar en formalidad y, a su vez, en cobertura pensional (aunque sus efectos también solo se verían en el largo plazo), ver Clavijo *et al.* (2018). Ello es particularmente relevante en el caso de los jóvenes, quienes enfrentan crecientes desafíos laborales, a saber: i) pese a que su Tasa Global de Participación es la más baja de la población, son los que sufren la mayor tasa de

Gráfico 5. Bomba social: Distribución de la población mayor de 60 años (millones de personas, 2017 vs. 2050)



Fuente: cálculos Anif con base en Dane, Superfinanciera y FMI.

desempleo; ii) la automatización de muchas labores está reduciendo las potenciales fuentes de empleo de los jóvenes y/o desafiando la relevancia de sus conocimientos recién aprendidos; y iii) su participación política suele ser bastante ingenua y en su ignorancia generacional terminan abogando por políticas laborales que tienden a perjudicar sus perspectivas de trabajo.

Por esa razón, resulta relevante trabajar en: i) flexibilizar el mercado laboral, reduciendo los costos no salariales de sus niveles actuales cercanos al 50%, ahondando sobre lo alcanzado en la Ley 1607 de 2012; y ii) implementar un SML diferenciado para los jóvenes en etapa de aprendizaje. Esto último siguiendo el esquema de remuneración que venía implementando el Sena, con un apoyo de sostenimiento para los aprendices del 75% de 1SML, sin condicionar dicho pago a la trayectoria de la tasa de desempleo nacional, tal como lo establece la Ley 789 de 2002. De esta manera, los jóvenes menores de 25 años que se vinculen laboralmente a una firma podrán recibir un salario equivalente al 75% de 1SML (durante un período máximo de 1 año) en la etapa de aprendizaje. A partir del primer año, el salario deberá ser equivalente al menos a 1SML.

Adicionalmente, resultará clave crear alternativas profesionales en la secundaria para que los estudiantes puedan escoger entre el bachillerato clásico y una opción vocacional. Allí será fundamental evaluar la calidad y pertinencia de dichos programas vocacionales. Sin buena calidad educativa, tampoco será posible incrementar la productividad y el PIB potencial de Colombia. 



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anif (2019), “Optimizando el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (en vez de seguir soñando con BEPs)”, *Informe Semanal* No. 1457 de abril de 2019.
- BID (2013), “Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y El Caribe”, octubre de 2013.
- Blinder A. (2018), "Advice and Dissent: Why America Suffers when Economics and Politics Collide", *Basic Books*, Nueva York, marzo de 2018.
- Clavijo S., Vera A., Vera N., Cuéllar E. y Ríos A. (2017), “Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP)”, Anif, noviembre de 2017. http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-libro_reforma_pensional.pdf
- Clavijo S., Vera A., Cuéllar E., Idrobo J. y Ríos A. (2018), “Elementos para una Reforma Estructural Laboral”, Anif, agosto de 2018. <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-reflaboral0818.pdf>
- MHCP (2016), “Pisos de protección social”, presentación realizada por Jaime Cardona, Director de Seguridad Social del MHCP, en el Congreso Anif-Asofondos, 10 de noviembre de 2016.
- OCDE (2015), “Estudios económicos de la OECD: Colombia”, enero de 2015.