Elementos para una reforma al Sistema de Protección Económica a la Vejez en Colombia

Leonardo Villar*

* Trabajo realizado con David Forero como coautor y con el apoyo de María Adelaida Ortega

Asofondos
Abril 12 de 2018

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PENSIONAL

- **Enormes Costos fiscales**
  - El gobierno dedica casi 4% del PIB a cubrir el déficit del sistema.
  - Más de 27% de los ingresos tributarios de la Nación
- **Cobertura extremadamente baja**
  - Según encuestas de hogares sólo 24% de los mayores reciben pensión
- **Inequidad**
  - 57% de los pensionados están en los tres deciles mas altos de la distribución del ingreso y menos del 9% en los tres deciles más bajos
  - Los subsidios implícitos se concentran en las personas de ingresos más altos
  - Los trabajadores que no alcanzan a cumplir requisitos para pensionarse subsidian a los que se pensionan: en el RPM porque les devuelven sus aportes sin intereses. En el RAIS porque no les devuelven los aportes al FGPM, del cual no se benefician
- **Competencia entre RPM y RAIS y arbitraje en contra del Estado**
  - Las tasas de reemplazo en RAIS son muy bajas vis a vis las del RPM
    - Razones: subsidios en RPM e impuestos en RAIS (para el FGPM y el FSP)
  - La salida fácil para la mayor parte de la población es trasladarse al final de sus vidas laborales del RAIS al RPM con enormes costos actuariales para el Estado

PROPUESTA DE REFORM PENSIONAL
Consideraciones previas de economía política y pragmatismo

1. **Pensión mínima de un salario mínimo legal**

   Bajar pensión mínima a quienes cumplen las condiciones de pensión (propuesta de ANIF) implica reforma Constitucional poco viable y contraria a reforma de 2005

2. **Informalidad es un lastre contra el que hay que luchar pero cualquier reforma pensional debe contar con que seguirá siendo alta**

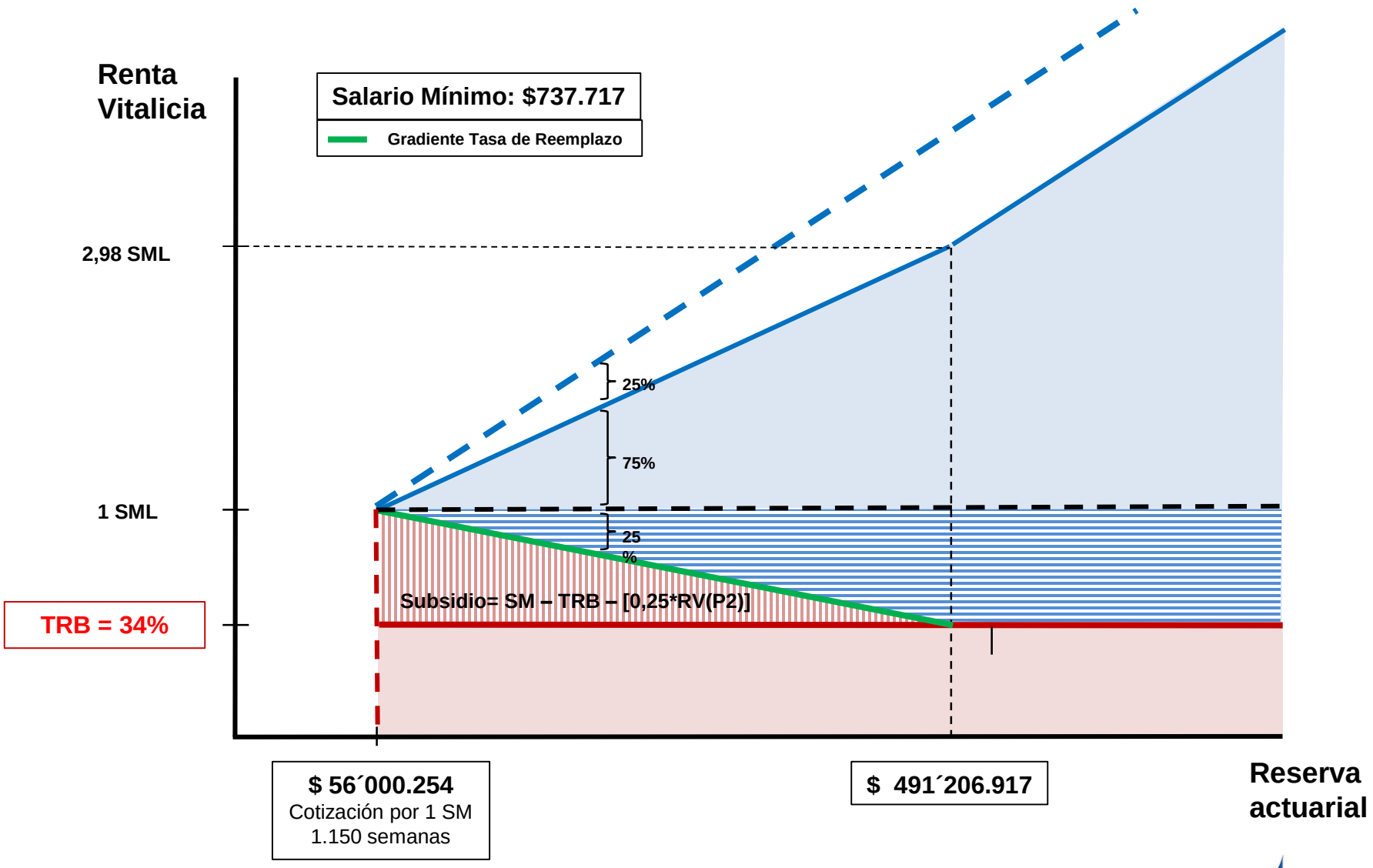
3. **Acabar con el régimen de prima media y ahorrar TODO lo que cotizan los trabajadores actuales para sus pensiones futuras es poco realista en las condiciones fiscales actuales**
   - Implica que la generación de trabajadores de hoy debe pagar por sus propias pensiones futuras (con sus cotizaciones) y por las pensiones actuales de sus mayores (con impuestos generales)
   - El faltante fiscal previsto para los próximos años es grande aún si no se bajaran los impuestos, como prometen la mayor parte de los candidatos
   - ¿Cuáles impuestos se subirían para compensar por las cotizaciones que dejarían de entrar al sistema pensional público?

PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL
1. Pilares complementarios y no competitivos

- Todo trabajador cotiza a Colpensiones lo correspondiente a un salario mínimo y cotiza a los fondos privados de capitalización lo correspondiente al exceso sobre un salario mínimo

- Todo trabajador recibe una pensión con tres componentes:
  i. La renta vitalicia correspondiente al valor acumulado en los fondos de capitalización privados
  ii. Una renta vitalicia que le entrega Colpensiones correspondiente a lo que habría sido el valor correspondiente a sus aportes al sector público ("Tasa Básica de Reemplazo")
  iii. Una renta adicional subsidiada por el sector público equivalente al faltante para completar un salario mínimo, deducido de este valor el 25% de la renta vitalicia correspondiente al valor acumulado en los fondos de capitalización privados

EJEMPLO: CASO DE MUJER CON COTIZACIONES DE 1.150 SEMANAS



*** Supuestos:** cotización por 1.150 semanas al inicio de la vida laboral, tasa de interés real 4%, crecimiento real Salario Mínimo anual 1,5%, factor actuarial 223,3.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL
2. Reformas paramétricas y otras

Propuestas encaminadas a mejorar la tasa de reemplazo en el sistema de capitalización y a reducir magnitud del subsidio público

1. Aumentar **edad de pensión** y generar convergencia entre las de hombres y mujeres
   - Desde 1993 se ha aumentado en 2 años mientras la expectativa de vida lo ha hecho en 6 años para mujeres y 8 para hombres
2. Eliminar los **aportes al FGPM y al FSP**, que constituyen impuestos sobre las cotizaciones y desestimulan la formalización del empleo
3. Ajustar **pensión de sobrevivencia**, del 100% actual al 75% de la pensión del fallecido
4. **Remunerar las AFP por saldo administrado** y no por monto cotizado
5. Unificar la **tasa de cotización** en 18%

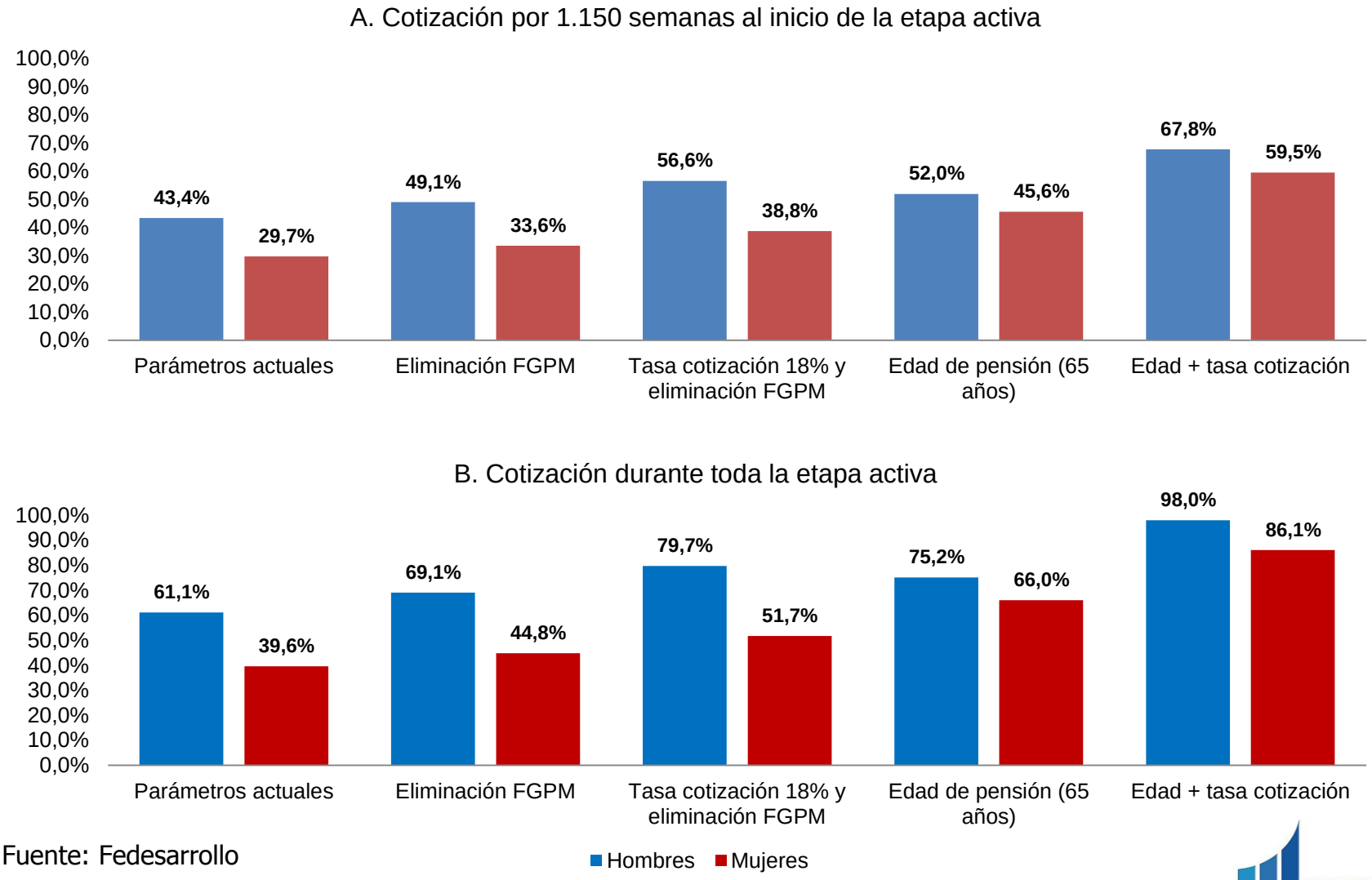
Adicionalmente se propone

6. Unificar el número de **semanas de cotización** requerido para pensión mínima en 1.150 (hoy es 1.300 para el RAIS), lo cual podría para mejorar cobertura.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

IMPACTO DE LAS REFORMAS PARAMÉTRICOS SOBRE LA TASA DE REEMPLAZO

Cambio en la tasa de reemplazo por reformas paramétricas



Fuente: Fedesarrollo

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL
3. Régimen de transición

Respetando la jurisprudencia, se propone:

- Ningún cambio para los pensionados actuales ni para los que les falten diez años o menos para pensionarse, excepto los impuestos para pensiones altas

- Los trabajadores a los que les faltan más de 10 años y menos de 20 para pensionarse deben escoger de manera definitiva entre mantenerse en el esquema actual de RAIS, el esquema actual de Colpensiones o el esquema de pilares

- Los trabajadores a los que les falten mas de 20 años para edad de pensión entrarían al sistema de pilares.

- La propuesta no afecta los saldos acumulados por los actuales afiliados a las AFP. Se refiere a los nuevos flujos y no a los stocks

PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL
4. Impacto fiscal

En el largo plazo

- La propuesta implica la eliminación de los subsidios a los pensionados de altos ingresos, lo que conlleva una reducción importante en la magnitud de la deuda pensional actuarial

En el corto y mediano plazos (30-40 años)

- Dada la actual composición de los ingresos de la población trabajadora en Colombia (84% cotizan por menos de 2 SML), el nuevo sistema de pilares tendría un impacto positivo sobre el balance del sistema público en el corto y mediano plazo.

    - Como el Estado financia anualmente el déficit del sistema pensional, esta mejora del balance tiene un impacto directo e inmediato sobre el déficit fiscal del GNC que estimamos en alrededor de 0,6% del PIB anual.

COLOMBIA MAYOR Y BEPS

- **El sistema pensional está construido sobre el umbral de 1 SMMLV**, tanto para cotizaciones como para prestaciones pensionales**.** Esto deja por fuera a cerca de 50% de la población trabajadora

- **La reforma propuesta del sistema pensional no acaba el problema generado por la informalidad laboral**, aunque puede aumentar marginalmente la cobertura al bajar semanas requeridas para pensión

- **Los BEPS son un programa de *matching contributions***, que se caracteriza por su flexibilidad y que puede ser una solución para capturar la población informal en el sistema de protección económica para la vejez, complementando el programa puramente asistencial de **Colombia Mayor**.

LOS BEPS COMO "BISAGRA" ENTRE PILAR ASISTENCIAL (Colombia Mayor) y PILARES CONTRIBUTIVOS

Ajustes requeridos al programa de BEPS:

1. **Impedir cualquier retiro de las cuentas de BEPS que no sea mediante rentas vitalicias**
   - Si la persona cumple condiciones para pensión los recursos se trasladan a su cuenta de capitalización individual
2. **Hacer obligatoria la conversión a BEPS del ahorro pensional contributivo cuando este no se convierte en una pensión**
   - Pagar intereses para indemnizaciones sustitutivas de Colpensiones y devolver aportes al FGPM en las devoluciones de saldos del RAIS
3. **Volver obligatoria la contribución a BEPS al menos en 3 casos:**
   - Contratos laborales con una temporalidad menor a 1 mes o de tiempo parcial
   - Contratos no laborales, como entrega de productos, contratos a destajo o venta de bienes y servicios.
   - Empresarios informales o cuenta propia, que coticen sobre sus ingresos brutos (Monotributo)
4. **Reconocer los aportes a BEPS como un piso mínimo de Seguridad Social** con el cual se cumplen con las obligaciones empresariales de formalidad en los 3 casos descritos arriba
5. **Rediseñar subsidio a BEPS y eliminar criterios de focalización para ahorrar**
6. **Integrar BEPS con Colombia Mayor, a través de un gradiente de transición que sustituya gradualmente el subsidio asistencial, sin desestimular el ahorro**

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social