PROPUESTA Y ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS ECONÓMICOS DE EXTENDER LA COBERTURA DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

INFORME FINAL

Elaborado por FEDESARROLLO

Director de Proyecto:

Leonardo Villar Gómez

Investigadores:

Alejandro Becerra Fajardo

David Forero Torres

Asistentes:

Sandra Viviana Alvarado Carrillo

Andrés David Pinchao Rosero

Bogotá, 25 marzo 2017

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

CONSULTORÍA PARA LA ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS ECONÓMICOS DE EXTENDER LA COBERTURA DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

Contrato Nº 085 – 2016

COLPENSIONES-FEDESARROLLO

INFORME FINAL

Elaborado por FEDESARROLLO

Director de Proyecto:

Leonardo Villar Gómez

Investigadores:

Alejandro Becerra Fajardo

David Forero Torres

Asistentes:

Sandra Viviana Alvarado Carrillo

Andrés David Pinchao Rosero

Bogotá D.C.

Tabla de Contenido

Introducción 5

Capítulo 1: Experiencias internacionales en el diseño de sistemas de protección económica a los adultos mayores 10

1.1 Introducción 10

1.2 Las dos tendencias en el diseño de Sistemas Pensionales 13

1.3 México 17

1.3.1 Las reformas para extender la cobertura en México 19

1.3.2 El costo fiscal y la informalidad 22

1.4 Chile 24

1.4.1 Reforma del 2008 destinada a mejorar la cobertura pensional 25

1.4.2 Efectos y desafíos futuros del Nuevo Pilar Solidario 27

1.5 Nueva Zelanda 31

1.5.1 La Reforma de 2007 y los dos pilares del Kiwisaver 33

1.5.2 Ventajas y desventajas del Kiwisaver 34

1.6 Sudáfrica 35

1.6.1 La universalidad de la cobertura en Sudáfrica 36

1.7 Comparación monto, cobertura y financiamiento de las pensiones no contributivas de los cuatro estudios de caso 37

1.8 Conclusiones 43

Capítulo 2: Los costos sociales y económicos de mantener las bajas tasas de cobertura pensional asociadas al régimen pensional actual en Colombia 45

2.1 Introducción 45

2.2 Envejecimiento y pobreza en Colombia 48

2.3 El programa de atención para adultos mayores: Colombia Mayor 58

2.4 Proyecciones de viabilidad financiera del programa Colombia Mayor (2016-2050) 61

2.4.1 *Metodología* 62

2.4.2 *Datos* 64

2.4.3 *Proyecciones de costo de Colombia Mayor para la protección de adultos mayores en situación de pobreza y no pensionados de 60, 65 y 70 años o más* 67

2.4.4 *Proyección del flujo de ingresos del Fondo de Solidaridad Pensional* 70
2.5 Conclusiones 76
Capítulo 3: Estimación de costos y efectos macroeconómicos de la introducción de un Beneficio Universal 78
3.1 Introducción: Conceptos Básicos 78
3.2 Principios y Criterios del Diseño de un Beneficio No Contributivo 81
3.3 Lecciones nacionales e internacionales de la implementación de un Pilar No Contributivo .. 83
3.4 Aspectos a considerar en el diseño y construcción de un Beneficio Asistencial 86
3.4.1 *Monto del Subsidio* 87
3.4.2 *Focalización vs. Universalidad* 89
3.5 Proyección del costo y la cobertura de un beneficio asistencial universal 92
3.5.1 *Simulación de un incremento del Monto del subsidio de Colombia Mayor* 93
3.5.2 *Simulación de la Universalización del pilar No Contributivo* 96
3.5.3 *Combinación de escenarios de monto y cobertura del subsidio No Contributivo* 98
3.6 Conclusiones 101
Capítulo 4: Complementariedad entre el Pilar No Contributivo y los demás componentes del Sistema de Protección Social en Colombia..... 104
4.1 Introducción 104
4.2 Consecuencias de un sistema de Seguridad Social fragmentado 106
4.3 Principios y Lecciones a considerar en el diseño y construcción del mecanismo de integración entre los pilares Contributivo y No Contributivo 109
4.3.1 *Principios del diseño de un sistema multipilar* 109
4.3.2 *Lecciones internacionales de mecanismos de integración entre pilares* 111
4.4 Los Beneficios Económicos Periódicos – BEPS 116
4.4.1 *El Programa BEPS* 116
4.4.2 *El Rol de los BEPS en el esquema de complementariedad Multipilar* 117
4.5 Modelo de integración entre los pilares Contributivos y No Contributivos a través de los BEPS 120
4.5.1. *Esquema integrado de un sistema de Protección Económica a la Vejez* 122
4.5.2 *Forma del Gradiente de Transición del beneficio No Contributivo* 125
4.5.3 *Forma del subsidio del programa BEPS* 127
4.6 Simulación del esquema de integración Multipilar 130
4.6.1 *Cálculo del monto esperado de ahorro al llegar a la edad de jubilación* 131

4.6.2 *Calculo de la renta vitalicia* 133
4.6.3 *Cálculo del subsidio No Contributivo (Colombia Mayor) ajustado* 136
4.6.4 *Calculo del Beneficio Económico Total – BET* 138
4.6.5 *Simulación de los costos del BET* 140
Capítulo 5: financiamiento del sistema de protección social y del pilar no contributivo 143
5.1 Introducción 143
5.2 Financiamiento de los regímenes contributivos en Colombia 145
5.2.1 *Ingresos del régimen contributivo en Colombia* 146
5.2.2 *Gasto del régimen contributivo en Colombia* 148
5.3 Principios de Financiamiento de los sistemas de Protección Social 152
5.4 El financiamiento del Pilar No Contributivo en Colombia 156
5.4.1 *Experiencia internacional en el financiamiento del Pilar No Contributivo* 157
5.4.2 *Ideas para financiar un Beneficio Universal* 159
5.5 Simulación de un Beneficio No Contributivo a través del Equilibrio General 161
5.5.1 *Introducción: Definición de Modelos de Equilibrio General Computable* 162
5.5.2 *Supuestos* 164
a) Relación salario mensual formal-informal 165
b) Número de trabajadores 165
5.5.3 *Costos en términos de recaudo y de puntos de la tasa del* IVA 170
5.5.4 *Resultados de la Simulación de un Beneficio no Contributivo en Equilibrio General* 173
Referencias 178
Anexo 1 181
Anexo 2 182
Anexo 3 184
Anexo 4 185
Anexo 5 195

Introducción[1]

Desde el momento de su creación hasta el día de hoy, el sistema pensional colombiano ha presentado problemas estructurales y de diseño que han generado un alto costo económico y social para el país. Estos problemas no le han permitido al sistema reducir las inequidades que lo caracterizan y aumentar su cobertura, que en la actualidad es del orden de 23% de la población adulta mayor, muy baja en términos comparativos con la región latinoamericana y con países de niveles similares de desarrollo en otras partes del mundo. Peor aún, las proyecciones indican que dicha cobertura se reducirá aún más en el mediano y largo plazo, al mismo tiempo que se registran problemas de sostenibilidad financiera y regresividad, dado que el Estado tiene que girar anualmente cerca del 3.8% del PIB a un esquema cuyas prestaciones están concentradas en la población de mayores ingresos[2]. Esto implica que el sistema pensional representa, al mismo tiempo, la política social más costosa para el Estado y la que tiene un impacto más negativo sobre la distribución del ingreso. Estas razones resaltan la urgencia de situar la reforma al sistema pensional como uno de los primeros puntos en la agenda de debate de políticas públicas en Colombia.

La creación del sistema pensional colombiano se remonta a 1946, año en el que se crea el régimen de reparto o Régimen de Prima Media (en adelante RPM). En este esquema inicial los aportantes en edad de trabajar realizaban sus contribuciones a un fondo común del cual se pagaban las mesadas a las personas que se pensionaban. Ya desde la década del sesenta este sistema comenzó a mostrar señales de insostenibilidad financiera y de baja cobertura, debido a que otorgaba unos excesivos beneficios relativos a las bajas tasas de cotización de sus aportantes, al hecho que el Estado nunca actualizó los parámetros de sus contribuciones al sistema como había sido planeado inicialmente, y a la alta informalidad que todavía impera en la economía colombiana y que representa una barrera estructural a la

[1] Este trabajo ha sido financiado por COLPENSIONES a través del contrato de consultoria Nº 085 – 2016. Una versión preliminar fue presentada en el seminario técnico de socialización de avances del jueves 23 de marzo de 2017 organizado por Colpensiones. Igualmente, se agradecen las ideas y sugerencias de Juan Mauricio Ramirez, Adrian Zuur y Oscar Becerra para la calibración del modelo de equilibrio general computable.

[2] Según cifras del Ministerio de Hacienda (citadas en Bosch et al. 2015) el promedio anual neto de los recursos que tiene que girar el RPM anualmente (Colpensiones y regímenes especial) es de 3,8% del PIB (promedio anual 2013-2015).

cobertura de cualquier esquema contributivo. Durante varias décadas el sistema ocultó sus debilidades estructurales gracias a una estructura demográfica con muchos más cotizantes que pensionados, pero el cambio demográfico hizo evidente la insostenibilidad financiera.

Todas estas fallas generaron la necesidad de una ambiciosa reforma estructural al sistema pensional en Colombia en 1993, a través de aprobación de la Ley 100, la cual incluyó tanto ajustes a los parámetros (beneficios, aportes y requisitos), como la introducción de un esquema de capitalización individual (el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, RAIS) que garantizaba que los nuevos afiliados no generaran pasivos no fondeados al sistema general de pensiones. No obstante, la Ley 100 de 1993 mantuvo numerosos regímenes especiales de pensiones y un régimen de prima media que se mantuvo compitiendo con el RAIS en un esquema atípico a nivel internacional. Reformas posteriores como la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005 redujeron la tasa de reemplazo del régimen de prima media y permitieron el marchitamiento de los regímenes especiales, con lo cual se redujo el déficit pensional y de insostenibilidad financiera de manera importante. Sin embargo, el sistema sigue adoleciendo de graves problemas de inequidad, y su baja cobertura sigue sin resolverse hoy en día.

Para enfrentar los problemas que conlleva la baja cobertura pensional, el gobierno colombiano, al igual que otros gobiernos de América Latina, introdujo un mecanismo que otorga un beneficio económico no contributivo para la vejez, focalizado en las personas de muy bajos ingresos y en situación de pobreza. Hoy en día, el programa Colombia Mayor - anteriormente conocido como Programa de Protección Social al Adulto Mayor, PPSAM- ofrece un subsidio no contributivo a 1,5 millones de personas (27% del total de adultos mayores de 60 años), cuyo costo promedio por año, entre 2014 y 2016 , representó un 0.12% del PIB .

En adición a los subsidios del programa Colombia Mayor, tras la reforma constitucional del Acto Legislativo 01 de 2005 se diseñaron en el país mecanismos de estímulo para el ahorro para la vejez y de pagos de beneficios económicos periódicos (BEPS) dirigidos fundamentalmente a personas que trabajan o trabajaron en la informalidad y no acceden por ello a la posibilidad de una pensión dentro del régimen formal. Este sistema de BEPS tiene dos implicaciones: por un lado se presenta el componente de

subsidio estatal a la cotización, y por el otro genera un mecanismo para evitar la restricción impuesta por la Corte Constitucional del valor mínimo de una pensión, que equivale a un salario mínimo, y que tanto daño le ha hecho al sistema. Sin embargo, el programa BEPS se encuentra todavía en una etapa incipiente de desarrollo y de reglamentación.

A pesar del esfuerzo del Estado colombiano en la implementación de estos programas, que va en la dirección correcta, en el momento de diseñarlos no se puso suficiente atención al aspecto de interacción y complementariedad entre los diferentes pilares de protección a la vejez, lo que ha incidido de manera negativa sobre el impacto social que ha logrado cada uno de ellos. De esta forma, la cobertura pensional en Colombia se encuentra fragmentada: por un lado, ambos regímenes contributivos, el RPM y el RAIS, suplen las necesidades de la misma población, los trabajadores formales con ingreso suficiente y una alta densidad de cotización; por el otro, la población mayor más vulnerable está cubierta con un programa bien focalizado pero donde el monto del beneficio es insuficiente para cubrir la línea de indigencia. Entre estos dos extremos se encuentra la gran mayoría de la población colombiana, cuyas contribuciones no alcanzan a lograr los mínimos requeridos por el régimen contributivo, en términos de montos y densidad, para otorgar la mínima pensión mensual igual al salario mínimo. Por esa razón, un número muy grande de trabajadores se encuentra con que al llegar a la edad de jubilación le son entregados sus ahorros pensionales en un solo desembolso, ya sea a través de la Indemnización Sustitutiva en el RPM o la Devolución de Saldos en el RAIS. En ambos casos el beneficiario queda sin derecho alguno a un ingreso periódico durante su vejez; de hecho, en la Indemnización Sustitutiva el sistema ni siquiera reconoce una rentabilidad real sobre dichos ahorros, devolviendo simplemente los montos ahorrados actualizados por inflación, lo que constituye un impuesto implícito que se cobra sobre la población más vulnerable. El programa de BEPS tiene la capacidad de cubrir esta población, pero su carácter voluntario y focalizado y su desarrollo incipiente se vuelven obstáculos importantes para que pueda lograr este objetivo.

Ante este contexto, es necesario pensar en cuáles características podría tener un sistema pensional integrado, con cobertura universal ya sea contributiva o no contributiva,

que garantice un mínimo nivel de sostenibilidad financiera y, lo más importante, que genere un impacto progresivo sobre los ingresos de una sociedad altamente inequitativa.

En este orden de ideas, una alternativa a tener en cuenta para solucionar estos problemas estructurales es avanzar hacia la universalización de un pilar No Contributivo e instaurar mecanismos para la integración de este pilar con los sistemas Contributivos, para garantizar la complementariedad entre pilares. Ahora bien, para poder avanzar hacia ese tipo de esquema y como paso previo para cualquier propuesta específica, es indispensable contar con estimaciones de los costos económicos y sociales de llevarla a cabo. En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivos principales identificar las lecciones que se pueden extraer de las experiencias internacionales en términos de reformas pensionales hacia esquemas multipilares, la simulación de los costos y financiamiento de las distintas alternativas de la integración del pilar contributivo con los programas no contributivos (Colombia Mayor y BEPS), y la exploración los efectos sociales y económicos que tendría para el país cada una de ellas. Por último, es importante señalar que para los fines de este trabajo no se analizará el funcionamiento del pilar contributivo, sino nos limitaremos y como mencionamos anteriormente en analizar cómo se puede aumentar la cobertura del sistema de apoyo económico para la vejez utilizando los programas no contributivos ya existentes.

La presente investigación se divide en cinco capítulos, sin contar esta introducción. En el primer capítulo se analizan experiencias internacionales relevantes en cuanto a reformas a los sistemas de protección económica a los adultos mayores; el segundo capítulo presenta estimativos de largo plazo de los costos sociales y económicos que surgirían de mantener las bajas tasas de cobertura pensional asociadas al régimen pensional actual en Colombia; el capítulo tercero muestra los criterios a tener en cuenta en el diseño de un Beneficio Universal, y la estimación del costo de su introducción; el cuarto capítulo discute diferentes mecanismos de interacción entre los pilares Contributivo y No Contributivo, con los cuales podrían minimizarse los posibles incentivos perversos a la informalidad que típicamente surgen ante la existencia de beneficios económicos provistos por el Estado; en el quinto capítulo se exploran alternativas de financiamiento para el sistema integral de protección económica para la vejez, incluyendo la posibilidad de que todo o parte de ese sistema sea

financiado con impuestos generales en lugar de contribuciones de ahorro pensional. En ese mismo capítulo se estiman los efectos macroeconómicos y distributivos de cambios en ese esquema de financiamiento, usando para ello un modelo de Equilibrio General. Finalmente, en el sexto capítulo se concluye con las recomendaciones de política.

Capítulo 1: Experiencias internacionales en el diseño de sistemas de protección económica a los adultos mayores

1.1 Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar experiencias internacionales relevantes de las que se puedan extraer lecciones para mejorar la cobertura del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. El primer punto a resaltar es que, al analizar los diferentes sistemas pensionales en un contexto internacional, se puede observar que a pesar de existir una gran heterogeneidad en las sendas de implementación de cada sistema de protección social, existen ciertos rasgos comunes entre los sistemas más consolidados. La principal de estas características es el uso de esquemas multipilares como mecanismo para lograr una mayor cobertura, cuyo desempeño depende de manera crítica de los mecanismos de complementariedad entre pilares, un aspecto que se ha vuelto un consenso en la literatura especializada (Acuña *et al.* 2015).

De acuerdo con Rofman, Apella y Vezza (2003), los sistemas de pensiones multipilares se deberían evaluar considerando principalmente tres criterios: i) *cobertura*, donde el objetivo es proteger contra la vejez a la mayor proporción posible de los adultos mayores, en particular aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad; ii) *el valor de la pensión*, que debe alcanzar a cubrir al menos unos mínimos vitales de subsistencia; y iii) el de *sostenibilidad*, con el cual se garantiza la viabilidad fiscal y financiera del sistema en el corto y largo plazo, y que los beneficios otorgados por el sistema en el presente no afecten de manera estructural los beneficios que puede llegar a brindar en periodos futuros. En este sentido, el principal desafío de los hacedores de política que diseñan e implementan el sistema pensional es encontrar equilibrios socialmente aceptables dados unos recursos escasos, de acuerdo con los tres criterios mencionados.

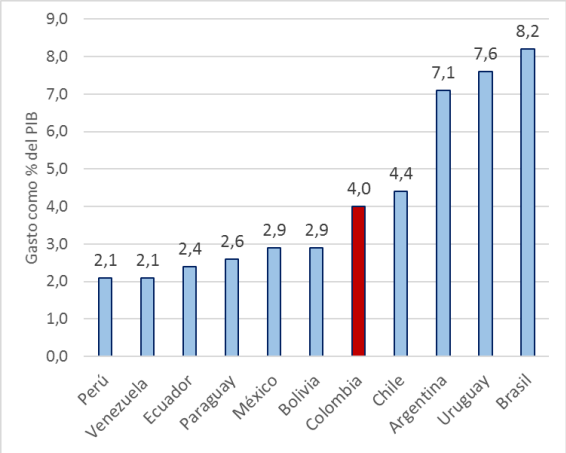
Ahora bien, en la práctica, la implementación de reformas pensionales frecuentemente implica efectos en direcciones contrarias sobre estos tres criterios, y no es posible aumentar

la cobertura o el valor de los beneficios sin afectar la sostenibilidad financiera del esquema pensional. El gran desafío es lograr un aumento de la cobertura sin generar fuertes déficits al fisco.

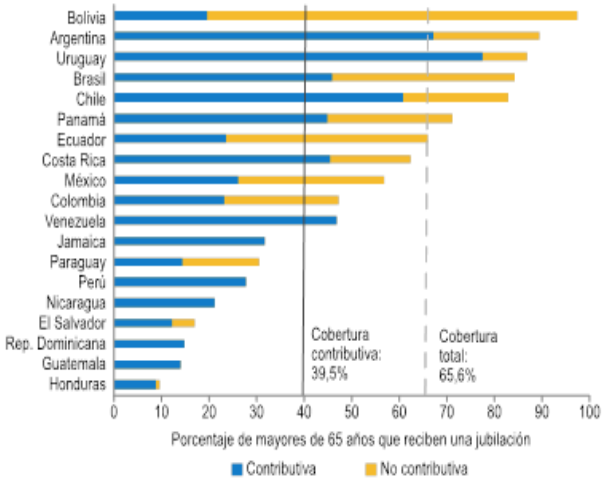
En este punto, de acuerdo con Bosh et al. (2015), el sistema pensional colombiano no ha logrado un desempeño aceptable. Colombia hoy en día, en comparación con América Latina, es el quinto país con el mayor gasto en jubilaciones como proporción del PIB (4%), después de Brasil -que cuenta con el mayor sistema de pensiones no contributivas del mundo, con una prestación pensional que iguala al salario mínimo-, Argentina y Uruguay -que tienen poblaciones en un proceso más avanzado de envejecimiento- y Chile, cuya transición al régimen de capitalización individual implicó que todo el pago de pensiones para la generación que actualmente es pensionada se haga contra recursos públicos y no contra los aportes de la generación que actualmente cotiza (Gráfico 1, a). En el caso colombiano, el esfuerzo en términos de gasto no se compadece con los resultados en términos de cobertura, en donde nuestro país se encuentra bien por debajo del promedio regional, y sólo ha podido compensar la baja cobertura de los dos esquemas contributivos (RPM y RAIS) con el establecimiento relativamente reciente del pilar No Contributivo implementado a través del Programa Colombia Mayor (Gráfico 1, b), cuyos costos no están incluidos en el gasto en jubilaciones.

Gráfico 1: Gasto en jubilaciones y cobertura del esquema pensional en América Latina (2013)

Gasto en Jubilaciones como % del PIB



b) Cobertura contributiva y no contributiva



Fuente: Ahorrar para Desarrollarse, BID (2016)

En parte, la razón del alto costo y relativa ineficiencia del sistema pensional colombiano se debe a las altas tasas de informalidad de la economía, que generan un círculo vicioso y una barrera estructural al alcance potencial de un sistema contributivo. En efecto, esa informalidad hace que solo una porción de la población trabajadora cotice y contribuya por esa vía al pago de las pensiones de los jubilados actuales del RPM. Pero un factor igual de importante es la regresividad de los subsidios, que debido al desarrollo histórico del sistema se concentran en la población de mayores ingresos y reducen el espacio fiscal para mejorar la cobertura del sistema, en particular en el régimen de Reparto. Aunque programas como Colombia Mayor ayudan a mitigar la pobreza y a compensar parcialmente esta baja cobertura, la manera como se diseñan y articulan estos programas no contributivos con los demás pilares del sistema pensional es crucial en el momento de definir el nivel de cobertura de población objetivo, la sostenibilidad fiscal y los impactos sobre el mercado laboral subyacente (Fedesarrollo, 2010; Fajnzylber, 2005; Villar et al., 2015; y Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2016).

En este contexto, el objetivo del presente capitulo es hacer una revisión sobre los aciertos y errores en el diseño y adaptación de los sistemas internacionales de tipo

multipilar. Para lograr este objetivo este capítulo intentará responder a las siguientes preguntas: i) ¿Qué tipos de desarrollo de los mecanismos de apoyo económico para la vejez se han dado en el mundo?; ii) ¿Cómo se ha llegado a los sistemas multipilares que existen en la actualidad?; iii) ¿Cómo ha sido históricamente la integración de los sistemas pensionales contributivos con los no contributivos y cómo se han financiado estos programas?; iv) ¿Cómo ha sido la instauración de los pilares no contributivos en los países con sistemas pensionales cuyo financiamiento están basados en contribuciones salariales?; y v) ¿Qué resultados se han logrado en términos de desempeño de acuerdo con los criterios de cobertura, el valor de la pensión y sostenibilidad?

1.2 Las dos tendencias en el diseño de Sistemas Pensionales

Para responder las preguntas anteriores, es importante en un principio analizar cuáles son las bases sobre las cuales que se han construido los sistemas multipilares a nivel internacional. El origen del sistema pensional puede ser un punto de partida para entender por qué algunos países tienen una cobertura mayor en pensiones y unos costos fiscales menores. Igualmente, las condiciones iniciales sobre las que se concibió el sistema pensional, sumado al contexto económico y social de cada país, puede arrojar luz a la hora de entender los objetivos de política sobre los cuales se diseñaron las reformas, ya sea para reemplazar ingresos laborales o para la prevención de la pobreza en la población mayor.

En este orden de ideas, el origen de los sistemas de pensionales, definidos como los distintos programas económicos que buscan garantizar un ingreso mínimo durante la vejez y prevenir la pobreza, se remontan a los programas sociales que se implementaron en Europa hacia finales del siglo XIX. Es posible encasillar la tipología y los beneficios que ofrecían estos programas bajo los fundamentos principalmente de dos esquemas pensionales: la protección al *trabajador* del esquema alemán (esquema Contributivo), y la protección focalizada en *la población vulnerable* del modelo danés (esquema Solidario Puro). A partir de estas dos lógicas, diferentes países alrededor del mundo decidieron adoptar alguno de estos dos esquemas para el diseño de sus sistemas pensionales.

En primer lugar, el esquema contributivo, nacido en la Alemania de Bismark (1889), tenía una visión corporativa en la que el principal objetivo era proporcionar un ingreso adecuado en la vejez sólo a los trabajadores, y no a todos los ciudadanos de una determinada edad. Dado que por construcción su objetivo es cubrir sólo a la población trabajadora, este tipo de esquema pensional fue diseñado para financiarse con las contribuciones que hacían estos trabajadores y empleadores al sistema.

Los países europeos que adoptaron el esquema alemán fueron los países del extinto imperio Austro-húngaro (Hungría, Austria, República Checa, Croacia, etc.), y países como Bélgica, Francia, Italia y España. Igualmente, en Latinoamérica este esquema se adoptó principalmente debido a que los países de esta región tenían serias limitaciones para recaudar impuestos, lo que hacía poco factible el establecimiento de un modelo tipo danés (Kaplan y Levy, 2015). No obstante, uno de los grandes inconvenientes que tiene este esquema es que aquellos ciudadanos que no pasan por el mercado laboral o lo hacen irregularmente no van a estar cubiertos por el sistema previsional. Por ende, economías caracterizadas por un mercado laboral segmentado y con alta incidencia de informalidad laboral representan una barrera estructural a la cobertura de los sistemas contributivos. Superar este obstáculo para lograr cerrar la brecha de cobertura en pensiones para la población por fuera del trabajo formal, es la razón por la que países que desde un principio adoptaron un régimen contributivo han venido incorporando diferentes programas no contributivos al sistema pensional, financiados principalmente vía impuestos generales. El gran reto en este caso es el diseño de mecanismos de integración y transición entre los dos pilares, debido al conflicto entre los incentivos para recibir el beneficio no contributivo y aquellos para formalizarse y cotizar por una prestación contributiva.

Este proceso de adaptación de los programas no contributivos no ha sido uniforme. En algunos países se tomó un criterio de universalizar la cobertura para todas las personas que no contaban con una pensión en el régimen contributivo (caso de México). En otros países se amplió la cobertura de manera focalizada hacia los adultos mayores que se encontraran en condiciones de pobreza (caso de Colombia). Finalmente, en un tercer grupo se adoptó la estrategia de integrar los programas no contributivos a los otros pilares del sistema pensional para aumentar tanto la tasa de reemplazo como la cobertura pensional del pilar

contributivo (caso de Chile). Esta heterogeneidad en el diseño de los programas para aumentar la cobertura en los países que adoptaron el modelo alemán también tiene unos efectos diferenciales tanto en términos de la suficiencia de los beneficios que ofrecen los programas como en términos de esfuerzo fiscal para financiarlo.

Con respecto al esquema pensional solidario puro, el cual tiene sus orígenes en Dinamarca (1891), éste tiene un enfoque radicalmente diferente al esquema adoptado por Alemania, debido a que su financiamiento se realiza solamente a través de impuestos generales, y proporciona unos beneficios mínimos que pueden dirigirse de manera universal a toda la población adulta mayor o focalizarse en las personas de bajos ingresos o que se encuentran en situación de pobreza.

Los países que adoptaron el esquema danés fueron principalmente los anglosajones (Australia, Reino Unido, Irlanda, Canadá, Estados Unidos y Sudáfrica) y los nórdicos (Suecia, Noruega y Finlandia). En un principio este tipo de sistema pensional ofrecía una pensión mínima focalizada a las personas mayores que vivían en situación de pobreza (Overbye, 1996). Con el paso de los años estos esquemas empezaron a ofrecer una cobertura universal, independiente del nivel de ingresos de los individuos. Uno de los países pioneros en este cambio hacia la universalización de la cobertura fue el Reino Unido. Específicamente, en el año 1942, durante la segunda guerra mundial, el Gobierno del Reino Unido publicó el reporte Beveridge[3], el cual proponía un ambicioso proyecto de seguridad social de cobertura universal financiado a través de impuestos generales (Cremer y Pestieau, 2003; OIT, 2009). El modelo Beveridge transforma la pensión mínima focalizada en las personas mayores que vivían en situación de pobreza, en un beneficio universal que debe ser entregado por el Estado como un derecho a todas las personas mayores. Una característica de este tipo de esquema Beveridge es que por lo general los beneficios que ofrecen, al tener un carácter universal, se encuentran por debajo del ingreso promedio del país, lo que implica que la población que depende exclusivamente de esos beneficios enfrenta una reducción del bienestar al alcanzar la vejez. Para solucionar este problema, los países que adoptaron este esquema han venido incluyendo esquemas de ahorro privado

[3] Este reporte fue liderado por William Henry Beveridge (1879-1963), por lo cual el modelo pensional solidario allí propuesto se conoce popularmente como el modelo Beveridge (Poteraj, 2009).

como mecanismos para complementar las pensiones sociales. El principal objetivo de estos programas ha sido mejorar el monto total de las pensiones de los trabajadores en el largo plazo y de esta manera suavizar el ingreso de los ciudadanos durante su ciclo de vida. Aunque las estrategias de inclusión de estos programas al sistema pensional solidario han tomado diferentes diseños, de la manera como estos se integren depende que el impacto sobre los incentivos de ahorro que tendrían los individuos para satisfacer sus necesidades en la vejez sea positivo y no perjudicial.

Desde su diseño, los sistemas pensionales basados en el modelo danés tienen la gran ventaja de no tener que enfrentar los problemas de cerrar brechas en cobertura, como sí se presentan en el caso del modelo alemán. Sin embargo, la forma de implementación de este modelo pensional depende de dos criterios básicos: la suficiencia del beneficio que otorga el sistema pensional, y el criterio de sostenibilidad financiera. Con respecto al valor de los beneficios, el objetivo con el que se diseñó cada sistema pensional puede afectar la forma como se define el subsidio: por ejemplo, algunos países pueden definir sus beneficios enfocados en suavizar el consumo, mientras otros países la prestación puede estar orientada más a la reducción de la pobreza. En este orden de ideas, la definición del nivel de los beneficios ofrecidos (valor de la pensión social) tiene un impacto sobre el nivel de exigencia financiera requerida, debido a que en este esquema la garantía de pensiones mínimas compromete al Estado a financiar con recursos de rentas generales estas prestaciones.

A continuación, se presenta la recopilación de cuatro (4) experiencias internacionales, dos por cada tipo de esquema, que tienen características interesantes a considerar como alternativas para aumentar la cobertura del sistema pensional colombiano. En primer lugar se presentan dos casos de esquemas pensionales latinoamericanos que siguieron el modelo alemán, México y Chile, los cuales, debido a sus bajas coberturas pensionales, han venido incorporando pilares no contributivos a sus sistemas pensionales. Por otro lado, se analizarán dos experiencias internacionales que adoptaron el sistema de pensiones danés, los casos de Nueva Zelanda y Sudáfrica que, con el pasar de los años, han venido incorporando pilares de ahorro privado como mecanismos complementarios al sistema pensional. Como se verá en los casos analizados en el presente capítulo,

independientemente del tipo de esquema adoptado en un principio, se avanza posteriormente hacia sistemas multipilares cuyos mecanismos de cobertura pensional se integran entre sí con el propósito de lograr simultáneamente una mayor cobertura, mejores pensiones para quienes hicieron mayor esfuerzo de ahorro en su período productivo y una más clara condición de sostenibilidad financiera.

1.3 México

Hoy en día el Sistema General de Pensiones de México está compuesto principalmente por tres pilares: i) el pilar solidario de pensiones sociales no contributivas, o pilar cero, compuesto de programas tanto federales como estatales, ii) el pilar contributivo obligatorio (Sistema de Ahorro para el Retiro-SAR), iii) los planes voluntarios de pensiones individuales y ocupacionales. Esta estructura se empezó a construir a partir del pilar contributivo obligatorio, a partir del cual se incorporaron los otros dos pilares, el solidario y el voluntario, con una reforma en 2007 que tenía como objetivo lograr complementariedad entre ellos.

Ya desde su origen, el cual se remonta al año 1917, el pilar contributivo ha mostrado tener serias dificultades para incluir y ofrecer una alta cobertura pensional a sus adultos mayores. Al igual que en la mayoría de los países de Latinoamérica, el sistema pensional mexicano surgió bajo un esquema de reparto y beneficios definidos, financiado a través de un esquema contributivo (Rofman, Apella y Vezza, 2013). Este esquema de financiamiento contributivo establece que las cotizaciones sociales, vía aportes de los trabajadores, el Estado y los patrones (45%, 40%, y 15%, respectivamente), son la principal fuente de financiamiento del sistema pensional, lo cual implica que sólo las personas que cuentan con un contrato laboral formal podrán contribuir al sistema y, de acuerdo con un mínimo de semanas de cotización, pueden ser beneficiarias a una pensión cuando llegan a la edad de jubilación.

Este pilar contributivo se modificó de manera sustancial en 1995, cuando para enfrentar la presión fiscal asociada con el cambio demográfico, se reemplazó el régimen de reparto

por un esquema de capitalización individual a partir del segundo semestre de 1997 (Villagómez, 2015; OECD, 2016). Este cambio fue obligatorio para todos los trabajadores del sector privado, que debieron mover sus ahorros a cuentas de ahorro individual, aunque los trabajadores de este sector que cotizaban antes de esta reforma tienen la opción al momento de pensionarse de elegir entre la pensión ofrecida por el esquema de contribuciones definidas y la que se obtenía con la ley anterior, de beneficio definido. Con respecto a los trabajadores del sector público, en la reforma de 1995 quedó establecido que estos trabajadores pertenecerían al antiguo régimen de reparto y de beneficios definidos. No obstante, debido a la alta carga fiscal que generaba este esquema, en el año 2007 el gobierno realizó una reforma pensional donde quedó establecido que a partir del 2008 los nuevos trabajadores del sector público deben cotizar en el régimen de ahorro individual. Por lo tanto, en la actualidad para los trabajadores del sector público coexisten tanto el esquema de reparto como el de cuentas individuales. Adicionalmente, a partir de la Ley del Seguro Social de 1995 existe en México un pilar voluntario de pensiones, a través del cual pueden complementarse las cotizaciones obligatorias con el fin de mejorar el monto futuro de los beneficios.

A pesar de que esta reforma logró aliviar las presiones fiscales del esquema de reparto y fomentó el ahorro financiero en México, en realidad no logró mayores avances en términos de cobertura. Según Villagómez (2015), cuando se planteó la reforma pensional de 1995 en México existía la expectativa de que ésta iba a provocar un aumento en la cobertura, en particular en el segmento de los trabajadores del sector privado. Antes de la reforma, si un trabajador no lograba alcanzar las semanas de cotización requeridas para obtener una pensión, éste perdía todo el monto de sus contribuciones; con la introducción del esquema de ahorro individual, el derecho de propiedad de estas contribuciones ahora pertenece a los trabajadores. En un principio, se pensaba que este cambio en los derechos sobre los ahorros iba a generar incentivos a los trabajadores del sector privado, en especial de pequeñas y medianas empresas, debido a que bajo este esquema los trabajadores dejarían de percibir sus contribuciones como un impuesto y las verían como un ahorro de largo plazo, y esto además podría incentivar la formalidad en el mercado laboral. Pero esto no fue lo que ocurrió, y hoy en día sólo el 36.9% de la población mayor a 60 años recibe una pensión del pilar contributivo (OECD, 2016).

El mecanismo de financiamiento del esquema de pensiones en México, vía cotizaciones, ha influido para que se presenten bajos niveles de cobertura debido a que el mercado laboral mexicano presenta unos altos niveles de informalidad y una alta movilidad entre trabajos formales e informales, lo cual afecta la evolución de las historias laborales y no permite alcanzar los requisitos mínimos de semanas cotizadas para obtener una pensión. Por esta razón, durante la última década, el gobierno mexicano ha implementado a través de varias reformas diversos programas de protección social, no contributivos, que constituyen transferencias o subsidios de ingreso que garantizan un piso mínimo para todos los ciudadanos que no logran alcanzar una pensión en el régimen contributivo.

1.3.1 Las reformas para extender la cobertura en México

El debate sobre la baja cobertura del sistema general de pensiones mexicano empezó a adquirir relevancia en las discusiones de política pública a partir de comienzos del nuevo milenio. Según Roffman y Olivieri (2011), para el 2000 la cobertura en pensiones no alcanzaba al 20%, y esta cobertura era aún menor para el caso de las mujeres y para los habitantes de las zonas rurales, 14,9% y 6,3% respectivamente. Como respuesta a esta problemática, en México se tomó la decisión de implementar programas no contributivos para lograr ampliar la cobertura del sistema pensional.

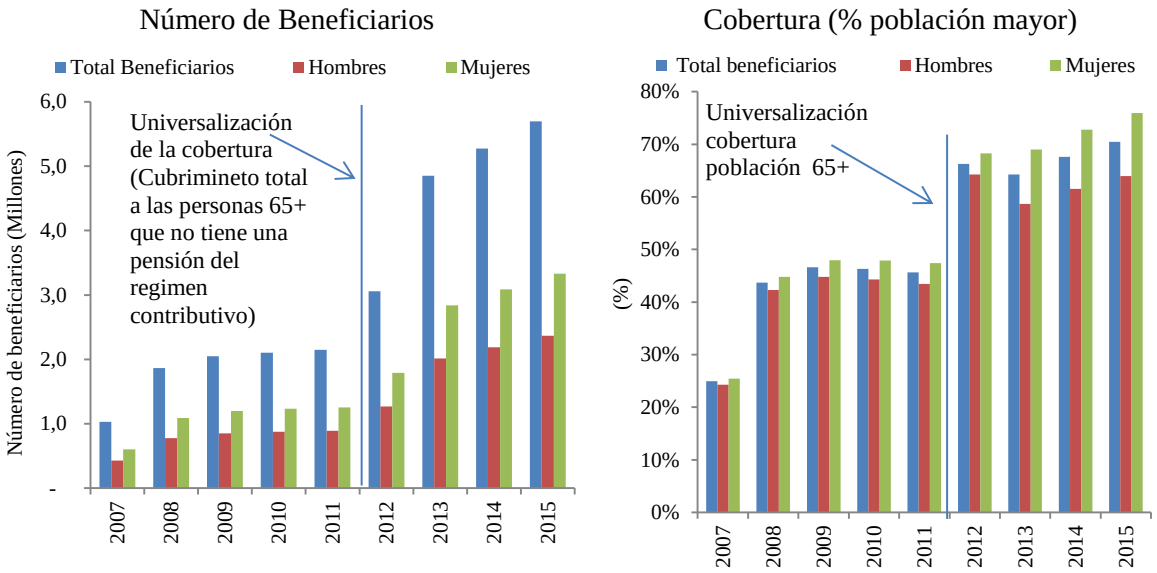
Específicamente, en México existen una serie de programas no contributivos orientados a la atención de los adultos mayores, los cuales son operados por el Gobierno Federal y por los gobiernos de los Estados (32 Estados federativos). El programa federal de carácter nacional de pensión no contributiva, instaurado en el año 2001, es un beneficio que consiste en una transferencia mensual ($587 pesos / US$30.9[4]) pagada bimestralmente, para todas las personas mayores de 65 años que no reciben algún beneficio de pensión de un programa contributivo o con ingresos inferiores a $1,092 pesos mensuales (US$57.5). Este programa, conocido como el Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM)[5], es manejado por la

[4] Según datos de CONEVAL (2016), para 2016 el valor de la línea de pobreza monetaria para las zonas rurales es $956 pesos mexicanos y para las zonas urbanas es de $1333 pesos mexicanos. De acuerdo con lo anterior, la pensión no contributiva es el 61% de la línea de pobreza de las zonas rurales y un 44% en las zonas urbanas.

[5] Este programa originalmente se conocía como el programa "70 y más", y fue creado en 2007 y como sustituto al Programa de Adultos Mayores en Zonas Rurales, cuyos beneficios sólo eran para la población

Secretaria de Desarrollo Social (SDS) y sus beneficios son transferidos a los beneficiarios a través de transferencias electrónicas por el sistema financiero[6]. Igualmente, este programa ofrece apoyos y jornadas informativas para aminorar el deterioro de la salud física y mental, además de ofrecer programas de Centros Día para la atención de adultos mayores. Según cifras presentadas por la SDS (2016), los beneficiarios de este programa son alrededor de 5.7 millones de adultos mayores (75% de la población mayor de 65 años), en su mayoría mujeres (57% del total) (Gráfico 2). Para el año 2016, el PAM tenía asignado un presupuesto de $39.486 millones de pesos (US$ 2 billones), es decir 0.23% del PIB.

Gráfico 2: Número de beneficiarios del programa PAM



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo: Fichas de Monitoreo del Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM). Nota: la cobertura entre 2007 y 2012 se toma con respecto a las personas mayores de 70 años. A partir del 2012 esta cobertura es con respecto al total de personas mayores de 65 años.

A pesar del concepto de universalidad manejado por el programa PAM, éste no es el único programa de Pensiones No Contributivas existente en México, donde existen múltiples acciones y programas para atención de adultos mayores operados por los Estados

rural de localidades con hasta 2.500 habitantes (programa no contributivo focalizado). El programa "70 y más" eliminó la restricción del número de habitantes y aumento la cobertura para todas las localidades en México independiente del tamaño de las mismas. Con la llegada al gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, el gobierno decidió realizar unos cambios al programa "70 y más", reduciendo la edad para recibir el beneficio a 65 años y transformarlo en una pensión con cobertura universal.

[6] Los costos del manejo de la cuenta bancaria son cubiertos por el programa PAM.

Federativos, que se caracterizan por una alta heterogeneidad (Aguila *et al.* 2013). El primer programa de pensión no contributiva a nivel regional se inauguró en 2001 en el Distrito Federal D.F., que implementó el programa de transferencia monetaria conocido como "Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años residentes en el DF" bajo una modalidad focalizada en habitantes de zonas de alta marginación y pobreza. En año 2008, el gobierno del DF universalizó los beneficios monetarios de este programa, y redujo la edad a 68 años. Siguiendo el ejemplo del DF varios Estados han creado sus propios programas de apoyo económico para adultos mayores. Estos apoyos otorgados pueden ser transferencias monetarias o apoyos en especie como dotaciones alimentarias o atención médica.

Igualmente, los parámetros de los diversos programas no contributivos muestran una gran heterogeneidad, incluida la edad definida para el criterio de elegibilidad y los beneficios de dichos apoyos. Por ejemplo, el criterio de elegibilidad de acuerdo con la edad varía entre 60 y 70 años, y el monto de la pensión oscila entre el 9% y el 45% del salario mínimo dependiendo del Estado. Según cifras de Villagómez y Ramírez (2013), la cobertura conjunta de estos programas puede ser cercana a un millón de beneficiarios (13-18% de la población mayor de 65 años), aunque es importante aclarar que no se puede determinar con exactitud este número debido a que existe duplicidad entre los beneficiarios de estos programas y el programa federal PAM[7].

En resumen, se puede señalar que en México los programas contributivos de seguridad social han mostrado serias limitaciones para extender su cobertura, y una de las salidas que han utilizado los hacedores de política ha sido la creación y expansión de programas de protección social no contributiva tanto a nivel nacional como regional. Dentro de estos programas se destaca el PAM, el cual ha permitido una expansión importante en la cobertura de pensiones de la última década. No obstante, a pesar de que se ha logrado aumentar la cobertura pensional, la viabilidad a futuro de este tipo de programas no contributivos ha estado en el foco de las críticas de varios analistas, los cuales han

[7] De hecho, uno de los grandes desafíos que tiene México en la implementación de programas no contributivos pensionales está relacionado con el hecho de que en este país no existe un número único de identificación personal, debido a que la Clave Única de Registro de Población (CURP) o cedula de ciudadanía no ha sido posible utilizarlo como un identificador único en el sistema de seguridad social en México.

argumentado que debido a su diseño, estos programas no son sostenibles fiscalmente a largo plazo e incentivan aún más la informalidad en el mercado laboral.

1.3.2 El costo fiscal y la informalidad

Las dos principales críticas a la expansión de programas de pensiones no contributivas están relacionadas con el impacto que causan las transferencias no contributivas en el aumento del déficit fiscal, y su efecto en la elección que tienen que realizar los individuos entre trabajar en un empleo formal y uno informal.

Con respecto al primer punto, de sostenibilidad fiscal, al transformar el programa PAM de un programa focalizado a tener una cobertura universal, la discusión pública sobre su viabilidad financiera se ha centrado en la inestabilidad de su fuente de financiamiento. Siguiendo a Rofman, Apella y Vezza (2013), el aumento del número de sus beneficiados por los programas no contributivos en la gran mayoría de los países de América Latina coincide con el auge en los ingresos estatales asociado con el aumento de la cotización internacional de las materias primas en la primera década del siglo XXI. Para el caso de México las reformas que impulsaron la creación de los programas no contributivos y su posterior universalización fueron posibles por las grandes rentas petroleras percibidas entre los años 2000 a 2012. Por esto, debido a la caída reciente del precio del petróleo y de los ingresos del Estado mexicano en el periodo posterior, las autoridades mexicanas han venido realizado recortes y congelamiento del gasto público, y uno de los programas que más se ha visto afectado es el PAM. Específicamente, el gobierno congeló el presupuesto para este programa en 2014, lo cual ha implicado que el apoyo económico que reciben sus beneficiarios se ha venido reduciendo en términos reales, debido a que el monto no se ha incrementado de acuerdo con el crecimiento del índice de precios al consumidor (IPC)[8].

En estas condiciones, programas no contributivos como el PAM pueden presentar serios problemas de sostenibilidad fiscal a futuro debido a que su fuente de financiamiento no es segura ni permanente dentro del Presupuesto General de la Nación. Como se mencionó anteriormente, el costo de este programa es de alrededor de 0.23% del PIB, y

[8] Este mismo fenómeno de caída en el valor real del subsidio se ha presentado en Colombia, tal como se discute más adelante, en el capítulo 2 de este informe.

para poder garantizar la viabilidad futura de este tipo de programa el gobierno mexicano debe garantizar una fuente segura para su financiamiento, lo cual ha llevado a que en los últimos dos años se hayan adelantado reformas tributarias con el objetivo de asegurar ingresos fiscales para sostener los principales programas sociales del Gobierno Federal a mediano plazo, entre ellos el PAM. En particular, similar a lo que ocurrió en Colombia, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Ingresos de la Federación para 2015 y la Ley de Ingresos de la Federación para 2016, las cuales contemplan el aumento de la base gravable del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a partir de 2016, dado que tenía muchas excepciones y se terminaba generando una baja recaudación por este concepto. Ahora bien, como lo señala Villagómez y Ramírez (2013), aunque el Gobierno Federal ha venido adelantado todas estas reformas para asegurar el sostenimiento del programa PAM, es importante que a futuro el Estado mexicano pueda constituir un fondo con destinación específica para el manejo de los recursos futuros de este programa.

Con respecto al segundo punto, sobre el efecto que causan las transferencias no contributivas sobre los incentivos a mantenerse en el mercado informal, el gran problema que presenta el programa PAM está relacionado con la forma como se integra -o, en realidad, no se integra- con el régimen contributivo. En efecto, el PAM cubre a todas las personas mayores de 65 años que no reciben una pensión en el régimen contributivo. La ausencia total de mecanismos de integración o complementariedad entre los dos regímenes en México supone la competencia entre ellos, con lo cual los trabajadores que creen poder ser beneficiarios de los programas no contributivos pueden llegar a ver en el subsidio que se les asigna un gran incentivo para reducir sus aportes, permanecer en la informalidad o incluso en algunos casos, migrar a ella. Estudios como el de Levy (2008) señalan que el bajo crecimiento de la economía mexicana es resultado de una baja productividad y ésta a su vez se deriva de la existencia de un amplio sector informal, el cual en parte es incentivado por la introducción de programas de protección social no contributivos; esto puede ser la causa del impacto encontrado en Antón *et al.* (2012), según el cual los

programas no contributivos de protección social en México han disminuido el empleo asalariado y han fomentado la informalidad (pasando de un 37% a un 39%)[9].

En resumen, aunque los programas no contributivos han sido creados en México para atender un problema de pobreza, estos pueden generar importantes distorsiones en la economía, y en particular en las dinámicas del mercado laboral.

1.4 Chile

Los programas y las políticas públicas para la protección económica para la vejez se establecieron por primera vez en Chile entre los años 1924 y 1925, con la creación de la Caja de Seguro Obligatorio, la Caja de Previsión de Empleados Particulares y la Caja Nacional de Empleados Públicos. Inicialmente, estas instituciones fueron las encargadas del manejo del régimen general de pensiones en Chile a través de esquemas de reparto y beneficios definidos hasta 1980. El financiamiento de estos regímenes, al igual que en la gran mayoría de los países de América Latina, se realizaba a través de un esquema contributivo, vía aportes de los trabajadores y los patrones. Según Fajnzylber (2013), después de la creación de estas entidades, la provisión de seguridad social para los adultos mayores se fue haciendo más compleja debido a que los beneficios y las reglas de elegibilidad dependían del sector económico al que pertenecía el trabajador. Este arreglo institucional generó una alta fragmentación en el sistema pensional chileno desde sus inicios, llevando a unas altas inequidades en el acceso a los beneficios.

Para el año 1980, en Chile existían alrededor de 100 regímenes distintos que además generaban unos costos administrativos muy altos para el régimen general de pensiones. Bajo este escenario, entre 1980 y 1982 el régimen militar reformó el sistema pensional, lo cual implicó la unificación de todos estos regímenes en un solo régimen de capitalización individual. Bajo este esquema, a cada individuo se le asigna una cuenta única a su nombre, independiente del trabajo que desempeñe o del empleador que tenga. A cada trabajador

[9] Esto quiere decir que del total de las personas en edad de trabajar en México sólo el 39% de esta población cotizó al sistema de pensiones.

(incluyendo los empleados del Estado) se le descuenta el 10% de su ingreso imponible para realizar aportes en su cuenta de capitalización individual, y el monto de los beneficios para la vejez depende directamente de los fondos aportados durante la vida laboral más la rentabilidad histórica de dichos ahorros. Hay que destacar aquí que el único aportante al fondo de pensiones es el trabajador, dado que el sistema no se diseñó con aportes solidarios del empleador ni del Estado, por lo que la proporción del ingreso que es ahorrada es considerablemente menor a la registrada en otros esquemas. Los requisitos para pensionarse incluyen contar con un monto mínimo en la cuenta individual o unos meses mínimos de cotización, además de haber cumplido 65 años para los hombres o 60 años para las mujeres. Los beneficiarios de la pensión pueden adquirir una renta vitalicia provista por una compañía de seguros o pueden transferir los ahorros al trabajador en pagos mensuales desde la cuenta individual (modalidad de retiro programado)[10].

1.4.1 Reforma del 2008 destinada a mejorar la cobertura pensional

Aunque este esquema de capitalización individual resolvió las asimetrías de los beneficios otorgados por el antiguo régimen, no logró aumentar la baja cobertura del sistema general de pensiones ni generar pensiones con tasas de reemplazo suficientemente altas con respecto a los salarios sobre los que se había cotizado. Ello obedeció en parte a la escasa densidad de contribuciones de los trabajadores chilenos y en parte a las bajas tasas de cotización total al sistema, de solo 10% del salario. Por esta razón, en 2008 el gobierno de Michelle Bachelet implementó una Reforma Previsional, la cual incorporó un nuevo pilar no contributivo conocido como el Sistema de Pensiones Solidario, cuyos beneficios son otorgados a toda persona mayor de 65 años que no tenga acceso a ningún tipo de pensión autofinanciada y perteneciente al 60% de menores ingresos de la población. Esta reforma, además de incrementar la cobertura de la protección económica a la vejez en Chile, se ha convertido en una herramienta importante para aumentar las tasas de reemplazo de pensión en la población de bajos ingresos que reciben una pensión del régimen contributivo, debido a que le adiciona al monto de la pensión el subsidio del programa no contributivo (Fajnzylber 2005).

[10] Según Acuña (2015), la modalidad de desacumulación más utilizada en Chile es la de rentas vitalicias.

La incorporación de un nuevo pilar Solidario reemplazó al esquema de Pensiones Asistenciales de vejez –PASIS. Este programa otorgaba beneficios no contributivos a personas en situación de pobreza, y era financiado por los recursos del presupuesto general de la Nación. La cobertura de este esquema era baja y el monto de los beneficios estaba sujeto al presupuesto anual asignado a este ítem y no constituía un derecho de los usuarios. Igualmente, con la incorporación del nuevo pilar no contributivo se eliminó el programa de Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE), la cual garantizaba un piso mínimo de pensión para todos los trabajadores que acumularan 20 años de cotizaciones.[11]. Estos dos programas estuvieron en funcionamiento hasta la reforma pensional del año 2008, la cual creó el Nuevo Pilar Solidario.

El Nuevo Pilar Solidario fue diseñado por la Comisión Marcel, la cual incorporó este componente al sistema de pensiones chileno, que está conformado en la actualidad por tres pilares: i) el pilar de prevención de pobreza para la vejez o Nuevo Pilar Solidario; ii) el pilar contributivo obligatorio y; iii) el pilar contributivo voluntario. Específicamente, el Nuevo Pilar Solidario otorga dos tipos de ayudas económicas para la vejez: i) Pensiones Básicas Solidarias (PBS), y ii) Aportes Previsionales Solidarios (APS).

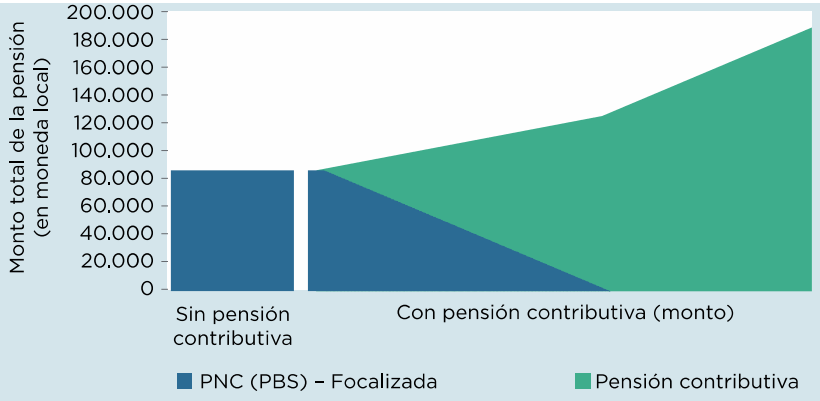
La PBS garantiza a todos los individuos mayores de 65 años, que no poseen dinero acumulado en la cuenta para el retiro y pertenezcan al 60% más pobre de la población[12], el acceso a una pensión básica ($90.045 pesos/US$136). Este subsidio se ve complementado por un mecanismo de transición para los individuos que realizaron aportes para obtener una pensión, por lo que tienen derecho a recibir un APS. El valor del monto del APS se incrementa monotónicamente de acuerdo con los ahorros pensionales que la persona logró cotizar en su etapa laboral, y conforme aumenta al saldo en la cuenta para el retiro, el monto de la pensión no contributiva disminuye. En promedio para el 2015 el valor mensual de APS fue de alrededor de $65.101 pesos (US$98).

[11] El problema con este programa era su baja cobertura debido a que pocas personas, en especial las de bajos ingresos, lograban llegar a los 20 años de cotizaciones. A marzo 2008, la pensión mínima garantizada era de $96.390 para menores de 70 años, $105.395 para mayores de 70 años y de $112.453 (US$212) desde los 75 años de edad.

[12] Para esto se realiza un test de afluencia, que es una forma de test de ingresos aplicado para determinar que una persona no pertenezca al 40% más rico de la población.

Es importante destacar que la incorporación de los programas PBS y APS logró la integración entre los pilares contributivos y el pilar solidario del sistema general de pensiones en Chile. Esta integración garantiza que todos los individuos recibirán una pensión al menos equivalente al monto de un PBS, y el valor de la pensión social (PBS+APS) se incrementa con el número o el monto de las contribuciones de los pilares contributivos. Según Valdés (2007), a diferencia del caso mexicano, la transición entre los beneficios del programa PBS y los del APS eliminan los incentivos de quedarse en la informalidad laboral, debido a que al estar el monto de la pensión social atado al número de meses cotizados se genera el incentivo a trabajar formalmente y realizar aportes previsionales (Ver: Gráfico 3).

Gráfico 3: Complementariedad entre el PBS, el APS y el sistema contributivo en Chile



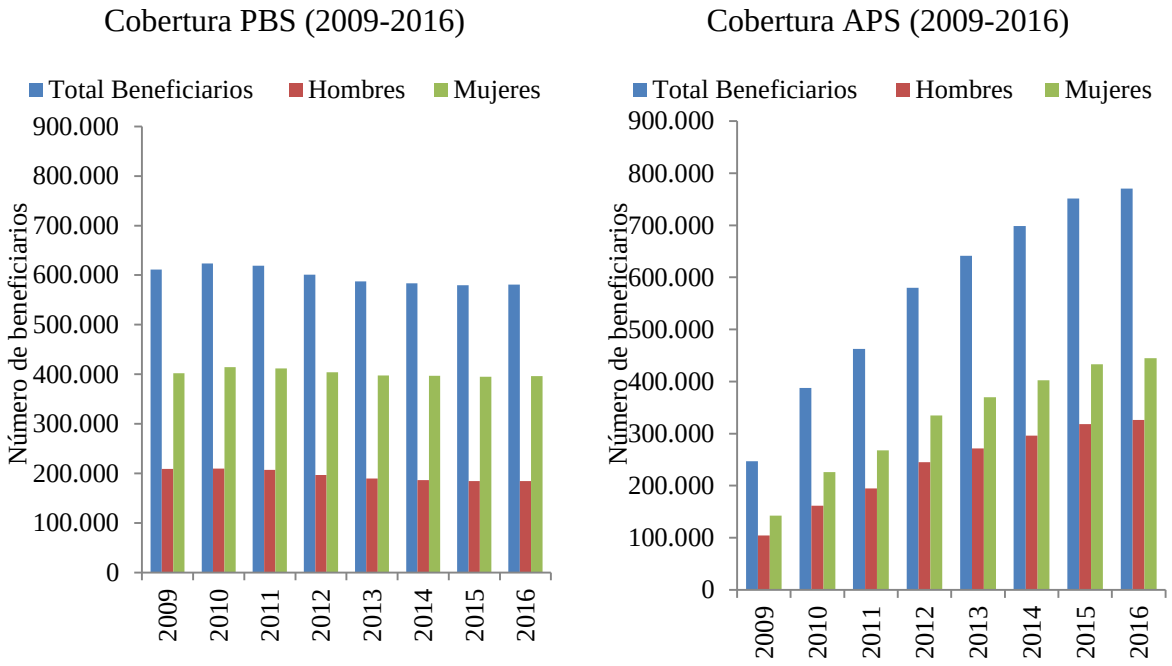
Fuente: Mejores Pensiones, mejores Trabajos, BID (2013)

1.4.2 Efectos y desafíos futuros del Nuevo Pilar Solidario

La incorporación del nuevo pilar solidario tuvo dos efectos positivos: el efecto *monto* y el efecto *cobertura.* Por un lado, el impacto más inmediato se produjo sobre el ingreso de las personas que recibían una pensión asistencial del antiguo esquema, las cuales pasaron a

ser beneficiarias del PBS y sus ingresos por la pensión no contributiva se incrementaron de forma significativa (Eguiguren, 2013)[13](Ver: Gráfico 4).

Gráfico 4: Número de beneficiarios del PBS y APS

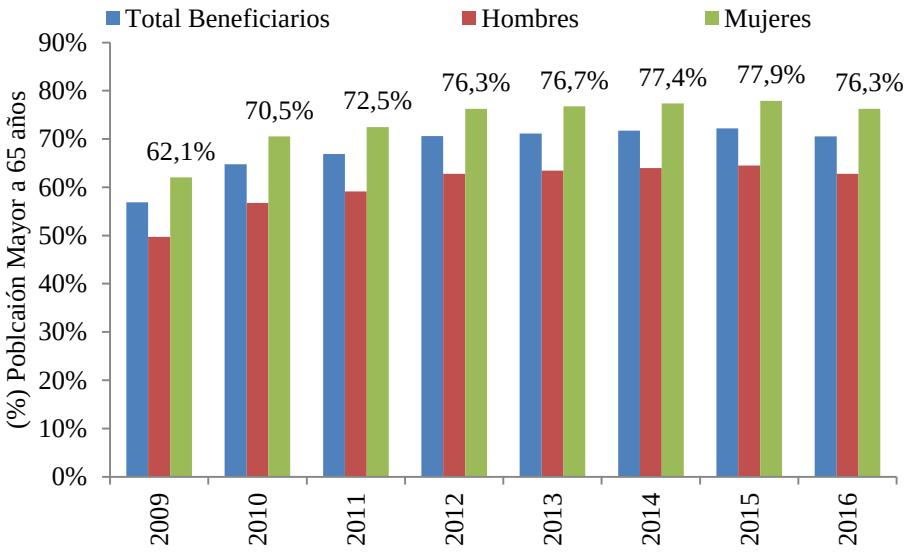


Fuente: Superintendencia de Pensiones, Chile.

Por otro lado, el aumento de la cobertura a través de PBS y APS permitió que un número importante de personas mayores de 65 años que no recibían pensión asistencial recibieran un ingreso de protección económica para la vejez. En especial esta reforma logró aumentar la cobertura y los beneficios otorgados a las mujeres chilenas debido a que disminuyó las brechas que hacían imposible para las mujeres de bajos ingresos obtener un ingreso para su vejez, en especial a través del APS[14]. De acuerdo con el Gráfico 5, la cobertura de PBS y APS para las mujeres paso de 62% a un 76% entre 2009 y 2016.

[13] El valor de la antigua pensión solidaria era 50% menor al valor de PBS.
[14] La naturaleza actuarial del régimen de capitalización individual, tanto en Chile como en los demás regímenes, incluido el colombiano, hacen que los beneficios otorgados por el sistema hacia las mujeres sean menores debido a que tienen menores ingresos, menor densidad de aportes cuando tienen hijos y una mayor longevidad.

Gráfico 5: Cobertura del pilar solidario en Chile (PBS+APS). 2009-2016



Fuente: Superintendencia de Pensiones, Chile y CELADE

Con respecto a los desafíos del actual esquema no contributivo de Chile, según Valdés (2007), aunque el actual diseño del pilar no contributivo puede presentar mejores incentivos al ahorro individual y al empleo formal que los programas anteriores (PASIS y PMG), existe el riesgo latente que el efecto ingreso, donde los individuos anticipan una mayores rentas futuras gracias al otorgamiento de un mayor PBS y APS, puede desincentivar el trabajo formal y la cotización de aportes a los pilares contributivos. Acuña (2015) señala que el actual arreglo institucional del pilar no contributivo, donde solo el 60% más pobre de la población puede recibir sus beneficios, también puede generar desincentivos para cotizar al sistema de pensiones debido a que los individuos pueden adulterar la información entregada en la medición de dicho puntaje de focalización de los beneficios de este pilar solidario. No obstante, estos efectos perversos deberían tener un impacto menor sobre los niveles de formalidad agregados, dado el incentivo positivo de vincular el monto de la pensión al ahorro acumulado en la etapa laboral activa.

Sin embargo, a pesar de los aciertos en el diseño de las reformas por aumentar la cobertura, el tema pensional ha cobrado relevancia en la sociedad chilena a lo largo del último año. Durante el transcurso del 2016 se han presentado varias movilizaciones ciudadanas en las principales ciudades de este país, con el objetivo de reclamar al gobierno

algunos cambios de fondo al actual sistema pensional[15]. Específicamente, cuando la dictadura militar de Pinochet introdujo el régimen de ahorro individual se planteó para los futuros pensionados una alta tasa de remplazo de su último salario (decreto de ley 3500 del 13 de noviembre de 1980), pero la realidad es que después de 30 años esas expectativas no se han cumplido y la gran parte de las personas jubiladas no reciben ni la tercera parte de su último salario. Una de las razones que pueden explicar la baja tasa de remplazo está asociada con el hecho de que la tasa de cotización es baja y no incluye cotizaciones de los empleadores.

Por todo lo anterior, sumado a un aumento en la expectativa de vida en la población mayor, el Gobierno en conjunto con una comisión de expertos está diseñando una nueva reforma, la cual contempla entre otras modificaciones aumentar en un 50% la tasa de cotización, es decir, llevarla de un 10% a un 15%. Esos 5 puntos porcentuales adicionales irán a cargo del empleador[16]. Igualmente, se está contemplado fortalecer la regulación de las administradoras de fondos de pensiones en los temas relacionados con las tarifas que cobran las AFPs por el manejo de los ahorros de sus afiliados. Los chilenos perciben que estas tarifas son muy costosas y han afectado en alrededor de un 20% del saldo final de sus ahorros. Por último, en esta reforma pensional el Gobierno de Bachelet está contemplando aumentar la cobertura del pilar solidario (PBS y APS), pasando de 60% a un 80% de la población más pobre. Estos ajustes en el pilar contributivo tienen como fin incrementar las tasas de reemplazo de los grupos de población de ingresos medios y altos.

Dentro de las otras propuestas planteadas por el gobierno y la Comisión Bravo esta la creación de una AFP estatal. En un principio esta propuesta fue planteada en el año 2008, y su finalidad era crear una AFP estatal para cubrir las zonas geográficas donde las AFP

[15] Una de estas manifestaciones se llevó a cabo el día 24 de julio de 2016. Ese día Michelle Bachelet anunció reformas para mejorar el sistema pensional en Chile, ver en: https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=38043

[16] Es importante a notar que el destino del 5% de demás de las cotizaciones todavía está en discusión en Chile. Por ahora, el Banco Central de Chile realizo un estudio, a petición del Ministerio de Hacienda, y encontró que lo más eficiente en términos económicos es que este 5% adicional de las cotizaciones vaya a las cuentas individuales y no a un mecanismo de ahorro con redistribución intrageneracional o a un sistema de reparto. Si el 5% adicional va a las cuentas individuales el monto de las pensiones subirían en 42%, y no se generarían aumento de la deuda pública como en el caso de ir a un sistema de reparto (Banco Central de Chile, 2017. Evaluación de los potenciales impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones).

privadas no tenían presencia. Esta propuesta no fue aprobada por el Congreso de Chile en el año 2008. Sin embargo, en el segundo mandato de Bachelet se ha revivido la idea de la creación de esta entidad. A diferencia de la propuesta del año 2008, la actual propuesta plantea que esta entidad, además de aumentar la cobertura hacia lugares geográficos que no son de interés prioritario para las oferta previsional privada, va a competir con las AFPs privadas en las mismas regiones donde éstas tienen presencia. Según el ministro de Hacienda de Chile, Rodrigo Valdés, la idea que hay detrás de la creación de esta AFP estatal es la generar competencia y otorgarle a las personas la posibilidad de elegir entre un operador público y uno privado. Aunque en estos momentos esta propuesta se encuentra en trámite en el Congreso de Chile, para el actual gobierno lo prioritario es poder sacar adelante las otras iniciativas propuestas por la Comisión Bravo, las cuales pueden llegar a tener un mayor impacto en las pensiones de los chilenos (aumento en la tasa de cotización, cambio en los parámetros de la edad de jubilación y aumentar la cobertura del pilar solidario al 80%).

Como conclusión, hay que resaltar que en el caso chileno, aunque los cambios introducidos en la reforma del 2008 implicaron un esfuerzo fiscal considerable (0.84% del PIB, anualmente), la integración de los pilares contributivo y no contributivo representa un gran avance, y puede servir como marco de referencia para varios países de Latinoamérica donde estos pilares no cuentan con mecanismos que busquen complementariedad entre pilares. Estos cambios han permitido aumentar la tasa de reemplazo de las pensiones del grupo de población de bajos ingresos a través de una transferencia no contributiva, y se espera que cualquier cambio contemplado en una nueva reforma pensional esté enfocada en complementar los logros de la reforma del 2008 a través de aumentar la tasa de reemplazo de los jubilados de los grupos de población de ingresos medios y altos.

1.5 Nueva Zelanda

El sistema pensional en Nueva Zelanda fue creado en 1898, año en el cual se establecen los primeros programas asistenciales para atender a las personas mayores en situación de pobreza. Desde sus inicios, la financiación de este esquema pensional se dio mediante

impuestos generales, y sus beneficios sólo se ofrecían a las personas mayores de 65 años que hubieran demostrado que sus ingresos semanales estaban por debajo de los niveles de pobreza. Este esquema fue transformado en el año 1977, año en el cual el gobierno decidió universalizar esos beneficios del sistema pensional para toda la población mayor de 62 años. A diferencia del sistema pensional mexicano y chileno, este sistema de pensiones se basa en un mecanismo de solidaridad puro, donde los beneficios que ofrece el sistema cubren solamente los supuestos de necesidad, y cualquier mejora en el monto de la pensión corresponde a la iniciativa privada de los individuos de ahorrar en los pilares contributivos voluntarios.

Dos décadas después de la universalización del sistema, en el año 1997, con la llegada al poder de la coalición política de los partidos Nacional y Primero Nueva Zelanda, se creó una Comisión Pensional que propuso unos cambios al esquema pensional. Uno de los aspectos a resolver por la Comisión fue precisamente que, a partir de la universalización de los beneficios, su monto experimentó una caída de 22 puntos porcentuales entre 1977 y 1997 (lo que implicó pasar del 80% del ingreso promedio al 62%, respectivamente). Este hecho, sumado al aumento de la expectativa de vida, generó preocupaciones entre la ciudadanía sobre la viabilidad del sistema y sobre los mecanismos que se deberían incorporar para fomentar el ahorro privado para la vejez.

Uno de los grandes problemas de los sistemas solidarios de pensiones, como es el caso del sistema pensional neozelandés, está relacionado con el hecho de que la cobertura universal de sus beneficios puede generar desincentivos para que las personas ahorren para su vejez. En este aspecto, según datos de Preston (1997) y St. John y Willmore (2001), el porcentaje de personas que ahorraban para su vejez en Nueva Zelanda era bastante bajo (19% de la fuerza laboral) y, por esta razón, la Comisión propuso cambiar el esquema de solidaridad por un esquema de capitalización individual. Esta propuesta fue presentada y llevada a un referendo, en cual el 92% del electorado votó por la no aceptación de la propuesta sugerida por dicha comisión. Las razones que explican la falta de aceptación de las propuestas están estrechamente relacionadas con el hecho de que los neozelandeses creen que, aunque los beneficios pensionales cayeron en 20 años, este esquema pensional es justo y equitativo.

En el año 2001, el gobierno de Helen Clark decidió incorporar un pilar contributivo voluntario al esquema pensional, en el cual los individuos podrían hacer contribuciones voluntarias, y los cotizantes de este esquema tendrían unas deducciones de impuestos. Aunque esta iniciativa incorporó los incentivos para el ahorro privado para la vejez, el número de los afiliados a este programa fue bastante bajo. Por esta razón, este esquema pensional fue reemplazado en el 2007 por actual esquema de pensiones, conocido como "Kiwisaver".

1.5.1 La Reforma de 2007 y los dos pilares del Kiwisaver

El "Kiwisaver" se conforma por dos pilares y tiene una cobertura universal para todas las personas mayores de 65 años; se financia a través de impuestos generales y mediante un sistema de ahorro voluntario. Este esquema pensional tiene como principal premisa el pago de una pensión por parte del gobierno para todos los ciudadanos neozelandeses de 65 años o más. Actualmente, el valor de dicha pensión depende del estado civil de la persona, y esta puede llegar a alcanzar un valor de U$18.500 anuales para las personas solteras o de U$14.500 por los jubilados casados[17]. Esta pensión hace parte del pilar uno del sistema general de pensiones de Nueva Zelanda.

El segundo pilar complementa los beneficios ofrecidos por el primer pilar a través de un régimen contributivo "semi-voluntario". Las personas mayores de 18 años se afilian a un fondo privado, y una vez afiliados el Estado les gira por única vez a su cuenta individual un subsidio de U$1.000. Cuando las personas entran al mercado laboral, éstas escogen el porcentaje de la contribución mensual que quieren realizar a este sistema. Aunque es obligatorio contribuir, el trabajador puede decidir voluntariamente el porcentaje de su cotización a pensiones, en un rango entre el 3% y el 8% del salario, donde la contribución del empleador es una tasa única del 2%. Los empleadores pueden deducir de impuestos los montos de las contribuciones que han girado.

[17] El valor de la línea de pobreza en Nueva Zelanda es calculado como el 60% del valor de la mediana del ingreso disponible después de deducir los costos de la vivienda (para el 2015 este valor fue de $26.300). Por lo tanto, el valor de la línea de pobreza para el 2015 fue de $15.789, lo cual quiere decir que el valor de la pensión solidaria en Nueva Zelanda está un 17% por encima de la línea de pobreza.

Por otro lado, para fomentar la participación y el ahorro en este sistema, el Estado realiza una contribución periódica de U$40 dólares al año, el cual es utilizado para cubrir el costo de las comisiones de administración que cobran los fondos privados. Igualmente, con el objetivo de dotar de una mayor flexibilidad al sistema, en este esquema se permite la interrupción de las aportaciones mediante el mecanismo de "*contribution holidays*", el cual puede solicitarse por un número ilimitado de veces. Otro de los beneficios que ofrece este esquema es que todas las personas que aportan a este régimen pueden retirar una parte de sus ahorros para el pago de la cuota inicial cuando realizan por primera vez la compra de una vivienda.

Por último, cuando los afiliados alcanzan la edad de jubilación de 65 años, en este sistema los fondos de pensiones giran los recursos ahorrados a los beneficiarios para que estos posteriormente adquieran una renta vitalicia a través de una empresa de seguros, la cual le garantiza al afiliado, a través de una póliza, una pensión hasta el día de su muerte[18].

1.5.2 Ventajas y desventajas del Kiwisaver

Cuando se hace un barrido de ventajas y desventajas del Kiwisaver, es importante destacar que las tasas de ahorro para la vejez se han venido incrementando en Nueva Zelanda (OECD, 2011). Aunque una de las razones del aumento de esta tasa se puede explicar por los beneficios que ofrece el programa, según la OECD (2011) este aumento en la cobertura se puede explicar principalmente por la sencillez del diseño de este sistema, y esto facilita que las personas puedan entender la oferta de la pensión, el acceso y la elección del programa de ahorro para su vejez. Cuando las personas se enfrentan a esquemas de ahorros que no son sencillos de entender y donde hay varias alternativas de beneficios, se pueden generar incentivos para que las decisiones de ahorro de los usuarios se dilaten cuando enfrentan a alternativas difíciles de comprender (Iyengar y Lepper, 2000). Por otro lado, una de las grandes ventajas de Kiwisaver fue que logró mantener su filosofía de

[18] En Nueva Zelanda los recursos ahorrados en el Kiwisaver solo se pueden utilizar para complementar la pensión solidaria que otorga el gobierno a todas las personas. Sin embargo, en el único caso donde los individuos pueden se puede utilizar estos recursos de diferente manera es cuando necesitan financiar los costos en salud de enfermedades como cáncer.

solidaridad y de equidad intergeneracional de los beneficios que se otorgan en el sistema pensional neozelandés.

Con respecto a las desventajas, según Guest (2013) mantener el régimen solidario además de los subsidios del Kiwisaver han generado un aumento del gasto público, donde hoy en día el gasto pensional representa el 4% del PIB de Nueva Zelanda. Aunque este gasto en pensiones es muy parecido al promedio del gasto de pensiones de los países de la OECD, vale la pena señalar que el diseño de este sistema el gasto público es mucho más eficiente, equitativo y con un mayor alcance de cobertura que otros sistemas pensionales cuyo gasto como porcentaje del PIB es similar al de Nueva Zelanda. No obstante, el aumento de este gasto social en los últimos años ha centrado el debate público y el partido conservador (Partido Nacional de Nueva Zelanda) quiere convertir el esquema Kiwisaver en un régimen de ahorro individual como el de Chile.

1.6 Sudáfrica

El sistema de seguridad social en Sudáfrica se instituyó en el año 1928 a través de la adopción de un modelo de solidaridad puro. En un principio este esquema de seguridad otorgaba un subsidio para la vejez solamente para los ciudadanos blancos y mestizos. En 1944 este subsidio se universalizó para todas las razas. Sin embargo, uno de los grandes problemas que presentaba este esquema de protección para la vejez era que, a pesar de la universalización de su cobertura, el esquema era inequitativo debido a que en promedio el subsidio para los blancos era 7,5 veces superior al ofrecido a la población afro (Makino, 2004).

Con la caída del Apartheid y con la llegada de la democracia en 1994, el Gobierno de Nelson Mandela eliminó las inequidades raciales en el sistema pensional, y logró la consolidación de las garantías constitucionales al derecho a una pensión digna y a la asistencia social para todas las personas independiente de su raza. Bajo este principio, se creó toda la institucionalidad del sistema solidario, incluyendo la Agencia Sudafricana de la

Seguridad Social (South African Social Security), para asegurar el acceso igualitario a las prestaciones de la seguridad social de todos los residentes en el país (Jehoma, 2010).

1.6.1 La universalidad de la cobertura en Sudáfrica

En Sudáfrica, la seguridad social comprende a todos los programas sociales que tienen como objetivo cubrir a las personas más vulnerables de la sociedad sudafricana: niños, discapacitados, veteranos de guerra y las personas mayores. Específicamente, las ayudas para las personas mayores son subsidios que logran asegurar que el nivel de vida de los individuos no caiga por debajo de un nivel dado de ingresos (Department of Social Development, 2008). Este subsidio es de US$125 mensuales, lo que equivale a un monto cercano al 65% del salario mínimo de Sudáfrica[19]. Al ser de naturaleza no contributiva, estas pensiones se financian con cargo a los ingresos generales del Gobierno, y se otorga en forma de transferencias monetarias mensuales a los beneficiarios[20]. Los pagos de estas pensiones son realizados por medio de transferencias a las cuentas bancarias o de pagos en efectivo a los beneficiarios en centros de pago distribuidos por todo el país.

Igualmente, en Sudáfrica existe un sistema de pensiones contributivo, el cual fue creado a través del *Pension Funds Act* No.24 de 1956. Hasta hace poco los trabajadores podían escoger voluntariamente si realizaban cotizaciones en este pilar contributivo. Aunque suplía deficiencias importantes del sistema general de pensiones, este esquema contributivo (de carácter privado) se caracterizaba por una baja cobertura. Según datos de Barrientos y Lloyd-Sherlock (2011), para el año 2011 sólo el 28% de las personas en edad de trabajar cotizaban en el sistema de ahorro voluntario para la vejez. Una de las razones que pueden explicar esta baja cobertura está relacionada con la falta de educación financiera, en especial en lo concerniente a temas de ahorro para la vejez (Hu y Stewart, 2009). Según datos de Hu y Stewart (2009) y Masilena (2005) sobre hábitos de ahorro en Sudáfrica, para los hogares más pobres de este país la principal prioridad para ahorrar está relacionada con el hecho de buscar un seguro para cubrirse ante emergencias y para posibles gastos

[19] La línea de pobreza para Suráfrica es US$1.9 diarios (US$57 mensuales). Por lo anterior, el valor de la pensión social es el 219% de la línea de pobreza.
[20] Estos subsidios se conocen como el State Old Age Pensions (SOAP)

funerarios. El ahorro para los gastos de la vejez estuvo clasificado como octavo en nivel de importancia dentro de las prioridades de ahorro de los hogares más pobres.

En este sentido, en los últimos años el gobierno ha tomado medidas para promover la cobertura de todos los trabajadores a pensiones contributivas, a través de programas de educación financiera (Jehoma, 2010). Dentro de estas medidas se puede señalar el *Financial Sector Code* de 2013, el cual obliga a todos los fondos de pensiones e instituciones financieras en Sudáfrica a invertir el 0.2% de sus utilidades después de impuestos en programas relacionados con educación financiera, y entre ellos programas que fomenten el ahorro para la vejez (OECD, 2014).

Los dos países en desarrollo con los programas de pensiones no contributivas más grandes son Brasil (países que no analizaremos en este capítulo)[21] y Sudáfrica, que cuentan con *Previdencia Social* y *State Old Age Pensions Program*, respectivamente, programas ambos que han sido ampliamente evaluados en la literatura especializada (Deaton y Case, 1998). Los esquemas de pensiones no contributivas de carácter universal, como el de Sudáfrica, han sido elogiados por su capacidad para proporcionar un ingreso en la vejez y mantener a su vez una cobertura de la totalidad de la población, con impactos positivos en términos de reducción de la pobreza (Case y Deaton, 1998). En este sentido, según Jehoma (2010) y Aguila *et al* (2013), el sistema de pensiones solidarias que fue implementado en Sudáfrica ha representado a nivel mundial uno de los mecanismos más directos y eficaces para combatir la pobreza en la población mayor.

1.7 Comparación monto, cobertura y financiamiento de las pensiones no contributivas de los cuatro estudios de caso

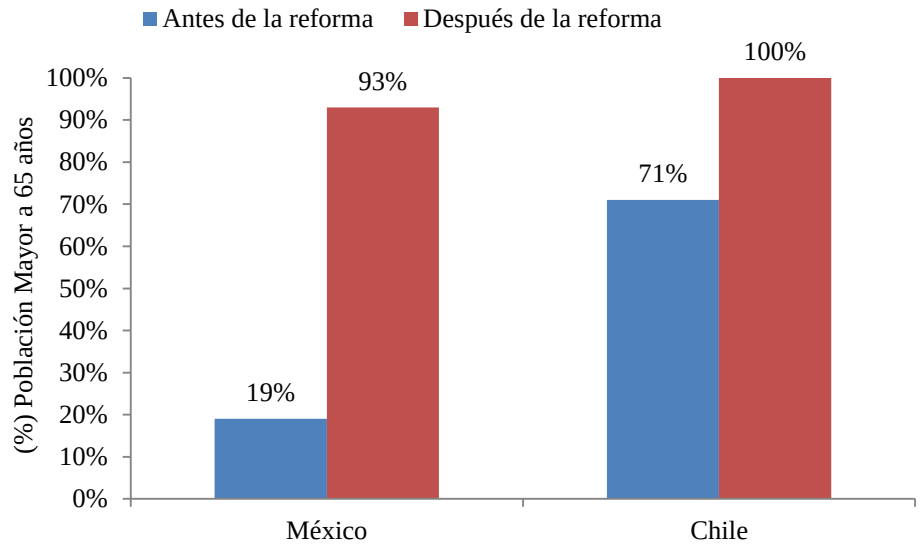
El objetivo de esta sección es discutir las lecciones que deja la revisión de estas cuatro experiencias internacionales en términos de desempeño del sistema pensional bajo los criterios de cobertura, monto de los beneficios y sostenibilidad financiera.

[21] Previdencia Social fue creado en el año 1995 y hoy en día tiene una cobertura de 85% del total de población mayor de 65 años y su costo anual como porcentaje del PIB es del 2%.

Con respecto a los casos México y Chile, que adoptaron el modelo alemán como base para estructurar su sistema pensional, la evolución de cada uno de estos sistemas hacia un modelo pensional multipilar ha sido bien diferente. Básicamente, desde el principio ambos países tenían sistemas contributivos de baja cobertura, y con el fin de aumentar la cobertura empezaron a incluirle al sistema pensional un pilar no contributivo, pero en su diseño y acoplamiento a los demás pilares del sistema no adoptaron la misma modalidad. En cuanto a México, la expansión de la cobertura se dio en forma autónoma y sin articulación alguna con al esquema de pensiones contributivas, mientras que en el caso de Chile el programa no contributivo fue diseñado de tal forma que se complementara con el pilar contributivo y las prestaciones fueran calculadas de forma gradual, para evitar incentivos perversos sobre el mercado laboral.

En ambos países el proceso de selección de los beneficiarios de los programas no contributivos se concentró en la ampliación de la cobertura, pero por medio de diferentes métodos de identificación y focalización. En el caso de México la focalización se estableció para toda la población que no accedía a los beneficios de los programas contributivos, mientras que en Chile se estableció como método de focalización las personas mayores que pertenecieran al 60% más pobre de la población adulta mayor y que no tuviera acceso a la pensión mínima. Es evidente, de acuerdo con el Gráfico 6, que en términos de cobertura estos dos países lograron grandes avances en la universalización del sistema pensional. Ahora bien, con relación al criterio de suficiencia del valor del subsidio, en Chile el monto que se le asigna a cada beneficiario del sistema no contributivo está por encima del valor de la línea de pobreza. En cambio, en México el valor de los beneficios no alcanza a llegar al 50% de la línea de pobreza monetaria.

Gráfico 6: Cambio en la cobertura de pensiones en México y Chile (Pilar contributivo + Pilar no contributivo; antes y después)



Fuente: Rofman, Apella y Vezza E. (2013)

Por el lado del esfuerzo financiero exigido tanto para el caso Chile como de México este es menos del 1% del PIB, siendo Chile el país que más gasta en estos tipos de programas. Sin embargo, en el caso de México, hay que adicionar el gasto en los programas de los gobiernos territoriales, no coordinados con el programa central, además de los costos que asume el Estado para el marchitamiento del esquema de reparto de los trabajadores del pilar contributivo en el sector público.

Por otra parte, en los casos de Nueva Zelanda y Sudáfrica, que comenzaron por la implementación del modelo danés, en términos de cobertura sus modelos pensionales son de carácter universal. Con respecto a la suficiencia de los beneficios de las pensiones sociales, tanto en Nueva Zelanda como en Sudáfrica el valor de los beneficios se asocia más al de un esquema de sustitución de ingresos que a uno de reducción de pobreza. El esfuerzo financiero exigido en cada uno de estos países presenta un alto grado de heterogeneidad debido a que el valor con el que se fijan los beneficios afecta de manera inmediata el costo total del programa. Mientras que el gasto en el pilar no contributivo en Sudáfrica es menor a 0.7% del PIB, estas cifras contrastan fuertemente con los recursos fiscales que son utilizados para el fondeo de las pensiones solidarias en Nueva Zelanda

(3.87% del PIB), un nivel muy similar al que destina Colombia desde su presupuesto general para financiar anualmente el déficit del Régimen de Prima Media (3,8% en 2015[22]). Sin embargo, aunque el costo fiscal en Nueva Zelanda es bastante alto, este subsidio no es regresivo y tiene un carácter universal, muy diferente al impacto que tiene el sistema pensional en Colombia, caracterizado por una cobertura pensional muy limitada y la oferta de unos beneficios generosos al segmento más rico de la población.

Adaptando estas conclusiones al caso colombiano, cuyo sistema pensional se construyó a partir de un esquema contributivo, se puede observar cómo la brecha en la cobertura de este sistema se ha venido cerrando a través de programas no contributivos, como es el caso de Colombia Mayor (ver Capítulo 2). No obstante, este programa actúa de manera autónoma y sin articulación alguna con al esquema de pensiones contributivas, hecho que puede tener repercusiones importantes sobre los niveles de informalidad en el mercado laboral. Igualmente, la suficiencia de monto del beneficio que se ha otorgado en Colombia en el pilar no contributivo está muy por debajo de los valores necesarios para cubrir unos mínimos vitales en Colombia, aspecto similar al presentado en México. Para Colombia sería interesante absorber la experiencia de Chile en la creación de su pilar no contributivo, el cual al estar articulado con los demás pilares del sistema pensional ha favorecido los aumentos en la cobertura y en la suficiencia de beneficio monetario para los chilenos. Aunque los orígenes del modelo chileno difieren mucho de los inicios del modelo danés adoptado por Sudáfrica y Nueva Zelanda, la articulación del pilar no contributivo con los sistemas contributivos en Chile muestra que estas articulaciones también se pueden realizar desde modelos que nacieron a partir del modelo contributivo alemán.

En la Tabla 1 se pueden observar el monto, la cobertura y el costo fiscal que tienen las pensiones no contributivas en los cuatro países estudiados, donde además se incluyó información de Colombia para contrastar su pilar no contributivo con los cuatro casos estudiados. Por lo general, el gasto de las pensiones no contributivas es financiado con recursos del presupuesto público, por lo que llama la atención una característica única del

[22] De acuerdo con cifras citadas por Bosch *et al.* (2015) del Ministerio de Hacienda, para el año 2015 los egresos del RPM (Colpensiones, FOPEP, FF.AA., y Magisterio) representaron cerca del 5.3% del PIB, y los ingresos por contribuciones del RPM para este año fueron algo más de 1.5% PIB, lo que representó un déficit de 3.8% PIB.

esquema colombiano, en donde el financiamiento del programa No Contributivo proviene del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), fondo que obtiene sus recursos de un impuesto sobre la nómina que aumenta en forma progresiva desde 1% del salario para los trabajadores que ganan más de 4 SMMLV hasta 2% para los que ganan más de 20 SMMLV. Según Villar et al. (2014), este esquema de financiamiento del pilar no contributivo en Colombia puede generar un círculo vicioso al estimular informalidad debido a que puede generar sobrecostos a la nómina y considerarse este aporte como un impuesto puro. Quizás este es uno de los grandes desafíos que tiene hoy en día el país: lograr buscar los mecanismos para financiar los beneficios no contributivos sin generar grandes distorsiones en los sistemas de aportes obligatorios.

Tabla 1: Cuadro comparativo de experiencias internacionales del pilar no contributivo

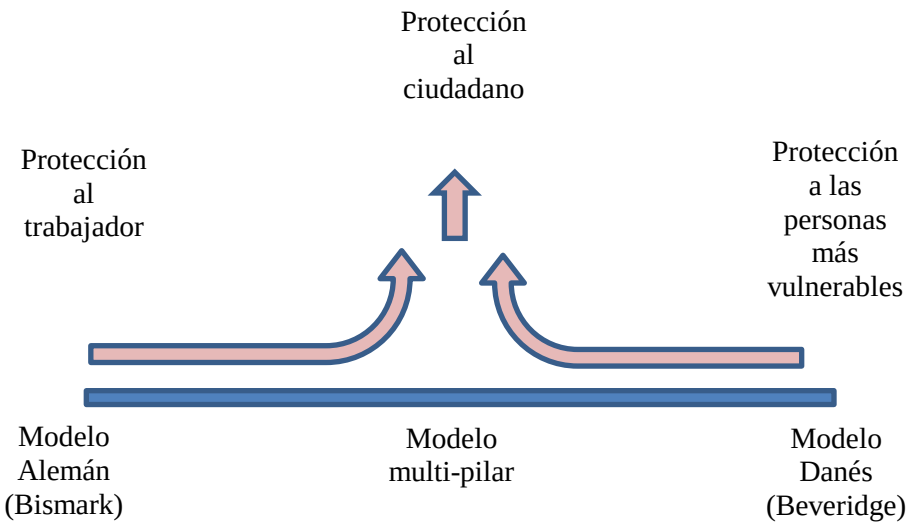
País	Programa	Requisitos	Edad	Monto			Cobert.	Costo	Origen de los Fondos
				USD mes	% Salario Mínimo	% Línea de pb		% PIB	
Chile	Pensión Básica Solidaria	Pertenecer al 60% más pobre de la población. Residencia de 20 años	65	$ 136	37.50%	125%	55%	0.50%	P. Público
	Aporte Prevision al Solidario	Pensión sea menor a US$ 500 mensuales	65	$98,01	27.00%		55%	0.34%	P. Público
Colombia	Programa Colombia Mayor	Pertenecer a los niveles 1 y 2 del SISBEN	3 años menos que edad de pensión del SGP	$ 20	8.70%	25%	26%	0.13%	P. Público y cotizantes
México	Pensión Universal "65 y más"	No recibir beneficios de un programa contributivo	65	$ 30.96	29%	45%	73%	0.20%	P. Público
	Estatal	No recibir beneficios de un programa contributivo	60-70	$43-117	9%-45%		18%	0,02% (promedio del PIB de cada Estado Federal)	P. Público
	Distrito Federal	No recibir beneficios de un programa contributivo	65	$ 73.00	50%		18%	0,03% (PIB DF)	P. Público
Nueva Zelanda	Super-Annuation	Universal y 10 años de residencia	65	$ 1,263	48%	157%	97%	3.87%	P. Público
Sudáfrica	Older Persons Grant	Universal	60	$ 125	61%	133%	100%	1.15%	P. Público

Fuente: FIAP, 2015. : Elaboración de los autores basada en HelpAge International (2015), Pension Watch (2015) y cálculos propios.

1.8 Conclusiones

Como se ha observado a lo largo del presente capítulo, en el mundo se pueden distinguir dos caminos diferenciados en la construcción de sistemas de seguridad social para la protección de la vejez: el Corporativista alemán, basado en las contribuciones de los trabajadores formales, y el Solidario Puro danés, que ofrece protección a la población más vulnerable a partir del presupuesto general del Estado. Sin embargo, a pesar del enfoque diferenciador de ambos tipos de sistemas, se puede observar cómo a lo largo de la evolución histórica de los sistemas pensionales más han ido convergiendo a un diseño general multipilar, que le apunta a la complementariedad entre diferentes tipos de esquemas para suplir los diversos objetivos de la seguridad social y la protección a la vejez (Gráfico 7). Así, mientras los sistemas solidarios han avanzado en la consolidación de un esquema contributivo que permita incentivar el ahorro y garantizar mayores ingresos en la vejez para la población que tuvo mayor capacidad económica durante su vida laboral, los países con esquemas contributivos tipo Corporativo han venido esforzándose por implementar programas no contributivos, que le den herramientas al sistema de seguridad social para extender su cobertura por fuera de la fuerza laboral formal, en particular a los más pobres.

Gráfico 7: Esquemas para la protección económica para la vejez



Fuente: elaboración propia. Fedesarrollo

Las dificultades a las que se enfrentan las reformas en ambos casos son bien diferentes. Por un lado, los países que intentan expandir la cobertura del esquema corporativo con programas no contributivos deben primero que todo garantizar que estas iniciativas sean financiadas con una fuente de recursos estable, que no dependa por ejemplo de las fluctuaciones en el ingreso de rentas por materias primas. El segundo gran aspecto a solucionar es el de asegurar que el diseño del sistema no contributivo cuente con los incentivos apropiados para no afectar la cultura de ahorro y cotizaciones pensionales, lo que se traduce en la existencia de un mecanismo de transición que premie la mayor disciplina en las contribuciones de los trabajadores a través del nivel y monto de las prestaciones en la etapa pasiva. En este sentido, mientras Chile ha solucionado de manera relativamente exitosa el tema de la integración entre sistemas, México sufre de falta de complementariedad y doble contabilidad entre los programas contributivos de nivel estatal y provincial, así como entre estos y el sistema contributivo, dado que no hay mecanismos de interacción entre las contribuciones pensionales y los beneficios de los programas solidarios.

Finalmente, por el lado de la transición desde un esquema solidario puro, en países en los que se ha superado el tema de la cobertura y se busca elevar el nivel de prestaciones sociales otorgadas por el sistema a partir de la inclusión de un esquema de cuentas individuales de ahorro, el gran reto es el de generar y fortalecer una cultura de ahorro para la vejez. La experiencia de Suráfrica y Nueva Zelanda muestra cómo los resultados y el éxito de esquemas voluntarios y semi-voluntarios de ahorro individual dependen en gran medida de la sencillez en su diseño y de la facilidad que ofrece el sistema para que los usuarios tomen decisiones entre el consumo presente y el ahorro y consumo futuros. En las experiencias en ambos países se ha resaltado la importancia de la educación financiera a la población para que entiendan los costos, beneficios y opciones con las que cuentan en el sistema pensional, un aspecto que se vuelve crucial en cualquier política de ahorro y seguridad social en Colombia, como es el caso de la ampliación y profundización del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Capítulo 2: Los costos sociales y económicos de mantener las bajas tasas de cobertura pensional asociadas al régimen pensional actual en Colombia

2.1 Introducción

Como se mencionó en el capítulo introductorio, en Colombia la cobertura del sistema pensional es bastante baja. Si bien el número total de pensionados representa un 31% de la población en edad de pensionarse (OECD, 2015), esa cifra subestimando el problema de baja cobertura en la medida en que un grupo no depreciable de pensionados está en edades inferiores y existen beneficiarios de varias pensiones[23]. Una mejor medición de la cobertura es la que puede hacerse a partir de encuestas de hogares, que establecen de manera directa el porcentaje de personas mayores que recibe una pensión (o varias). Específicamente, la Gran Encuesta Integrada de Hogares elaborada por el DANE muestra que en 2015, menos de uno de cada cuatro adultos mayores de 60 años recibió un ingreso pensional en Colombia del pilar contributivo (24,4%).

Es claro en cualquier caso que los indicadores del sistema pensional sitúan a Colombia como uno de los países con menor cobertura en América Latina, solo superando a países relativamente jóvenes como Honduras, Guatemala o El Salvador (Bosh *et al*, 2013). Desde su origen, el Sistema General de Pensiones ha tenido serias dificultades para incluir y ofrecer una alta cobertura pensional a sus adultos mayores. Al igual que en la mayoría de los países de Latinoamérica, el sistema pensional colombiano está concebido a partir del modelo alemán, o sea es un sistema basado en contribuciones derivadas de los ingresos del trabajo formal. Por esto, en un escenario donde existe una alta tasa de informalidad en el mercado laboral, se hace imposible que un sistema pensional basado en contribuciones a los salarios formales pueda proporcionar una cobertura adecuada. Según cálculos de Villar *et al.* (2015), en Colombia sólo el 35% de trabajadores está cotizando para pensiones y,

[23] La sobreestimación de la cobertura bruta se puede dar principalmente por dos razones, ya sea porque se está incluyendo la población jubilada que no ha alcanzado la edad de pensión, perteneciente a regímenes especiales o a pensiones por invalidez, o porque se pueden estar generando doble contabilidad de personas que reciben múltiples pensiones, como es el caso de la pensión del cónyuge.

aunque la reforma tributaria del 2012 (Ley 1607/2012) tuvo un impacto positivo para la formalización, la informalidad laboral sigue siendo muy alta y absorbiendo cerca de la mitad de la fuerza laboral del país (Villar y Fernández, 2016).

Pero lo más preocupante es que las proyecciones muestran que este problema estructural de reducida cobertura puede empeorar en el mediano y largo plazo. Según proyecciones realizadas por Bosh *et al.* (2015), de mantenerse la alta informalidad en el mercado laboral y con los parámetros del actual sistema pensional colombiano, se espera que para 2050 solo el 17% de los adultos de 60 años y más tengan una pensión contributiva, dejando alrededor de 12 millones de colombianos sin pensión contributiva. Resultados en esa misma dirección son presentados en los estudios de Fedesarrollo y Saldarriaga Concha (2015), y Vaca (2013).

No hay duda que la caída en la cobertura del sistema conllevará un aumento en los niveles de pobreza en el país, concentrados en las personas mayores. El hecho de que la población colombiana se encuentra en medio de un proceso de envejecimiento, y de que el país sea de los pocos países de América Latina en donde el índice de pobreza de la población mayor es significativamente superior al de la población general – 44,7% vs. 19,3 de América Latina% (OECD, 2015)[24]- resalta la urgencia de medidas de política pública que mejoren la perspectiva de la protección económica a la vejez en Colombia.

Como respuesta a esta situación, con la finalidad de atender a la población de adultos mayores por fuera del mercado formal y en situación de vulnerabilidad económica, el Estado colombiano ha diseñado un programa no contributivo que le otorga un subsidio monetario no atado a las contribuciones sociales a la población adulta mayor en situación de pobreza (aquellas personas en Sisben 1 y 2) a través del Programa Colombia Mayor. Este tipo de programas de ayudas ha sido utilizado en distintos países como una de las estrategias para combatir la condición de pobreza en los adultos mayores sin cobertura de seguridad social contributiva. A corte de agosto de 2016, Colombia Mayor tiene una cobertura de 1,4 millones de beneficiarios, que representan 44% de la población mayor en

[24] Es importante aclarar que para comparar las cifras de pobreza entre países, el nivel de pobreza es medido con estándares internacionales de PPP 2.5 USD diarios (2010) y no con la metodología de pobreza monetaria del DANE.

Colombia, y un costo del 0,12% del PIB. Una de las características distintivas de este programa, con respecto a programas de este tipo adoptados en otros países, está relacionado con su esquema de financiamiento. El programa Colombia Mayor recibe la mayor parte de sus recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, el cual a su vez se financia a través de una sobretasa a las contribuciones a pensiones de los trabajadores formales. Según estimaciones de Bosh *et al.* (2015) si este programa sigue manteniendo su nivel de cobertura (1.4 millones de personas) los recursos de este fondo solo alcanzarían hasta el año 2020 y, a partir de ese año, el Estado tendría que financiarlo plenamente con recursos del presupuesto[25]. En la situación actual, sin embargo, el financiamiento parcial del programa mediante una sobretasa a las contribuciones pensionales se constituye en un impuesto sobre la nómina, que refuerza los incentivos a la informalidad laboral y posiblemente reduce la eficacia del sistema pensional contributivo, generando un círculo vicioso (Villar, Forero y Becerra, 2015).

Existe un relativo consenso en la literatura en el sentido que los cambios que conllevan la transición demográfica y el envejecimiento de la población implican que los Estados deben enfocar gradualmente la atención de políticas y programas contra la pobreza en los grupos de mayor edad[26]. A pesar de esto, y teniendo en cuenta la importancia de la política pública dirigida a la población mayor para reducir la pobreza y como política redistributiva, al día de hoy, el país no cuenta con un estimativo de cuál sería el costo fiscal que deberá pagar el país en un futuro para poder evitar –mediante programas no contributivos tipo Colombia Mayor- un empeoramiento de los niveles de pobreza de la población mayor.

[25] De acuerdo con información suministrada por Colpensiones, el saldo al mes de octubre del 2016 del portafolio del Fondo de Solidaridad era de 1.5 billones, y de mantenerse los mismos niveles de cobertura de Colombia mayor y el monto promedio de sus beneficios, estos recursos alcanzarían solamente hasta 2018. Sin embargo, es importante aclarar que el Estado colombiano le debe al Fondo de Solidaridad alrededor de unos 1.4 billones, monto que sumado a los recursos de los contribuyentes llevan al Fondo de Solidaridad a alcanzar al año 2020.

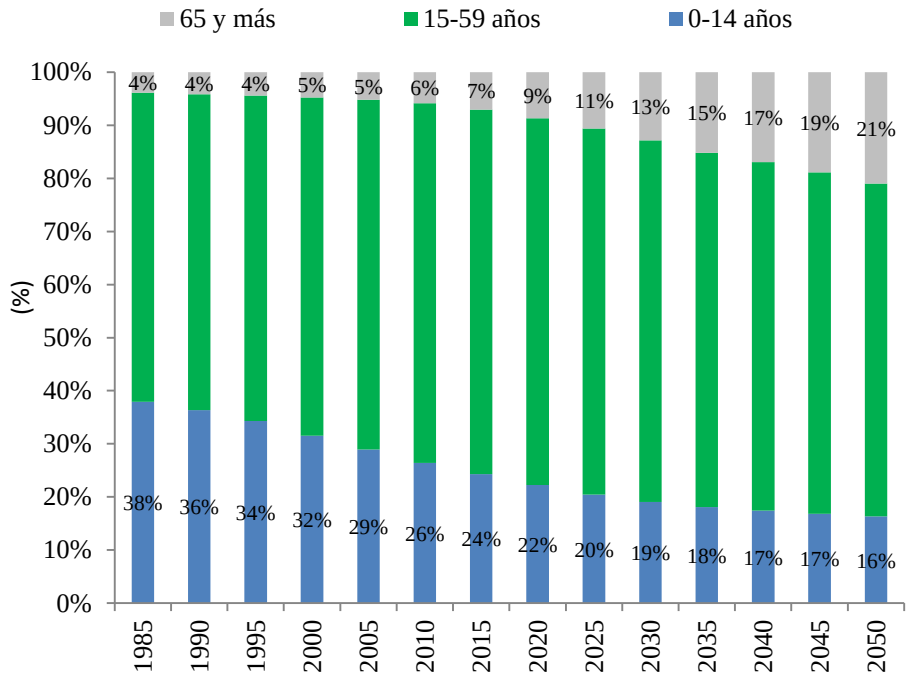
[26] De acuerdo con Paz et al. (2004), en los países donde la cobertura pensional es baja, como en los países Latinoamericanos, el riesgo de caer en la pobreza y no poder salir de ella es más alto en el grupo de los adultos mayores que en los otros grupos poblacionales. Igualmente, estos autores argumentan que los ingresos laborales potenciales de las personas mayores son comparativamente más bajos e inestables que el de las personas más jóvenes. Por otro lado, Paz et al. (2004) y Engelhardt y Gruber (2004) argumentan que las personas mayores que no tienen cobertura de seguridad social, son más vulnerables a caer en escenarios de pobreza ante un choque de salud o un evento económico desfavorable.

Por estas razones, el objetivo de este capítulo será estimar los costos futuros contingentes para el país de atender a la población mayor en situación de pobreza, en un escenario en el que no se implementen reformas sustanciales al sistema pensional actual del país. En particular, se responderán las preguntas: de continuar con el *status quo* del sistema pensional actual, ¿cuál va a ser la magnitud de la población colombiana mayor de 65 años hacia mediados del presente siglo y qué porcentaje de ella no contará con una pensión? ¿Cómo la baja cobertura del actual sistema pensional colombiano puede incidir sobre los niveles de pobreza en el país? ¿Cómo y en cuánto tendrán que incrementarse la cobertura de los programas de asistencia social -tipo Colombia Mayor- para atender a esa población mayor en situación de pobreza que no tiene acceso a una pensión? ¿Cuál sería el costo fiscal para el Estado de expandir estos programas asistenciales?

2.2 Envejecimiento y pobreza en Colombia

Colombia no es ajena a las tendencias globales de cambios demográficos y envejecimiento de la población. Este proceso se ha reflejado en una acelerada reducción de la tasa global de fecundidad y un incremento de la esperanza de vida al nacer. Una de las características más importantes de este cambio demográfico se manifiesta en la transformación de los pesos relativos y el número absoluto de los distintos grupos etarios, en particular en el segmento de las personas adultas mayores. Como se puede observar en el Gráfico 8, basado en datos de la CELADE (2016), el porcentaje de adultos de 65 años o más sobre el total de la población se va a prácticamente triplicar en el periodo 2015-2050, pasando de 7% a 21% del total (Gráfico 8).

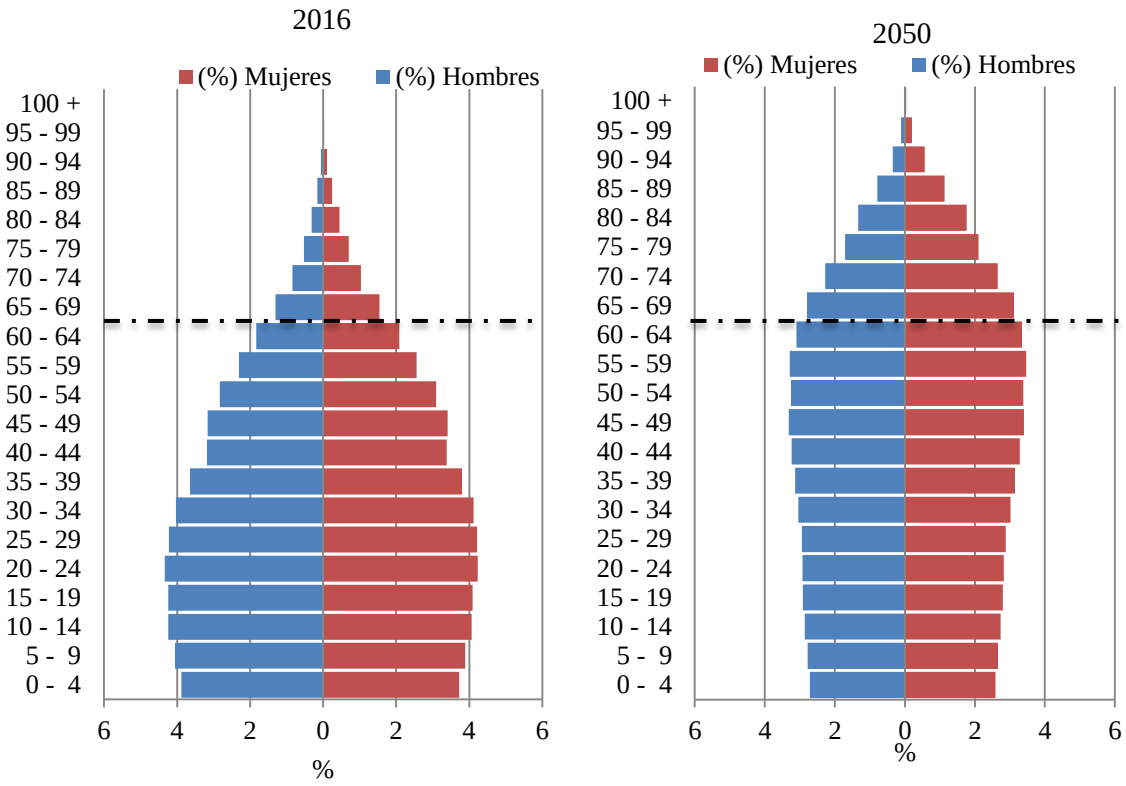
Gráfico 8: Pronósticos estructura poblacional de Colombia (1985-2050)



Fuente: Celade (2106)

Los efectos de menores tasas de fecundidad y una mayor esperanza de vida alterarán la composición piramidal de la población en Colombia, donde en la actualidad el 69% de la población, alrededor de 33 millones de personas, está en edad laboral (15–64 años). De esta forma, entre 2016 y 2050 habrá una reducción en el número de personas de 15 años o menores. Sin embargo, la generación más numerosa, nacida en los años 60, 70 y 80 del siglo pasado, entrará a edad de jubilación en la década 2040-2050 (Gráfico 9).

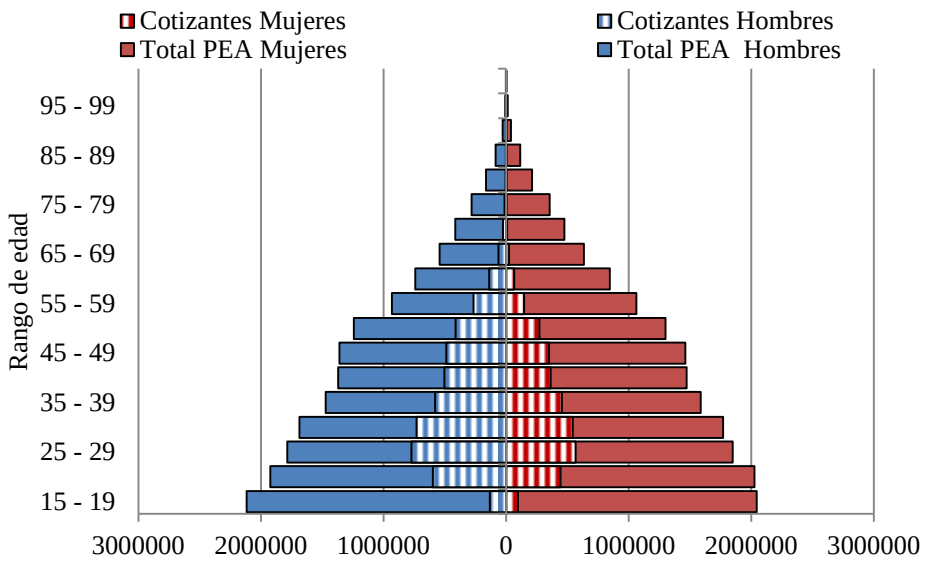
Gráfico 9: Pirámide poblacional en Colombia (2016 y 2050)



Fuente: Celade (2106). Cálculos, Fedesarrollo

Al observar esta gráfica, es evidente que el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población plantean un desafío socioeconómico considerable para el país, en particular para evitar un fuerte aumento en los ya altos niveles de pobreza de la población mayor. Por un lado, a partir de los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE para el 2015, se puede observar que uno de los grandes retos reside en la alta informalidad laboral en Colombia, la cual implica que la participación del régimen pensional contributivo de los trabajadores sea baja. Como se puede ver en el Gráfico 10, en Colombia alrededor de 8 millones de personas cotizan a pensiones (25% de las personas en edad de trabajar). En este aspecto vale la pena señalar que, aunque la reforma tributaria del 2012 (Ley 1607/2012) logró algunos avances hacia la reducción de los costos no salariales y la disminución de la tasa de informalidad, la cual se redujo entre 4.1 y 6.8 pps., estos impuestos a la nómina siguen estando entre los más altos de América Latina y han tenido un efecto importante en los altos niveles de informalidad en el país (Villar y Fernández, 2016).

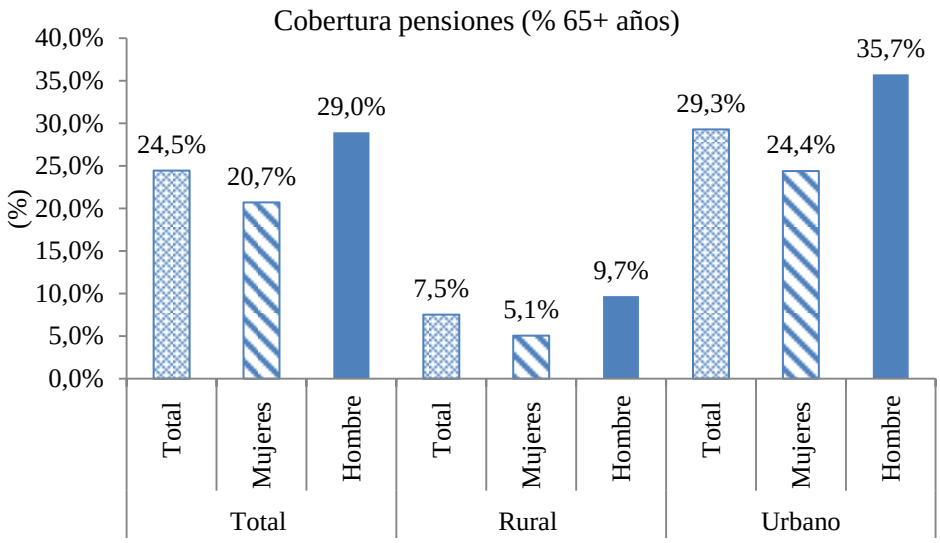
Gráfico 10: Pirámide poblacional de la población en edad de trabajar y población cotizante al régimen pensional por grupo de edad (2015)



Fuente: GEIH (2015) DANE. Cálculos, Fedesarrollo

Esta baja participación en el régimen pensional contributivo por parte de los trabajadores activos se ha visto reflejada en la baja cobertura pensional en el país. Como se mencionó anteriormente, a partir de los datos de la GEIH del DANE para el 2015 puede estimarse que en Colombia sólo el 24.4% de la población mayor a 65 años (en Colombia para el 2015 había aproximadamente 1,5 millones de personas pensionadas, y de esta cifra cerca de 823.000 personas tenían una edad por encima o igual a 65 años) cuenta con acceso a una pensión, que en teoría debería ser la principal fuente de ingresos económicos para los adultos mayores. Aunque esta cifra global es preocupante *per se*, la situación empeora al observar las estimaciones desagregadas. Corroborando lo encontrado en otras investigaciones, como la Misión Colombia Envejece (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga, 2015) y el trabajo de Farné y Rodriguez (2014), se encuentra que la cobertura es significativamente mayor en hombres (29%) que en mujeres (20,7%), y muy superior en las urbes (29,3%) a la registrada en las zonas rurales (7,5%), donde el sistema pensional contributivo es prácticamente inexistente (ver: Gráfico 11).

Gráfico 11: Cobertura pensiones (2015)



Fuente: GEIH (2105). Cálculos, Fedesarrollo.

En términos de población, esto se traduce en que hoy en día aproximadamente 2,5 millones de personas mayores de 65 años carecen de un mecanismo de protección económica en su vejez, y de acuerdo con los pronósticos del Ministerio de Hacienda y el BID, los cuales son citados y tomados de Bosch *et al.* (2015), de mantenerse los parámetros actuales del sistema pensional en el 2050 ese número podría acercarse a los 9,6 millones de personas mayores de 65 años que no recibirán una pensión.

Con respecto al valor de las mesadas pensionales reportadas en la base de datos de la PILA para el 2014, alrededor de 68% de las pensiones que se giraron en este año su monto fue inferior a dos veces el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV, igual para ese año a $616.000). (Tabla 2)[27]. A pesar de esto, el valor de la mesada pensional promedio ($1´242.800) es más de dos veces el salario mínimo, lo que se explica por la existencia de pensiones de gran monto. Esto se confirma con la información de Colpensiones sobre los

[27] Es importante aclarar que la tabla 2 muestra los montos de todas las pensiones que se giraron en el año 2014. Estas pensiones incluyen los datos de pensiones por vejez, invalidez y sustitución. Por esta razón, y teniendo en cuenta que una persona puede recibir más de una pensión, el número de pensiones giradas de acuerdo con esa tabla, 2 millones de pensiones, está por encima del número de personas que reciben una pensión que es 1.5 millones de personas.

valores de las pensiones otorgadas en el Régimen de Prima Media, donde se observa que las pensiones mayores a 10 SMMLV representan el 2.3% del número total de pensiones (30.167 pensiones), mientras que las pensiones superiores a 20 SMMLV representan 0,9% del total de pensiones giradas.

Tabla 2: Valor de percentiles de la distribución de la mesa pensional (2014)

Rango en SMMLV	**Pensionados**	
	Número	**%**
Un salario mínimo	850.701	41.9%
>1 y <=2	518.867	26.2%
>2 y <=4	428.367	20.9%
>4 y <=10	181.000	8.7%
>10 y <=20	28.156	1.4%
>20	2.011	0.9%

PILA; Colpensiones. Nota: Datos a estimados a 2014

Es importante señalar que la tasa de cobertura de pensiones es bastante heterogénea de acuerdo con los distintos grupos de ingreso, y esto no es más que un reflejo de las grandes inequidades del sistema pensional colombiano. Como se observa en la Tabla 3, el 44% de los pensionados en Colombia se encuentran en los dos deciles de mayor ingreso (9 y 10), mientras que entre los primeros 2 deciles de la población sólo se encuentran el 4% de los pensionados.

Tabla 3: Porcentaje de pensionados según decil de ingreso total familiar (2015)

Deciles de ingreso del Hogar	Número de personas pensionadas	Participación en el Total
1	7.621	0,48%
2	61.000	3,84%
3	79.131	4,98%
4	98.558	6,20%
5	122.691	7,72%
6	140.709	8,86%
7	171.804	10,81%
8	207.832	13,08%
9	271.176	17,07%
10	428.306	26,96%
Total	**1.588.828**	**100%**

Fuente: GEIH (2105). Cálculos, Fedesarrollo

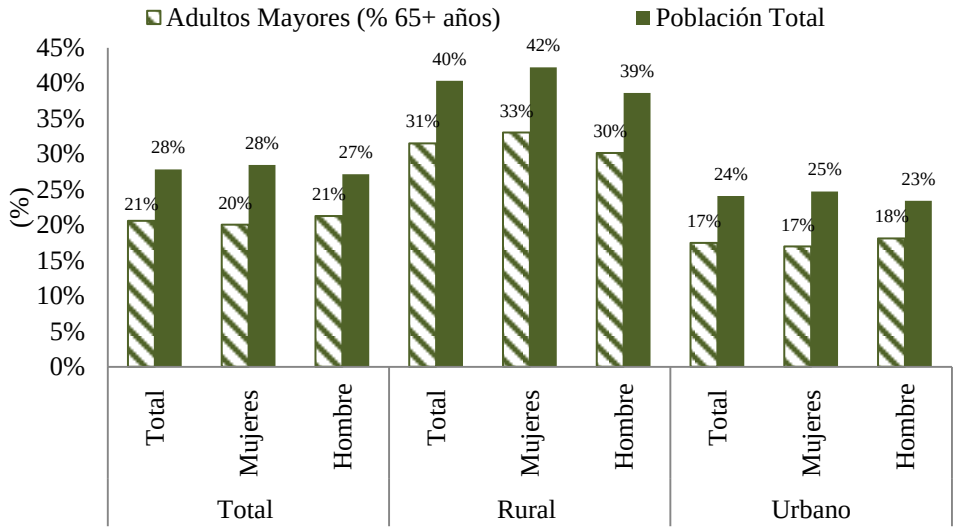
Ahora bien, con estas bajas tasas de cobertura de pensión es de esperar que una buena parte de los adultos mayores en Colombia esté viviendo en situación de pobreza e indigencia, al menos en su definición monetaria. Para poder abordar los niveles de pobreza en la población mayor a 65 años en Colombia se pueden usar dos herramientas: por un lado, analizando la incidencia de la pobreza de los adultos mayores que cohabitan en hogares pobres y, por otro lado, a través de la medición de los niveles de pobreza por ingresos propios en los adultos mayores[28].

[28] Estas mediciones de la línea de pobreza están medidas en términos monetarios, a través de las líneas de pobreza extrema y pobreza calculadas por el DANE, tanto a nivel total nacional como a nivel departamental.

Con respecto a primera medición de la pobreza en la vejez, la cohabitación de hogares multigeneracionales[29] puede considerarse como una respuesta que tienen las familias para enfrentar los mayores costos de la salud y las necesidades de atención derivadas del envejecimiento individual, al permitirle a la familia compartir sus recursos con personas mayores que no cuentan con un ingreso propio. Es importante señalar que en los países latinoamericanos, y en especial en Colombia, la cohabitación es uno de los mecanismos de apoyo económico intergeneracional de mayor importancia. De acuerdo con cifras de Fedesarrollo y la Fundación Saldarriaga Concha (2015), la co-residencia intergeneracional es muy frecuente en Colombia, casi el 77% de los hogares con personas mayores son multigeneracionales.

Con respecto a la calidad de vida de los adultos mayores, con base en las líneas de pobreza departamentales del DANE (Anexo), en el Gráfico 12 encontramos que un 20,6% de los adultos mayores vive en hogares pobres (siendo este valor inferior al total poblacional de 28.1%). Por otro lado, en las zonas rurales en Colombia los niveles de pobreza por ingreso del hogar de los adultos mayores es casi el doble a las de las zonas urbanas (31.5% vs. 17.4%).

Gráfico 12: Incidencia de pobreza de adultos mayores por ingreso del hogar (2015)

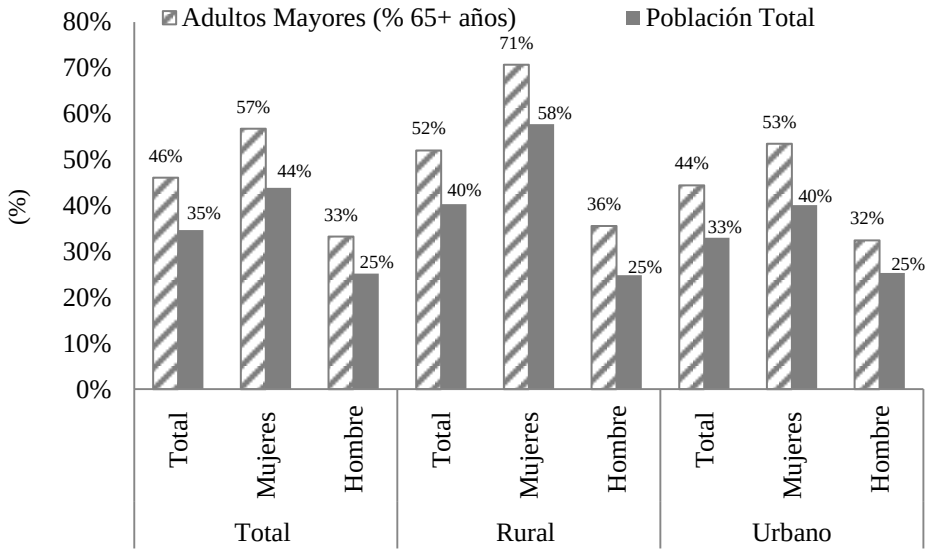


Fuente: GEIH (2105). Cálculos, Fedesarrollo

[29] Hogares en los que conviven personas mayores con personas menores de edad y personas entre 15 y 60 años de edad.

Según estimaciones de la Misión Colombia Envejece (Fedesarrollo y FSC, 2015), aunque en Colombia la participación de los hogares multigeneracionales con personas mayores es bastante alta, se espera en un futuro, una tendencia creciente hacia los hogares unipersonales y en los que vive sólo la pareja, debido al envejecimiento de la población y a las transformaciones familiares. Por esto, es importante analizar de igual forma los niveles de pobreza por ingresos propios en los adultos mayores. Cuando se calcula los niveles de pobreza de acuerdo con los ingresos propios de los individuos, según datos de la GEIH de 2015, en Colombia 1.6 millones de adultos mayores de 65 años se encontraban en situación de pobreza (47.1% de la población mayor de 65 años), de las cuales 81,2% (1,3 millones) estaban en pobreza extrema. Mientras en las ciudades la pobreza en la población mayor alcanzó 44.4%, para aquellos en la zona rural alcanzó 52%, con una incidencia particularmente grave en las mujeres rurales, donde la pobreza alcanza niveles críticos de 70.7% (ver Gráfico 13).

Gráfico 13: Incidencia pobreza por ingresos propios de los adultos mayores (2015)



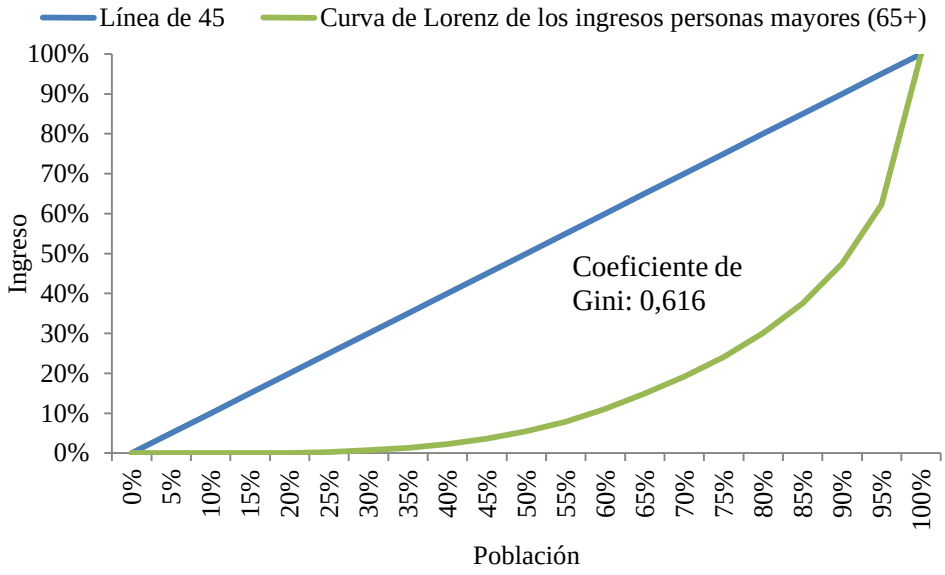
Fuente: GEIH (2105). Cálculos, Fedesarrollo

Según Farné y Rodriguez (2014), aunque las necesidades básicas del adulto mayor se satisfagan, vía protección familiar, la pobreza en la vejez en Colombia está relacionada con

la falta de ingresos personales. Esto se ha corroborado en los gráficos anteriores, en los que se observa cómo la incidencia de la pobreza por individuo es más del doble de la medida a través de su hogar. Es de recalcar que, aunque los arreglos multigeneracionales prevalecen en los hogares con personas mayores, el porcentaje de hogares unipersonales y de hogares en los que solo vive la pareja va aumentar significativamente en el futuro. Por último, los altos niveles de pobreza por individuo en la población mayor pueden dar una señal clara de que las políticas de acceso a la seguridad social en Colombia no han logrado brindar una protección económica frente a las contingencias derivadas de la vejez, y es de esperar que en un futuro las transferencias públicas, a través de programas no contributivos, sean un mecanismo relevante como apoyo para personas de edades más avanzadas.

Por último, adicional a los altos niveles de pobreza en la vejez en Colombia, es de resaltar la alta desigualdad del ingreso en las personas mayores. De acuerdo con los ingresos propios en los adultos mayores de la GEIH del 2015, el 10% de los adultos mayores de mayor ingreso recibió el 62% del ingreso total, mientras que el 25% de los adultos mayores más pobres prácticamente no registra ingresos (Gráfico 14). Dadas estas cifras, se estimó el coeficiente Gini del ingreso de las personas mayores, que alcanzó para 2015 un nivel de 0.61, cifra incluso superior a la de la distribución del ingreso en la población total (0.53), en un país considerado como uno de los más desiguales del mundo.

Gráfico 14: Curva de Lorenz de los ingresos de las personas mayores y coeficiente de Gini (2015)



Fuente: GEIH (2015). Cálculos, Fedesarrollo

2.3 El programa de atención para adultos mayores: Colombia Mayor

A partir de lo visto en la sección anterior, es posible concluir que los cambios demográficos que se presentarán en la sociedad colombiana en los próximos 30 años, en particular el envejecimiento poblacional y la trasformación de los hogares, sugieren que el Estado colombiano tendrá que comenzar a enfocar en gran medida la atención de políticas y programas a los grupos de mayor edad. Como se pudo ver en el capítulo de experiencias internacionales, los esquemas más exitosos para prevenir la pobreza en la vejez están sustentados en sistemas multi-pilares, donde coexisten programas no contributivos, ahorros o contribuciones obligatorios de acuerdo con los ingresos de los individuos y ahorros voluntarios. Ahora bien, en países como Colombia, donde la informalidad laboral es alta y los costos para la formalización son altos, las barreras a la cobertura y la baja densidad de cotización que presentan los pilares contributivos del sistema pensional condujeron al Estado colombiano a la implementación gradual de programas no contributivos con el objetivo de disminuir la pobreza en la vejez.

Hoy en día, el Estado colombiano, a través del programa Colombia Mayor, ofrece un subsidio focalizado para la mitigación de la pobreza para los adultos mayores que no cuentan con una cobertura de los pilares contributivos del sistema pensional. Este programa tuvo su origen a través de la Ley 797 de 2003, la cual dio vida al Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), que es la base sobre la que se construyó el pilar cero o los programas no contributivos en Colombia. Este programa nació con la idea de aumentar la cobertura del sistema pensional y llegar a cubrir con subsidios a cerca de 911.000 personas de la tercera edad que no contaban, hasta ese entonces, con una pensión del régimen contributivo y, además, vivían en condiciones de indigencia, y expandió la financiación del Pilar No Contributivo al complementar la designación del Presupuesto General con contribuciones solidarias de los afiliados con salarios superiores a 4 SMMLV.

A finales del 2012, el Ministerio del Trabajo decidió reemplazar el programa PPSAM por el programa Colombia Mayor. Aunque no existen grandes diferencias entre los dos programas, si es importante señalar que el programa Colombia Mayor amplió significativamente la cobertura de PPSAM a nuevos beneficiarios para cubrir a toda la población de personas mayores que pertenecen a los niveles 1 y 2 del SISBEN (Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales). En términos de cobertura, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 estableció una meta de cobertura de 2.2 millones de personas de 60 años o más cobijadas por el programa para el 2018. Como se puede ver en la Tabla 4, a partir del 2013 se ha logrado aumentar significativamente el nivel de cobertura, pasando de 718.000 a finales 2012 a 1.472.997 beneficiarios a diciembre del 2016, un incremento del 100% en tres años. Con respecto al valor del beneficio económico de subsidio, vale la pena señalar que este se ubica entre $40.000 y $75.000, y este monto varía de acuerdo a las características socio-económicas del individuo y de las características del municipio donde reside. En promedio, para el año 2016 el promedio del valor del subsidio mensual por persona fue de $64.800, que representa 11,2% del salario mínimo (Tabla 4).

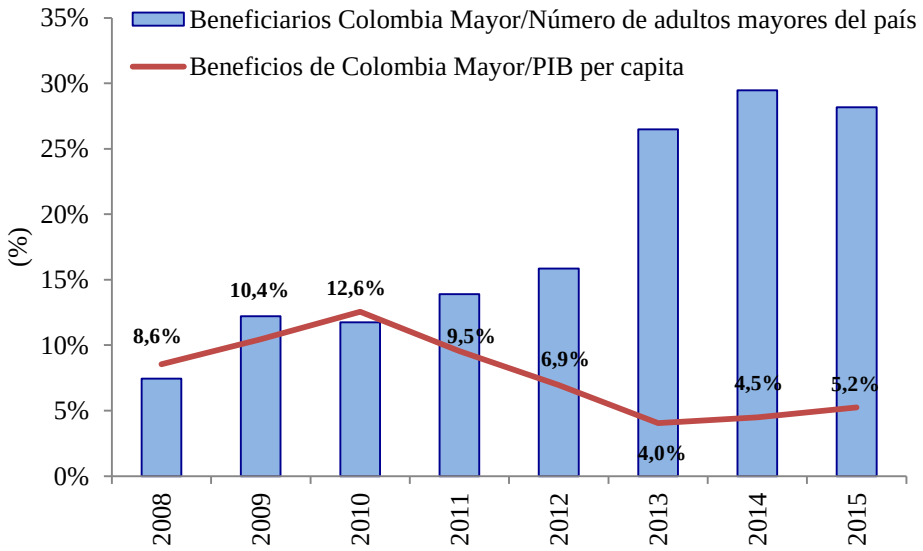
Tabla 4: Presupuesto y beneficiarios programa Colombia Mayor (2008-2015)

Año	Recursos FSP (Millones de pesos, corrientes)	Beneficiarios	Valor del subsidio promedio de la mesada	Valor del subsidio promedio anual
2008	$ 256.016	280.000	$ 76.195	$ 914.341
2009	$ 557.129	480.147	$ 96.694	$ 1.160.331
2010	$ 721.686	484.183	$ 124.210	$ 1.490.523
2011	$ 765.396	600.000	$ 106.305	$ 1.275.660
2012	$ 706.879	718.376	$ 82.000	$ 983.996
2013	$ 762.637	1.259.333	$ 50.466	$ 605.588
2014	$ 1.045.835	1.468.952	$ 59.330	$ 711.960
2015	$ 1.088.168	1.472.000	$ 61.603	$ 739.245
2016	$ 1.146.076	1.472.997	$ 64.838	$ 778.057

Fuente: Misión Colombia Envejece- Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. Los datos 2016 se tomaron de FSP del 2016.

Como se puede observar en la Tabla 4, el principal impacto que tuvo la fuerte ampliación de cobertura se vio reflejado en la caída del valor del subsidio promedio (Villar et al., 2015). En el programa PPSAM se tenía previsto que el valor de los subsidios debería estar dado por la línea de indigencia, medida con base en el valor de una canasta que cubre los requisitos nutricionales mínimos diarios. Sin embargo, con el cambio a Colombia Mayor la iniciativa pública de aumentar la cobertura no fue sustentada a través de un aumento proporcional de los recursos destinados a este programa. De esta forma, al aumentar los beneficiarios y no incrementar el presupuesto asignado, la consecuencia inmediata fue que el monto del subsidio se fue alejando del valor de la línea de indigencia. Como se puede ver en el Gráfico 15, la evolución de los individuos beneficiarios de Colombia Mayor con respecto a la población mayor del país se ha incrementado desde 12% a 27% entre 2010 y 2015, en detrimento del valor de los beneficios con respecto al ingreso per cápita, que cayó en el mismo periodo desde 12.6% a 5.2%.

Gráfico 15: Tamaño relativo de los beneficios no contributivos Colombia Mayor (2008-2015)



Fuente: Misión Colombia Envejece- Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha y DANE. Los datos 2015 se tomaron de PGN del 2015.

Por lo visto en el presente capítulo, los bajos niveles de cobertura del sistema pensional colombiano hacen evidente la urgencia de fortalecer los esquemas no contributivos y asistenciales para las personas mayores de bajos recursos económicos en Colombia. El envejecimiento de la población y el aumento de la expectativa de vida para las personas mayores representarán un reto financiero debido tanto al tamaño de la población que se deberá cubrir como a la baja cobertura del sistema pensional en el futuro. Por esta razón, a continuación se presentan las proyecciones de los costos del cubrimiento del programa Colombia Mayor para atender a esa población etaria que no tiene acceso a una pensión y que vivirá en condiciones de pobreza.

2.4 Proyecciones de viabilidad financiera del programa Colombia Mayor (2016-2050)

Con base en lo anterior y suponiendo que los actuales parámetros de sistema pensional se van a mantener en el futuro, la baja cobertura del sistema pensional, el envejecimiento de

la población en Colombia y una alta incidencia actual de la pobreza en la vejez vuelven latente el riesgo de un incremento considerable de los niveles de pobreza en la población mayor colombiana en el futuro. Es de suponer que el Estado se verá forzado a desarrollar herramientas que le permitan enfrentar y mitigar el impacto de este fenómeno, ya sea mediante reformas estructurales al sistema de seguridad social colombiano, o a través de una expansión significativa de programas de pensiones asistenciales que permitan llegar a trabajadores por fuera del sistema contributivo, como es el caso del programa Colombia Mayor.

Por esta razón, es fundamental contar con proyecciones que le permitan al país dimensionar, en caso de no cambiar el *status quo* ni implementar reformas importantes al sistema pensional, a cuánto puede llegar a elevarse el gasto contingente al que se enfrenta el Estado para evitar un eventual deterioro de las condiciones de vida de la población mayor en Colombia. En este contexto, la presente sección busca generar un marco metodológico que permita dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿en qué forma y en cuánto tendría que incrementarse la cobertura de los programas de asistencia social -tipo Colombia Mayor- para atender en el mediano y largo plazo a esa población etaria que no tiene acceso a una pensión?; y ¿cuál sería el costo fiscal para el Estado de expandir estos programas asistenciales?

2.4.1 *Metodología*

Para responder a las preguntas anteriores, la metodología que se utilizará en el presente trabajo para estimar el costo creciente del apoyo asistencial a la población mayor sin acceso a una pensión en el periodo 2016-2050 está basada en las metodologías diseñadas por RAND (2013) y Bosch y Sala (2016).

La metodología de RAND (2013) fue diseñada para evaluar la viabilidad financiera de extender los programas de pensiones no contributivas en México para el periodo 2013-2050, y su estimación se realiza en cuatro etapas. La primera presupone la estimación de la población mayor que vive o vivirá en el país en una ventana de tiempo dada, análisis que ya

fue detallado en la sección anterior. El segundo paso consiste en pronosticar el número de personas que, dados los parámetros actuales, alcanzarían a lograr una pensión en el régimen contributivo. Con este fin, se propone el uso de métodos econométricos y encuestas de hogares para la estimación de las tasas de cobertura de pensiones a futuro, de acuerdo con la cohorte poblacional de los individuos (ver: Aguila *et al*., 2013); con estos dos cálculos es posible estimar el número de personas que no alcanzarían a obtener una pensión contributiva. Como tercer paso se pronostica el valor (o valores, si se manejan distintos escenarios) de la pensión o subsidio por individuo que se espera otorgue el programa no contributivo. Para este pronóstico, RAND (2013) propone aplicar el crecimiento del PIB per cápita del país al valor actual de la pensión no contributiva para pronosticar el valor, año a año, del valor unitario de la pensión o subsidio; para esto usa las proyecciones del PIB en paridad de poder adquisitivo (PPP) de la OCDE. Por último, y teniendo en cuenta que esta metodología fue diseñada para el caso de México, donde la cobertura del programa no contributivo es universal para todas las personas mayores que no cuentan con una pensión contributiva, se calcula el costo total (% PIB) del programa por año basándonos en el pronóstico del número de personas que no van obtener una pensión y la estimación del valor unitario del beneficio del programa no contributivo.

La metodología propuesta por Bosch y Sala (2016) complementa la metodología de RAND (2013), al permitir fijar qué porcentaje de la población mayor recibiría la pensión, de acuerdo con el nivel de ingreso. Al hacerlo, esta metodología permite una mayor flexibilidad para pronosticar los costos futuros de los programas no contributivos, y generar escenarios a partir tanto del monto del subsidio como de la focalización del programa de acuerdo con un nivel dado de ingresos.

De acuerdo con lo anterior, la estimación del costo para el país de brindar una pensión no contributiva a través del programa Colombia Mayor a los adultos mayores sin protección económica en la vejez, se hace con base en la siguiente fórmula:

$$\frac{G.Colombia\ Mayor_t}{PIB_t} = \frac{p_t^m * f_t * lp_t * b_t^{CM}}{PIB_t} \qquad (1)$$

Donde p_t^m es el número total de personas mayores en el momento t (para los fines de este trabajo se toman personas mayores de 65 años), f_t es el porcentaje de personas sin cobertura pensional en el régimen contributivo en el año t, lp_t es el porcentaje de personas sin pensión que en ausencia de un beneficio no contributivo vivirían debajo de la línea de indigencia o pobreza en el momento t, y por último b_t^{CM} es el valor del subsidio anual que recibirá cada beneficiario del programa Colombia Mayor en el año t.

2.4.2 *Datos*

Para poder estimar los costos del programa Colombia Mayor a través de formula (1) se utilizaron diferentes fuentes de datos. Con respecto a la información para estimar el número total de personas mayores (p_t^m), se tomaron como referencia las proyecciones poblacionales realizadas por la CELADE de la Cepal. CELADE realiza estimaciones y proyecciones demográficas para todos los países Latinoamericanos, incluido Colombia. Hoy en día, la CELADE realiza estas estimaciones, con base en el último censo poblacional de cada país, hasta el año 2100.

Con respecto al porcentaje de personas sin cobertura pensional en el régimen contributivo (f_t), en el periodo 2016-2050, se utilizaron las proyecciones de pensionados estimadas por el Ministerio de Hacienda y el BID que están citadas por Bosch *et al.* (2015). De esta misma fuente se tomaron también los pronósticos sobre el porcentaje de personas tanto para RPM como para RAIS que van a lograr obtener una pensión. En lo que se refiere a los estimativos de la cobertura pensional futura de los regímenes especiales (FOPEP, Fuerzas Armadas y Magisterio), las proyecciones presentadas por Bosh *et al.* (2015) suponen que estos regímenes se marchitan con el tiempo (el de las FF.AA. pasa de cubrir 3% de la población mayor en 2013, a 1% en 2050), y en algunos casos llegan a desaparecer del todo para el 2050, como es el caso del régimen especial del Magisterio. Dado que consideramos que no hay indicios sólidos para suponer que el régimen especial del Magisterio y el de las Fuerzas Armadas vayan a desaparecer en el futuro, para el presente trabajo sólo usaremos las estimaciones de Bosch *et al.* (2015) correspondientes a la

cobertura del RPM, RAIS y FOPEP, mientras que para los regímenes del Magisterio y de las Fuerzas Armadas se supondrá que se mantienen estables en el tiempo en 3% de cobertura cada una.

Como se mencionó en la sección anterior, el programa Colombia Mayor busca llegar a todos los adultos mayores que no tienen una pensión el régimen contributivo y se encuentran en situación de pobreza. Como estrategia de focalización para el programa Colombia Mayor, el Gobierno ha decidido otorgarles esta ayuda monetaria sólo a las personas mayores de 60 años, que por sus condiciones de vida y por la falta de una pensión, pertenecen a un hogar cuyo puntaje pertenece al nivel 1 o 2 del SISBEN. Ahora bien, debido a que la base de datos sobre el total de personas mayores y sus respectivos puntajes del SISBEN no es pública, se realizó un ejercicio de simulación para mirar qué tan parecidas serían las coberturas de un programa focalizados vía puntaje del SISBEN (1 y 2) y las de un programa focalizado a través de línea de pobreza. Para poder estimar la cobertura de un programa focalizado por medio del SISBEN, se utilizaron simulaciones del valor del puntaje del SISBEN por individuo, construidas con base en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE para el año 2014[30]. De acuerdo con los resultados de la simulación, para el año 2014, 1.6 millones de personas mayores de 65 años pertenecían al SISBEN 1 y 2. Cuando esta cifra se compara con el número de personas mayores de 65 años que vivían para el año 2014 por debajo de la línea de pobreza en Colombia (calculada por el DANE), encontramos que estas dos cifras no presentan una diferencia significativa[31]. Lo anterior nos permite suponer que la focalización del programa Colombia Mayor se asimila al número de personas que viven de bajo de la línea de pobreza monetaria en el país.

[30] Esta simulación se realizó aplicando la fórmula que determina del puntaje del SISBEN de acuerdo con unas características socioeconómicas de los hogares. Para el cálculo por individuo se utilizaron las preguntas de la Encuesta de Calidad de Vida como insumo para el cálculo de los puntajes del SISBEN. Esta metodología ha sido utilizada por Saavedra y Morgan (2015).

[31] Cuando se simula el número de beneficiarios del Colombia Mayor con los actuales parámetros de edad, 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres, los resultados arrojan que los beneficios del programa de acuerdo con el puntaje del SISBEN serian de alrededor de 2.2 millones, cifra parecida a la meta que se estableció el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018).

Tabla 5: Simulación de la cobertura vía puntaje del SISBEN y su comparación con el número de personas por debajo de la línea de pobreza (2014)

Área	Nivel	Puntaje SISBEN	Personas mayores a 65 años, 2014
14 Ciudades	1	0-41,90	355,752
	2	41,91-43,63	60,229
Otras Cabeceras	1	0-41,90	693,896
	2	41,91-43,63	74,639
Rural	1	0-32,98	345,737
	2	32,99-35,25	36,504
Total personas potenciales beneficiarias			**1,566,757**
Total personas 65+ años debajo Línea de pobreza GEIH (2014)			**1,490,691**

Fuente: ECV (2014) y GEIH (2014), Cálculos, Fedesarrollo

Por lo anterior, para simplificar los cálculos en este trabajo, utilizaremos el porcentaje de la línea de pobreza como una variable proxy para la focalización del programa Colombia Mayor. Para el cálculo del porcentaje de personas que vivirán debajo de la línea de indigencia o pobreza lp_t, lo primero es evaluar si se simula un comportamiento dinámico de la pobreza en la población mayor en el largo plazo, para lo cual vale la pena detenerse en las posibles fuerzas que influirían en los niveles de pobreza futura en la población mayor. En primer lugar, se espera que un mayor crecimiento del PIB per cápita redunde en una mejora paulatina de la capacidad adquisitiva de los ciudadanos en la población económicamente activa (PEA), lo que reduciría los niveles de pobreza; sin embargo, para la población mayor esta correlación se debilita, dado que sus ingresos no dependen tanto de la salud de la economía como de la cobertura y alcance de los mecanismos de protección económica para la vejez, ya sea del sistema contributivo o asistencial. Segundo, se puede argumentar que la protección a las personas mayores por parte de la familia mejoraría con el incremento en el poder adquisitivo, pero este efecto se puede ver contrarrestado o incluso superado con la ya mencionada tendencia social de reducción del tamaño de la familia, y un peso paulatinamente mayor de las familias unipersonales.

Por esta razón, se asume que para el periodo 2016-2050 el porcentaje de personas mayores que vivirían en situación de indigencia o pobreza -en ausencia de cambios en la

política de subsidios- sería igual al calculado a partir de la GEIH para el año 2015. Para corroborar este supuesto, se compararon las estimaciones de pobreza en 2015 con las obtenidas a partir de la GEIH en otro año, en este caso 2011. Los resultados se pueden observar en la Tabla 6, que muestra cómo los niveles de pobreza en la población mayor no han cambiado gran cosa en los últimos años, lo cual sustenta nuestro supuesto de mantener el nivel de pobreza de la población mayor a futuro.

Tabla 6: Porcentaje de personas que no tiene una pensión y viven en situación de pobreza. 2011 y 2015

Población mayor a 65 años	2011	2015
Población-GEIH	3.035.032	3.663.331
Personas que tienen una pensión	710.501	895.709
Personas que no tiene pensión	1.410.616	2.499.152
Personas que no tiene pensión viven debajo de Línea de Pobreza (LP)	1.410.616	1.688.789
Personas que no tiene pensión viven debajo de Línea de Indigencia (LI)	1.117.200	1.351.571
Cobertura de pensiones	23,4%	24,0%
(%) de personas que no tienen pensión y viven debajo de LP	46,5%	46,1%
(%) de personas que no tienen pensión y viven debajo de LI	36,8%	37,0%

Fuente: GEIH (2105). Cálculos, Fedesarrollo

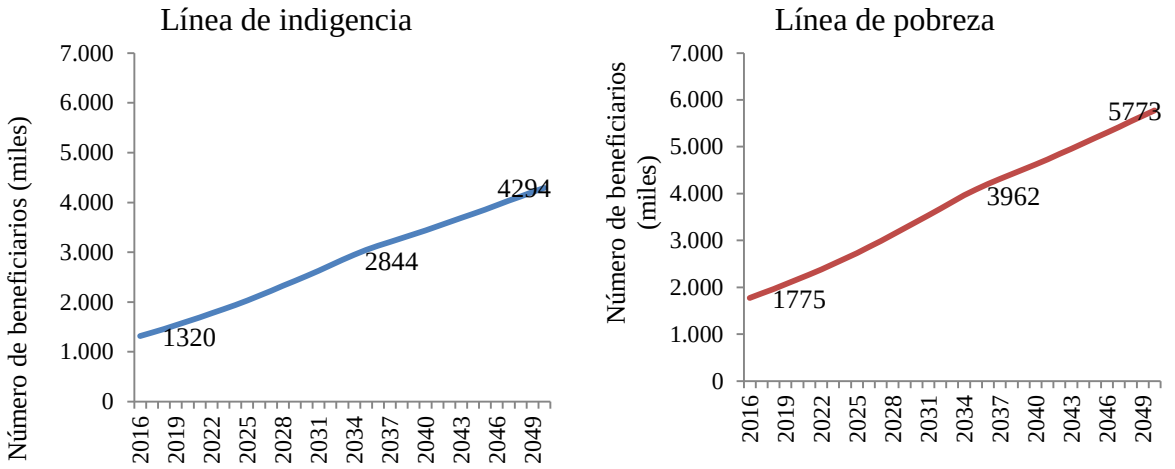
Con respecto al valor del subsidio anual que recibirá cada beneficiario del programa Colombia Mayor entre 2016 y 2050, se realizaron las proyecciones tomando el valor promedio del actual subsidio entregado por Colombia Mayor, y se proyectó con las tasas de crecimiento anual del PIB per cápita (Ver Anexo).

2.4.3 *Proyecciones de costo de Colombia Mayor para la protección de adultos mayores en situación de pobreza y no pensionados de 60, 65 y 70 años o más*

Como lo detalla la Tabla 6, para el año 2015 los niveles de indigencia y de pobreza de la población mayor de 65 años que no contaban con una pensión fueron del orden del 37% y del 46%, respectivamente. Suponiendo que estos niveles de incidencia de la pobreza se mantendrán a futuro, y asumiendo que los parámetros del sistema pensional no cambian y

no se presentan transformaciones estructurales en el mercado laboral, en el Gráfico 16 se observa el comportamiento esperado en cuanto al número total de potenciales beneficiarios del programa Colombia Mayor en el periodo 2016-2050 (personas mayores de65 años), y si estos son focalizados por línea de pobreza o por línea de indigencia[32].

Gráfico 16: Beneficiarios adultos mayores en situación de pobreza y no pensionados. Proyección (2016-2050), 65 años.



Fuente: GEIH (2105), CELADE (2016). Cálculos, Fedesarrollo

Como se observa en el Gráfico 16, si el Estado estuviera en la capacidad para apoyar a todos los adultos mayores de 65 años o más que viven en situación de pobreza extrema, por debajo de la línea de indigencia, para el año 2016 se tendría que atender alrededor de 1,3 millones de personas. En el 2050 se estima que las personas mayores de 65 de años que van a vivir por debajo de la línea de indigencia (en ausencia de subsidios) van a ser de alrededor de 4.2 millones de personas. Igualmente, se espera que la población mayor de 65 años o

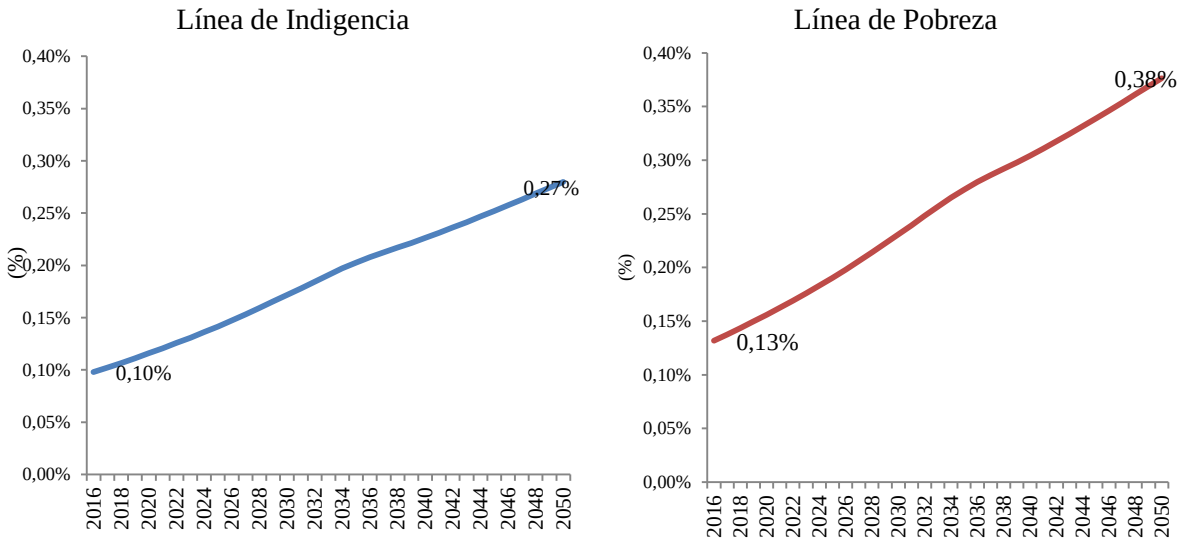
[32] Es importante señalar que aunque en el futuro el crecimiento económico del país debería reducir la pobreza, la incidencia de la pobreza en la población mayor no se reduce automáticamente por el crecimiento de los ingresos de la población ocupada. Ello es así, en primer lugar, por la baja cobertura del sistema pensional. En segundo lugar, el problema de pobreza para los mayores podría verse agravado en la medida en que aumentan los hogares unipersonales y se avanza en el proceso de envejecimiento doméstico descrito en Fedesarrollo y FSC (2015), y en que el menor número de hijos asociado a la caída de la fecundidad puede debilitar las redes de apoyo económico familiares de las personas mayores. Teniendo en cuenta estas fuerzas que actúan de manera diversa sobre los coeficientes de pobreza de las personas mayores, el supuesto que se hace para nuestras proyecciones es simplemente que ellas se anulan entre sí y esos coeficientes se mantienen estables.

más que va a estar por debajo de la línea de pobreza, en el periodo 2016-2050, va a pasar de 1.7 a 5.7 respectivamente.

En materia presupuestal si se considera un escenario de cobertura para la protección de todos los adultos mayores en situación de pobreza extrema y no pensionados, al realizar los cálculos para los distintos grupos de edad y suponiendo que el monto del subsidio es igual al que se entrega actualmente a través del programa Colombia Mayor ($64.838 pesos en promedio por persona), el costo de atender a la totalidad de los adultos mayores de 65 años o más sin pensión representaría en 2016 el 0.10% del PIB, costo que se aumentaría para el año 2050 hasta 0.28% del PIB. Por otro lado, si la cobertura de Colombia Mayor se aumentara para tomar como referencia las personas que viven por debajo de la línea de pobreza (manteniendo el monto promedio del subsidio actual), el costo fiscal se aumentaría en 34% para 2016, alcanzando 0.13% del PIB, y en 26% para 2050, en el que alcanzaría 0.38% del PIB (ver: Gráfico 17).

Gráfico 17: Costo de la cobertura adultos mayores en situación de pobreza y no pensionados. Proyección (2016-2050), 65 años.

(Valor proyectado=Valor promedio de Colombia Mayor 2015)



Fuente: GEIH(2105), CELADE (2016). Cálculos, Fedesarrollo

2.4.4 *Proyección del flujo de ingresos del Fondo de Solidaridad Pensional*

Como se vio en la sección anterior, con los actuales parámetros del sistema pensional colombiano y el envejecimiento de la población, el costo de atender a la población mayor que no va tener cobertura pensional y que va a vivir en condiciones de extrema pobreza en el año 2050 se aumentaría en más del doble de lo que actualmente cuesta el costo del programa Colombia Mayor. Igualmente, como se mencionó en las secciones anteriores, y como está establecido en la Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003, los programas asistenciales del sistema pensional colombiano se financian por medio de un mecanismo de solidaridad intergeneracional y es operado por el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP). Específicamente el Fondo de Solidaridad Pensional está compuesto por dos subcuentas: i) la subcuenta de solidaridad; y ii) la subcuenta de subsistencia. Los recursos de la subcuenta de solidaridad están destinados a subsidiar las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones económicas no tienen acceso a los Sistemas de Seguridad Social. Por otro lado, los recursos de la subcuenta de subsistencia son utilizados para el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de adultos mayores en estado de indigencia o de pobreza extrema.

Con respecto al origen de los fondos para la Subcuenta de Subsistencia es importante señalar que estos recursos provienen de tres fuentes. De acuerdo con establecido en la Ley 797 de 2003, la primera fuente de ingresos es un impuesto del 1% sobre todas las personas que tienen ingresos laborales de más de 4 salarios mínimos legales (SML) y 2% para las personas que reciben más de 16 salarios mínimos mensualmente[33]. La segunda fuente de ingresos proviene de un impuesto del 1%, el cual se le cobra a todos los pensionados que devenguen una mesada superior a diez salarios mínimos legales mensuales vigentes y del 2% para los pensionados que devenguen más de 20 salarios mínimos. Por último, al FSP ingresan aportes del Presupuesto Nacional, por medio de un mecanismo de *Pari Passu*, los

[33] Estas contribuciones el 50% van a la subcuenta de Solidaridad y el otro 50% a la cuenta de Subsistencia. Es importante resaltar que hoy en día los fondos de la cuenta de solidaridad no son utilizados para subsidiar las cotizaciones para pensiones de las personas de menores ingresos. Por esta razón, el gobierno transfiere al año siguiente los recursos de la subcuenta de solidaridad a la subcuenta de subsistencia.

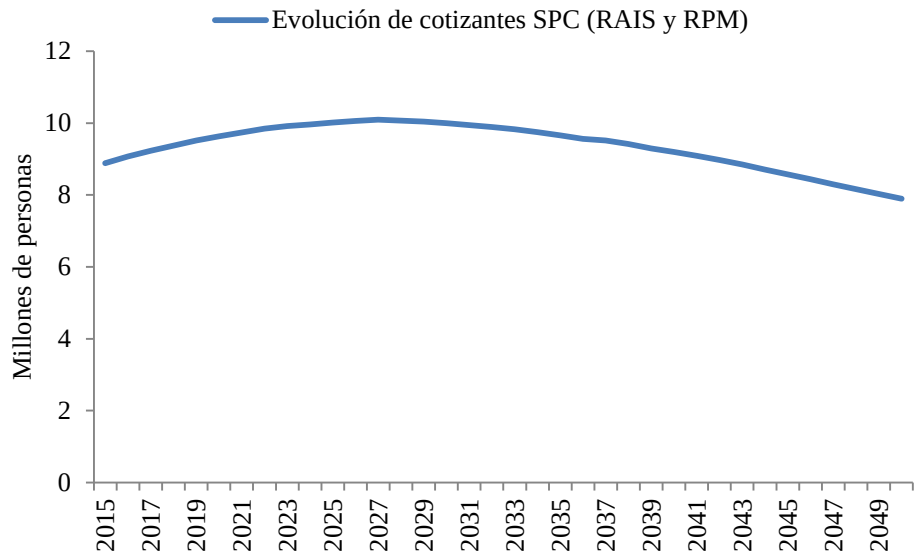
cuales no podrán ser inferiores a los recaudados anuales de las dos primeras fuentes de ingreso del FSP (impuesto a los afiliados cuyos ingresos son superiores a 4 salarios mínimos y los pensionados que devengan más de 20 salarios mínimos)[34].

De acuerdo con información presentada por el Fondo de Solidaridad[35], en el transcurso del año 2016 los ingresos del fondo por los conceptos del impuesto a pago del impuesto para las personas de mayores ingresos laborales y los pensionados que devengan las mayores pensiones, ascienden alrededor de los $27.000 millones pesos mensuales. Supuesto lo anterior, y teniendo en cuenta que los costos del programa Colombia Mayor van a aumentar a futuro, el objetivo de esta sección es proyectar cuales van a ser el flujo de ingresos del FSP en el periodo 2016-2050.

Como se puede observar en el Gráfico 18, de acuerdo con proyecciones de la Asociación Colombiana de administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos) sobre la población Afiliada al RAIS, y suponiendo que la afiliada al RPM se comporta de manera similar, el número total de cotizantes dejara de crecer a partir del año 2027 y empezará a reducirse en términos absolutos entre ese año y el 2050, como consecuencia especialmente del envejecimiento de la población y la reducción relativa de la población en edad de trabajar (menor de 57 años para mujeres y de 62 para hombres). La caída en el número cotizantes al sistema genera una reducción en los flujos de ingresos que pueden ingresar en el FSP.

[34]De acuerdo con la Ley 797 de 2003, el Gobierno por cada peso que entra a la subcuenta de subsistencia por conceptos de los giros que realizan los contribuyentes debería girar al menos un peso. Es importante anotar que gobierno solo gira ese monto con respecto a los recursos que aparecen en la subcuenta de subsistencia y no a los recursos que hay en la subcuenta de solidaridad.
[35] http://fondodesolidaridadpensional.gov.co/

Gráfico 18: Evolución de población de cotizantes (15-65 años)



Fuente: CELADE (2016) y Asofondos (2016)

Por un lado, cuando se cruza la información de la Superintendencia Financiera de Colombia con información del FSP, se tiene para el 2015 en promedio los cotizantes al sistema pensional, cuyo ingreso es superior a 4 salarios mínimos, aportaron en el 2015 en promedio unos $370.454 pesos por aportante al FSP. Por otro lado, para el año 2015 los ingresos por el concepto de impuesto a las pensiones más altas fueron de alrededor de $36.000 millones de pesos (Tabla 7).

Tabla 7: Aportantes e ingresos del FSP (2016)

Aportantes RAIS (> 4 SMMLV) Personas	468.740
Aportantes RPM (> 4 SMMLV) Personas	141.803
Aportantes Totales Personas	610.543
Ingresos por impuesto a los ingresos más altos FPS (subcuenta de subsistencia)	$278.709.674.608
Aportes por cotizante promedio (anual)	$370.454
Ingresos por impuesto a las pensiones más altas FPS	$36.327.027.631
Pensionados (>10 SMMLV) Personas. GEIH del DANE (2015)	21.582
Aportes por pensionado promedio (anual). GEIH del DANE (2015)	$1.683.224

Fuente: Superfinanciera(2016) y Fondo de Solidaridad Pensional (2016)

Basados en lo anterior, para poder estimar el valor de los ingresos de la cuenta de subsistencia del FSP, entre 2016 y 2050, se partió del supuesto que en el país no se van a presentar grandes cambios socioeconómicos en el mercado laboral en Colombia, específicamente no va a ver grandes diferencias en la distribución de los cotizantes por nivel de ingreso y en las sendas salariales de los individuos. Supuesto esto, para poder realizar la proyección del flujo de ingresos al FSP se realizaron tres cálculos: i) la estimación del flujo de ingresos por concepto de cotizaciones de trabajadores activos; ii) la estimación del flujo de ingresos por el concepto de los aportes de los pensionados; y iii) el flujo de aportes del Estado colombiano (Presupuesto Nacional) al FSP como está estipulado en la Ley 797 de 2003.

Con respecto al primer cálculo, se estimó el flujo de ingresos anuales de las sobretasa a las cotizaciones al FSP (2016-2050) suponiendo que el valor anual de las cotizaciones por trabajador aportante crece al mismo ritmo del PIB per cápita y que el número de cotizantes aportantes al FSP (los que ganan más de 4 salarios mínimos) crece al mismo ritmo de crecimiento del número total de cotizantes del sistema.

La estimación del flujo de ingresos por el concepto de los aportes de los pensionados se proyectó usando el número de los pensionados aportantes al FSP (los que devengan más de 10 salarios mínimos) suponiendo que se mantienen estables como porcentaje del total de

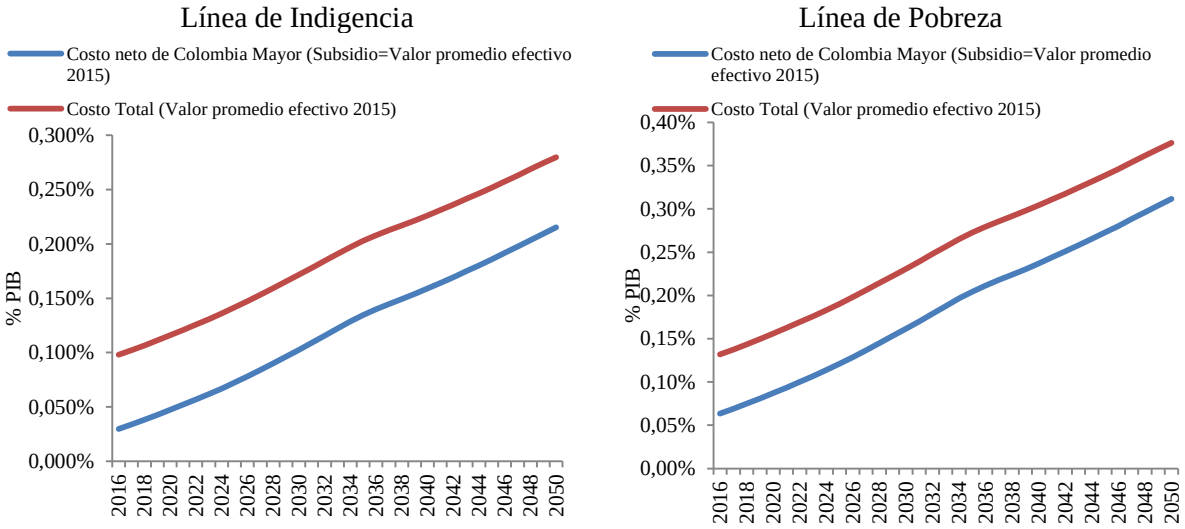
pensionados (en 2.3%). Para la estimación del número total de pensionados a su vez se utilizaron los pronósticos de cobertura de Bosch *et al.* (2015). Finalmente, se supuso que el valor promedio de los aportes crecerá al ritmo de crecimiento de la inflación.

Por último, para estimar el flujo de aportes del Presupuesto Nacional a la subcuenta de subsistencia del FSP, de acuerdo con lo establecido por Ley 797 de 2003, se supuso que se mantendrá el *pari passu* mediante el cual esos aportes son iguales a lo que se recauda por la sobretasa a las cotizaciones y los aportes de los pensionados.

La proyección del flujo de ingresos (aportes cotizantes, aportes pensionados y recursos del Estado) al FSP, realizada bajo la metodología descrita, implica que el flujo de recursos se mantiene virtualmente estable, al pasar de 0.068% del PIB en 2016 a 0,065% del PIB en 2050. Es claro así que los ingresos previsibles del FSP no van a aumentar ni, por tanto, permitirán cubrir el aumento planteado en los recursos que tendrían que asignarse para cubrir el programa Colombia Mayor con la cobertura y los montos de subsidio que tiene actualmente.

De acuerdo con lo anterior y a manera de ilustración, el costo neto estimado requerido para entregar los apoyos del programa Colombia Mayor focalizando a los adultos mayores de 65 años, y cuyo valor del monto sea igual al valor promedio del beneficio entregado actualmente por el programa, este pasaría de 0.097% del PIB en 2016 al 0.27% del PIB en el 2050 (Gráfico 19). Por otro lado, si la cobertura de Colombia Mayor se aumentara para tomar como referencia las personas que viven por debajo de la línea de pobreza, el costo fiscal neto pasaría de 0.06% a 0.31% del PIB, entre 2016 y 2050. En términos de Valor Presente Neto (VPN) el costo neto para el período 2016-2050 representaría un 10% del PIB anual de 2016 para cubrir la línea de pobreza extrema y el 15,7% del PIB de 2016 para cubrir la línea de pobreza.

Gráfico 19: Costo neto de Colombia Mayor (Subsidio= Valor promedio efectivo 2015). 2016-2050



Fuente: CELADE (2016), Asofondos (2016), Superfinanciera (2016) y Fondo de Solidaridad Pensional (2016)

Por todo lo anterior, es importante señalar que el Estado colombiano debe pensar en un nuevo esquema de financiamiento para el programa Colombia Mayor, el cual garantice los recursos necesarios que permitan cubrir el aumento futuro de su número de beneficiarios. Idealmente, este nuevo esquema debería estar financiado por medio de impuestos generales, esquema que no genera los efectos negativos y desincentivos a la informalidad laboral que se pueden presentar a través de un esquema financiado por medio de una sobretasa a las cotizaciones. Específicamente, este esquema de financiamiento genera el desincentivo para que algunos trabajadores, cuyos ingresos son superiores a 10 SMMLV, no coticen sobre el valor verdadero de sus ingresos sino por un valor menor, y de esta manera evadir el pago de la sobretasa a la cotización. Igualmente, en algunos casos la sobretasa a las cotizaciones puede generar el desincentivo para que algunas personas, que serían potenciales cotizantes, no coticen al sistema pensional debido a que internalizan un costo muy alto a largo plazo relacionado con el pago de la sobretasa a las cotizaciones. Por último, desde un punto de vista tributario, un esquema de financiamiento con impuestos sobre las contribuciones pensionales tiene el inconveniente que confunde y mezcla aportes que se hacen para el ahorro individual de largo plazo con aportes de carácter solidario.

2.5 Conclusiones

Como se ha visto en este capítulo el envejecimiento de la población representará un desafío económico y social para Colombia. Los cambios demográficos que se presentarán en la sociedad colombiana en los próximos 30 años, en particular el envejecimiento poblacional y la trasformación de los hogares, plantean un desafío socioeconómico considerable para el país. Hoy en día aproximadamente 3,5 millones de personas mayores carecen de un sistema de pensión y de mantenerse los parámetros actuales del sistema pensional en el 2050 ese número podría acercarse a los 12,3 millones de personas mayores sin protección en la vejez. Además de la baja cobertura pensional y de los altos niveles de pobreza en la población mayor colombiana, es de resaltar la alta desigualdad del ingreso en las personas mayores (el 10% de los adultos mayores de mayor ingreso recibió el 62% del ingreso total, mientras que el 25% de los adultos mayores más pobres prácticamente no registra ingresos). Este panorama sugiere que en el corto y mediano plazo, el Estado colombiano tendrá que enfocar en gran medida la atención de políticas y programas de reducción de la pobreza a los grupos de mayor edad.

Para este objetivo hoy en día Colombia cuenta con el programa Colombia Mayor, el cual es un programa de pensión no contributiva para adultos mayores y es la herramienta que ha implementado el Estado colombiano para la atención específica de la población vulnerable de adultos mayores. Este programa tiene como objetivo contribuir a la reducción de la pobreza de la población adulta mayor de 65 años y más que no recibe ingresos por concepto de pago de pensión de tipo contributivo, mediante la entrega de un apoyo económico, que para el año 2015 fue de alrededor de los $61.000 pesos mensuales. Igualmente, es importante señalar que aunque en los últimos años el Estado colombiano ha hecho unos grandes esfuerzos por aumentar la cobertura, el monto de los beneficios otorgados por este programa ha caído y se ha alejado del valor de la línea de indigencia.

No hay duda que el envejecimiento de la población y el aumento de la expectativa de vida para las personas mayores representarán un reto financiero debido tanto al aumento del tamaño de la población que se deberá cubrir como a la baja cobertura del sistema pensional en el futuro. La población mayor de 65 años o más que va a estar por debajo de la línea de

pobreza, en el periodo 2016-2050, va a pasar de 1.7 a 5.7 millones, respectivamente. Este aumento de adultos mayores pobres genera el interrogante sobre en cuánto va a ser el aumento del costo de Colombia Mayor para la protección de adultos mayores en situación de pobreza en el futuro (2016-2050). En materia presupuestal, si se considera un escenario de cobertura para la protección de todos los adultos mayores en situación de pobreza extrema y no pensionados, al realizar los cálculos para los distintos grupos de edad y suponiendo que el monto del subsidio es igual al que se entrega actualmente a través del programa Colombia Mayor ($61.000 pesos), el costo de atender a la totalidad de los adultos mayores de 65 años en situación de pobreza extrema (debajo de la línea de indigencia) y sin pensión aumentará para el año 2050 hasta 0.27% del PIB. Igualmente, en caso de extenderse el criterio de cobertura de Colombia Mayor para tomar como referencia las personas que viven por debajo de la línea de pobreza, el costo fiscal neto pasaría de 0.06% a 0.31% del PIB, entre 2016 y 2050.

Por lo que respecta a la financiación del aumento del costo de la ampliación de la cobertura del programa Colombia Mayor al futuro, es importante señalar que los flujos de ingresos al FSP van a caer levemente de mantenerse el esquema actual de fondeo de dicho fondo. Específicamente, esta caída se puede explicar por el hecho que la población que está en edad de trabajar (15-65 años) en Colombia va a empezar a caer lentamente a partir de 2032, y esto implicará que en el largo plazo se presente una caída de las personas afiliadas y cotizantes activos al sistema pensional. Aunque la caída de los ingresos del FSP no es muy pronunciada (8%) entre 2015 y 2050, si es importante señalar que estos recursos no van a alcanzar y el Estado anualmente tendrá que utilizar cada vez más recursos del presupuesto para financiar parte del programa Colombia Mayor. En este punto, el Estado colombiano debería pensar en financiar este programa sólo a través de impuestos generales para asegurar los grandes recursos que se necesitaran a futuro, además de que sería una oportunidad para cambiar el esquema actual de financiamiento, el cual puede estimular informalidad con sobrecostos a la nómina. En este sentido, en el capítulo 5, se presenta una discusión sobre la estrategia que puede implementar el Estado colombiano para reformar el esquema de financiamiento de los programas no contributivos.

Capítulo 3: Estimación de costos y efectos macroeconómicos de la introducción de un Beneficio Universal

3.1 Introducción: Conceptos Básicos

Las ideas que se plantearán en el presente documento sobre el diseño y complementariedad entre diferentes programas de protección a la vejez se basan en el concepto de un esquema Multipilar. Un sistema pensional de carácter Multipilar, de acuerdo con el marco conceptual del Banco Mundial de (Holtzmann et al., 2005), está compuesto por cuatro pilares o componentes diferenciados: 1. el pilar Cero o de beneficios no contributivos; 2. el pilar Uno o régimen público de reparto, con administración pública y beneficios definidos; 3. el pilar Dos o régimen privado de capitalización individual, con contribuciones definidas y administración competitiva; y 4. el pilar Tres o de ahorro voluntario. Así, mientras los pilares Uno y Dos tienen un carácter contributivo (i.e. son financiados a partir de contribuciones salariales de los empleados) y el pilar Tres se puede considerar como complementario, el pilar Cero o No Contributivo cumple una función asistencial, en el sentido que busca aliviar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población que no tiene acceso a las demás alternativas de protección a la vejez.

Una de las principales ideas que se defenderán a lo largo del presente documento es la de eliminar, al menos parcialmente, los criterios de focalización del beneficio No Contributivo. En Colombia, la herramienta para la focalización de programas sociales se concentra en el Sistema Único de Beneficiarios, SISBEN, que se basa en una serie de requisitos estimados a partir del ingreso monetario y otras condiciones socioeconómicas del individuo. No obstante, a pesar de ser el SISBEN un mecanismo relativamente desarrollado, los criterios de focalización que utiliza no se concentran en si el individuo es beneficiario o no de un mecanismo de protección para la vejez; por ende, al focalizar el beneficio No Contributivo a través de un corte del SISBEN, en la práctica es posible dejar por fuera del subsidio asistencial a una población mayor cuyas condiciones socioeconómicas familiares se encuentran por encima del umbral de focalización, pero que en realidad llegaron a la edad de jubilación sin contar con ningún ahorro pensional, y a las que el Estado no ofrece ningún mecanismo de protección económica para la vejez. Dada

esta falla en el mecanismo de focalización para el caso puntual de la población mayor, se propone un Pilar Cero o beneficio No Contributivo de carácter universal, o Beneficio Universal, que busca asignar el subsidio a toda la población mayor que no recibe una pensión contributiva superior a un salario mínimo legal.

El primer paso para comprender la pertinencia de la implementación de un beneficio universal de protección económica para la vejez es entender la diferencia entre los conceptos de Seguridad Social y Protección Social. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el término de Seguridad Social se entiende como el conjunto de transferencias monetarias que se originan desde un esquema financiado por el sector formal de la economía. En contraste, la Protección Social es un concepto más amplio, y se refiere al conjunto de reglas, sustentadas por una o más unidades institucionales, que gestionan la provisión y financiamiento de transferencias de protección social, en forma pecuniaria o en especie, a la población (Cichon *et al.*, 2004).

En este concepto ampliado de Protección Social, se pueden reconocer tres tipos de programas a partir del objetivo que quieren lograr: la Promoción, la Protección y la Asistencia. En cuanto a la Promoción social, el Estado se encarga de garantizar el derecho a la educación, ojalá de forma gratuita, para promover el acceso equitativo a opciones de movilidad social de las personas en su etapa productiva. El esquema de Protección se refiere a los derechos a los que accede el empleado al ofrecer su trabajo durante su periodo laboral activo, con la condición de contar con un apoyo económico en su etapa pasiva de desacumulación; dentro de este grupo se encuentran los esquemas contributivos de Seguridad Social, las Cajas de Compensación, y la salud financiada con contribuciones salariales. Finalmente, los programas de Asistencia se enfocan en mejorar las condiciones de vida de la población que no fue correctamente cubierta por los dos programas anteriores, y pueden ser de carácter focalizado o universal.

En este sentido, un sistema integral de Protección Social estaría conformado en esencia por 4 componentes (Cichon *et al*, 2004):

a) El régimen de *Seguridad Social*: Brinda todos los beneficios vinculados al empleo del trabajador, tal como las pensiones contributivas, los retiros por discapacidad y el seguro de desempleo, entre otros.

b) Los sistemas de *Beneficio Social Universal*: Una prestación que se asigna a todos los ciudadanos del país, que incluye programas como las transferencias familiares (Familias en Acción) y los servicios de salud subsidiados.

c) Los programas de *Asistencia Social*: Esquemas de alivio de la pobreza para ciudadanos en condiciones de alta vulnerabilidad.

d) Los esquemas *suplementarios* de beneficios: Mecanismos privados o comunitarios que ofrecen un esquema civil de protección social, ya sea dentro de una empresa o por acuerdos comunitarios.

En este contexto, los esquemas de protección económica a la vejez tienen dos objetivos diferenciados: por un lado, generar un *reemplazo del ingreso* desde la etapa de acumulación a la de desacumulación, y así suavizar el consumo intertemporal del individuo; por el otro, los programas focalizados en la población vulnerable se concentran en generar un *alivio de pobreza* en población con bajos ingresos y nulas posibilidades de salir de la pobreza. Por esto, se puede decir que, con el objetivo de aumentar la cobertura del sistema de protección social en Colombia, se pueden considerar dos grandes tipos de políticas: o atacar el problema en la fase activa de acumulación, mediante la adopción de incentivos para aumentar la frecuencia y el nivel de los aportes al sistema contributivo; o fortalecer el rol protector del Estado en la fase de desacumulación mediante la implementación y expansión de programas No Contributivos de carácter asistencialista.

En este punto hay que resaltar que la dimensión del Pilar Cero de carácter asistencial que será tratada en este documento, circunscrita a un beneficio pecuniario, no comprende la totalidad de los servicios que debería brindar un sistema de Asistencia Social integrado y sistémico. De hecho, las transferencias monetarias que hace el Estado deben considerarse como un *medio* para que los beneficiarios alcancen un estándar mínimo de vida, y no como un *fin* en sí mismas. Una Protección Social efectiva no viene del derecho a recibir unos ingresos mensuales, sino de la transferencia del derecho a mantener un nivel de consumo. En este sentido, las transferencias de ingreso deben intentar cumplir al menos con tres

objetivos: garantizar un nivel mínimo de consumo para la población pobre, reemplazar parcialmente el ingreso perdido en fase de desacumulación, y reducir la desigualdad en este grupo etario. En el marco del presente documento, al hablar del programa Colombia Mayor nos referimos exclusivamente al subsidio bimensual pecuniario que reciben los beneficiarios, pero esta iniciativa se ve complementada por toda una red de recursos entregados en forma de servicios sociales básicos, como los Centros Diurnos y los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, si bien estos programas son administrados de manera descentralizada y se salen de los objetivos de la presente investigación.

El presente capítulo se divide en 6 secciones, incluida esta introducción conceptual. En la segunda sección se describen los principios básicos que hay que tener en cuenta para el diseño de un beneficio No Contributivo que sea complementario al resto del sistema pensional, para seguir en la tercera sección con una descripción de las experiencias internacionales en la implementación del Pilar Cero o No Contributivo. En la cuarta parte se analizan desde una perspectiva conceptual qué aspecto debería tener un beneficio asistencial bien diseñado, desde dos puntos de vista: la focalización y el monto del subsidio. En la quinta sección se muestran las proyecciones de cobertura y costo de un Pilar No Contributivo ante diferentes escenarios de focalización y monto, y se finaliza en la sexta sección con las conclusiones del ejercicio.

3.2 Principios y Criterios del Diseño de un Beneficio No Contributivo

Adicional al eventual impacto positivo sobre el ingreso, los niveles de pobreza y la desigualdad del ingreso que genera la implementación de un beneficio No Contributivo, también es posible identificar dos grandes efectos negativos que se generan sobre el mercado laboral y la economía. Por un lado se encuentra el potencial impacto adverso en términos de sostenibilidad y en las consecuencias que se generen sobre el presupuesto en el mediano y largo plazo. Por el otro, tenemos el estímulo a la informalización de la fuerza laboral dado que, dependiendo del monto y la persona, se podría considerar este subsidio Asistencial como un reemplazo de los ingresos pensionales. Este mecanismo reduciría la participación laboral del individuo y su disposición a ahorrar para adquirir una pensión contributiva, lo que distorsiona la decisión del trabajador entre el segmento formal y el

informal. Los efectos laborales en términos de participación laboral de un beneficio No Contributivo mal diseñado pueden llegar a ser significativos, como lo demuestra el caso de Brasil.

Con el fin de evitar el impacto perverso en términos de incentivos sobre la población trabajadora, el aspecto más importante en la concepción de un Pilar Cero es su grado de integración y complementariedad con el esquema contributivo. Aunque este tema será abordado en detalle en el Capítulo 4, es importante resaltar que este factor de complementariedad depende de dos elementos esenciales: el mecanismo de selección de beneficiarios, y el ajuste del monto de subsidio de los cotizantes a medida que se incrementa el ahorro pensional propiamente dicho. En el caso de un beneficio para la vejez, por ejemplo, es importante que la edad de corte se encuentre por fuera de la etapa laboral activa de los ciudadanos, para no incentivar el abandono de la fuerza laboral de manera temprana.

Por esta razón, el proceso de diseño e implementación de un beneficio No Contributivo debe estar regido bajo ciertos criterios, que se dirijan a garantizar la menor distorsión posible sobre el entorno económico y social. Valero (2014) elabora una lista de 5 principios que deberían guiar la correcta definición del beneficio de un pilar No Contributivo:

i. Una exigencia de edad igual o superior a la vigente para jubilarse con una pensión contributiva.

ii. Unos requisitos de acceso vinculados al No cumplimiento de aquellos existentes en los pilares Uno y Dos contributivos (en el caso colombiano, tener semanas o ahorro suficiente para recibir una pensión del RPM o del RAIS).

iii. Requisitos de residencia en el país.

iv. Que los otros ingresos del beneficiario no superen el monto del beneficio del No Contributivo (lo que sería equivalente a la medición de mecanismos de focalización tradicionales como el SISBEN).

v. El monto de la pensión debe ser suficiente para que el beneficiario supere el umbral de pobreza/indigencia, dependiendo del objetivo de la política social del país.

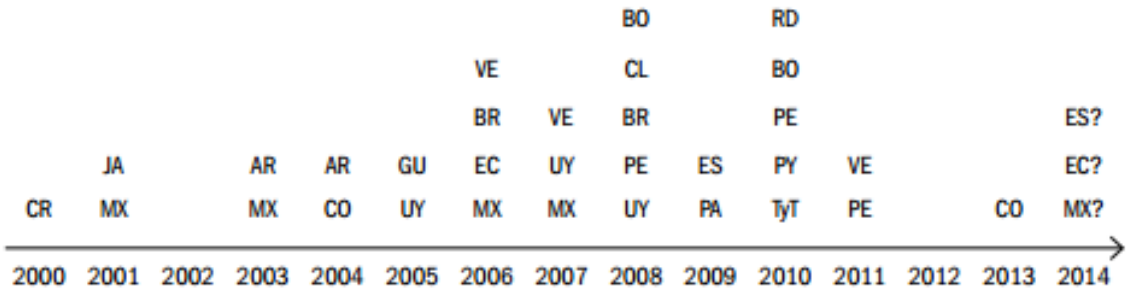
La literatura económica de evaluación de impacto de los programas No Contributivos ha demostrado que son bastante efectivos en la reducción de la pobreza, y que se han constituido en la principal herramienta para mejorar la distribución del ingreso (BID, 2013)[36]. Además de cobijar los trabajadores por fuera del mercado formal, estos programas permiten disminuir la vulnerabilidad de la población mayor con menores ingresos, que presentan un riesgo mucho más elevado que la población general de caer en trampas de pobreza, y experimentan repercusiones económicas más graves que la población joven ante un choque negativo de salud (Paz *et al.*, 2004).

3.3 Lecciones nacionales e internacionales de la implementación de un Pilar No Contributivo

La ola de reformas de implementación de pilares No Contributivos en América Latina ha sido relativamente reciente. Con excepción de los programas de Brasil (*Beneficio de Prestação Continuada,* BPC) y Bolivia (*BonoSol*, ahora Renta Dignidad), que fueron instaurados en la década de los noventa, el resto de países de la región han instaurado este tipo de programas en el presente siglo. De acuerdo con el Banco Mundial, entre 2000 y 2013 al menos 18 países del continente implementaron reformas que dieron lugar al desarrollo de programas No Contributivos (Gráfico 20). La rápida expansión y cobertura de estos programas se refleja en el hecho de que para 2015 cerca de la tercera parte de la población adulta mayor de América Latina se encontraba cubierta por beneficios No Contributivos (Cavallo y Serebrisky, 2016).

[36] Por ejemplo, Barrientos (2005) estima que de eliminarse el programa Beneficio de Prestación Continua en Brasil, la tasa de pobreza global se incrementaría en 7 puntos porcentuales, y la brecha de pobreza se expandiría en 35%.

Gráfico 20: Introducción de reformas de expansión de cobertura por un Pilar No Contributivo*



*La referencia a Colombia (CO) se refiere a la creación del PPSAM, que comenzó su funcionamiento en 2003, y a la transformación de PPSAM en Colombia Mayor, en el año 2013.

Fuente: Banco Mundial (2013).

Hay que tener en cuenta que todo sistema pensional depende de manera crítica de la capacidad de ahorro de la sociedad. Por esto, la proliferación de reformas a la Protección Social para propender por un pilar No Contributivo funcional en América Latina se pueden explicar por la necesidad que surge cuando los regímenes contributivos, tanto de Reparto como de Ahorro Individual, son insuficientes para fomentar la capacidad de ahorro de la sociedad, e incapaces de ofrecer acceso a una buena proporción de la población que no alcanza a cumplir los requisitos de un régimen formal. A este respecto, Fajnzylber (2008) resalta cómo el principal obstáculo para aumentar la densidad de cotización en esquemas contributivos son las bajas tasas estructurales de ahorro de largo plazo que se presentan no sólo en Colombia sino en América Latina, fenómeno que se debe más a una escasa capacidad de ahorro de familias de medianos y bajos ingresos, que a un problema de falta de incentivos. Además de este problema, la presencia de altos niveles de informalidad, una alta tasa de contribución social al salario formal (de 44,5% en Colombia[37]) y un salario mínimo relativamente alto con respecto al ingreso promedio, vuelven muy difícil la expansión de la cobertura de los esquemas contributivos en la región.

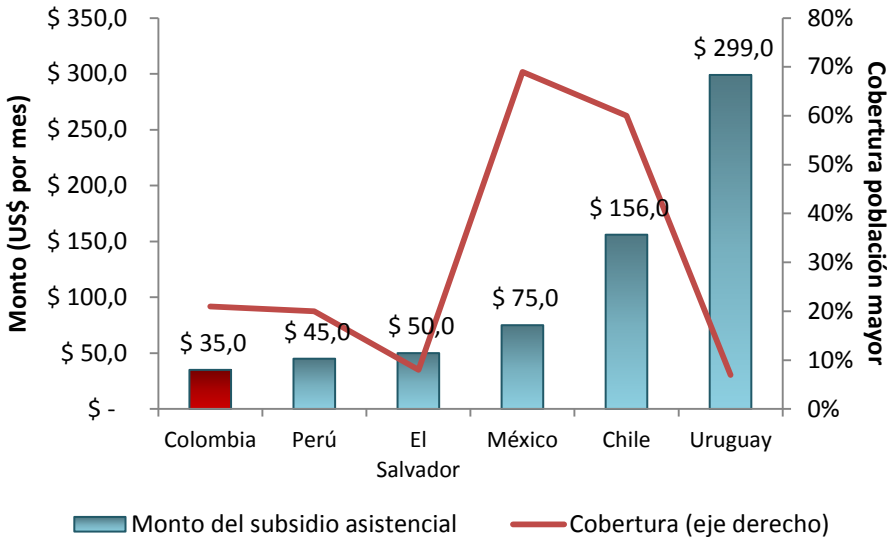
[37] El costo no salarial se redujo 13,5 puntos porcentuales a partir de la Reforma Tributaria de 2012 (Ley 1607). Antes de la reforma, el costo de 58% del salario estaba compuesto por 49 puntos de complementos salariales, incluyendo pensiones (16%), salud (12,5%), primas (12,5%) y cesantías (8%), y por 9 puntos de impuestos parafiscales, distribuidos en Cajas de Compensación Familiar (4%), ICBF (3%) y SENA (2%). Lo que hizo la Reforma Tributaria fue reducir en un total de 13,5 puntos los Costos No Salariales, 8,5 puntos de salud que pagaban los empleadores, y 5 puntos de parafiscales que corresponden al SENA y al ICBF.

Los esquemas No Contributivos que fueron implementados en la región se pueden dividir en dos grandes grupos: aquellos programas focalizados, que ofrecen un subsidio de bajo valor a un sector vulnerable de la población mayor con el objetivo de aliviar la pobreza, y los programas universales, que ofrecen un beneficio a toda la población mayor, sin importar su condición, ya sea de un monto pequeño para aliviar pobreza, o de un valor mayor para reemplazar el ingreso. Quizá el caso más significativo de un beneficio universal es el programa de *Benefício de Prestação Continuada* de Brasil (BPC), que ofrece un subsidio de cobertura universal a toda la población mayor, con un monto que asciende hasta la pensión mínima, equivalente al salario mínimo. El BPC es el programa No Contributivo más caro de la región (representa cerca del 2% del PIB), y ha generado una reducción considerable de los niveles de pobreza en la población mayor brasileña. Barrientos (2005) estima que si se eliminara el subsidio del BPC, la pobreza total se incrementaría en 7 puntos porcentuales, y la brecha de pobreza se elevaría en un 35%. El problema de este programa es que el corte de edad de asignación del subsidio, de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres, es inferior al óptimo, y ha generado un fuerte desestímulo a la participación laboral de la población beneficiaria: Carvalho Filho (2008) estimó que 40% de los beneficiarios del BPC se retira completamente del trabajo, y el resto disminuye significativamente las horas laboradas semanales. La clave para evitar estos desincentivos perversos se encuentra en un diseño adecuado del Pilar Cero, tema que será tratado en detalle en el Capítulo 4.

En el caso colombiano, se han realizado avances importantes en este frente durante la última década, con la creación y expansión del programa Colombia Mayor (inicialmente llamado PPSAM). Sin embargo, como se vio en el Capítulo 2, este programa presenta varias falencias que limitan su impacto positivo sobre los indicadores sociales de pobreza y desigualdad en la población mayor, entre las que se pueden resaltar dos problemas principales. El primero es el tema del fondeo en el largo plazo, dado que nuestras proyecciones del comportamiento del Fondo de Solidaridad Pensional muestran que se espera una reducción paulatina de las contribuciones solidarias, y estos recursos van a ser claramente insuficientes ante el fuerte incremento de las necesidades de la población mayor en Colombia. El segundo es el valor del subsidio, que se ha visto afectado por el reciente esfuerzo de incremento de cobertura, y que en la actualidad implica un impacto positivo

marginal y poco significativo sobre la población beneficiaria. De hecho, Fedesarrollo y la Fundación Saldarriaga Concha (2015) encuentran que el valor del subsidio asistencial otorgado por Colombia es el de menor cuantía entre los países de la región con programas de este tipo, mientras que la cobertura de las personas mayores, tras un rápido aumento en los últimos años, es cercana al promedio de la región (Gráfico 21).

Gráfico 21: Monto y cobertura beneficios no contributivos: Comparación Regional, valor en dólares del monto en cada país para el año 2013 *.



* El dato de cobertura para Colombia (21%) es inferior a la actual cobertura de Colombia Mayor (27%), debido a que se toma la cifra de 2013 para la comparación regional.

Fuente: Misión Colombia Envejece (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015).

3.4 Aspectos a considerar en el diseño y construcción de un Beneficio Asistencial

A partir de la experiencia internacional y de los principios de diseño de esquemas de seguridad social, a continuación se discutirán dos de los principales criterios que permiten diseñar un pilar No Contributivo que sea eficaz, progresivo y sostenible: el monto del

subsidio y la lógica de focalización. En la quinta sección del presente capítulo cada uno de estos aspectos será evaluado de forma cuantitativa.

3.4.1 *Monto del Subsidio*

Un primer aspecto a analizar a la hora de diseñar un programa No Contributivo está relacionado con el valor óptimo del monto del subsidio. Por una parte, un subsidio muy generoso puede redundar en un impacto social y redistributivo más fuerte, al reducir significativamente la pobreza en la población mayor o, en el caso de subsidios focalizados, mejorar los indicadores de desigualdad. Cerutti (2014) encuentra que los programas No Contributivos en Chile, México y Brasil llegaron a representar en 2013 dos terceras partes del total del ingreso de los beneficiarios en el quintil más pobre[38]. Sin embargo, un elevado monto del beneficio genera dos grandes problemas: a nivel macro, puede afectar la sostenibilidad fiscal del programa, al ser un subsidio unilateral no atado a contribuciones ni pago de impuestos; y a nivel micro, una alta prestación No Contributiva genera un fuerte efecto ingreso en la población mayor, lo que conlleva incentivos para reducir la participación laboral y el ahorro privado, afectando la economía y el mercado laboral en general y al sistema pensional contributivo en particular.

A nivel internacional, la generosidad de los beneficios otorgados por los Programas No Contributivos en América Latina muestra una gran varianza. Por un lado, tenemos los países cuyo pilar asistencial se enfoca en atenuar parcialmente la pobreza extrema, y que por ende ofrecen un subsidio muy bajo, entre el 5% y el 7% del ingreso per cápita, en cuyo grupo podemos encontrar a México, Panamá y Perú. Por el otro se encuentran aquellas sociedades que han decidido hacer un esfuerzo fiscal considerable con el fin de ofrecer un ingreso asistencial a los adultos mayores que es cercano a la línea de pobreza, con

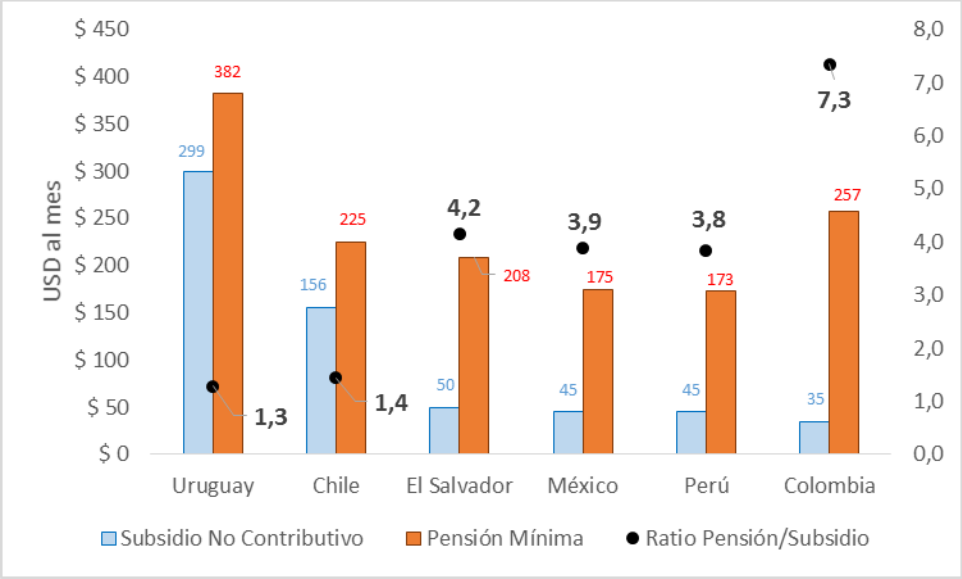
[38] En Colombia, de acuerdo a lo encontrado por Fedesarrollo y la Fundación Saldarriaga Concha (2015), el subsidio asistencial de Colombia Mayor ha influido en el rol de las personas mayores dentro de la familia, al ofrecerles capacidad de contribuir con los gastos del hogar tales como los servicios públicos, por lo que un incremento del monto del subsidio puede redundar en un fortalecimiento y mejor capacidad de negociación del adulto mayor en la vida familiar.

beneficios que se encuentran alrededor del 30% del ingreso per cápita; éste es el caso de Argentina, Paraguay, Brasil y Trinidad y Tobago (Cavallo y Serebrisky, 2016).

Claramente Colombia se encuentra dentro del primer grupo. Como ya se ha visto, la fuerte expansión de cobertura, sin un aumento proporcional del presupuesto asignado, ha redundado en una caída del monto promedio del subsidio, cuyo valor actual ($64.800 en promedio) representa apenas el 5,2% del ingreso per cápita, y 11,2% del salario mínimo mensual. En el estudio cualitativo de la población mayor realizado por la Misión Colombia Envejece, se encontró que este beneficio era usado en su gran mayoría por los adultos mayores principalmente para pagar los servicios del hogar, pero que no le otorgaba en la práctica una capacidad discrecional de gasto, por lo que seguían dependiendo de los demás miembros de la familia para el consumo diario.

Para tener una mejor idea del grado de inequidad en la distribución de las prestaciones, conviene estimar el coeficiente entre el subsidio No Contributivo del Pilar No contributivo, y la pensión contributiva que se alcanza con altas densidades de cotización. Esta relación también nos indica dónde puede ser viable incrementar el monto del subsidio No Contributivo sin generar incentivos perversos a la no cotización al régimen pensional, dado que la diferencia entre el subsidio y la pensión seguiría siendo tan sustancial como para no ser considerados ambos como opciones sustitutas. Como se observa en el Gráfico 22, adicional al hecho que Colombia ofrece el valor del beneficio más bajo, su relación con respecto a la pensión mínima es la más dispar de la región; en concreto, la pensión mínima (correspondiente a 1 salario mínimo) equivale a 7,3 veces el valor del subsidio de Colombia Mayor, casi el doble de los países que le siguen (Gráfico 22)

Gráfico 22: Relación entre pensión mínima Contributiva.y Beneficio No Contributivo y



Fuente: Cálculos propios con base en Acuña *et al.* (2015).

Estas consideraciones resaltan lo necesario que es revisar el monto del subsidio asistencial en Colombia. Es importante que un subsidio, que en la actualidad trabaja bajo un esquema de focalización, tenga un impacto decisivo sobre los niveles de pobreza de la población beneficiaria. Es claro que el monto del subsidio debe ser pensado a partir del objetivo que se quiere alcanzar con el programa. Según Bosch *et al.* (2015) el monto del beneficio otorgado por un programa no contributivo debería ser considerado como un beneficio antipobreza, es decir, igualar el valor del subsidio al de la línea de indigencia o al de la línea de pobreza.

3.4.2 *Focalización vs. Universalidad*

El segundo criterio a la hora de pensar en el diseño de un programa de Pensión No Contributiva es la lógica con la que se seleccionarán los beneficiarios. A partir de la

experiencia registrada en América Latina, es posible dividir estos programas en dos grandes clasificaciones: focalizados y universales.

Con respecto al primer tipo, los programas que usan algún mecanismo de focalización pretenden concentrar los subsidios en la población de bajos ingresos y con altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas. El objetivo esencial de estos programas es aliviar la pobreza en la población mayor más vulnerable, y cubrir aquellas personas que por su condición laboral no tuvieron posibilidad de generar contribuciones regulares al sistema pensional. Dentro de este grupo de países encontramos el caso de Perú con *Pensión 65*, Uruguay con *Pensión por Vejez,* y Ecuador con *Pensión para Adultos Mayores*.

De acuerdo con Fajnzylber (2008), un esquema basado en un subsidio No Contributivo focalizado (combinado con un mecanismo solidario de garantía de pensión mínima para los cotizantes que completan un número de semanas pero no alcanzan el umbral para una pensión) representaría, en el ideal, la forma más económica de garantizar un ingreso mínimo para la población mayor más necesitada (junto con la cotizante)[39]. Sin embargo, un esquema de este tipo acarrea todos los problemas inherentes a la focalización de las políticas públicas: abre la compuerta al oportunismo político y el clientelismo, aumenta los costos administrativos del otorgamiento del programa, desincentiva el ahorro y la participación laboral en la población cercana al umbral de selección, genera un comportamiento estratégico para manipular el umbral de selección, y por último tiende a cubrir a la población más informada y no necesariamente la más necesitada.

La segunda tipología de esquema No Contributivo se encuentra en aquellos países que buscan alcanzar una cobertura universal, de la totalidad de la población en edad de jubilación, y que no exigen ningún otro requerimiento adicional a la edad para recibir el subsidio. Estos programas exigen un mayor esfuerzo fiscal, pero también son los más efectivos a la hora de reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso en este grupo etario. En América Latina, dentro de la cobertura universal podemos encontrar el programa de *Beneficio de Prestación Continuada* (BPC) de Brasil, *Renta Dignidad* de Bolivia,

[39] En el caso ideal el esquema solidario cubriría el total de la población cotizante, pero sólo si la pensión mínima contributiva no tuviera un piso legal, y todo nivel de contribuciones pudiera convertirse a través del mecanismo de solidaridad en una renta mensual vitalicia. Éste no sería el caso en Colombia.

Moratorium de Argentina, y más recientemente el programa de *Pensiones Básicas Solidarias* de Chile, mencionado en el primer capítulo.

La ventaja de los programas de subsidio universal es que eliminan los incentivos perversos inherentes a las políticas focalizadas. En primer lugar, mejora la efectividad del subsidio, al simplificar la administración del programa y garantizar el impacto tanto sobre la clase media como sobre la población más marginada, que muchas veces no son capturadas mediante los mecanismos de focalización[40]. En términos de incentivos, al ser un programa aplicado a toda la población no distorsiona de forma diferencial las decisiones laborales de los individuos, y elimina el efecto sustitución entre ahorrar para pensiones contributivas y la probabilidad de ser elegido para un beneficio asistencial, dado que ambas alternativas se comportarían de manera independiente. Finalmente, en términos de economía política, un beneficio universal minimiza las oportunidades de corrupción y clientelismo, problemas que son muy comunes en mecanismos de focalización en países emergentes.

Como se vio en el Capítulo 2, en Colombia el sistema asistencialista de protección a la vejez corresponde al tipo focalizado. El programa Colombia Mayor es un programa netamente No Contributivo, que está desconectado de cualquier cotización a pensiones realizada por la población beneficiaria y es focalizado mediante un mecanismo independiente y relativamente desarrollado, como lo es el SISBEN. El problema es que esta política no ha logrado cumplir a cabalidad la función para la que fue diseñada. De hecho, aunque ha experimentado una expansión importante en términos de número de beneficiarios, ofrece un subsidio tan exiguo que genera un impacto muy restringido sobre la reducción de la pobreza en la población mayor más vulnerable.

Sin embargo, el problema más grave del sistema focalizado colombiano no es la calidad de la atención de los ya cubiertos, sino más bien la baja o nula probabilidad de obtener una protección a la vejez por parte de la población de clase media y media-baja[41],

[40] En Colombia esta última correspondería a la denominada población Censal, que se refiere a los individuos identificados como población vulnerable o en condición de abandono y que no pueden ser identificados por la encuesta del Sisbén. De esa población hacen parte las personas mayores de escasos recursos protegidas por los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, los habitantes de la calle y los indígenas que viven en resguardos.
[41] Definida internacionalmente como la población que recibe entre US$10 y US$50 diarios.

que está afiliada al sistema contributivo y que contaría en teoría con cierta capacidad de ahorro y fidelidad al sistema, pero que en la práctica aporta demasiado irregularmente. El BID estima que, en promedio en América Latina, dentro de los trabajadores de ingresos medios solamente el 53% cotiza regularmente a pensiones. Esta baja tasa de cotización de la clase media en América Latina se puede explicar por cuatro razones: o los empleos no son lo suficientemente productivos como para pagar el paquete de beneficios formales, o los trabajadores no valoran los aportes e intentan evitarlos, o las empresas no pagan porque la vigilancia (*enforcement*) es escasa, o simplemente porque la informalidad y el autoempleo son una práctica tan extendida que se vuelven una válvula fácil de escape y de exclusión de los servicios de seguridad social para la población trabajadora (Cavallo y Serebrinsky, 2016).

Ante este panorama de barreras estructurales a la cobertura del sistema contributivo, junto con un esquema asistencialista de bajo impacto, es importante comenzar a pensar cuál sería el diseño de un mecanismo de pensiones no contributivas ideal para Colombia. Un programa de este tipo debería garantizar la protección económica a la vejez al total de la población, y tener un impacto significativo sobre los indicadores de pobreza y desigualdad observados en este grupo etario. Como se observó a partir de la experiencia internacional, el diseño más efectivo corresponde a un beneficio No Contributivo de carácter universal, que ofrezca un nivel mínimo de ingresos a toda la población mayor, y que preferiblemente sea complementario a los esquemas contributivos existentes. Una eventual reforma que vuelva universal el programa Colombia Mayor se presenta en la siguiente sección de este capítulo, mientras que el tema de complementariedad con el esquema contributivo será abordado en el Capítulo 4, y el de financiamiento del subsidio en el Capítulo 5.

3.5 Proyección del costo y la cobertura de un beneficio asistencial universal

La proyección del *status quo* que se realizó en el Capítulo 2 permitió resaltar los riesgos y tendencias a las que se enfrenta el país en términos de protección económica a la vejez, y los costos contingentes en los que debería incurrir para hacerles frente. A partir de estas estimaciones se pudo observar cómo, al mismo tiempo que la evolución de la financiación del Fondo de Solidaridad Pensional será decreciente, el proceso de

envejecimiento generará un incremento de la población mayor que no va a ser cubierta por una pensión contributiva y redundará en una mayor presión al sistema de seguridad social. Esta proyección deficitaria del sistema asistencial se presenta incluso en un contexto en el que el programa Colombia Mayor tiene un impacto limitado sobre el bienestar de los beneficiarios, y en donde se parte de una población beneficiaria que todavía es muy inferior a la proyectada como meta del actual Plan Nacional de Desarrollo (27,4% de la población mayor cubierta actualmente, vs. 45% de cobertura planeada).

La situación y las necesidades proyectadas para el sistema de seguridad social hacen necesario pensar en un diseño audaz de lo que sería un nuevo pilar No Contributivo, y posteriormente evaluar su impacto sobre la economía y los niveles de pobreza y de desigualdad en la población mayor, con respecto a un punto de referencia que es la proyección del Status Quo. Por esta razón, en la presente sección se expande el marco metodológico mostrado en el Capítulo 2 con el fin de responder a las siguientes preguntas: en términos de cobertura, ¿en caso de cambiar la lógica de focalización por universalización en el programa Colombia Mayor, cuál sería el número de beneficiarios a atender, y cuál sería la proyección del costo agregado del programa? ¿Cuál sería la diferencia en estas variables entre un concepto de universalidad que incluya solamente el total de población que no recibiría una pensión contributiva, y un escenario en el que el subsidio se ofrece al total de la población mayor? Con respecto al monto del subsidio, ¿Cómo variaría el costo del programa si se elevara el valor del beneficio desde el actual 5,4% del ingreso per cápita hasta la línea de indigencia? ¿Cuál sería la diferencia en el caso de un beneficio igual a la línea de pobreza?[42]

3.5.1 *Simulación de un incremento del Monto del subsidio de Colombia Mayor*

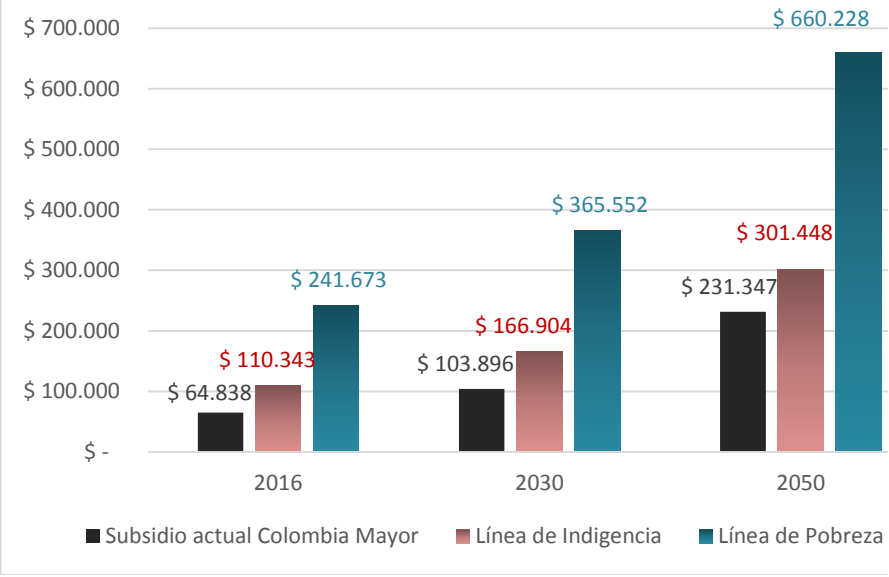
El impacto más bien limitado del programa Colombia Mayor sobre la población beneficiaria se debe a que el monto del subsidio es muy pequeño, y además ha venido

[42] Con respecto a la financiación, en el Capítulo 5 de este documento se analizará desde una perspectiva de equilibrio general un escenario en el cual se cambia la fuente de financiación del programa No Contributivo desde contribuciones del trabajo formal a impuestos generales.

reduciéndose en los últimos años. El monto de un beneficio asistencial idealmente debe ofrecer una ayuda económica que al menos le permita al beneficiario adquirir la canasta básica de subsistencia. En la práctica, se esperaría que el monto del subsidio se encuentre entre el valor de la canasta básica alimentaria (línea de indigencia) y la canasta básica integral (línea de pobreza), dependiendo del objetivo del programa.

A partir de las estimaciones del DANE, se observa que la actual línea de indigencia representa un poco menos del doble del monto promedio del subsidio de Colombia Mayor en 2015 (COP$102.109 mensuales vs. COP$61.000 mensuales, respectivamente). Por su parte, la línea de pobreza, que es calculada por el DANE a partir de una canasta integral de bienes esenciales para garantizar un nivel básico de bienestar, representa cerca de cuatro veces el actual valor del subsidio de Colombia Mayor (COP$223.638). El supuesto que se usa para la proyección de estos valores es que, dado que representan el precio de una canasta de bienes, son indexados a partir de la inflación esperada (Gráfico 23).

Gráfico 23: Valor proyectado del monto actual del subsidio Colombia Mayor, y de las Líneas monetarias de Indigencia y de Pobreza (en pesos de 2015)

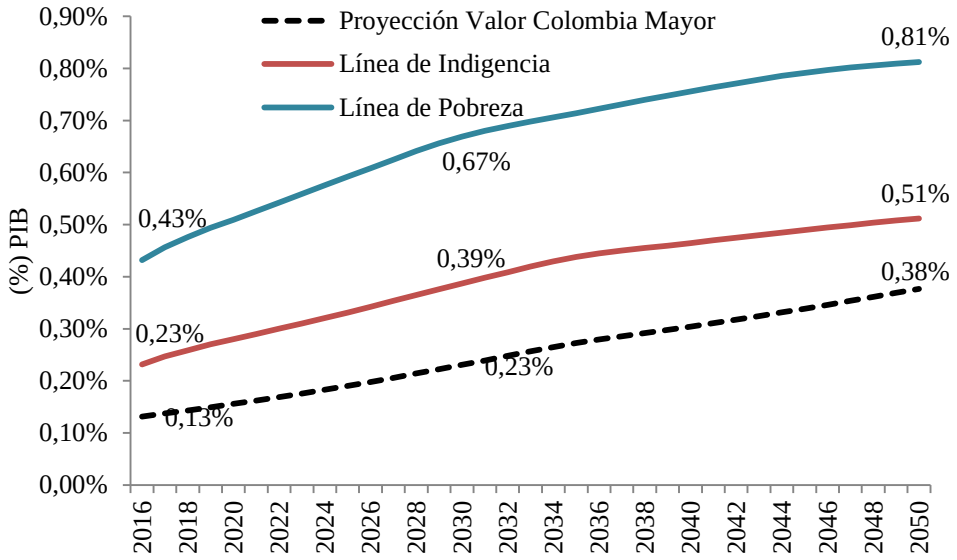


Fuente: DANE, Fedesarrollo.

Para las proyecciones del costo total del pilar No Contributivo, se toma inicialmente como referencia la cobertura actual del programa Colombia Mayor, que alcanza para 2015 el 27,4% del total de adultos mayores (1,47 millones de personas), y se deja constante esa

proporción; esto implica un incremento paulatino del número de beneficiarios, dado el proceso de envejecimiento de la población. Con este nivel de cobertura, se generan tres escenarios a partir de la modificación del monto del beneficio asistencial: el valor del subsidio actual de Colombia Mayor, el valor proyectado de la Línea de Indigencia, y el valor proyectado de la Línea de Pobreza (Gráfico 5). De esta forma, manteniendo el monto y cobertura actuales de Colombia Mayor, el costo total del programa pasaría de 0,13% del PIB en 2016 a 0,38% del PIB en 2050. Si se elevara el monto del subsidio hasta la Línea de Indigencia, garantizándole a los beneficiarios un ingreso para adquirir una cesta alimenticia básica, el costo total del programa aumentaría a 0,23% del PIB en 2016, alcanzando 0,51% del PIB en 2050. Finalmente, si se quisiera garantizar con el pilar No Contributivo un ingreso básico con el fin de que los beneficiarios superen automáticamente la línea de Pobreza, la cual se puede considerar como el monto máximo que el Estado puede considerar otorgar a través de este programa, los costos totales del Beneficio Asistencial se elevan a 0,43% del PIB en 2016 (3,8 veces el costo total en la actualidad), aumentando en el periodo 2016-2050 a 0,81% del PIB (Gráfico 24).

Gráfico 24: Valor proyectado del costo total del programa No Contributivo bajo tres escenarios de monto del subsidio.



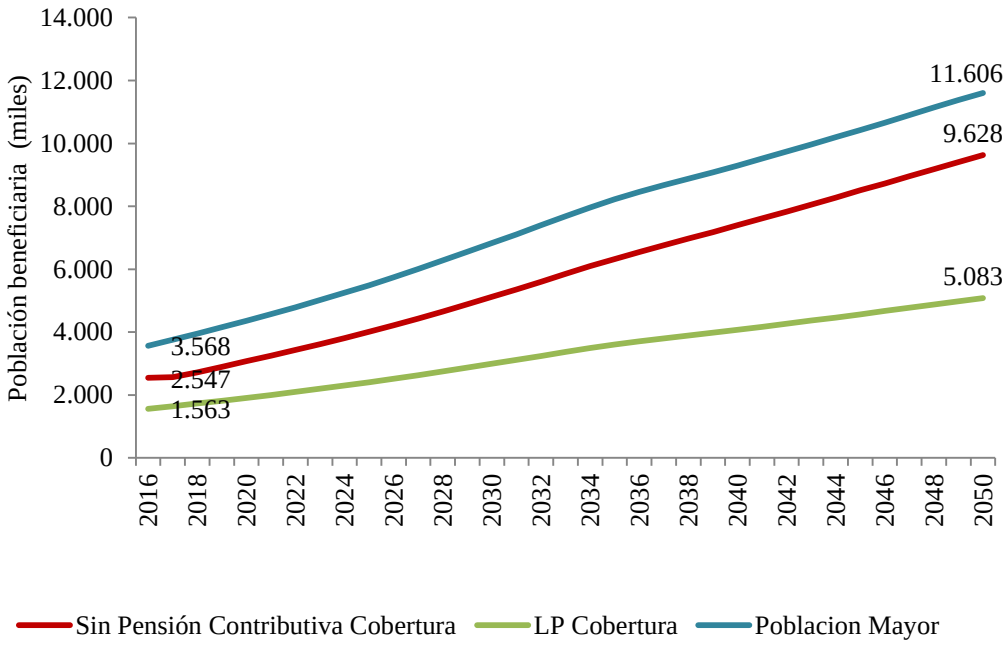
Fuente: GEIH (2105), CELADE (2016). Cálculos, Fedesarrollo.

3.5.2 *Simulación de la Universalización del pilar No Contributivo*

En la actualidad, el subsidio asistencialista del programa Colombia Mayor está dirigido a los adultos mayores cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de indigencia, identificados a través de los niveles 1 y 2 del SISBEN. Esto implica que el subsidio está cobijando sólo a una parte de la población que no es cubierta por una pensión contributiva, mientras el resto, o recibe en un pago único el total de su ahorro mediante una indemnización sustitutiva en el RPM o una devolución de saldos en el RAIS, o no cuenta con ningún tipo de ahorro y queda completamente desprotegida para su vejez.

Por esto, un primer criterio para universalizar el pilar No Contributivo sería el de cubrir toda aquella población que, independiente de su nivel de ahorro en el régimen Contributivo, no alcanzará a cumplir los requisitos para una pensión mínima de ninguno de los dos regímenes contributivos. Esta forma de universalización tiene la ventaja de garantizar que toda la población mayor cuente con algún tipo de protección económica para la vejez, pero al mismo tiempo generaría externalidades negativas sobre los niveles de ahorro y cotización de los trabajadores, que verían como sustitutos el subsidio asistencial y la pensión contributiva, y pueden optar por abandonar las cotizaciones al sistema contributivo con el objetivo de hacerse acreedores de un beneficio universal. Estos incentivos serían eliminados en el caso de una universalización total del subsidio, escenario en el que se cubre la totalidad de la población adulta mayor con independencia de su nivel de cotizaciones, si bien el subsidio en este caso deja de ser progresivo y se vuelve mucho más oneroso para el Estado. Finalmente, la última forma de extender la cobertura del subsidio es tomar toda la población que puede ser focalizada a partir de su nivel de ingresos, y cubrir el total de adultos mayores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, flexibilizando las condiciones de acceso al pilar No Contributivo pero manteniendo la misma lógica de focalización por nivel de ingresos. En el Gráfico 25 se muestra la evolución de la población a atender en los tres casos mencionados, comparados con el escenario base del porcentaje de población cubierta en la actualidad por el programa Colombia Mayor, definida para este propósito como aquella con más de 65 años, que pasaría en el periodo de estudio (2016-2050) de 3,5 millones a 11,7 millones de personas.

Gráfico 25: Población a atender a partir de tres esquemas de universalización

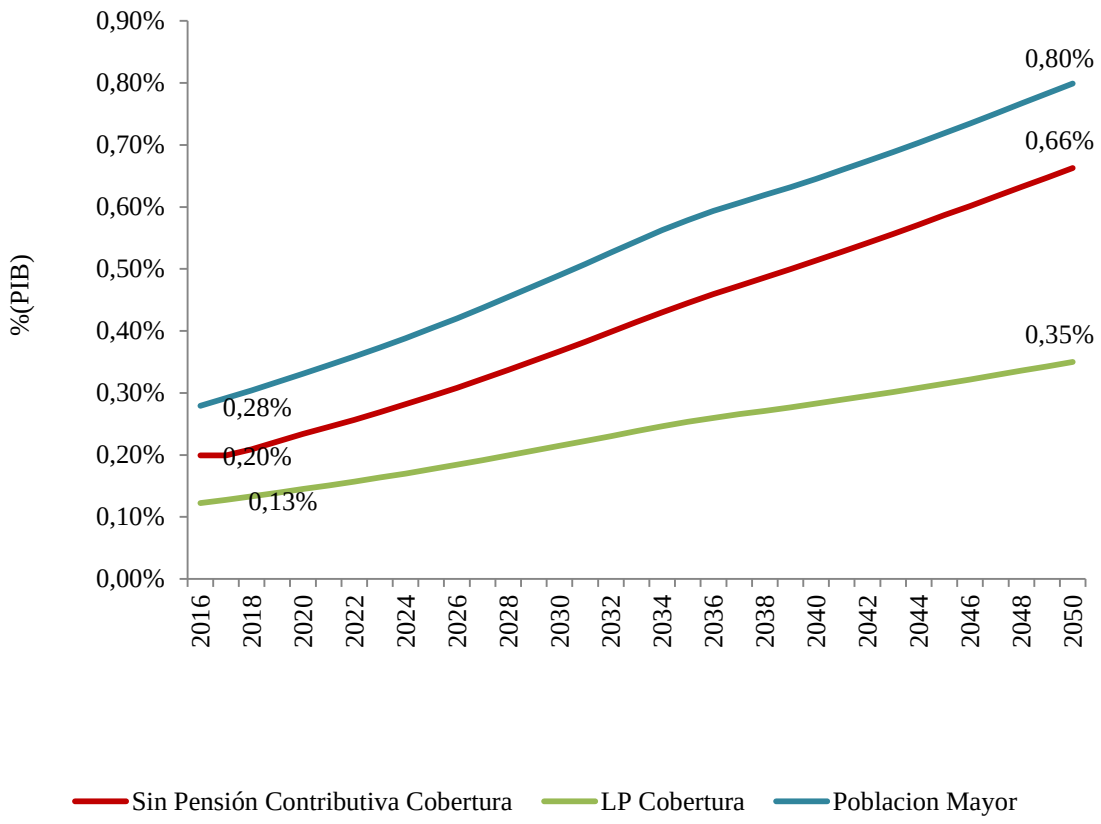


Fuente: GEIH(2105), CELADE (2016). Cálculos, Fedesarrollo

A partir de estos cálculos, es posible estimar los costos de un programa de pensiones No Contributivas tipo Colombia Mayor ante tres escenarios de universalización. Para este ejercicio, dejamos constante el valor del beneficio en el valor de referencia actual del subsidio de Colombia Mayor. De esta manera, observamos en el Gráfico 26 cómo la diferencia en el costo total del programa manteniendo constante el valor del subsidio, desde el escenario más conservador, con la actual cobertura de Colombia Mayor, al escenario más garantista, en el que se cubre a toda la población mayor del país, pasa de 0,28 puntos del PIB en 2016 (0,13% vs. 0,41%) a 0,8 puntos del PIB en 2050.

Gráfico 26: Costo Pilar No Contributivo, ante diferentes escenarios de universalización

(Valor proyectado=Valor promedio de Colombia Mayor 2015)



Fuente: GEIH(2105), CELADE (2016). Cálculos, Fedesarrollo

3.5.3 *Combinación de escenarios de monto y cobertura del subsidio No Contributivo*

En las dos secciones anteriores se estimaron diferentes escenarios del monto del subsidio y de una expansión de la cobertura actual del programa Colombia Mayor, dejando lo demás constante, con el objetivo de evaluar el efecto diferencial entre cambios en cobertura y cambios en el valor entregado por persona. En esta sección se concluye con la estimación del costo total del programa No Contributivo ante combinaciones selectas entre

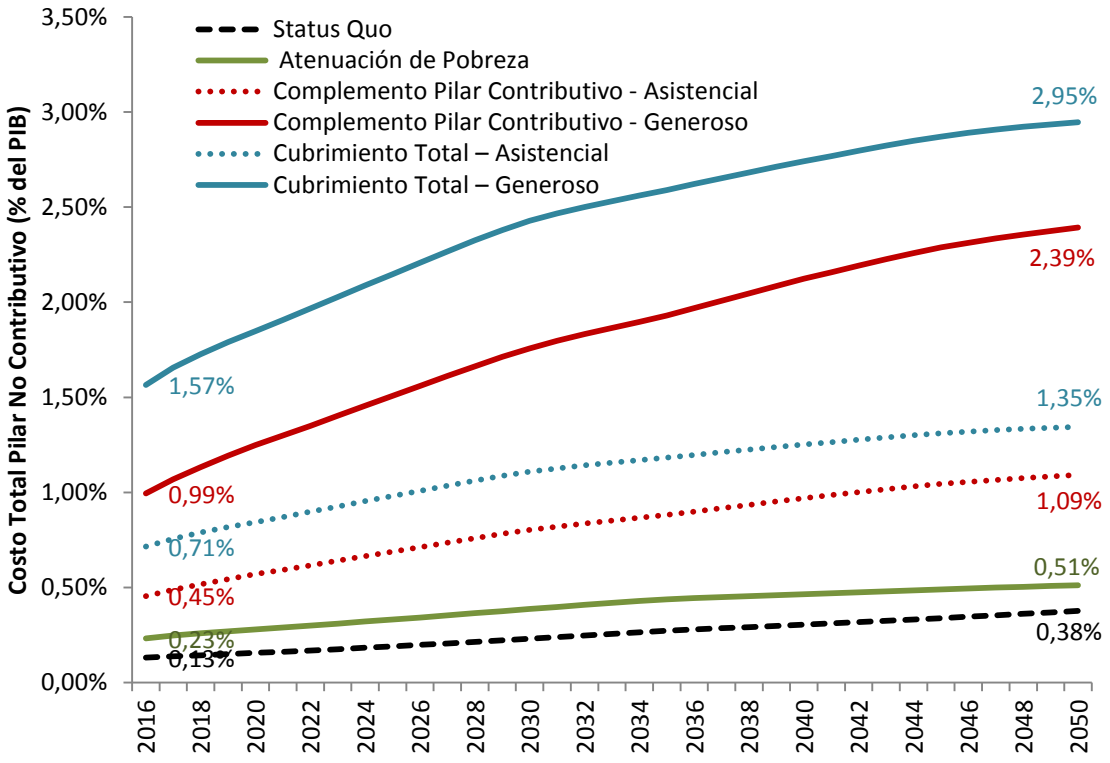
el monto del subsidio y el tipo de universalización que se quiere implementar. En particular, se quieren evaluar 5 escenarios de simulación, que pueden luego ser combinados a partir del objetivo de política pública que quiera ser logrado con la reforma al pilar No Contributivo (Tabla 8).

Tabla 8: Escenarios de simulación

	Tipo de Cobertura	*Monto del Subsidio*
0. Base – Status Quo	Actual – Colombia Mayor	Actual – Colombia Mayor
1. Atenuación de Pobreza	Debajo de línea de pobreza	Línea de Indigencia
2. Complemento Pilar Contributivo - Asistencial	Población sin pensión contributiva	Línea de Indigencia
3. Complemento Pilar Contributivo - Generoso	Población sin pensión contributiva	Línea de Pobreza
4. Cubrimiento Total – Asistencial	Total Población Mayor	Línea de Indigencia
5. Cubrimiento Total – Generoso	Total Población Mayor	Línea de Pobreza

A partir de la definición de estos escenarios, se proyecta el costo total del pilar No Contributivo como porcentaje del PIB en el periodo 2016-2050, y se compara con el escenario de referencia, en el que se proyecta el programa Colombia Mayor con la cobertura y valor de subsidio actuales (Gráfico 27). Si se observan los resultados para el largo plazo (2050), en el que el escenario de referencia tiene un costo de 0,38% del PIB, el escenario de cobertura de toda la población que no tiene acceso a pensión, con un subsidio igual a la Línea de Indigencia, alcanza un costo de 1,09% del PIB. En el escenario de cubrimiento del total de la población mayor con el mismo valor del subsidio ese costo asciende a 1,35% del PIB, y en el escenario en el que se cubre a la población sin acceso a una pensión, pero se eleva el valor del subsidio al de la línea de pobreza, llega hasta 2,39% del PIB. Como se observa, el costo total del programa es más sensible a los cambios en el monto del subsidio (diferencia escenarios Asistencial vs. Generoso) que a cambios en la cobertura (diferencia escenarios de diferente cobertura para el mismo monto del subsidio).

Gráfico 27: Costo total Pilar No Contributivo ante escenarios de monto y cobertura



Fuente: Fedesarrollo.

Estas conclusiones pueden compararse con las obtenidas a partir de la literatura económica. En un ejercicio similar, Olivera y Zuluaga (2013) simulan de manera microeconómica la introducción en Colombia y Perú de un beneficio No Contributivo, tanto de carácter focalizado como de corte universal. Para Colombia, encuentran que el beneficio No Contributivo universal genera una caída de los niveles de pobreza en la población mayor de 4.7 puntos porcentuales, y una reducción de los niveles de pobreza extrema de 5.2 puntos, con un impacto significativamente mayor sobre la población rural (donde la reducción de estos indicadores sería de 12.1 y 10.5 puntos, respectivamente). El impacto sobre la distribución del ingreso en la población rural también sería significativo: pasaría de 0.541 antes de la introducción del pilar No Contributivo, a 0.503 en caso de un subsidio focalizado, y 0.494 en el escenario de un beneficio universal. Finalmente, concluyen que el costo de cada opción no es significativamente grande: mientras que un

subsidio focalizado tiene un costo cercano a 0,13% del PIB, un beneficio universal aumentaría el gasto en 0,32% del PIB.

3.6 Conclusiones

En el presente capítulo se abordaron los principales factores para tener en cuenta en el diseño, implementación e impacto de un Pilar No Contributivo, a partir de las falencias que se han identificado en el actual sistema de protección económica a la vejez en Colombia, que atiende las necesidades de la población mayor de manera fragmentada a través de dos pilares, los dos regímenes contributivos, el RPM y el RAIS, y el programa no contributivo, Colombia Mayor.

Dado que hoy en día más de la mitad de la población mayor en Colombia no cuenta con ningún tipo de protección económica, por lo que es muy vulnerable a choques negativos en el ingreso, es necesario priorizar la política pública con impacto en el corto plazo a través de la reforma al Pilar Cero o no contributivo, que debe ser complementada con políticas tendientes a fomentar el ahorro en la fase activa de la vida laboral, cuyo impacto es más estructural y puede verse en el mediano y largo plazo. Esencialmente, los principales aspectos a definir en el diseño de este Pilar Cero se pueden resumir en tres ramas: monto, cobertura y financiamiento.

Con respecto al monto o tamaño del subsidio, al elegir el valor de un beneficio no contributivo se presenta una disyuntiva entre aumentar los recursos por beneficiario, lo que implica un mayor impacto positivo en las condiciones de vida del adulto mayor, y las consecuencias negativas que tiene una alta prestación, tanto en términos macroeconómicos de sostenibilidad financiera como en el impacto micro de los incentivos perversos a quedarse o incluso migrar a la informalidad para recibir un alto beneficio no atado a las contribuciones. En América Latina se presentan dos tipos de programas: aquellos enfocados en la atenuación de la pobreza extrema, que ofrecen un beneficio de entre 4% y 7% del ingreso promedio, y aquellos más ambiciosos que pretenden hacer una sustitución de ingreso, ofreciendo subsidios de más del 30% del PIB per cápita. Colombia Mayor

claramente se encuentra dentro del primer grupo, y vale la pena preguntarse si con un subsidio cercano al 11% del salario mínimo se es posible brindar una efectiva protección económica a la vejez.

El segundo aspecto a revisar es el tema de la cobertura, donde las alternativas se pueden reducir a dos opciones: programas focalizados en la población más vulnerable, y pilares que propenden por la universalidad de la cobertura. Los primeros tienen como grandes ventajas la relación costo/beneficio, donde es posible lograr un efecto importante en cobertura y progresividad del subsidio con un costo controlado por el tamaño de la población que se quiere cubrir, si bien su efectividad depende críticamente del diseño de la herramienta de focalización y su integración con los demás pilares. Entre las desventajas, se resalta que estos programas son propensos al clientelismo y la corrupción, y que generan desincentivos al ahorro individual para hacerse elegible al subsidio no contributivo. Para Colombia, la existencia de una gran proporción de la población, incluida la clase media, sin acceso a ningún tipo de protección económica a la vejez (a excepción de una devolución única del saldo ahorrado), resalta la necesidad de cambiar la lógica del Pilar No Contributivo, desde una perspectiva focalizada en la población más vulnerable hacia un modelo universal, que propenda por la cobertura de toda aquella población que se queda sin una pensión, y al que es posible añadir mecanismos de transición y de reducción paulatina del subsidio a medida que aumenta el monto ahorrado en el sistema contributivo.

Para el ejercicio de evaluación de diferentes escenarios de costo y cobertura, se usaron 3 alternativas de monto y 4 criterios de universalización. Las tres opciones del monto del subsidio fueron: el monto actual del beneficio de Colombia Mayor; la línea monetaria de indigencia, equivalente al costo de una canasta básica alimentaria y 2 veces el beneficio de Colombia Mayor; y la línea monetaria de pobreza, asociada al costo de una canasta básica integral y 4 veces el subsidio actual. Con respecto a los criterios de asignación del subsidio, estos incluyen: un escenario base en el que se mantiene el porcentaje de cobertura actual del programa Colombia Mayor, 27.4% del total; la focalización en la población con ingresos inferiores a la línea de indigencia; en la población por debajo de la línea de pobreza; y un escenario extremo donde se cubre la totalidad de la población mayor con el subsidio asistencialista. Estos 7 criterios se combinaron en 5 escenarios de proyección, que

varían desde un mínimo de 0.11% (0.27%) del PIB en 2016 (2050) en caso de mantener el actual programa, a un máximo de 1.57% (2,95%) del PIB en el escenario más garantista, donde se cubre al total de la población con un subsidio igual a la línea de pobreza.

A partir de los resultados de los escenarios propuestos se pueden obtener varias conclusiones. La primera es que, a pesar de que en cada escenario el porcentaje de cobertura de la población mayor se mantiene constante, en términos absolutos la población a ser cubierta se incrementa gradualmente con el tiempo, lo que puede explicarse por el proceso de envejecimiento de la población colombiana descrito en el Capítulo 2, y que implicará una presión creciente a aumentar el gasto social en el país. La segunda conclusión es que el nivel actual de gasto de Colombia en el pilar no contributivo, (de 0.11% del PIB en 2016 – 0.27% del PIB en 2050), es relativamente bajo en términos internacionales, y que una mejora considerable del alcance de Colombia Mayor, como es la de cubrir a todas las personas por debajo de la línea de pobreza con un subsidio equivalente a la línea de indigencia, representa un incremento tolerable y deseable del gasto público (a 0.24% del PIB en 2016 – 0.46% en 2050). Por último, se puede observar cómo los escenarios de monto generan una varianza mucho mayor a los cambios en la lógica de focalización, aspecto que es importante tener en cuenta a la hora de la disyuntiva entre número de beneficiarios y el tamaño del subsidio por beneficiario, donde puede ser más eficiente una política de fuerte incremento de la cobertura en detrimento del monto final del subsidio.

Capítulo 4: Complementariedad entre el Pilar No Contributivo y los demás componentes del Sistema de Protección Social en Colombia

4.1 Introducción

Los sistemas de Seguridad Social en América Latina se encuentran en un periodo de cambio. Después de años de estabilidad, la mayor parte de países de la región han implementado, o están pensando cómo implementar, reformas estructurales a sus esquemas de Seguridad Social que buscan redistribuir las responsabilidades y los derechos entre el Estado, los individuos asegurados y la población general.

De acuerdo con Gruat (1997), existen tres tipos de reformas, teniendo en cuenta su objetivo primordial. El primer grupo de reformas busca mejorar la relación costo/beneficio del sistema, con una concepción esencialmente económica y financiera, que se basa en tres argumentos: el excesivo nivel de gasto obligatorio del sistema, que puede crecer sin control; una relación demográfica que inevitablemente será cada vez más desfavorable, y la percepción negativa de riesgos económicos futuros, en particular en lo relativo a la rentabilidad financiera de los ahorros y el crecimiento económico. La segunda clase de reformas buscan acercar el sistema pensional a las necesidades sociales no satisfechas de una porción de la población que no tiene acceso a él; por esto, un objetivo primario de estas reformas es la redefinición de las categorías de personas cubiertas por el sistema, abordando el *trade-off* entre un esquema de aseguramiento a trabajadores formales, y un esquema asistencialista que cubra a la población en general. El tercer y último tipo de reforma busca ofrecer un mayor margen de maniobra a las decisiones individuales de ahorro a través de la creación de esquemas complementarios o subsidiarios al régimen contributivo, para reducir la dependencia de la obligatoriedad de las contribuciones formales. El autor concluye que las reformas más completas combinan los tres objetivos en esquemas integrados, donde cada componente puede cumplir un fin diferente.

Como se mencionó en el Capítulo 3, en América Latina 18 países adoptaron entre el año 2000 y 2014 medidas para modificar su sistema de seguridad social, reformas más asociadas a la segunda categoría mencionada y enfocadas en crear o fortalecer el pilar No

Contributivo y aumentar la cobertura del sistema de protección a la vejez. Este giro en la política pública se puede explicar principalmente por el tipo de esquema pensional adoptado por los países de la región, que siguieron el modelo corporativo alemán de contribuciones al salario formal, y que enfrentan una barrera estructural para aumentar la cobertura en economías eminentemente informales como las latinoamericanas.

Colombia no fue ajena a esta ola reformista. En 2003 se creó la primera versión del programa No Contributivo para la población mayor, llamado PPSAM (Programa de Protección Social al Adulto Mayor), que luego fue reformado en 2012 para dar vida al actual Colombia Mayor, que representa el Pilar Cero del sistema de protección social. Por otra parte, después de un largo periodo de desarrollo normativo, se está llevando a cabo la implementación de un mecanismo contributivo de ahorro individual flexible, representado en el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Este esquema, que también tiene un componente subsidiado por el gobierno, se encuentra en una etapa incipiente de desarrollo.

Aunque tanto Colombia Mayor como los BEPS han contribuido a mitigar la pobreza y a compensar parcialmente la muy baja cobertura del sistema pensional, han exhibido una falencia muy importante en su diseño, y es la ausencia de mecanismos de articulación y complementariedad, entre ellos y con el pilar contributivo de los dos regímenes pensionales, lo que ha limitado de manera significativa su impacto sobre la pobreza, la inequidad, y el ahorro en la sociedad. No obstante, ambos programas tienen la potencialidad para mejorar significativamente el desempeño del sistema de protección social colombiano. Por lo anterior, el objetivo de este capítulo es proponer un modelo que integre los diferentes esquemas contributivos y no contributivos del sistema pensional colombiano, con el fin de cumplir en mayor o menor manera los objetivos de los tres tipos de reformas en un único esquema compuesto, y estimar el costo de su implementación.

El capítulo se compone de seis secciones, incluida esta introducción. En la segunda se discuten las consecuencias inconvenientes de contar con un sistema de seguridad social fragmentado. En la tercera se plantean las bases que a partir de la experiencia internacional se consideran necesarias para el diseño de un mecanismo de integración de pilares contributivo y no contributivo. La cuarta sección discute el papel que puede cumplir la

figura de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) en el contexto colombiano y la quinta plantea una propuesta específica de integración entre pilares contributivos y no contributivos haciendo uso de los mencionados BEPS. Finalmente, la sección 6 presenta la simulación sobre el funcionamiento del esquema multipilar integrado.

4.2 Consecuencias de un sistema de Seguridad Social fragmentado

Tras 24 años de su implementación, es evidente que la reforma de la Ley 100 y el esquema contributivo han tenido un desempeño deficiente, tanto en términos de cobertura como en su impacto sobre la pobreza y la desigualdad en la población mayor colombiana. El diseño corporativo alemán del sistema de Seguridad Social no ha logrado resolver los problemas asociados a la actual estructura laboral de la economía colombiana, donde más de la mitad de los empleos pertenecen al segmento informal, e incluso puede haber contribuido a reforzarlos. Si sólo una parte de los trabajadores cotiza efectivamente, resulta imposible para un sistema pensional de este tipo expandir la cobertura en la forma que se requeriría para atacar dichos problemas de pobreza y desigualdad.

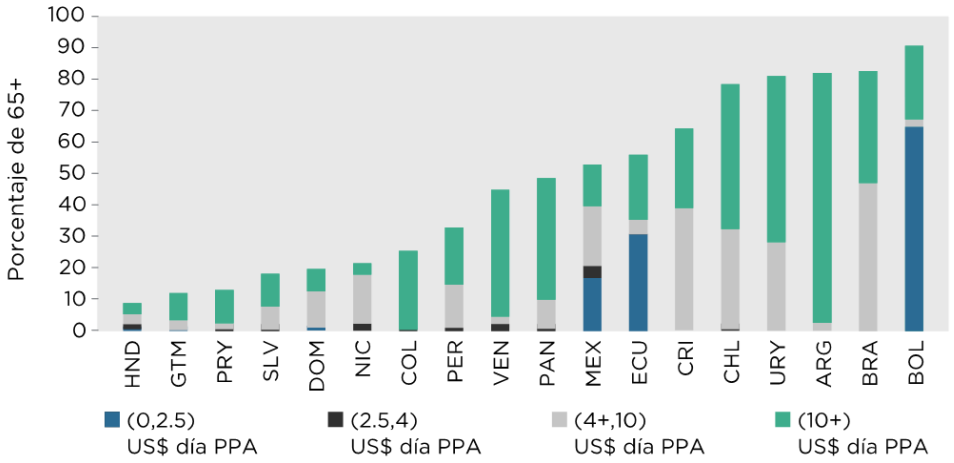
En principio, los sistemas de seguridad social deberían tener un efecto progresivo sobre la distribución del ingreso. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) mide el desempeño de los esquemas de protección social mediante dos índices. El primero es la tasa de eficiencia en la reducción de la pobreza (*poverty target efficiency rate),* que mide cuál porcentaje de los recursos transferidos ayuda efectivamente a cerrar la brecha de pobreza en la población mayor. En Colombia, ambos regímenes contributivos -el de prima media y el de capitalización individual- ofrecen protección exclusivamente a trabajadores formales y con densidades de cotización suficientes para cumplir con los requisitos de una pensión de magnitud equivalente a un salario mínimo, lo cual limita fuertemente el efecto que puedan llegar a tener sobre la población de menores ingresos. Por esa razón, el objetivo de reducción de la pobreza recae casi exclusivamente sobre el pilar No Contributivo.

El segundo indicador de desempeño de un sistema de protección social es la tasa de eficiencia en la reducción de desigualdad (*inequality target efficiency rate*), que consiste en el grado en que el programa social reduce la inequidad en la distribución de los ingresos, medida a través del coeficiente de GINI. Como es de esperar, al proteger el ingreso de la

población de mayores ingresos, y ofrecer un subsidio exiguo no contributivo a los adultos mayores más vulnerables, el sistema pensional en Colombia genera un efecto negativo sobre la redistribución del ingreso en esta población etaria, donde el indicador del GINI alcanza el máximo nivel.

Gran parte del problema se puede explicar por los rígidos requisitos del sistema para obtener una pensión mínima. En particular, la exigencia de cotizar al menos sobre un salario mínimo legal (SML) –en una economía donde 55% de los trabajadores reciben un sueldo menor-, y la restricción impuesta por la Constitución Política de 1991 para que el piso de la pensión sea un SML –lo que llevaría a una tasa de reemplazo de 100% para la mayor parte de trabajadores formales, cuyo salario se concentra entre 1 y 2 SML-, implican que la pensión contributiva otorgue un nivel de vida razonable, pero sea sólo accesible a una proporción menor de la población[43] (Acuña *et al.*, 2015). El Gráfico 28 muestra cómo la totalidad de pensionados en Colombia gana el equivalente a más de 10 dólares por día, caso contrario al resto de países de la región, donde hay una mayor dispersión del valor de las pensiones, pero también una mayor cobertura de la población objetivo.

Gráfico 28: Porcentaje de adultos mayores con pensión, por monto de pensión (2010).



Fuente: Bosch, Melguizo y Pagés (2013), con base en encuestas de hogares.

[43] La Ley 100 de 1993 creó esquemas de solidaridad dentro de cada uno de los regímenes contributivos para ayudar a la población cercana a cumplir los requisitos a obtener una pensión mínima, representados en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del RAIS y el Fondo de Solidaridad Pensional del RPM. Sin embargo, la población que cumple con los requisitos para obtenerlo (o que toma la decisión de recibir el subsidio) ha demostrado ser mínima, y a la fecha sólo el 9% de los pensionados por el RAIS lo ha hecho haciendo uso del Fondo.

La presencia y expansión del Pilar Cero no contributivo, representado en el programa Colombia Mayor, puede tener un impacto significativo sobre los indicadores de redistribución y pobreza. Sin embargo, al problema ya mencionado del monto del subsidio se le suma el hecho que en su diseño no se incluyeron mecanismos de complementariedad con el resto del sistema. En los casos en que no existe integración entre los pilares del sistema se presentan al menos tres potenciales problemas: incentivos a la informalidad, desincentivos al ahorro, y dificultades para el suavizamiento del consumo en la vejez.

Con respecto al propósito de formalización laboral, un mal diseño y operación de los programas no contributivos puede tener un fuerte impacto sobre los incentivos para declarar ingresos y permanecer en la informalidad. La incorporación de programas no contributivos sin una articulación adecuada con los otros pilares del sistema pensional puede reducir la participación de las personas en el mercado laboral formal debido al efecto ingreso, donde las personas anticipan mayores rentas futuras gracias al otorgamiento del beneficio no contributivo[44] (Bosch et al., 2015). En términos del efecto sobre la tasa de ahorro, Behrman *et al.* (2011) afirman que, cuando se pone en funcionamiento un programa no contributivo sin articulación con los demás pilares, los ahorros en las cuentas individuales y la probabilidad de cotización es menor (la simulación encontró una caída en la probabilidad de cotizar al sistema contributivo de 0.4%). Por ello mismo, la falta de integración puede afectar el suavizamiento del consumo, teniendo en cuenta que uno de los grandes objetivos de los sistemas pensionales es mitigar los riesgos de pérdida de ingresos asociados a la vejez. Específicamente, en países con un sistema pensional contributivo como el colombiano, las personas cuyas cotizaciones no logran alcanzar las densidades necesarias para obtener una pensión reciben sus ahorros en un solo pago mediante devolución de saldos o indemnización sustitutiva, siempre y cuando no estén afiliados al programa voluntario de BEPS, por lo que sus ingresos periódicos pueden caer abruptamente una vez se usen esos recursos. Incluso para personas que logran pensionarse dentro del régimen de capitalización individual pero que toman la opción de Retiro Programado -en lugar de una renta vitalicia-- los riesgos son grandes de que los ahorros del pensionado se reduzcan

[44] De acuerdo con trabajos de evaluación de impacto realizada para Argentina, Brasil y México, la inclusión de los programas no contributivos tuvo una reducción de la oferta laboral de aquellos individuos elegibles para una pensión no contributiva de entre un 10% y un 20% (Bosch *et al.*, 2013).

rápidamente y este experimente una caída sustancial en sus ingresos mensuales, que en ese caso pueden bajar hasta el nivel de un salario mínimo.

4.3 Principios y Lecciones a considerar en el diseño y construcción del mecanismo de integración entre los pilares Contributivo y No Contributivo

4.3.1 *Principios del diseño de un sistema multipilar*

En esencia, los objetivos principales de la protección social se pueden resumir en tres: reemplazo de ingreso, alivio de pobreza, e inserción y reinserción social de los beneficiados (Gruat, 1997). Dado que el objetivo de un sistema de protección social no es uno solo, en la práctica es muy difícil que un único esquema esté en capacidad para cumplir de forma satisfactoria estas tres finalidades; de hecho, es recomendable aumentar la cantidad de pilares y programas diferentes que hacen parte del sistema de protección social, siempre y cuando cuenten con mecanismos explícitos de interacción y complementariedad entre ellos.

Desde este punto de vista, un régimen contributivo ofrece un instrumento de sustitución del ingreso del trabajador desde la etapa activa a la etapa pasiva, por lo que es de esperar que el que más contribuya sea el que más beneficios recibe; al mismo tiempo, el Pilar Cero no contributivo construye una red de apoyo social que busca aliviar la pobreza de la población mayor más vulnerable, por lo que los subsidios son recibidos por lo general por la población que pagó la menor cantidad de impuestos en su etapa laboral activa. El tercer objetivo, de inserción y reinserción social, puede asociarse al hecho que las transferencias de ingreso se pueden considerar más un medio que un fin, y tienen como propósito brindar acceso a un nivel mínimo de consumo y garantizar unas condiciones de vida básicas. Para alcanzar esta finalidad, el Estado puede complementar la presencia de los esquemas de Seguridad y Asistencia Social con el ofrecimiento de una batería de bienes públicos, como el caso de la salud, el cuidado o el entretenimiento, que pueden mejorar las condiciones de vida de la población mayor más allá de su ingreso pecuniario.

Como se ha mencionado en el transcurso de este trabajo, el gran desafío que tienen los hacedores de política en materia pensional es diseñar un pilar no contributivo que suavice el consumo y proteja de la pobreza a las personas mayores, evitando al mismo tiempo que su implementación desincentive a la población económicamente activa a cotizar en los pilares contributivos del sistema pensional. Para esto, de acuerdo con Acuña et al. (2015), hay que tener en cuenta la presencia de tres factores que pueden aprovecharse para diseñar un sistema integral. En primer lugar, es importante establecer la forma del subsidio No Contributivo, que debe incluir alguna forma de complementariedad con los beneficios contributivos de tal forma que, si se suman ambas prestaciones, se garantice una mayor tasa de reemplazo para el sistema en su conjunto. El segundo componente es el rol del sistema de capitalización individual, que puede ser sustituto o complementario al régimen de reparto. Cuando lo sustituye completamente (como en Chile, El Salvador y México) o compite con él (como en Colombia y Perú), las pensiones del régimen de Ahorro Individual se financian exclusivamente con los saldos acumulados en cuentas individuales; en cambio, cuando ambos regímenes son complementarios, como es el caso de Uruguay, es posible sumar la pensión otorgada por cada esquema y mejorar la tasa de reemplazo agregada. El tercer componente es el ahorro voluntario, donde se ha demostrado que la facilidad y sencillez de los programas de ahorro voluntario son la característica clave para fomentar su uso por la población e incrementar el monto de la prestación.

Finalmente, en cuanto a los criterios de definición del monto de la pensión, la OIT definió en 1944 los tres principios que debe cumplir la pensión otorgada en todo sistema de Seguridad Social. En primer lugar está la *asequibilidad económica y financiera*, que implica que las contribuciones deben ser razonables tanto para los trabajadores como para los empleadores, o correr el riesgo de no ser política ni socialmente aceptables. El segundo principio es la *equidad individual*, que significa que debe existir un vínculo claro e identificable entre el monto de la pensión y las contribuciones pagadas a lo largo de la etapa laboral activa del trabajador. Por último, el tercer criterio es la *eficiencia social*, que se refiere a que los esquemas pensionales deben ser diseñados para aliviar la pobreza, asegurar un nivel de condición de vida decente, y generar un fuerte efecto redistributivo sobre la sociedad.

4.3.2 *Lecciones internacionales de mecanismos de integración entre pilares*

A pesar que la ola de reformas al pilar No Contributivo en América Latina ha tenido un impacto significativo sobre los niveles de pobreza en la población mayor, fueron muy pocos los diseños que tuvieron en cuenta algún mecanismo explícito que relacionara el subsidio No Contributivo con el comportamiento del resto de prestaciones del sistema pensional, y se puede decir que ninguno, a excepción de Chile, se preocupó por generar una adecuada integración y complementación de una manera multipilar.

Quizás el ejemplo más emblemático de un programa No Contributivo que es sustituto y compite con el régimen contributivo es el *Benefício de Prestação Continuada*, instituido en Brasil en la década de los noventa. Este programa, de carácter universal, garantiza hoy en día un ingreso de 1 salario mínimo a 85% de la población mayor en Brasil, y alcanza un costo de cerca del 2% del PIB. Si bien su impacto sobre redistribución y pobreza en este grupo etario es mayúsculo, el efecto ingreso que genera, al hacer sentir a los trabajadores en su etapa activa que independiente de su ocupación tienen garantizado un ingreso suficiente en su etapa pasiva, ha generado consecuencias considerables sobre la tasa de ahorro de los hogares y la participación laboral de las personas que están llegando al final de su etapa activa. El caso brasileño muestra las consecuencias de llevar un programa No Contributivo al extremo, en donde los beneficios de ahorrar para una pensión no reportan beneficios significativos, y el hecho que la pensión mínima se considere un *entitlement* de los ciudadanos vuelve muy costosa políticamente cualquier reforma que intente hacer más razonable el costo y/o funcionamiento del programa.

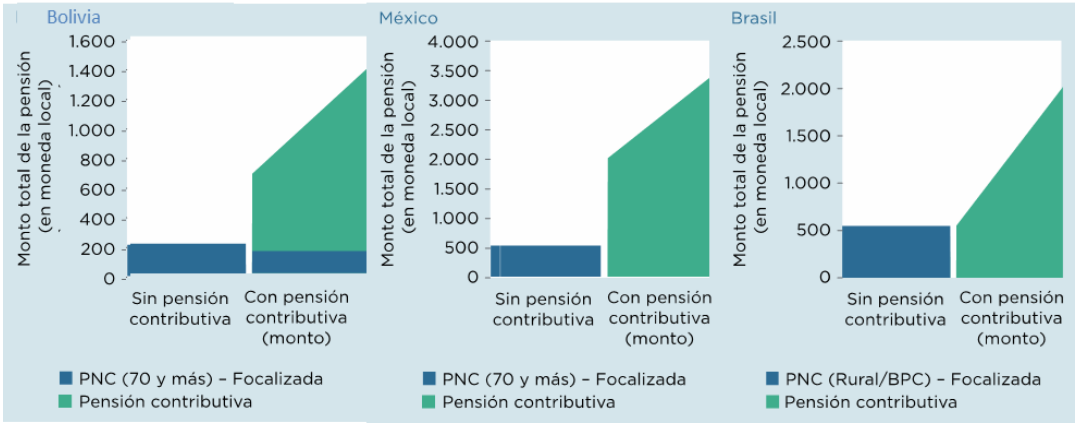
Otro programa que presenta los mismos problemas, aunque de forma menos dramática, es el de Bolivia. El programa de carácter universal Bono Solidario (BonoSol), creado en 1996 y reformado en 2008, garantiza un ingreso mínimo a los hombres y mujeres mayores, a la edad de 65 y 60 años, respectivamente. Este subsidio se puede cobrar en combinación con la pensión contributiva, independiente de la riqueza del individuo. No obstante, aquellos que tienen una pensión contributiva ven reducido el monto del subsidio No Contributivo en un 25%, lo cual desestimula las contribuciones. La diferencia importante es

que el BonoSol corresponde sólo a una fracción, la tercera parte, del monto de pensión mínima del régimen contributivo.

Finalmente, en el caso de México, similar al de Colombia y Brasil, ambos pilares son mutuamente excluyentes, y entre los criterios de asignación del subsidio asistencial se encuentra el no poseer ahorros en el sistema contributivo. Teóricamente, el parámetro más importante en la articulación entre pilares es la magnitud del subsidio que brinda el Estado, en forma de un beneficio No Contributivo, y que pierde el trabajador en el momento en que aporta al régimen contributivo. Dado que ahorrar en el sistema contributivo implica reducir el monto de este subsidio, entonces es posible ver esta reducción de los ingresos como un *impuesto* a la contribución.

El Gráfico 29 tomado de Bosch *et al.* (2013) representa gráficamente los incentivos que se generan en cada país. En Bolivia, participar en el régimen contributivo conlleva una reducción relativamente pequeña del subsidio universal, gracias a que existe una gran diferencia entre el valor de este beneficio y el nivel mínimo de la pensión contributiva; aunque este esquema no genera desincentivos al ahorro para las personas que desean obtener una pensión contributiva, sí puede llegar a tener un impacto importante sobre la disposición a trabajar en la población cercana a la edad de jubilación. El segundo caso es el de México, que representa también el escenario actual en Colombia. En estos países se presenta una disyuntiva entre las dos áreas de protección social, siendo independientes y sustitutos; el ratio entre el beneficio asistencial y la pensión contributiva son grandes, por lo que los incentivos a dejar de ahorrar en el sistema contributivo como consecuencia de la expectativa del beneficio asistencial son más bien menores. La diferencia entre ambos países es que en México el beneficio tiene carácter universal, cubriendo a cerca de 73% de la población, mientras que en Colombia está focalizado por el SISBEN en un 27% de la población, dejando cerca de 50% de la población inelegible para el subsidio, *independientemente de si tiene ahorros pensionales o no*. Finalmente, tenemos el caso extremo de Brasil, en donde se observa que *no existe ninguna diferencia* entre el beneficio universal y la pensión mínima que ofrece el régimen contributivo; en este caso, no hay incentivos para ahorrar para pensión en la población de menores ingresos.

Gráfico 29: Porcentaje de adultos mayores con pensión, por monto de pensión (2010).



Fuente: Bosch, Melguizo y Pagés (2013), con base en los parámetros de cada sistema.

En el caso de Chile, después de casi tres décadas de funcionamiento del sistema de ahorro individual en AFPs privadas, la persistencia de una alta informalidad en el mercado laboral y una alta rotación de los individuos entre la informalidad y formalidad, hizo evidente la dificultad del pilar contributivo chileno para cubrir a una parte importante de la población. Antes de la reforma del 2008, el gran problema del sistema pensional multipilar chileno era que los programas pertenecientes al pilar solidario eran focalizados y sólo lograban cubrir al 15% de los adultos mayores más pobres que no tenían una pensión en el régimen contributivo. La baja cobertura del pilar contributivo y no contributivo dejó sin ninguna protección económica para la vejez a cerca del 34% de la población mayor chilena, que había realizado una contribución en algún momento al régimen contributivo. La perspectiva negativa del sistema llevó al gobierno chileno a modificar y reemplazar el pilar no contributivo focalizado por un pilar solidario, en el que se otorga una ayuda económica para la vejez proporcional y condicionada a la participación en empleos formales y su ahorro pensional en los pilares contributivos. Este tipo de diseño del pilar solidario permite su integración con el pilar contributivo y minimiza los incentivos de los trabajadores de trasladarse al sector informal.

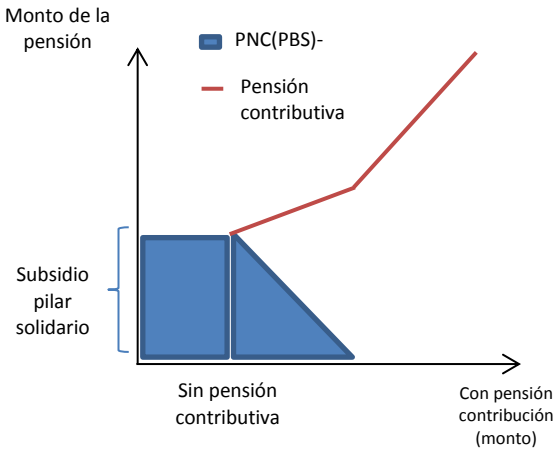
Para mitigar el efecto sobre la informalidad laboral de los programas no contributivos, en Chile se diseñó un esquema cuya ayuda económica depende positivamente del esfuerzo de los individuos en participar en los esquemas contributivos y la formalidad. Para lograr este objetivo, en Chile se le asigna una pensión mínima asistencial a todo trabajador que

nunca haya contribuido a un esquema de pensión contributivo y, a partir de ahí, a medida que el individuo haya realizado cotizaciones al sistema contributivo, el monto de los recursos de protección para la vejez aumenta progresivamente. Esta pensión proporcional se otorga hasta el límite en que los trabajadores adquieren los derechos mínimos de las pensiones contributivas, punto a partir del cual los trabajadores dejan de ser elegibles para el subsidio asistencial y comienzan a recibir una pensión según dichos esquemas.

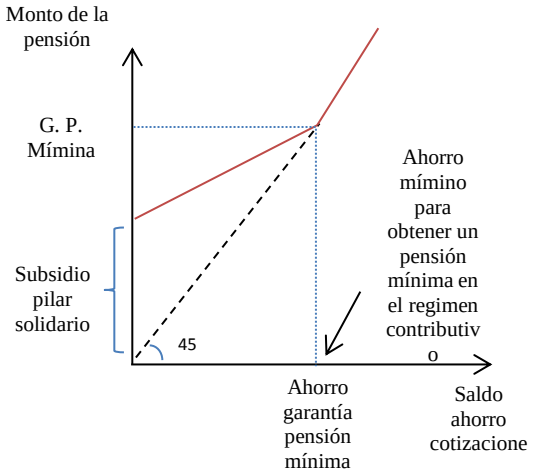
El Gráfico 30 ilustra la integración entre el pilar solidario y el contributivo, que surge del esquema implementado en Chile a partir del 2008. El panel a) muestra un panorama diferente al de los demás países, dado que en el momento en que se comienza a ahorrar para una pensión contributiva, el impuesto no representa un salto en el subsidio estatal, sino una transición gradual desde un beneficio del Pilar Cero a una pensión contributiva autofinanciada. El panel b) muestra en el eje horizontal los saldos de ahorro que obtiene la persona al momento de cumplir la edad de jubilación, y el eje vertical representa el valor de la pensión efectiva que recibe la persona; la línea negra punteada de 45 grados representa el caso donde la pensión efectiva es equivalente a los ahorros acumulados. El componente autofinanciado es el valor de la una renta vitalicia que se obtendría con el ahorro pensional de cada persona mayor, pero cuyo monto no alcanza a lograr el monto mínimo ni las semanas mínimas para obtener una pensión mínima en el régimen contributivo. La línea roja representa la suma de la pensión autofinanciada (renta vitalicia) y el beneficio del pilar no contributivo, mientras que la diferencia entre la línea negra punteada y la roja representa el monto del subsidio del pilar no contributivo o solidario.

Gráfico 30: Esquema de integración de pilares contributivos y no contributivos Chile

a) Integración de pilares



b) Comportamiento del subsidio del pilar no contributivo



Fuente: Bosch, Melguizo y Pagés (2013), elaboración propia.

Esta lógica de integración de pilares puede ser replicada, dado que es un esquema que reduce al mínimo las distorsiones creadas por la coexistencia de dos pilares pensionales; en el caso de Colombia, la discontinuidad en el monto de los beneficios que hoy se produce entre el valor del monto de la garantía de la pensión mínima (1 SML) y el subsidio actual de Colombia Mayor. No obstante, en la actualidad no sería posible adoptar este esquema de transición progresiva en el país, dado que tanto a Colpensiones como a las AFPs no les es permitido otorgar pensiones menores al valor de la pensión mínima, que es 1 SML. Es en este punto en el que toma relevancia el programa de BEPS, cuya flexibilidad y doble propósito lo hacen candidato a solucionar los problemas del sistema pensional.

4.4 Los Beneficios Económicos Periódicos – BEPS

4.4.1 *El Programa BEPS*

En Colombia los niveles de fidelidad al SGP son bajos, y sólo el 37% de los 19 millones de afiliados actuales son cotizantes activos (Superfinanciera, 2016). Las cifras anteriores indican, como también los afirman los trabajos de Villa et al. (2015), Núñez y Castañeda (2012) y Vaca (2012), que existe un alto porcentaje de población que a lo largo de su vida laboral no realiza aportes al sistema pensional. Adicionalmente, muchos de los que aportan no lo hacen con la periodicidad requerida para obtener una pensión. Hoy en día, de acuerdo con cifras del Modelo Actuarial de Colpensiones, hay alrededor de siete millones de personas cuyas semanas de cotización no les permiten obtener una pensión en el régimen contributivo ni tampoco obtener un subsidio del programa Colombia Mayor. Para este grupo de la población que tiene alguna capacidad de ahorro pero no puede obtener una pensión se creó el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEP). Los participantes en este mecanismo pueden obtener en su vejez un beneficio económico periódico basado en su esfuerzo de ahorro y complementado por un subsidio monetario otorgado por el Estado con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida.

El programa BEPS constituye una especie de pilar intermedio entre el pilar No Contributivo y el pilar Contributivo del Sistema General de Pensiones de Colombia. Este mecanismo de protección para las personas de la tercera edad fue introducido en la Constitución a través del Acto Legislativo 01 de 2005 y reglamentado mediante la Ley 1328 de 2009 y el CONPES 156 de 2012; comenzó sus operaciones en 2015. Está focalizado para las personas que al final de su etapa productiva no alcanzan a obtener una pensión del SGP y que pertenecen a los niveles de Sisben I, II y III.

Específicamente, este mecanismo tiene un componente de ahorro voluntario y un componente de desacumulación del ahorro. Con respecto al componente del ahorro, las personas en Colombia pueden ahorrar voluntariamente en BEPS y recibir un incentivo por parte del Estado, el cual le entrega un 20% adicional sobre ese ahorro realizado cuando llega a la edad de jubilación. Este subsidio se otorgará sobre el monto total ahorrado y sus

respectivos rendimientos, los cuales serán administrados por Colpensiones a través de cuentas individuales BEPS. Con respecto a la etapa de desacumulación, los afiliados de BEPS tienen la opción de utilizar sus ahorros y el subsidio del 20% del saldo ahorrado para adquirir una renta vitalicia pagadera bimestralmente, la cual no está sujeta a la restricción constitucional de la pensión mínima (CONPES 156 de 2012). Con esa renta vitalicia, las personas clasificadas en los niveles I y II del Sisben podrán contar con un ingreso superior al ofrecido en el Pilar Cero (Colombia Mayor). Las personas pertenecientes al nivel 3 de Sisben tendrán un incentivo proporcional a su ahorro pero no tienen acceso a Colombia Mayor.

Con respecto a los costos de este programa, según datos de Colpensiones, este esquema de atención priorizado en los adultos mayores de 65 años pertenecientes a los niveles I, II y III de Sisben tiene un costo en valor presente de 8,5% del PIB entre 2016 y 2050, parte del cual está previsto que se financie con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional que se alimenta de las contribuciones solidarias de los trabajadores que cotizan al Sistema General de Pensiones sobre salarios de más de 4 salarios mínimos. El Valor presente del costo presupuestal neto es del orden de 4,1% del PIB (Tabla 99), que equivale a un flujo de gasto promedio de poco más de 0,1% del PIB por año.

Tabla 9: Valor Presente del Costo del Programa BEPS (2013-2050)

	Costo	FSP	PGN
1. PPSAM	4,4%	4,4%	0,0%
2. Subsidios BEP	2,1%	0,0%	2,1%
3. Gastos Administración y seguros BEPS	0,1%	0,0%	0,1%
4. 20% subsidio saldos	1,9%	0,0%	1,9%
Total	**8,5%**	**4,4%**	**4,1%**

Fuente: Colpensiones

4.4.2 *El Rol de los BEPS en el esquema de complementariedad Multipilar*

La viabilidad de cualquier sistema de ahorro previsional para la vejez depende de forma crucial de la capacidad de ahorro de los hogares, y de la confianza que estos tengan en el sistema para depositar ahí su ahorro de largo plazo. El nivel de ahorro de los hogares

no sólo robustece la viabilidad y sostenibilidad del sistema, sino influencia de manera determinante el monto del beneficio pensional que se le ofrece a cada usuario. El sistema colombiano tiene entonces la desventaja de generar obstáculos legales y normativos al ahorro previsional de la población, dado que sólo pueden cotizar aquellos trabajadores con ingresos superiores a 1 SML, con unas tasas de cotización fijas, y en donde se obliga a mantener una fidelidad de por lo menos 25 años de cotizaciones para obtener una pensión mínima.

Los países de América Latina se caracterizan por una baja capacidad de ahorro en comparación con otras regiones, en particular las economías asiáticas. De acuerdo con Cavallo y Serebinsky (2016), en promedio sólo 15% de los trabajadores latinoamericanos con ingresos inferiores a US$4 por día aportan para pensión, mientras que en la población de clase media, que gana entre US$ 10 y US$50 por día, el porcentaje sigue siendo bajo, de 53%. En este escenario, el Estado tiene *el deber* de ofrecer vehículos y posibilidades de ahorro a los hogares de clase media y media-baja, con el fin de ofrecer esquemas alternativos a la contribución obligatoria, y así favorecer el ahorro voluntario de largo plazo en el *trade-off* que existe entre ese ahorro y el consumo en esta población, que se caracteriza por valorar mucho el consumo presente y tener poco margen de maniobra para diferir intertemporalmente su consumo.

El Pilar Tres de Ahorro Pensional Voluntario (APV) se creó en Colombia en 1987, a través del Decreto 2513; en un inicio las administradoras de fondos voluntarios eran las aseguradoras y los bancos, pero en 1993 esta función fue extendida a las AFPs. A pesar de su larga historia, en la actualidad este Pilar tiene un muy bajo alcance, donde cerca de 700.000 personas están afiliadas al sistema, lo que equivale a 10% del total de cotizantes, o 3,2% de la población ocupada. Si bien cerca del 57% de los afiliados se ubica en un nivel de ingresos de 2 SML o menos, los saldos se concentran en los ahorros de trabajadores con altos ingresos. Esto se puede explicar por el tipo de gabelas tributarias que recibe este ahorro, que consisten en una reducción del impuesto de renta y reducción de la base de aplicación de la retención en la fuente, dado que son considerados como un ingreso no constitutivo de renta y no como una ganancia ocasional.

El gran problema del Pilar Tres en Colombia es que está enfocado a la población que ya está afiliada al régimen contributivo y que desea hacer un aporte adicional para su pensión. Es decir, cubre a la misma población ya cubierta por el régimen contributivo, y tiene efectos positivos sobre el ahorro de largo plazo sólo de las personas con altos ingresos, que pueden sacarle provecho a las ventajas tributarias que se ofrecen a los ahorradores, pero no se constituye como una opción adicional para la población que no se encuentra ya ahorrando.

Por esta razón, fomentar el ahorro voluntario en la población de bajos ingresos y ofrecer mecanismos alternativos de acumulación de largo plazo, con beneficios más tangibles que la reducción del impuesto de renta, como es el diseño actual de los BEPS, puede tener un impacto considerable sobre el nivel de ahorro agregado del sistema. Los BEPS, en su componente de etapa de acumulación, darían entonces la posibilidad a los trabajadores informales de cotizar y ahorrar en los periodos en los que tienen empleo y mayores ingresos, para compensar futuras etapas de informalidad y lagunas previsionales. Sin embargo, es el componente de BEPS de la fase de desacumulación el que hace más interesante el programa. La restricción de la Corte Constitucional al valor de la pensión mínima se ha constituido en un obstáculo estructural del sistema para ofrecer protección a la población de bajos ingresos, para los cuales financiar una pensión de 1 SML es poco menos que imposible. Son estos ahorradores a los que el sistema les devuelve los ahorros en un solo pago, por Indemnización Sustitutiva o Devolución de Saldos, lo cual constituye una falla del sistema en términos de protección económica para la vejez, dado que los ahorros se vuelven plata de bolsillo, y se agotan con el paso de los primeros años de inactividad. Por eso, la implementación del programa de BEPS y la proyección de unos beneficios periódicos vitalicios para los ahorradores les garantizaría no solo a quienes ahorren directamente en ese programa sino a todos los cotizantes del SGP una rentabilidad real y el reconocimiento financiero sobre todo aporte realizado durante su vida laboral, independiente de las semanas cotizadas en el programa; sería innegable el efecto progresivo que tendría este programa sobre la equidad del sistema.

Un obstáculo en la actualidad para la universalización del programa BEPS es que se dirige exclusivamente a los beneficiarios SISBEN nivel I, II y III, y por lo tanto deja

automáticamente excluidos a los trabajadores con ingresos superiores a los requisitos mínimos, pero que por ser informales o no tener un empleo asalariado estable les es imposible cotizar de manera regular para una pensión contributiva. En este contexto, sería deseable quitarle a los BEPS el carácter focalizado y permitir que toda la población tenga acceso a este programa contributivo de ahorro individual flexible. Lógicamente, en ese caso los subsidios que otorga el Estado para quienes conviertan sus ahorros en una renta vitalicia de BEPS debería limitarse a aquellos que no tengan acceso a una pensión del sistema contributivo.

Si se diseña bien la reforma al Sistema General de Pensiones, sería posible hacer que las pensiones contributivas, el subsidio del Pilar Cero, y el componente de ahorro flexible y voluntario aportado por los BEPS sirviera un objetivo en común, el de sumarse para incrementar la tasa de reemplazo del sistema de Protección Social. Para esto, el diseño tiene que contar con mecanismos explícitos de interacción entre los diferentes tipos de prestaciones, con un algoritmo que compense el incremento de un componente por la reducción –no proporcional- de otro, con el objetivo de asegurar la complementariedad y garantizar la consistencia de incentivos al ahorro y mecanismos efectivos de alivio de pobreza en la población vulnerable.

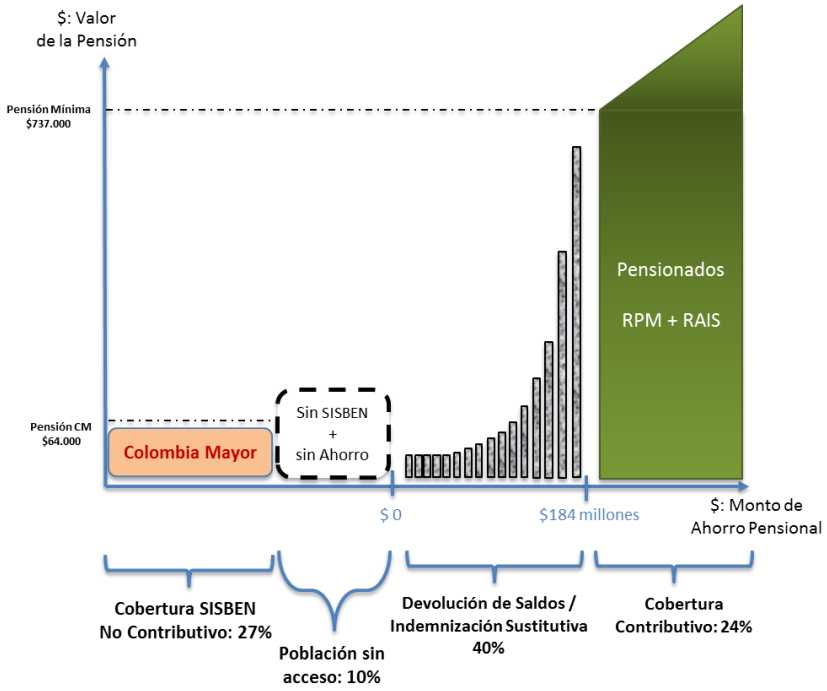
4.5 Modelo de integración entre los pilares Contributivos y No Contributivos a través de los BEPS

Dado que, como se vio en el Capítulo 2, en Colombia solo cerca del 24% de la población mayor de 65 años logra acceder a una pensión del pilar Contributivo, la mayoría de adultos mayores se ve en la necesidad de continuar trabajando después de la edad de jubilación, o bien depende del apoyo financiero de la familia o del subsidio que otorga el pilar No Contributivo. Este último, representado por el programa Colombia Mayor, ha aumentado su cobertura hasta un 27% de la población mayor pero sigue dejando sin acceso a una parte importante de esa población: casi la mitad de los adultos mayores, que carecen de acceso de acceso a pensión pero tampoco clasifican al puntaje SISBEN para ser beneficiarios del programa Colombia Mayor. En ese grupo se ubican muchas de las

personas que en algún momento de su historia laboral realizaron ahorros a través de contribuciones al régimen contributivo pero no lograron alcanzar los requerimientos para obtener una pensión mínima, por lo que simplemente reciben el saldo del ahorro en un único pago, ya sea por indemnización sustitutiva en el caso del RPM o por devolución de saldos en el del RAIS, o los afiliados al programa BEPS pueden traspasar estos saldos a sus cuentas y, posteriormente, pueden adquirir una renta vitalicia, cuyo monto debe estarpor debajo de 1 salario mínimo legal vigente,

El Esquema del Gráfico 31 resume la situación del sistema de protección económica a la vejez en Colombia, representado como la combinación entre los ahorros pensionales de la etapa de acumulación (eje X), y el monto a recibir en la etapa de desacumulación (eje Y). La población se puede dividir en cuatro grupos: primero, la población cubierta por el régimen contributivo (RAIS + RPM) con al menos una pensión mínima, para la cual se estima que es necesario ahorrar cerca de $180 millones antes de llegar a la edad de pensión (23% del total de la población mayor); segundo, los beneficiarios del pilar No Contributivo, que reciben el beneficio de Colombia Mayor (27%); tercero, la población que no cuenta con ahorros pensionales pero que por sus condiciones socio-económicas no alcanzan el puntaje máximo del SISBEN para hacerse acreedoras del subsidio asistencial (10%); y cuarto y último el restante 40% de la población mayor, que sí realizó aportes pensionales pero que no cumple los requisitos para la pensión mínima y reciben sus ahorros en un único pago, representado acá por columnas verticales, que no garantizarán un ingreso constante a lo largo de su etapa de desacumulación.

Gráfico 31: Esquema de funcionamiento actual de la protección a la vejez en Colombia.



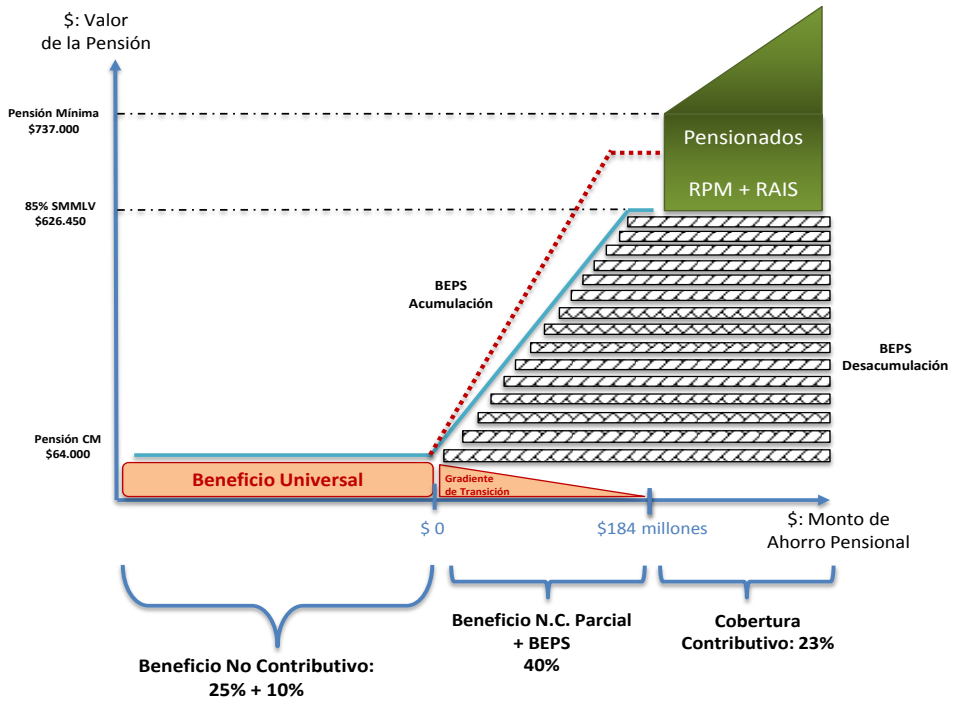
En este esquema se observa claramente cómo la oferta de protección económica para la vejez se encuentra fragmentada: en los dos extremos tenemos la atención del sistema de protección social a través de los pilares Contributivo y No Contributivo, mientras que en medio de los dos se encuentra casi la mitad de la población, que cuenta con mecanismos muy precarios de protección y sin ingreso estable para la vejez. La ventaja de Colombia es que ya cuenta con las herramientas para mejorar el sistema y ofrecer una protección integral a la población mayor; el reto es idear un diseño que integre de manera gradual todos los programas y pilares, sin generar incentivos a la no cotización al esquema formal contributivo. En esta sección se explora de forma conceptual una propuesta de reforma para el pilar No Contributivo y el programa BEPS que permitirían alcanzar un sistema que integre y genere complementariedades entre sus diferentes componentes.

4.5.1. *Esquema integrado de un sistema de Protección Económica a la Vejez*

El esquema del Gráfico 32 muestra cuál podría ser la dirección de una eventual reforma hacia un sistema integrado de protección económica a las personas mayores en Colombia. En primer lugar, la única forma de ofrecer una cobertura a la de la población que

no cuenta con ahorros pensionales ni capacidad de hacerlos sería a través del subsidio del pilar No Contributivo, cuyo criterio de selección debería ampliarse para cubrir al total de la población que no sea beneficiaria directa ni indirecta (cónyuges) de ahorros pensionales. Para que este incremento en el tamaño y la cobertura del subsidio asistencial no genere incentivos perversos a reducir el ahorro, es necesario que cada peso que se ahorra en el sistema pensional esté atado a un aumento de la prestación que recibirá en el futuro; éste es el papel de los BEPS. A partir del primer ahorro que tenga el trabajador, ya sea en el sistema pensional o en el esquema de ahorro del programa de BEPS, estaría en la capacidad de convertir ese ahorro en un componente de una renta vitalicia, que se sumaría al subsidio No Contributivo, ajustado por un gradiente de transición que depende de manera no proporcional de los ahorros individuales; esto se representa en el esquema a través de las barras horizontales (que reemplazan las columnas del gráfico anterior). Este esquema permitiría cumplir dos objetivos: en primer lugar, al extender el subsidio No Contributivo y complementarlo con los ahorros parciales de los trabajadores, se le estarían brindando las herramientas al sistema para lograr cubrir la población informal que por definición se total encuentra por fuera del sistema contributivo; segundo, al transformar los ahorros pensionales parciales y/o los ahorros en el sistema BEPS en un incremento de la tasa de reemplazo, que incluye un subsidio estatal, se establece para la población un vínculo directo y sencillo de entender sobre la disyuntiva entre consumo presente y consumo futuro.

Gráfico 32: Idea inicial de un esquema integrado de Protección Económica a la Vejez

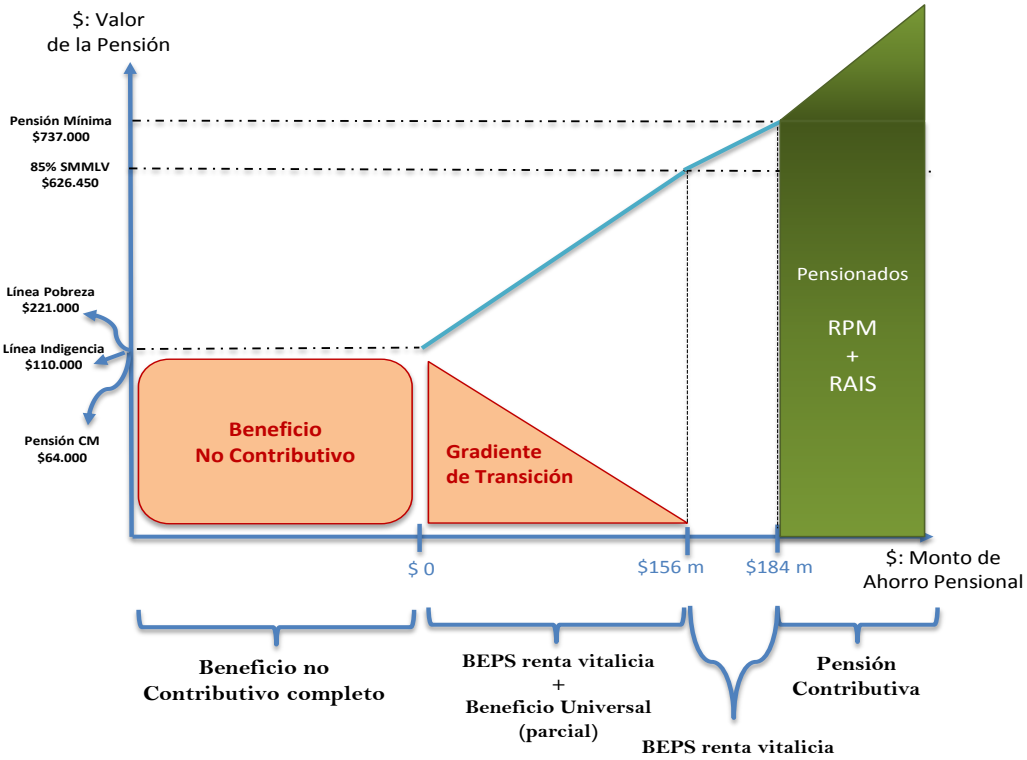


Fuente: Elaboración Propia.

De esta forma, el Beneficio Económico Total (BET) que recibe cada individuo que no logra obtener una pensión contributiva tiene dos componentes. Por un lado se encuentra el subsidio No Contributivo ajustado por el gradiente de transición, y por el otro la renta vitalicia que recibiría por sus ahorros a través del programa BEPS. El primer componente se irá reduciendo a medida que los ahorros individuales se incrementan, y se otorgará hasta el punto en el que el nivel de ahorro permite adquirir una renta vitalicia del 85% del salario mínimo, punto en el cual se elimina el subsidio no contributivo y los trabajadores reciben únicamente la renta vitalicia correspondiente a sus ahorros. Este límite se eligió por dos motivos: en primer lugar, la normatividad vigente de los BEPS especifica que el programa está focalizado en los trabajadores con cotizaciones inferiores a un 85% del salario mínimo; segundo, cuando el ahorro del trabajador lo ubica muy cerca de la frontera para obtener una pensión mínima, es necesario que el sistema genere incentivos para que estos trabajadores coticen lo que hace falta y reciban los beneficios inherentes a una pensión mínima, otorgada por los regímenes contributivos (Gráfico 33).

.

Gráfico 33: Esquema de funcionamiento del gradiente de transición para el beneficio No Contributivo



Fuente: Elaboración Propia.

Al igual que el caso chileno, este esquema para el caso colombiano enlazaría los beneficios otorgados por el programa Colombia Mayor y la pensión mínima garantizada por los esquemas contributivos tradicionales. Esta alternativa está contemplada dentro de las recomendaciones sugeridas por la OCDE y el BID para fortalecer el papel de los BEPS, y debería ser un componente básico de una reforma pensional en Colombia.

4.5.2 *Forma del Gradiente de Transición del beneficio No Contributivo*

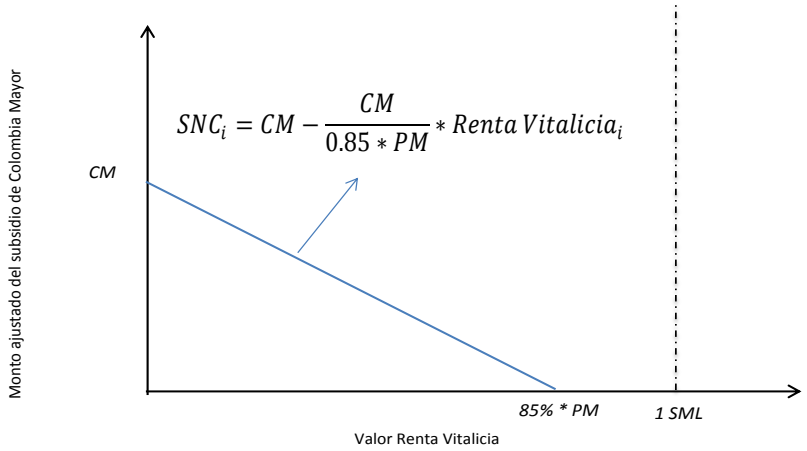
El monto del subsidio No Contributivo que recibe cada individuo está ajustado por un gradiente de transición, que considera como parámetro el valor de la renta vitalicia que obtendría la persona con sus ahorros en BEPS. A mayor monto de la renta vitalicia, menor

es el beneficio que ofrece Colombia Mayor. Esta relación se puede definir a través de la siguiente expresión:

$$SNC_i = CM - \frac{CM}{0.85 * PM} * Renta\ Vitalicia_i \qquad (2)$$

Donde SNC_i es el monto del subsidio del pilar no contributivo que recibe el individuo i al alcanzar 65 años de edad; CM es el monto básico o inicial de Colombia Mayor; *Renta Vitalicia*$_i$ es el monto mensual de la renta vitalicia que recibiría por sus ahorros en BEPS, y PM es el valor de la pensión mínima garantizada (1 SML), multiplicada por una constante, 0.85 ó 85% del salario mínimo. A partir de la ecuación (2), una persona que no ha realizado nunca un aporte al pilar contributivo, y cuyo valor de la renta vitalicia es igual a cero, va a recibir como prestación el monto básico o inicial de Colombia Mayor; así mismo, para un individuo cuya renta vitalicia sea igual (o superior) al 85% del salario mínimo, el ajuste del segundo término será igual (o superior) al valor de Colombia Mayor, por lo que no recibirá nada en forma del componente no Contributivo (Gráfico 34).

Gráfico 34: Forma del Gradiente de Transición del subsidio No Contributivo



Fuente: Elaboración Propia.

Al valor del subsidio SNC ajustado por el gradiente de transición se le adiciona el monto de la renta vitalicia BEPS para obtener un Beneficio Económico Total (BET), que se expresa:

$$BET_i = SNC_i + Renta\ Vitalicia_i \quad (3)$$

Lo más importante del diseño del BET, con el objetivo que el sistema no genere desincentivos a cotizar y se estimule el ahorro en los trabajadores, es que el monto de la prestación total recibida se incremente a medida que aumenta el nivel de ahorro acumulado por cada individuo. Esto se garantiza con el gradiente propuesto, dado que la proporción en la que se ajusta el monto del subsidio No Contributivo es menor al aumento directo que se genera por la renta vitalicia ($\frac{CM}{0.85*PM} < 1$).

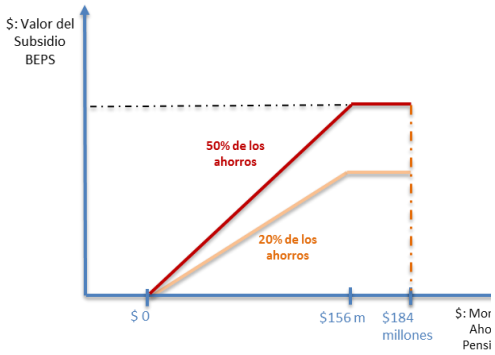
4.5.3 *Forma del subsidio del programa BEPS*

Ahora bien, el componente que queda por determinar es el nivel de subsidio que el Estado brindaría a los ahorros acumulados en el programa BEPS. Actualmente se ofrece a los beneficiarios un subsidio del 20% de sus ahorros en el sistema, pero esta forma del subsidio adolece de ciertos problemas. Por una parte, según Villar et al. (2015) y Fedesarrollo (2013), aunque el programa BEPS se trata de una iniciativa loable, es poco probable que la promesa de un subsidio de 20%, redimible al final de la etapa laboral, pueda incrementar el nivel de ahorro de largo plazo de una población que valora considerablemente el consumo presente, por lo que consideran pertinente elevar el monto del subsidio. En el caso de las personas que acumularon ahorros en el RPM y reciben indemnización sustitutiva, el subsidio de 20% no es suficiente siquiera para compensar el hecho de que el cálculo de dicha indemnización no contempla ninguna rentabilidad real de los recursos ahorrados, más allá del reconocimiento de su pérdida de valor por la inflación. En segundo lugar, al ofrecer un porcentaje de subsidio plano para todo el espectro de ingresos, el monto final del subsidio va a ser mayor para los individuos que más ahorraron, lo que si bien puede estimular el ahorro tiene también un posible efecto negativo o regresivo sobre la distribución de los ingresos en la medida en que subsidia con valores más altos a quienes más tienen (dentro del grupo de beneficiarios.

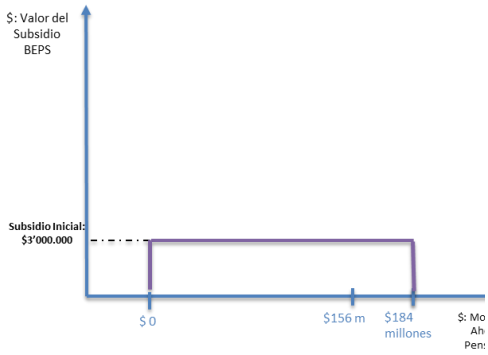
Acá se exploran de forma esquemática cuatro diseños alternativos de subsidio para los ahorros del programa BEPS, cuyo impacto luego será simulado en la siguiente sección. La primera opción es subir el monto del subsidio, desde un 20% de los ahorros acumulados a una proporción mayor, por ejemplo el 50% de los ahorros (panel a). La segunda alternativa a considerar proviene del sistema de ahorro en Nueva Zelanda, en el que el gobierno hace un aporte a la cuenta como cuota inicial de ahorro (en este caso de US$1.000), que funciona como incentivo al ahorro individual de los trabajadores; en este caso se propone un subsidio fijo de $3’000.000, como mecanismo de atracción de los trabajadores para abrir una cuenta en el programa BEPS, aunque no se generarían incentivos para aumentar el ahorro en la cuenta (panel b). La tercera opción corregiría esta ausencia de incentivos con una combinación de las dos anteriores, y se compone de un subsidio fijo inicial, que luego es complementado con un subsidio del 20% (o el porcentaje que se decida) a los ahorros adicionales (panel c). Finalmente, en el último escenario se propone un subsidio diferencial a los ahorros; esto es, se establece una tasa de subsidio fija de 80% para los primeros $10 millones ahorrados, que se reduce a 40% para los ahorros ubicados entre los $10 millones y un segundo umbral, en este caso $30 millones, y finalmente se reduce a un subsidio fijo de 20% para los ahorros adicionales de ahí en adelante (panel d). Esta última opción garantiza que los subsidios se asignen de forma progresiva y no desincentiva el ahorro dado que los ajustes al subsidio se hacen de manera marginal, aplicándose sólo para el ahorro adicional.

Gráfico 35: Formas posibles del porcentaje de subsidio otorgado por el programa BEPS

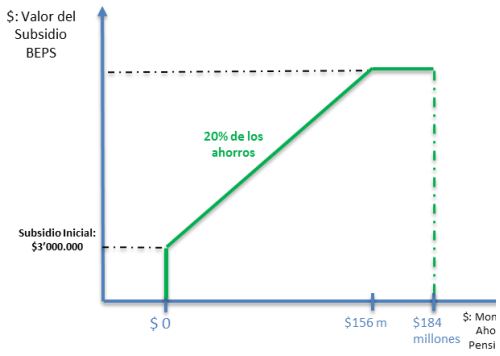
a) Porcentaje fijo de subsidio – 20% vs. 50%



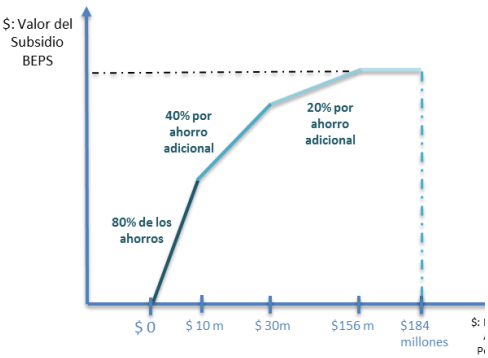
b) Subsidio fijo: $3m por apertura de cuenta



c) Combinación subsidio fijo + subsidio variable



d) Subsidio Escalonado

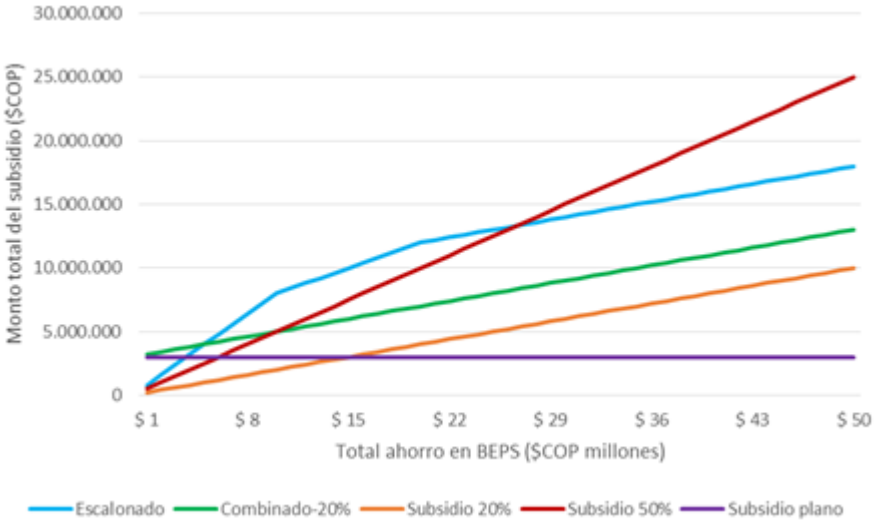


Fuente: Elaboración Propia.

Una simulación inicial del monto al que asciende cada tipo de subsidio BEPS a partir del monto ahorrado por el individuo, es mostrada en el Gráfico 10 hasta un nivel de ahorro de $50 millones, muestra las ventajas y desventajas de cada diseño. Acá hay que resaltar la estructura de ahorro de la población colombiana, que se concentra de forma significativa en los valores más bajos de ahorro; de hecho, el valor de $10 millones de ahorro pensional correspondería al percentil 70 de la población, según el Modelo Actuarial de Colpensiones. Por esto, un subsidio inicial como el contemplado en los paneles b) y c) generaría un impacto progresivo considerable sobre el sistema. Asimismo, se observa cómo el subsidio escalonado genera un impacto importante sobre los primeros niveles de ahorro, para luego estabilizarse a partir del segundo umbral. Por el contrario, se observa cómo el aumento puro

del porcentaje del subsidio se refleja en subsidios crecientes, que beneficiarían en mayor proporción a los trabajadores con mayor cantidad de ahorro pensional, lo cual genera incentivos positivos, pero reduce el componente progresivo del sistema (Gráfico 36).

Gráfico 36: Simulación inicial de los diferentes diseños del subsidio BEPS.



Fuente: Elaboración Propia.

4.6 Simulación del esquema de integración Multipilar

Para lograr estimar los costos de implementar la alternativa de un beneficio económico proporcional para la vejez, para los fines de esta parte del trabajo se utilizó la metodología propuesta por Villagómez y Ramírez (2014), que consiste en que, partiendo de un monto supuesto para el beneficio mínimo asistencial, se generan diversos escenarios para un gradiente de transición, el cual aumenta progresivamente el beneficio económico total de acuerdo con los ahorros pensionales de los individuos, hasta llegar un monto máximo equivalente a 85% del salario mínimo legal vigente.

La simulación de los costos de un esquema de este tipo se lleva a cabo en cuatro etapas. En la primera, es necesario proyectar los afiliados a cada uno de los sistemas contributivos, y el monto esperado de ahorro con el que llegarán al final de su vida laboral, el cual puede ser obtenido a partir de las densidades de cotización observadas en la

actualidad. El cálculo de estos ahorros es clave para el cálculo del monto de la renta vitalicia que se puede obtener a través del programa BEPS (Villagómez y Ramírez, 2014). La segunda parte consiste en la simulación de diferentes escenarios de subsidio adicional que otorga el gobierno de acuerdo con los montos ahorrado en las cuentas BEPS. En la tercera parte se estima el Beneficio Económico Total (BET) a través de la estimación para cada individuo del monto que recibirá de la renta vitalicia del programa BEPS y de la ayuda asistencial proporcional de Colombia Mayor. Por último, partiendo de los cálculos anteriores se realizan proyecciones del costo total del pilar No Contributivo y su integración con el pilar contributivo para el periodo 2016-2050.

4.6.1 *Cálculo del monto esperado de ahorro al llegar a la edad de jubilación*

Para el cálculo del monto esperado de ahorro al llegar a la edad de jubilación se utilizaron los datos del modelo actuarial de Colpensiones. Los datos suministrados por el área de Planeación y Riesgos de Colpensiones son proyecciones actuariales a partir de una clasificación de cada individuo en 8 diferentes sendas de cotización, e incluyen el número de semanas cotizadas que van a lograr los afiliados de Colpensiones cuando alcancen la edad de jubilación y los montos en valor presente de la indemnización sustitutiva para las personas que no lograrán alcanzar los requisitos mínimos para obtener una pensión de el régimen contributivo de reparto.

Como se puede ver en el ejemplo de la tabla 2, del total de afiliados a Colpensiones que cumplen la edad de jubilación en los años 2016 y 2017 y que no cumplen con los requisitos mínimos para obtener una pensión, cerca del 58% van a tener una indemnización sustitutiva cuyo monto va a ser menor a 2.5 millones de pesos (precios del 2015). En general, estas personas con una indemnización sustitutiva menor a $2,5 millones sólo cotizaron alrededor de 1.5 años durante su historia laboral. Este resultado es bastante contundente para mostrar por qué estas personas jamás alcanzarán los requisitos necesarios para pensionarse en el sistema existente, razón por las cuales es necesario generar una política que genere algún tipo de mecanismo que permita asegurar este tipo de población.

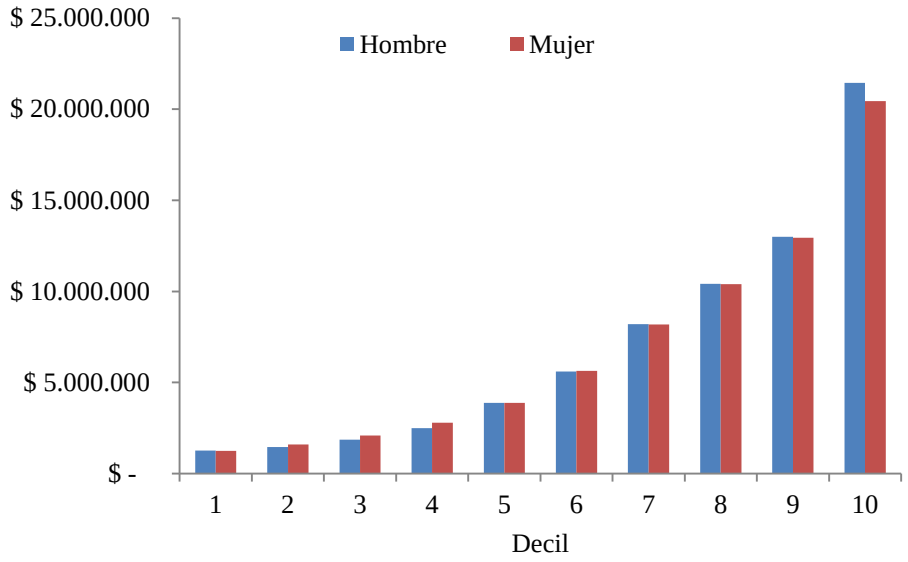
Tabla 10: Distribución de la población afiliada a Colpensiones que cumple edad de jubilación en 2016 y 2017, según monto de la indemnización sustitutiva que les corresponde

Monto de la Indemnización Sustitutiva	2016			2017		
	Personas (65 años o más)	(%) del Total	Años cotizados promedio	Personas	(%) del Total	Años cotizados promedio
Menos de $1,000,000	26,917	37.79%	0.27	28,042	32.17%	0.24
$1,000,000 y $2,500,000	15,417	21.64%	1.91	22,715	26.06%	1.78
$2,500,000 y $5,000,000	8,649	12.14%	4.83	11,572	13.27%	4.62
$5,000,000 y $10,000,000	8,770	12.31%	10.12	10,789	12.38%	9.50
$10,000,000 y $25,000,000	9,380	13.17%	17.78	11,477	13.17%	16.64
$25,000,000 y $50,000,000	1,326	1.86%	16.78	1,642	1.88%	16.08
$50,000,000 y $75,000,000	362	0.51%	17.14	460	0.53%	16.89
Mayor $75,000,000	410	0.58%	18.46	476	0.55%	18.12

Fuente: Colpensiones. Cálculos: Fedesarrollo

Cuando se calcula el ahorro pensional (indemnización sustitutiva) por agente representativo de cada decil de ahorro pensional (entendido como el individuo en la mediana -o percentil 50-del decil correspondiente), se encuentra que mientras el hombre representativo del decil 1 solo alcanza a acumular 1.5 millones en su historia laboral, el individuo representativo en el decil 10 tiene un ahorro pensional de 22 millones de pesos, que sigue estando muy lejos de los requisitos necesarios para obtener una pensión contributiva. Igualmente, es importante señalar que el monto del ahorro no difiere significativamente entre hombres y mujeres, aunque en el decil 10 el monto del ahorro es mayor para el individuo representativo hombre en comparación con el monto ahorrado por la mujer, con una diferencia de cerca de $3 millones.

Gráfico 37: Ahorros acumulados al final de vida laboral en el RPM para individuos que cumplen edad de pensión en 2016 y 2017. Valores para el individuo representativo, hombre o mujer, en cada decil de ahorros



Fuente: Colpensiones. Cálculos: Fedesarrollo

El grafico anterior muestra que el grueso de los afiliados al régimen contributivo no son cotizantes activos y se encuentran la mayoría del tiempo de su vida laboral en la informalidad, o entran y salen constantemente del mercado laboral formal y por ende no pueden mantener un flujo constante de cotización, lo que impide que este tipo de personas alcancen los requisitos mínimos para una pensión en el régimen contributivo.

4.6.2 *Calculo de la renta vitalicia*

De acuerdo con los cálculos del monto de los ahorros pensionales, en esta sección se estima el valor de la renta vitalicia que obtendrían los individuos al pasar el saldo del ahorro pensional al programa BEPS al momento en el que alcanzan la edad de jubilación. Como se mencionó en las secciones anteriores, cuando las personas pasan estos ahorros al programa BEPS el gobierno les otorga un subsidio del 20% adicional sobre el saldo total ahorrado; dicho en otros términos por cada 10 pesos ahorrados el gobierno les gira a la cuenta de BEPS 2 pesos. Para poder evaluar el efecto diferencial que puede tener el

subsidio otorgado por el gobierno sobre el valor final de la mensualidad que se le entregará a través de la renta vitalicia, en esta sección se simulan los diferentes escenarios de monto de subsidio. El detalle de los escenarios alternativos de subsidios que se proponen para el programa BEPS son los siguientes:

Tabla 11: Escenarios subsidio BEPS

Escenario de subsidio BEPS	Justificación
Subsidio del 20%	Este subsidio base está contemplado en el CONPES 156 de 2012
Subsidio del 50%	Como señalan Villar et al. (2015) y Fedesarrollo (2013), el subsidio de 20% luce insuficiente para estimular entre los trabajadores informales un ahorro de largo plazo; por esta razón, se decidió elevar este subsidio al 50%
Subsidio del 20% más tres millones de pesos por afiliarse a BEPS	Este escenario trata de estimular la afiliación y la fidelidad al programa BEPS. Para fomentar la afiliación se otorga un subsidio plano de tres millones de pesos por abrir una cuenta en BEPS, propuesta parecida a la que implementan en Nueva Zelanda, y para fomentar la fidelidad al ahorro se le entregara un subsidio de 20%
Subsidio escalonado (80% del subsidio por los primeros 16 smmlv del monto de la indemnización sustitutiva, y un 20% por el restante del saldo ahorrado)	Este subsidio tiene un componente de escalonamiento progresivo del ahorro

Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo con los escenarios anteriores y los montos de la indemnización sustitutiva suministrados por Colpensiones, se calculó el valor de la renta vitalicia para cada uno de los cuatro escenarios del subsidio de BEPS. Para el cálculo de las rentas vitalicias utilizamos las estimaciones suministradas por el departamento actuarial del área de Planeación y Riesgos de Colpensiones. Estas estimaciones dicen que un hombre cuando llega a la edad 65 años (edad para la jubilación), y si quiere tener una mesada de 1 peso hasta el día de su muerte tiene que haber ahorrado 154,5 pesos en su cuenta pensional. Por el lado de la mujer, este ahorro tiene que ser de 175,9 pesos debido a que tiene una expectativa de vida mayor. Para el cálculo de estos dos resultados se utilizaron las tasas de mortalidad de la

Superintendencia Financiera (Tablas de Rentistas Resolución 1555 de 2010) y se supuso una tasa de interés del 4% real para traer a Valor Presente Actuarial (VPA) las mesadas de valor de 1 peso. Basándonos en estos dos datos, se calculó el monto mensual que se le entregaría en forma de beneficio mensual a cada uno de los afiliados de Colpensiones, si se asumiera que en el año 2016 llegaran a la edad de jubilación y reclamaran el derecho a pedir una indemnización sustitutiva. A continuación, en la Tabla 12 se presentan los resultados del valor de la mesada BEPS que se le otorgaría al individuo representativo de cada decil de ahorro.

Tabla 12: Valores de las mesadas correspondientes a las personas representativas de cada decil de ahorro para personas que alcanzan edad de pensión (65 años o más) en 2016 y 2017 pero no cumplen condiciones de pensión

Decil	**1**		**2**		**3**		**4**	
	20%		**50%**		**$3.000.000+20%**		**Escalonado**	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1	$ 9.810	$ 8.560	$ 12.263	$ 10.700	$ 29.224	$ 25.615	$ 14.715	$ 12.840
2	$ 11.319	$ 10.926	$ 14.149	$ 13.658	$ 30.733	$ 27.981	$ 16.979	$ 16.389
3	$ 14.515	$ 14.239	$ 18.144	$ 17.798	$ 33.929	$ 31.293	$ 21.773	$ 21.358
4	$ 19.398	$ 19.050	$ 24.248	$ 23.812	$ 38.812	$ 36.104	$ 29.098	$ 28.575
5	$ 30.141	$ 26.461	$ 37.676	$ 33.077	$ 49.554	$ 43.516	$ 45.211	$ 39.692
6	$ 43.534	$ 38.452	$ 54.417	$ 48.065	$ 62.947	$ 55.507	$ 65.300	$ 57.678
7	$ 63.654	$ 55.893	$ 79.568	$ 69.866	$ 83.068	$ 72.947	$ 95.481	$ 83.839
8	$ 80.944	$ 70.950	$ 101.180	$ 88.688	$ 100.357	$ 88.005	$ 119.771	$ 105.059
9	$ 100.877	$ 88.343	$ 126.096	$ 110.429	$ 120.291	$ 105.398	$ 139.704	$ 122.452
10	$ 492.019	$ 354.106	$ 615.023	$ 442.632	$ 511.432	$ 371.160	$ 530.846	$ 388.215
GINI	**0.634**	**0.653**	**0.634**	**0.653**	**0.421**	**0.377**	**0.457**	**0.385**

Fuente: Colpensiones. Cálculos: Fedesarrollo

Como se puede ver en la tabla anterior, la renta vitalicia del decil 1 al 5 es menor que el valor promedio que otorga hoy en día el programa Colombia Mayor ($61.480). El esquema de desacumulación de BEPS logra beneficiar a las personas que han logrado un buen saldo de ahorros pensionales (decil 10) y les permitiría tener un ingreso para la vejez por encima de medio salario mínimo. Por otro lado, se estimó el efecto que tiene cada escenario de

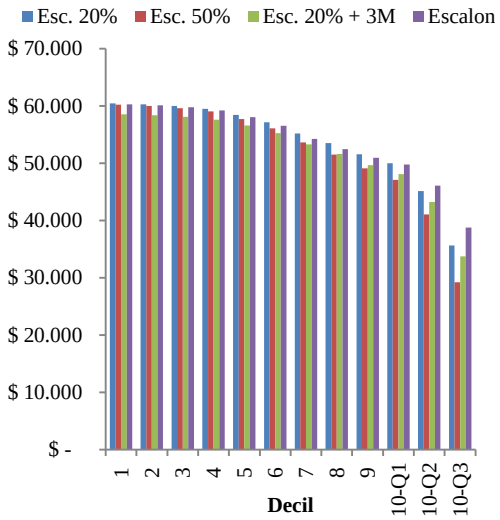
subsidio sobre la distribución de las prestaciones pensionales a través del coeficiente GINI. Como se puede observar, el subsidio del escenario 3 logra el mejor resultado en términos de equidad, arrojando un coeficiente de GINI de 0.421 para el caso de los hombres y de 0.377 para el caso de los hombres, mientras que el coeficiente GINI del subsidio plano se ubica para ambos grupos por encima de 0.6.

4.6.3 *Cálculo del subsidio No Contributivo (Colombia Mayor) ajustado*

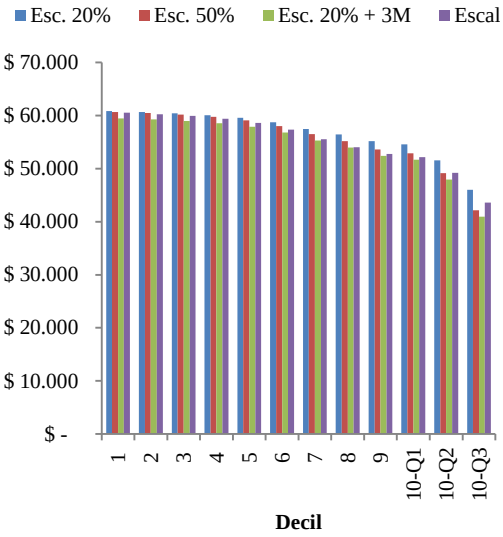
A partir de los cálculos de las rentas vitalicias para cada uno de los escenarios del subsidio otorgado por el programa BEPS, es posible estimar cuánto va ser el subsidio proporcional que otorgaría el programa Colombia Mayor. Para este cálculo se estima la ecuación (3), donde fijamos el valor inicial del subsidio No Contributivo (CM) en el valor promedio que entrega hoy en día el programa Colombia Mayor. Como se puede observar en el Gráfico 38, a medida que el ahorro pensional en BEPS empieza a crecer el subsidio de Colombia Mayor va cayendo. En este caso se hace latente una característica del ahorro pensional de la población que no alcanza una pensión no contributiva, y es el hecho que la varianza de los ahorros sólo es significativa en el último decil de ahorradores, donde se aprecia la caída en el subsidio contributivo.

Gráfico 38: Monto del subsidio no contributivo por decil de ingreso – monto actual CM.

Hombre



Mujer

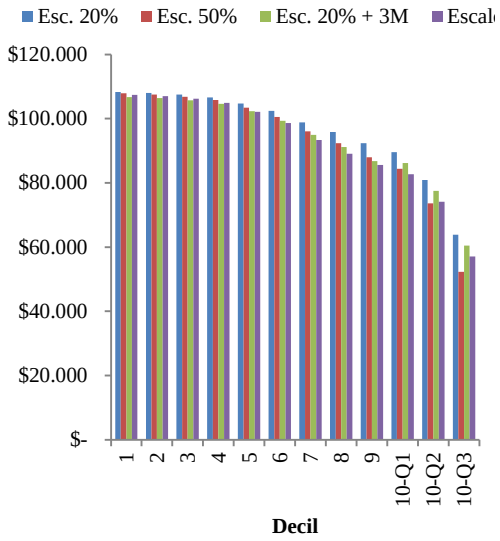


Fuente: Colpensiones. Cálculos: Fedesarrollo

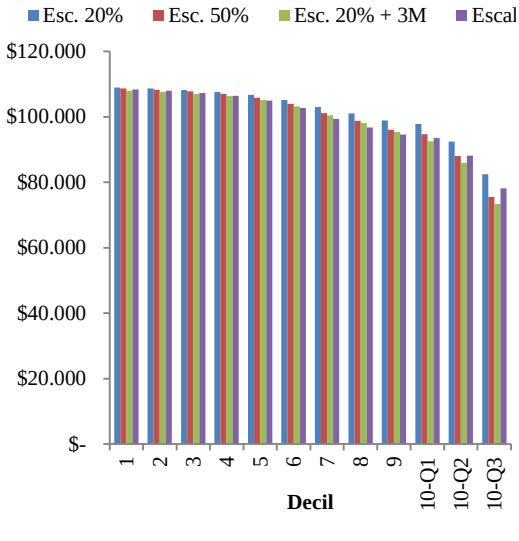
Un segundo escenario de cálculo del monto del subsidio No Contributivo toma en cuenta el valor inicial del subsidio como la línea de indigencia, que representa cerca del doble del valor actual del subsidio de Colombia Mayor. Como se puede observar en el Gráfico 39, se mantiene el mismo patrón en la tendencia de caída del subsidio, a pesar que el valor de todos los subsidios se incrementa de forma significativa.

Gráfico 39: Monto del subsidio no contributivo por decil de ingreso – Línea de Indigencia

Hombre



Mujer

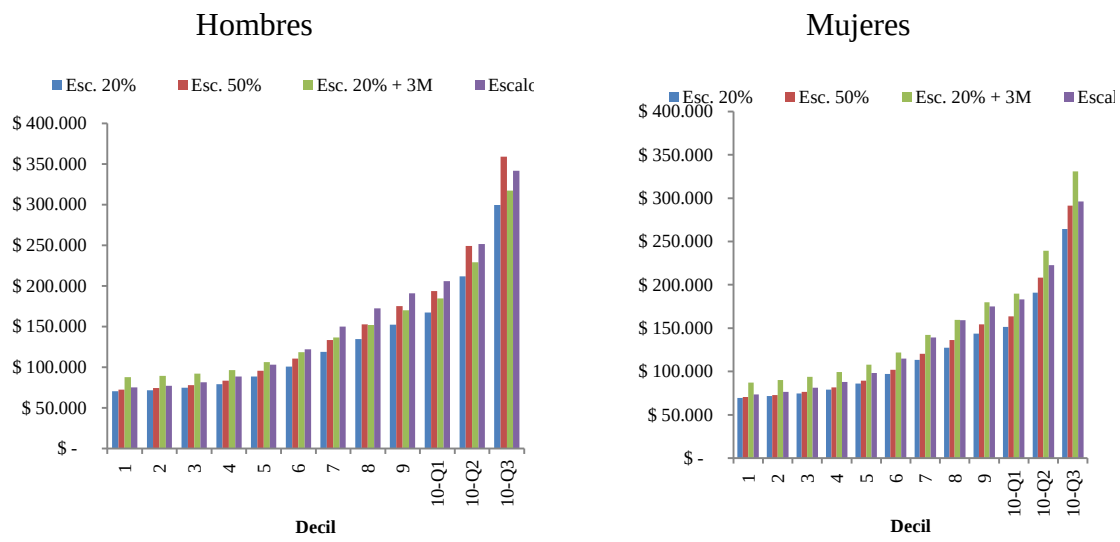


Fuente: Colpensiones. Cálculos: Fedesarrollo

4.6.4 *Calculo del Beneficio Económico Total – BET*

Una vez obtenido el monto de la renta vitalicia de BEPS y del subsidio SNC, se puede calcular el Beneficio Económico Total (BET) para la vejez de los individuos que no alcanzaron los requisitos para obtener pensión el régimen contributivo. Para el caso donde el valor inicial de Colombia Mayor sea igual al valor promedio actual ($61.408), los resultados muestran que las personas del decil 10 alcanzan a obtener una ayuda económica para la vejez cercana al medio salario mínimo legal, y se observa cómo el monto de la prestación pensional se incrementa gradualmente mientras mayores son los ahorros.

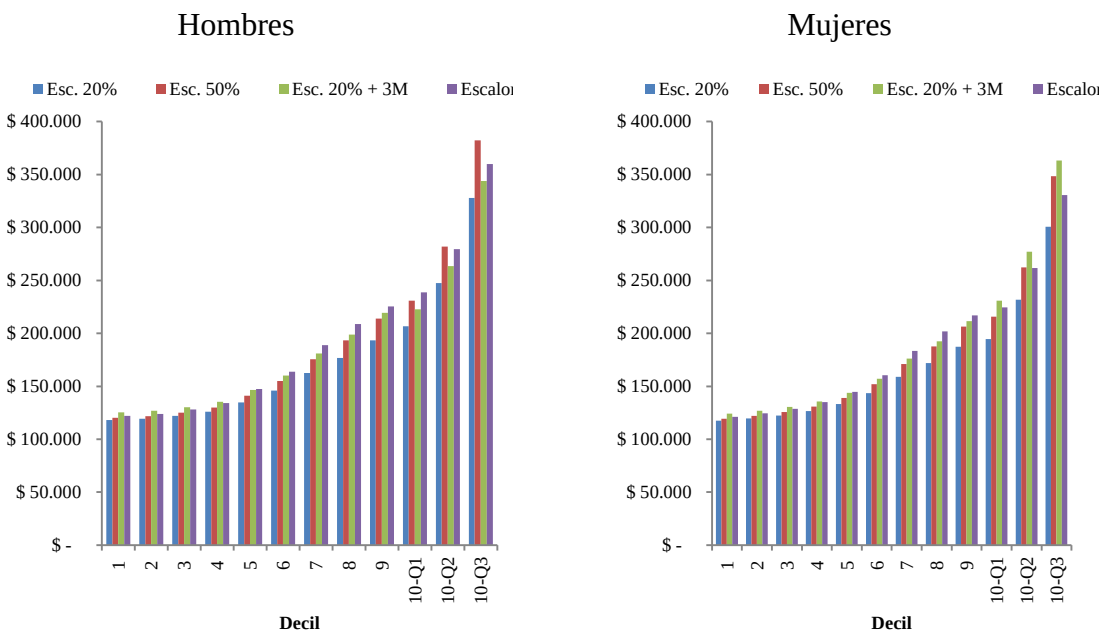
Gráfico 40: Monto del Beneficio Económico Total – Colombia Mayor más BEPS - por decil de ingreso – monto actual CM.



Fuente: Colpensiones. Cálculos: Fedesarrollo

Para el segundo escenario, en el cual se toma como valor inicial de Colombia Mayor la línea de indigencia, los resultados muestran una mejora en el monto del beneficio económico para las mujeres relativa a la observada en los hombres, y una mejor distribución de las prestaciones, al incrementarse de manera significativa el monto que se dirige por igual a todos los deciles de ingreso.

Gráfico 41: Monto del Beneficio Económico Total – Colombia Mayor más BEPS - por decil de ingreso – Línea de Indigencia.



Fuente: Colpensiones. Cálculos: Fedesarrollo

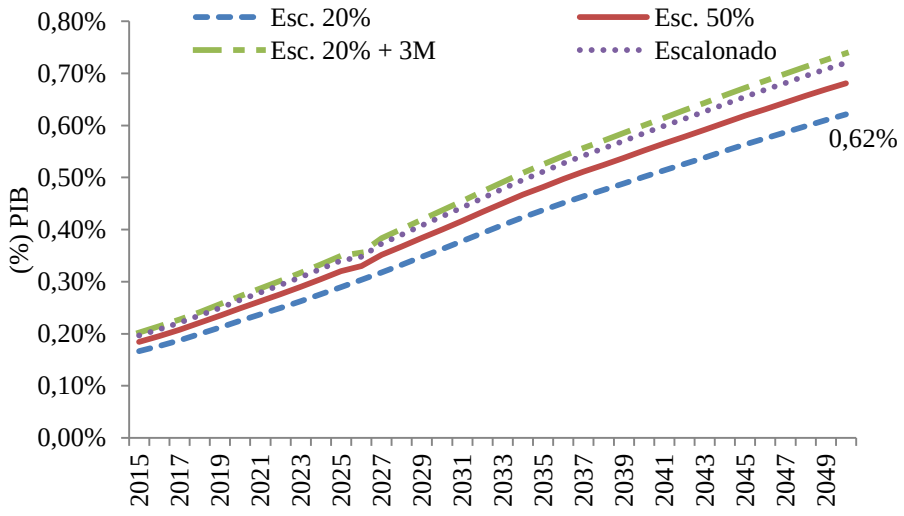
4.6.5 *Simulación de los costos del BET*

Para el cálculo de los costos del nuevo esquema del BET (constituido por el subsidio Colombia Mayor + la renta vitalicia BEPS) se aplicó la misma metodología utilizada en el capítulo 2. Sin embargo, para el caso de la integración de los pilares tuvimos que calcular la distribución de los montos del ahorro pensional para la población que no va obtener una pensión del régimen contributivo. Aunque lo ideal sería calcular esta distribución de montos de ahorros pensionales utilizando tanto la base de datos del Régimen de Ahorro Individual y de Colpensiones, para el cálculo de esta distribución de los montos del ahorro pensional, utilizamos como proxy la distribución de la muestra de individuos que no cumplen requisitos de pensión en Colpensiones por año. De acuerdo con los datos suministrados, para el año 2016, cerca de 69.000 afiliados alcanzaron la edad de jubilación, de los cuales alrededor de 65.000 no lograron alcanzar los requisitos exigidos por ley de semanas mínimas para obtener una pensión en Colpensiones. De estas 65.000 personas, alrededor del 90% tenían ahorros por debajo de los 10 millones de pesos.

A partir de estas distribuciones es posible estimar los costos de la integración del pilar no contributivo (Colombia Mayor) con los ahorros pensiónales del pilar contributivo. Recordemos que el valor del subsidio No Contributivo se le otorga a todas las personas que nunca realizaron una cotización o ahorro en el régimen contributivo; a medida que las personas cuenten con ahorros pensionales, el monto de Colombia Mayor empieza a caer, pero esta caída se ve más que compensada con unos mayores ingresos que recibirá a través de una mensualidad de rentas vitalicias del programa BEPS.

Para este ejercicio, se simularon los dos escenarios planteados en las secciones anteriores: en el primero tomamos como valor inicial del subsidio No Contributivo el valor de referencia actual del subsidio de Colombia Mayor. Como se puede observar en el Gráfico, el costo total del programa es sensible a los cambios en el monto del subsidio de BEPS, a medida que el programa BEPS es más generoso se incrementa el gasto publico requerido. Ahora bien, cuando se analiza el costo del programa de integración de pilares este costos no son excesivamente más elevados en comparación con los demás escenarios planteados en los capítulos anteriores. Lo anterior se debe a que se están utilizando los ahorros de los individuos para mejorarles el monto del subsidio efectivo que devengaran del pilar no contributivo.

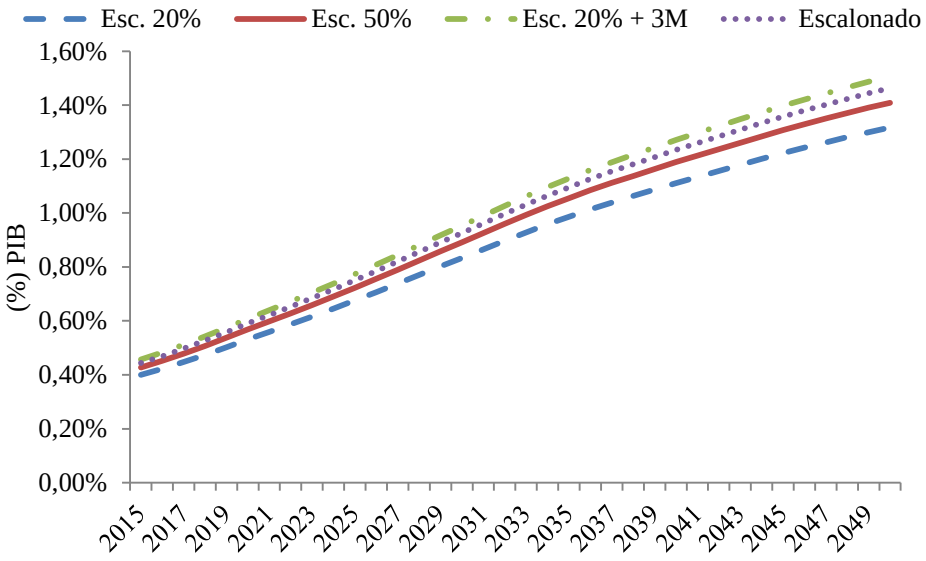
Gráfico 42: Costos fiscales de Colombia Mayor adicionado por subsidios BEPS, 2017-2050, en diferentes esquemas de integración, con beneficio actual Colombia Mayor



Fuente: Colpensiones. Cálculos: Fedesarrollo

El segundo escenario simulado consiste en asignarle como valor inicial del beneficio no Contributivo un monto igual a la línea de indigencia. Este cambio eleva el costo del programa, pero los nuevos costos no son excesivamente más elevados en comparación con los demás escenarios planteados en los capítulos anteriores. Por ejemplo, en el capítulo 3 se estimó que el costo de universalizar la cobertura para todas las personas que no tuvieran una pensión del régimen contributivo, donde se les otorgaba un subsidio igual a la línea de pobreza, su costo sería de 1.09% del PIB en el 2050. Para este caso, este costo puede estar en un 20% o 40% por encima para el año 2050.

Gráfico 43: Costos fiscales de Colombia Mayor adicionado por subsidios BEPS, 2017-2050, en diferentes esquemas de integración, ajustando beneficios de Colombia Mayor a Línea de indigencia



Fuente: Colpensiones. Cálculos: Fedesarrollo

Capítulo 5: financiamiento del sistema de protección social y del pilar no contributivo

5.1 Introducción

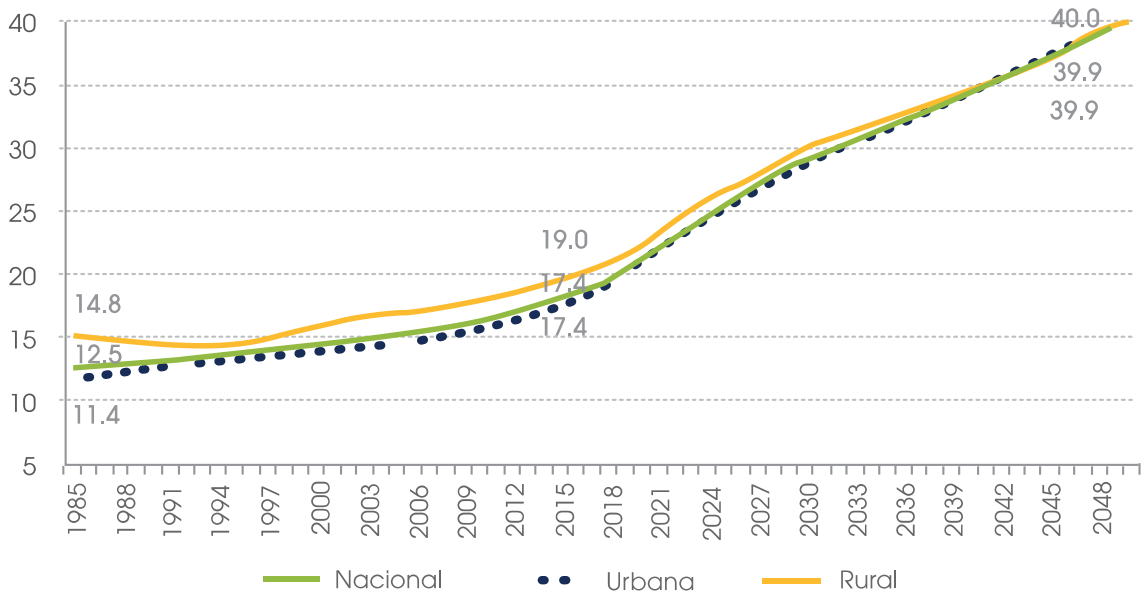
Un aspecto fundamental por definir en el esquema de un pilar No Contributivo universal es el mecanismo de financiamiento, cuyo diseño tiene implicaciones directas sobre el funcionamiento de la economía y el mercado laboral. Es necesario pensar una forma de financiamiento de un sistema de protección social con vocación universal, que al mismo tiempo genere estabilidad en los recursos y la menor distorsión posible, tanto sobre los incentivos a cotizar y ahorrar de los ciudadanos, como sobre la participación laboral y la decisión entre empleo formal e informal para los trabajadores.

Según Sichon *et al.* (1999), los niveles de gasto e ingreso de un sistema de transferencia social como el pensional están determinados por tres conjuntos de factores: los económicos, los demográficos y los de gobernanza. Entre los factores económicos se encuentran el crecimiento del PIB per cápita, la evolución del empleo total y en particular el formal, la proporción de los salarios dentro de la producción total, y la estabilidad de los métodos de indexación por inflación, tasa de interés y salario mínimo. Si bien la economía colombiana es estable en términos macroeconómicos, su dinamismo se ha visto reflejado sólo tenuemente sobre el crecimiento del empleo formal, que es el que determina los ingresos del sistema contributivo.

En términos de demografía, hay que tener en cuenta la estructura etaria de la población inicial, que define el número de activos y beneficiarios y por ende la tasa de dependencia, y los cambios en mortalidad y fertilidad, que nos indican en qué etapa de la transición demográfica se encuentra la sociedad. En este tema, Cavallo y Serebrinsky (2016) muestran cómo en la segunda mitad del Siglo XX los países de América Latina experimentaron un bono demográfico considerable: pasamos de tener en 1965 nueve personas dependientes (sumando la población mayor y la población infantil) por cada 10 trabajadores, a tener una relación de 5 a 10 en la actualidad; este bono demográfico está a punto de acabarse para la mayor parte de países, y para Colombia esto significaría que a partir de 2018 habrá un punto de inflexión en la tendencia demográfica, lo que implicará una presión cada vez

mayor sobre los sistemas de protección y asistencia social[45]. Sin embargo, estos indicadores de la relación de dependencia total esconden dos tendencias contrarias: mientras que el porcentaje de población infantil se ha venido reduciendo, la relación de dependencia de la población mayor ha venido incrementándose progresivamente desde inicios de la década de los noventa (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015). Como se observa en el Gráfico 44, la pendiente de incremento de la relación de dependencia aumenta de manera considerable en la década 2020-2030, lo que responde al final de la fase de sociedad juvenil, y el comienzo de una sociedad en proceso de envejecimiento que se explica en el Capítulo 2.

Gráfico 44: Evolución de la Tasa de Dependencia de la población Mayor*.



*Medida como la cantidad de personas mayores inactivas por cada 100 trabajadores activos en la economía.

Fuente: Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha (2015).

Finalmente, entre los factores de gobernanza resalta la forma y diseño de todo el sistema, que incluyen los mecanismos de financiamiento (contribuciones vs. presupuesto general), la fórmula de cálculo de las prestaciones (beneficio definido vs. prestación definida) y los criterios de selección de beneficiarios (trabajadores asegurados vs. población

[45] A pesar del fin del bono demográfico, los autores resaltan que hay factores que pueden aprovecharse para extenderlo o frenar su retroceso, como el aumento de la participación laboral de las mujeres, la reducción del porcentaje de jóvenes que ni trabajan ni estudian y, sobre todo, la reducción de la informalidad laboral.

en general). También influyen la complejidad administrativa, la regla de ajuste de los parámetros técnicos, que debería hacerse de forma periódica, y el nivel de cumplimiento en términos de contribuciones y registro por parte de los trabajadores.

En el presente capítulo, compuesto de cincos secciones incluida esta introducción, se lleva a cabo una evaluación integral del tema de financiamiento de la protección social, tanto a nivel conceptual como aterrizando el análisis al caso puntual de Colombia y la financiación de una expansión del Pilar No Contributivo. En la segunda parte se evalúa el desempeño financiero de los regímenes contributivos de seguridad social en Colombia, y los problemas que se han presentado tanto en el nivel de ingresos por la baja densidad de cotización de los trabajadores formales, como en términos de la concentración del gasto y los subsidios en el Régimen de Prima Media y de baja tasa de reemplazo en el RAIS. La tercera sección describe los principios conceptuales que deben dirigir el diseño de los mecanismos de financiamiento de la protección social, a partir de los cuales se plantean en la cuarta parte diferentes opciones para el pilar No Contributivo en Colombia. Finalmente, la última sección del capítulo describe el ejercicio de Equilibrio General, en el que se simulan los efectos macroeconómicos de cambiar la fuente del sistema de seguridad social y de la introducción de un beneficio universal sobre los indicadores económicos y distributivos.

5.2 Financiamiento de los regímenes contributivos en Colombia

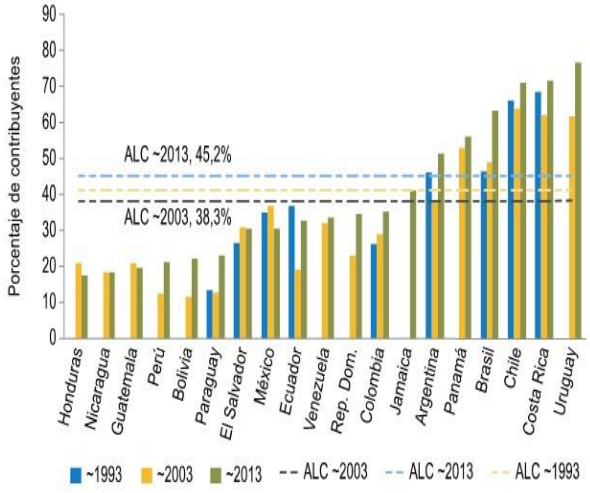
El primer paso para proponer alternativas de financiamiento al sistema de seguridad social colombiano es entender cuál es el actual estado financiero de los dos regímenes contributivos en Colombia, el régimen de reparto público (RPM), manejado por Colpensiones, y el esquema de ahorro individual (RAIS), gestionado por las Administradoras de Fondos de Pensiones privadas. Esto permite ilustrar, en la primera parte, el impacto que ha tenido un esquema basado en las contribuciones de los salarios formales en una economía predominantemente informal, y en la segunda, el desbalance entre los ingresos por contribuciones y la generosidad de las prestaciones, situación que se agrava ante la fuerte concentración de los subsidios en el régimen público y su efecto regresivo sobre la sociedad.

5.2.1 *Ingresos del régimen contributivo en Colombia*

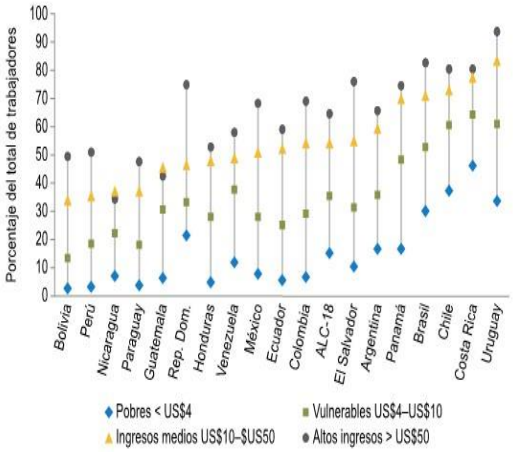
Tras 24 años de su implementación, es evidente que el diseño corporativo alemán del sistema de Seguridad Social de la Ley 100 de 1993 está desadaptado a, e incluso ha contribuido a generar, la actual estructura laboral presente en la economía colombiana, donde más de la mitad de los empleos pertenecen al segmento informal. Si sólo una parte de los trabajadores se encuentran en la capacidad de cotizar, y únicamente una proporción de ellos cotiza efectivamente, va a ser imposible para el sistema pensional expandir así sea gradualmente la cobertura. En particular, el actual sistema de seguridad social se caracteriza por su rigidez, dado que tanto las contribuciones salariales como el nivel de prestación pensional tienen un piso dado por el salario mínimo, lo cual deja de facto por fuera del acceso a protección para la vejez a la inmensa mayoría de trabajadores informales, que representan aproximadamente la mitad de la población colombiana. Cavallo y Serebrisky (2016) muestran cómo sólo 35% de los trabajadores colombianos en edad laboral cotizaban a pensiones en 2013, una proporción menor al promedio regional, de 45% (Gráfico 45, panel a). Se puede apreciar mejor la dimensión social del problema al desagregar la tasa de cotización por nivel de ingresos, y observar cómo mientras menos del 10% de la población pobre cotiza al sistema, este indicador se eleva hasta 70% para los trabajadores de mayores ingresos (panel b).

Gráfico 45: Tasas de cotización en América Latina, total y por niveles de ingreso.

a) Tasas de cotización, 1993-2013



b) Tasas de cotización por nivel de ingresos



Fuente: Ahorrar para Desarrollarse, Cavallo y Serebrisky (2016).

Ante este panorama de baja cobertura y baja densidad de cotización, son dos los indicadores que generan un riesgo latente en el sistema para el futuro. El primero es el porcentaje de cotizantes actuales que lograrán cumplir con los requisitos para una pensión mínima. Según Bosch *et al.* (2015), del total de afiliados que llegaron a la edad de pensión en 2013, sólo 35% en el RPM y 17% en el RAIS lograron obtener una pensión mínima, mientras que al 65% y 82% de la población restante, respectivamente, se les hizo una devolución de los ahorros. La inanidad del mecanismo solidario del sistema contributivo se refleja en el hecho que, en ese año, sólo 1% de los que llegaron a la edad de pensión usaron el subsidio solidario del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, que en la práctica no está actuando como un mecanismo efectivo de redistribución de ingreso en el sistema.

El segundo indicador es la tasa de reemplazo ofrecida por el sistema a los cotizantes que recibirán una pensión contributiva. Acá se presenta una diferencia fundamental entre los beneficios ofrecidos por el RPM y el RAIS. En efecto, mientras que el sistema público de Reparto tiene unos requisitos más exigentes para acceder a una pensión contributiva (1.300 semanas o 25 años de cotización), también es cierto que al ser un esquema de beneficio definido se le garantiza al cotizante que logre los requisitos mínimos una prestación pensional que representa un 65% del promedio de su salario en los últimos 10

años. Esta tasa de reemplazo es alta a nivel regional, e implica que a los pensionados del RPM se les brindan los medios para alcanzar unas condiciones de vida de un nivel razonable.

Por el contrario, en el caso de los sistemas de ahorro individual, el tema de la tasa de reemplazo podría convertirse en el principal problema a mediano y largo plazo de estos esquemas en América Latina, tal como ha sucedido en Chile a juzgar por las recientes manifestaciones de descontento con el monto de las prestaciones pensionales que se han observado en ese país. Acuña *et al.* (2014) asegura que se está generando una brecha importante entre las tasas de reemplazo proyectadas y las expectativas que se han formado los afiliados. Mientras los trabajadores latinoamericanos que ahorran para la pensión esperan una tasa de reemplazo cercana al 70% del salario, las tasas de reemplazo de las nuevas generaciones que aportan a los esquemas de ahorro individual se ubicarían en torno al 40% o 50% del salario promedio de la vida laboral. Para el caso específico del RAIS, que tiene requerimientos menos exigentes que el RPM al momento de otorgar una pensión (1.150 semanas cotizadas, o 22 años, o el monto de ahorro suficiente para financiar una pensión mínima), literatura reciente sobre este tema estima que la tasa de reemplazo de un cotizante al esquema del RAIS, con las tasas de cotización actuales, estaría más cerca a un nivel de 35% (Núñez y Castañeda, 2012). Además, el nivel de las pensiones futuras se verá afectado por una tendencia global a la baja de las tasas de interés, y por el aumento de la expectativa de vida, que reduce el cálculo de la prestación mensual en un esquema de Rentas Vitalicias.

5.2.2 *Gasto del régimen contributivo en Colombia*

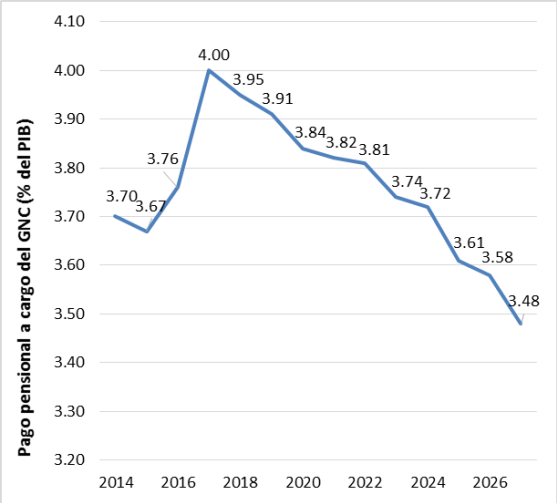
Una de las principales características del sistema pensional público colombiano es su alto costo para el fisco. En 2016, el Estado colombiano cubrió un déficit pensional equivalente al 3,76% del PIB, de los cuales cerca de 1,1 puntos corresponden al financiamiento del Régimen de Prima Media, y los 2,7 puntos restantes se dirigen a los Regímenes Especiales. Esto hace que el rubro de gasto pensional sea la mayor partida de gasto social que hace el Estado (excluyendo servicio de deuda) y representa el 23% del presupuesto, por encima del 15% que se dirige a educación y el 14% a salud (Bosch *et al.*,

2015). El Ministerio de Hacienda estima que el gasto pensional llegará a su máximo en 2017, cuando tocará un techo de 4% del PIB[46], para luego ir disminuyendo paulatinamente en los siguientes años, si bien seguirá siendo superior al 3,5% del PIB por lo menos hasta 2027 (Gráfico 46, panel a). La magnitud del déficit generado por el régimen contributivo en Colombia convierte al RPM (incluyendo allí los regímenes especiales) en el sistema de reparto más desbalanceado de la región, en términos de la diferencia entre los aportes que recibe y los beneficios que ofrece (panel b).

Gráfico 46: Costo y balance del RPM para el Gobierno Nacional Central.

a) Senda de Pago Pensional por parte del GNC

b) Balance en sistemas de Reparto





Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016, MHCP; Cavallo y Serebinsky (2016).

El Gráfico 5.3 muestra cómo la gran perjudicada de la competencia entre regímenes contributivos es la población más pobre, pues el RPM sigue comprometiendo recursos y esfuerzo del Estado en un esquema regresivo, en lugar de liberarlos para el fortalecimiento del pilar No Contributivo y otros programas sociales. El nivel de gasto del Gobierno Nacional Central en pensiones es equivalente al esfuerzo fiscal hecho por Nueva Zelanda para financiar un esquema de cobertura universal, si bien sigue siendo considerablemente menor al esfuerzo anual en pensiones que tiene que hacer el Estado brasileño[47]. En

[46] Aunque una proyección similar del pico de gasto ya se ha venido realizando continuamente en los últimos años, y año a año se ha rectificado y desplazado la curva de pagos a la derecha.

[47] El gasto anual en pensiones en Brasil alcanza el 12% del PIB, aunque el déficit propiamente dicho es de 4,8% del PIB. Este tamaño sobredimensionado del sistema pensional se debe principalmente a la generosidad

contraste, el régimen contributivo colombiano cubre menos del 25% de la población, y su proyección futura indica que esta cobertura se reducirá hasta un 17%. Esto quiere decir que si el sistema funcionara adecuadamente y cubriera a una proporción significativa de la población, el costo sería mucho más elevado. La razón de esta baja relación costo-beneficio del sistema contributivo se puede explicar por la alta generosidad del sistema de reparto, que promete unas tasas de reemplazo dadivosas, y en donde los subsidios se distribuyen de manera muy inequitativa. De hecho, la única forma para que un sistema pensional de estas características funcione es que existan fuertes subsidios del presupuesto general, que sólo son sostenibles si el sistema cubre muy pocos, o si el país toma la decisión de incrementar los ya elevados recursos a la protección de los trabajadores en su etapa de desacumulación.

En primer lugar, las reglas tanto del Régimen de Prima Media como del de Ahorro Individual en Colombia son considerablemente más generosas en comparación con otros países. Para comenzar, la edad de jubilación en Colombia (62 años en hombres, 57 en mujeres), es muy inferior a la registrada en los países de América Latina y la OECD (64 años en hombres, 63 en mujeres); esto implica que en Colombia la pensión tiene que financiar aproximadamente 17 años en hombres (15 en el promedio internacional) y 25 años en mujeres (20 internacionalmente). Por otra parte, la pensión máxima en Colombia aplicable al régimen público de Reparto es demasiado alta, ya que representa 12 veces el PIB per cápita, comparada con 3.5 veces en Ecuador, 3.2 en Argentina, 2.2 en Brasil, 1.3 en España y 0.4 en Suiza, y sólo es superada por Paraguay, en donde representa 13.5 veces el ingreso per cápita (Bosch et al., 2015). Al mismo tiempo, los beneficios otorgados al cónyuge por concepto de sobrevivencia están entre los más altos de la región, dado que se le mantiene el 100% de la pensión del fallecido, lo cual sólo sucede en Uruguay, Cuba y Brasil, mientras que en los demás países este beneficio es mucho menor, llegando a representar el 40% de la pensión inicial en Ecuador y Venezuela. Por último, la tasa de

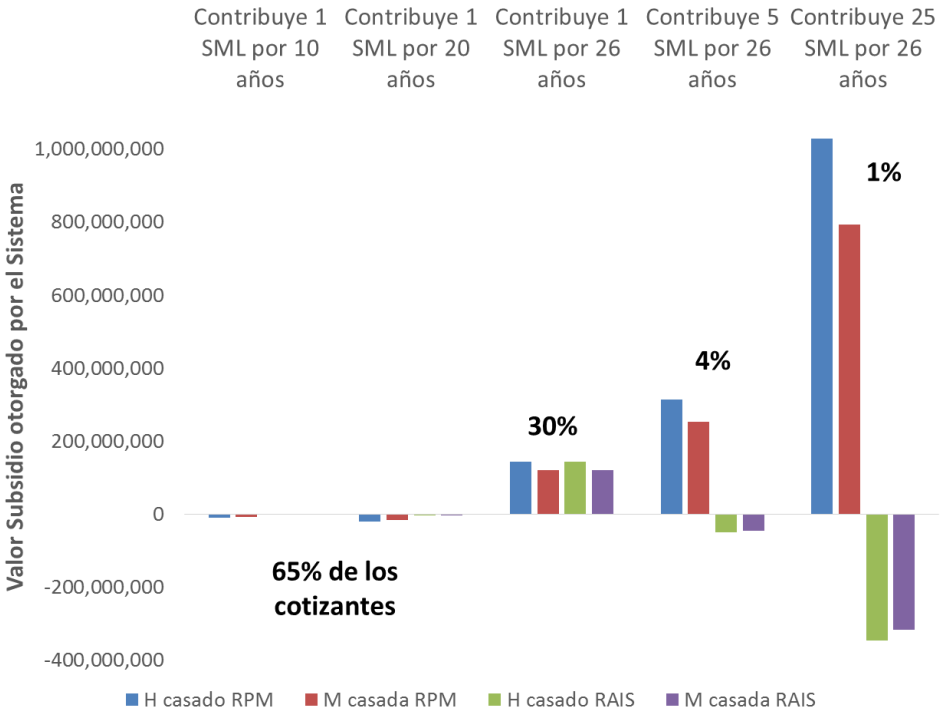
de sus parámetros, que permiten a los ciudadanos: a) alcanzar los requisitos para pensionarse sin una edad mínima de jubilación sino con requisitos mínimos de cotización (30 años), lo que permite que haya pensionados comenzando los 50 años; b) unas reglas de indexación para todas las pensiones atadas al salario mínimo, lo que las hace aumentar gradualmente en términos reales; c) un sistema no contributivo muy generoso, que otorga un subsidio igual al de la pensión mínima para los que nunca han contribuido al sistema; d) pensiones de sobrevivencia que representan un 100% de la pensión original, y e) un régimen especial para empleados públicos, con reglas más laxas que las del público general. Estas condiciones han generado una tendencia explosiva del sistema pensional, que pretende ser corregida con una serie de reformas que fueron propuestas a principios de 2017 por el gobierno de Michel Temer.

reemplazo prometida es muy superior a la que sería financiada de forma sostenible; Cavallo y Serebinsky (2016) estiman que la tasa de reemplazo prometida por el Régimen de Prima Media, de 65% del salario, es muy superior a la tasa que sería viable para los esquemas de reparto de América Latina, que en promedio alcanzaría un 37% del salario, y que de seguir con los mismos parámetros se reduciría a 15% para el 2100. En el caso de las personas que obtienen pensión tras haber cotizado sobre la base de un salario mínimo legal, la tasa de reemplazo es en la práctica del 100%, como consecuencia de la restricción constitucional según la cual la pensión mínima es igual al salario mínimo.

Sin embargo, el aspecto más grave del alto costo del sistema para el erario público reside en la alta regresividad de los subsidios que otorga. Según Lasso (2006) y Jaramillo (2010), el 80% de los subsidios otorgados a las pensiones del RPM se dirigen al 20% más rico de la población. En un interesante ejercicio realizado por Bosch et al. (2015), los autores estiman cuál es el subsidio implícito para los cotizantes al régimen contributivo, comparándolo con lo que hubieran recibido de haber invertido sus ahorros en el sistema financiero, a una rentabilidad de 4% real. El ejercicio es diciente, al mostrar cómo el 65% de los cotizantes, que no logran conseguir una pensión y reciben sus saldos en un único pago, recibe un subsidio negativo y financian a razón de $1 millón por año cotizado las pensiones de una mínima parte de la población, que sí alcanza a conseguir una pensión básica[48]. Para los trabajadores de mayores ingresos los subsidios otorgados por el sistema pueden llegar a ser escandalosos, llegando a superar los $1.000 millones para un pensionado que haya aportado al sistema durante 26 años por 25 salarios mínimos.

[48] En efecto, la indemnización sustitutiva, en donde se le devuelven los ahorros al trabajador ajustados por inflación y sin reconocerle rendimientos financieros, se pueden considerar como un préstamo de largo plazo al Estado con una tasa de interés de cero. Esta contradicción sería eliminada en un escenario de universalización de los BEPS, dado que no se haría entrega de los ahorros en un único pago, sino que se anualizaría en la forma de rentas vitalicias, donde los subsidios al ahorro entregados por el Estado podrían compensar la ausencia de una tasa de rentabilidad sobre esos ahorros.

Gráfico 47: Disparidad del subsidio implícito en los esquemas contributivos en Colombia.



Fuente: *Diagnóstico del sistema previsional colombiano*; Bosch M., Berstein S., Castellani F., Oliveri M. y J Villa (2015).

5.3 Principios de Financiamiento de los sistemas de Protección Social

La OIT definió lo que serían los tres principios de financiamiento de los esquemas de protección social para la vejez: la regla de *solidaridad financiera*, la regla de *equivalencia colectiva*, y la regla de *equidad intergeneracional* (Cichon *et al.*, 2004).

La Solidaridad Financiera es el criterio por el cual el monto de las contribuciones y de los impuestos con los que se financian los beneficios del sistema deben ser gravados de acuerdo a la capacidad del ciudadano de pagar; en los sistemas contributivos de seguridad social este principio se traduce en tasas uniformes de contribución que se pagan como un porcentaje fijo de los ingresos, aunque se puede llevar más allá a través de un esquema progresivo de tasas de contribución. La Equivalencia Colectiva, por su parte, se refiere a la regla que hace equivaler el valor total presente de todos los gastos futuros esperados del sistema con el valor presente de sus ingresos proyectados. Este concepto permite la

redistribución de ingreso entre grupos poblacionales, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero en el largo plazo; no obstante, también implica que los recursos del sistema no deben usarse con otro destino, y que éste no debe recibir subsidios externos de forma continua y recurrente[49]. Finalmente, el principio de Equidad Intergeneracional requiere que los miembros de cada generación paguen aproximadamente la misma proporción de su ingreso durante su vida activa, para recibir un beneficio similar en su etapa de desacumulación; éste es el principio más difuso y menos claro de los tres[50].

Aterrizando el análisis a la búsqueda de recursos para el financiamiento de un sistema de protección social con un enfoque multipilar, la OIT identifica las tres principales tipologías de fuentes de recursos para un esquema de protección social como: contribuciones al salario, impuestos generales, e impuestos específicos[51]. En 2007, la OECD realizó un análisis comprehensivo del efecto de los mecanismos de financiación de la Seguridad Social sobre los mercados laborales ("Financing Social Protection: the Employment Effect", OECD, 2007). En él, detalla cómo la magnitud del impacto de las contribuciones sociales al trabajo sobre el nivel de empleo formal depende principalmente de 3 factores: primero, la percepción que tienen los trabajadores de la relación entre los pagos que hacen y los beneficios que reciben del sistema; segundo, la capacidad relativa de negociación salarial de trabajadores vs. empleadores, y tercero y último, la progresividad de la estructura tributaria que financia la seguridad social[52].

Para la OECD, las contribuciones sociales al trabajo formal generan mayores distorsiones sobre las decisiones de trabajadores y empleados que los impuestos generales, ya sean directos o indirectos. Este efecto perverso se hace mayor ante la existencia de un mercado informal muy dinámico y un salario mínimo relativamente alto con respecto al salario promedio, y por ello mismo *binding*, como es el caso de Colombia. En estos casos,

[49] Un esquema financiado con impuestos generales puede ser considerado como subsidiado. En este caso el dilema es social, si la ciudadanía acepta o no sostener el estándar de vida de un grupo específico de población, en este caso la población mayor inactiva.
[50] En esquemas de reparto, por lo general las primeras generaciones pagan una contribución menos de sus salarios, y el sistema se encuentra en la capacidad de ofrecer beneficios generosos. Las condiciones van desmejorando a medida que se acerca la madurez del sistema.
[51] Habría una cuarta tipología, que se refiere a las contribuciones a esquemas privados de seguridad social, basados en obligaciones legales o acuerdos colectivos dentro de una empresa.
[52] En este sentido, una tasa de contribución social que sea plana para todo el espectro de salarios resulta siendo regresiva, al generar un impacto desproporcionado sobre los trabajadores no calificados, que no pueden ajustar a la baja su salario debido a la existencia de un salario mínimo restrictivo (binding).

para un nivel de recaudo dado, cambiar la financiación desde la contribución social a un impuesto general como el impuesto al consumo o el impuesto al valor agregado, debe generar un impacto favorable sobre la dinámica del empleo y del salario del segmento formal. La OECD también señala que el desarrollo de programas sociales con un alto componente de solidaridad inter-generacional y colectiva debe idealmente estar financiado a través de impuestos generales y no en aportes solidarios de una pequeña proporción de la población.

La Tabla 13, tomada de Cichon *et al.* (2004), resume los efectos identificados por la OIT de cada uno de estos tres esquemas de financiamiento sobre diferentes variables económicas y sociales, como es el caso de la cobertura, la facilidad en la administración, la redistribución del ingreso, la estabilidad financiera y las consecuencias sobre el mercado laboral.

Tabla 13: Impacto diferenciado de la financiación por Contribuciones vs. Impuestos.

Impacto del mecanismo de financiamiento sobre:	**Por Contribuciones**	**Por Impuestos Generales**	**Por Impuestos Específicos**
Cobertura de la población	Apropiado para esquemas que no cubren el total de la población. Podría llevar a exclusión de la población de bajos ingresos	Apropiado para *cobertura universal*	Apropiado para cobertura universal, pero también para grupos específicos, si los impuestos pueden ser focalizados
Administración	Un costo administrativo más alto que el de impuestos generales	Fácil de gestionar, pues no implica un costo extra por este concepto.	Costo intermedio entre contribuciones e impuestos generales
Cumplimiento (no elusión ni evasión)	Alto para trabajadores formales, dado que son obligatorias para contratos laborales. Muy bajo para trabajadores informales	El mismo que el recaudo general, es decir, más bajo que las contribuciones	Similar a Impuestos Generales
Diseño del Beneficio	Usado para *beneficios atados al ingreso*, dada la correspondencia entre contribuciones y prestaciones. Única opción para esquemas de contribución definida	Usado para esquemas de *beneficio fijo*	En general, igual a la tributación general, pero si es un impuesto sobre los ingresos también podría tener beneficio variable

Impacto del mecanismo de financiamiento sobre:	Por Contribuciones	Por Impuestos Generales	Por Impuestos Específicos
Distribución del Ingreso	Permite el financiamiento de acuerdo con la habilidad de pagar de los asegurados (*Solidaridad Financiera*). También permite excluir de las contribuciones parte del ingreso de la población más rica	Tiene el potencial de volver el financiamiento de la protección social *más progresivo*	Depende del tipo de impuesto. Si es sobre ingresos, similar a Contribuciones; si es por impuestos indirectos, similar a Impuestos Generales
Financiamiento	Asignación de los recursos al sistema pensional de manera más transparente e independiente de las decisiones del presupuesto general. Mantenimiento del equilibrio financiero requiere reglas explícitas de ajuste periódico de los beneficios y parámetros	No ata los recursos estatales como una fuente estable de ingresos para el sistema; nivel y número de beneficios queda sujeto a decisiones anuales del fisco. Provee más flexibilidad al gobierno. Única opción en regímenes de Reparto.	Solución que combina las ventajas de Contribuciones (fuente fija de recursos) con las de Impuestos Generales (flexibilidad en decisiones fiscales), aunque depende de la forma específica
Implicaciones Económicas	Incrementa el costo laboral y reduce demanda de trabajo agregada. Provee incentivos micro para el crecimiento del sector informal en un escenario de altos costos y alto salario mínimo, tanto para trabajadores como para empleadores	No tiene ninguna repercusión directa sobre el mercado labnoral en un contexto macroeconómico	Similar a Impuestos Generales
Gobernanza	Apropiado para esquemas organizacionales independientes	Apropiado para esquemas de manejo estatal	Puede ser usado en ambos esquemas, tanto independientes como de manejo estatal

Fuente: Financing Social Protection (2004). Cichon, Scholz, van de Meerendonk, Hagemejer, Bertranou.

5.4 El financiamiento del Pilar No Contributivo en Colombia

El objetivo de esta sección es el de explorar qué alternativas existen para la financiación de un beneficio de carácter universal, como el desarrollado en el Capítulo 4, que genere la menor distorsión posible en la economía y el mercado laboral en los que se circunscribe. Un mecanismo ideal de financiamiento de un pilar No Contributivo de carácter universal debe propender por: a) reducir la magnitud del *trade-off* entre participar en el mercado laboral en los años finales de la edad productiva y ahorrar, o no hacerlo y recibir un subsidio del Estado; b) no generar un salto significativo en la utilidad en el momento en que se pierde el derecho a recibir el subsidio; c) ser lo más progresivo y menos distorsivo posible en el recaudo, y d) no frenar la tendencia a la reducción de la informalidad laboral observada en el país en los últimos años, modificando la relación entre el salario formal e informal, dado que el sector formal de la economía no debería pagar por un esquema de corte universal.

Como se vio en la sección anterior, existen tres grandes tipos de fuentes de recursos: las contribuciones salariales, los impuestos generales, y los gravámenes de tipo específico. Aunque tanto las contribuciones como los impuestos generan distorsiones de mayor o menor magnitud sobre la economía, en un contexto de altos niveles de informalidad el efecto de cada uno sobre el mercado laboral es muy distinto. Un beneficio universal, ya sea financiado por impuestos generales o por contribuciones, puede generar desincentivos a la participación laboral en individuos cercanos a la edad de pensión, y puede desmotivar el ahorro al considerarse el subsidio como un buen ingreso sustituto. Sin embargo, la financiación por contribuciones salariales implica una distorsión aún mayor, dado que puede llegar a generar graves distorsiones en la decisión entre formalidad e informalidad, tanto para los trabajadores como los empleadores, con un impacto mucho más pronunciado sobre los trabajadores no calificados, que se ven excluidos de los beneficios de la seguridad social contributiva.

En términos del efecto redistributivo que tiene cada una de estas alternativas sobre la economía, Cichón *et al.* (2004) afirma que los sistemas de protección social financiados con impuestos generales son por lo general los más progresivos, y por ende los más

eficientes en aliviar la pobreza que los esquemas de seguridad social contributiva. Usualmente estos esquemas proveen unos beneficios de monto fijo, que también son pagados a las personas que tienen poco o ningún vínculo con la fuerza laboral formal y/o tienen una capacidad muy limitada de contribuir. El que sea de tipo universal también hace más apropiada la financiación por impuestos, dado que sería difícil defender el uso del Presupuesto General para sostener programas de baja cobertura, o focalizados a un grupo de población específico.

Bien diseñado, un beneficio No Contributivo de carácter universal puede convertirse en una poderosa herramienta para impactar positivamente la calidad de vida de aquellos individuos cuyas posibilidades de escapar de la pobreza son casi nulas. Por eso, en esta sección se analizarán las experiencias internacionales en el financiamiento del pilar No Contributivo, y unas ideas generales que pueden ayudar a pensar de manera audaz el financiamiento del proceso de universalización de este programa.

5.4.1 *Experiencia internacional en el financiamiento del Pilar No Contributivo*

En general, se pueden reconocer 4 mecanismos diferentes de financiamiento del pilar No Contributivo en América Latina (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015). El primero, al que pertenecen la mayor parte de programas de la región, se basa en desembolsos directos del presupuesto nacional, como es el caso del BPC de Brasil, y que no tienen atada ninguna fuente de destinación específica. Éste también es el caso de la mayor parte de los países de la OCDE, donde el subsidio No Contributivo está incluido en el Presupuesto General. La ventaja de este esquema es que le brinda al Estado una mayor flexibilidad de manejo del gasto, dado que el pago de la seguridad social se vuelve un rubro adicional del Plan de Presupuesto. La desventaja es que el sistema no queda atado a una fuente fija de ingresos, por lo que su monto y/o cobertura quedan dependiendo de las decisiones presupuestales que se llevan a cabo anualmente. Por esto, es posible que para la población beneficiaría el subsidio no le represente un *entitlement*, dados su monto y cobertura fluctuables.

El segundo tipo es el financiamiento a través de rentas e impuestos provenientes de la explotación de recursos naturales, en particular el petróleo, como es el caso del programa

Renta Dignidad en Bolivia. Esto puede representarse en la figura de "sembrar petróleo", en la que se intenta que la riqueza natural de la tierra se vea reflejada en mejores condiciones de vida de sus habitantes. Sin embargo, en el contexto actual de Colombia, más allá de las regalías no es conveniente cobrar más impuestos a una empresa que se necesita incentivar, en un contexto de bajo precio internacional del petróleo y baja inversión en exploración.

En los países más pobres, los esquemas no contributivos pueden llegar a financiarse con préstamos de la banca multilateral o bancos de desarrollo, como es el caso de Honduras y Nicaragua. Para el caso de Colombia se podría pensar que eventualmente parte de la ayuda internacional que se reciba para apoyar el fin del conflicto tenga como destino sostener parcial o totalmente un subsidio No Contributivo para aliviar la pobreza en las personas mayores de las zonas rurales. Sin embargo, en un país con el tamaño y el nivel de ingreso *per cápita* de Colombia debe reconocerse que cualquier esquema pensional de cobertura amplia debe ser pagado por los propios colombianos. Las donaciones representarán siempre montos marginales en la perspectiva del gasto público global y acudir a préstamos internacionales, si bien puede diferir los costos en el tiempo, no podrá nunca evitarlos, sino que por el contrario los aumentará, como consecuencia del componente financiero de esos préstamos.

Finalmente, tenemos el caso de Colombia, en el que el programa Colombia Mayor es financiado con una combinación de presupuesto general y de contribuciones solidarias intergeneracionales por parte de los trabajadores de mayores ingresos. Este impuesto tiene la desventaja de tener una vinculación débil entre la fuente del ingreso, en este caso la contribución salarial de un trabajador formal en etapa activa, y el gasto, representado en un subsidio focalizado para la etapa pasiva. Dado que se considera como un impuesto puro, puede llevar a incentivar una subdeclaración de los ingresos por el trabajador, para evadir o reducir la tasa solidaria. Sin embargo, en la actualidad es uno de los pocos componentes solidarios del sistema de Protección Social colombiano, por lo que reducirlo puede afectar la progresividad del recaudo. Además, dado que estos cotizantes de altos ingresos recibirán del sistema subsidios implícitos a su tasa de reemplazo en la etapa pasiva, se pueden considerar estas contribuciones como parte del costo por adquirir los derechos a una pensión subsidiada.

5.4.2 *Ideas para financiar un Beneficio Universal*

A pesar de que la idea central del beneficio universal es ser financiado por el Presupuesto General, sin tener atada ninguna fuente específica de recaudo, es posible pensar en algunas ideas audaces para recaudar fondos de manera extraordinaria. Una alternativa a tener en cuenta, por ejemplo, es la creación de un impuesto específico a un bien o sector productivo, y que sea socialmente aceptado dirigirlo explícitamente a la financiación de la protección económica a la población mayor. Éste es el caso de Bolivia, donde el Bono Solidario fue sostenido inicialmente por la privatización de recursos estatales, para luego ser financiado por un impuesto a los hidrocarburos, o el de Panamá, donde parte de las contribuciones del Estado a la Seguridad Social vienen de un impuesto al alcohol.

Otra idea muy interesante, planteada por Antón, Hernández y Levy (2012) plantea reestructurar la carga tributaria de la economía, eliminando las contribuciones y sustituyendo ese ingreso a través de un incremento a la tasa del IVA, sobretasa considerada como un impuesto con destinación específica: el financiamiento de la Seguridad Social. Los autores introducen el concepto de Seguro Social Universal (*Universal Social Insurance,* USI), una transferencia de ingreso, financiada con la sobretasa al IVA, que extendería la cobertura de los beneficios del actual régimen contributivo al total de la población, tanto formal como informal, lo que implicaría *el fin de la Informalidad.* El USI estaría compuesto por: los servicios de salud al nivel contributivo, el reemplazo del ingreso, ya sea por discapacidad o por desempleo, y la pensión mínima para las personas mayores, que en este caso equivaldría a 1 salario mínimo.

Aunque la propuesta a primera vista parece arriesgada, es en realidad similar al caso de la *Contribution Socialité Généralisée* de Francia, un tributo creado en 1991 que cuenta con todas las características de un impuesto, pero no ingresa a las arcas del gobierno central, sino que se dirige directamente al sistema de Protección Social público. La diferencia con la contribución salarial es que el pago del tributo no implica la adquisición de un derecho

(*entitlement*) a recibir una prestación pensional. El impuesto como tal se grava sobre un amplio espectro de ingresos, lo que resalta su carácter universal[53]. Se aplica sobre a) los salarios de los funcionarios públicos; b) los ingresos de capital de personas naturales, que incluyen dividendos, renta, inversión en activos fijos y ganancias de capital, y c) el pago de los subsidios estatales de reemplazo de ingreso, incluyendo el seguro de desempleo, licencias de maternidad, prestaciones por invalidez y, en particular, pensiones. Para finales de siglo el recaudo generado por la CSG ascendía a cerca de 4% del PIB, lo que representaba cerca de la cuarta parte de los ingresos estatales de Francia (Cichon *et al.*, 2004).

Reestructurar la carga impositiva desde toda contribución que genere una distorsión en el mercado laboral hacia un gravamen al consumo, es una idea teórica atractiva para reducir la informalidad en los países que sufren de este flagelo en América Latina. Sin embargo, la economía política de su implementación puede llegar a ser complicada. El incremento del IVA necesario para financiar una prestación de las características y el tamaño de la USI puede llegar a ser prohibitivamente alto y generar distorsiones en la economía al reducir de manera abrupta el consumo. No obstante, este mismo concepto sí se podría aplicar al financiamiento del beneficio No Contributivo al que hemos denominado Universal, cuyo monto ascendería máximo hasta la línea de indigencia, y que sería dirigido a toda la población mayor que no tiene una pensión. El costo e impacto del pilar No Contributivo será simulado mediante equilibrio general en la sección 5.5, mientras que el reemplazo total de las contribuciones salariales será simulado en el Anexo 4

Para el caso específico de una expansión de la cobertura del programa Colombia Mayor en el país, es posible pensar en fortalecer el mecanismo actualmente existente, en el que los municipios cofinancian parte del subsidio, y pueden decidir usar parte de su presupuesto para aumentar la tasa de reemplazo que ofrece el programa en esa localidad.

Finalmente, es posible pensar una última alternativa de financiamiento, con un enfoque diferente: si no es posible incrementar los ingresos, se podría pensar en redirigir el gasto

[53] En la literatura inicial sobre financiamiento de un pilar universal surgió la idea de generar una Contribución al Valor Agregado (CVA), que no sólo generara un impuesto sobre el trabajo, sino también sobre el capital usado en la actividad productiva. Sin embargo, la dificultad administrativa y la complejidad conceptual que implica hicieron que se dejara esta línea de investigación (Krelle *et al*., 1985).

desde un componente regresivo a uno más progresivo, como el beneficio universal. La forma más clara y transparente de hacerlo sería establecer un impuesto a las pensiones más altas que son entregadas por los sistemas públicos de pensiones: tanto el Régimen de Prima Media como los regímenes especiales. Este impuesto, que se estaría gravando sobre un subsidio estatal otorgado por el sistema de seguridad social, estaría conformado por dos componentes: un umbral que establece el monto de la pensión máxima que queda exenta del gravamen, y una tasa progresiva, que se incrementaría a medida que el monto de la pensión aumenta, llegando a un tope con el monto de pensión máxima. También es posible gravar las pensiones del régimen RAIS a partir de cierto monto, pero la tasa en este caso sería fija, dado que no se desea desincentivar el ahorro en el esquema privado. Esta propuesta implicaría inmediatamente una mejor progresividad de los subsidios estatales, al mismo tiempo que reduciría de facto los niveles escandalosos de pensión máxima de Colombia, que alcanza 25 salarios mínimos en lo que se refiere al régimen que administra Colpensiones pero puede llegar a niveles mucho más altos en los regímenes especiales que aplican para ciertos grupos de ex funcionarios públicos, especialmente de las ramas legislativa y judicial.

5.5 Simulación de un Beneficio No Contributivo a través del Equilibrio General

En la presente, la última sección del documento, se evalúa el impacto macroeconómico y distributivo que generaría la introducción de un beneficio No Contributivo de carácter focalizado y universal sobre la economía colombiana a través de la metodología de Equilibrio General. Con este objetivo, el Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo (MEGF) fue reestructurado y modificado para este proyecto. El subcapítulo se divide en 4 partes. En la primera se hace una breve introducción a la metodología y se explican los diferentes componentes del MEGF, en los que se entrará en mayor detalle en el Anexo 3. La segunda parte explica los supuestos en los que está basado el modelo, desde la estructura de la SAM y las tasas impositivas efectivas que asume el modelo, hasta el tamaño de las prestaciones pensionales y su comparación con el beneficio No Contributivo que será introducido. La tercera sección muestra los costos de la introducción de un beneficio No

Contributivo en términos de recaudo y de puntos del IVA. Finalmente, la cuarta sección concluye con los resultados de la simulación de equilibrio general.

5.5.1 *Introducción: Definición de Modelos de Equilibrio General Computable*

La evaluación de impacto de medidas de política económica a través de Modelos de Equilibrio General Computable (MEGC) busca identificar todos los canales a través de los cuales una modificación de la estructura tributaria puede tener impacto sobre la estructura productiva y laboral de una economía. Un MEGC se construye a partir de un conjunto de supuestos sobre el comportamiento de los productores, consumidores e instituciones (que incluyen los hogares, las firmas, el gobierno y el sector externo), establecidos a través de esquemas matemáticos que describen el comportamiento de la economía. Junto con las relaciones matemáticas, los MEGC utilizan información estadística de las transacciones entre los productores, consumidores e instituciones de una economía en un año dado, provenientes de una Matriz de Contabilidad Social (SAM por sus siglas en inglés).

La SAM consiste en una matriz de insumo-producto, que describe la estructura productiva de las ramas de actividad (que en este caso son cuatro: Agro, Minería, Industria y Servicios), expandida para incluir las transacciones de los sectores institucionales, tanto en términos de compras de bienes como de interacciones entre estos últimos. Estos modelos se fundamentan en la idea de que, dadas sus preferencias, los agentes de un sistema económico (productores, consumidores, instituciones y sector externo) toman las decisiones que resulten óptimas para sí mismos dado un vector de precios y las decisiones de los demás agentes, llegando a un equilibrio para toda la economía. Estas decisiones racionales están definidas por unas ecuaciones comportamentales escritas en lenguaje matricial en el programa GAMS, a través de las cuales los agentes del modelo minimizan costos o maximizan su utilidad.

Las ecuaciones del modelo se pueden agrupar en tres grandes grupos: los *arquetipos de producción*, que describen la oferta de bienes a partir de unos factores de producción; la modelación formal de la *demanda de bienes* por parte de los distintos agentes económicos,

incluyendo hogares, firmas y gobierno; y el *cierre macroeconómico*, la ecuación que iguala las fuentes de ahorro con la inversión agregada y define el mecanismo de ajuste a través del cual el modelo vacía los mercados y alcanza un nuevo equilibrio[54].

Esta estructura económica, estándar a los modelos de Equilibrio General Computable, se complementa con dos módulos adicionales, construidos en el contexto de la presente investigación. El primero asemeja el comportamiento de un mercado laboral segmentado, en donde: a) el empleo del sector formal está gravado con contribuciones salariales e impuestos parafiscales, con un salario mínimo que genera desempleo; b) en el empleo informal el salario es libre y cierra con pleno empleo, pero a una remuneración promedio menor que la del segmento formal. Un mecanismo de transición en función del salario relativo entre los dos segmentos permite que haya movilidad entre ambos tipos de trabajo, lo que representa la formalización laboral. El segundo módulo simula el comportamiento de la institución de Seguridad Social (SSOC), que recibe las contribuciones salariales de la demanda de trabajo formal por parte de las actividades productivas, además de las transferencias existentes con el sector público y privado, y lo devuelve en forma de un pago monetario a los hogares en forma de pensión.

La versión del Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo (MEGF) que será usada en el presente proyecto fue desarrollada entre mayo y noviembre de 2016 en Fedesarrollo, por parte de Juan Mauricio Ramírez y Adrián Zuur. Este modelo inicial fue modificado y calibrado para el presente proyecto, en un proceso que constó de cuatro etapas. En la primera, se seleccionó la información necesaria proveniente de las Cuentas Nacionales del DANE, con el fin de transformar la Matriz de Contabilidad Social –SAM- original para incorporar información de los módulos laboral y de Seguridad Social. En segundo lugar, se incluyó esta información dentro de las especificaciones del MEGC, que a través de funciones comportamentales lee los ingresos y egresos de estas instituciones desde la SAM. La tercera etapa consiste en la calibración del modelo, lo que incluye la definición de los parámetros de comportamiento adicionales requeridos por los se aplican una serie de "choques" sobre la economía, por ejemplo, una reducción de las contribuciones sociales compensada a través del IVA. Cuarto y último, se comparan los resultados del nuevo

[54] La explicación detallada de cada uno de estos componentes del MEGC se encuentra en el Anexo 3.

“estado de equilibrio”, con la composición del escenario base. La diferencia del nuevo estado de equilibrio y los resultados consignados en la Matriz de Contabilidad Social original, es el efecto que tendría el choque simulado, dejando los demás factores constantes. Algunos de los efectos que se pueden identificar son la respuesta de la producción, la demanda productiva de cada segmento laboral, el desempleo, el nivel de impuestos y el bienestar económico de los hogares.

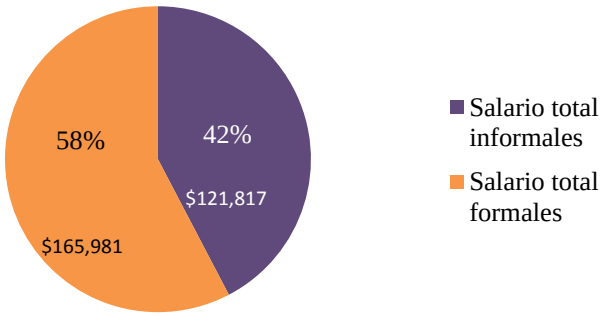
5.5.2 *Supuestos*

En esta sección se presentarán los datos de los supuestos sobre las cuales se realizaron las simulaciones en el Modelo de Equilibrio General Computable de Fedesarrollo (MEGF), que permite evaluar los efectos tanto directos como indirectos que genera un cambio exógeno de la política tributaria y de seguridad social sobre la economía.

a) Estructura del Mercado Laboral

Para calcular el impacto económico de la introducción de un beneficio económico universal, el primer paso fue la desagregación del empleo de la economía de Colombia para el año de la SAM, en este caso 2011, para distinguir entre empleos formales e informales. Como se observa en el Gráfico 48, de acuerdo con información de la SAM, el valor de los ingresos laborales en Colombia para el año 2011 fue de $288 billones de pesos (46,4% del PIB) de cuales el 58% fueron devengados por los trabajadores formales ($165 billones), mientras que los ingresos laborales de los trabajadores informales aportan el 42% restante del total de ingresos laborales ($121 billones).

Gráfico 48: Relación entre el ingreso salarial agregado por cada segmento ($mm).

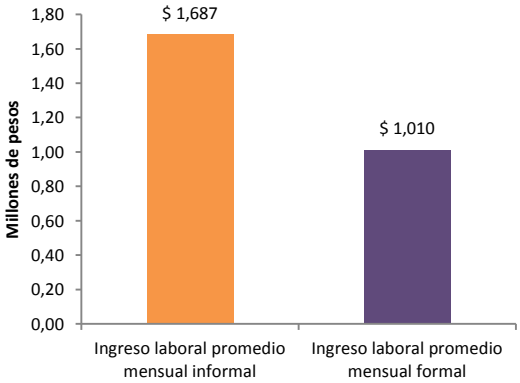


Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

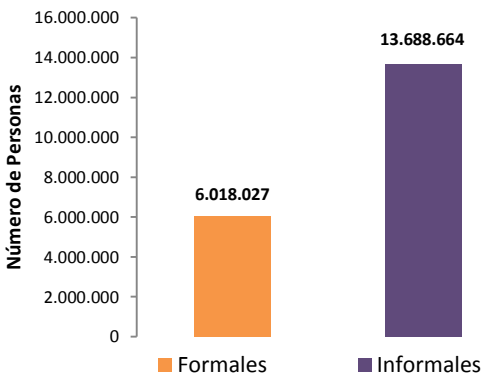
Esta distribución del total pagado por la SAM resulta de la multiplicación de la cantidad de trabajadores en cada segmento, por el salario promedio por cada trabajador. Por esto, es importante desagregar el total pagado en salarios entre cada uno de estos componentes. El panel a) del Gráfico 49 muestra la relación entre las remuneraciones mensuales promedio en 2011, siendo el salario promedio mensual de un trabajador formal ($1'687.000) un 60% superior al que recibe en promedio un trabajador informal ($1'010.000). En contraste, la relación entre el número de trabajadores es la inversa (panel b), con el tamaño del segmento formal representando más del doble del número de trabajadores formales, lo que lleva a que la remuneración agregada sea mayor para el segmento informal.

Gráfico 49: Relación entre cantidad de trabajadores y salarios per cápita en cada segmento

a) Relación salario mensual formal-informal



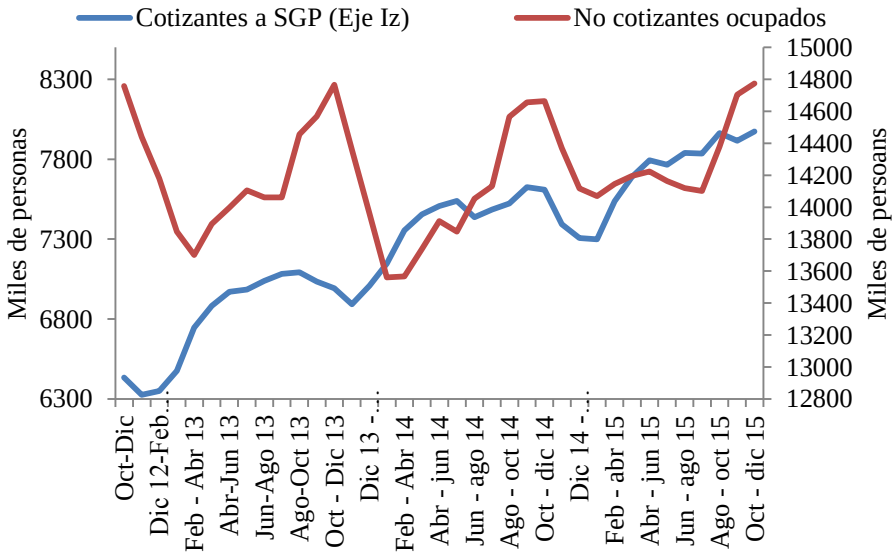
b) Número de trabajadores



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

Uno de los supuestos más importantes para los fines de este trabajo es la definición del flujo de migración en el escenario base, que determina la magnitud del efecto final de cada simulación en términos de migración desde el sector informal, y creación de empleos formales para absorber la población desempleada. En este sentido, después de años de estabilización en la proporción de trabajadores informales como porcentaje del total, la evolución del empleo formal experimentó un cambio de tendencia a partir de la Reforma Tributaria de 2012, por lo que en los últimos años su participación dentro del total ha venido aumentando paulatinamente. Esto se ha traducido en un incremento continuo de la demanda de trabajos formales, que entre 2012 y 2015 ha mostrado un incremento anual de aproximadamente unas 513.000 personas.

Gráfico 50: Evolución del número de trabajadores por cada segmento



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo.

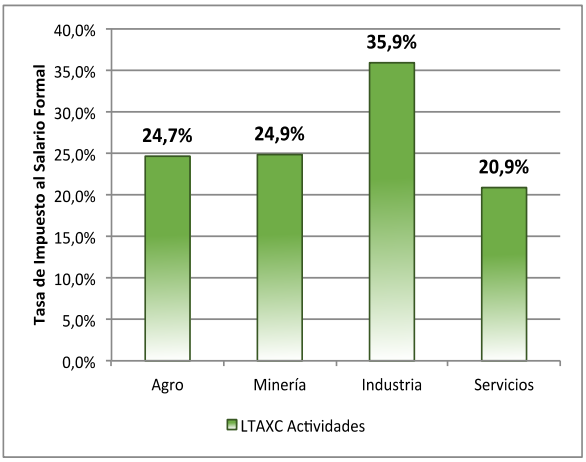
b) Impuestos y Contribuciones Salariales

El siguiente paso es el establecimiento de las tasas impositivas sobre cada uno de los segmentos, las cuales se toman como las efectivas calibradas a partir de los datos de la

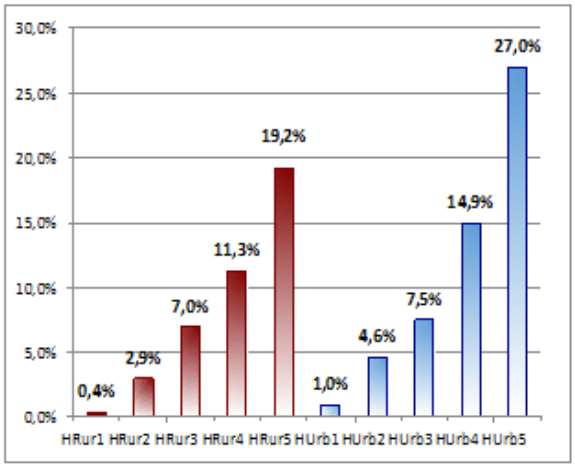
SAM y la información aportada por el modelo MACEPES del DNP[55]. Los impuestos laborales del modelo se dividen en dos tipos. El primero es el de las contribuciones salariales pagadas por los empleadores, en este caso las actividades productivas, cuya contratación de trabajo formal está gravada con tres aportes diferenciados: salud, pensiones y parafiscales, cuyas participaciones fueron establecidas a partir de la regulación existente en 2011[56]. El segundo impuesto lo pagan directamente los hogares como proporción de su ingreso laboral del segmento formal, compuesto de los aportes a salud y pensiones (sin parafiscales), y corresponde a la suma entre el aporte de los trabajadores asalariados y el pago que hacen los trabajadores independientes para su seguridad social. Como se puede observar en el Gráfico 51 las tasas efectivas por sector (LTAXC) y por hogar (LTAXH) que se obtienen a partir de la SAM generan diferencias entre sectores y entre quintiles de ingreso, siendo particularmente más altas las tasas de contribución de los primeros quintiles de ingreso, donde hay una mayor prevalencia del trabajo formal.

Gráfico 51: Tasas de contribución salarial (% del salario del trabajo formal).

a) Costos No Salariales por parte de actividades



b) Contribución Salarial por parte de Hogares



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

[55] Dado que los datos que se trabajan en la SAM provienen del valor de las transacciones realizadas en la economía, las tasas obtenidas se refieren a la tasa efectiva observada, esto es, el total de recaudo alcanzado a partir de unos ingresos salariales dados. Por esta razón, pueden variar entre sectores y ser diferentes a la tasa nominal estipulada por ley.

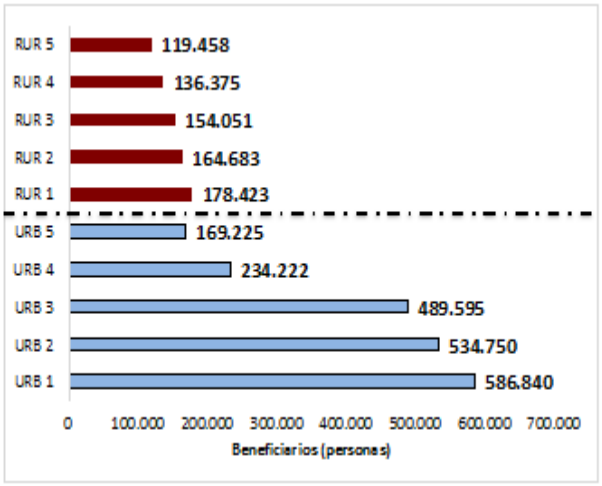
[56] La participación estimada para cada componente en 2011 no tiene en cuenta entonces el impacto de la Reforma Tributaria de 2012, que llevó a una reducción del aporte a salud de los empleadores en 8,5 puntos porcentuales, y la eliminación del pago de parafiscales al SENA y al ICBF, que fueron reemplazados por una porción del impuesto a la renta – CREE.

c) Prestaciones Pensionales y Beneficio No Contributivo

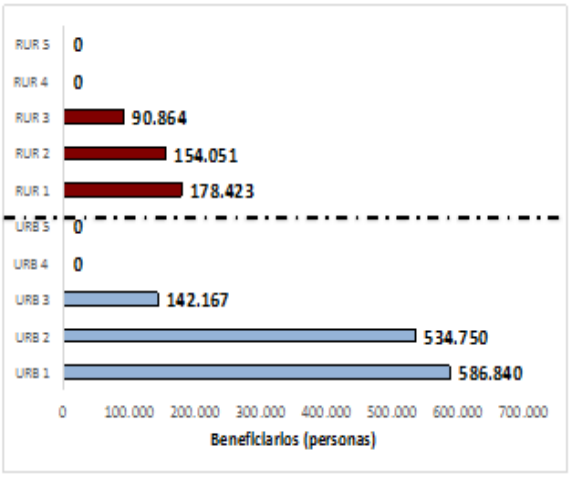
A partir de esta estructura del mercado laboral, se estima el monto total del beneficio No Contributivo que va a ser simulado en el modelo, relativo a las prestaciones pensionales contributivas ya existentes en la SAM original. El primer paso para este cálculo es definir la cantidad de beneficiarios que van a recibir el subsidio en cada quintil de la población, a partir de los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2011. Para esto, se construyeron dos escenarios de cobertura alternativos: el primero es el propiamente denominado universal, en el que se le asigna el beneficio No Contributivo a todos los individuos que no reciben una pensión, y un segundo escenario en el que se focaliza el subsidio para la población cuyo ingreso se encuentra por debajo de la línea de pobreza, que en la distribución se ubica dentro del tercer quintil de ingreso. El Gráfico 52 muestra la cantidad de beneficiarios por quintil de ingreso, rural y urbano, en cada escenario.

Gráfico 52: Tamaño de la población Beneficiaria en dos escenarios de cobertura

a) Beneficiarios – Subsidio Universal



b) Beneficiarios – Subsidio Focalizado por Pobreza

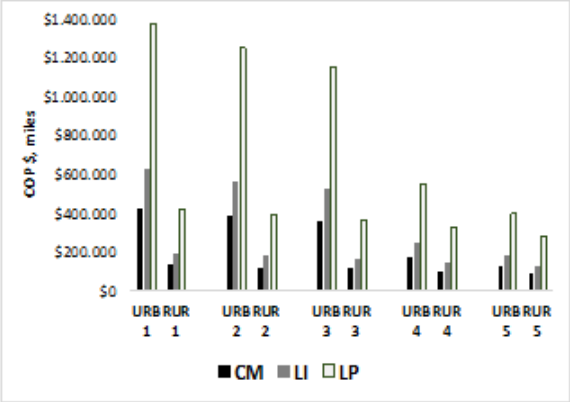


Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

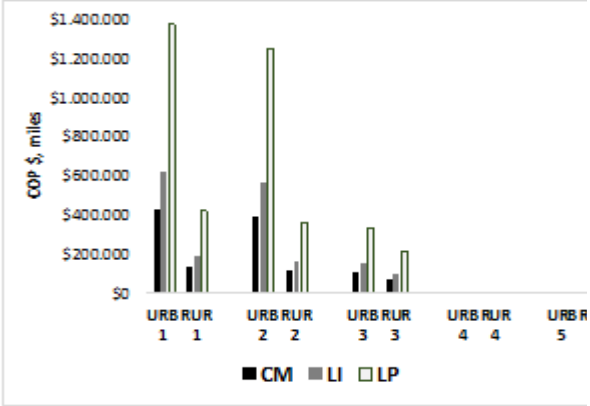
El número de beneficiarios por cada quintil de ingreso se multiplica por el monto del subsidio en cada escenario, para obtener el costo total del Beneficio No Contributivo por cada grupo de población. Como se vio en el Capítulo 3, el monto del subsidio depende del objetivo que se quiera cumplir con el pilar No contributivo, ya sea el reemplazo del ingreso o la atenuación de la pobreza. Para las simulaciones de Equilibrio General, se tomaron tres escenarios de monto: aquel que mantiene el actual monto promedio del subsidio de Colombia Mayor, en el que se garantiza a todos los beneficiarios un ingreso correspondiente a la Línea de Indigencia, y el más garantista, en el que el Estado realiza una transferencia monetaria igual a la Línea de Pobreza a cada beneficiario (Gráfico 53).

Gráfico 53: Monto agregado del beneficio No Contributivo por quintil de ingresos.

a) Costo del Beneficio No Contributivo – Universal



b) Costo del Beneficio No Contributivo -Focalizado

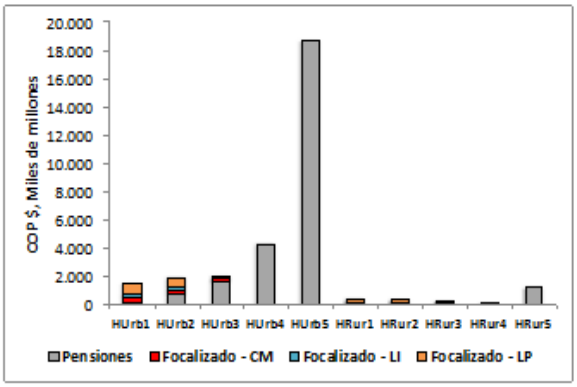


Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

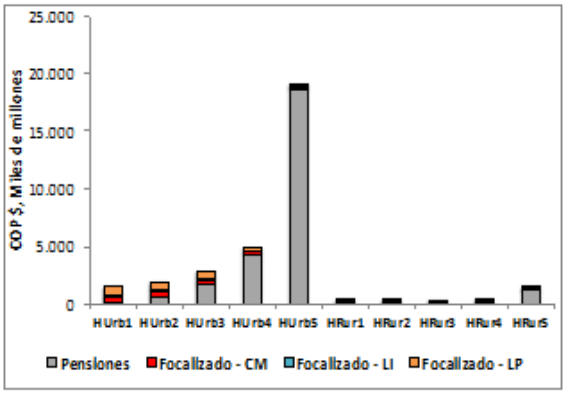
En la práctica, este beneficio se suma a las prestaciones pensionales del régimen contributivo, que ya están incluidas en la SAM. La inequidad en la distribución de estas prestaciones, y su comparación con el beneficio No Contributivo que va a ser simulado en el modelo, se pueden apreciar en el Gráfico 54, en el que se muestra el costo agregado por quintil de las prestaciones pensionales contributivas de la SAM al beneficio No Contributivo ya descrito.

Gráfico 54: Beneficio No Contributivo vs. Pensiones Contributivas, por quintil.

a) Beneficio No Contributivo vs. Pensiones – Universal



a) Beneficio No Contributivo vs. Pensiones - Focal



Fuente:DANE. Cálculos Fedesarrollo

5.5.3 *Costos en términos de recaudo y de puntos de la tasa del* IVA

En el año 2015, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria del 2015 realizó unos estimativos del efecto sobre el recaudo de un aumento de la tarifa general del IVA, utilizando el modelo de IVA de la DIAN, que se basa en información de la Matriz Insumo-Producto del DANE. Esta matriz ofrece información sobre la producción de bienes y servicios y sus correspondientes compras intermedias y demandas finales para cerca de 370 productos registrados en la DIAN, lo que unido a las tarifas de IVA permiten cuantificar a nivel de producto el impacto que puede tener en recaudo un incremento de un punto porcentual en la tarifa del IVA. Según los resultados de este modelo, un aumento de un punto porcentual de la tarifa general del impuesto del IVA aumenta el recaudo en aproximadamente 0.27% del PIB.

Con base en los datos anteriores, se puede estimar cuánto costaría financiar todo el esquema contributivo de pensiones en términos de puntos de tarifa del IVA. Se cuenta con dos estimaciones del costo total del régimen pensional público en el país: la primera

proviene del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Ministerio de Hacienda, que cifra en 3,8% del PIB las transferencias que hace el Gobierno Nacional Central al sistema pensional por año; y la segunda sale de las cuentas de la SAM, donde el gasto en pensiones hecho por la Institución de Seguridad Social alcanza un nivel de 4.3% del PIB. De acuerdo con esto, para poder financiar el actual gasto público en pensiones a través de puntos del IVA se necesitarían entre 14 y 16 puntos porcentuales de la tarifa general del IVA.

Tabla 14: Gasto en pensiones como % del PIB y su equivalente en puntos de IVA

	Gasto como % del PIB	Puntos de IVA
Matriz de Contabilidad Social (2011)	**4,34%**	**15,9**
Marco Fiscal Mediano Plazo	3,83%	14,1

Fuente: Minhacienda y DANE. Cálculos Fedesarrollo

El costos de financiar el programa Colombia Mayor con cobertura universal para todas las personas mayores de 65 años que no van a contar con una pensión del régimen contributivo es de cerca de 1.2 puntos porcentuales de la tarifa general del IVA. Este valor es para el escenario donde el subsidio otorgado es igual al valor promedio actual ($61.000) que otorga el programa Colombia Mayor. Para los casos donde el valor del subsidio es igual al valor de la línea de indigencia o la línea de pobreza, el costo de financiamiento de cada una de estas alternativas se ubicaría entre 1.7 y 3.8 puntos porcentuales del recaudo de la tarifa del IVA, respectivamente (Tabla 15).

Tabla 15: Puntos de IVA necesarios para financiar un escenario de cobertura universal

Área	Quintil	Puntos de IVA		
		CM	LI	LP
Urbano	1	0,253	0,366	0,812
	2	0,230	0,333	0,740
	3	0,211	0,305	0,678
	4	0,101	0,146	0,324
	5	0,073	0,105	0,234
	Total	**0,868**	**1,256**	**2,789**
Rural	1	0,077	0,111	0,247
	2	0,071	0,103	0,228
	3	0,066	0,096	0,213
	4	0,059	0,085	0,189
	5	0,051	0,074	0,165
	Total	**0,324**	**0,469**	**1,042**
TOTAL NACIONAL		**1,192**	**1,725**	**3,831**

Fuente: Minhacienda y DANE. Cálculos Fedesarrollo

Por otro lado, si la cobertura de Colombia Mayor se focalizara sólo en las personas que no cuentan con una pensión y viven en situación de pobreza (por debajo de la línea de pobreza), el costo de financiar el programa sería de cerca de 0.7 puntos porcentuales de la tarifa del IVA, en el caso en el que subsidio otorgado esa igual al valor promedio actual de Colombia Mayor. Adicionalmente, en este escenario y suponiendo que el valor del subsidio se incrementa al valor de la línea de indigencia o la línea de pobreza se necesitarían de 1.05 o 2.33 porcentuales del recaudo de la tarifa del IVA respectivamente para financiar estas alternativas (ver: Tabla 16).

Tabla 16: Puntos de IVA necesarios para financiar un escenario de cobertura focalizada

Área	Quintil	Puntos de IVA		
		CM	LI	LP
Urbano	1	0,253	0,366	0,812
	2	0,230	0,333	0,740
	3	0,061	0,089	0,197
	4	0,000	0,000	0,000
	5	0,000	0,000	0,000
	Total	**0,544**	**0,788**	**1,749**
Rural	1	0,077	0,111	0,247
	2	0,066	0,096	0,213
	3	0,039	0,057	0,126
	4	0,000	0,000	0,000
	5	0,000	0,000	0,000
	Total	0,182	0,264	0,586
TOTAL NACIONAL		**0,727**	**1,052**	**2,335**

Fuente: Minhacienda y DANE. Cálculos Fedesarrollo.

5.5.4 *Resultados de la Simulación de un Beneficio no Contributivo en Equilibrio General*

En la presente sección se mostrarán los resultados de la simulación de la introducción de un Beneficio No Contributivo en el Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo (MEGF) con la estructura de la economía colombiana, ya sea de tipo universal para todos aquellos que no reciben una pensión, o focalizado sobre la población cuyo nivel de ingresos se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Este beneficio es traducido como un incremento en las trasnsferencias desde la Institución de Seguridad Social del modelo hacia los hogares, que se encuentran divididos en diez –5 quintiles rurales y 5 quintiles urbanos-, y que se añaden a las pensiones contributivas ya existentes en la SAM. Una segunda simulación que se realizó con el MEGF, que replica la propuesta de Antón, Hernández y

Levy (2014) de eliminar completamente las contribuciones salariales que financian pensiones y reemplazarlas por una sobretasa al IVA, se muestra en el Anexo 5.

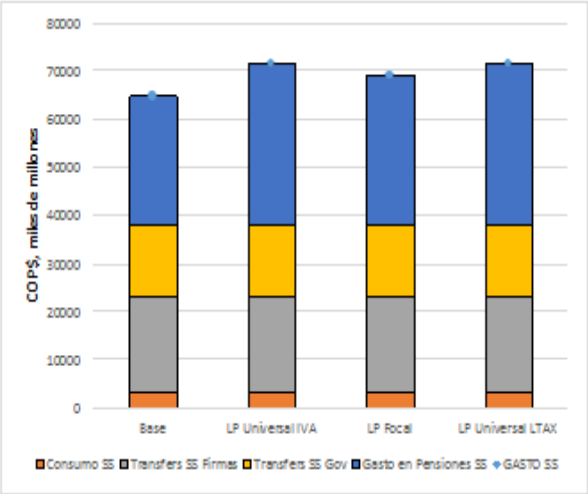
Este mayor gasto es financiado, en los primeros dos escenarios de simulación, mediante una sobretasa al IVA que se destina exclusivamente a la institución de Seguridad Social, y se generó un tercer escenario ilustrativo, en el que se financia el pilar No Contributivo con un incremento proporcional de todas las contribuciones salariales (actividades + hogares), con el fin de medir de forma comparativa el impacto macroeconómico y distributivo de las dos fuentes de financiación.

Además de estos escenarios de cobertura, se corrieron simulaciones para diferentes valores del monto del subsidio No Contributivo, que varían desde un beneficio igual al valor actual de Colombia Mayor ($61.800 mensuales) a un subsidio igual a la Línea de Indigencia (aproximadamente 2 veces Colombia Mayor) hasta una transferencia equivalente a la Línea de Pobreza (casi 4 veces Colombia Mayor). Dado que la dirección y sentido del impacto macroeconómico es igual para los tres casos, y sólo se modifica la magnitud del impacto, en la presente sección se mostrará únicamente el escenario de Línea de Pobreza, que presenta los impactos más significativos de los tres casos.

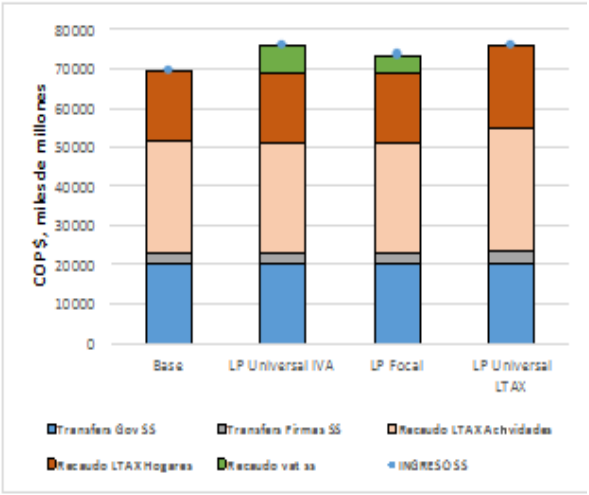
El primer aspecto a evaluar es el balance de la Institución de Seguridad Social. En términos del gasto, se genera un aumento del componente de transferencias a hogares, representado en el panel a) del Gráfico 55 como el componente de pensiones; los demás rubros de gasto se asumen como constantes. Por el lado de los ingresos (panel b), en el primer y segundo escenarios se financia el subsidio universal y focalizado, respectivamente, con un incremento de la tarifa del IVA, mientras que en el tercer caso el aumento del subsidio se compensa con un incremento de las tasas de contribución social tanto de actividades como de hogares.

Gráfico 55: Balance de la ISS ante la introducción de un Beneficio No Contributivo.

a) Gastos de la ISS



b) Ingresos de la ISS

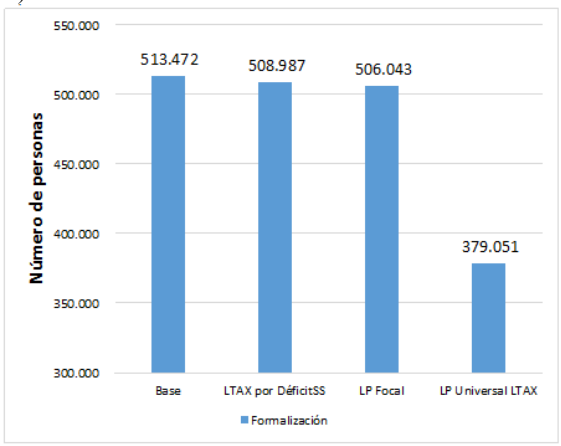


Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

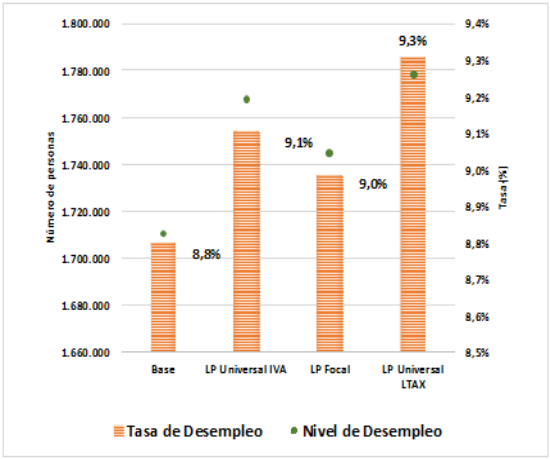
En términos del impacto sobre el mercado laboral, la introducción y financiamiento por IVA de un beneficio No Contributivo genera efectos negativos aunque relativamente pequeños sobre el nivel de desempleo (Gráfico 56, panel b), e insignificantes sobre la formalización (panel a). Sin embargo, al financiarse este beneficio a través de impuestos laborales, el impacto tanto sobre formalización como desempleo se vuelve significativo, reduciendo en una cuarta parte el flujo de migración anual desde el segmento formal al informal, como reflejo de las distorsiones generadas sobre la demanda laboral por el incremento del impuesto al trabajo formal.

Gráfico 56: Impacto sobre Formalización y Desempleo.

a) Formalización



b) Tasa y Nivel de Desempleo

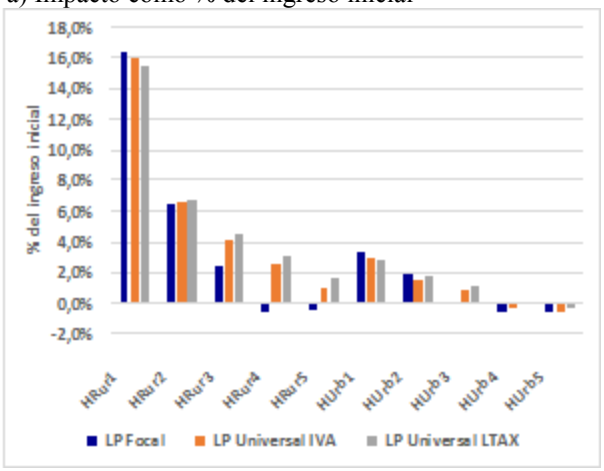


Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

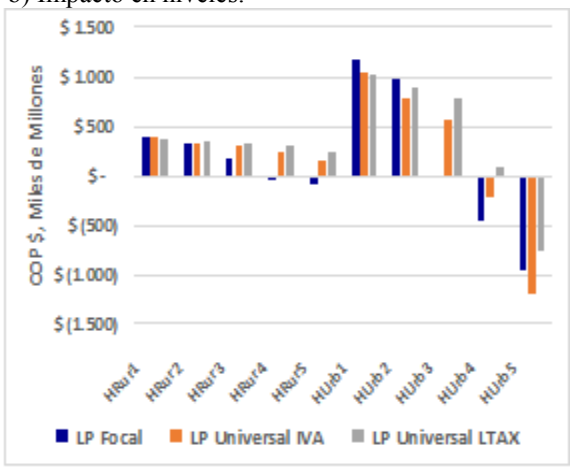
En términos del efecto distributivo de la medida, es posible medir su impacto ya sea a través del nivel de ingresos o de los niveles de consumo. En términos de ingresos (Gráfico 57), se observa cómo el impacto de un subsidio No Contributivo es considerablemente progresivo, dado que se financia un beneficio de monto fijo que se dirige a toda la población mediante un impuesto cuyo recaudo es mayor sobre la población que más consume. En el panel b) se puede observar cómo el impacto de un subsidio universal es positivo sobre los ingresos de todos los quintiles de hogares, a excepción de los quintiles 4 y 5 de la zona urbana, donde el beneficio recibido es inferior al pago que se tiene que hacer para financiarlo, ya sea mediante IVA o como contribuciones salariales. Sin embargo, el impacto verdaderamente diciente se encuentra al comparar el impacto sobre ingresos con el nivel inicial de ingresos por tipo de hogar (panel a), donde se observa cómo los hogares más beneficiados son los quintiles de bajos ingresos en la zona rural, precisamente la población más excluida del acceso al sistema contributivo de Seguridad Social.

Gráfico 57: Impacto diferenciado sobre ingresos de hogares por quintil de ingresos.

a) Impacto como % del ingreso inicial



b) Impacto en niveles.

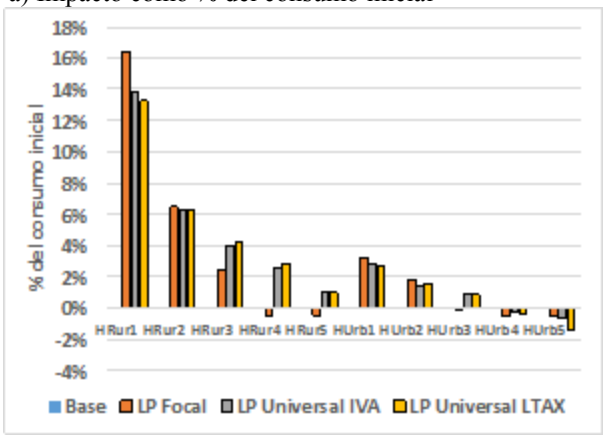


Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

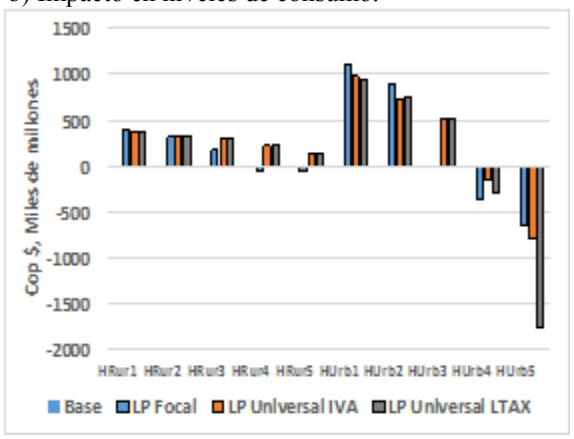
Finalmente, el último impacto a evaluar es sobre los niveles de consumo de los hogares, que incorpora ya todos los efectos de equilibrio general de la simulación (Gráfico 58). A diferencia de los ingresos, el cuarto quintil de la población urbana ve reducido su bienestar en todos los escenarios, y el quinto quintil experimenta un impacto mucho mayor sobre su nivel de consumo. En contraste, los primeros quintiles de ingreso del sector rural siguen observando los mayores impactos positivos, tanto sobre su ingreso como sobre su consumo.

Gráfico 58: Impacto diferenciado sobre consumo de hogares por quintil de ingresos.

a) Impacto como % del consumo inicial



b) Impacto en niveles de consumo.



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

Referencias

Acuña R. (2015), Chile: Un sistema integrado y complementario de pensiones en el Libro: Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. SURA- FIAP.

Aguila, E, Nelly J., Mejia F. Perez y Alfonso Rivera (2013). Programas de Pensiones No Contributivas y su Viabilidad Financiera: El Caso de México. Santa Monica, CA: RAND Corporation, http://www.rand.org/pubs/working_papers/WR999.html.

Antón, A., F. Hernandez y S. Levy (2012) "The End of Informality in Mexico?, BID.

Attanasio, Orazio; Meghir, Costas; and Otero, Andrés (2011). "Pensions, Work and Informality: The impact of 2008 Chilean Pension Reform", University College London, Working Paper., 2011 December.

Barrientos A. y Lloyd-Sherlock P. (2011). Pensions, poverty and wellbeing: the impact of pensions in South Africa and Brazil, a comparative study. Pension Watch: Briefing on Social Proteccion in Older Age No. 7.

Behrman, Jere R., Maria Cecilia Calderon, Olivia S. Mitchell, Javiera Vasquez, and David Bravo (2011): "First-Round Impacts of the 2008 Chilean Pension System Reform," PRC WP2011-03

Case, Anne, y Angus Deaton. (1998) "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa." The Economic Journal, Vol. 108, No. 450.

Cavallo y Serebinsky, editors. (2016) "Ahorrar para Desarrollarse". BID.

Cremer, H.; Pestieau, P. (2003): Social insurance competition between Bismarck and Beveridge. Journal of Urban Economics 54, 181–196.

Department of Social Development. (2008). Creating our Shared Future: Strategic Considerations for a Comprehensive System of Social Security (Discussion Paper). Pretoria, DSD.

Eguiguren, J. (2011), "Impacto de la Pensión Básica Solidaria en la oferta de trabajo de las personas en edad de jubilar". Tesis de grado magíster en Economía, Santiago de Chile, PUC, Facultad de Administración y Economía, Departamento de Economía.

Fajnzylber, E. (2005). "Pensiones para Todos: análisis de alternativas para extender la cobertura del sistema Chileno de Previsión Social", Mimeo División Estudios, Superintendencia de AFP, Santiago de Chile.

Fajnzylber E., (2013). Capitulo Chile, Libro: Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina. Banco Mundial.

Gruat, Jean (1997). Modus Operandi de las Reformas de los Sistemas de Pensiones: Pertinencia, Principios de la Seguridad Social y Reforma de Pensiones. OIT

Guest, R. (2013). Population Ageing, Productivity and Policies: A survey with implications for New Zealand. Wellington, New Zealand Treasury.

Hu, Y. y Stewart F. (2009), "Pension Coverage and Informal Sector Workers: International Experiences", OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 31.

Iyengar, S.S. y Lepper, M. R. (2000) When Choice is Demotivating: Can One Desire Too Much of a Good Thing? Journal of Personality and Social Psychology, 79 (6), 995-1006.

Jehoma S. (2010). Panorama general del sistema de seguridad social de Sudáfrica. Social Development Republic of South Africa.

Kaplan, D. and Levy, S. (2015). The evolution of social security systems in Latin America. In Frolich, M., Kaplan, D., Pages, C., Rigolini, J., and Robalino, D., editors, Social Insurance, Informality, and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs. Oxford University Press, Oxford.

Levy, S. (2008) "Good Intentions, Bad Outcomes", Brookings Institution Press.

Makino, K. (2004). Social security policy reform in post-apartheid South Africa: A focus on the Basic Income Grant (Research report, no 11). Durban, Centre for Civil Society.

Núñez J. y Castañeda C. (2012), "Retos del Sistema Pensional Colombiano: Nueva evidencia utilizando información de la PILA". Consultoría para el Banco Mundial. Mimeo.

OECD (2014) Financial Education for Youth: the Role of Schools. OECD Publishing.

OECD (2016) Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México. OCDE y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

OIT (2009) From Bismarck to Beveridge: Social Security for All. En: World of Work the Magazine Of ILO, No 63, December 2009

Overbye, E. (1996) "The New Zealand Pension System in an International Context: An Outsider's View" *Social Policy Journal of New Zealand*, Issue Six, July.

Poteraj J. (2008). Pension systems in 27 EU countries. MPRA Paper No. 31053, posted 22.

Preston, D. (1997). "The compulsory retirement savings scheme referendum of 1997". Social Policy Journal of New Zealand.

Rofman, R. y M. Olivieri (2011) “La Cobertura de los Sistemas Previsionales en América Latina: Conceptos e Indicadores”, Banco Mundial.

Rofman R, Apella I. y Vezza E. (2013) Más allá de las Pensiones Contributivas. Banco Mundial, Buenos Aires.

St. John, S. y Willmore L. (2001) “Two legs are better than three: New Zealand as a model for old age pensions,” World Development, August 2001, pp. 1291-1305.

Valdés Prieto, S. (2007) “Pensión solidaria: ventajas, defectos y propuestas”, Temas de la Agenda Pública, Pontificia Universidad Católica de Chile, Año 2, No 13, diciembre.

Villagomez A. y Ramírez G. (2013) Capitulo México, Libro: Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latinas. Banco Mundial.

Villagómez A. (2015) México: Un esquema multipilar fragmentado, en el Libro: Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. SURA- FIAP

Anexo 1

Tabla 17: Líneas de pobreza departamental (2015)

Departamento	Línea de pobreza
Antioquia	227779
Atlántico	244700
Bogotá D.C.	241130
Bolívar	228020
Boyacá	203095
Caldas	217770
Caquetá	205110
Cauca	186491
Cesar	223573
Chocó	194374
Córdoba	199415
Cundinamarca	214472
Huila	210606
La Guajira	201521
Magdalena	219868
Meta	222743
Nariño	195102
Norte de Santander	225341
Quindío	230102
Risaralda	224972
Santander	230392
Sucre	213783

Fuente: DANE

Anexo 2

Tabla 18: Pronósticos del PIB per Cápita

Año	Crecimiento del PIB	Crecimiento Poblacional	Crecimiento Población en edad de trabajar(15-65 años)	Crecimiento PIB/ PET	Crecimiento PIB per Cápita
2016	1,90%	0,87%	1,06%	0,84%	1,02%
2017	2,60%	0,84%	0,99%	1,59%	1,75%
2018	3,30%	0,81%	0,93%	2,35%	2,47%
2019	3,80%	0,77%	0,86%	2,91%	3,01%
2020	4,30%	0,73%	0,79%	3,48%	3,54%
2021	4,50%	0,70%	0,72%	3,75%	3,78%
2022	4,44%	0,66%	0,66%	3,75%	3,75%
2023	4,37%	0,63%	0,59%	3,75%	3,71%
2024	4,30%	0,60%	0,53%	3,75%	3,67%
2025	4,22%	0,58%	0,45%	3,75%	3,62%
2026	4,14%	0,55%	0,37%	3,75%	3,57%
2027	4,06%	0,53%	0,30%	3,75%	3,52%
2028	4,00%	0,50%	0,24%	3,75%	3,48%
2029	3,94%	0,48%	0,18%	3,75%	3,45%
2030	3,89%	0,45%	0,14%	3,75%	3,42%
2031	3,83%	0,43%	0,07%	3,75%	3,38%
2032	3,76%	0,41%	0,01%	3,75%	3,33%
2033	3,71%	0,39%	-0,04%	3,75%	3,31%
2034	3,69%	0,36%	-0,05%	3,75%	3,32%
2035	3,70%	0,34%	-0,05%	3,75%	3,35%
2036	3,72%	0,31%	-0,03%	3,75%	3,40%
2037	3,72%	0,29%	-0,03%	3,75%	3,43%
2038	3,70%	0,26%	-0,04%	3,75%	3,43%
2039	3,67%	0,24%	-0,08%	3,75%	3,42%
2040	3,61%	0,21%	-0,14%	3,75%	3,39%
2041	3,55%	0,19%	-0,19%	3,75%	3,35%
2042	3,50%	0,16%	-0,24%	3,75%	3,33%
2043	3,46%	0,14%	-0,28%	3,75%	3,31%
2044	3,42%	0,12%	-0,32%	3,75%	3,30%
2045	3,39%	0,10%	-0,35%	3,75%	3,28%

2046	3,34%	0,08%	-0,39%	3,75%	3,26%
2047	3,30%	0,06%	-0,44%	3,75%	3,24%
2048	3,26%	0,04%	-0,47%	3,75%	3,23%
2049	3,24%	0,02%	-0,49%	3,75%	3,22%
2050	3,23%	0,01%	-0,50%	3,75%	3,23%

Fuente: Fedesarrollo, Celade

Nota metodológica:

Para el pronóstico del PIB per Cápita, es importante señalar que se utilizaron dos fuentes de datos: exógenas (celdas sombreadas) y endógenas.

Con respecto a la información exógena, se tomaron los datos de crecimiento poblacional y de la población en edad de trabajar pronosticados por la Celade. Igualmente, se tomó como exógena la información del crecimiento del PIB para los años 2016, 2017,2018 ,2019 y 2020, la cual fue tomada del informe de Prospectiva de Fedesarrollo de diciembre de 2016 (datos están sombreados en la Tabla 9). Por último, la tasa de crecimiento del PIB per cápita de la población en edad de trabajar se supuso constante a partir de 2021 en 3.75% (3.75%=(100%+4.5%/100%/0.7%)-100%), lo que implica que los aumentos en productividad van a ser constantes a partir del 2021 hasta el 2050. Con respecto a la fuente de datos endógena, información que aparece en la columna de crecimiento del PIB a partir de 2021 hasta 2050 (celdas no sombreadas), se estimó como la adicción de las tasa de crecimiento del PIB per cápita para la población en edad de trabajar (3.75%) y la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar (15-65 años).

Anexo 3

Calculo de la renta vitalicia

El valor presente actuarial de una renta contingente que paga 1 al final de

$$a_x = p_x + vp_{x+1} + v^2 p_{x+2} + v^3 p_{x+3} + \ldots = \sum_{n=1}^{w-x} v^n \, p_x$$

Donde a_x es el valor de la anualidad contingente; p_x la probabilidad de sobrevivencia; y v^n es el factor de descuento

Valor presente actuarial de una renta contingente que paga $\frac{1}{m}$ al final de cada $\boldsymbol{m} - \acute{e}simo$ fracción de año para ($\boldsymbol{x}$) mientras se encuentre vivo está dado por:

$$a_x^{(m)} = a_x \left(1 + k \frac{m-1}{2m}\right) + (1+k) * \frac{m-1}{2m}$$

Anexo 4

Módulos específicos del Modelo de Equilibrio General

El módulo que se describe en la presente sección brinda las herramientas al MEGF para poder diferenciar el funcionamiento de los dos tipos de trabajo, el formal y el informal, y generar un mecanismo de migración entre los dos sectores que responda a cambios en el salario relativo y la tributación. El segmento formal está caracterizado por la existencia de rigideces, causadas por un salario mínimo restrictivo o *binding* que impide que el mercado laboral cierre completamente, por lo que se genera desempleo. El segmento informal, por su parte, no es sujeto de regulación ni de rigideces, caso en el cual el mercado cierra en equilibrio, con pleno empleo y con un salario más bajo que en los sectores formales. A partir de esta diferenciación, el módulo genera un mecanismo de migración entre la oferta laboral formal e informal, el cual responde principalmente a las diferencias entre el salario relativo esperado por los trabajadores en cada sector.

Para modelar la distinción entre trabajo formal e informal en la economía, el MEGF tiene que leer desde la SAM las cuentas diferenciadas de estos dos tipos de trabajo. Para esto fue necesario reestimar las cuentas del factor trabajo de la Matriz de Contabilidad Social, con el fin de cambiar la división original del trabajo, de rural-urbano y asalariado-independiente, por una desagregación formal-informal. La simulación consta de dos periodos: el periodo base, en el que se simulan los valores iniciales de la SAM para constatar que el modelo puede replicarla exactamente y calibrar los parámetros necesarios, y el periodo de simulación, en el cual se aplican los choques simulados, y el modelo reajusta precios y cantidades, como por ejemplo la migración laboral, para volver a garantizar el equilibrio de la economía.

La demanda laboral responde a los precios relativos entre los trabajadores formales y los informales. La diferencia entre los dos sectores está dada por el hecho que se paga un impuesto por el contrato del sector formal, las contribuciones sociales, y porque el salario mínimo del sector formal –que es igual al de equilibrio- es superior al salario de equilibrio del sector informal. La oferta laboral, por su parte, responde a los salarios netos (sin impuestos) que reciben los trabajadores; este salario esperado por cada trabajador –EWAGE- está ajustado por la probabilidad de desempleo, que es positiva en el segmento formal y nula en el informal, y multiplicado por una

constante *kpc* que permite traducir el agregado macroeconómico que se lee desde la SAM en un salario esperado por cada trabajador en cada sector [57](eq. 1).

$$EWAGE_l = w_l * (1 - ur_l) * kpc_l$$

Dado lo anterior, la movilidad entre el mercado laboral formal e informal es una función de la razón de los salarios esperados entre el sector formal y el informal, modificado por una elasticidad ω^m que representa la sustitución imperfecta entre ambos tipos de trabajador, y un parámetro de nivel calibrado a partir de la SAM, χ_m (eq. 2). En el escenario base se asume que la economía está en fase de formalización laboral, como es el caso de Colombia, por lo que el modelo asume que la migración siempre se va a mantener en la misma dirección desde los informales a los formales. En el periodo de simulación, por lo tanto, la oferta laboral en el sector formal (informal) estará dada por la oferta inicial en ese segmento, más (menos) la nueva migración de equilibrio (eqs. 3 y 4). La restricción agregada de la economía es que la oferta laboral total, en personas, debe mantenerse constante en ambos periodos (eq. 5).

$$MIGR_t = \chi_m * \left(\frac{EWAGE_{FOR} - EWAGE_{INF}}{EWAGE_{INF}}\right)^{\omega_m}$$

$$L^s_{FOR,\text{sim}} = L^s_{FOR,\text{base}} + MIGR_{sim}$$

$$L^s_{INF,\text{sim}} = L^s_{INF,\text{base}} - MIGR_{sim}$$

$$L^s_{Tot} = L^s_{For} + L^s_{Inf}$$

Para permitir la existencia de desempleo, se introduce el salario mínimo como una restricción a la hora de fijar los salarios. Dado que el salario mínimo es cero en el segmento informal, en él no hay desempleo. Por el contrario, en el segmento formal el salario de equilibrio se encuentra por debajo del salario mínimo, por lo que este último se vuelve una restricción activa y genera desempleo en equilibrio. Una forma de introducir las rigideces apropiadas al mercado laboral formal, es plantear las restricciones de los niveles mínimos de salario y tasa de desempleo como una condición de ortogonalidad:

$$(UE - UE_{min})(W - W_{Min}) = 0 \quad (6)$$

[57] La constante kpc_L es diferente para cada segmento, y funciona como mecanismo para ajustar las diferencias en el salario per cápita con respecto a las diferencias en el agregado de ambos sectores. En efecto, en la SAM el total de salarios que recibe el segmento informal es mayor al que recibe el formal, pero si se divide cada cifra por la cantidad de personas en cada segmento para obtener el salario per cápita, el salario resultante por trabajador es mayor en el segmento formal. Ésta es la función de la constante kpc_L.

$$W \geq W_{Min} \quad \text{y} \quad UE \geq UE_{Min} \tag{7}$$

Estas ecuaciones se adaptan a cada régimen del mercado laboral. Así, cuando el salario de equilibrio es igual al salario mínimo (*binding*) en el segmento formal, la restricción sobre los salarios se activa, dejando libre la tasa de desempleo, que se ajusta para cerrar los mercados con el salario mínimo como el punto de equilibrio. Por el contrario, en el mercado informal el salario de equilibrio se encuentra por encima del salario mínimo ($W_{min}^{INF} = 0$), y se activa la restricción sobre el desempleo, lo que obliga al desempleo a mantenerse en su nivel mínimo, en este caso 0%.

La Institución de Seguridad Social

Para la simulación de las medidas de política social objetivo de la presente simulación, era necesario crear una cuenta adicional en la SAM y en el modelo para dar cuenta de la estructura de ingresos y gastos de la seguridad social en Colombia. Para esto, nos basamos en el ejercicio adelantado por el DNP en la construcción del modelo MACEPES, para el cual desagregaron las cuentas de gobierno en dos componentes: Seguridad Social y resto del Gobierno. En este sentido, la institución de Seguridad Social (ISS) del MEGF se caracteriza por ser enteramente pública[58], recoger las contribuciones salariales y los parafiscales de empleadores y trabajadores, y ofrecer los servicios de salud y pensiones a la población.

En términos de ingresos, la SAM colombiana establece que la ISS recibe el grueso de sus ingresos de las contribuciones sociales aportadas por el trabajo formal, en dos tipos de aportes: el primer tipo es recaudado de las actividades productivas, que pagan un impuesto al momento de contratar trabajo formal, que incluye salud, pensiones y parafiscales, y que correspondería en la realidad a las contribuciones de los empleadores en contratos de asalariados; el segundo es el aportado por los hogares, que al recibir su ingreso laboral del sector formal tienen que pagar un impuesto para financiar salud y pensiones, lo que correspondería al aporte de los independientes, y que estaría exento de parafiscales. Aparte de las contribuciones salariales, la ISS recibe transferencias institucionales por parte de las firmas y el gobierno, que representan el 33% de los ingresos totales, y que corresponden al giro anual de recursos por parte del gobierno central a Colpensiones y al régimen de Prima Media. Finalmente, una última fuente de recursos proviene de una sobretasa al impuesto del IVA que entra directamente a las arcas de la ISS sin pasar por el gobierno central, que inicialmente es calibrada en cero pero al dejarse libre es la que permite cerrar las cuentas de la ISS

[58] En efecto, la institución de Seguridad Social del modelo recogería la contribución macroeconómica tanto de Colpensiones como de las AFPs; este hecho no afecta los resultados del modelo, dado que en términos agregados no hay diferencia si la provisión de pensiones se hace de manera pública o privada.

ante un choque positivo en sus erogaciones, como es el caso de las simulaciones presentadas en la siguiente sección (eq. 8).

$$
\begin{aligned}
ING_S = \quad & \sum_c LD_{c,FOR} * ltax_{c,FOR} * ltaxSSm \\
& + \sum_h FE_{h,FOR} * (1 - ur_{FOR}) * ltaxh_{h,FOR} * ltaxSSm \\
& + \sum_{dm} transf_{dm} * pLEV \\
& + \sum_c ivaSS_c * ivaSSm * VA_c * PVA_c
\end{aligned}
$$

Con respecto a los gastos de seguridad social, estos se dividen en cuatro componentes. El primero es el consumo de bienes y servicios que lleva a cabo la ISS con el fin de poder prestar servicios de salud a los contribuyentes. El segundo es el de las transferencias institucionales, en particular a las firmas y al gobierno. El tercero es el de las pensiones, que se materializan en una transferencia monetaria que hace la ISS a los hogares, diferenciados por quintil de ingreso y zona rural o urbana. Finalmente, el cuarto rubro de gasto es el ahorro de la Seguridad Social, que es consignado en la cuenta de Ahorro Público (eq.9).

$$
\begin{aligned}
GAS_S = \quad & CO_s * pCO_s + \sum_{dm} transf_{dm} * pLEV \\
& + \sum_h pens_h * pLEV + SSSAV * pLEV
\end{aligned}
$$

Matrices de Contabilidad Social (SAM)

En esencia, la Matriz de Contabilidad Social o SAM (Social Accounting Matrix) es una representación contable de todos los flujos de ingresos y gastos de una economía en un periodo determinado, en este caso un año. Los flujos que se registran provienen de la interacción de los sectores productivos, las instituciones y los factores de producción. Formalmente, la SAM toma la forma de una matriz insumo-producto, ampliada con la información de los agentes institucionales, y registra en las celdas el valor del total de transacciones hechas por cada agenteen la economía

durante un año en específico, que en este caso es 2011. La SAM es el insumo esencial para la elaboración y uso de los Modelos de Equilibrio General Computable, ya que representa el conjunto de información base de una economía, que luego permite calibrar las ecuaciones comportamentales que conforman el MEG. En las filas horizontales, la SAM registra los ingresos de cada agente, mientras que en las columnas se registran los egresos o gastos. Dado que en su totalidad es un sistema cerrado y debe estar en equilibrio, la suma de cada fila (los ingresos) debe ser igual a la suma de su columna correspondiente (los gastos); el proceso de ajustar una SAM para lograr el equilibrio en sus cuentas se denomina balanceo.

La desagregación de las cuentas de la SAM es lo que define el nivel de profundidad que puede alcanzar el análisis de equilibrio general. Así, por ejemplo, en ejercicios en los que se quiere evaluar una recomposición sectorial de la economía, se puede trabajar con una matriz insumo-producto desagregada hasta las 61 actividades productivas de las que ofrece información el DANE; las cuentas de factores se dividen dependiendo del impacto que se quiera medir en tipos de trabajo, formas de capital, o incluso en factores específicos como lo son la tierra y los recursos naturales; los hogares se desagregan de acuerdo a la información disponible en las encuestas de hogares del DANE y a la necesidad de analizar impactos diferenciados sobre el nivel de consumo privado; las cuentas del gobierno se pueden fragmentar para tener en cuenta entes específicos, como por ejemplo los gobiernos locales o, en este caso, la seguridad social; la cuenta del Resto del Mundo se puede fragmentar para individualizar ciertas economías, en caso en que se quiera simular una política comercial específica a algún país o países, y la cuenta de capitales se puede diferenciar entre inversión pública y privada, aunque es necesario contar con información específica sobre cuentas públicas para hacerlo. Finalmente, los impuestos con los que cuenta el modelo se pueden desagregar tanto como sea necesario para simular reformas tributarias o cambios en la financiación de ciertos rubros, como la presente investigación.

La SAM original con la que fue construido el MEGF contaba con 9 grandes ramas productivas, 5 tipos de trabajo (urbano asalariado calificado y no calificado, urbano independiente, rural asalariado y rural independiente), 2 hogares (rural-urbano), 1 impuesto (impuestos indirectos agregados) y la cuenta de capitales desagregada en inversión pública e inversión privada. A partir de esta SAM base, fue necesario trabajar la desagregación necesaria de la información para los objetivos del presente trabajo por medio de los datos obtenidos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2011, la información en la que se basa el modelo MACEPES del DNP, y la PILA 2011. La SAM base para la presente investigación, en su versión producto-producto, está compuesta por las cuentas descritas en la Tabla 19.

Tabla 19: Estructura de las cuentas de la SAM base para la modelación de Equilibrio General.*

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
1. Bienes y Servicios	■				■		■	■	■	■
2. Factor de Producción	■									
3. Impuestos y Márgenes	■									
4. Contribuciones Sociales	■									
5. Hogares		■				■	■	■	■	
6. Firmas		■			■		■	■	■	
7. Gobierno		■	■		■	■		■	■	
8. Seguridad Social				■	■	■	■			
9. Resto del Mundo (ROW)	■				■	■	■			
10. Cuentas de Capitales					■	■	■	■	■	■

* Las celdas sombreadas representan transacciones positivas, las celdas blancas representan ceros.

Fuente: Elaboración Propia.

hasta presentar 4 grandes ramas de actividad económica, dos tipos de trabajo, diez hogares, gobierno, institución de seguridad social, sector externo, e inversión pública y privada. Los impuestos indirectos fueron desagregados en IVA y otros impuestos indirectos domésticos,

i. **La cuenta de bienes y servicios** está descrita por una matriz insumo – producto, de la cual fue eliminada la información sobre actividades (versión Actividad-Producto) para presentar la tecnología de producción de cada bien en términos de consumo de otros bienes como insumos intermedios (versión Producto-Producto).

ii. **La cuenta de factores de producción** describe el pago a factores (capital y trabajo) una vez se ha generado el producto. Por fila se contabiliza como ingresos factoriales (los cuales componen el valor agregado), y corresponden a los salarios, excedente bruto de explotación y renta mixta. Por columna se contabiliza como pagos factoriales (incluyendo sectores institucionales, y los pagos por los factores del resto del mundo). La SAM cuenta con un solo capital y dos tipos de trabajo, Formal e Informal.

iii. **La cuenta de impuestos** es una cuenta intermedia a la que las actividades pagan los impuestos indirectos, para luego transferirlos al gobierno. Esta versión del modelo usa 3 tipos de impuestos indirectos: IVA, demás impuestos indirectos a la producción interna y aranceles. Los impuestos directos fueron agregados dentro de las transferencias interinstitucionales de hogares y firmas al gobierno.

iv. **La cuenta de contribuciones sociales** detalla los impuestos al trabajo que tienen que pagar las actividades productivas por el empleo del trabajo formal. Es una cuenta intermedia que luego transfiere todo su recaudo a la institución de Seguridad Social.

v. **La cuenta de hogares** representa los ingresos y gastos de los hogares del modelo. Reciben lo correspondiente a la remuneración a los factores por parte de las actividades (los hogares son dueños del trabajo y el capital del modelo), transferencias de firmas, gobierno y resto del mundo, y las prestaciones pensionales de la institución de Seguridad Social. Pagan el consumo de bienes finales a las actividades, y las transferencias a los demás sectores institucionales. En la presente versión se manejarán 10 tipos de hogares, que resultan de la división por quintiles de ingreso de los hogares rural y urbano.

vi. **La cuenta de firmas** registra el comportamiento de las empresas en la economía, recibiendo el excedente bruto de explotación y transferencias interinstitucionales.

vii. **La cuenta de gobierno** recibe el recaudo de impuestos (a excepción de las contribuciones sociales) y parte del excedente bruto de explotación, y luego reparte sus ingresos a través de transferencias inter-institucionales.

viii. **La cuenta de seguridad social,** desagregada especialmente para esta investigación, cuenta entre sus ingresos con el recaudo de las contribuciones sociales pagado por las actividades, los pagos hechos directamente por los hogares, y financiamiento proveniente del gobierno y de las firmas. Dentro de sus egresos se incluye el consumo de bienes y servicios, las transferencias pensionales a los hogares, y transferencias con el gobierno y las firmas.

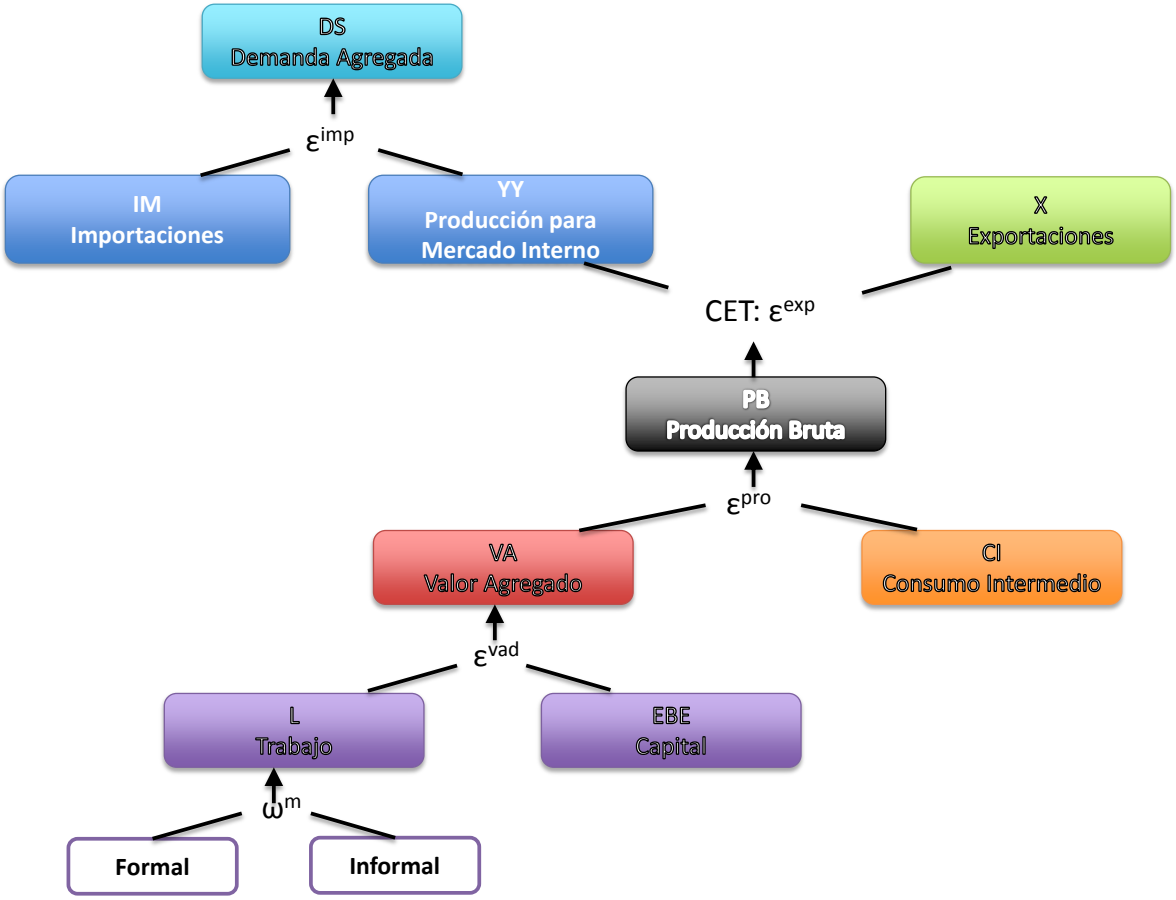
ix. **La cuenta del resto del mundo** presenta por filas los ingresos compuestos por las importaciones de bienes y servicios, la remuneración de los asalariados y renta de propiedad y otras operaciones secundarias de distribución del ingreso. Por columnas se registran los gastos del resto del mundo, entre las que se encuentran las exportaciones, la remuneración de los asalariados residentes en el exterior y los pagos por renta de propiedad y distribución secundaria del ingreso.

x. Por último se tiene **la cuenta de capitales** la cual se encarga de cerrar todo el flujo de ingresos, por filas se registra el ahorro a nivel agregado, tanto de las instituciones, como el ahorro externo. Por columna se registra la formación bruta de capital en intersección con la cuenta de bienes y servicios. El MEGF se encuentra en la capacidad de diferenciar la inversión privada de la pública, por lo que estas dos cuentas se encuentran diferenciadas dentro de la SAM.

Arquetipos de Producción

Los Arquetipos de Producción definen la forma en que los bienes de la economía son producidos por las actividades, y cómo esta producción es distribuida entre la demanda de los diferentes sectores institucionales. Los Arquetipos toman una forma escalonada, en la que diferentes canastas de factores se van combinando a partir de los precios relativos. La cadena productiva del se puede leer desde abajo hacia arriba, comenzando con la demanda de trabajo por parte de las actividades; la división de la demanda de cada tipo de trabajo por parte de cada actividad se modela a través de una función CES, en función de los salarios relativos de cada tipo de trabajador (los salarios de los trabajadores formales incluyen las contribuciones sociales en la forma de un impuesto al empleo de este tipo de trabajadores). Esta canasta de trabajo es combinada con el capital a través de una función CES, para conseguir la canasta de valor agregado, VA, sobre la cual es gravado el IVA. Al mismo tiempo, los sectores productivos demandan insumos a través de la compra de bienes de otros sectores, con los cuales se conforma una canasta de Consumo Intermedio, CI, a través de una combinación Leontieff, de coeficientes fijos. Para obtener la producción bruta, las actividades combinan esta canasta de Consumo Intermedio con la de Valor Agregado, a través de una función CES, a lo que se suma el impuesto a la producción, en este caso el IVA.

Gráfico 59: Arquetipos de Producción y de Demanda del MEGF.



Fuente: Elaboración propia.

Esta producción doméstica a precios de mercado puede venderse en el mercado interno o en el mercado externo, donde son demandados por el agente Resto del Mundo ROW. Dado que los productos para ambos mercados presentan una diferenciación, mientras mayor sea la diferenciación entre productos, mayores serán los costos de transformación. La capacidad para sustituir o transformar el bien doméstico (D) en bien exportado (E) (y viceversa), está representado por una Función de Elasticidad de Transformación Constante (CET), cuyo parámetro de elasticidad es exógeno. La decisión del productor entre exportar o vender en el mercado interno corresponde a un problema de maximización de los beneficios generados en ambos mercados sujetos a la función de transformación anterior. Los parámetros de división del producto de cada sector entre producción para el mercado interno y para exportar se calibran a partir de los datos de la SAM. La canasta de producción interna para el mercado interno, YY, es luego combinada por parte de los agentes

institucionales internos (hogares, firmas, gobierno y seguridad social) a través de una función CES con la producción importada M, y de esta forma se compone la canasta de la oferta agregada para el mercado doméstico, DS.

Las demandas de bienes de los agentes institucionales, incluyendo gobierno, hogares, la inversión pública y privada y el resto del mundo, se modelan con funciones de gastos CES. Dado que el problema de maximización de utilidad CES de cada consumidor es matemáticamente similar al de maximización de beneficios con función de producción CES, estas demandas asumen una forma funcional similar a las de demandas de factores productivos e insumos ya descritas.

Todos los precios en los modelos de equilibrio general son resueltos para sus precios relativos, por ello es necesario elegir un precio numerario. En este caso, debido a la característica de las simulaciones, se decidió adoptar el precio agregado de la canasta de bienes consumidos por los hogares urbanos como el precio numerario, simulando el Índice de Precios al Consumidor.

Anexo 5
Resultados de la eliminación total de las contribuciones salariales a pensión

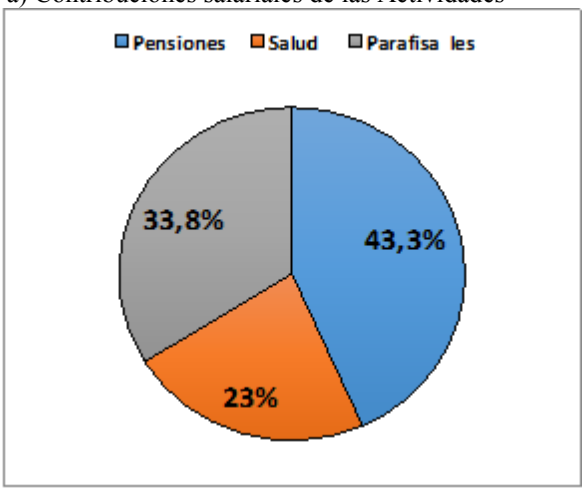
Adicional al ejercicio de introducción de un beneficio No Contributivo ilustrado en la sección 5.5.4, se corrió una simulación independiente que corresponde a la iniciativa planteada por Antón, Hernández y Levy (2012), de reemplazar todo el ingreso fiscal proveniente de contribuciones salariales por ingreso de impuestos indirectos, lo que según los autores llevaría al final del fenómeno de la informalidad en México.

a) Insumo de la simulación: Reducción de las tasas de las contribuciones salariales

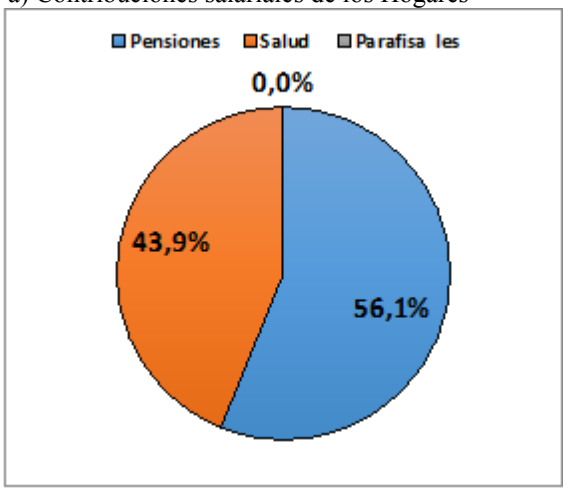
Para la presente simulación, se eliminó la proporción de las contribuciones salariales correspondientes a pensión, dejando intactos los aportes a parafiscales de las actividades, y los de salud de actividades y hogares (Gráfico 60). Es decir, contrario a lo propuesto por Antón, Hernández y Levy (2012), que plantean la sustitución de todas las contribuciones salariales a la seguridad social, incluidas las de salud y las solidarias, este simulación se circunscribe únicamente al ámbito pensional.

Gráfico 60: Composición de las contribuciones salariales.

a) Contribuciones salariales de las Actividades



a) Contribuciones salariales de los Hogares



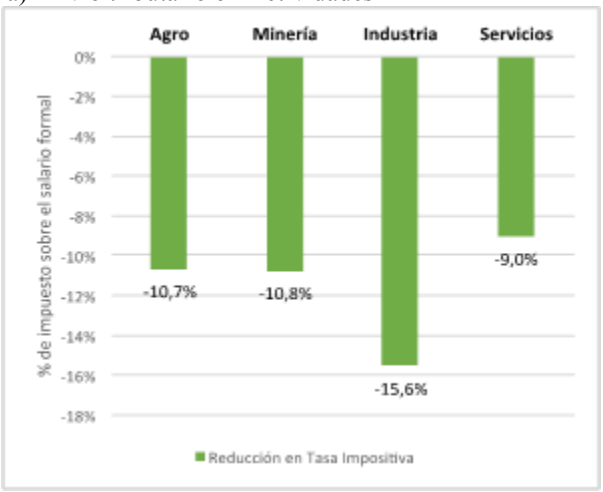
Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

Aunque esta simulación se construye a partir de una reducción proporcional en las contribuciones salariales de todos los sectores y todos los hogares, la existencia de tarifas diferenciales por agente genera una reducción diferenciada de la tasa de contribuciones salariales. En particular, se observa cómo los hogares de los quintiles con mayor ingreso

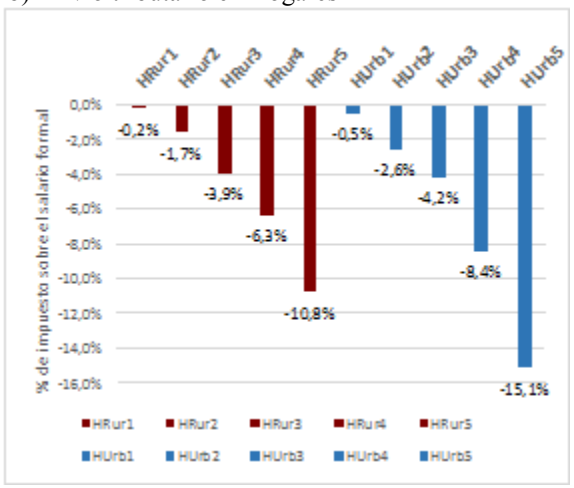
perciben un mayor impacto positivo sobre el presupuesto a partir de la eliminación de las contribuciones salariales, mientras que la actividad que más se beneficia del alivio tributario es la Industria, que mostraba la mayor tasa efectiva en la SAM base (Gráfico 61). Esto implica que la mayor reducción en el financiamiento a la seguridad social en pensiones se da en el recaudo proveniente de los quintiles Cuarto y Quinto, tanto urbanos como rurales.

Gráfico 61: Reducción diferencial de la tasa de contribución salarial.

a) Alivio tributario en Actividades



b) Alivio tributario en Hogares



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

b) Impacto de las simulaciones sobre el balance de la Institución de Seguridad Social

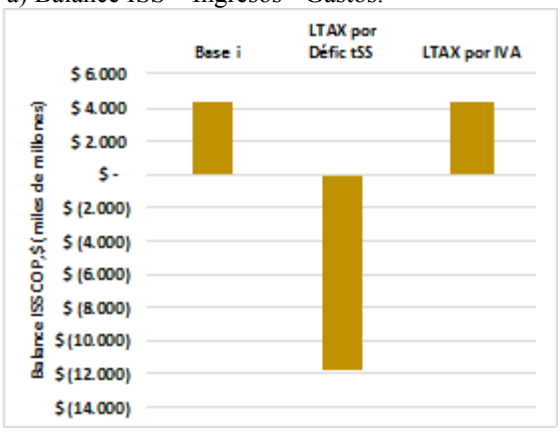
Para entender los mecanismos de choque que se generan en el modelo a partir del reemplazo del ingreso fiscal desde contribuciones salariales a impuestos indirectos, lo más conveniente es dividir la simulación en dos etapas. En la primera se simula la eliminación de los ingresos por contribuciones sin generar reemplazo de recaudo, lo que implicaría que la Institución de Seguridad Social genera un déficit en sus operaciones que es trasladado a la cuenta de capitales y al balance Ahorro-Inversión de la economía; dado que el modelo no es dinámico y no incluye dinámicas intertemporales de la inversión, el mayor déficit de la Seguridad Social no tiene impactos negativos sobre el resto de la economía. Esta primera etapa corresponde, entonces, a un escenario en el que se eliminan de la economía las distorsiones causadas por las contribuciones salariales manteniendo los beneficios, sin generar una fuente de ingresos sustituta, por lo que se vuelve un choque neto positivo al ingreso de la economía.

Ahora bien, claramente éste no es un escenario económicamente viable, dado que implicaría que la economía se endeuda para poder pagar las prestaciones de Seguridad

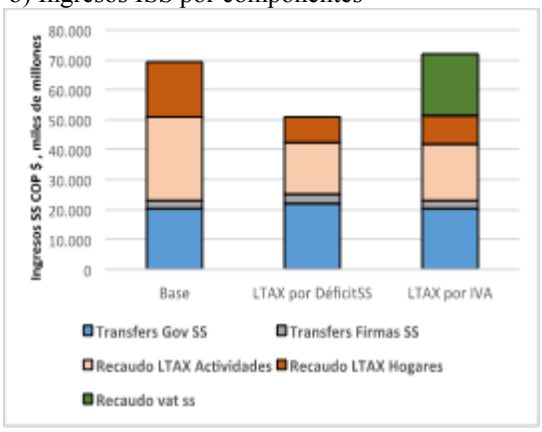
Social, lo cual no tendría lógica intertemporal. Por lo tanto, en la segunda etapa de la simulación se cambia el cierre de la ISS y se reemplaza la totalidad de los ingresos por una sobretasa al IVA, lo cual evidentemente va a tener un impacto compensatorio negativo sobre el nivel de producción y de demanda laboral de las actividades. El Gráfico 62 muestra el impacto de la simulación sobre el balance de la institución de Seguridad Social: como no hay ningún impacto sobre gastos, la reducción de los ingresos por contribuciones salariales, tanto de hogares como de empresas, se refleja en un mayor déficit en la primera simulación (panel a), y en un aumento de los ingresos por la sobretasa del IVA en la segunda (panel b).

Gráfico 62: Balance institución de Seguridad Social.

a) Balance ISS – Ingresos - Gastos.



b) Ingresos ISS por componentes



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

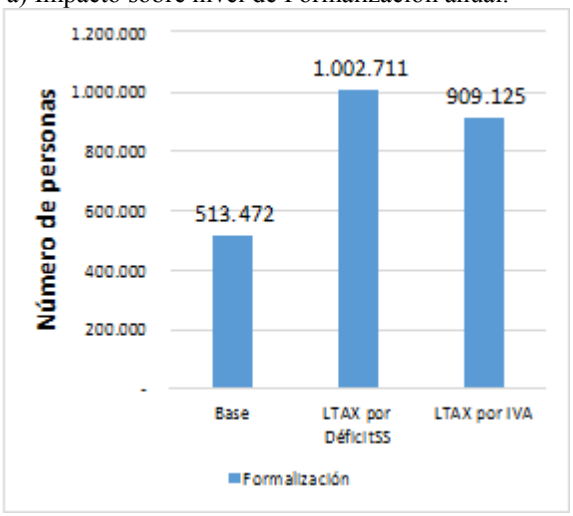
c) *Resultados de la Simulación 1: Mercado Laboral*

El primer resultado a evaluar es el comportamiento de la migración laboral desde el segmento formal al informal. Recordemos que la eliminación de contribuciones salariales reduce el salario bruto que tienen que pagar las empresas en el sector formal, lo que modifica el salario relativo con respecto al empleo formal e incentiva la contratación de trabajadores formales. Estos trabajadores pueden provenir de dos fuentes: o del segmento informal de trabajadores ya empleados, o del desempleo, que el modelo toma como una población flotante que puede atraer a medida que se incrementa el nivel total de actividad económica. En el panel a) del Gráfico 63 se muestra cómo la reducción completa de las contribuciones salariales a pensiones, sin reemplazo de los ingresos, multiplica el flujo anual de trabajadores informales a la formalización por dos, desde 513.000 a cerca de un millón de trabajadores anuales; así mismo en el panel b) se observa cómo esta política llevaría a una caída del desempleo, desde el 8,8% del escenario base a 5,2% en la simulación sin reemplazo de ingresos. No obstante, quizás lo más importante del impacto de esta simulación sea el hecho que los efectos positivos, en particular en términos de

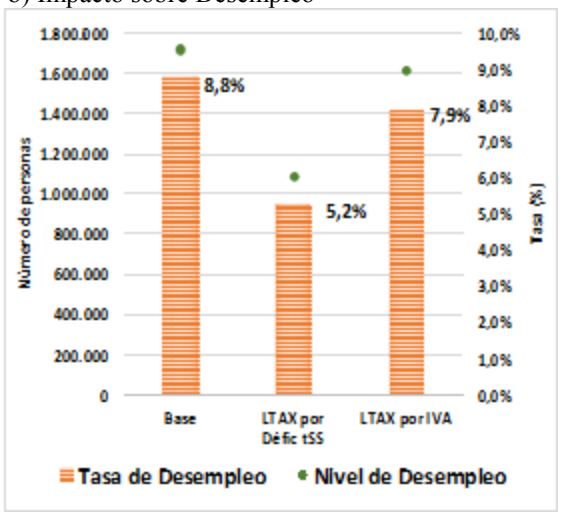
formalización, no se ven compensados al momento de reemplazar el ingreso de la Seguridad Social con un incremento del recaudo por IVA, lo que muestra que este impuesto indirecto genera un bajo nivel de distorsión sobre el sector laboral de la economía. Sin embargo, como se mostró en la sección 5.5.3, el costo de financiar completamente el sistema pensional a partir de una sobretasa al IVA se ubicaría entre 14 y 16 puntos porcentuales de la tasa del impuesto, lo que en términos prácticos implicaría duplicar los niveles actuales de este impuesto en Colombia y se puede considerar como inviable políticamente.

Gráfico 63: Impacto sobre los niveles de Formalización y Desempleo

a) Impacto sobre nivel de Formalización anual.



b) Impacto sobre Desempleo



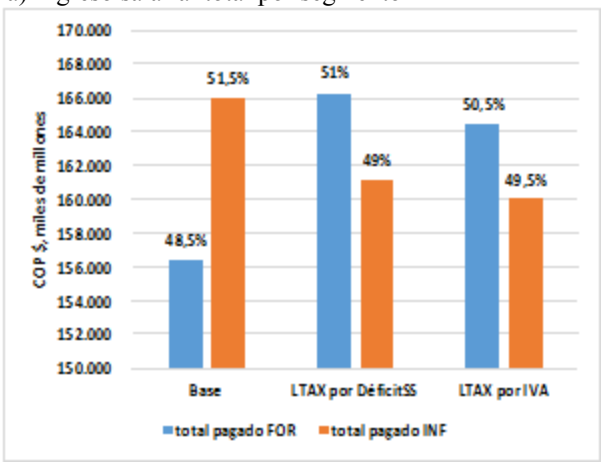
Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

A partir de este proceso de formalización y absorción de empleo, es posible examinar la recomposición de la economía entre los sectores formal e informal, ya sea en términos del tamaño de la población de trabajadores (Q) como del total de ingresos salariales de cada segmento (w*Q). El panel a) del Gráfico 64 muestra cómo la eliminación de las contribuciones salariales al sector formal cambia sustancialmente la proporción entre el ingreso laboral agregado entre el sector formal y el informal, pasando el primero de representar menos de la mitad de la demanda laboral, a volverse mayoría; lo interesante es que el fuerte proceso de formalización que experimenta la economía a partir de la remoción de las contribuciones salariales, no es contrarrestado en el caso de reemplazar esos ingresos por un mayor impuesto del IVA. Por su parte, la relación entre las dos poblaciones también

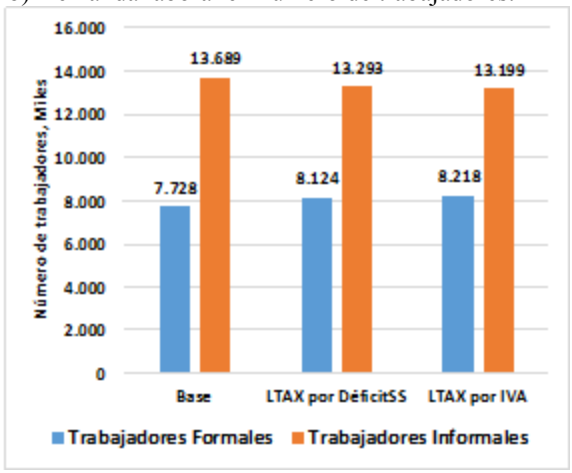
se ve modificada (panel b), aunque en este caso el sector informal sigue representando por encima del 60% de la demanda laboral total[59].

Gráfico 64: Recomposición de la demanda laboral entre segmentos Formal e Informal.

a) Ingreso salarial total por segmento



b) Demanda laboral en número de trabajadores.



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

d) <u>Resultados de la Simulación 2: Impacto Distributivo</u>

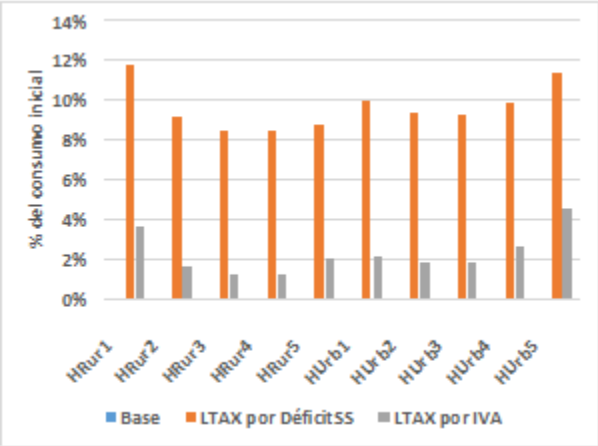
El último impacto por analizar de la política de eliminación de las contibuciones salriales a pensión es el distributivo, que consiste en evaluar el impacto neto sobre consumo para cada quintil de ingresos de los hogares, y ver si la medida genera un impacto progresivo o regresivo. Como se puede observar en el panel a) del Gráfico 65, al reemplazar las contribuciones salariales por un incremento del IVA se genera un aumento neto del consumo total de todos los hogares, donde el impacto como proporción del consumo base es aproximadamente similar para los diferentes tipos de hogares. Sin embargo, al examinar en términos absolutos el choque positivo sobre los ingresos (panel b), es de resaltar cómo los hogares de mayores ingresos, y en particular el quinto quintil de la zona urbana, reciben un impacto positivo muy superior al de los demás hogares, lo que implica que la propuesta de Antón, Hernández y Levy (2012) generaría un impacto regresivo considerable a nivel distributivo. Esto porque los hogares que generan un pago

[59] Hay que tener en cuenta que la estructura de la economía corresponde a 2011, antes de la Reforma Tributaria de 2012, por lo que los niveles desde los que arranca el segmento informal son mayores a los experimentados en la actualidad. Los resultados del modelo no pierden generalidad ante este supuesto, por lo que la variación porcentual de cada segmento puede ser extrapolada a la composición actual de la economía.

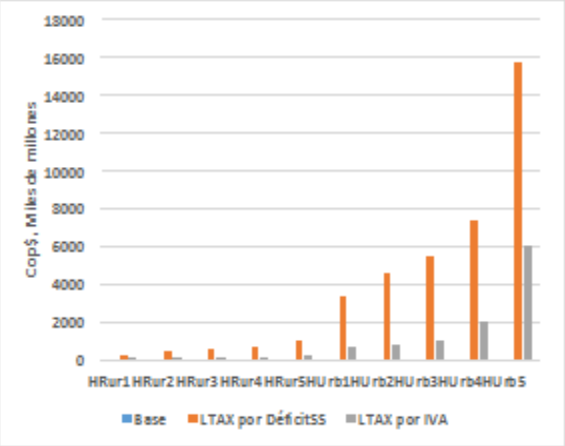
mayor de las contribuciones salariales son los de mayores ingresos, por lo que el cambiar una contribución progresiva por un impuesto indirecto de carácter neutral, manteniendo la misma (alta) regresividad en los subsidios, se presenta en el neto un efecto negativo sobre la equidad de la economía.

Gráfico 65: Impacto sobre los niveles de consumo por nivel de ingresos.

a) Impacto sobre consumo, como % del inicial



b) Impacto sobre consumo, en niveles.



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo