



Contra Reforma pensional:

ALERTA NARANJA

Las reformas pensionales involucran efectos de gran incidencia para el bienestar económico. Los temas de ahorro y de profundización del mercado de capitales son elementos decisivos para el mayor desarrollo de un país. La redistribución del ingreso y de equidad intergeneracional son igualmente importantes.

Aunque el sistema pensional no puede modificar las condiciones del mercado laboral, es necesario considerar sus características para el mejor diseño de un esquema de ahorro para la vejez. Sin duda, la situación fiscal es otro elemento que debe incorporarse en el diseño de las reformas. Colombia discute alternativas de reforma, razón por la que hoy avanzamos algunos argumentos.

Colombia reformó su sistema pensional en 1993. En los casi siete años transcurridos desde la aprobación de la reforma, se ha consolidado el régimen de ahorro individual (RAI). Mediante este esquema, los trabajadores colombianos aportan a una cuenta de ahorro que le permitirá escoger sus condiciones de pensión en un futuro. Al finalizar julio del presente año el número de afiliados al RAI fue cercano a 3,7 millones de personas y pese a la crisis, son activos más del 50% de este número.

El régimen de prima media (RPM) que se mantuvo con la reforma en cabeza del ISS y de algunos fondos públicos, muestra un desequilibrio financiero estructural e inconfundibles síntomas de deterioro reciente. El RPM registra en primer lugar una disminución paulatina de sus afiliados por la mayor confianza que brinda a los jóvenes la alternativa de ahorro individual de contar en el futuro con una pensión producto del ahorro. Como consecuencia de lo anterior es posible suponer que permanecen en el ISS los trabajadores de mayor edad, próximos

a recibir una pensión o atados a los beneficios de una generosa transición concedida a un importante grupo de la población.

Por otra parte, los pagos por pensiones comienzan a superar los ingresos por cotizaciones, absorbiendo parte de los rendimientos de las reservas.

La reforma de 1993 no fue completa. En primer lugar porque el compromiso político que la posibilitó exigió excluir al sector público donde se concentra un gran porcentaje de la deuda, que recién comienza a conocerse. Los empleados públicos constituyen el 20% de los afiliados, tienen un 54% de los pensionados y representan más de la mitad de la deuda pública del sistema reformado.

Durante los primeros años de esta administración los Ministerios de Hacienda y Trabajo profundizaron el diagnóstico y señalaron la necesidad de realizar un recorte de beneficios que permitiera al Estado honrar sus derechos con los actuales y futuros pensionados. Como lo mostraron los diagnósticos elaborados por el anterior Ministro de Hacienda, o por el Consejo para la Política Social de la Presidencia de la República, así como por sectores académicos¹, es necesario recortar los amplios subsidios que recibe una proporción importante de los trabajadores, especialmente los del sector público, que no cotizan lo suficiente, o en algunos casos extremos no cotizan nada, para garantizar tan amplios beneficios. Estos recursos estatales se requieren para atender las necesidades de la población más pobre.

Una reforma de pilares

Entendemos que ha sido planteada al interior del gobierno una propuesta que está encaminada a establecer en el país un sistema

¹ Fedesarrollo (2000) "Por qué es necesario profundizar la reforma pensional" *Debate de Coyuntura Social*. Junio 23

de pilares², que sustituiría el sistema dual (RPM y RAI) que existe desde 1994.

En un sistema de pilares todos los trabajadores, cualquiera que sea su nivel de ingreso aportan de manera obligatoria al primer pilar, cuyos beneficios, iguales para todos, pueden complementarse mediante esquemas de ahorro individual que conforman el siguiente pilar.

En concreto para Colombia se ha planteado que todos los trabajadores que devenguen hasta tres salarios mínimos estarían obligados a cotizar en el primer pilar. Si su nivel salarial es superior (por ejemplo de diez salarios mínimos) se afiliarán a los otros pilares pero deberían destinar los tres primeros salarios al pilar básico. El primer pilar garantizaría una pensión equivalente a un salario mínimo y el segundo pilar lo complementaría en función del ahorro individual del trabajador.

Aunque al momento de realizar esta nota no se conoce una propuesta oficial por parte del gobierno en materia de reforma pensional, resulta de primer orden que las autoridades ponderen los posibles efectos que se pueden generar a partir de la adopción de un esquema mixto como el descrito anteriormente.

Son muchos los interrogantes que surgen a partir de esta propuesta. Con el ánimo de enriquecer el debate, aquí se mencionan algunos:

1. El monto de las actuales cuentas de ahorro individual (\$6.7 billones) y los bonos emitidos y por expedirse (calculados en aproximadamente \$10 billones) están protegidos por la Constitución y por lo tanto no tiene discusión que estos recursos de ahorro no podrían destinarse para un fin distinto para el cual fueron constituidos por sus propietarios individuales. Pero hacia el futuro se propone que los aportes se conviertan en fondos públicos. ¿Qué opinan los ahorradores del sistema de ahorro individual, que optaron por este tipo de ahorro para garantizar

su vejez? ¿Están dispuestos a que su ahorro de hoy se utilice para pagar una deuda de la Nación para la cual no se constituyeron las reservas necesarias? Estamos sacrificando la generación que recién se inicia en el mercado laboral, obligándola a pagar enteramente la deuda.

2. ¿Qué sucede con los actuales afiliados al RPM, con ingresos superiores a los tres salarios mínimos? De acuerdo con el sistema propuesto de pilares, sólo quedarían en el pilar básico los aportes por los primeros tres salarios mínimos. Por encima de esta suma tendrían que abrir cuentas individuales. ¿Estarían los administradores del RPM en capacidad de trasladar a cuentas individuales la porción de las reservas constituidas con aportes por encima de tres salarios mínimos?
3. No tiene el proyecto de pilares una propuesta de recorte de beneficios a los empleados públicos y a los privados que se mantienen en el RPM. Un cálculo preliminar que requiere perfeccionarse señala que, si no se realiza un ajuste de beneficios, el porcentaje con respecto al salario (ingreso base de liquidación IBL, en términos más precisos) que podría pagarse por pensión apenas alcanzaría el 35%. ¿Cómo piensa este proyecto asegurar la financiación para estos generosos beneficios? ¿Quién va a pagar la cuenta?
4. La propuesta de pilares se inspira en principios de equidad redistributiva. Contrario a este principio, su aplicación se traduciría en gravar doblemente a los salarios: en la contribución obligatoria al primer pilar y en la tasa de impuestos a la renta.
5. En la medida en que el primer pilar implica una pérdida del equilibrio necesario entre la cotización y el beneficio, la propuesta de crear un sistema de pilares podría propiciar

² Esta propuesta fue dada a conocer por el Diario *El Espectador* el día 11 de octubre de 2000. Página 3b

una mayor informalidad en materia laboral. Recordemos que cerca del 55% de los trabajadores en las siete principales ciudades son informales. ¿Cuáles son las propuestas para ampliar la cobertura de pensiones a este grupo de población?

6. No cabe duda que el hecho de tener garantizada una pensión equivalente al salario mínimo en el primer pilar, sea cual fuere el nivel salarial, podría propiciar una pugna entre los cotizantes de mayores y menores ingresos de la sociedad.

La experiencia internacional... enseñanzas que no sobran

Con base en un estudio elaborado por un equipo de consultores de la Consejería Presidencial para la Política Social se elaboró el anexo 1,³ con algunos ejemplos de países que han optado por poner en práctica el sistema de pilares. De allí se desprende en primer lugar, que en todos los casos las tasas de cotización son superiores a los existentes en Colombia. Lo mismo sucede con las edades de jubilación.

También se conoce que el número de semanas cotizadas supera ampliamente a las exigidas por el régimen de prima media en Colombia y, no obstante lo anterior, el monto de las pensiones es superior en Colombia que en el resto de países que mantienen un sistema de pilares.

Adicionalmente, en todos los países que cuentan con un sistema de pilares se ha mantenido un esquema de subsidios explícitos para el primer pilar que ha implicado un mayor esfuerzo fiscal por parte de los gobiernos.

Concluyen las autoras del citado estudio que los sistemas de pilares se han desarrollado adecuadamente en países con características bien disímiles a las del nuestro:

* Distribución homogénea del ingreso entre los diferentes niveles de salario. En Colombia, cerca del 80% de los afiliados al sistema de pensiones tienen ingresos iguales o inferiores a dos salarios mínimos.

* Altos niveles de ahorro. Según las últimas cifras del Departamento Nacional de Planeación, en los últimos cinco años el ahorro en Colombia se ha reducido en más de la mitad.

* Bajos niveles de desempleo. Los últimos resultados de desempleo en Colombia muestran que la tasa anual observada en junio alcanzó un máximo de 20.4% (el nivel más alto de la última década).

* Destinación específica de recursos del Estado para subsidiar los beneficios otorgados al pilar básico. Según las cifras del Ministerio de Hacienda, el pasivo pensional de entidades públicas del orden nacional y territorial del régimen de prima media, ascienden al 133.6% y 33.7% del PIB de 1999.

En opinión de la Asobancaria, la reforma al sistema pensional (cualquiera que sea la iniciativa planteada) debe estar orientada a solucionar los problemas que la Ley 100 de 1993 no logró superar; en particular, en materia de redistribución del ingreso, ajuste de los beneficios otorgados y, fundamentalmente, propiciar el ajuste fiscal de mediano y largo plazo de las finanzas del gobierno.

El esquema propuesto de pilares no parece resolver estos problemas. No conviene a los trabajadores afiliados al RPM, tampoco a los afiliados al RAI, tampoco genera los incentivos adecuados para la afiliación de trabajadores independientes.

Ante los diferentes criterios que existen en el Gobierno respecto de la Reforma Pensional, lo más sano es hacer públicas las propuestas para motivar el debate sobre el tipo de reforma que requiere el país y que deberá discutir y aprobar el Congreso en los próximos meses.

³ Documento elaborado por Olga Lucía Vásquez y Luz Stella Rodríguez, consultoras de Seguridad Social para la Consejería Presidencial de la Política Social. Bogotá 2000.

Anexo 1

Experiencias del sistema de pilares en algunos países

Características generales de los sistemas

	Número de Pilares	Cotización /1		Edad	Monto Pensión
		Empleador	Trabajador		
Argentina	2	16	11	65 H y 60 M	PBU incrementada 1% anual
Uruguay	3	12.5	15	60 H y M	50% y 82% (salario ultimos 10 años)
Reino Unido	2	Financiada con impuestos		65 H y 60 M	20% salario mensual
Australia	2	Financiada con impuestos		65 H y 60 M	32% del salario mensual
Polonia	2	22	23	65 H y 60 M	24% salario incrementado 1.3% anual
China	3	7	4	60 H y 55 M	Hasta el 40% del salario mensual
Rusia	2	28	1	60 H y 55 M	50% del salario incrementado en 1% anual

Características de los pilares

	Segundo pilar		Tercer pilar	
	Régimen	Financiación	Régimen	Financiación
Argentina	Capitalización	Aportes sobre salario	N.A.	N.A.
Uruguay	Capitalización	Aportes sobre salario entre US\$831 y US\$2555	Capitalización	Aportes mayores a US\$2555
Reino Unido	Capitalización	4 a 5% del salario de trabajadores	N.A.	N.A.
Australia	Capitalización	Aportes sobre salario	N.A.	N.A.
Polonia	Capitalización	Aportes sobre salario	N.A.	N.A.
China	Capitalización	Aportes sobre salario	Capitalización	Aportes sobre salario
Rusia	Capitalización	Aportes sobre salario	N.A.	N.A.

Fuente: Vásquez y Rodríguez (2000)