



Proyecto de reforma pensional: ¿ALTERNATIVA AL LÍO PENSIONAL?

La reforma a la seguridad social en pensiones involucra efectos de la mayor importancia para el bienestar socioeconómico del país. Si bien es cierto que los temas de ahorro, la profundización del mercado de capitales y el ordenamiento en materia de finanzas públicas son elementos decisivos en el proceso de recuperación económica, la redistribución del ingreso y de equidad intergeneracional son igualmente importantes.

El pasado 13 de noviembre, el gobierno dio a conocer un proyecto de reforma pensional. En tal sentido, la Asobancaria presenta algunas herramientas de análisis con el objetivo único de contribuir a la construcción del sano debate en torno a este tema.

En la primera parte del informe se plantean algunas hipótesis relacionadas con las causas del lío pensional; en la segunda se analiza la contribución de la reforma para disminuir el pasivo pensional. Finalmente, se hacen algunas recomendaciones.

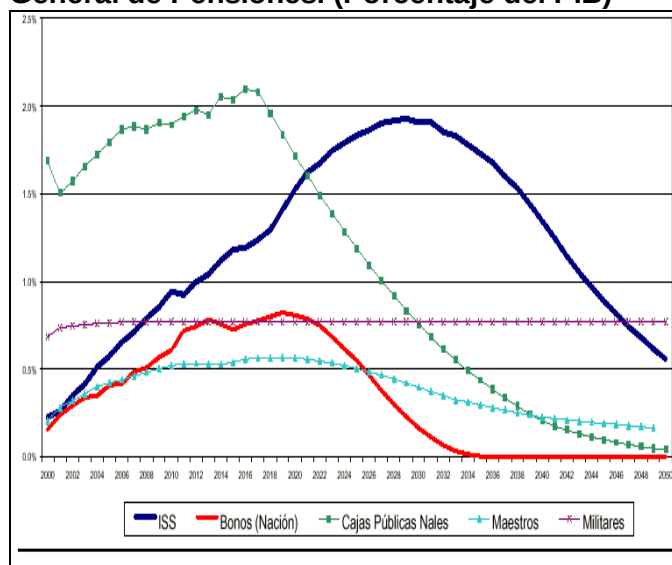
Magnitud del problema y sus causas

El gobierno ha estimado que el pasivo pensional del sector público es de aproximadamente 167% del PIB. Las mismas cifras oficiales permiten concluir que la mayor carga para las cuentas fiscales en los próximos 15 años será el pago de pensiones a las cajas públicas del orden nacional. El déficit del ISS todavía no es tan grande pero irá creciendo en forma significativa en los próximos años (ver gráfico).

Los efectos del pasivo pensional producen cada vez más una mayor carga sobre las finanzas públicas. En el 2000, las pensiones que se pagan con cargo al presupuesto ascendieron a \$4.2 billones (2.4% del PIB), cerca

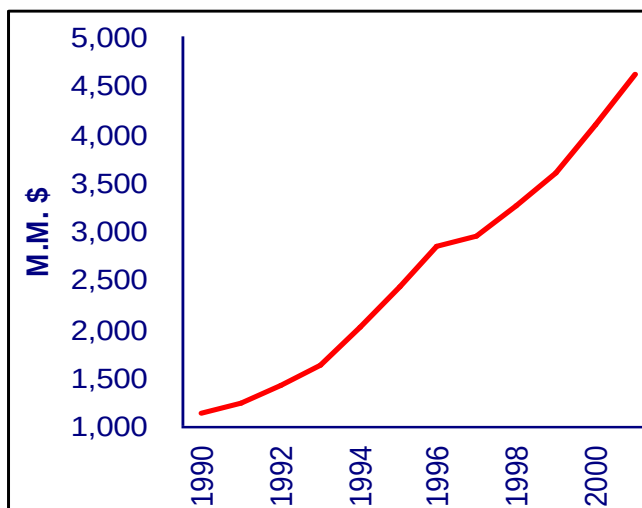
de tres veces el valor registrado a principio de los noventa (ver gráfico).

Déficit operacional no financiado del Sistema General de Pensiones. (Porcentaje del PIB)



Fuente: DNP

Pago de pensiones del Gobierno Nacional Central. (Miles de millones de pesos de 2001)



Fuente: Confis

Sin duda, estos resultados dan cuenta de la magnitud del problema pensional y, permiten corroborar que será éste uno de los mayores retos que tendrán que enfrentar las finanzas públicas si no se toman las medidas correctivas.

El problema pensional colombiano tiene por lo menos tres orígenes principales:

1. No se hicieron en su momento las apropiaciones presupuestales necesarias para constituir las reservas que debían financiar un volumen creciente de pensiones; este problema es especialmente notorio en los llamados regímenes exceptuados y especiales (Ecopetrol, Fuerzas Armadas, Magisterio, etc).

2. Varios estudios han concluido que el régimen actual de pensiones del ISS y los llamados regímenes exceptuados y especiales generan un déficit fiscal considerable, en la medida en que los pensionados reciben un subsidio importante. Este subsidio resulta de la diferencia entre la pensión que obtendría capitalizando los aportes de pensiones en un régimen de ahorro individual y la pensión que el ISS garantiza. Se ha comprobado que los subsidios en esta institución son mayores para quienes reciben mayores ingresos lo cual es altamente regresivo e inequitativo.

Dicho subsidio proviene de varios elementos: i) las edades de jubilación del régimen de prima media (RPM) son inferiores a las del Régimen de Ahorro Individual (RAI), ii) la denominada tasa de reemplazo (que está definida como la relación entre el monto de pensiones promedio y el de salarios promedio) es elevada, iii) el tiempo de cotización es inferior en el RPM.

3. La Ley 100 de 1993 creó una garantía mínima de pensión tanto para el régimen de prima media como para el de ahorro individual que no está financiada con las contribuciones.

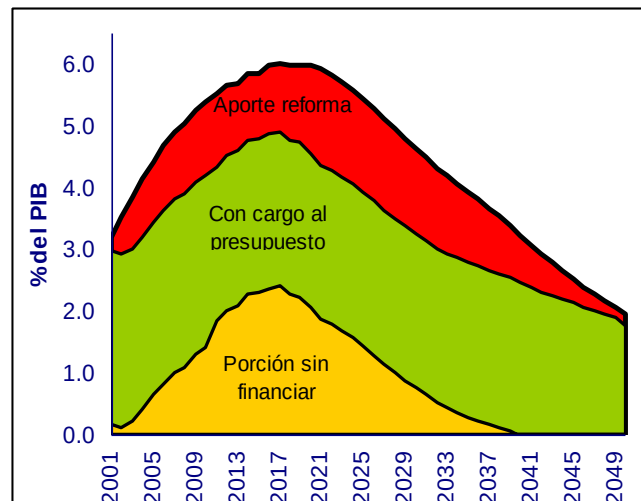
La propuesta del Gobierno

Con los antecedentes descritos anteriormente, el Gobierno presentó un proyecto de ley mediante el cual se pretende llevar a cabo una reforma pensional. El texto de dicha iniciativa ya es conocido ampliamente por la opinión pública por lo cual en esta sección nos concentraremos en evaluar su impacto.

Estimaciones realizadas por el propio gobierno, muestran que el proyecto de reforma busca equilibrar el sistema pensional para los nuevos afiliados. No obstante, al analizar algunas de sus proyecciones sobre el financiamiento del déficit pensional entre el 2001 y el 2050, se observa que aún siguen existiendo serias dificultades en este frente.

Obsérvese en el siguiente gráfico que, durante el periodo considerado (2001-2050) el aporte de la reforma a la financiación del déficit es relativamente pequeño. Si bien es cierto que alcanza un máximo a partir del 2020, la reducción en el déficit por este concepto no supera en ninguno de los casos el 2% del PIB. Así mismo, la mayor parte del financiamiento de este déficit se realiza con cargo al presupuesto de la Nación. Finalmente, existe una considerable porción del mismo que no es financiada sino hasta el 2040, propiciando en ese periodo significativas presiones sobre el fisco.

Financiamiento del déficit pensional (2001 – 2050) (Porcentaje del PIB)



Fuente: DNP

Lo bueno de la propuesta

- *El proyecto conduce a un equilibrio para los nuevos afiliados al sistema pensional*

La propuesta del gobierno tiende a autofinanciar el sistema para los nuevos afiliados tanto del régimen de prima media como del régimen de ahorro individual. Esto se hace a través del aumento en las cotizaciones, las semanas cotizadas y las edades de jubilación.

- *La iniciativa contribuye a la equidad en las pensiones*

Resulta conveniente que se empiece a gravar con un impuesto las pensiones más altas, siempre y cuando el impuesto propuesto se extienda a los pensionados de los regímenes especiales y los regímenes exceptuados. Cerca del 80% de las pensiones otorgadas por el ISS son inferiores a los dos salarios mínimos con lo cual el recaudo que se recibiría por este concepto sería bajo. Sin embargo, en los regímenes especiales y exceptuados los niveles de pensión son muy superiores. Tal como se comentó en la primera sección de este trabajo, son precisamente estos regímenes los causantes una proporción elevada del desequilibrio fiscal.

- *La iniciativa reduce algunas prácticas oportunistas*

El proyecto de ley ajusta los montos de pensión para sobrevivientes de acuerdo al número de semanas cotizadas por el trabajador lo cual es completamente equitativo pues va en línea con el principio de que los beneficios del sistema deben ser proporcionales a los aportes. La norma propuesta reduce la posibilidad de comportamientos oportunistas y va en la dirección de las prácticas internacionales. Sin embargo, la iniciativa propone su entrada en vigencia a partir del 2014 cuando esto debería hacerse en forma inmediata.

Lo que se debe mejorar en la propuesta

- *Excesivo énfasis en aumento de cotizaciones*

Existen dos vías para disminuir los subsidios a los pensionados y pensionables del RPM. En primer lugar está la posibilidad de aumentar cotizaciones y en segundo lugar la de disminuir beneficios. Es claro que el proyecto presentado por el gobierno tiene un sesgo a favor de aumentar las cotizaciones.

De otra parte, la iniciativa del Gobierno para nada afecta las tasas de reemplazo aunque si el número de semanas cotizadas. Debería estudiarse la posibilidad de lograr un mayor balance entre estas dos variables de acuerdo con la experiencia internacional.¹

Otra medida para disminuir los beneficios es la de adelantar el período de transición contemplado en la ley. En tal sentido, los cambios en las semanas cotizadas y el aumento en las edades de jubilación se darán efectivamente a partir del año 2014 o 2020. Si esos aumentos entraran en vigencia seis o siete años antes, se evita la erogación necesaria que resulta de subsidiar a los pensionados en las condiciones que se hace actualmente. De otra parte, el aumento de las cotizaciones puede llegar a tener un impacto nocivo sobre el desempleo.

- *El proyecto debe eliminar la inequidad con los trabajadores más jóvenes, en especial los del sector público*

Buena parte de la estrategia del proyecto consiste en disminuir el déficit de caja del ISS aumentando el número de cotizantes y haciendo más estrictas sus condiciones de pensión. En este sentido es que debe entenderse la idea de obligar a todos aquellos que entren por primera vez al sector público en cargos de carrera administrativa a cotizar al ISS. En la actualidad los trabajadores del sector público tienen la libertad de elegir su régimen de pensión y así debería continuar.

¹La tasa de reemplazo en países de desarrollo similar a Colombia es cercana al 50%.

- *El proyecto debería eliminar el sesgo en contra de los Fondos Privados*

Es importante tener en cuenta que con el proyecto los afiliados al ISS tendrán acceso a la pensión de vejez a una edad más temprana y con menos semanas cotizadas que los afiliados a los Fondos de Pensiones Privados.

De otra parte, el proyecto modifica las tasas de descuento para el cálculo de los bonos pensionales reduciendo su valor. Esto definitivamente creará un incentivo artificial para que haya un traslado de trabajadores afiliados al RAI al régimen de prima media.

Lo que le falta a la propuesta

- *Es necesario que la propuesta de reforma contemple el tratamiento del pasivo pensional de los regímenes exceptuados y especiales*

Como se comentó al inicio de esta nota, una revisión de los principales casos de regímenes especiales y exceptuados muestra que en muy pocos casos se han constituido reservas suficientes que respalden financieramente el pago de las obligaciones pensionales. Este problema debe ser incorporado en el marco de una reforma integral al sistema de seguridad social en pensiones.

- *Garantía del eficiente manejo de los recursos del ISS*

La Asobancaria considera de la mayor importancia que la iniciativa propuesta considere la posibilidad de que los rendimientos por inversión de reservas pensionales del ISS deban ser similares a los de los fondos privados. Esta sería una manera de asegurar que las inversiones de esa entidad se hagan en las condiciones de transparencia y rentabilidad que preserven el ahorro de los trabajadores colombianos.

Lo que le sobra a la propuesta

Mediante este proyecto se crea un denominado Fondo Solidario de Subsistencia, que tiene por objeto subsidiar a adultos mayores de 65 años que no gocen de beneficios

pensionales. Si bien es cierto que resulta de la mayor importancia propiciar unas condiciones más favorables para el acceso a los beneficios de la pensión a una parte de los grupos más vulnerables de la población, es necesario pensar en la posibilidad de que iniciativas de este tipo tengan un tratamiento directo por parte del presupuesto de la Nación.

En efecto, el proyecto asume que el problema de la marginalidad en las personas mayores de edad se debe exclusivamente a la falta de recursos asistenciales, cuando como paso previo debe ser resuelto el tema de la eficiencia con que se gastan los recursos actualmente.

Consideraciones finales

En opinión de la Asobancaria, la reforma al sistema pensional debe estar orientada a solucionar los problemas que la Ley 100 de 1993 no logró superar. Es necesario contar con una estructura que garantice un ordenamiento en materia de redistribución del ingreso, ajuste de los beneficios otorgados y fundamentalmente, que propicie el ajuste fiscal de mediano y largo plazo de las finanzas del gobierno.

Sin duda, tal y como lo ha manifestado el gobierno, la iniciativa debe contar con el concurso de todos los agentes de la economía. Sólo en esa forma se abonará el terreno para llevar a cabo una verdadera reforma integral al sistema de seguridad social en pensiones.