



Proyecto de reforma pensional:

¿ES LA SALIDA AL LÍO PENSIONAL?

El pasado 22 de agosto, el gobierno presentó al Congreso un proyecto de reforma al sistema de seguridad social en pensiones. Con este, ya son tres las iniciativas sobre la materia, sometidas actualmente al estudio por parte del legislativo: la impulsada por la anterior administración, la presentada por un grupo de senadores independientes y el proyecto del gobierno Uribe.

En opinión de la Asobancaria, el tema pensional resulta crucial, no sólo porque constituye uno de los principales retos de la política económica, sino porque involucra una serie de factores de la mayor importancia para el bienestar socioeconómico del país.

Por estos motivos, hemos querido presentar en esta nota algunos argumentos objetivos que contribuyan al sano debate de las iniciativas actualmente planteadas.

El lío pensional

El actual sistema de seguridad social en pensiones permite a todo afiliado la posibilidad de escoger entre un Régimen de Prima Media (RPM), a cargo del Instituto de Seguro Social (ISS) y un Régimen de Ahorro Individual (RAI), manejado por los fondos de pensiones privados.

Adicionalmente, existen algunos regímenes especiales aplicados a trabajadores de la fuerza pública, del magisterio, de Ecopetrol y de otras entidades públicas, que ofrecen beneficios excepcionales por este concepto. Uno de los problemas más graves, lo constituye el magisterio: su pasivo pensional asciende a \$50 billones, tiene cerca de 258

mil maestros activos y 107 mil pensionados. La situación del magisterio es tal que sus reservas pensionales se agotaron desde el año anterior, razón por la cual el gobierno se vio en la necesidad de empezar a cubrir dichas obligaciones con los impuestos del público.

No cabe duda de que la dificultad estructural del sistema pensional colombiano es la falta de viabilidad financiera de mediano plazo del RPM. Basta con señalar que, según las cifras del propio gobierno, el pasivo pensional actual asciende al 206% del PIB del año 2000. De no adoptarse las medidas correctivas, a la vuelta de tres años no existirán los recursos necesarios para atender las necesidades pensionales de los afiliados al RPM.

Con estos antecedentes, no cabe duda de la apremiante necesidad de llevar a cabo una reforma integral al sistema de seguridad social en pensiones.

Las alternativas de reforma pensional

Como lo señalamos al principio de esta nota, actualmente cursan en el Congreso tres iniciativas que buscan, desde diversos puntos de vista, afrontar los problemas estructurales del sistema pensional colombiano.

La propuesta presentada por el grupo de congresistas independientes, plantea la posibilidad de hacer extensiva la cobertura de los beneficios pensionales a todos los habitantes del territorio nacional. El requisito único para tal fin es haber cumplido con los requerimientos de edad de jubilación, sin tener en consideración requerimientos de semanas cotizadas. Por lo demás, la iniciativa no tiene en cuenta ajuste alguno del resto de variables fundamentales del esquema pensional.

Pese a que esta alternativa es atractiva en materia de cobertura, es a todas luces inviable desde el punto de vista fiscal.

Las otras dos alternativas, la presentada por la anterior administración y la del gobierno Uribe, se analizan en esta nota a la luz de las principales dificultades que han sido identificadas como factores estructurales del lío pensional:

- *La viabilidad financiera del RPM*

Una de las mayores críticas que se hace al proyecto de la anterior administración, es que no ataca de manera estructural la falta de viabilidad financiera de largo plazo del RPM.

Para lograr dicha viabilidad es necesario generar un equilibrio entre los ingresos (por cotizaciones y por rendimientos de las reservas) y los egresos (por beneficios pensionales y gastos de administración). Variables como el número de años promedio que efectivamente cotizan los afiliados, el rendimiento de las reservas, la tasa de reemplazo¹, la edad de jubilación, la tasa de cotización y los beneficios garantizados, son primordiales en la búsqueda de soluciones al desequilibrio financiero del sistema.

Las diferentes medidas propuestas en la iniciativa del gobierno Uribe apuntan en esa dirección:

- * Se incrementa gradualmente la edad de jubilación: a 58 y 62 años para mujeres y hombres a partir del 2009 y a 62 y 65 en el 2018.

- * Se aumenta en dos puntos la tasa de cotización (un punto en el 2004 y otro en el 2005).

- * Se amplía el tiempo para calcular el ingreso base de liquidación de 10 a 20 años.

- * Se adelanta gradualmente en 5 años la fecha en que termina la transición, lo cual resulta de la mayor importancia para dar un adecuado manejo de caja a los recursos pensionales del ISS.

- *El subsidio en el RPM*

Otro de los aspectos en el que se avanza en el proyecto de reforma Uribe, está relacionado con la eliminación gradual del subsidio implícito en el RPM. Este subsidio resulta de la diferencia entre la pensión que se obtendría capitalizando los aportes de pensiones en un régimen de ahorro individual y la pensión que el ISS garantiza.

De acuerdo con los cálculos realizados por el propio gobierno, el subsidio que recibe un pensionado en el sistema del ISS oscila entre el 42% y el 72%, lo cual resulta insostenible en materia financiera.

Al respecto, el proyecto Uribe plantea la eliminación gradual del subsidio del RPM mediante un considerable ajuste en la tasa de reemplazo. Para tal efecto, se propone que dicha tasa sea decreciente con el número de salarios mínimos: a partir del 2009 el monto de la pensión oscilará entre el 55% y el 65% del ingreso base de liquidación. Así mismo, se establece que en ningún caso el monto de pensión podrá ser superior al 80% del ingreso base de liquidación.

- *La garantía de pensión mínima*

Si bien es cierto que en ambas propuestas se identifica la necesidad de garantizar un monto de pensión mínima, es necesario tener en cuenta que una solución en tal sentido requiere un significativo ajuste en los subsidios otorgados al sistema.

Con el fin de tener una noción del costo generado por este concepto, la Asobancaria realizó un ejercicio en el cual, teniendo en cuenta la esperanza de vida y la edad de ju-

¹ Es la relación entre el monto promedio de pensiones y el de salarios promedio.

bilación, el Estado debería garantizar la pensión de estos beneficiarios durante por lo menos 3.5 años².

- *Los regímenes especiales*

Una revisión de los principales regímenes especiales, muestra que en ninguno de ellos se han constituido las reservas necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones pensionales. Mientras los afiliados a estos regímenes representan tan sólo el 11% del total de afiliados, los pasivos pensionales de las fuerzas militares, de la policía y del magisterio constituyen más del 30% del déficit pensional de la Nación.

Al respecto, la iniciativa del gobierno Uribe contempla una disposición (en desarrollo del artículo 150 de la Constitución Política) por medio de la cual el gobierno está facultado para dictar el régimen pensional de los empleados públicos. Así mismo, se incorporan algunas facultades extraordinarias de tal forma que el Presidente pueda regular los regímenes del magisterio, de las fuerzas militares y de la policía. Esta propuesta incluye

² El proceso de cálculo utilizado para tal fin fue el siguiente: i) se estimó el número de salarios mínimos que un cotizante podría alcanzar a ahorrar en su cuenta individual cotizando las semanas exigidas por ley (1150 semanas) de acuerdo con diferentes niveles de tasas de interés reales. ii) dados esos niveles de ahorro y los mismos niveles de tasas de interés se proyectó el número de años en que un individuo gastaría esos ahorros recibiendo el equivalente a un salario mínimo mensual.

Un colombiano promedio vive hoy 70.7 años y tiene derecho a una pensión mínima a los 59.5 años, en promedio. Esto significa que hay que cubrir una pensión mínima durante 11.2 años. Si la expectativa de vida se mantuviera constante, el Estado debería garantizar una pensión durante un periodo que oscila entre los 3.5 y los 7.4 años, dependiendo del nivel de tasa de interés. En la medida que la expectativa de vida aumenta, el Estado deberá garantizar pensiones mínimas por más tiempo.

dentro del régimen general de pensiones a los trabajadores de Ecopetrol.

En tal sentido, no hay que perder de vista que la introducción de cambios a estos regímenes dependerá del ejercicio de esas facultades propuestas.

- *Problemas de equidad*

Un avance planteado en el proyecto Uribe, no menos importante que los anteriores, tiene que ver con el diseño de algunas herramientas explícitas que pretenden reducir los problemas de equidad.

Como está concebido, el RPM permite grandes diferencias en los aportes y beneficios entre los diferentes grupos de afiliados. Esto ocurre con los beneficios que se otorgan a personas con ingresos medios y altos, cuyas cotizaciones en algunos casos son bajas e incluso nulas. Bajo este esquema, los beneficios que debieran canalizarse hacia los estratos más bajos de la población, terminan siendo capturados por sectores con mayores ingresos.

De otra parte, los cotizantes de mayor edad tienen beneficios generosos, mientras que los más jóvenes, además de estar obligados a contribuir más, tienen menores beneficios.

Al respecto, el proyecto Uribe establece un subsidio destinado a los grupos más vulnerables de la población. Los recursos necesarios para tal fin, provendrán de los aportes adicionales (la mitad del 1% adicional de la cotización) realizados por los afiliados con ingresos superiores a 4 salarios mínimos.

De la misma manera, la propuesta plantea la necesidad de fortalecer el fondo de solidaridad para ancianos indigentes, mayores de 65 años, con base en los recursos provenientes de aportes adicionales realizados por

afiliados con ingresos superiores o iguales a 4 salarios mínimos³.

- *El bajo nivel de reservas*

El sistema pensional colombiano cuenta con una baja disponibilidad de reservas por tres motivos fundamentales: el beneficio recibido es superior a la capitalización de las cotizaciones realizadas; la transición demográfica y, la exención de pago de cotizaciones para pensiones por parte de un amplio grupo de servidores públicos con anterioridad a la Ley 100.

Ambos proyectos establecen mecanismos para incrementar las reservas del ISS a partir de los incrementos en la tasa de cotización. El de la administración anterior deja de lado el tratamiento de los regímenes especiales, que sin duda es un elemento importante en la búsqueda de una solución al problema de constitución de reservas.

Los elementos anteriormente presentados describen brevemente las alternativas que actualmente existen en la intención de reformar el sistema pensional. Si bien es cierto que el proyecto de la anterior administración constituye un avance hacia la consolidación de un nuevo régimen pensional, se concentra en el diseño de herramientas que ofrecen soluciones solo transitorias a los problemas estructurales.

Por su parte, el proyecto Uribe, además de conservar los principios básicos de un sistema de seguridad social en pensiones, introduciría cambios estructurales tendientes

a facilitar la viabilidad del sistema en el largo plazo.

Algunas reflexiones finales

La gran pregunta que se debe hacer el país en la situación actual es: ¿cuál de las iniciativas presentadas ofrece soluciones integrales a los problemas estructurales del sistema pensional colombiano?

En opinión de la Asobancaria, la reforma al sistema pensional, cualquiera que sea la iniciativa planteada, debe estar orientada a resolver los problemas estructurales que la Ley 100 de 1993 no logró superar.

Con el único fin de contribuir al sano debate en torno al tema de la reforma pensional, presentamos en esta nota algunas consideraciones que se deberían tener en cuenta a la hora de discutir las iniciativas propuestas al Congreso:

- La reforma definitiva debe garantizar una estructura de pensiones tal que sea viable financieramente en el largo plazo.
- No existen razones que justifiquen un tratamiento preferencial en materia de pensiones. Es indispensable que se eliminen los privilegios para ciertos grupos, propendiendo por la mayor equidad del sistema pensional.
- Resulta fundamental evitar que los beneficios pensionales de las generaciones actuales se concedan a costa de las excesivas cargas para las nuevas generaciones.

No cabe duda de que las actuales propuestas de reforma pensional abordan desde diversos puntos de vista el mismo problema. En tal sentido, gobierno, Congreso y ciudadanos tienen el enorme reto de encauzar las iniciativas a la solución definitiva de las dificultades estructurales; esto es, el estableci-

³ El proyecto de Ley establece que la financiación requerida para el Fondo de Solidaridad para los Ancianos Indigentes, se obtendrá de la siguiente manera:

* La mitad del aporte del 1% de los afiliados con ingresos iguales o superiores a 4 salarios mínimos.

* Aporte del 3% para los afiliados que reciben pensiones de vejez de más de 10 salarios mínimos.

* Aporte del 10% para los afiliados que reciben pensiones superiores a 20 salarios mínimos.

miento de un esquema pensional viable y equitativo.