

# Futuro pensional: Reforma en dos frentes

*La reciente declaratoria de emergencia social evidencia la vulnerabilidad del sistema de salud en Colombia y exalta la necesidad de efectuar una revisión integral a los demás componentes de la Seguridad Social, en particular al sistema pensional.*

Por:

**Christian Mora**

Subdirector Cámara Técnica de Seguridad Social

FASECOLDA

Según cálculos del Departamento Nacional de Planeación el pasivo pensional que reposa sobre la nación ya alcanza un preocupante 140% del PIB<sup>1</sup> y un tercio del recaudo tributario del país se utiliza en el pago de mesadas a los pensionados del régimen de prima media.<sup>2</sup> Sumado a esto, persisten las dificultades que encontramos en nuestro mercado laboral, principalmente la informalidad y el elevado costo laboral no salarial.

Lo anterior, además de la presión que ejerce sobre la situación fiscal, refleja cierta ineficiencia e inequidad en la distribución de los recursos hacia la población y entre generaciones. El hecho de que cerca del 30% de los ingresos de la nación se destine a la atención de tan solo un 2% de la población llama la atención sobre el grado de inequidad del sistema. Este artículo reflexiona sobre los elementos que debería contener una reforma cuyo



objetivo sea la sostenibilidad del sistema pensional acompañada de mayor equidad. Tal reforma se podría basar en tres frentes: el pensional, el laboral y el tributario, garantizando así la sostenibilidad del sistema, la disponibilidad de los recursos y la ampliación de la cobertura en el largo plazo.

#### **¿Qué se ha hecho hasta ahora?**

Posteriormente a la Ley 100 se han adelantado reformas paramétricas (aumento de la edad de retiro, aumento en los requisitos, disminución de mesadas, requisitos para traslados, etc.), que aunque han disminuido el pasivo pensional no han logrado eliminar el efecto financiero de los beneficios otorgados vía judicial o por fallos de las cortes, además de algunos subsidios inequitativos que aún existen en el diseño del sistema actual.

El problema toma cada vez mayores dimensiones si se tiene en cuenta que en el esquema pensional dual vigente, donde conviven dos esquemas mutuamente excluyentes como son el de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), existe una marcada asimetría en los beneficios futuros que recibe el pensionado por cada sistema y se permite que las personas puedan cambiar fácilmente del régimen de ahorro individual al de prima media. Por esta razón no es de esperar, por lo menos en el corto plazo, que disminuyan los compromisos de la nación con estos afiliados, compromisos que no se alcanzan a ver compensados con el flujo de caja procedente de las nuevas contribuciones al RPM.

#### **¿Qué hay que hacer?**

##### **Reforma pensional**

Una primera solución podría ser un ajuste entre tres variables principalmente: el monto de cotización, la edad de retiro y las tasas de reemplazo. Sobre estos parámetros se ha venido trabajando y son los que se han ajustado en reformas del pasado. Sin embargo, estos cambios pueden ser insuficientes. La esperanza de vida<sup>3</sup> ha aumentado más de cinco años en el caso de los hombres y más de cuatro en el caso de las mujeres en los últimos 15 años, lo que hace que la actualización de la edad de retiro sea necesaria. Dado el costo político de realizar tal ajuste y otras reformas similares el alivio suele llegar tarde. Adicionalmente, buscar formas de hacer flexibles dentro de la regulación dichos parámetros puede ayudar a subsanar este inconveniente, pero de nuevo, tan solo se trata de reformas transitorias que no han servido para solucionar los problemas de fondo del sistema.

La misma situación se presenta con respecto a las tasas de reemplazo,<sup>4</sup> las cuales parecen ser excesivamente altas si se comparan con otros países, tanto en el tema del porcentaje de su ingreso que recibe el pensionado, como en el hecho de asignar una pensión del 100% a las rentas de sobrevivencia al pasar de un beneficiario a otro (v. gr. de la esposa a sus hijos o del afiliado a su esposa). Incluso si se compara con lo otorgado por otros países con mayores recursos dichas tasas son superiores en el nuestro. En este sentido en el futuro se

## **En el Tintero**

debería propender por racionalizar los beneficios para los nuevos pensionados, de suerte que se puedan disminuir los capitales necesarios para acceder a la pensión y aumentar la cobertura de forma significativa.

Otro problema que el sector asegurador viene señalando ya desde hace varios años, y sobre el cual advirtió al Gobierno en su momento, es el de la indexación implícita de las mesadas ante la prohibición constitucional a que existan pensiones inferiores al salario mínimo. Esta disposición trae sobrecostos al sistema y hace muy difícil para las personas alcanzar la pensión.

En un estudio reciente del Banco de la República<sup>5</sup> se evidencia el crecimiento acelerado de la devolución de saldos en el RAIS, demostrando que el fin último del sistema no se está cumpliendo ya que las personas no acceden a la pensión y en su lugar reciben una suma única equivalente al monto insuficiente de recursos que lograron ahorrar. Lo anterior pone a la persona en la difícil situación de lograr invertir estos recursos en algún tipo de negocio que le permita mantener su nivel de vida durante la vejez. Por esta razón se hace sumamente conveniente que en la reforma que se emprenda se desliguen las pensiones del incremento del salario mínimo.

» En el futuro se debería propender por racionalizar los beneficios para los nuevos pensionados de suerte que se puedan disminuir los capitales necesarios para acceder a la pensión y aumentar la cobertura de forma significativa.

De esta forma se beneficia tanto el lado de la oferta, al eliminar el riesgo político de aumentos en el Salario Mínimo; como el lado de la demanda, porque un mayor número de personas podrían adquirir productos pensionales que tendrían un costo menor, dado que no se tendría que incorporar al monto del capital los incrementos del salario mínimo.

Aunque las reformas paramétricas que hasta aquí se han expuesto de forma breve son necesarias, por sí solas no son suficientes. Es por esta razón que existen corrientes en la academia que proponen elaborar una reforma estructural creando un esquema de “pilares” dependiendo de las necesidades del sector poblacional que se atiende. En términos generales, el Gobierno subsidiaría sólo a aquellos que lo necesitan y se instituiría como un primer pilar; como segunda capa existiría un subsistema dónde las personas ahorrarían de una forma similar a como opera el sistema de ahorro individual actual, el cual sería obligatorio para aquellos que posean la capacidad de pago que les permita cotizar; y un tercer pilar de ahorro voluntario en el que puedan depositar sus excedentes las personas que quieran complementar su pensión.



Lo anterior por sí solo no garantiza el financiamiento del sistema, se debe complementar con medidas estrictas que limiten el acceso al primer pilar o pilar solidario, garantizar los incentivos para las personas que cotizan al segundo pilar con menores cargas tributarias tanto para el empleador como para el empleado y mejorar las condiciones en que se operen los mercados de las distintas modalidades de pensión que se ofrezcan.

### **Reforma laboral**

Estas reformas del lado de la estructura del sistema se quedan sin sustento si no van acompañadas de medidas que ayuden a corregir las dificultades que encontramos en nuestro mercado laboral, en el que predominan la informalidad y el alto costo laboral no salarial como los principales obstáculos a superar. Adicionalmente, se deben diseñar mecanismos que permitan re-

caudar los ingresos que el Gobierno dejaría de recibir para tratar de beneficiar el empleo. Principalmente se trataría de un cambio de impuestos sobre la nómina por recursos captados de otro tipo de contribuciones como el IVA.

Es claro que ningún sistema puede subsistir en un entorno donde todo el mundo tiene derecho y pocos son los aportantes. Por mucho tiempo se ha aplazado la realización del ajuste estructural que en materia pensional se debe dar. La reciente emergencia social evidencia que el no hacer nada no es una opción y que tarde o temprano las promesas del pasado se convierten en una realidad fiscal. El Estado no puede dejar de pagar las mesadas a sus pensionados y cada día que pasa sin realizar el ajuste se incrementa la contingencia en cabeza del mismo. Como lo ha mencionado recientemente el Presidente de Asofondos y respetado economista Santiago Montenegro “esta es una reforma a la que hay que perderle el miedo”.

- » La indexación implícita de las mesadas, ante la prohibición constitucional a que existan pensiones inferiores al salario mínimo, trae sobrecostos al sistema y hace muy difícil para las personas alcanzar la pensión.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

1- Fuente: DNP.

2- Clavijo, Sergio IMF Working Paper, Western Hemisphere Department, Social Security Reforms in Colombia: Striking Demographic and Fiscal Balances, March 2009.

3- La esperanza de vida de una persona de edad  $x$ , denotada  $e_x$ , se puede interpretar como el número de años promedio que vivirá la persona después de los  $x$  años ya alcanzados.

4-Tasa de remplazo: Proporción de mesada pensional con respecto al ingreso base de liquidación.

5-Arias, Mauricio, Mendoza, Juan Carlos. “Un modelo de simulación del Régimen Pensional de Ahorro Individual con Solidaridad en Colombia,” Temas de Estabilidad Financiera 044, Banco de la República de Colombia.