

Adopción de un sistema pensional de pilares en Colombia: reflexiones e implicaciones

Mario Cruz, Director de la Cámara de Seguridad Social
Fasecolda

Un camino en común sigue la propuesta de reforma pensional presentada por Fedesarrollo, en el documento que contiene recomendaciones de ajuste al gasto del Gobierno, y la dada a conocer por cada uno de los candidatos a la Presidencia de la República.

Las propuestas pretenden transformar nuestro actual sistema pensional, que se caracteriza por la competencia entre el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), en uno nuevo, en que los regímenes son complementarios¹.

Esto quiere decir, que al contrario del modelo que tenemos hoy, en el que existe competencia entre los regímenes de prima media y ahorro individual, el nuevo sistema permitirá que las personas, dependiendo de su ingreso, puedan cotizar a los dos sistemas. Según lo planteado, inicialmente se cotizará al sistema público, hasta un tope que determinará la ley, y de allí en adelante las cotizaciones fluirán hacia el sistema de cuentas individuales.

Esa primera decisión respecto al tope que sería dirigido al régimen público es de la mayor trascendencia, pues implicará, de facto, que una proporción importante de los colombianos vuelvan exclusivamente al antiguo sistema público de pensiones de beneficio definido como el que existía en tiempos del extinto Seguro Social.

El siguiente gráfico recoge la evolución del ingreso base de cotización de los afiliados al RAIS en el periodo 1990-2018 siguiendo una clasificación realizada por la Superintendencia Financiera. Allí se observa una elevada concentración de los afiliados en los tramos de bajos ingresos de cotización. La barra azul, que mide las personas que han cotizado históricamente



por debajo de 2 salarios mínimos, ha fluctuado entre un 79% y un 85% de los afiliados al sistema. Por su parte, el tramo de color naranja, que son aquellas personas que han cotizado entre 2 y 4 salarios, ha fluctuado entre el 7% y el 14%.

Esto quiere decir que, de materializarse la propuesta presentada por uno de los candidatos, que sugiere que el tope para el aporte inicial al Régimen de Prima Media sea de cuatro salarios mínimos, todos los colombianos pasarían al régimen público y muy pocos podrían hacer cotizaciones adicionales al sistema privado. En efecto, solo un 9% de los afiliados tendrían la posibilidad de cotizar al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, que equivale a las personas que cotizan por

encima de cuatro salarios mínimos. Si el tope que se llegare a establecer fuera de dos salarios mínimos, la proporción sería cercana al 16%, y si es de un salario mínimo, como lo sugiere Fedesarrollo, sería del 33%. Así pues, la adopción de la medida supondría un cambio profundo en el sistema pensional. En efecto, el número de afiliados al Sistema General de Pensiones en el país a febrero de 2018 es de 21.5 millones de personas, de las cuales un 70% está adscrito al RAIS y un 30% al Régimen de Prima Media.

El cambio supondría que todos los afiliados al sistema pensional deberán cotizar en el sistema público hasta el monto establecido en la ley, y que entre 2.0 y 7.3 millones de personas (dependiendo del tope estable-

1. Denominado técnicamente un sistema complementario en el pilar contributivo.

cido) lo harán de manera complementaria al régimen privado; o lo que es equivalente: 15 millones de afiliados nuevos llegarán al RPM y entre 7.7 y 13 millones de afiliados saldrán del RAIS.

➔ Los ahorros acumulados a la fecha en el sistema privado, que a febrero de 2018 se tasaban en 226 billones de pesos, se trasladarían en la proporción que defina la reforma entre las administradoras públicas y privadas, y servirían como fuente de financiamiento de las futuras pensiones.

Posibles efectos de la reforma

El cambio en la afiliación tiene profundos efectos en la naturaleza financiera y del aseguramiento de nuestro sistema pensional. Colombia haría tránsito nuevamente hacia un esquema predominante de beneficio definido, mientras que el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, quedaría relegado a un segundo plano. En lo financiero, los nuevos afiliados que se trasladarían al sistema público traerían consigo sus ahorros y aportes, pero también sus derechos pensionales, lo que implica un incremento en la deuda pensional implícita a cargo de la nación. Esto es importante porque mientras a corto plazo se generarían nuevos recursos vía cotizaciones y

rendimiento de los ahorros, a largo plazo inevitablemente los nuevos afiliados supondrán una mayor carga para las finanzas públicas. Veamos las cifras.

La siguiente gráfica, muestra el monto de los aportes mensuales netos² que ingresan a las cuentas individuales del RAIS en el fondo moderado³ en los últimos dos años.

Las cifras evidencian que el promedio mensual de recaudo es cercano a los 1,6 billones de pesos corrientes. Esto implicaría que, dependiendo de la magnitud del traslado de afiliados hacia el régimen público, este recibiría recursos adicionales de entre 12.7 y 18.2 billones de pesos al año. Lo cual, sin duda, constituiría un alivio para el fisco, ya que en la actualidad se destinan 13 billones del Presupuesto General de la Nación a Colpensiones para el pago de las mesadas de pensionados.

Este alivio en la caja de la nación inicialmente permitiría enjugar el actual déficit fiscal atribuible al sistema público de pensiones y aliviaría el déficit total del Gobierno en cerca de 1.5 puntos del PIB. Aún más, podría significar recursos parafiscales adicionales del orden de los 5.0 billones de pesos anuales a corto plazo, de imponerse el límite de los cuatro salarios mínimos. Esto no deja de ser una oferta tentadora para cualquier gobierno, aún más, en medio de un contexto de bajo crecimiento económico y debilidad en el recaudo tributario.

Por su parte, los ahorros acumulados a la fecha en el sistema privado, que a febrero de 2018 se tasaban en 226 billones de pesos, se trasladarían en la proporción que defina la reforma entre las administradoras públicas y privadas, y servirían como fuente de financiamiento de las futuras pensiones. La forma en que se haga esta distribución es un asunto de naturaleza política, pero también debería seguir consideraciones de tipo financiero y actuarial. En el mejor de los casos, se trasladarían 16 millones por afiliado al sector público, que es el promedio de ahorro por afiliado en el RAIS a la fecha.

2. Las cifras no tienen en cuenta los recursos que se pagan por concepto de administración a las AFP, seguros previsionales o aportes solidarios (FGPM y FSP)
3. El fondo moderado representa un 90% de los ahorros acumulados a febrero de 2018 en el RAIS; le sigue el fondo conservador, con un 9%, y el de mayor riesgo, con el 1%.

Gráfico 1:
Ingreso base de cotización de afiliados al RAIS (en salarios mínimos)

- > 2 <= 4
- > 4 <= 7
- > 7 <= 10
- > 10 <= 13
- > 13 <= 16
- > 16

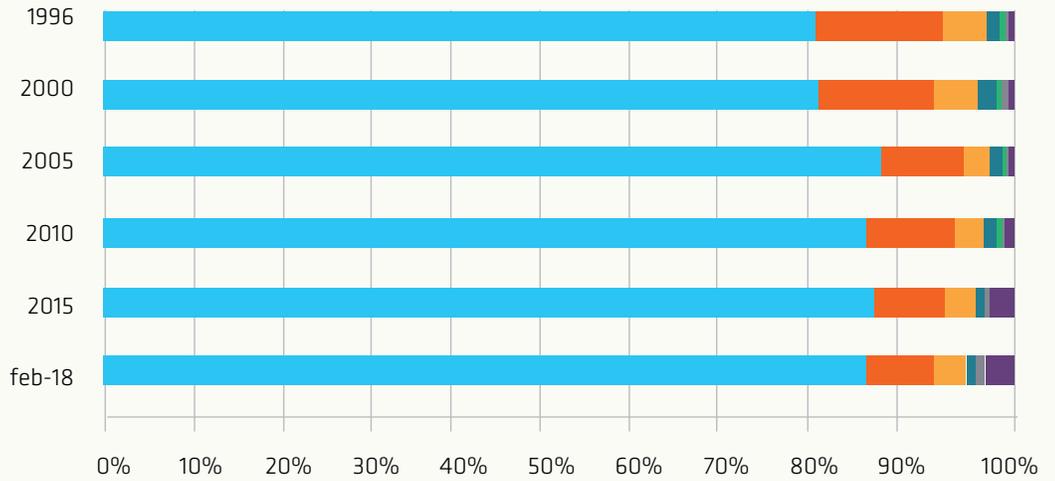


Gráfico 2:
Aportes mensuales a las cuentas de ahorro individual (en millones de pesos corrientes)

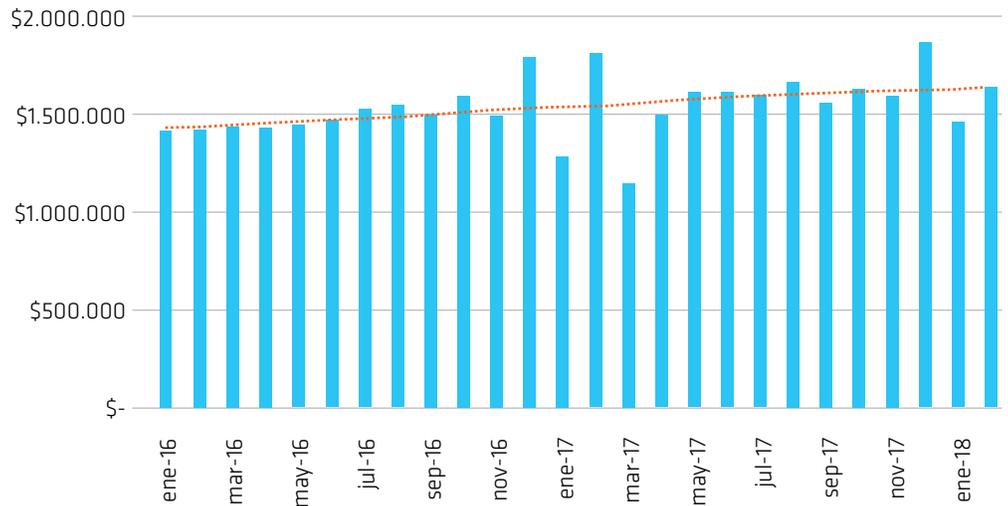
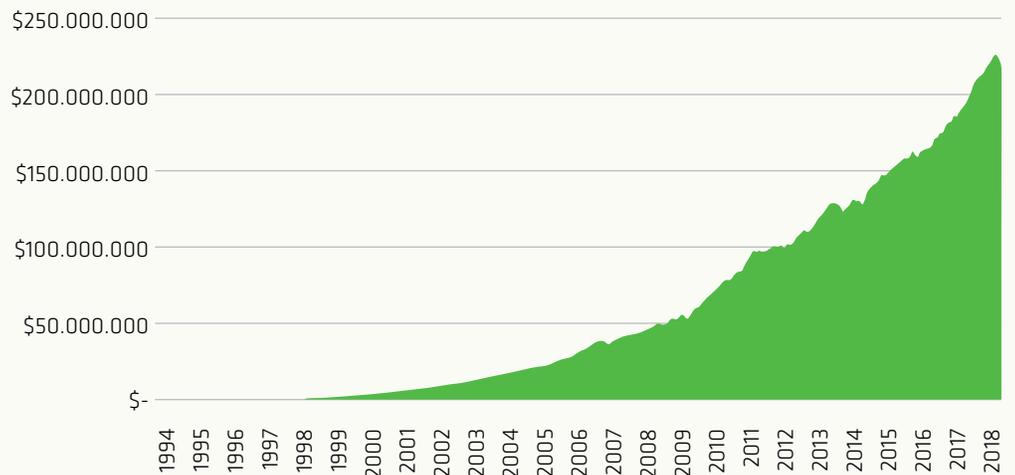


Gráfico 1:
Ahorro RAIS (en millones de pesos corrientes)



Deuda pensional y sostenibilidad

Del otro lado están los efectos de largo plazo que tendría la medida. Supongamos, siguiendo un estudio realizado por el BID en el 2015⁴, que de cada 100 colombianos que cotizan en la actualidad se pensionarán 25 en un futuro, y el resto podrán recibir a cambio la devolución de sus ahorros. De ser cierta esta proporción, esto supondría que la nación debería asumir las mesadas de 1.9 a 3.3 millones de nuevos pensionados a mediano y largo plazo.

Un promedio ponderado de los ingresos de las poblaciones que cotizan entre 1 y 4 salarios mínimos, aplicándoles las tasas de reemplazo correspondientes, del 100% que para el caso del salario mínimo y del 65% para pensiones superiores, menos unos puntos porcentuales inversamente relacionados con el ingreso base de cotización, nos arroja una mesada promedio de 1.05 salarios mínimos vigentes (820.000 pesos mensuales de 2018) para el conjunto de personas que se trasladarían al Régimen de Prima Media.

Ahora, información proveniente del mercado de rentas vitalicias da cuenta de que el valor presente neto promedio⁵ de una renta vitalicia cercana al salario mínimo se encuentra entre los 180 y los 200 millones de pesos. Esto quiere decir entonces que, dependiendo del número de personas que terminen trasladándose al sistema público, el pasivo pensional implícito se incrementaría entre 380 y 660 billones de pesos actuales. Esto es, entre un 40% y un 65% del PIB del país. Estatendría que sumarse a la deuda no reconocida actual, que ronda el 110% del PIB, según el Departamento Nacional de Planeación.

El incremento de la deuda implícita, hasta órdenes que van desde el 150% hasta el 180% del PIB, supondría regresar a un nivel de endeudamiento pensional implícito equivalente al existente antes de la Ley 100. Esta deuda se financiaría en parte con los ahorros del RAIS, que representan un 25% del PIB, con los rendimientos de estos ahorros y con las cotizaciones futuras que se recauden. El desempeño y sostenibilidad del sistema dependerá, por tanto, del rendimiento del 'stock' del ahorro acumulado, cercano a los 230 billones de pesos, y de la evolución de los montos cotizados en un futuro.

Según Samuelson (1958), en un sistema de reparto puro, la tasa de crecimiento de los aportes es igual a la suma de la tasa de crecimiento de la población aportante más el crecimiento real de los salarios. Por su parte, en un sistema de individual el 'stock' de ahorro crece a una tasa igual al rendimiento real de las inversiones. De allí que, desde el punto de vista estrictamente financiero y de sostenibilidad, el mejor sistema es aquel que ofrece mayores rendimientos en el tiempo.

En Colombia la rentabilidad promedio de los fondos privados⁶ ha sido superior al 11% anual desde el inicio de sus operaciones. Sin embargo, el rendimiento ha decaído de manera sustancial si se toman periodos de tiempo más cortos, como los últimos cuatro años, en los que la rentabilidad fue cercana al 5%. Por su parte, la tasa de crecimiento de la población también ha experimentado una reducción, de un 2.0% a un 0.9% anual en los últimos 30 años⁷. Los salarios reales han crecido a una tasa cercana al 1.5% anual en el mismo periodo⁸.

4. *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma.*

5. El valor de una renta vitalicia es un cálculo que se debe hacer de manera individual atendiendo las características propias del pensionado y sus beneficiarios.

6. Fuente: Superintendencia Financiera. Se toma como referencia el fondo moderado.

7. Datos tomados de la Unidad de Población del Banco Mundial

8. Tomado del Banco de la República. *Índice de salarios reales de la industria manufacturera.*

De los datos aportados se concluye que la rentabilidad pasada y presente aportada por los fondos privados en Colombia durante los últimos 30 años ha sido en todo caso mayor que aquella que se deriva del sistema público. Sin embargo, hacia futuro deberán revisarse las trayectorias de estas variables, teniendo especial cuidado con la intensidad en la caída de las tasas de crecimiento de la población y de los rendimientos de los portafolios administrados.

➔ Visto de otra manera, la relación cada vez mayor entre pensionados que reciben mesadas y personas jóvenes que cotizan implicará que los recursos que ingresan al sistema se reduzcan conforme pasa el tiempo.

La evolución de la tasa de dependencia, esto es, la relación de cotizantes respecto a pensionados, es otra de las consideraciones que no puede dejarse por fuera del análisis. En efecto, esta tasa, que en Colombia es cercana a 2.3 cotizantes por pensionado, debido al fenómeno del envejecimiento poblacional y a la informalidad del mercado laboral, tenderá a reducirse a 1.0 cotizante por pensionado en los próximos 30 años. Es como si a la fecha no se recibieran aportes por 1.6 billones mensuales, sino por 700.000 millones de pesos.

Visto de otra manera, la relación cada vez mayor entre pensionados que reciben mesadas y personas jóvenes que cotizan implicará que los recursos que ingresan

al sistema se reduzcan conforme pasa el tiempo. Así mismo, conllevará pocas posibilidades de generar nuevos ahorros para el sistema y menores rendimientos financieros. Por su parte, el gasto que debe apropiarse el Gobierno vía impuestos u otros tributos se incrementará a medida que la población envejezca.

Otros aspectos de la propuesta presentada por Fedesarrollo, como el aumento de las edades de retiro, la igualación de las mismas para hombres y mujeres, el endurecimiento de la fórmula con la que se calcula la tasa de reemplazo y los límites que se impongan a las personas beneficiarias del régimen de transición, tendrían sin duda un efecto paliativo sobre las finanzas de la nación e implicarían la disminución del gasto futuro y de la deuda implícita actual.

Conclusiones

En síntesis, la reforma de pilares planteada por Fedesarrollo y algunos candidatos a la presidencia supone un alivio fiscal a corto plazo, al trasladar un monto importante de recursos corrientes de las cotizaciones del régimen privado hacia el régimen público, pero al mismo tiempo implica trasladar una mayor carga pensional al Gobierno nacional, mediano y largo plazo.

Este ajuste podría amenazar la sostenibilidad del sistema pensional a la vuelta de una generación, dependiendo de la evolución de los rendimientos de los ahorros, de la relación entre cotizantes y pensionados y de los avances en materia de formalización del mercado laboral. Así mismo, dependerá del resultado de los ajustes paramétricos y del régimen de transición que resulte de la discusión política en su tránsito por el Congreso de la República. Sin duda, una gran apuesta. 