

Comentarios al Pacto por la Protección a la Vejez

La presentación al Congreso de un proyecto de reforma pensional solo debería suceder una vez haya culminado la búsqueda de acuerdos sobre los cambios necesarios para garantizar la ampliación de la cobertura del sistema, su sostenibilidad financiera y la equidad de las prestaciones que ofrece.

Por:

Ana María Zambrano

Investigadora Cámara Seguridad Social

Jorge H. Botero

Presidente Ejecutivo

FASECOLDA

A comienzos de este año, el Ministerio de Trabajo dio a conocer el texto “Pacto por la Protección a la Vejez”, documento que fue construido siguiendo la experiencia de España con el Pacto de Toledo. Buscar un consenso entre los diversos actores sociales directamente interesados en la reforma del sistema pensional -trabajadores, empleadores, operadores

del sistema pensional, académicos, diversos sectores del Estado, entre otros- es un reto complejo que el Gobierno Nacional ha decidido acometer. Para que tenga éxito en su labor, es preciso que intensifique durante los meses venideros, los esfuerzos de concertación requeridos para sacar adelante una tarea tan compleja.

Desde la industria aseguradora se formularon algunos comentarios al documento, que podrían contribuir en esta construcción colectiva que busca el Ministerio.

Frente al principio de “Universalidad de la protección en la vejez” consideramos que el objetivo es loable, pero como sólo un segmento restringido de las pensiones son autofinanciables, y, además, se plantea la necesidad de apoyos fiscales para los colombianos que, al llegar a la edad de retiro, no hayan logrado acumular el ahorro necesario para financiar una pensión, resulta necesario, por razones de prudencia fiscal y mandato legal, cuantificar y divulgar los costos adicionales que el cumplimiento de este objetivo tendría en las finanzas públicas.

El Ministerio propone como segundo principio la “Equidad y solidaridad como ejes del Sistema General de Pensiones”. Sin duda, la equidad debe ser un principio rector del Sistema, el país requiere un sistema “progresivo”; es decir, que otorgue beneficios mayores a los sectores más pobres de la población. Esto solo puede lograrse mediante una reforma sustantiva al Sistema General de Pensiones, a fin de corregir las graves inequidades que caracterizan al régimen de prima media. Adicionalmente, la definición de dicha población y del esquema de beneficios que se les conceda, debería hacerse teniendo muy en cuenta los impactos en el Presupuesto General de la Nación y en el mercado laboral.

» Resulta necesario, por razones de prudencia fiscal y mandato legal, cuantificar y divulgar los costos adicionales que el cumplimiento de este objetivo tendría en las finanzas públicas.

Es necesario recordar que en 1993 se tomó la decisión de establecer, bajo competencia, dos regímenes pensionales diferentes: uno plenamente fondeado con recursos de los aportantes, aunque con importantes mecanismos de solidaridad; y otro estructuralmente deficitario que no puede operar sin importantes y crecientes transferencias fiscales. Esta situación no se corrige únicamente con la eliminación de la competencia entre ellos, por cuanto el régimen de prima media, bajo las actuales condiciones de edad de retiro y tasa de cotización, no puede honrar los compromisos que asume mediante la acumulación de reservas. Existen además, otros determinantes que obligan al Sistema a ser altamente inequitativo: las características actuales del mercado laboral, los requisitos para acceder a pensión en cada régimen (edad de pensión, semanas de cotización, tasa de reemplazo, etc.) y los diferentes beneficios que se otorgan.

La “Equidad de Género” es otra de las aristas de este gran principio de equidad. Consideramos pertinente trabajar en el diseño de los mecanismos para lograrlo. De acuerdo con lo observado en las estadísticas del Sistema, las mujeres cotizan menos tiempo que los hombres. Disponer que su edad de retiro sea inferior a la de aquellos, paradójicamente disminuye la posibilidad de que puedan lograr una pensión. Habría, por lo tanto, que considerar soluciones como bonos pensionales subsidiados por el Estado, en beneficio de las mujeres de bajos ingresos por cada hijo nacido vivo y escolarizado, por supuesto, previo análisis de su costo.

Otro aspecto sobre el cual hacemos un especial llamado de atención es la “Edad de pensión”. Las expectativas de vida de la población mundial están aumentando y se ha vuelto menester que las reformas pensionales recientes aumenten las edades de retiro de los afiliados a los sistemas de reparto.

Esta tendencia resulta aún más apremiante en el contexto -que se pronostica duradero- de tasas de interés bajas de largo plazo, fenómeno que encarece los subsidios que realiza el Estado para mantenerlo a flote. En este sentido, no encontramos argumentos que respalden la restricción que el Gobierno plantea de no realizar cambios paramétricos al Sistema. No ajustar las edades de retiro en el régimen de prima media haría necesario, para mitigar los impactos fiscales adversos de esa determinación, aumentar las tasas de cotización, lo cual tendría implicaciones adversas en materia de formalidad laboral. Los sistemas pensionales, al igual que la población, deben ser sistemas dinámicos que tengan la capacidad de adaptarse a diferentes condiciones económicas, demográficas y laborales.

Con respecto al componente de solidaridad, creemos que, dado que los pasivos desfinanciados del sistema de reparto o prima media se atienden, en parte, con deuda pública de largo plazo y no con impuestos, el componente de solidaridad de las futuras generaciones frente a las actuales es ya elevado. Reducir la carga financiera que transferimos a nuestros hijos es el tipo de solidaridad generacional que hoy sería recomendable por razones de equidad. No es justo que las nuevas generaciones tengan que cotizar, simultáneamente, para pagar la deuda pensional que heredan de las generaciones anteriores y, al mismo tiempo, para fondear sus propias pensiones.

De otro lado, consideramos que en la actualidad existen mecanismos de solidaridad entre personas de altos ingresos hacia personas de bajos ingresos, como el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, cuya estructura y forma de financiación pueden ser mejoradas para que en el futuro, un mayor número de personas se hagan beneficiarias de este esquema.

Frente al tercer principio, denominado "Fortalecimiento



del sistema público y privado de pensiones" tenemos dos observaciones. La primera: es impreciso decir que hay dos sistemas de pensiones, uno privado y otro público, ya que existe un solo Sistema General de Pensiones con dos regímenes, uno el Régimen de Prima Media, y el otro, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. Como componentes que son del Sistema de Seguridad Social, ambos deberían ser calificados como de interés público, así uno sea gestionado por particulares y otro por el Estado.

Ahora bien, en la propuesta de reforma pensional que se ha dado a conocer, el Gobierno fija el objetivo de tener una cobertura plena, a través de una afiliación en los dos regímenes. Es necesario tener claro de qué manera una reforma pensional, cualquiera que ella sea, pueda lograrlo, cuando se sabe que el obstáculo mayor es la informalidad en el empleo. De este modo, antes que una reforma pensional, el país requiere una reforma mucho más urgente y fundamental, y es una reforma estructural y de fondo al mercado laboral. Estimamos que la solución de los problemas estructurales de baja cobertura sólo

se resuelven mediante reducciones significativas de la informalidad laboral. Sin embargo, rescatamos el esfuerzo que el Gobierno ha hecho para afrontar este problema, en el que falta mucho por hacer.

» Es necesario tener claro de qué manera una reforma pensional, cualquiera que ella sea, pueda lograrlo cuando se sabe que el obstáculo mayor es la informalidad en el empleo.

Sin embargo, y con el objetivo de asegurar una mayor cobertura, una solución podría consistir en establecer, como lo han hecho otros países, un sistema pensional basado en la capitalización de los aportes en cuentas individuales, complementado con robustos mecanismos de solidaridad en favor de las personas que al terminar su ciclo productivo, no logran acumular los recursos necesarios. Si se optara por mantener los dos regímenes actuales, tanto si se mantiene la competencia o se elige crear mecanismos de complementación entre ellos, sería preciso eliminar las diferencias injustificadas que existen hoy, por ejemplo, para acceder a una pensión de salario mínimo.

Otra propuesta que plantea el Gobierno frente a la cobertura, y que hoy en día es prácticamente una realidad, son los “Esquemas complementarios de protección en la vejez”. Compartimos esta propuesta, para lo cual estamos trabajando conjuntamente con el Gobierno en el desarrollo de los Beneficios Económicos Periódicos - BEPS-, una importante iniciativa encaminada a brindar protección a personas de bajos recursos que no logran acceder al sistema de Seguridad Social contributivo, o, que al momento de la edad de pensión, tienen unos recursos en el

Sistema que se convertirán en devolución de saldo o indemnización sustitutiva. Lograr que este esquema sea implementado de una forma eficiente y eficaz, debería ser el propósito central del Gobierno en la actual coyuntura.

Otro de los principios en los que el Gobierno ha hecho énfasis es el de “Sostenibilidad y finanzas públicas sanas”. Consideramos que la eliminación de subsidios a las pensiones elevadas que reconoce el régimen de prima media puede traducirse en ahorros -en realidad, menores gastos para el Presupuesto Nacional-. Ello depende de la sumatoria de los impactos resultantes de la eventual reforma pensional. Por ejemplo, la reducción de las expensas fiscales derivadas de la reducción de pensiones excesivas en el régimen de prima media, podrían verse más que compensadas con un incremento del número de sus afiliados.

En este contexto preocupa la propuesta, que algunos importantes sectores sociales han lanzado, para que al régimen de prima media se afilien de manera obligatoria los trabajadores que devenguen hasta 10 salarios mínimos. Por esta vía se causaría un impacto negativo cuantioso a las finanzas públicas y se erosionaría un importante componente del ahorro financiero que administran los fondos de pensiones en beneficio de sus afiliados. Esos recursos, de otro lado, contribuyen en la financiación del desarrollo económico y social.

Finalmente, analizando el último de los principios propuestos, el “Diálogo social”, creemos que es necesario recalcar que cualquiera que fuese la reforma, ésta debe contar con un respaldo técnico suficiente y con un estudio detallado de los costos que la población afiliada y la Nación tendrán que asumir. Pero, por supuesto, compartimos este anhelo y desde Fasecolda haremos lo que esté a nuestro alcance para que sea exitoso.

PACTO POR LA PROTECCIÓN EN LA VEJEZ

1. Universalidad de la protección en la vejez

El Nuevo Modelo de Protección para la Vejez tiene como objetivo garantizar que toda la población colombiana tengan una protección para su vejez, a través de mecanismos para la ampliación de la cobertura y la inclusión efectiva en cada una de las etapas de la vida.

El Nuevo Modelo de Protección para la Vejez busca que toda la población cuente con una protección durante su vejez. En este sentido, el propósito es lograr que todos los trabajadores, formales e informales, puedan contar con un ingreso al llegar a la edad de jubilación, bien sea mediante una pensión o un apoyo del Estado.

2. Equidad y solidaridad como ejes del Sistema General de Pensiones

Equidad

Búsqueda progresiva de una mayor proporcionalidad entre el esfuerzo contributivo y las prestaciones recibidas del sistema.

El nuevo modelo debe atacar las inequidades existentes. Eliminará la competencia existente entre los dos regímenes y promueve la complementariedad de los mismos.

Solidaridad

Reforzar la solidaridad existente en el Sistema General de Pensiones, impulsando en particular la solidaridad intergeneracional y las contribuciones de los trabajadores de mayores ingresos respecto de los de menores ingresos.

El Nuevo Modelo de Protección para la Vejez contemplará mecanismos que buscan garantizar la protección a aquellos trabajadores cuyos ingresos no les permite generar un ahorro para su vejez.

3. Fortalecimiento del sistema público y privado de pensiones

Potenciar la eficiencia, la gestión y la sostenibilidad del Régimen de Prima Media y Régimen de Ahorro Individual. En el Nuevo Modelo de Protección para la Vejez todos los trabajadores estarán afiliados a dichos regímenes.

4. Formalización Laboral

Promover políticas de formalización laboral con el objetivo de garantizar la sostenibilidad y cobertura en el Sistema General de Pensiones. Existe un consenso entre los actores tripartitos del diálogo social, en el cual se

reconoce la necesidad de aunar esfuerzos con el fin de incrementar y promover la formalización laboral. Con esto se lograría una disminución en el riesgo de desprotección por cobertura y se promovería la efectiva sostenibilidad del Sistema.

5. Sostenibilidad y finanzas públicas sanas

El modelo de protección para la vejez se construirá con base en un modelo económico que permita la estabilidad financiera del sistema pensional, proporcionando la sostenibilidad fiscal y los derechos pensionales, y de protección complementaria al adulto mayor. El nuevo sistema eliminará los altos subsidios otorgados a las pensiones de mayor valor en el RPM, esto se traduce en un ahorro para el Presupuesto Nacional.

6. Esquemas complementarios de protección en la vejez

El Nuevo Modelo de Protección para la Vejez contará con servicios sociales complementarios que permitirán brindar protección a la vejez a aquellos afiliados que no cumplan con los requisitos para obtener una pensión. En particular, estos mecanismos buscan garantizar la protección a aquellos trabajadores cuyos ingresos nos les permite generar un ahorro para su vejez.

7. Equidad de género

La política pública que construirá el Gobierno Nacional en materia de protección a la vejez, reconocerá el papel fundamental de la mujer en la sociedad colombiana y en tal propósito garantizará su acceso equitativo y justo.

8. Edad de pensión

El nuevo modelo de protección a la vejez no modificará la legislación vigente en torno a la edad de pensión.

9. Seguimiento y evaluación del sistema

Con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos trazados por el Nuevo Modelo de Protección a la Vejez, la política pública incorporará un sistema de evaluación y seguimiento. Los indicadores que arroje el sistema serán revisados periódicamente por la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

10. Diálogo social

La política pública diseñada por el Gobierno Nacional se construirá sobre la base del principio de un diálogo social democrático, amplio y participativo, que garantice la inclusión de los puntos de vista del mayor número de actores sociales.