



Reforma pensional a la vista

El Gobierno de Gustavo Petro ha manifestado su anhelo de reformar el Sistema General de Pensiones en Colombia; el reto es enorme, dada la situación actual del sistema.

Mario Cruz

Director Cámara de Seguridad Social, Vida y Personas de Fasescolda

Milton Moreno

Subdirector Cámara de Seguridad Social, Vida y Personas de Fasescolda

Cualquier reforma pensional que se desee adelantar debe propender por incrementar la cobertura, reducir las inequidades y aumentar el ahorro, dadas las altas tasas de pobreza de la población mayor no pensionada y las crecientes presiones demográficas, financieras y fiscales.

Estado actual

Empecemos por lo obvio: el sistema pensional funciona mal, muy mal, solo cuatro de cada diez trabajadores cotizan de manera regular y apenas 26% de las familias tiene acceso a una pensión; en el sector rural la cobertura apenas llega al 10%. El sistema no cumple su función principal de garantizar los ingresos suficientes para que la población de adultos mayores lleve una vida digna.

El sistema tampoco elimina la pobreza, una cifra lo resume: de cada 100 familias que cuentan con al menos un pensionado, apenas ocho viven en situación de pobreza, esta proporción sube a 50 cuando la familia no cuenta con un jubilado. En el primer caso, la familia cuenta con ingresos promedio de \$1,5 millones mensuales, mientras que en el segundo apenas supera los \$400 000.

En materia de equidad, los problemas también son mayores, el primero tiene que ver con los subsidios: en el régimen de prima media 75% de los subsidios que provienen de impuestos generales llegan a los dos quintiles de mayores ingresos de la población. El subsidio para una pensión de 10 millones de pesos puede superar los \$1000 millones a valor presente.

El segundo problema es que no hay equidad horizontal: si observamos a dos personas con la misma historia laboral, las prestaciones reconocidas por Colpensiones y por las AFP son distintas; existe un subsidio actuarial implícito, determinado por la fórmula descrita en la Ley 100 de 1993, que arroja mayores mesadas en el sistema público que en el de ahorro individual, al menos para las pensiones mayores que un salario mínimo.

La inequidad también es de género; el hecho de que las mujeres se pensionen cinco años antes que los hombres y al mismo tiempo tengan una expectativa de vida siete años superior deriva en unas menores mesadas en ambos regímenes.

Del lado de los aportes también hay una equidad débil, pues la contribución es una tarifa plana del 16% para todos los trabajadores, excepto para los que ganan más de cuatro salarios mínimos, que pagan un 1% o 2% adicional.

También existe inequidad entre trabajadores dependientes e independientes; primero, porque en el caso de los independientes el total de la cotización es asumida por el trabajador, mientras que para los asalariados la regla general es de $\frac{1}{4}$ del aporte, el restante es asumido por el empleador y, segundo, porque aun cuando los independientes coticen un 60% más que los dependientes, el ingreso base de cotización es menor, por lo que reciben menores mesadas. Este problema en los incentivos lleva a que apenas uno de cada diez empleados independientes cotice al sistema.

Otro problema es la sostenibilidad fiscal del sistema público de pensiones; de hecho, el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación para el año 2023 contiene apropiaciones por \$56 billones para pagar la nómina de pensiones, Colpensiones recibirá 19,3 billones, mientras que las FFMM, el magisterio y el FOPEP recibirán los recursos restantes.

Esto implica que cerca del 30% de los recursos captados vía impuestos generales que recauda la nación se dedican a los subsidios de mesadas pensionales, es el segundo rubro más alto dentro del presupuesto después del servicio de la deuda y en algunos años ha superado el total de presupuesto de inversión para todos los sectores que componen el Estado.

Por el contrario, el sistema de capitalización de los fondos privados supone su autosostenibilidad para financiar las pensiones con el ahorro de los cotizantes, los rendimientos financieros, indemnizaciones del



seguro previsional, bonos pensionales y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Finalmente, hay dificultades con el diseño institucional y la información. En el primer caso, existen varias facultades compartidas y a la vez redundantes entre las distintas ramas del poder público que impiden el correcto funcionamiento y la gobernanza del sistema.

➔ Tenemos un mal sistema de protección a la vejez, con bajas coberturas presentes y esperadas, con inequidades por régimen, geografía, género y vinculación laboral.

En la Rama Ejecutiva, encargada del diseño e implementación de la política pública de protección a la vejez, intervienen tres ministerios: Trabajo, Hacienda y Salud. La inspección, vigilancia y control es realizada conjuntamente por la Superintendencia Financiera y la Contraloría General de la República.

Además, existen frecuentes controversias entre los pronunciamientos de la jurisdicciones ordinaria, administrativa y constitucional frente a los temas pensionales, con todas las dificultades que esto supone. Para completar el panorama, siguen existiendo muchos administradores, tanto del ahorro como del pago de pensiones: AFP, Colpensiones, regímenes especiales, Ministerio de Hacienda, entes territoriales y empresas particulares.

En cuanto a la información, existen grandes vacíos, dada la fragmentación en la administración; la nación no tiene un sistema único, no se hacen reportes periódicos de seguimiento al número de pensionados y su costo, ni a indicadores claves. La mayoría de las entidades públicas ofrecen pocos datos, por lo que la información es de difícil acceso y opaca.

Al final, tenemos un mal sistema de protección a la vejez, con bajas coberturas presentes y esperadas, con inequidades por régimen, geografía, género y vinculación laboral; un sistema que gasta mucho para muy pocos, con un mal diseño institucional e información deficiente. Estos son argumentos suficientes para reformarlo.

La reforma

Cualquier intento de reforma al sistema de protección a la vejez debe iniciar por la ampliación de las coberturas para la población pobre, la situación de desprotección actual así lo amerita. Sobre el monto periódico a subsidiar, la discusión darse para los niveles, entre la línea de pobreza y medio salario mínimo.

Ahora, este beneficio deberá ser financiado con nuevos impuestos; es necesario tener una fuente de financiación propia y distinta a los ahorros del esquema contributivo. Usar los recursos del ahorro de trabajadores actuales para este propósito no solo sería inconstitucional, sino que además desfinanciaría las pensiones para las próximas generaciones, lo cual no es ético.

Por otra parte, se debe eliminar la competencia entre regímenes de prima media y de ahorro individual, para hacerlos complementarios. La competencia es la principal fuente de las inequidades que se han señalado y, además, ha engendrado el malsano fenómeno de los traslados de las AFP a Colpensiones.

Algunas voces como Asofondos y Fedesarrollo han señalado la inconveniencia de seguir adelante con el régimen de prima media, de pasar directamente a un régimen exclusivo de capitalización, al tiempo que permitiría a Colpensiones convertirse en una AFP. Otros, entre ellos el propio presidente de la República y el Banco Mundial, han señalado la necesidad de que convivan. En este caso, el asunto crucial es el límite que separa a uno del otro; entre más alto sea, mayores serán las necesidades fiscales y la inequidad dentro del mismo sistema. Un asunto crucial es el futuro del

ahorro de los cotizantes. En la discusión pública aún no hay claridad sobre la propuesta de trasladar a Colpensiones los aportes realizados por las personas a las AFP.

Otro punto importante es generar mayor estímulo para que las personas ahorren voluntariamente. Existen distintas modalidades que incluyen canales institucionales a través de AFP, aseguradoras y fiduciarias. También se puede recurrir a la figura de la renta vitalicia inmobiliaria, que acaba de llegar al país, o a otras formas de inversión privada relacionadas con la actividad comercial o inmobiliaria. La idea es que estos recursos complementen las mesadas pensionales.

Deberían revisarse además los parámetros del sistema. Las edades de jubilación son tres años menores que las de países similares y urge igualar edades para hombres y mujeres. Las tasas de remplazo, en caso de que subsista el régimen público, también deberían examinarse, dado el incremento de la expectativa de vida y la caída de las tasas de interés. Adicionalmente, debería ampliarse el tiempo que se utiliza para calcular el ingreso base de liquidación, que sea, por lo menos, 20 años. Así mismo, deberá procurarse un mayor equilibrio actuarial de los regímenes especiales y exceptuados.

Se debe repasar el monto de la pensión de sustitución, pudiera ser de un 75% de la asignación, siempre y cuando no sea menor que el salario mínimo; igualmente, se podría restringir el número de pensiones a una, salvo en casos muy excepcionales. En el caso de las cotizaciones, deberían contemplarse mecanismos subsidiarios que promuevan el acceso y la equidad para empleados independientes y población rural.

También se requiere un sistema único de información pensional que podría ser operado por la nación con apoyo de privados y una simplificación del entramado institucional en cada una de las ramas del poder público y entes de control, para hacer gobernable el sistema.



➔ La industria aseguradora seguirá participando del Sistema General de Pensiones, tanto en la etapa de acumulación como de desacumulación, a través de la renta vitalicia.

El papel de la industria aseguradora

La industria aseguradora seguirá participando del Sistema General de Pensiones, tanto en la etapa de acumulación, ofreciendo coberturas para las eventualidades de invalidez y muerte prematura, como en la de desacumulación, a través de la renta vitalicia.

Esta afirmación es independiente del modelo pensional por el que opte el país. En el caso de operar bajo un sistema exclusivo de capitalización, las aseguradoras están en la posibilidad de asegurar la población ante los riesgos de muerte y de supervivencia. Así mismo estaría en capacidad de pensionar a través de la figura de renta vitalicia. Para lograr este propósito de la mejor manera, requerirá el ajuste de asuntos claves como la inseguridad jurídica, los requerimientos de capital, disponibilidad de activos de largo plazo y coberturas de salario mínimo para todas las rentas.

En el caso de optar por un modelo complementario, la industria estaría en la disponibilidad de ofrecer coberturas de muerte e invalidez, en los ramos de prima media y de capitalización; en el caso de las rentas vitalicias, la actividad aseguradora estaría restringida a las provenientes del ramo de capitalización. 



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

La industria aseguradora cada vez tiene más retos.

Prepárate para:

- » Innovar en productos y servicios.
- » Entender las necesidades del consumidor financiero.
- » Ser experto en la regulación nacional.

Haz un posgrado para estar a la altura de los nuevos **desafíos del área aseguradora.**

Elige la Javeriana.

- » Actualmente está catalogada como **la Universidad #1 en Colombia y la #2 en América Latina**, según la última versión *Times Higher Education World University Rankings*.
- » Cuenta con **oportunidades de doble titulación** con excelentes universidades en el mundo.
- » Cuenta con el **reconocimiento de los rankings internacionales de QS y Eduniversal** como una de las mejores universidades en negocios y economía del país.

• Conoce nuestros programas.

Escanea aquí

