

Elementos para una reforma pensional en Colombia

Luis Fernando Mejía
Director Ejecutivo

 @LuisFerMejia

25 de noviembre de 2019

Agenda

- 1 Principios de una reforma pensional
- 2 Elementos para una reforma pensional
- 3 Estrategias para aumentar la progresividad en el sistema
- 4 Consideraciones finales

Una reforma pensional debe cumplir tres principios básicos

1. Cobertura:

El sistema actual solo cubre al 35% de la población activa y al 25% de las personas en edad de pensión

2. Equidad horizontal:

La tasa de reemplazo es mayor en el RPM que en el RAIS

3. Equidad vertical:

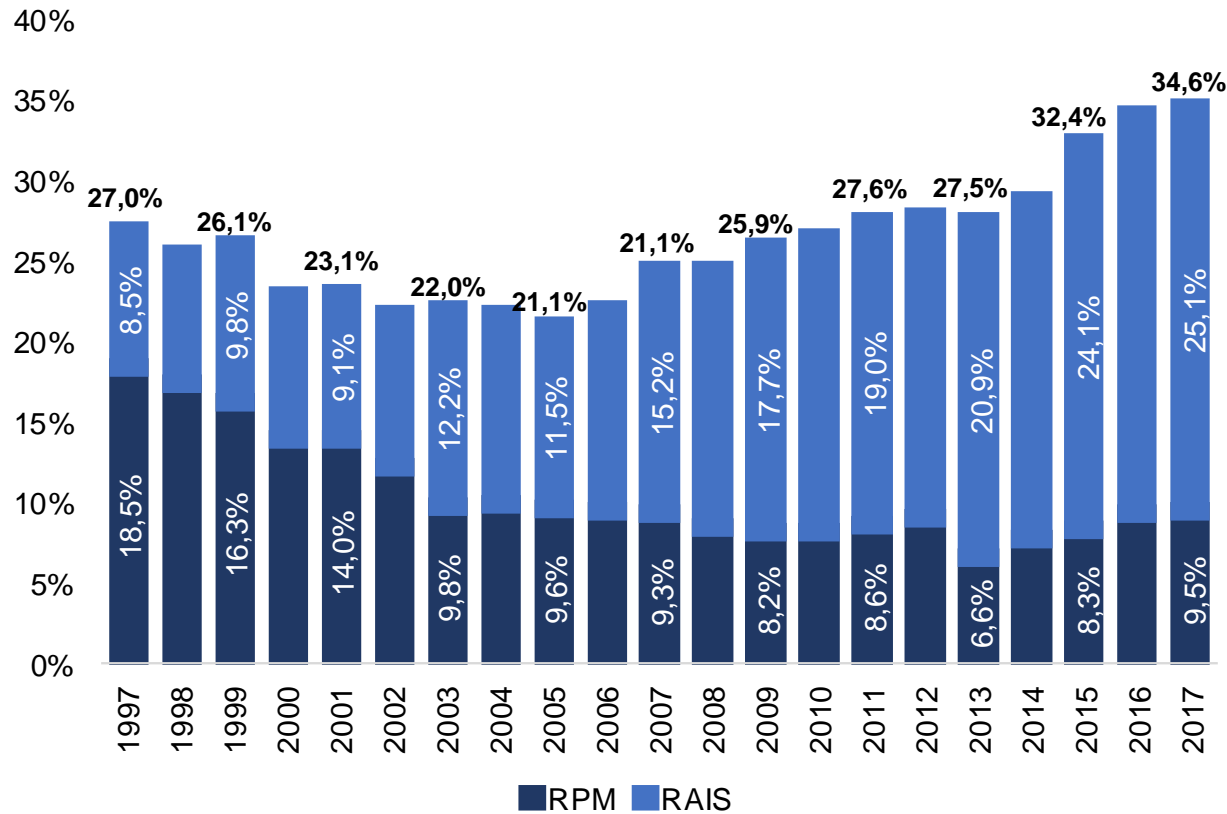
El 44% de las personas con acceso a pensión pertenece al 20% con más altos ingresos

El 74% de los subsidios son recibidos por el 40% con mayores ingresos

Los niveles de cobertura del sistema en la población activa son apenas cercanos al 35% y el porcentaje de adultos mayores que recibe pensión es apenas el 25%

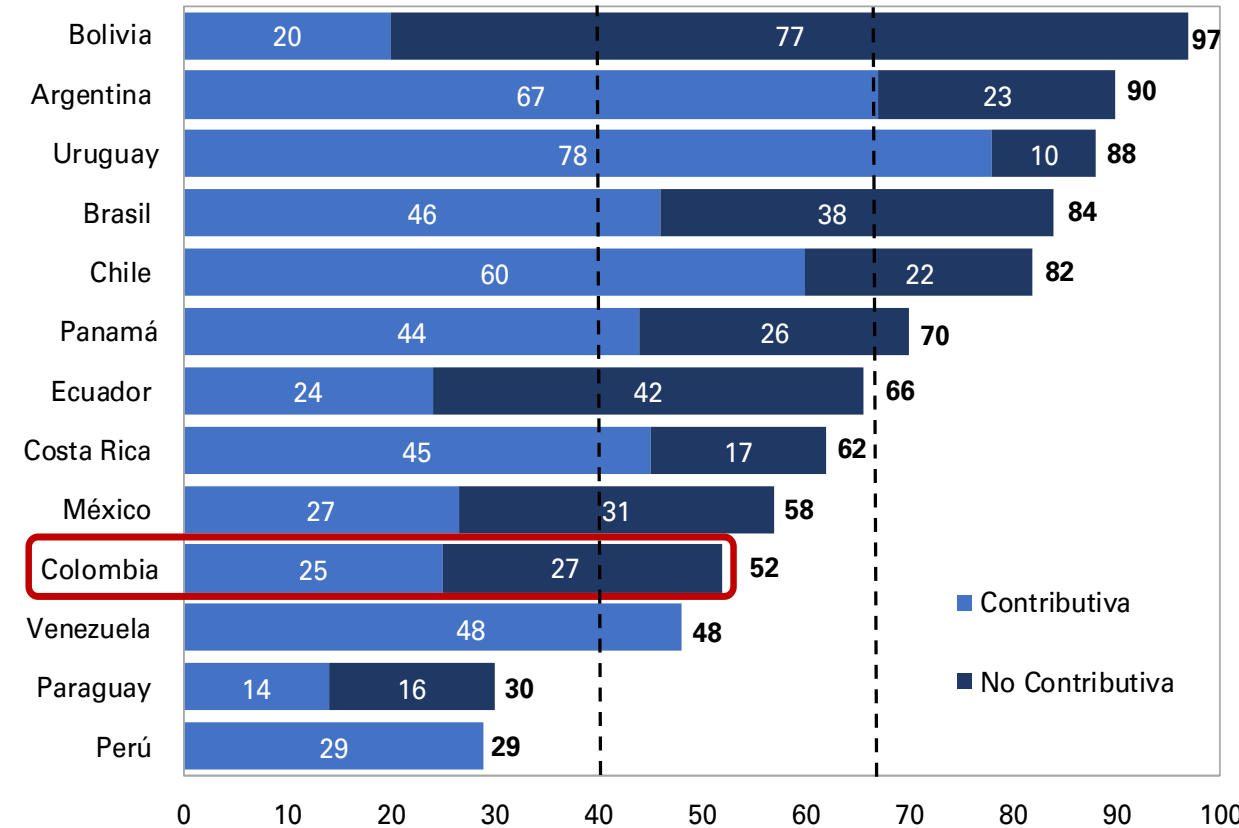
Cobertura en la fase de Acumulación

(Proporción de ocupados que cotizan y ahorran para su pensión)



Cobertura en la fase de Desacumulación

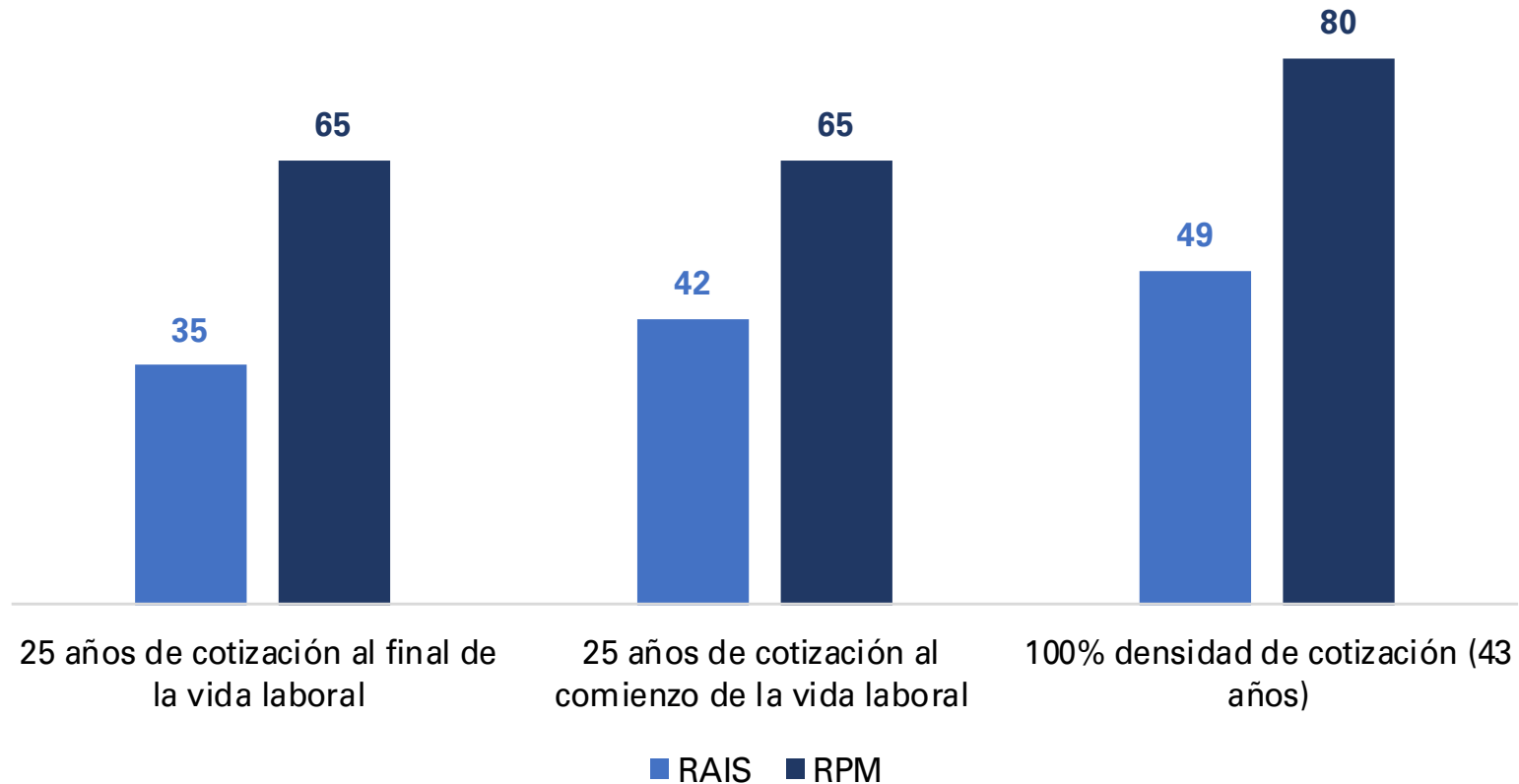
(Proporción de mayores de 65 años que reciben una pensión)



Fuente: L. Villar, D. Forero (2018). *Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia*. BID. *Ahorrar para Desarrollarse*. (2016). DANE GEIH.

Para individuos con las mismas características, la tasa de reemplazo en el RPM es mayor a la del RAIS

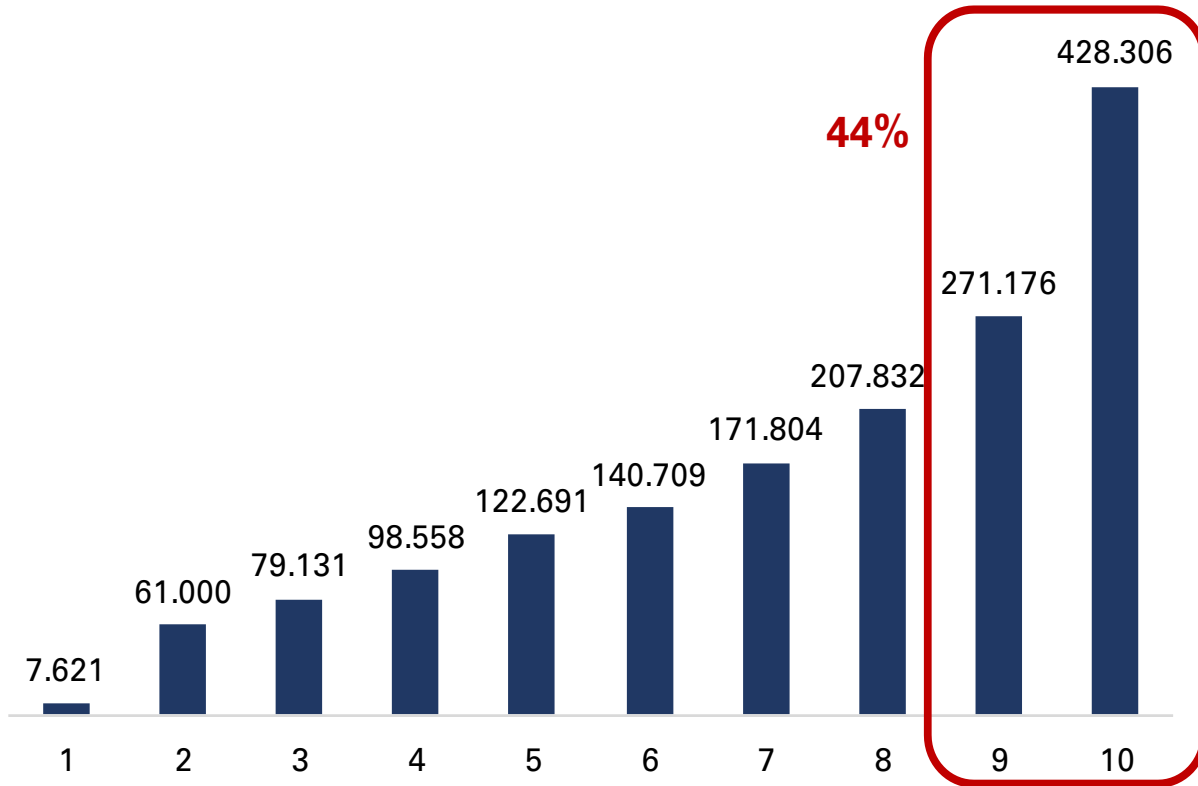
Tasa de reemplazo para hombres RPM vs RAIS
(Del ingreso de los últimos 10 años, %)



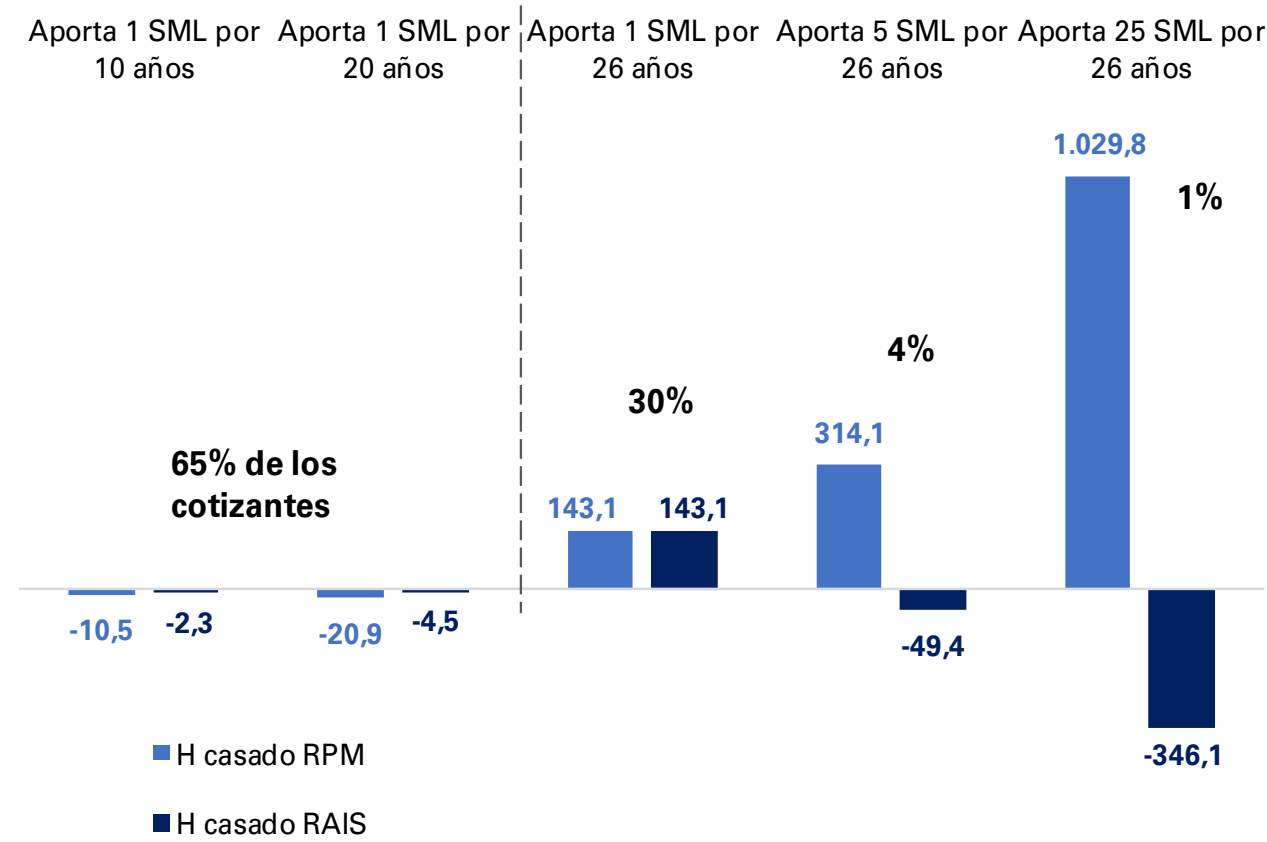
Fuente: L. Villar, D. Forero (2018) *Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia*.

El 44% de las personas con acceso a pensión pertenece al 20% con más altos ingresos

Número de pensionados por decil de ingreso



Subsidios Implícitos en el Sistema de Pensiones (Millones de pesos)



Fuente: Superintendencia Financiera. Bosch et al. *Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y opciones de reforma*. (2015)

Actualmente, el 74,2% de los subsidios son recibidos por el 40% de los pensionados de mayor ingreso

Distribución de subsidios sociales por quintil de ingresos

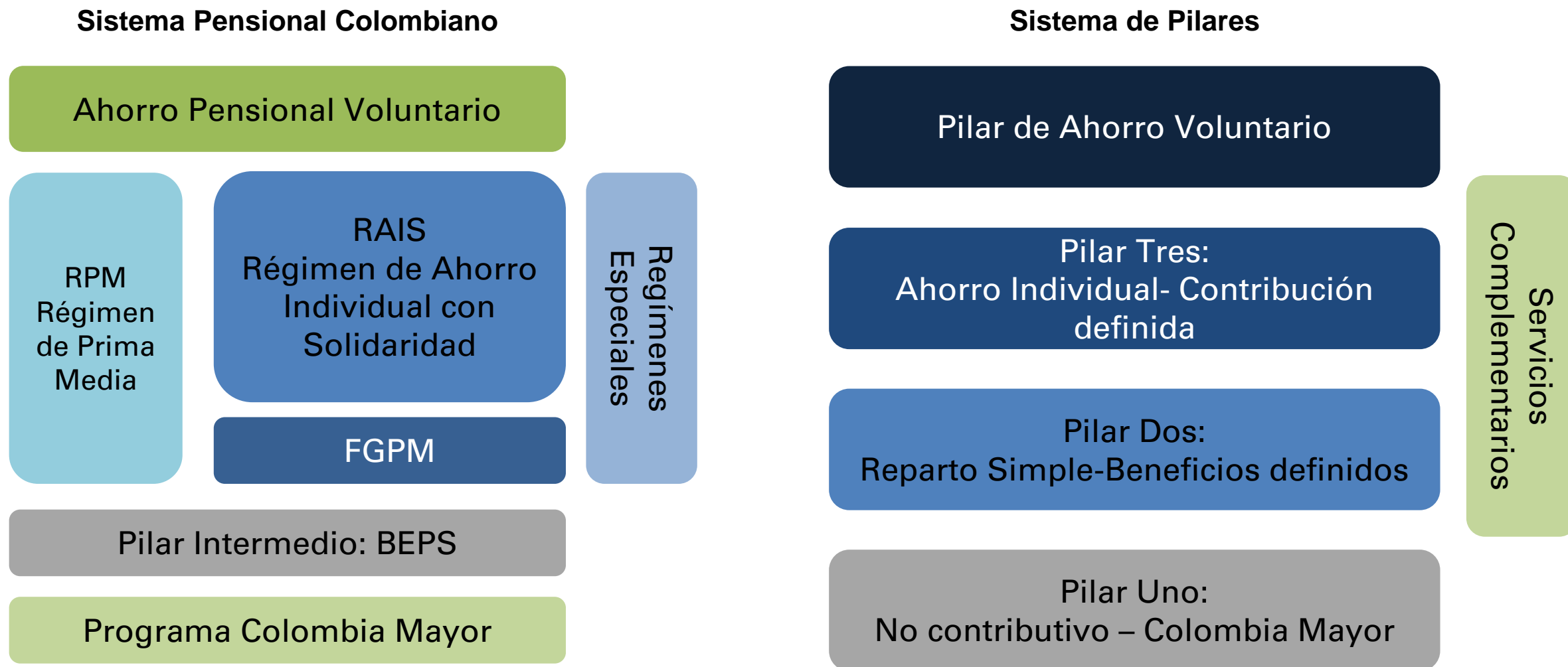
Sector	Magnitud subsidio (% PIB)	Focalización (% del subsidio por quintil de ingreso)				
		1	2	3	4	5
Educación (Inc. formación para el trabajo)	2,97%	25,7%	23,4%	21,4%	18,1%	11,4%
Pensiones (Inc. Colombia Mayor)	2,31%	4,3%	7,8%	13,7%	23,4%	50,8%
Salud	1,85%	33,7%	23,6%	19,7%	15,1%	8,0%
Servicios Públicos	0,66%	21,8%	23,2%	22,9%	20,4%	11,7%
Atención a la pobreza	0,46%	33,4%	23,0%	15,0%	17,2%	11,5%
Atención a la primera infancia	0,42%	32,03%	27,24%	22,13%	15,39%	3,22%
Vivienda	0,22%	11,3%	22,5%	29,6%	26,6%	10,0%
Otros	0,16%	48,7%	35,7%	7,5%	5,4%	2,6%
Distribución Total	9,0%	22,4%	19,9%	18,8%	18,8%	20,2%

Fuente: Fedesarrollo.DNP

Agenda

- ① Principios de una reforma pensional
- ② Elementos para una reforma pensional
- ③ Estrategias para aumentar la progresividad en el sistema
- ④ Consideraciones finales

Es fundamental avanzar hacia un sistema de pilares, que elimine oportunidades de arbitraje y corrija la regresividad del sistema



Fuente: Superintendencia Financiera. Bosch *et al.* (2014) *Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y opciones de reforma*. Banco Mundial (1994)

Elementos para una reforma pensional en Colombia

La discusión se ha centrado en un sistema multipilar con una fracción α del salario mínimo que se cotiza al pilar público:

- $\alpha = 0$ corresponde al pilar único privado (RAIS) propuesto por ANIF y ASOFONDOS, entre otros
- $\alpha = 1$ corresponde al multipilar propuesto por Villar y Forero de FEDESARROLLO

Cada propuesta tiene implicaciones muy importantes desde el punto de vista de ahorro privado y ahorro público:

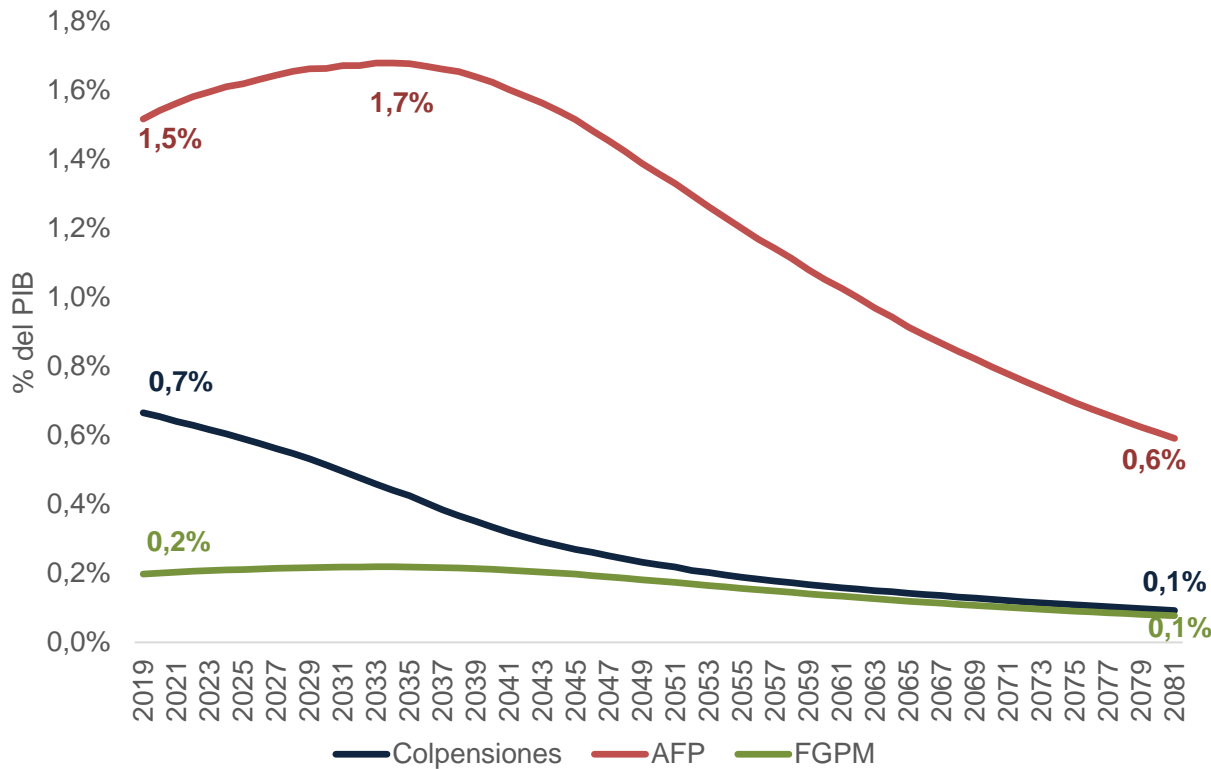
- $\alpha = 0$ resuelve el problema fiscal en el largo plazo, a un costo importante en el corto plazo. Este costo no es trivial. La regla fiscal impone restricciones de flujo al déficit fiscal. Distinto a una restricción de VPNs.
- $\alpha = 1$ genera un “windfall” fiscal en el mediano plazo, imponiendo costos importantes para el fisco en el largo plazo.

¿Por qué no pensar en $\alpha \in (0,1)$ que “balancee” estas consideraciones económicas, así como las políticas?

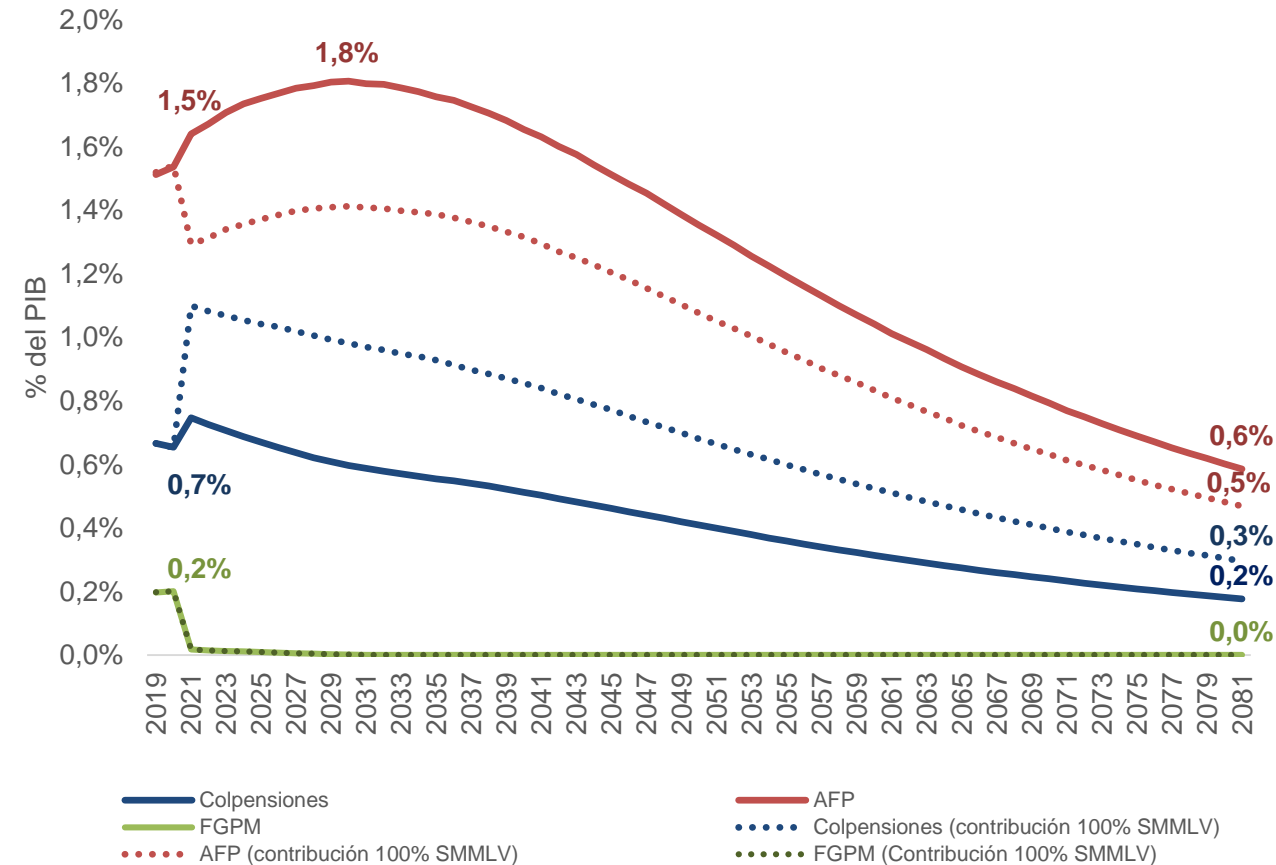
Ese es el propósito de la actual propuesta: $\alpha = 0.60$ permite mantener los flujos que van al pilar público y al privado relativamente inalterados en la transición.

El sistema de pilares con base de cotización del 60% de un SMMLV permite que en el periodo de transición las contribuciones a Colpensiones y las AFP se mantengan relativamente inalteradas frente al escenario base

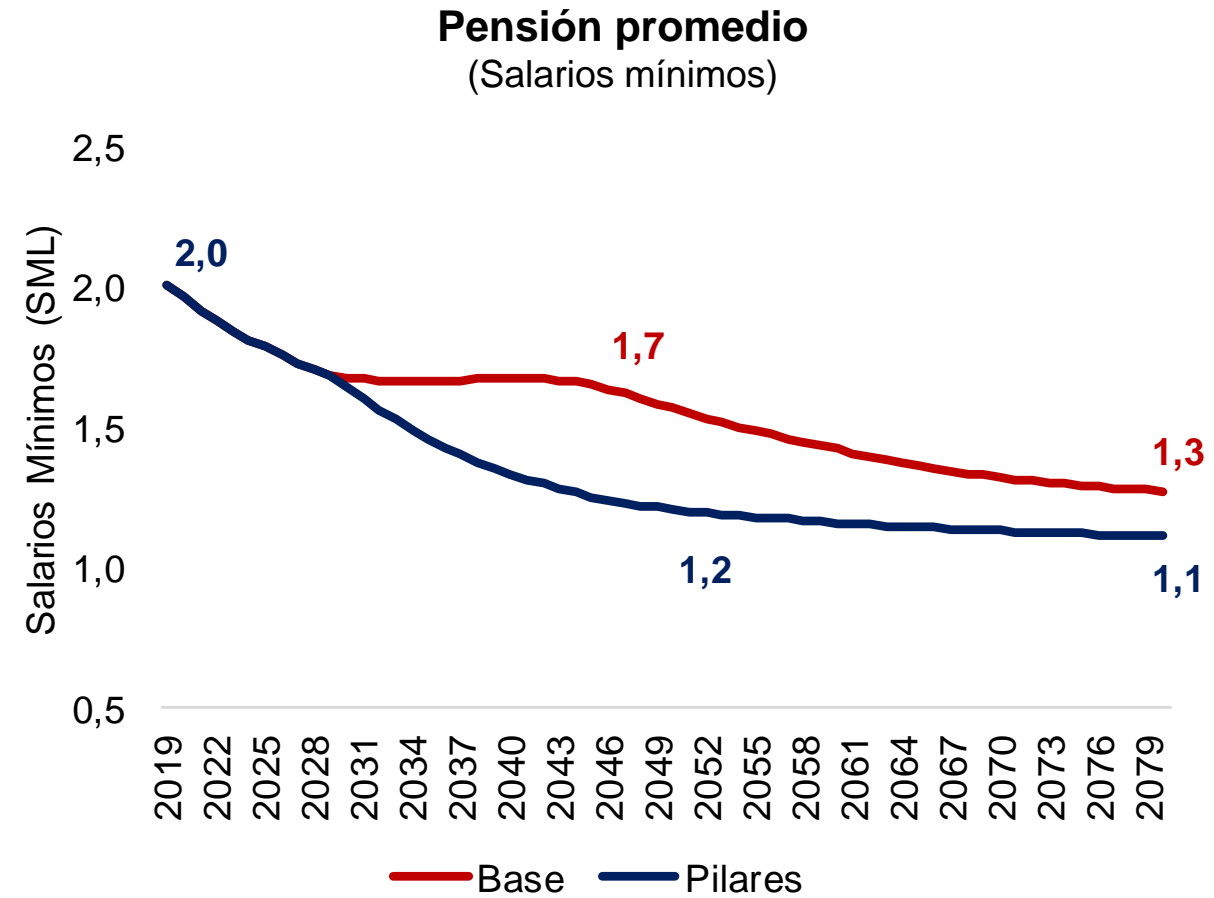
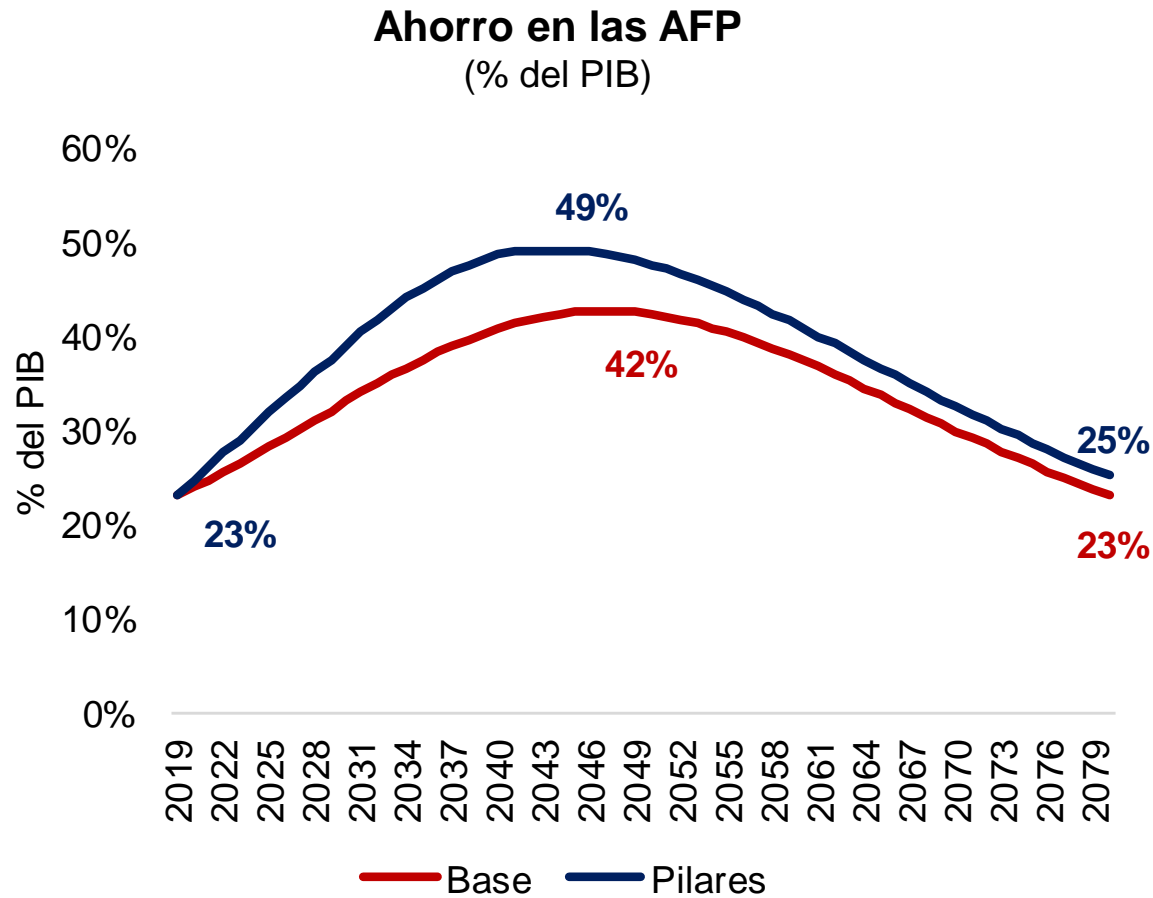
Contribuciones – Escenario base
(% del PIB)



Contribuciones – Escenario pilares
(% del PIB)



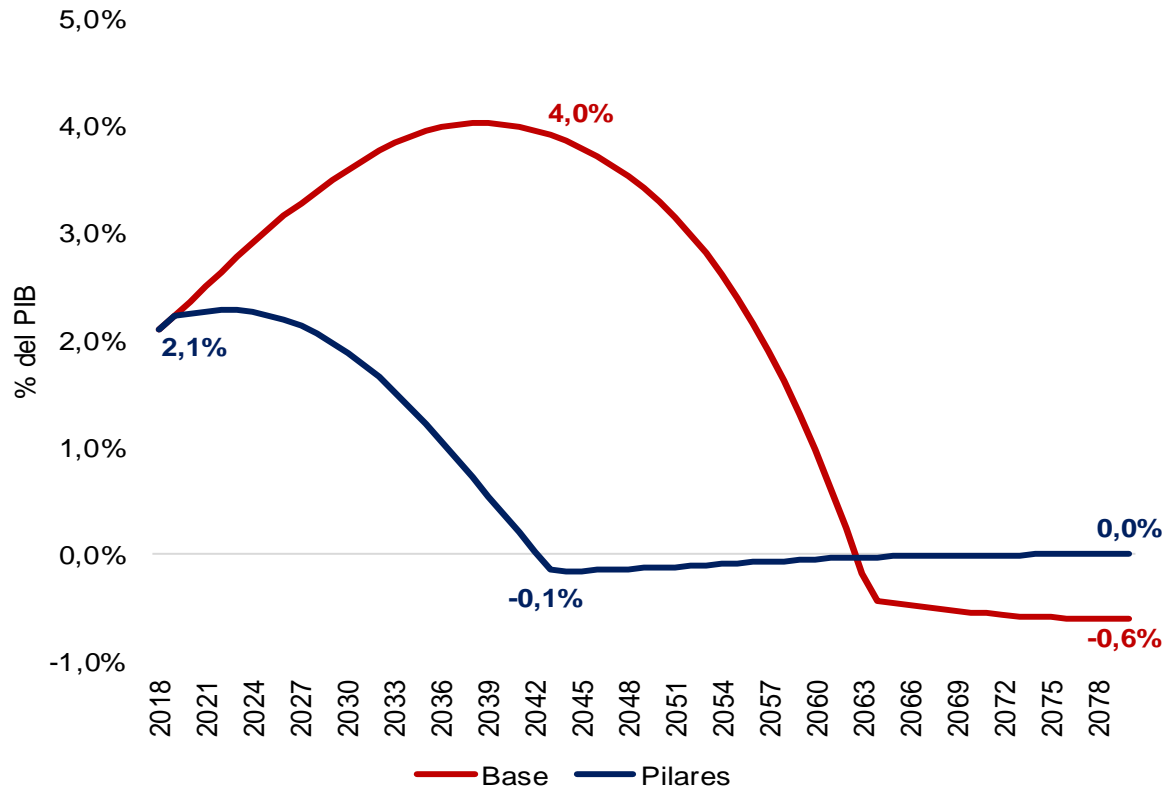
Los resultados muestran que el ahorro en las AFP se incrementa debido a que ahora se encargan de un porcentaje mayor del ahorro de los pensionados. La pensión promedio ya no incluye subsidios a pensiones por encima de 1 SMMLV



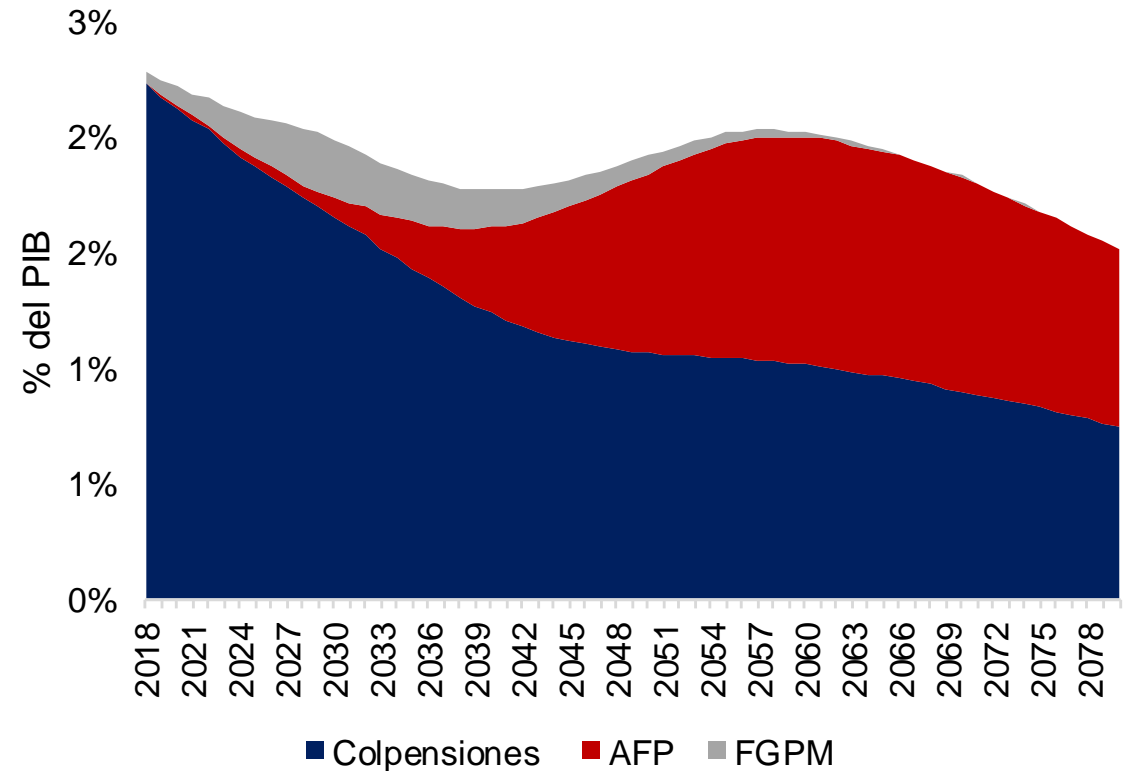
Fuente: Cálculos propios – Modelo pensional Fedesarrollo.

El balance del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) converge a cero, debido a que ese componente solidario de las AFP empieza a ser cubierto por el Estado. El pago de la pensión se reparte equitativamente entre los dos pilares.

Balance del FGPM
(% del PIB)

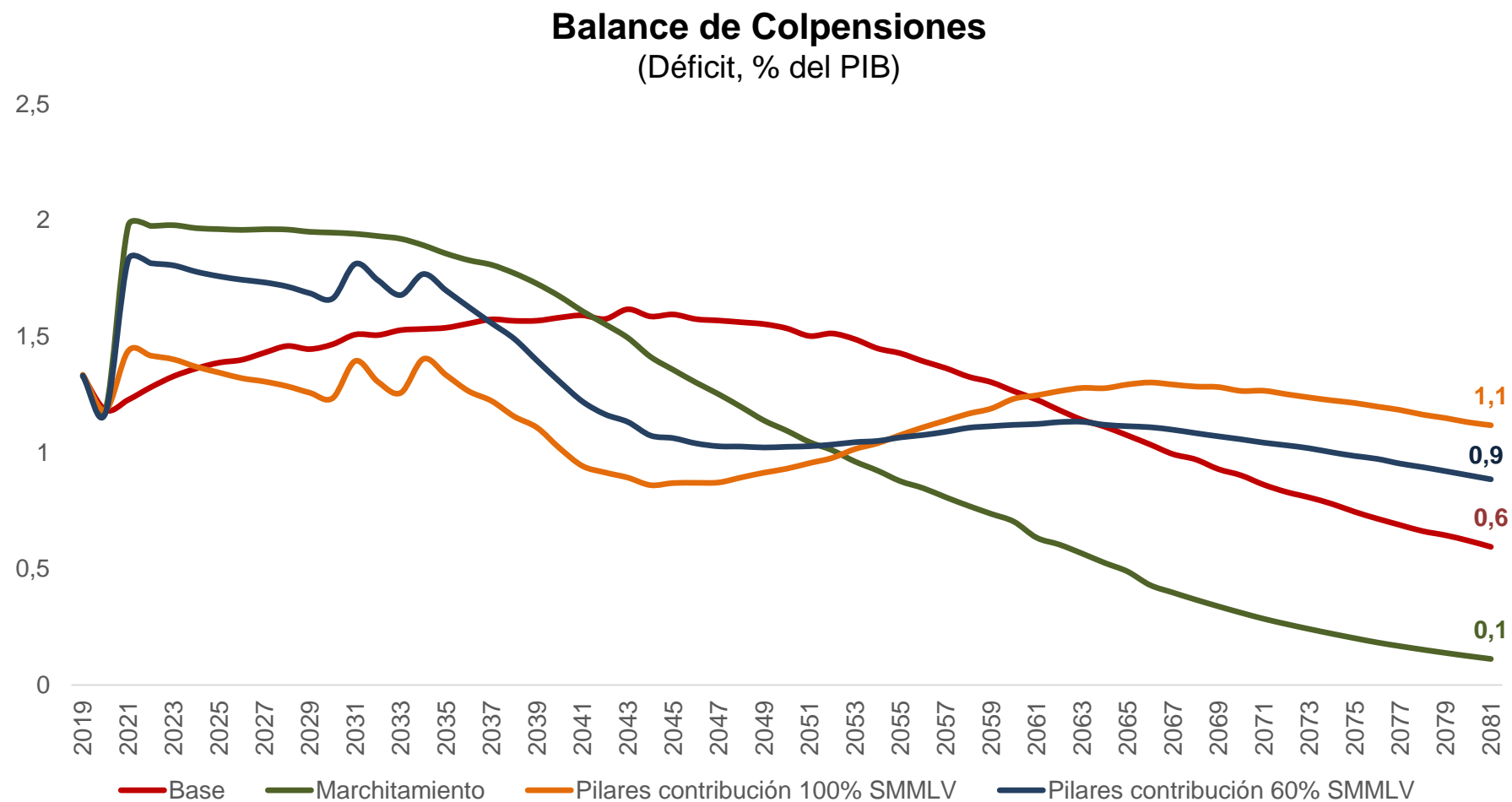


Pago de pensiones
(% del PIB)



Fuente: Cálculos propios – Modelo pensional Fedesarrollo.

El déficit de Colpensiones se reduce en los primeros 20 años y posteriormente se ubica por debajo del déficit observado en un esquema de pilares con contribución mínima del 100%



Fuente: Cálculos propios – Modelo pensional Fedesarrollo.

Un sistema pensional de pilares con base de cotización del 60% del SMMLV redistribuye las funciones dentro de los regímenes y soluciona falencias del sistema actual

1. El Estado elimina subsidios a las pensiones más altas y asume completamente el componente de solidaridad

El Estado se encarga del componente básico sin otorgar subsidios a la tasa de reemplazo, subsidiando únicamente hasta 1 SMMLV con una base mínima de cotización del 60%

2. Se incrementa la transparencia del sistema

Se eliminan los trasladados entre regímenes y la posibilidad de arbitraje en el sistema, así como los incentivos al subregistro de ingresos

3. Las AFP se encargan de una porción mayor del ahorro de los trabajadores

Las AFP se encargan del ahorro de los trabajadores que cotizan en exceso del 60% de un SMMLV, acumulándolos en cuentas individuales

Un sistema pensional de pilares con base de cotización del 60% del SMMLV presenta ventajas y desventajas frente al sistema multipilar con cotización del 100% del SMMLV y al escenario de marchitamiento

Ventajas

1. Las contribuciones a los Administradores de Fondos de Pensiones se mantienen relativamente estables en el periodo de transición
2. Es menos costoso en el largo plazo frente al otro escenario multipilar. Para financiar las pensiones de 1 SMMLV, el Estado cuenta con las contribuciones del pilar público (rendimiento atado al crecimiento poblacional n) más el 40% de un SMMLV restante que se contribuyó al sistema privado (rendimiento atado al mercado r)

Desventajas

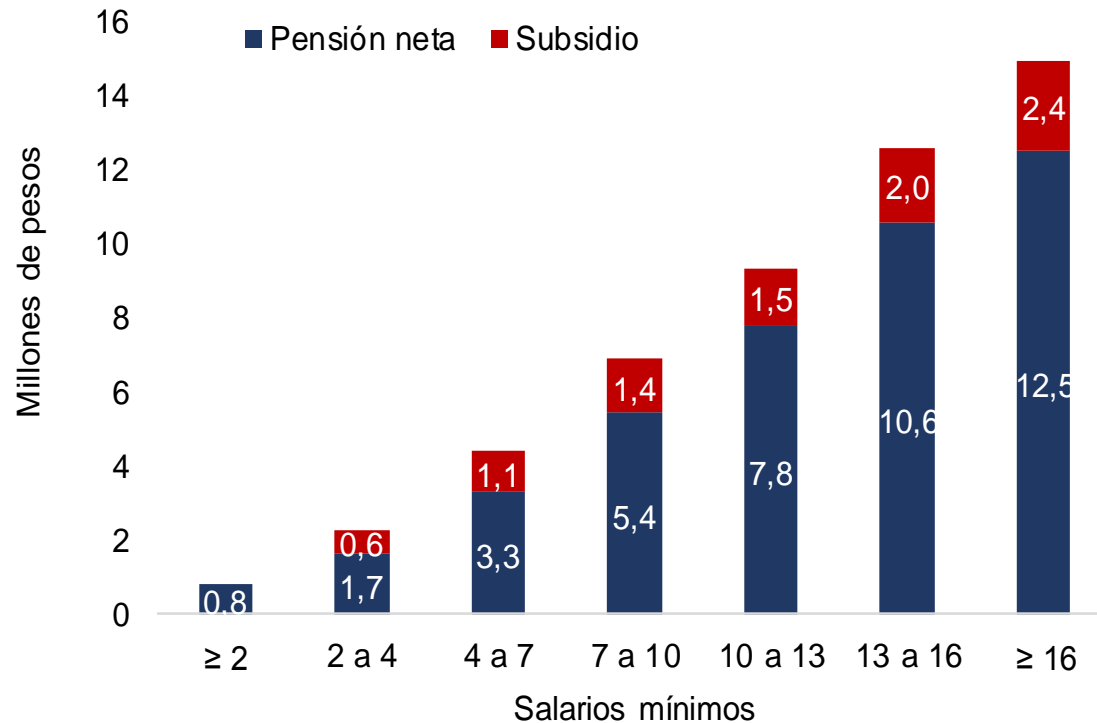
1. En el corto plazo, en el sistema pensional de pilares con base de cotización del 60% del SMMLV, el pilar público recibe menos recursos comparado con un esquema de cotización del 100% del SMMLV, pero debe otorgar subsidios de montos similares

Agenda

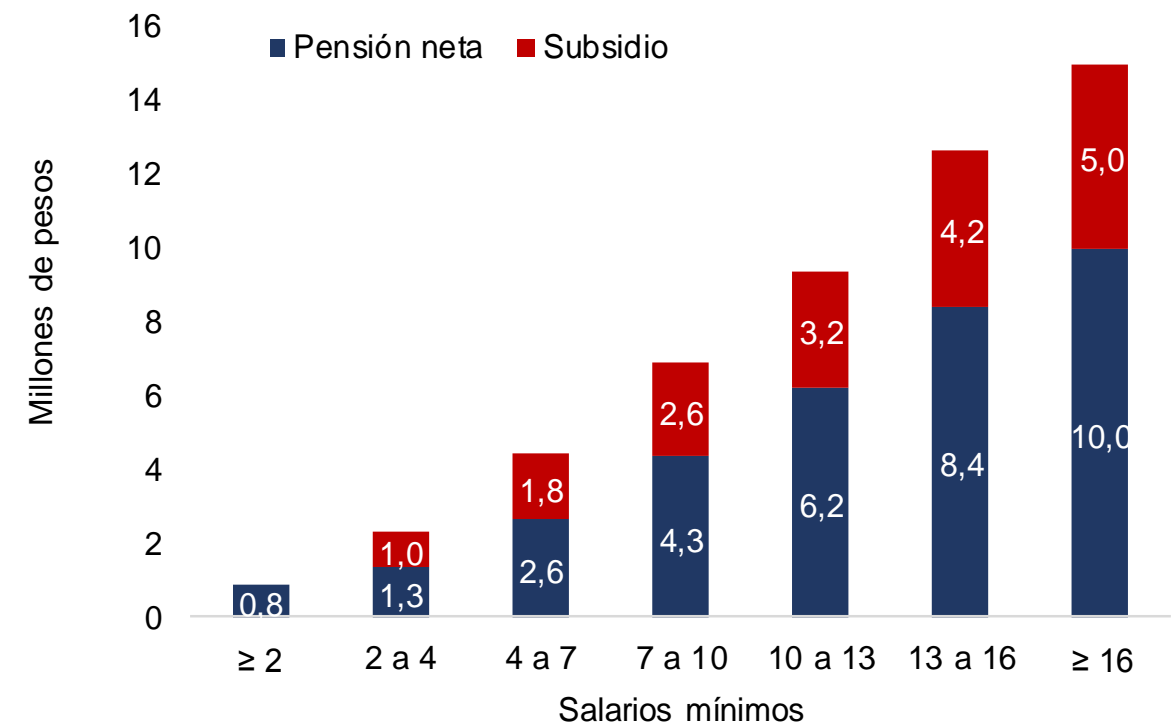
- ① Principios de una reforma pensional
- ② Elementos para una reforma pensional
- ③ Estrategias para aumentar la progresividad en el sistema
- ④ Consideraciones finales

Los subsidios a las pensiones son mayores en la medida en que la pensión se hace más alta

Pensiones promedio con subsidio – Hombres
(Millones de pesos)



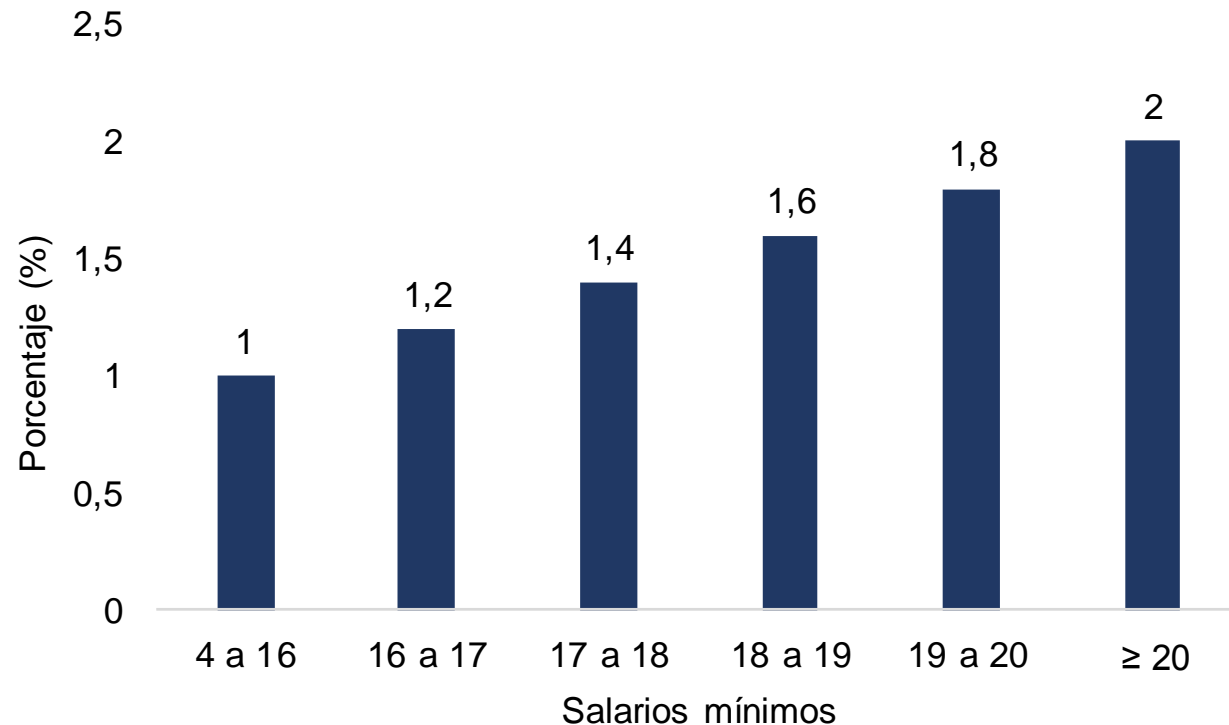
Pensiones promedio con subsidio – Mujeres
(Millones de pesos)



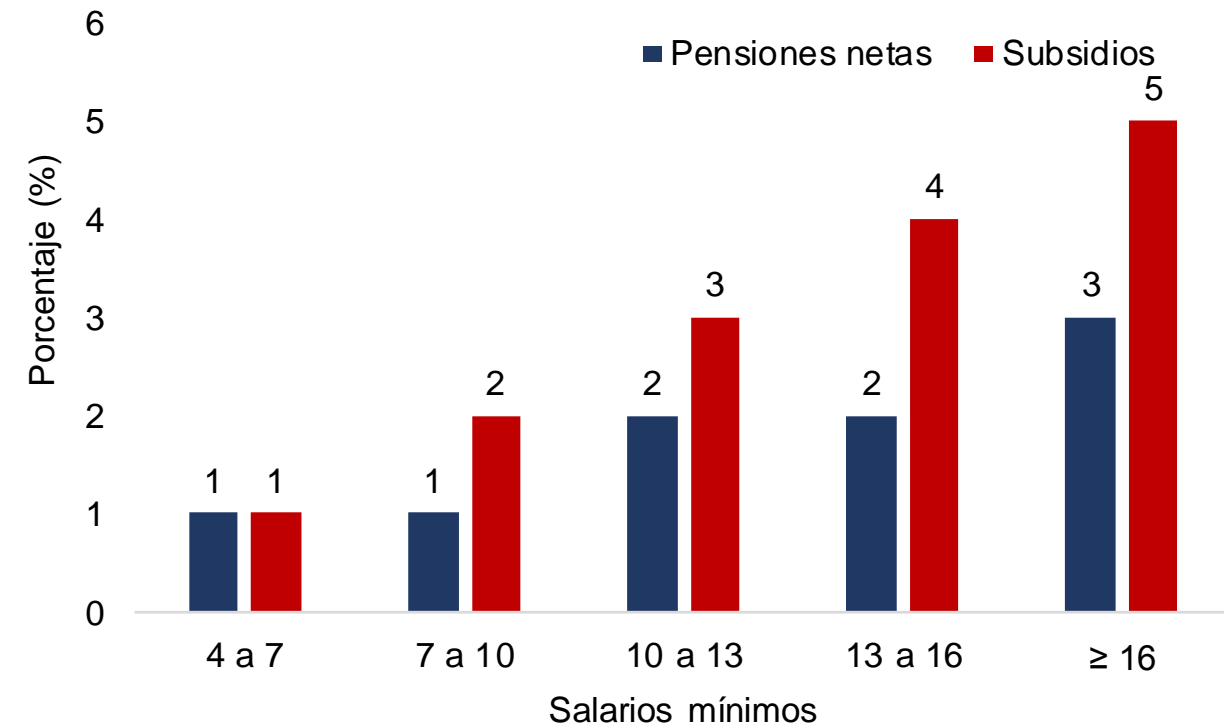
Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos propios

La falta de progresividad del sistema actual se puede abordar a través de contribuciones solidarias que realizarían los pensionados que se ubican en el último decil de ingreso

Contribuciones al Fondo de Solidaridad Pensional
(% de contribución sobre la cotización)



Propuesta de contribución al Fondo de Solidaridad Pensional
(% de contribución sobre las pensiones netas y los subsidios)



*El promedio de ingresos de una persona en el decil más alto es de \$3.023.030. Una pensión de 4 SMMLV equivale a \$3.312.464.

Fuente: ENPH – DANE. Cálculos propios

Con esta propuesta, el monto de las contribuciones solidarias sería mayor para una pensión subsidiada

Propuesta de contribuciones solidarias por rango de pensiones					
Base de contribución (pesos)	\$3.312.464 - \$5.796.812	\$5.796.813 - \$8.281.160	\$8.281.161 - \$10.765.508	\$10.765.509 - \$13.249.856	≥ \$13.249.857
Base de contribución (SMMLV)	4 a 7	7 a 10	10 a 13	13 a 16	≥ 16
Contribución actual sobre cotización (pesos)*	\$33.125	\$54.324	\$78.091	\$105.833	\$150.353
Contribución actual sobre pensiones (pesos)*	-	-	\$78.091	\$105.833	\$125.294
Propuesta de contribución mensual de una pensión neta (pesos)	\$33.125	\$54.324	\$156.183	\$211.666	\$375.882
Propuesta de contribución mensual de una pensión subsidiada (pesos)	\$43.890	\$83.143	\$202.640	\$292.491	\$495.959

Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos propios

*Contribución promedio para los hombres.

Para aumentar aún más la cobertura del programa, se podrían aplicar estas contribuciones solidarias a los pensionados de más altos ingresos de los regímenes especiales

Contribuciones solidarias para regímenes especiales					
Pensión en SMMLV	$\geq 4 \text{ a} < 5$	$\geq 5 \text{ a} < 10$	$\geq 10 \text{ a} < 15$	$\geq 15 \text{ a} < 20$	≥ 20
Contribución % sobre pensión	1%	1%	2%	2%	3%
Contribución mensual en \$	\$37.265	\$62.109	\$207.029	\$289.841	\$590.033

Fuente: DNP. Cálculos propios

En este caso, el impacto de la propuesta para Colombia Mayor es un aumento del 27,4% en la cobertura

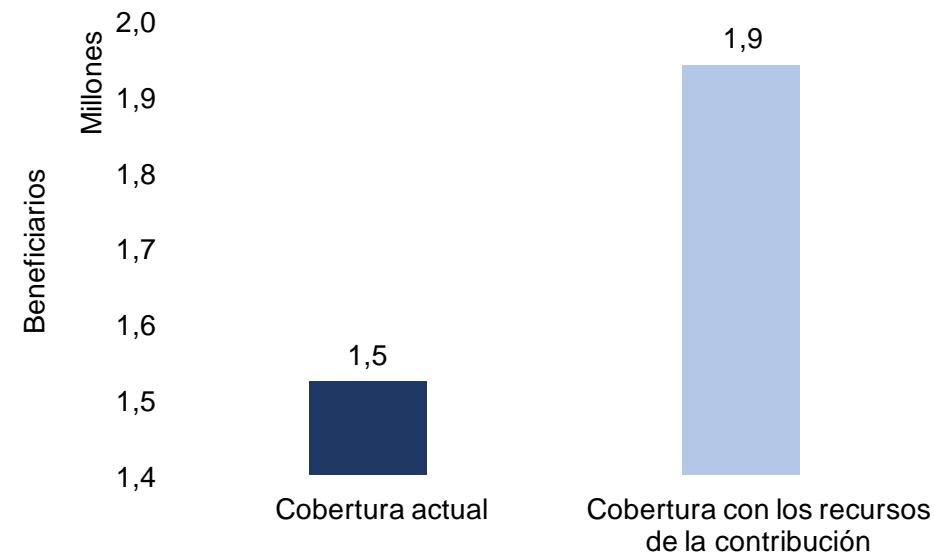
Contribuciones anuales al FSP por pensionados (Millones de pesos)

Pensionados del RAIS	Pensionados del RPM	Aportes de los subsidios	Pensionados Regímenes especiales	Total
\$11.157*	\$88.585*	\$44.629*	\$196.408*	\$340.781*

Cifras de Colombia Mayor

Beneficiarios	1.523.602
Recursos del programa (millones de \$)	\$1.242.998
Valor promedio del subsidio anual	\$815.829

Número de beneficiarios Colombia Mayor



Con las contribuciones solidarias de **304.074** personas pensionadas, pertenecientes al **10% de ingresos más altos**, es posible ampliar la cobertura del programa Colombia Mayor en **417.711** personas, es decir, un **27,4%**.

Agenda

- ① Principios de una reforma pensional
- ② Elementos para una reforma pensional
- ③ Estrategias para aumentar la progresividad en el sistema
- ④ Consideraciones finales

Elementos para una reforma pensional en Colombia

- Colombia debe avanzar hacia un sistema de pilares que permita tener un sistema más equitativo y más progresivo. Lo propuesto acá implica un $\alpha = 0.60$, un primer pilar público del 60% del salario mínimo, y un segundo pilar con los aportes por encima de este porcentaje.
- No hay que dejar de lado reformas paramétricas, concertadas y diferidas en el tiempo. Son difíciles políticamente, pero más temprano que tarde tendrán que ser implementadas.
- Resulta fundamental incrementar la competencia en el régimen de ahorro privado. Revisar barreras a la entrada, concentración, etc.
- Es preciso aumentar sustancialmente la cobertura del pilar no contributivo. Bajo restricciones fiscales, acá se propone algo de equidad *intrageneracional* (hacer más progresivas las contribuciones al fondo de solidaridad pensional).
 - Hipotecas en reversa para propietarios sin acceso a pensión.
- Una reforma pensional es necesaria, pero no suficiente: se requieren reformas en el mercado laboral. Profundizar las ganancias en formalidad obtenidas con la reducción de los costos no salariales realizada en 2012 luce como un camino promisorio.

Elementos para una reforma pensional en Colombia

Luis Fernando Mejía
Director Ejecutivo

 @LuisFerMejia

25 de noviembre de 2019