EL MERCADO DE CAPITALES COLOMBIANO DE CARA A UNA REFORMA PENSIONAL

RETOS Y OPORTUNIDADES DE UNA REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA

ROBERTO JUNGUITO
Exministro de Hacienda y Crédito Público

Julio 24, 2019
Grand Hyatt Bogotá

LAS REFORMAS PENSIONALES EN COLOMBIA

- El régimen pensional para los trabajadores del Gobierno Nacional se inició desde 1946
- En 1967 se estableció un sistema mandatario formal de seguro para los trabajadores del sector privado a través del Instituto de los Seguros Sociales, ISS
- Mediante la Ley 100 de 1993 se introdujo la posibilidad de constituir fondos privados para el manejo de las pensiones
- Se estableció un sistema dual: el correspondiente al sistema de reparto del ISS (hoy COLPENSIONES) y el de los fondos privados de capitalización
- A fines del 2002 a inicios de la Administración Uribe se aprobó la Ley 797.
- Esta reforma elevó la tasa de cotización de 13,5% a 15,5%, y aumentó el número total exigido de semanas cotizadas
- Mediante Acto Legislativo del 2005 se crearon los BEPS y se eliminaron los regímenes privilegiados
- Durante la Administración Santos se adoptaron algunos ajustes al régimen de pensiones como la pensión familiar y la pensión por días
- La Administración Duque ha anunciado la presentación de una reforma y creó una Comisión de Reforma de Protección a La Vejez

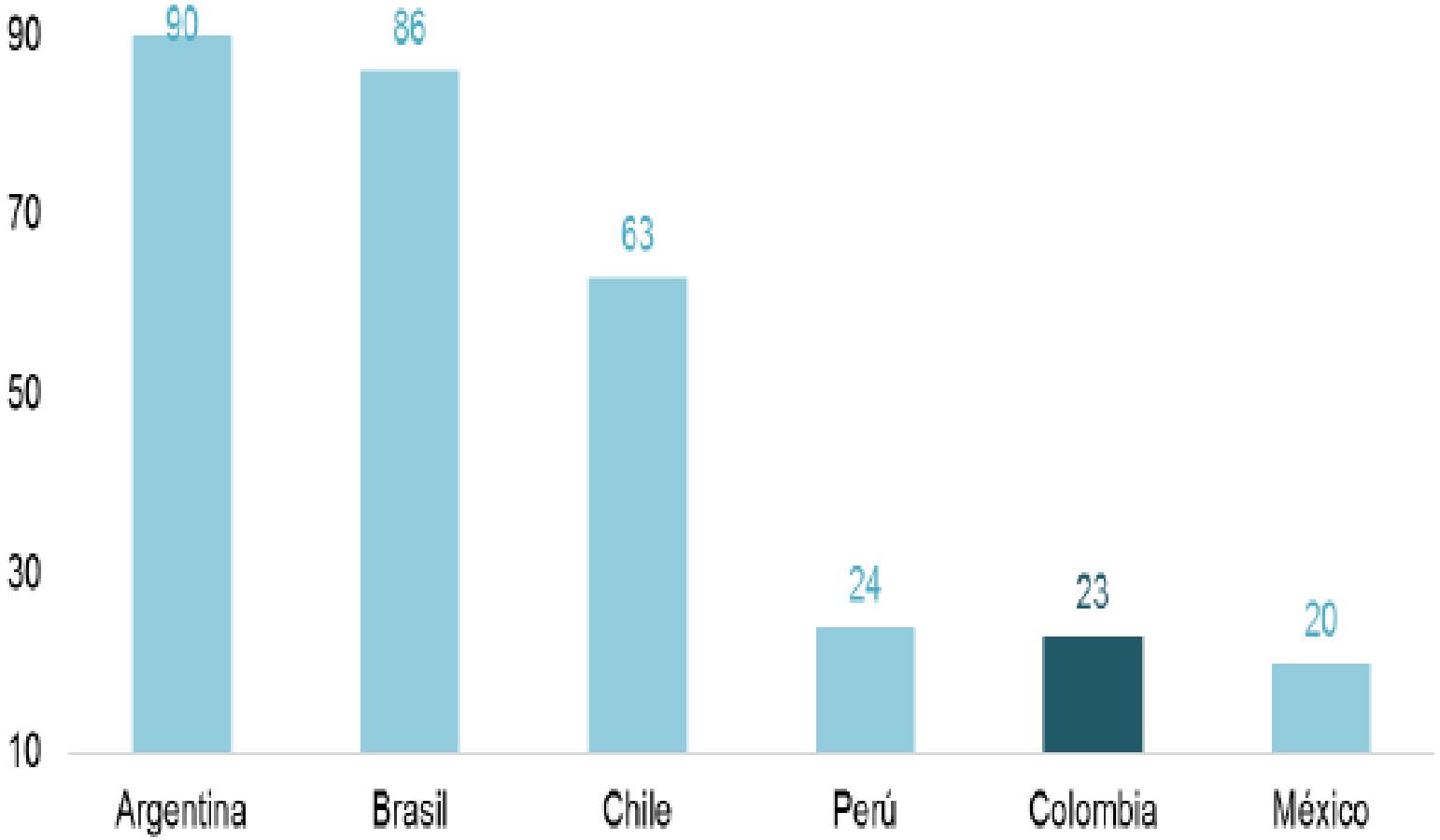
¿Qué pasa si no hacemos nada?

Estructura del sistema pensional colombiano:
como es actualmente

LOS OBJETIVOS DE UNA REFORMA PENSIONAL

- Existe un consenso que es esencial emprender una nueva reforma pensional
- Igualmente, que el objetivo de esta debe ser mejorar la cobertura, la equidad y la sostenibilidad financiera del régimen vigente
- Para resolver tres grandes problemas: primero, el arbitraje entre los dos regímenes.
- En segundo lugar, el gran desequilibrio financiero entre beneficios y ahorro, tanto en la transición (antiguos regímenes), como en el régimen general de los nuevos afiliados, y el asociado a la garantía de pensión mínima.
- El tercer problema se asocia con las imperfecciones en el mercado laboral que hace que sólo una cuarta parte de los afiliados al sistema logra completar los requisitos para acceder a una pensión.

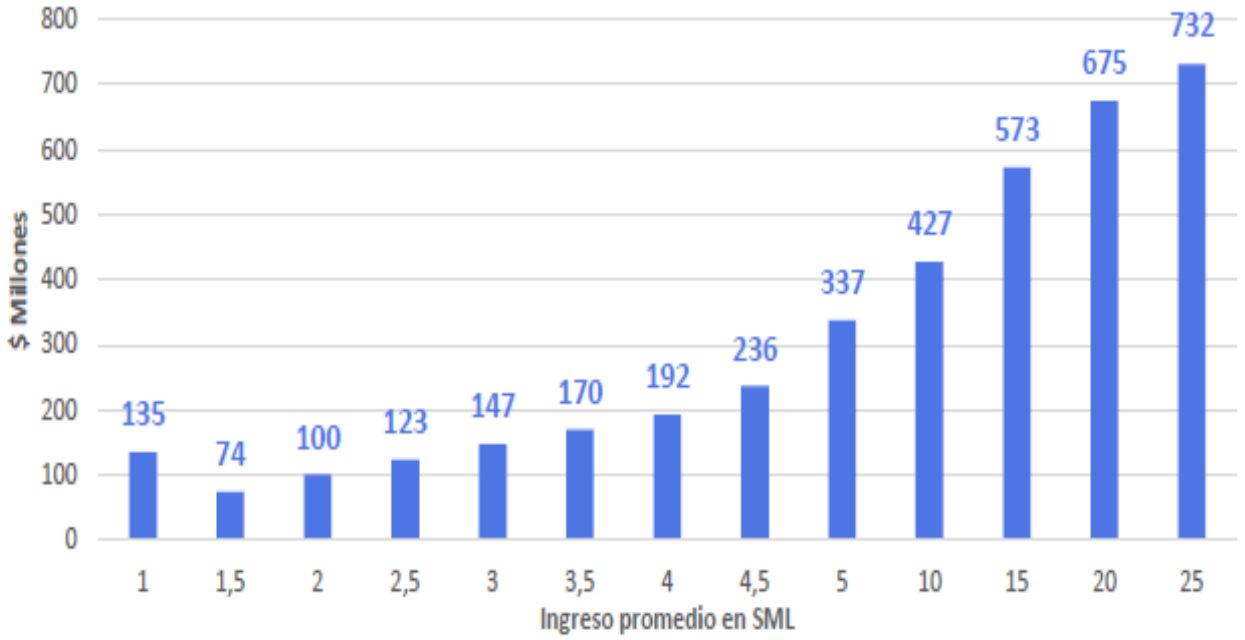
Figura 6. Cobertura en pensiones en la población mayor de 60 años (porcentaje)



Fuente: CEPAL

- Los subsidios pensionales actuales empeoran la distribución del ingreso en Colombia porque son altamente regresivos.

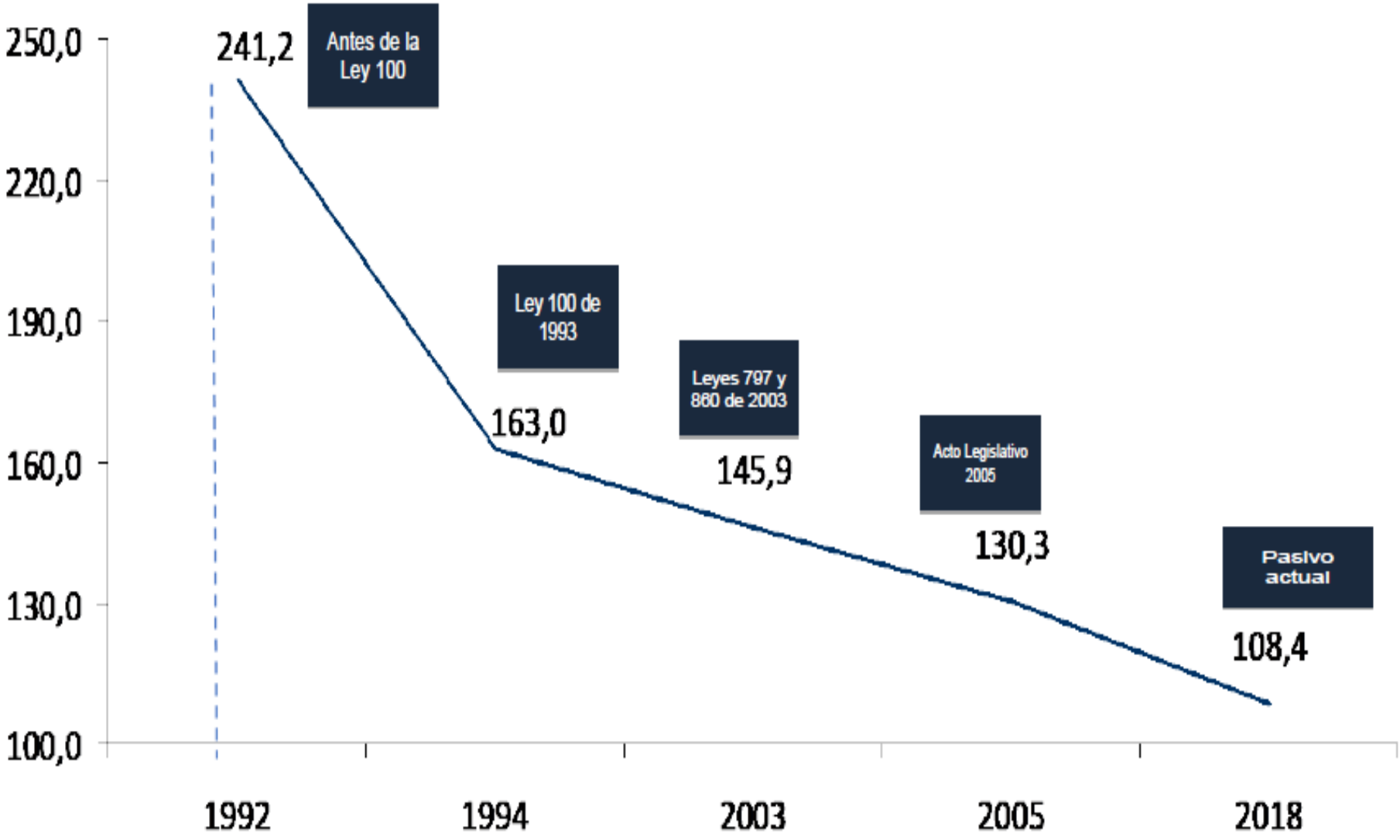
Valor presente del subsidio ($ Millones de pesos – 2018)



Supuestos: tasa: 4.0%, 13 mesadas, carreras salariales ascendentes, tasa de cotización a vejez 13%.
Fuente: MHCP

Figura 8. Impacto fiscal en las finanzas del GNC de las reformas al sistema de pensiones en Colombia

(% del PIB)



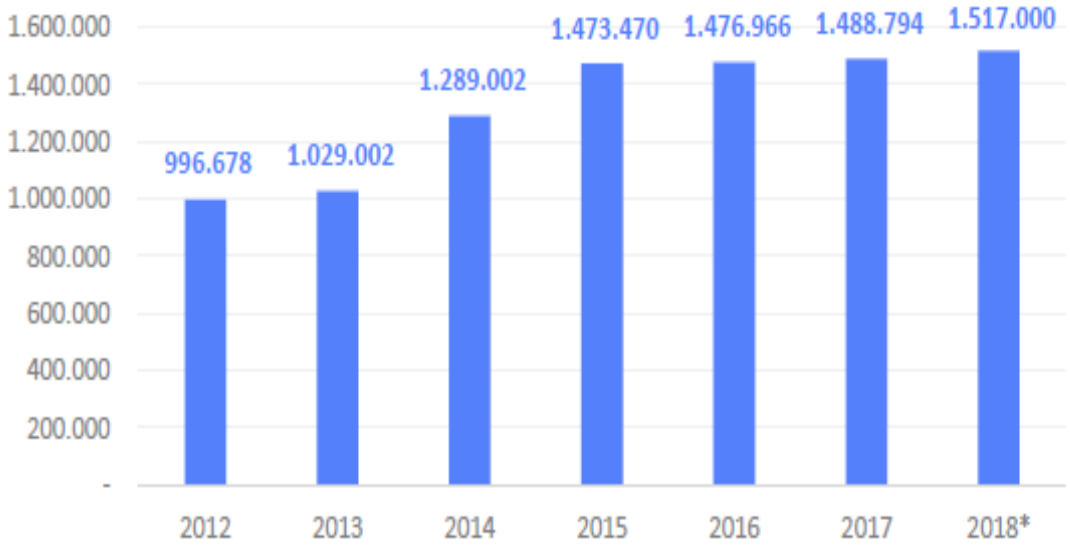
Fuente: DNP-DEE

LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION DE GASTO PÚBLICO

- Adelantar ajustes en los parámetros del sistema general de pensiones como aumentos en la edad de pensión y en las cotizaciones
- Reformar la arquitectura del sistema general de pensiones, de tal forma que el RPM y el RAIS dejen de ser alternativas entre las cuales se puede arbitrar y pasen a complementarse
- Racionalizar los sistemas de pensiones y asignaciones de retiro de maestros y militares
- Ampliar el alcance de los mecanismos de apoyo económico a la vejez de carácter no contributivo (Colombia Mayor) y en el esquema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)
- Racionalizar y unificar la jurisprudencia sobre los temas relacionados con el régimen pensional
- Avanzar en el proceso de formalización del mercado laboral.

- Para aliviar un poco la pobreza en la vejez, existe el programa de Colombia Mayor, que cubre a la población más vulnerable.

Beneficiarios Colombia Mayor



Fuente: Consorcio Colombia Mayor 2013, Elaborado por DGRESS

Colombia mayor entrega un subsidio bimestral promedio de $150.000 ($75.000 mensuales).

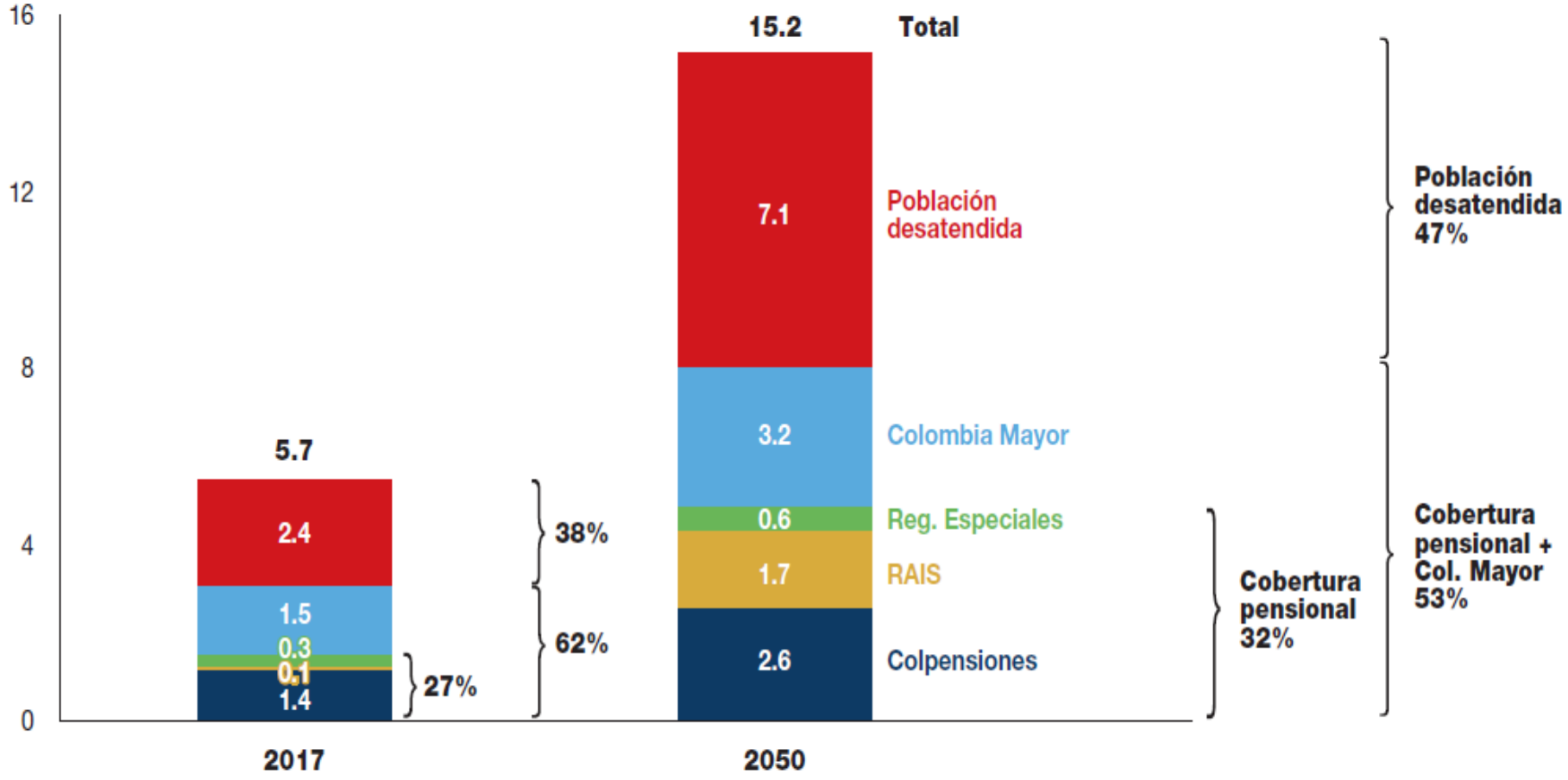
Esto no alcanza a cubrir la línea de pobreza extrema ($116.000 mensuales en 2017).

Cerca de **2'634.494 personas** son candidatas a recibir los beneficios de Colombia Mayor.

LAS RECOMENDACIONES DE ANIF

- Elevar la edad de pensión en +5 años, llevándola a 62/67 años (mujer/hombre).
- Reducir la tasa de reemplazo en promedio del 65% actual al 45%
- Frente a la garantía de pensión mínima, reducir la Tasa de Reemplazo de las cotizaciones de 1SML del actual 100% hacia los niveles del 75%
- Disminuir la pensión sustitutiva del actual 100% al 75% de la mesada pensional
- Para asegurar una mejor cobertura en las pensiones de menor monto (1-2 SML) utilizar los ahorros acumulados en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima
- Fortalecer el programa Colombia Mayor tanto en términos de cobertura como de montos transferidos
- Adelantar una Reforma Estructural Laboral para avanzar en formalidad y, a su vez, en cobertura pensional

Gráfico 5. Bomba social: Distribución de la población mayor de 60 años (millones de personas, 2017 vs. 2050)



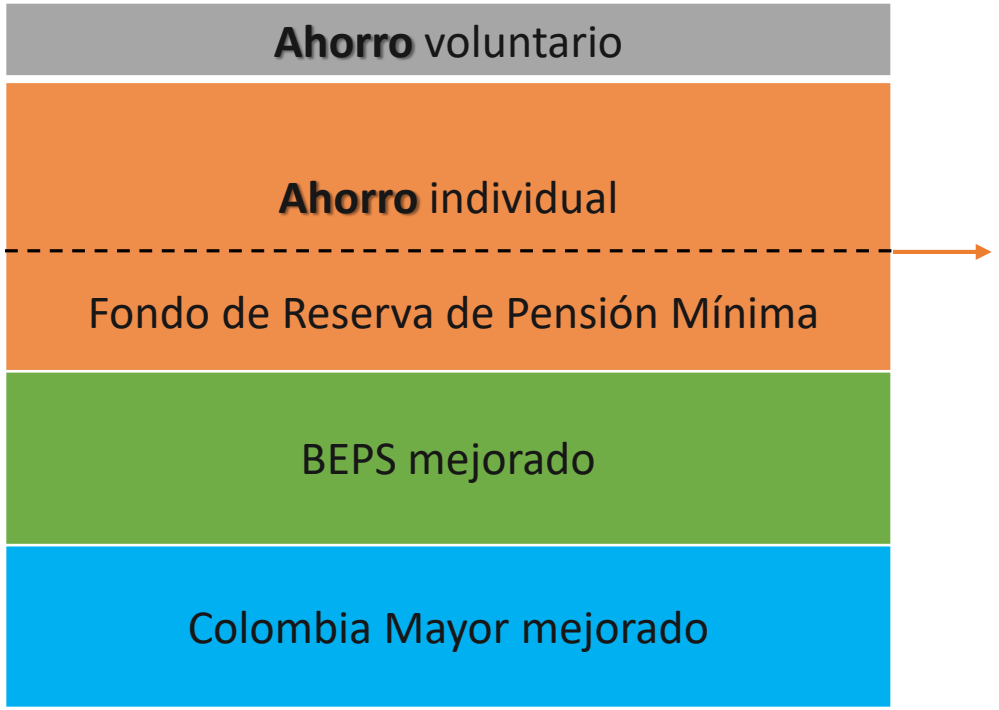
Fuente: cálculos Anif con base en Dane, Superfinanciera y FMI.

LAS RECOMENDACIONES DE ASOFONDOS

- El objetivo central debe ser un sistema pensional contributivo sostenible
- El sistema pensional debe ser de ahorro y capitalización
- Para quienes no tengan capital suficiente, propone el acceso a una pensión de salario mínimo con 1.150 semanas cotizadas y que cumplan con la edad legal de retiro
- Respetar los derechos adquiridos y las expectativas legítimas de quienes estén próximos a jubilarse
- A partir de cierta fecha, los nuevos cotizantes entrarán solo a un régimen de capitalización, con administradores privadas y públicas
- Para quienes no alcanzan a jubilarse, se consolidará el sistema BEPS para formar rentas vitalicias con las devoluciones de saldos
- No esta de acuerdo con las propuestas que promueven un pilar de reparto puro
- El programa Colombia Mayor deberá cubrir la línea de pobreza (250 mil pesos) y cubrir a todos los mayores de 65 años, SISBEN 1 y 2
- Fortalecer el gobierno corporativo del administrador público

Propuesta de Reforma integral para la protección a la vejez

Estructura del sistema pensional colombiano: **como debería ser**



PROPUESTAS DE CORDOBA Y PIRAQUIVE

- Cerrar el acceso al régimen de prima media para nuevos afiliados
- Unificación del sistema pensiones y ajustarlas con la inflación anual del IPC
- Elevación del número de semanas para tener derecho a pensión a partir del año 2030 consiste con una edad de pensión de 65 años
- Reducción de la pensión de sobrevivencia al 70% de la pensión del pensionado fallecido
- Eliminación de la figura de retiro programado y establecer rentas vitalicias
- Establecer el impuesto a la renta a los ingresos de pensiones de acuerdo con la tabla de impuesto a la renta para los trabajadores activos
- Mantener el ahorro voluntario en pensiones y la garantía de pensión mínima como pilar básico.
- La devolución de saldos o la indemnización sustitutiva debe trasladarse automáticamente para constitución de BEPS
- Convertir a COLPENSIONES en la administradora del ahorro de los BEPS y los recursos del programa de “Colombia Mayor
- Diseñar incentivos en la administración del ahorro pensional en función de la rentabilidad de los portafolios

ESCENARIOS DE POSIBLES REFORMAS

- Detrás de las propuestas de la Comisión del Gasto Público, ANIF, y ASOFONDOS aparecen tres posibles escenarios o vías de reforma

- Hacer ajustes paramétricos al sistema actual manteniendo el sistema dual de reparto manejado por COLPENSIONES y de fondos de capitalización privados

- Adoptar un sistema de pilares, con el primer pilar administrado por COLPENSIONES

- Hacer una reforma que cierre el acceso al régimen de prima media (RPM), vinculando a todos los nuevos afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad y garantía de pensión mínima (RAIS).

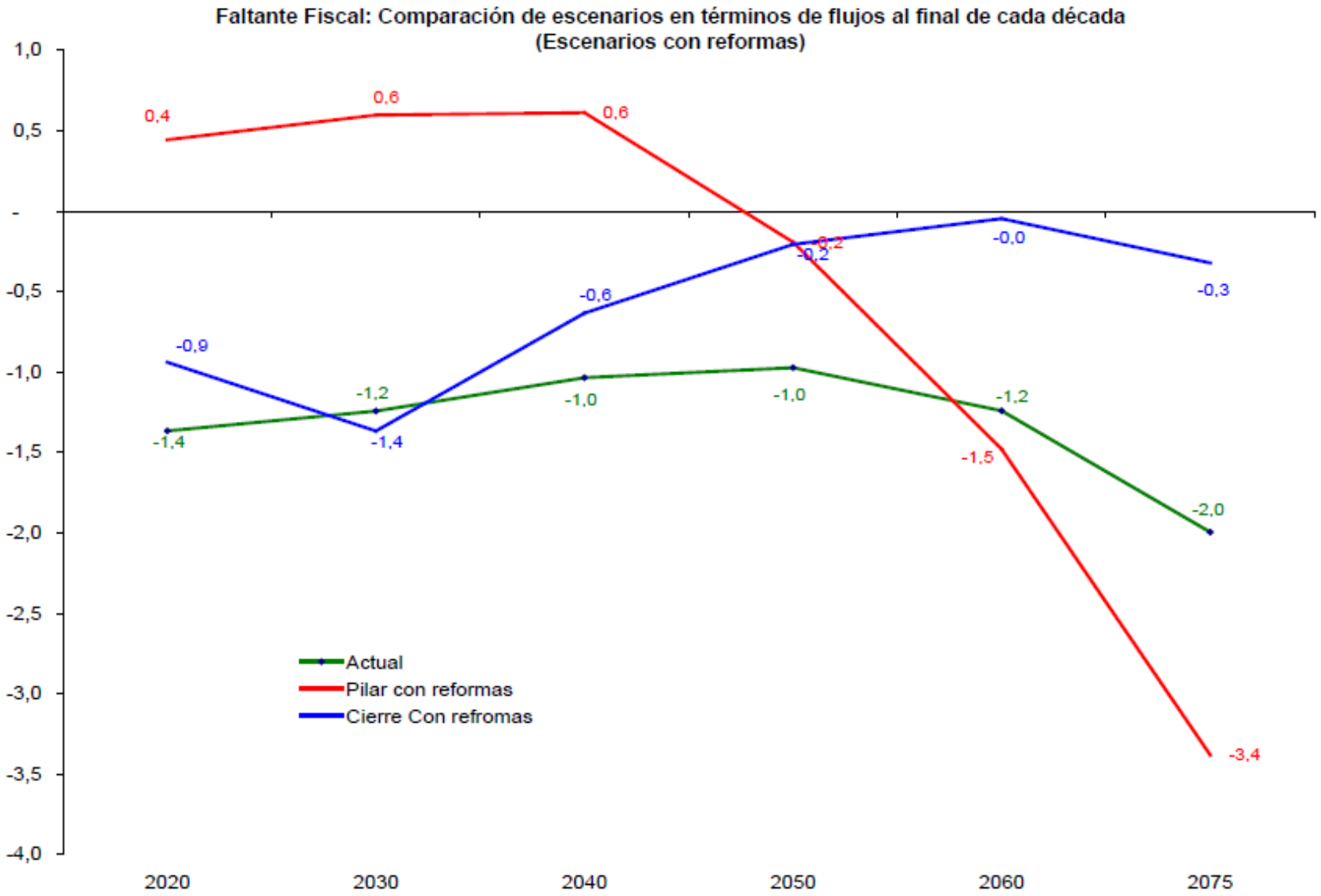
IMPACTO DE DIVERSAS REFORMAS

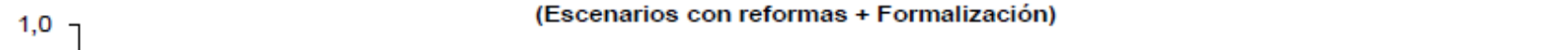
- En su trabajo , Córdoba y Piraquive (2019) simulan el impacto de los tres escenarios de posibles reformas pensionales.

- Sus simulaciones al 2075 indican que, en valor presente neto, la reforma de cierre del acceso al RPM para nuevos afiliados es muy superior a las otras dos propuestas alternativas de reforma.

- Además, que dicha reforma complementada con incrementos en la edad de jubilación, incremento de dos puntos en la tasa de cotización y logrando una mayor formalización del mercado laboral disminuye el déficit público de pensiones asociado a COLPENSIONES de 57,2% del PIB en 2075 a 23,2% del PIB.

- Adicionalmente, esta simulación permite incrementar el ahorro privado institucional en más de 10 puntos del PIB.


Faltante Fiscal: Comparación de escenarios en términos de flujos al final de cada década
(Escenarios con reformas)
1,0
0,5
-
-0,5
-1,0
-1,5
-2,0
-2,5
-3,0
-3,5
-4,0
0,4
0,6
0,6
-0,2
-1,5
-3,4
-0,9
-1,4
-0,6
-0,2
-0,0
-0,3
-1,4
-1,2
-1,0
-1,0
-1,2
-2,0
Actual
Pilar con reformas
Cierre Con refromas
2020
2030
2040
2050
2060
2075


Faltante Fiscal: Comparación de escenarios en términos de flujos al final de cada década
(Escenarios con reformas + Formalización)
1,0

ECONOMIA POLITICA DE LA REFORMA PENSIONAL

- Para adelantar una reforma pensional se requiere el compromiso total del gobierno y una posición unificada del Ministro de Hacienda y el Ministro del Trabajo frente al contenido o escenario de la reforma.
- Es recomendable discutir a fondo y buscar un consenso sobre la estructura de la reforma dentro de la comisión laboral que reúne gobierno, gremios privados y sindicatos
- Además, en ultimas, es indispensable lograr una mayoría de respaldo a esta en el Congreso de la República, lo que requiere la intermediación activa del propio Presidente de la República.
- Es indispensable explicar a profundidad las ventajas de unificar los regímenes de pensiones en un solo sistema de capitalización
- Políticamente y para garantizar competencia parece indispensable establecer un fondo de capitalización publico con las mismas reglas de los fondos privados
- También seria muy útil convencer al gobierno de la importancia de los ajustes paramétricos (semanas, edades y tasas de cotización)
- En términos de equidad resulta importante gravar con impuesto a la renta a las pensiones altas
- Asi como fortalecer los primeros pilares (Colombia Mayor, BEPS y Garantía de Pensión Minima)

REFLEXION FINAL

Desde el ámbito del mercado de capitales de cara a una reforma pensional que es el aspecto central de discusión en este seminario, tal como lo calcula y lo señala el estudio de Córdoba y Piraquive (2019), el modelo de cerrar el Régimen de Prima Media permite incrementar el ahorro privado institucional en más de 10 puntos del PIB.

BIBLIOGRAFÍA

ANIF, Lo Esencial de la Reforma pensional en Colombia, Marzo de 2019

ASOFONDOS, Propuesta de Reforma al Sistema Integral de Proteccion para La vejez, Mayo 10, 2019

ASOFONDOS, Transición Demográfica, Tasa de Retorno y Tasas de Reemplazo de sistemas de pensiones de capitalización versus sistemas de reparto, Documentos CEDE 15, Abril de 2019.

Bosch, M. Berstein, S. Castellani, F. Oliveri, M.L, y Villa, J.M. Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma, Nota Técnica 825, Banco Interamericano de Desarrollo, Junio 2015.

Carrasquilla, Alberto. Elementos para una Verdadera protección a La Vejez, Congreso FIAP-ASOFONDOS, Ministerio de Hacienda, Abril de 2019

Comisión Para la Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, Informe Final, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 1997

Córdoba Juan Pablo y Piraquive, Gabriel, Escenarios de Ajuste al Sistema Pensional Colombiano, Documentos CEDE 22, Junio de 2019

Comisión del Gasto y la Inversión Pública, Informe Final, 2017

OCDE, Estudios Económicos de la OCDE, COLOMBIA: Evaluación Económica, 2013

Rudolph, H., Cheikrouhuo,H., Rocha, R., Thornburn, C., Financial Sector Dimensions of the Colombian Pension System, The World Bank, 2006.

MUCHAS GRACIAS