

Protección económica a la vejez en Colombia: avenidas de reforma

Oscar Becerra, Manuel García-Huitrón y Carolina González-Velosa.

El sistema pensional colombiano cubre a muy pocos, tiene un costo elevado y aumenta la desigualdad. La necesidad de una reforma es indiscutible. Sin embargo, no existe la reforma perfecta: cualquier ajuste tiene ventajas y desventajas, plantea dilemas fiscales y sociales e impone cargas muy distintas a cada generación. Así, la elección de una reforma debería reflejar el tipo de contrato social sobre el que Colombia construya un amplio consenso.

En la publicación “Protección económica a la vejez en Colombia: Avenidas de reforma”, buscamos contribuir en este debate. Primero, comparamos las principales propuestas que están actualmente en discusión. Usando la misma metodología, el modelo pensional del CEDE, cuantificamos cómo diferentes reformas a los componentes solidario y contributivo afectan cuatro objetivos fundamentales: garantizar protección económica a las personas mayores (cobertura); reducir la inequidad del sistema contributivo; asegurar la sostenibilidad financiera; y otorgar una pensión adecuada y vitalicia (suficiencia). Segundo, nos enfocamos en el sistema de ahorro individual y evaluamos estrategias para aumentar el monto de las pensiones y reducir la incertidumbre sobre el valor final de la pensión que enfrentan los afiliados. Finalmente, contemplamos opciones para fortalecer la gobernanza del sistema, que actualmente se rige de manera fragmentada, no cuenta con mecanismos de rendición de cuentas ni mecanismos que faciliten la adaptación del sistema en el futuro.

1. Comparando propuestas de reforma

En el documento usamos el modelo pensional del CEDE para comparar el impacto de diferentes propuestas de reforma en cobertura, suficiencia, equidad y sostenibilidad, manteniendo los mismos supuestos acerca de la evolución de la población y del mercado laboral en un horizonte de 2020 a 2100.¹ En particular:

- Analizamos dos alternativas para expandir el sistema no contributivo a los no pensionados: (i) un programa de pensión básica universal para todos los adultos mayores que reemplace todo el sistema actual; y (ii) una expansión del programa Colombia Mayor complementado con el programa de ahorro BEPS.

¹ Específicamente, evaluamos propuestas presentadas por tanques de pensamiento, academia, y agremiaciones como Clavijo et al. (2017), Villar y Forero (2018), Lora y Mejía (eds.) (2021), OECD (2022), Alvarado et al. (2021), Montenegro (2022), entre otras.

Principales resultados

- Aun si aumenta la formalidad laboral significativamente, mejorar la cobertura en las próximas décadas requiere de la expansión del componente solidario.
- Aumentar la sostenibilidad fiscal y reducir la regresividad del gasto requiere reducir los subsidios pagados en Colpensiones lo que implica disminuir la pensión promedio del sistema.
- Sin importar cuál sea la reforma, el Estado deberá aprovisionar recursos importantes para asegurar los derechos adquiridos de quienes están próximos a pensionarse y la garantía constitucional de pensión mínima. Así, todas las reformas analizadas tendrán un impacto gradual sobre el fisco.
- El sistema de capitalización individual tiene serias dificultades para ofrecer productos vitalicios y sus afiliados enfrentan una alta incertidumbre sobre el valor final de la pensión.

Acerca del estudio

Esta nota discute los resultados del estudio “Protección económica a la vejez en Colombia: avenidas de reforma”. En el estudio se analizan alternativas para cambiar elementos del sistema de protección económica para la vejez y sus implicaciones. Las opiniones expresadas en esta Nota son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su directorio ejecutivo ni de los países que representa.

- Evaluamos dos reformas que mantienen la competencia en el régimen contributivo, pero reducen sus inequidades al limitar los subsidios en Colpensiones: (i) la modificación en la fórmula de cálculo de la pensión con ajustes en el ingreso laboral de referencia; y (ii) la implementación en Colpensiones de un sistema de cuentas nocionales en el que seguiría operando un esquema de reparto (las cotizaciones se usarían para financiar pensiones de los jubilados), pero el valor de la pensión dependería del historial de contribuciones de la persona, la expectativa de vida y una rentabilidad nocional (virtual) que sería definida teniendo en cuenta el crecimiento de la masa salarial y la sostenibilidad financiera del sistema.

- Comparamos dos esquemas que eliminan la competencia entre regímenes contributivos: (i) distintos modelos para un sistema de pilares en el que las cotizaciones correspondientes a un salario mínimo se destinan a un pilar de reparto y el resto a un pilar de ahorro individual y que varían según las reglas que definen el beneficio del pilar de reparto; y (ii) un sistema en el que las nuevas afiliaciones se dirijan sólo hacia el sistema de cuenta individual de las AFP y no haya más traslados hacia Colpensiones. Colpensiones gradualmente tendría menos afiliados y pensionados.

En todos los escenarios, suponemos que las reformas no afectan a quienes les faltan 10 años o menos para alcanzar la edad mínima de retiro.

Los principales hallazgos de este ejercicio se resumen en la Tabla 1. Se destacan cinco puntos:

1. La única forma de incrementar la cobertura para el retiro en el corto y mediano plazo es ampliando el componente solidario. Dado el historial de cotizaciones, en las próximas décadas la mayor parte de los trabajadores no reunirán los requisitos para tener una pensión contributiva. Incluso si la tasa de formalidad se incrementara en 20 puntos porcentuales en los próximos 20 años, el promedio de cobertura del sistema contributivo entre 2020 y 2100 sería solo del 30 %. Por ello, ampliar la cobertura requiere de una expansión del sistema no contributivo, lo que implica un mayor esfuerzo fiscal, sobre todo en las primeras décadas. Un componente solidario que se focalice en aquellos que no logran tener pensión contributiva y que otorgue beneficios de 0.33 salarios mínimos complementados con ahorro canalizado en BEPS, costaría aproximadamente 1.7 % del PIB al año entre 2021 y 2040. Una pensión básica de 0.4 salarios mínimos tendría un costo anual aproximado de 2.3 % del PIB en el mismo período.

2. Disminuir los subsidios que Colpensiones entrega a los trabajadores de mayores ingresos reduce la deuda e inequidad del sistema y puede lograrse a través de distintas alternativas, algunas más disruptivas que otras, pero que en general bajan el valor de la pensión. Las reformas que más ahorro generan son ajustar el horizonte laboral de referencia para el cálculo de la pensión y la incorporación de cuentas nocionales (que reducen el VPN de la deuda del 85 % del PIB al 68 % - 72 %), seguidas por el tránsito hacia un sistema de capitalización (que reduce el VPN al 77 %).

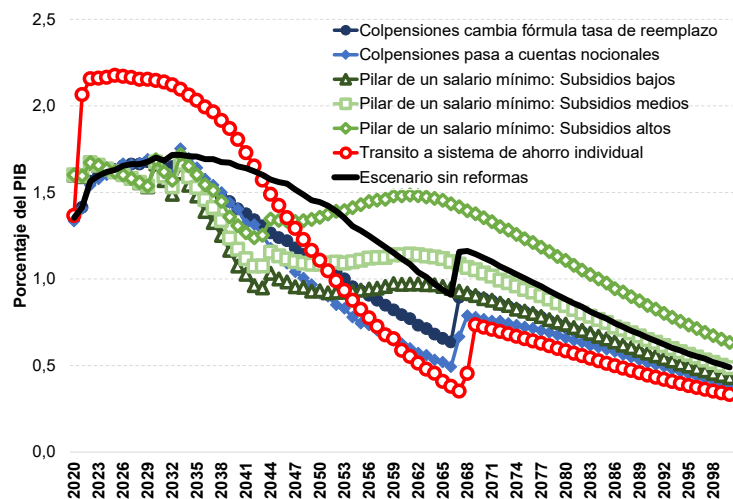
3. Un sistema de pilares puede tener impactos muy diferentes según la manera en que se diseñe. Algunos diseños pueden hacer el sistema más inequitativo y menos sostenible que el estatus quo. La sostenibilidad y equidad del sistema de pilares depende sobre todo de dos parámetros: el monto que se cotice al pilar de reparto y la fórmula que se usa para el beneficio del pilar de reparto. Evaluamos tres escenarios que recaudan cotizaciones por un salario mínimo en el pilar de reparto y en los que: (i) el pilar de reparto paga lo necesario para garantizar

una pensión mínima. Si el ahorro individual de alguien es suficiente para financiar una pensión mayor a la mínima, no recibe beneficio del pilar de reparto; (ii) el pilar de reparto paga un monto decreciente que desaparece cuando el ahorro individual financie una pensión de 2 salarios mínimos; y (iii) el pilar de reparto paga un salario mínimo a todos los pensionados, independiente de su ahorro individual. En el tercer escenario, la deuda pensional se incrementa del 85 % al 91 % del PIB frente al estatus actual. En cambio, en los dos primeros hay ganancias en equidad y sostenibilidad, pues los subsidios se concentran en los afiliados con ingresos bajos y la deuda pensional se reduce al 70 % - 77 % del PIB.

4. Distintas reformas asignan la carga fiscal entre generaciones de una manera muy diferente. Por ejemplo, transitar hacia un sistema de cuentas individuales marchitando Colpensiones tiene un costo similar al de pasar a un sistema de pilares con pensiones de reparto por un salario mínimo. En ambos casos, el VPN es 77 % del PIB. Pero, como se ve en la Figura 1, el costo se distribuye de manera muy diferente en el tiempo. Marchitar Colpensiones tiene un costo que recae sobre todo en el corto plazo, en la generación actual, pues en el corto plazo se deben financiar las pensiones de Colpensiones, que no recibe ingresos por nuevos afiliados ni traslados de las AFP, y a la vez acumular ahorros en el sistema de capitalización. En cambio, en el esquema de pilares que paga un salario mínimo, el mayor costo lo asumen las futuras generaciones a medida en que crece la carga en el pilar de reparto.

5. El impacto de reformar el sistema contributivo tardará décadas en verse reflejado y está limitado por la garantía de pensión mínima. Cualquier reforma sólo cambiará las reglas para las cohortes más jóvenes, por lo que tardará décadas. Además, la garantía de pensión mínima exige que las pensiones tengan un valor igual o mayor a un salario mínimo, lo que implica que, para muchos pensionados de los sistemas de reparto y de capitalización, se deban complementar las contribuciones con subsidios. Esto limita el impacto de cualquier reforma sobre la cobertura y sostenibilidad. Si el objeto de la garantía es asegurar un nivel de pensión para envejecer con dignidad, podría sustituirse con reglas menos distorsionantes que dirijan subsidios explícitos hacia los trabajadores de menores ingresos.

Figura 1. Proyecciones del déficit anual del sistema de protección económica a la vejez por propuesta, 2020-2100



Notas: La Figura muestra las proyecciones del déficit del sistema de protección económica a la vejez como porcentaje del PIB entre 2020 y 2100. El déficit del sistema incluye el déficit de Colpensiones, los pagos de Colombia Mayor y el déficit del FGPM. Fuente: Cálculos propios a partir del Modelo Pensional del CEDE.

Tabla 1- Comparación de propuestas

Ampliación del pilar no contributivo con una renta básica universal equivalente a tres líneas de pobreza	Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> - Garantiza cobertura universal a los adultos mayores - Se elimina el gasto regresivo - Al eliminar las cotizaciones, se eliminan distorsiones en el mercado de trabajo (que, por ejemplo, privilegian cierto tipo de cotización)
	Otros factores para tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> - Es costosa: VPN de la deuda pensional 186 % del PIB entre 2020-2100. El costo crece con el monto del subsidio - El sistema pensional ya no cumple el objetivo de suavización de consumo. - Reduce drásticamente la pensión de aquellos que sí se hubieran podido pensionar y no ahorran lo suficiente por su cuenta. Esto reduce el beneficio del empleo formal, lo que desincentiva la oferta - Reduce el incentivo al ahorro de largo plazo
Ampliación del pilar no contributivo con un esquema complementario entre Colombia Mayor y BEPS para no pensionados	Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> - Garantiza cobertura universal a los adultos mayores - Al no otorgar un el mismo beneficio a todas las personas, y traducir el ahorro de quienes no se pensionan en mayores beneficios, mantiene incentivos a contribuir - Requiere la articulación y definición conjunta de los parámetros de todo el sistema Colombia Mayor, BEPS y sistema contributivo, lo que mejoraría la gobernanza
	Otros factores para tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene un costo alto, aunque inferior a la renta universal: VPN de la deuda pensional 141% -166 % del PIB entre 2020-2100. El costo depende del monto del subsidio y del esquema de complementariedad entre Colombia Mayor y BEPS - Si los parámetros no están bien diseñados, se podría desestimular las cotizaciones al sistema.
Ajuste tasa de reemplazo en Colpensiones (cambio fórmula de tasa de reemplazo)	Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> - Reduce los subsidios pagados por Colpensiones - Aumenta sustancialmente la sostenibilidad fiscal: VPN de la deuda pensional 72.2 % del PIB entre 2020-2100
	Otros factores para tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> - La cobertura del sistema se mantiene baja - Mantiene subsidios por encima de la pensión mínima, si bien son inferiores a los actuales - El sistema carece de ajustes automáticos ante la mayor expectativa de vida
Colpensiones pasa a cuentas nocionales	Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> - Escenario que genera la menor deuda pensional: 67.5 % del PIB - Reduce las diferencias de beneficios entre regímenes - Se podría aumentar el valor de las devoluciones de aquellos que no se pensionan en Colpensiones, que pueden ser convertidas a BEPS - El sistema podría adaptarse automáticamente a cambios demográficos o fiscales
	Otros factores para tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> - La cobertura del sistema se mantiene baja - La elección de la tasa de interés nocional con la que Colpensiones calcule el valor de las pensiones es fundamental para definir la solvencia del sistema y la asignación de riesgos entre el gobierno y los pensionados
Sistema de pilares	Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> - Al eliminar la competencia entre regímenes, todos los pensionados enfrentan las mismas condiciones y beneficios - De las propuestas evaluadas, los escenarios en los que el pilar de reparto paga pensiones por encima de la pensión mínima generan una pensión promedio más alta que las demás
	Otros factores para tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> - La cobertura del sistema se mantiene baja - Dependiendo del esquema de pagos que se defina en el componente de reparto, los costos fiscales pueden ser altos. VPN de la deuda pensional: 70.4 % - 90. 7% del PIB
Transición a un sistema de capitalización	Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> -Al eliminar la competencia entre regímenes, todos los pensionados enfrentan las mismas condiciones y beneficios
	Otros factores para tener en cuenta	<ul style="list-style-type: none"> - Implica un alto costo para la generación actual - La cobertura del sistema se mantiene baja - En ausencia de mejoras en productos de retiro e inversiones, los pensionados enfrentan incertidumbre sobre el valor y duración de pensión, lo que limita confianza en el sistema - Mantiene los subsidios para aquellos que ya pertenecen a Colpensiones

2. Mejores productos de ahorro, inversión y retiro en el régimen de capitalización

Nuestro documento también ahonda en un tema que ha recibido menos atención por parte de los analistas del sistema pensional colombiano, pero que tendrá una importancia mayor en tanto más personas se pensionan a través del régimen de ahorro individual. El régimen de ahorro individual tiene la propiedad de ajustar el valor de las pensiones al de las contribuciones y los rendimientos de las inversiones, lo que lo hace más sostenible, pero ello conlleva más incertidumbre para los afiliados. Primero, los afiliados están

expuestos a cambios en la tasa de interés al momento del retiro, lo que pueden afectar sustancialmente el valor de su pensión y, segundo, asumen el riesgo de vivir muchos más años de lo que sus ahorros pueden financiar.

Estos riesgos se pueden mitigar con una serie de medidas que se discuten en el documento. Hay innovaciones financieras cuyo desarrollo en Colombia es incipiente, como seguros de longevidad o fondos mutuos previsionales, y mejores instrumentos de mercado (como bonos de jubilación), que permitirían generar un mercado de pensiones vitalicias en un escenario de envejecimiento

acelerado. También se discuten medidas para que las estrategias de inversión de las AFP, se alineen con el objetivo pensional de largo plazo de los afiliados. Finalmente, se discute sobre la información que transmiten las AFP a los afiliados, pues actualmente se informa sobre el saldo en la cuenta y no proyecta el nivel de pensión que el ahorro puede financiar al momento del retiro, relativo al objetivo.

3. Instituciones para mejores pensiones

Hay un fuerte vacío institucional en el sistema pensional colombiano, que actualmente opera de manera fragmentada. No existe una institución en el estado colombiano con el mandato y recursos para analizar el sistema en su conjunto y cuantificar los riesgos macroeconómicos o estructurales que enfrenta. Tampoco existen mecanismos que permitan ajustar automáticamente el sistema ante choques inesperados que afecten su viabilidad. Estos vacíos dificultan la construcción de consensos alrededor de una reforma y la adaptación gradual del sistema. Existen experiencias internacionales que el país podría adoptar y que se discuten en el documento.

Referencias

Alvarado, F., M. Meléndez y M. Pantoja (2022). Mercados Laborales Fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia. UNDP LAC Working Paper Series No. 14. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Becerra, O., M. García-Huitrón y C. González-Velosa (2022). Protección económica a la vejez en Colombia: Avenidas de reforma. Nota técnica No. 2443. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bosch, M., S. Berstein, F. Castellani, M. L. Oliveri y J. M. Villa (2015). Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma. Nota técnica No. 825. Banco Interamericano de Desarrollo.

Clavijo, S., A. Vera, N. Vera, E. Cuellar, A. Ríos (2017) Elementos para una Reforma Pensional Estructural. ANIF.

Fullmer, R. K. (2020). "Tontines: A proposal for Colombia." Document prepared for the Ministry of Finance, commissioned by the Interamerican Development Bank.

Lora, E. y Mejía, L. F. (eds.) (2021). "Reformas para una Colombia post-COVID-19: Hacia un nuevo contrato social" Fedesarrollo.

Mantilla-García, Daniel (2021). Target-Income Design of Incentives, Benchmark Portfolios and Performance Metrics for Pension Funds. PLAC Network Best Practices Series No. 3. Interamerican Development Bank and Universidad de los Andes. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0003599>

Merton, Robert C., and Arun Muralidhar (2020). "A Six-Component Integrated Approach To Addressing The Retirement Funding Challenge." *Journal of Investment Management*, Vol. 18, No. 4, (2020), pp. 1–27.

Montenegro, S. (2022) Asondajes: rendición de cuentas 2021 (Presentación). <https://youtu.be/vB0zYByVdDM>

OECD (2022), Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022, OECD Publishing, Paris

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

Recomendaciones de política

- Para incrementar la cobertura de protección a la vejez es imprescindible la expansión de un pilar solidario. Éste se puede diseñar sin desincentivar los aportes al sistema contributivo y complementando el ahorro de quienes no logran pensionarse con subsidios antipobreza.
- Existen diferentes opciones de reforma al régimen contributivo, algunas más disruptivas que otras, que pueden mejorar sustancialmente la equidad y sostenibilidad del sistema. En la elección es fundamental tener en cuenta cómo se distribuye el costo de la reforma entre generaciones.
- Es necesario incrementar el monto y reducir la incertidumbre de las pensiones en el régimen de capitalización a través de innovaciones financieras y mejores estrategias de inversión.
- Se necesita una institución con el mandato y recursos para analizar el sistema en su conjunto, analizar y cuantificar riesgos y rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño.

Acerca de los autores

- Oscar Becerra, profesor asistente de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes
- Manuel García-Huitrón, consultor internacional de pensiones, socio cofundador de Nuovalto Ltd.
- Carolina González-Velosa, especialista del Banco Interamericano de Desarrollo.

Comité editorial

Leopoldo Fergusson, director del CEDE, Facultad de Economía.

Diego Lucumí, director de Investigaciones, Escuela de Gobierno.

Jorge Tovar, profesor de la Facultad de Economía.

María Cecilia Dedios, profesora de la Escuela de Gobierno.

En esta edición

Jorge Tovar, editor.

David Bautista, gestión editorial y diagramación.

 **Universidad de los Andes**
Colombia

Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Facultad de Economía

CEDE
CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO