



# Diagnóstico y reflexiones sobre la reforma pensional en Colombia

*Mariano Bosch*

*Unidad Mercados Laborales y Seguridad Social, BID*

*Cartagena, 16 de Abril de 2015*



**Las opiniones expresadas aquí son las de los autores y no necesariamente reflejan las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo, sus directivas, la Asamblea de Gobernadores o sus países miembros.**



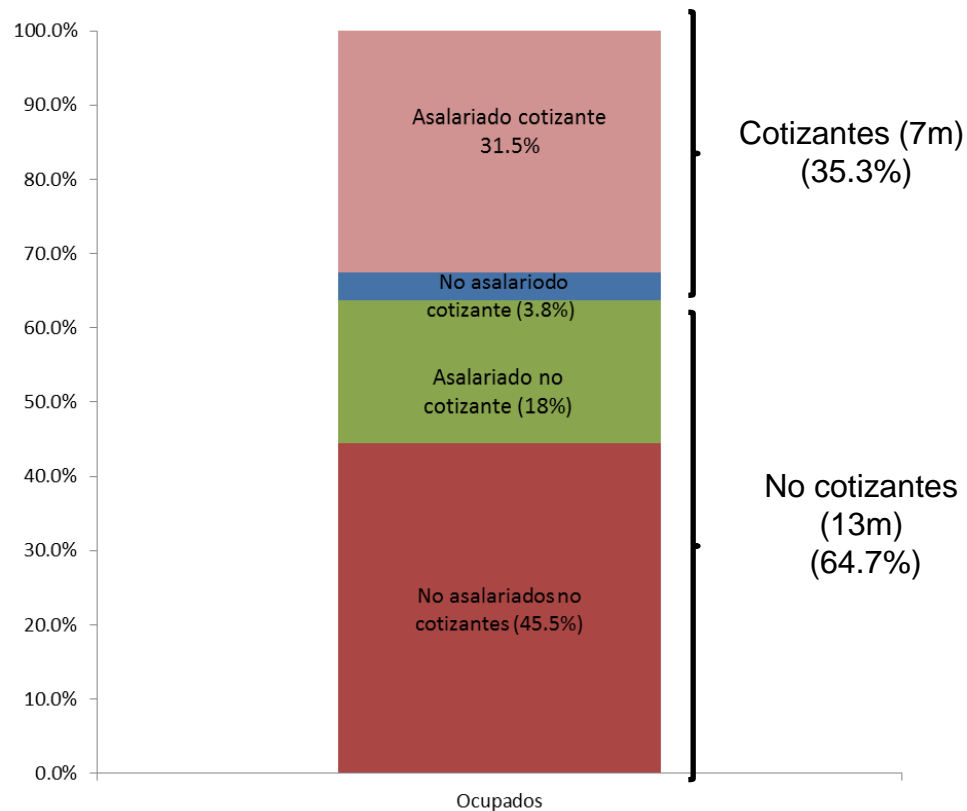
# Esta presentación

- **El contexto**
- **Problemas del sistema pensional**
  - Institucionalidad y diseño
  - Cobertura
  - Sostenibilidad
  - Equidad
  - Funcionamiento del RAIS
- **Opciones de reforma**
  - Una visión objetivo
  - Avenidas de reforma
- **Mensajes finales**

# EL CONTEXTO

# El sistema pensional Colombiano se asienta en un mercado de trabajo precario

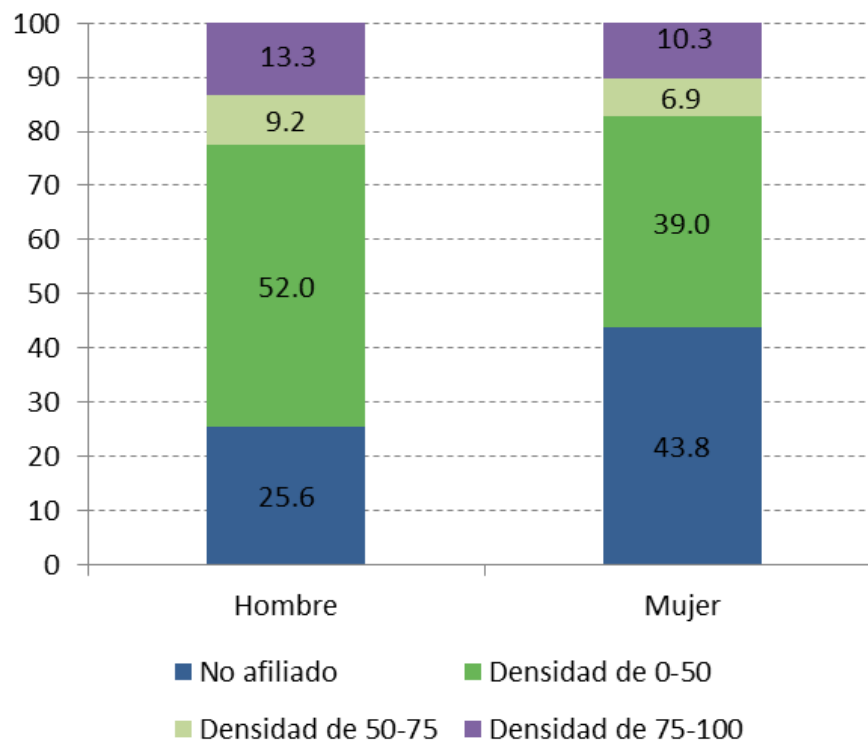
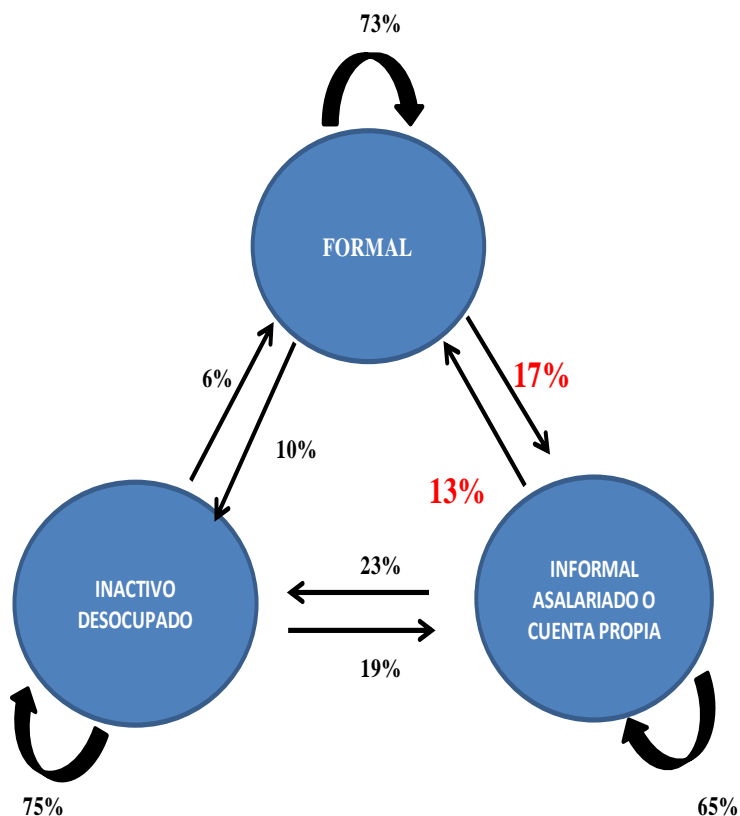
**Poca Formalidad Promedio**  
Distribución de trabajadores, 2013



# Alta rotación entre formalidad e informalidad que erosiona las densidades de cotización

Muchos Tránsitos entre Estatus Formal e Informal

Con densidades de cotización muy bajas

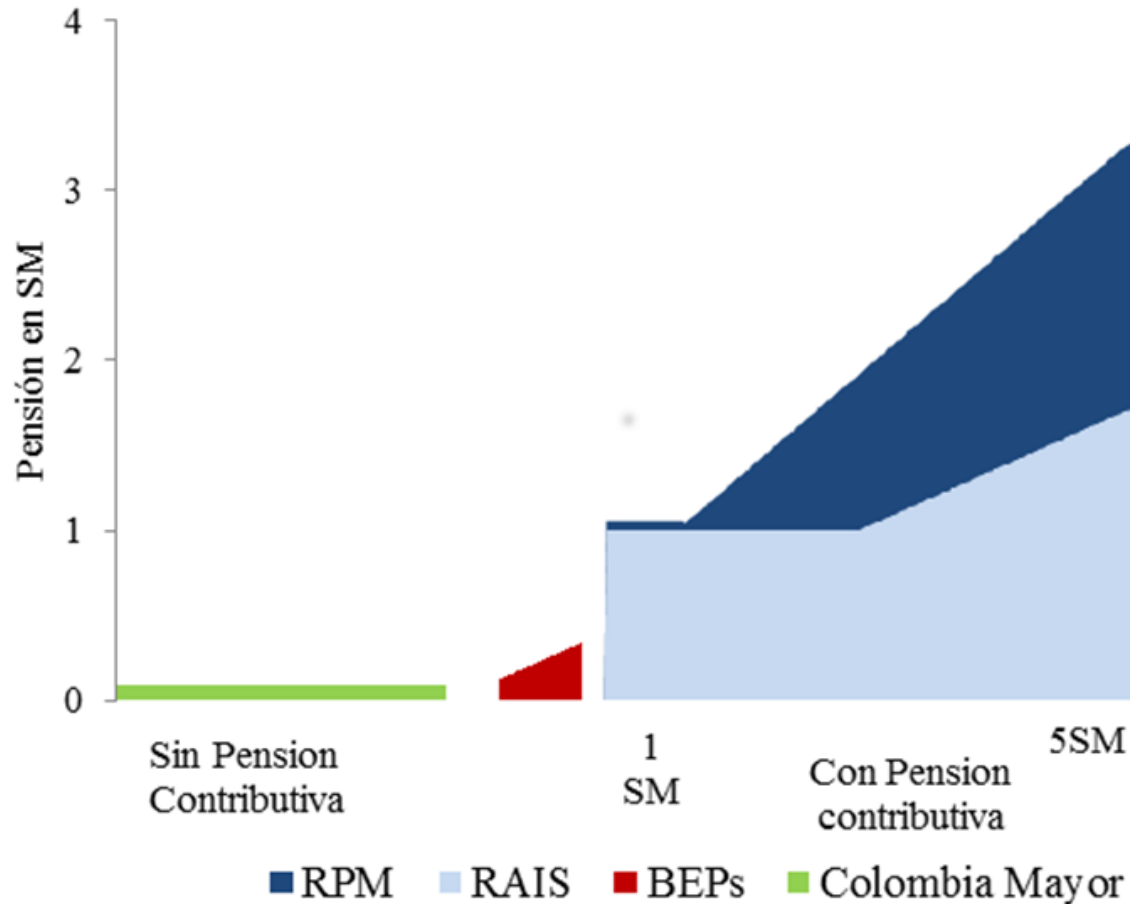


- Solo el 13% de hombres y el 10% de mujeres de esta generación ha cotizado más del 75% del tiempo que podía cotizar

# **PROBLEMAS INSTITUCIONALES Y DE DISEÑO**

# Un diseño generoso, fragmentado y en competencia

Diseño del sistema pensional en Colombia





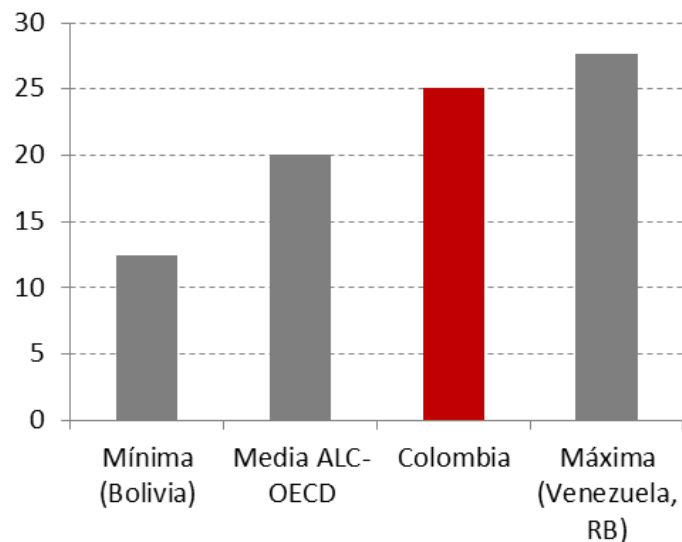
# Reglas del sistema: Edad de Jubilación

- Los pocos colombianos que consiguen pensionarse, lo hacen antes, durante más, tiempo y con pensiones más altas que sus pares mundiales.

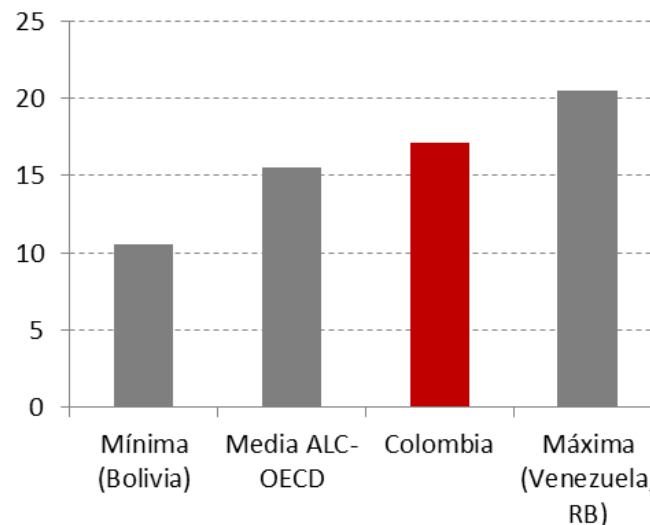
## Esperanza de vida de después de la edad de jubilación 2010

(una muestra de países de 53 países América Latina y el Caribe y la OECD comparado con Colombia, según género (en años))

Mujeres



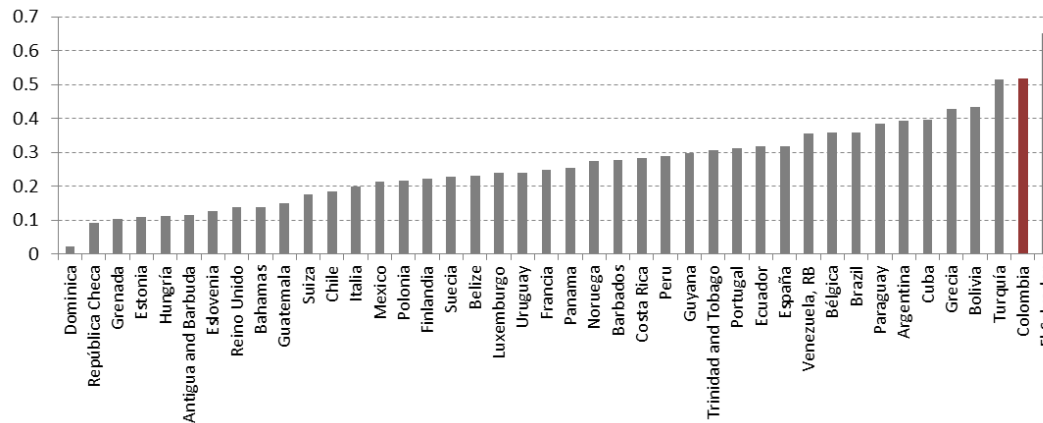
Hombres



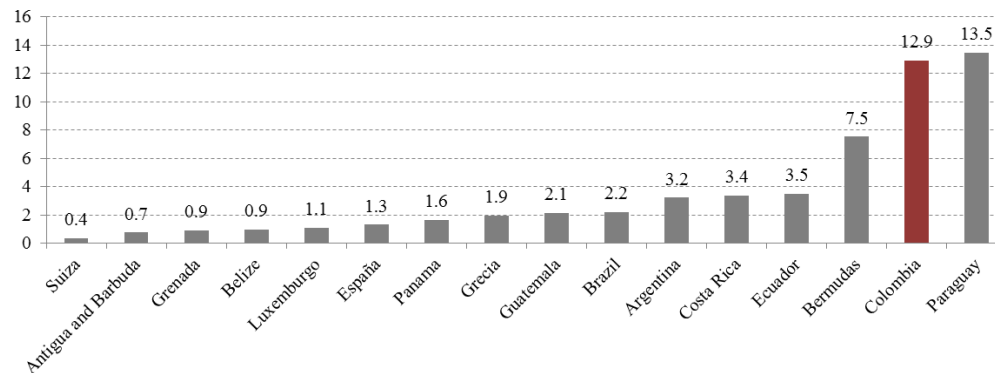
# Reglas del sistema: Nivel de la pensión

- Los pocos colombianos que consiguen pensionarse, lo hacen antes, durante más, tiempo y con pensiones más altas que sus pares mundiales.

## Pensión mínima



## Pensión máxima

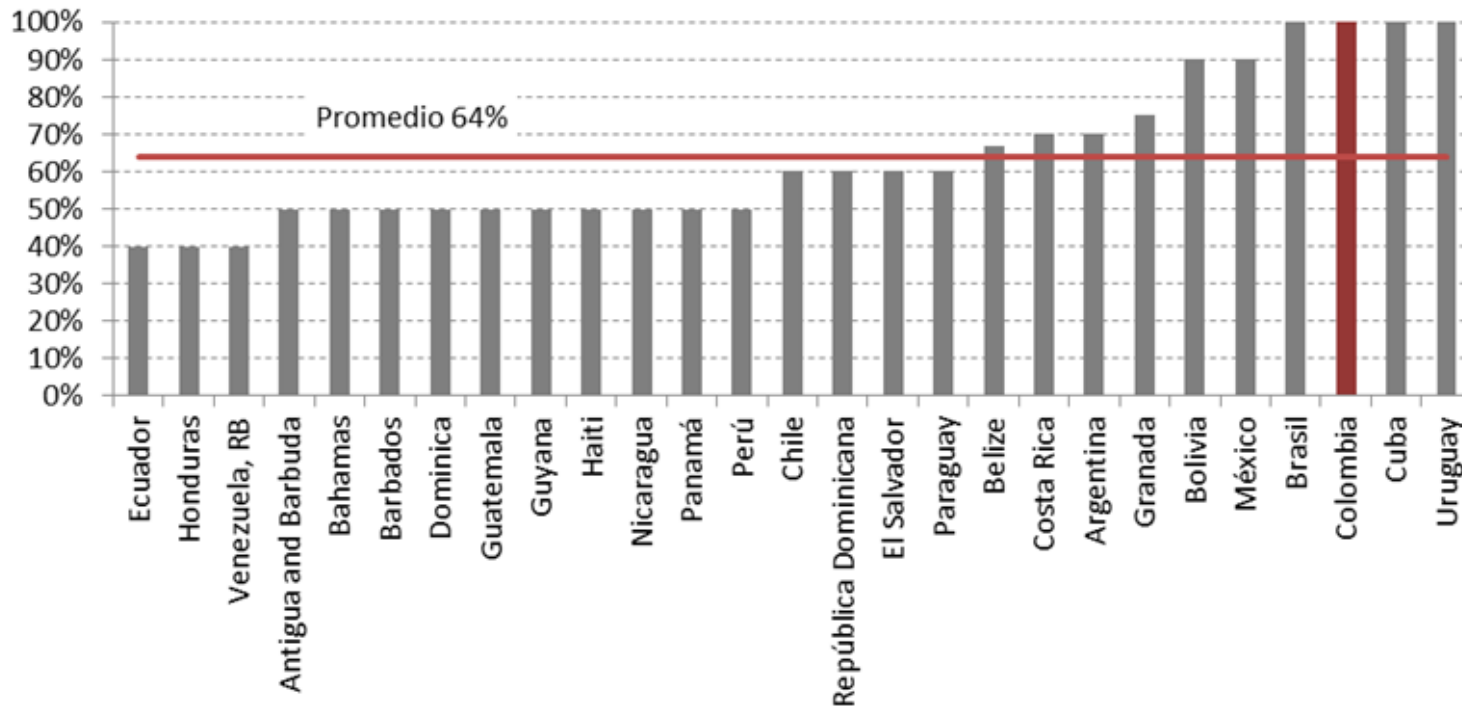


Fuente: Elaboración propia en base a "Social security programs throughout the world", SSA (2013) y World Economic Outlook, IMF

# Reglas del sistema: Seguro de sobrevivencia

- Los pocos colombianos que consiguen pensionarse, lo hacen antes, durante más tiempo y con pensiones más altas que sus pares mundiales.

Beneficios por sobrevivencia, en porcentaje de la pensión del fallecido



Fuente: Social security programs throughout the world, Latin America, SSA, 2013..

## En definitiva...

**Por diseño, los beneficios del sistema son elevados, lo que implica que para que funcione tienen que existir fuertes subsidios que solo son financiables si el sistema cubre a muy pocos o el país decide destinar una importante porción de los recursos generales a pensiones**

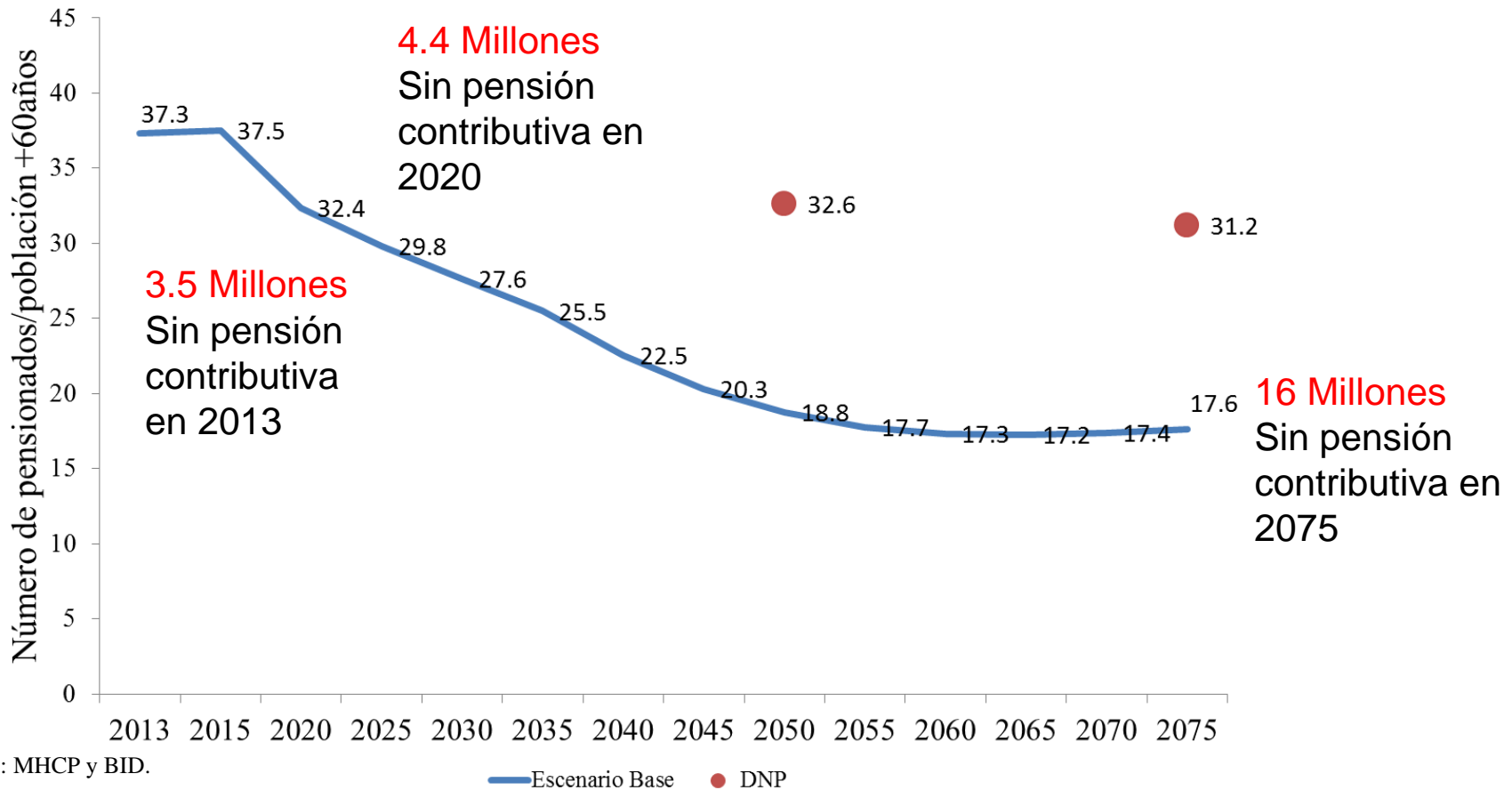
# Riesgo jurídico

- **No hay una clara interpretación jurídica de las normas que rigen el sistema pensional lo que provoca que los agentes e instituciones del sistema pensional operen bajo una alta incertidumbre.**
  - Los actores privados, compañías aseguradoras, AFPs reconocen este riesgo y condiciona su entrada al mercado.
- **La expansión de los beneficios no contributivos puede ser un problema fiscal si se genera jurisprudencia reconociendo esos beneficios como pensiones.**

**COBERTURA**

# La cobertura es baja hoy y lo será mas en el futuro

Estimaciones de cobertura previsual futura del sistema colombiano, periodo 2013-2075



Fuente: MHCP y BID.

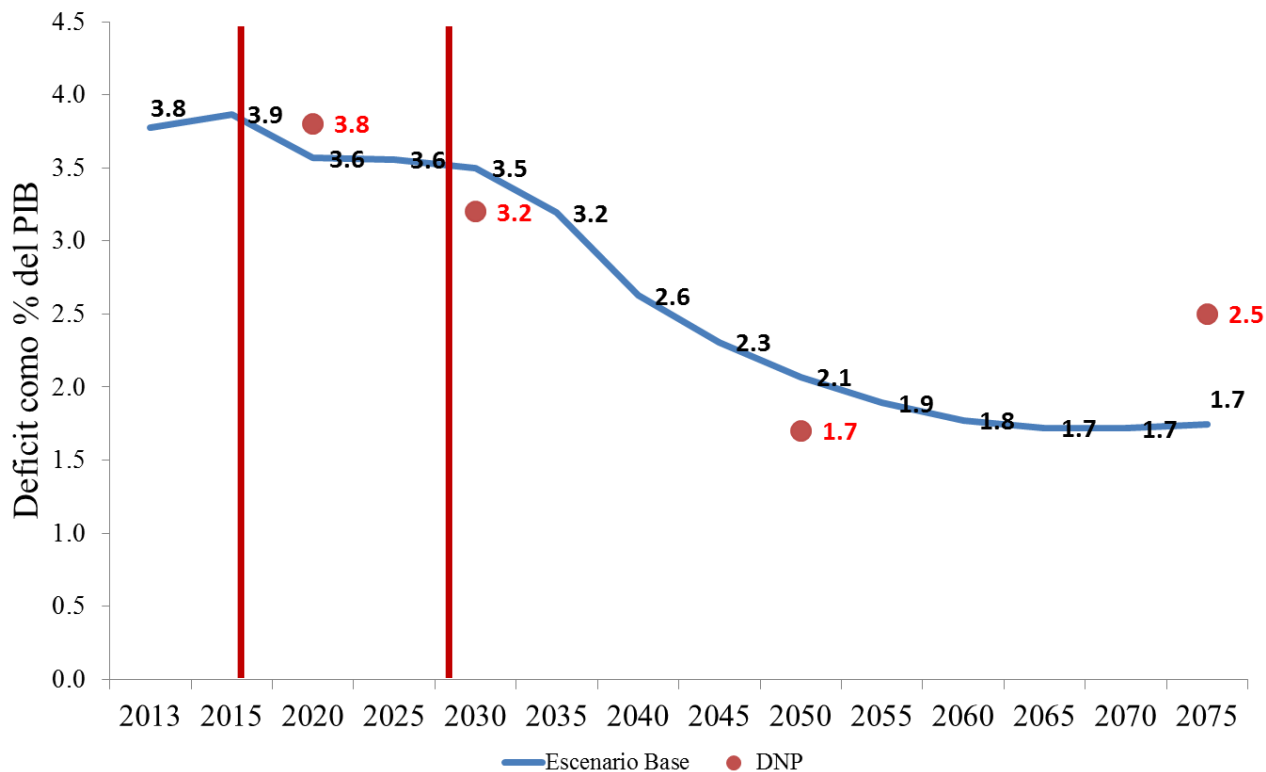
- En el 2020 habrá 4.4 millones de colombianos de 60 y más sin una pensión contributiva (12 millones en 2050 y 16 millones en 2075)
- Esto se debe a la baja formalidad en el mercado de trabajo en combinación con reglas más estrictas de elegibilidad.

**SOSTENIBILIDAD**



# El sistema cuesta mucho hoy

Flujo de transferencias fiscales al sistema previsional cargo del gobierno nacional central para el pago de pensiones escenario base, en porcentaje del PIB



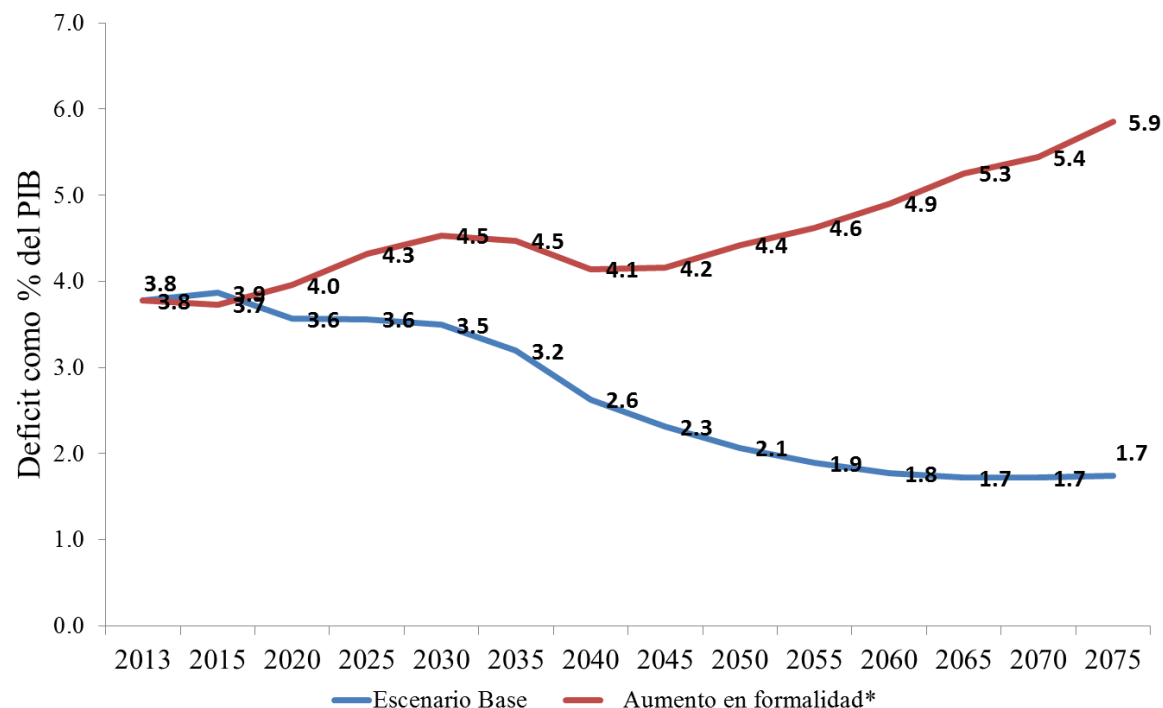
Fuente: MHCP y DNP.

- El gasto en pensiones va a ser menor por razones indeseadas (disfuncionalidad del SGP y del mercado laboral).
- En el 2050 el costo para el estado será de 2.1% del PIB
- El VPN de la deuda pensional 2013-2075 es de 129% del PIB

# Si el sistema funcionara sería muy oneroso

**Flujo de transferencias fiscales al RPM a cargo del gobierno nacional central para el pago de pensiones bajo escenario de alta formalidad, en porcentaje del PIB**

(35% de activos cotizando a RPM y 30% de los adultos 60+ pensionados en el RPM)



Fuente: MHCP y BID.

- **Las reglas del RPM siguen siendo muy generosas**
- **En 2050 el costo para el estado sería de 4.2% del PIB**
- **El VPN de la deuda pensional 2013-2075 sería de 212% del PIB**

**EQUIDAD**

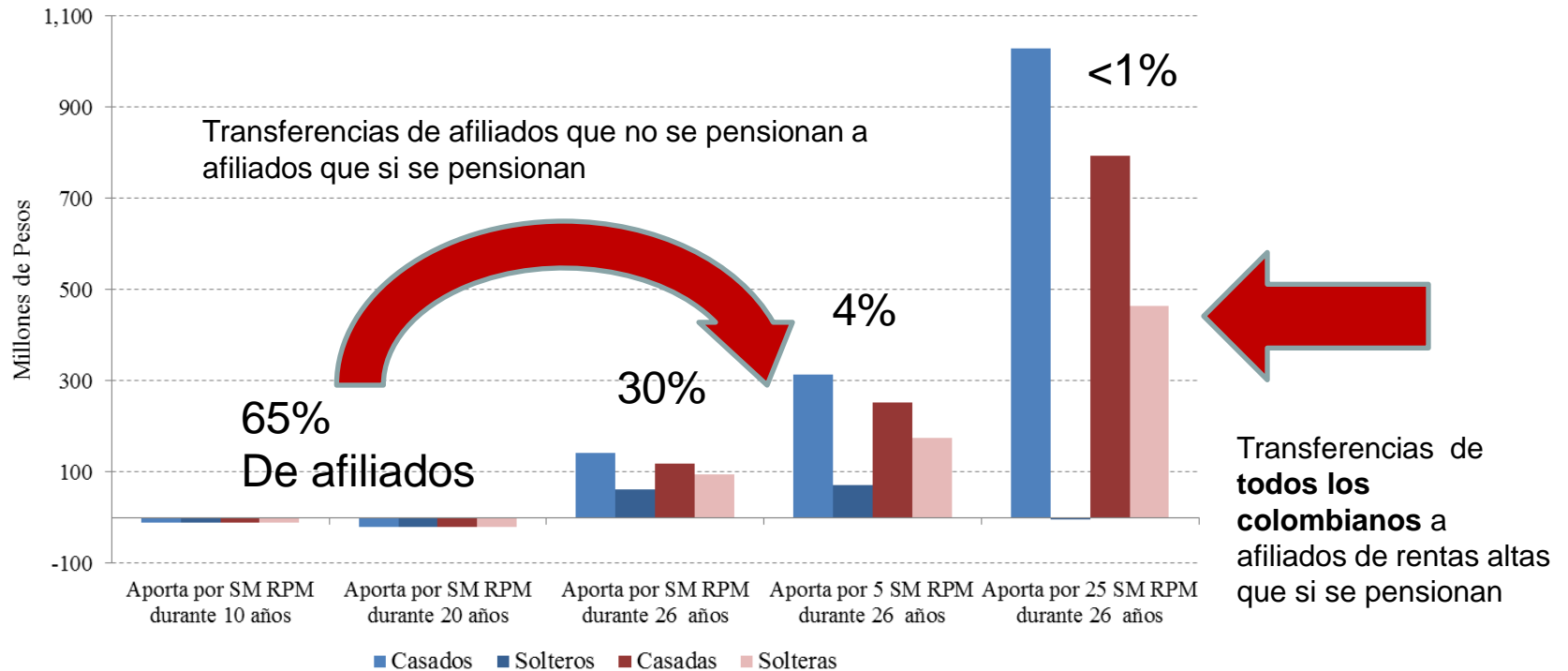
# El de pensiones es muy inequitativo, especialmente en el RPM pero también el RAIS

- **Las transferencias de recursos intra-regímenes funcionan muchas veces en direcciones contrarias a las deseadas:**
  - El RPM redistribuye recursos de todos los colombianos y de los afiliados que no se pensionan para pagar a pensionados en los deciles más altos de la distribución de ingresos.
  - El RAIS redistribuye recursos de quienes no alcanzan a pensionarse y de quienes aportan por salarios altos hacia pensionados con pensiones bajas.

# El RPM es muy inequitativo

## Subsidios en el RPM

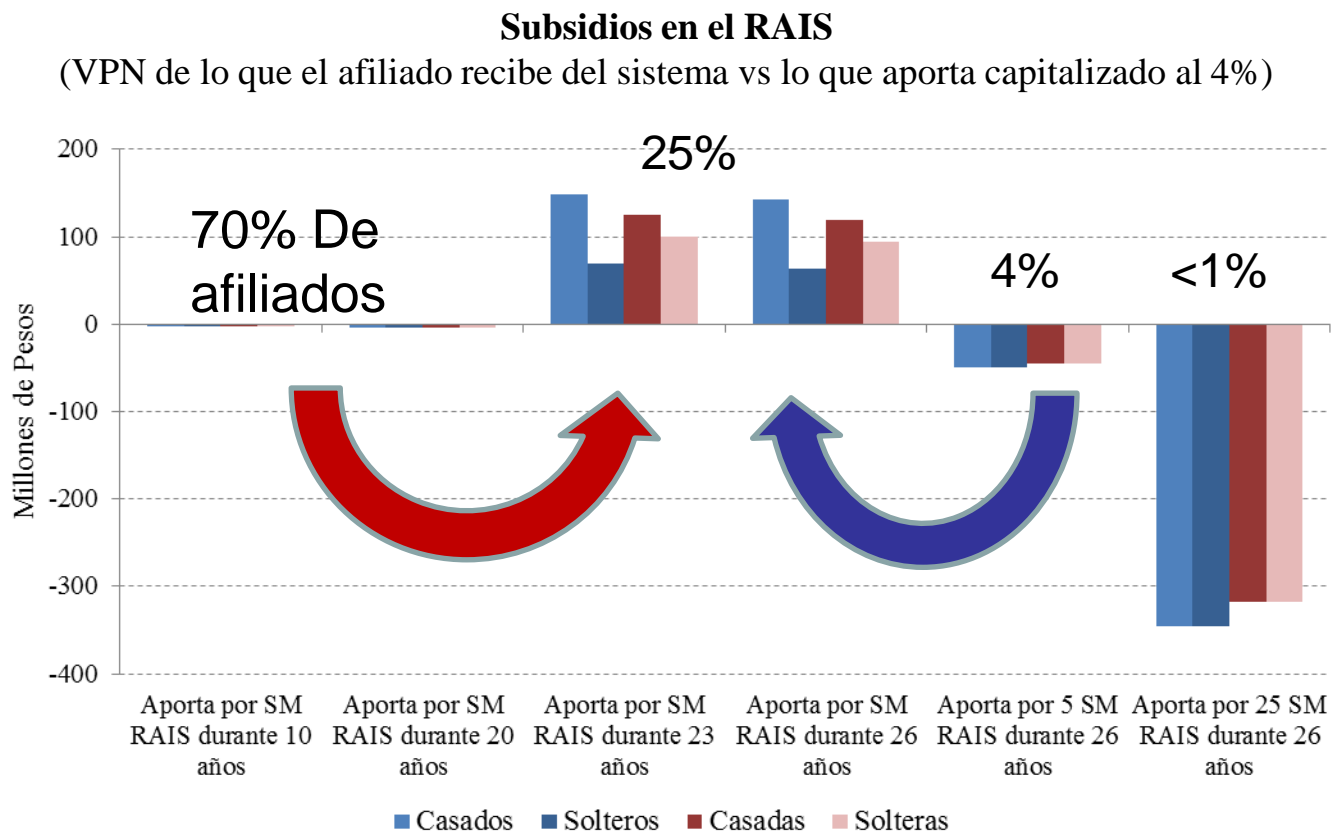
(VPN de lo que el afiliado recibe del sistema vs lo que aporta capitalizado al 4%)



Fuente: BID.

- Los subsidios en el RPM son mucho más altos en la parte alta de la distribución de pensionados
- La gran mayoría de afiliados de bajos ingresos son aportantes netos

# Los subsidios del RAIS están concentrados en la pensión mínima



Fuente: BID.

- Los subsidios en el RAIS son progresivos para los que se pensionan.
- Los afiliados de ingresos altos están claramente mejor en el RPM y probablemente se traspasarán al RPM

# **FUNCIONAMIENTO DEL RAIS**

# Deficiente funcionamiento del RAIS, especialmente en su fase de desacumulación

- Existen numerosos problemas a nivel micro que son susceptibles de ser mejorados:
  - Concentración de la industria,
  - Traslados ineficientes de los afiliados entre RAIS y RPM,
  - Ineficiente diseño de las comisiones
  - Opciones de inversión por defecto que no funcionan.



# Deficiente funcionamiento del RAIS, especialmente en su fase de desacumulación

- **El principal problema del RAIS es su incapacidad de generar productos para el retiro que sean viables dado la estructura de subsidios del SGP y el marco jurídico Colombiano.**
  - **Mercado de rentas vitalicias** no puede funcionar bajo el esquema de beneficios Colombiano. Se espera que el decreto de deslizamiento lo active, pero va a subir sustancialmente (alrededor del 15%) el precio del seguro previsional, lo que pone en riesgo la viabilidad del negocio de las AFPs si las comisiones no se separan.
  - **El retiro programado** no funciona como tal, dada la imposibilidad de bajar nominalmente las pensiones y que no caigan por debajo del salario mínimo.
- **Estos riesgos latentes no están cuantificados y en el marco institucional actual no está claro quien tiene la responsabilidad de su regulación supervisión y monitoreo.**

## En resumen

- **Sistema de baja cobertura**
- **Con costo fiscal alto presente y si funcionara con un costo alto futuro**
- **Parámetros (edad de jubilación, tasas de reemplazo y seguro de sobrevivencia) que hacen que existan unos subsidios altos y muy inequitativos**
- **Con fallas institucionales y de información**
- **Y con un sistema privado que le resulta muy difícil otorgar pensiones dado la legislación Colombiana.**

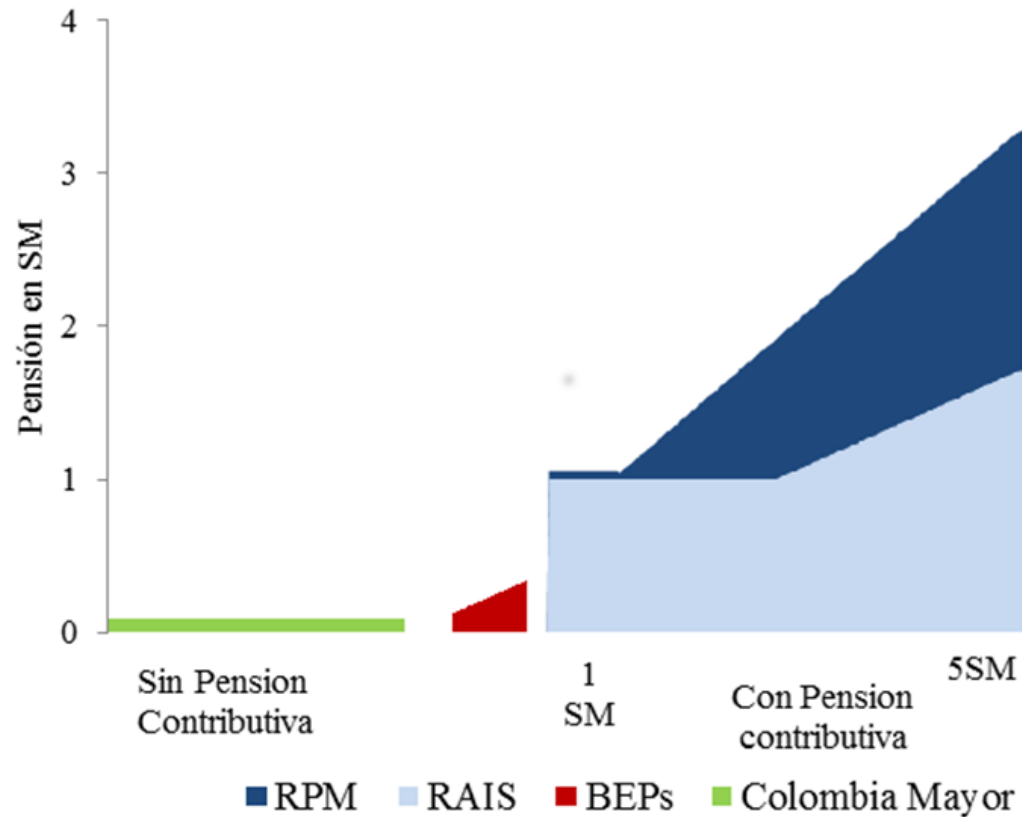
# **REFLEXIONES PARA UNA REFORMA PENSIONAL COLOMBIANA**

## Consideraciones generales

- **Habría que hablar de un proceso de reforma pensional, no de una única reforma pensional.**
- **Para empezar ese proceso se tiene que tener:**
  - Una imagen objetivo de donde quieren llegar y
  - Una hoja de ruta inter-temporalmente consistente para llegar a esa imagen objetivo.
- **En paralelo, se requiere una discusión pública de la imagen objetivo del sistema pensionario y su interrelación con el mercado de trabajo y el aseguramiento social en su globalidad.**

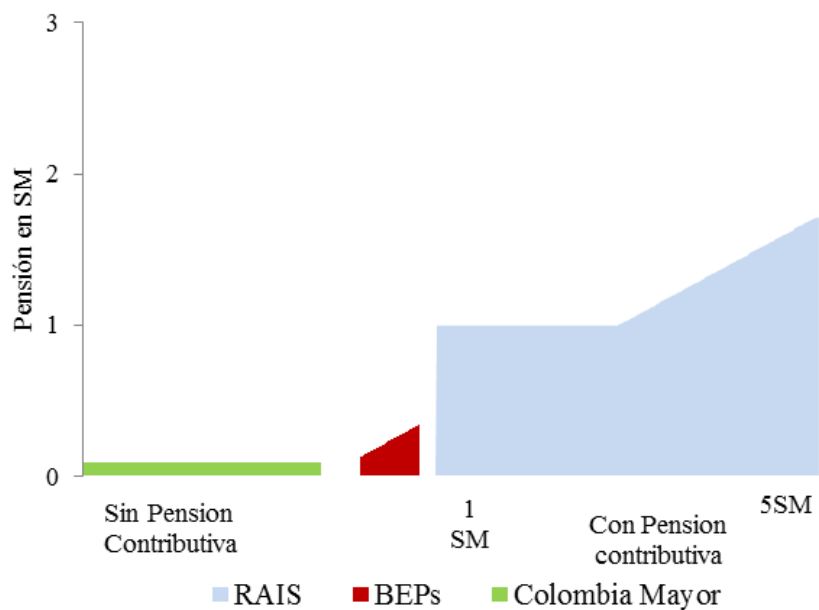
# Situación de Partida

Diseño del sistema pensional en Colombia

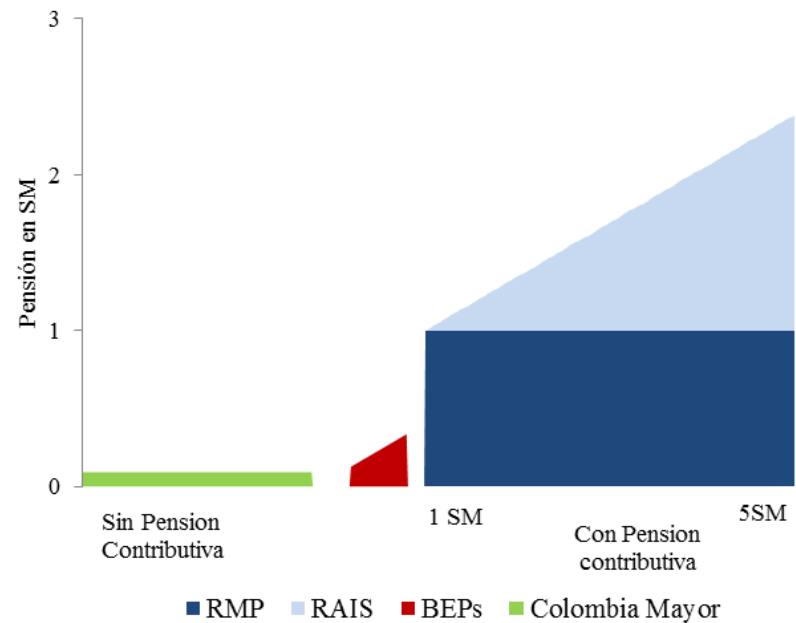


# Una imagen objetivo

Sistema basado en el RAIS (con un piso solidario)

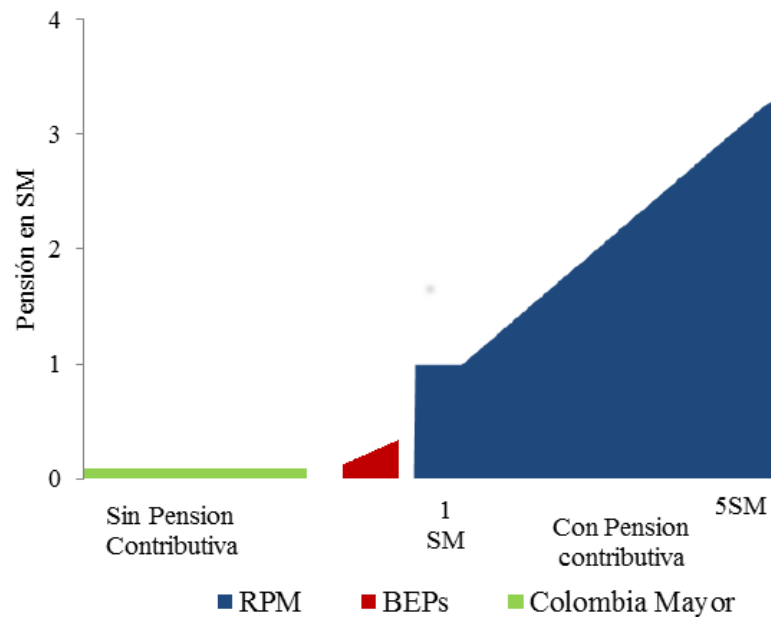


Un sistema de pilares

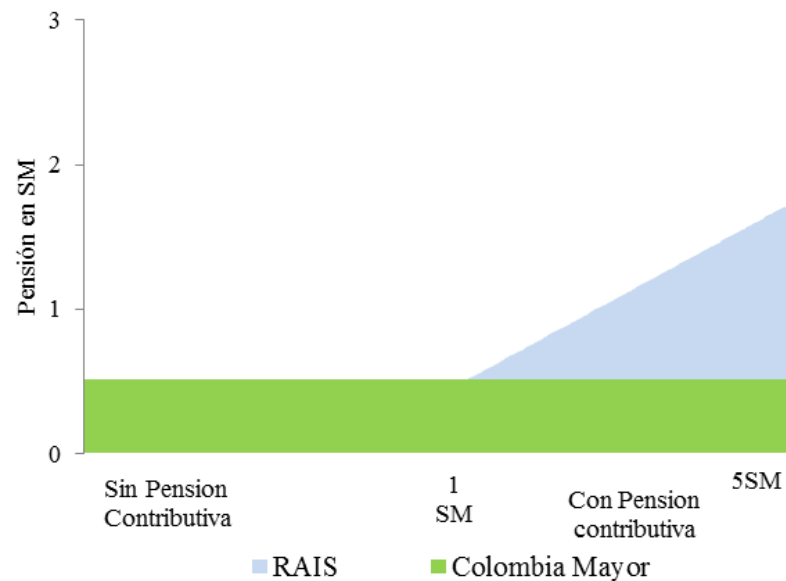


# Una imagen objetivo

Sistema basado en el RPM únicamente



Sistema con un beneficio básico alto universal y RAIS



# Reformas para una hoja de ruta

- **Institucionales**
- **Cobertura (a corto y largo plazo)**
- **Paramétricas/Sostenibilidad/Equidad**
- **Funcionamiento del sistema privado**



# INSTITUCIONALES



# Fortalecer el marco institucional del Sistema Pensional

- **Creación de una entidad encargada de vigilar y regular al sistema en su conjunto y administrar la información.**
- **Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y de acceso a la información.**
  - Mediante la presentación de informes anuales al Congreso. Es necesaria la publicación de un reporte anual independiente sobre la situación actuarial del SGP, el costo fiscal presente y futuro, la distribución de los beneficios y subsidios por deciles de ingreso, y de las contingencias implícitas en el sistema tanto público como privado.
- **Generar y diseminar la información necesaria para el adecuado diseño de políticas pensionales**
- **Reducir el Riesgo Jurídico**

# COBERTURA



# Expandir cobertura en el corto plazo con sostenibilidad

- **Colombia Mayor como pilar básico universal**
  - **Fortalecer institucionalmente la operación** de Colombia Mayor por medio de creación de leyes que definan las condiciones de elegibilidad, implementación y financiación así como rendición de cuentas.
  - **Incrementar los beneficios** para converger a la visión de largo plazo.
- **Expansión del BEPS**

# Cobertura en largo plazo: Foco en el funcionamiento del mercado laboral

- **Depreciación real del salario mínimo**
- **Seguir profundizando en la reducción de costos no salariales.**
- **Reforma tributaria**
- **Utilización de herramientas de la economía del comportamiento como recordatorios, mecanismos automáticos, especialmente para colectivos como los cuenta propia.**
- **Incrementar la fiscalización**

# PARAMETRICAS/SOSTENIBILIDAD/ EQUIDAD

# Las reformas paramétricas son necesarias en cualquier visión de largo plazo

- **A través de cambios en la edad de jubilación, tasas de reemplazo, beneficio de sobrevivencia, ingreso base de liquidación, tasas de contribución y tratamiento fiscal de las pensiones**
  - Asegurar sostenibilidad fiscal
  - Reducir la inequidad del RPM (y también del RAIS)
  - Asegurar la viabilidad RAIS
  - Generar ahorros fiscales que permitan la expansión de cobertura
- **Importancia que los ajustes futuros sean automáticos**

# **FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PRIVADO**





# Reformas en el RAIS para asegurar su viabilidad futura

- **Viabilidad Financiera:**

- Separación de comisiones de las AFP y el seguro previsional.
- Existencia de productos para el retiro que sean sostenibles y compatibles por la legislación Colombiana.

- **Viabilidad Política:**

- Esfuerzo de convencer a la Sociedad de que el precio que se paga por tener AFPs es adecuado.

**En Chile en una encuesta encargada por la Comisión Bravo el 66% de los afiliados esta de acuerdo con la frase**

*“Sólo un cambio total al sistema de AFP ayudaría a mejorar las pensiones”*

# Reflexiones finales

- **La imagen objetivo es más efectiva si se genera en un proceso consensuado de consulta donde todos los actores tienen voz.**
  - La figura de la misión en Colombia podría funcionar.
- **Esa construcción es mucho más efectiva si se posee un buen análisis y capacidad de cuantificar las distintas opciones.**
- **Muchas de las reformas paramétricas impopulares (edad de jubilación, pensión mínima, seguro de sobrevivencia) son inevitables** en el mediano plazo, la cuestión es cuando se van a llevar a cabo y quien liderar políticamente estas reformas tan difíciles.
- **La expansión de la cobertura a través de pilares no contributivos es una gran baza de economía política para llevar a cabo reformas menos populares.**

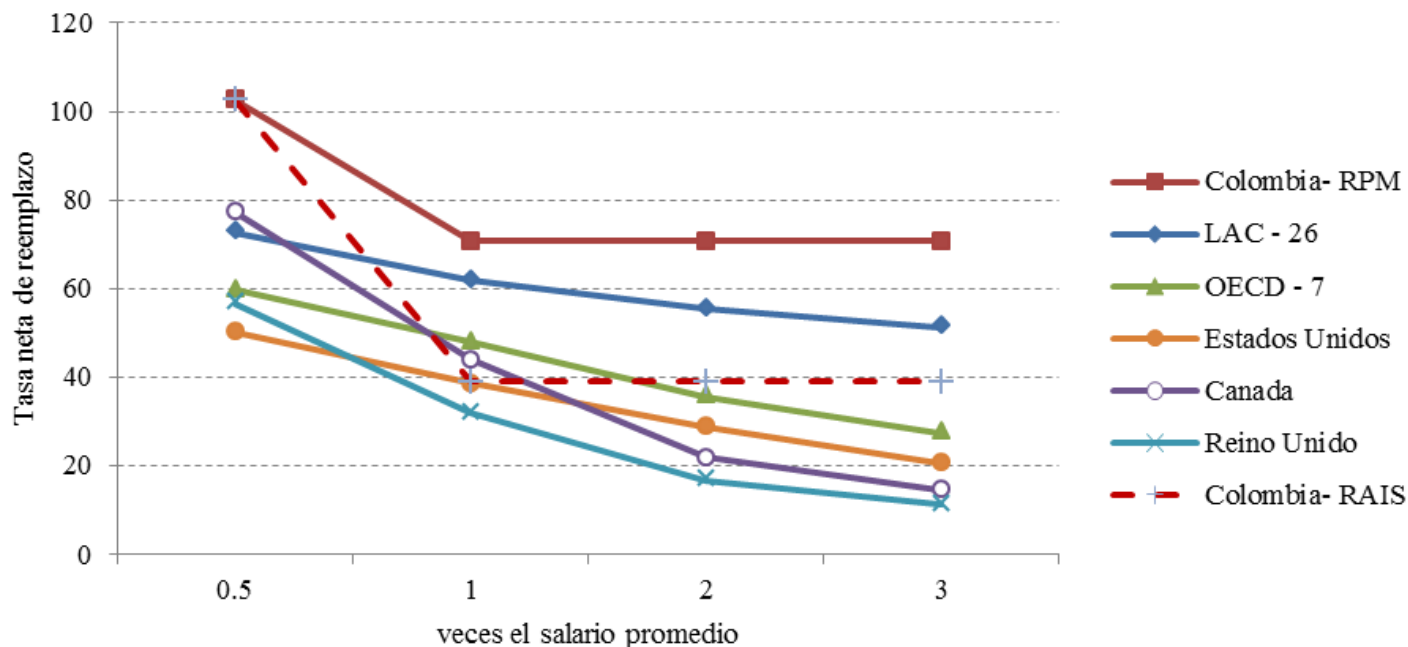
**GRACIAS**



# Reglas del sistema

- Los pocos colombianos que consiguen pensionarse, lo hacen antes, durante más tiempo y con pensiones más altas que sus pares mundiales.

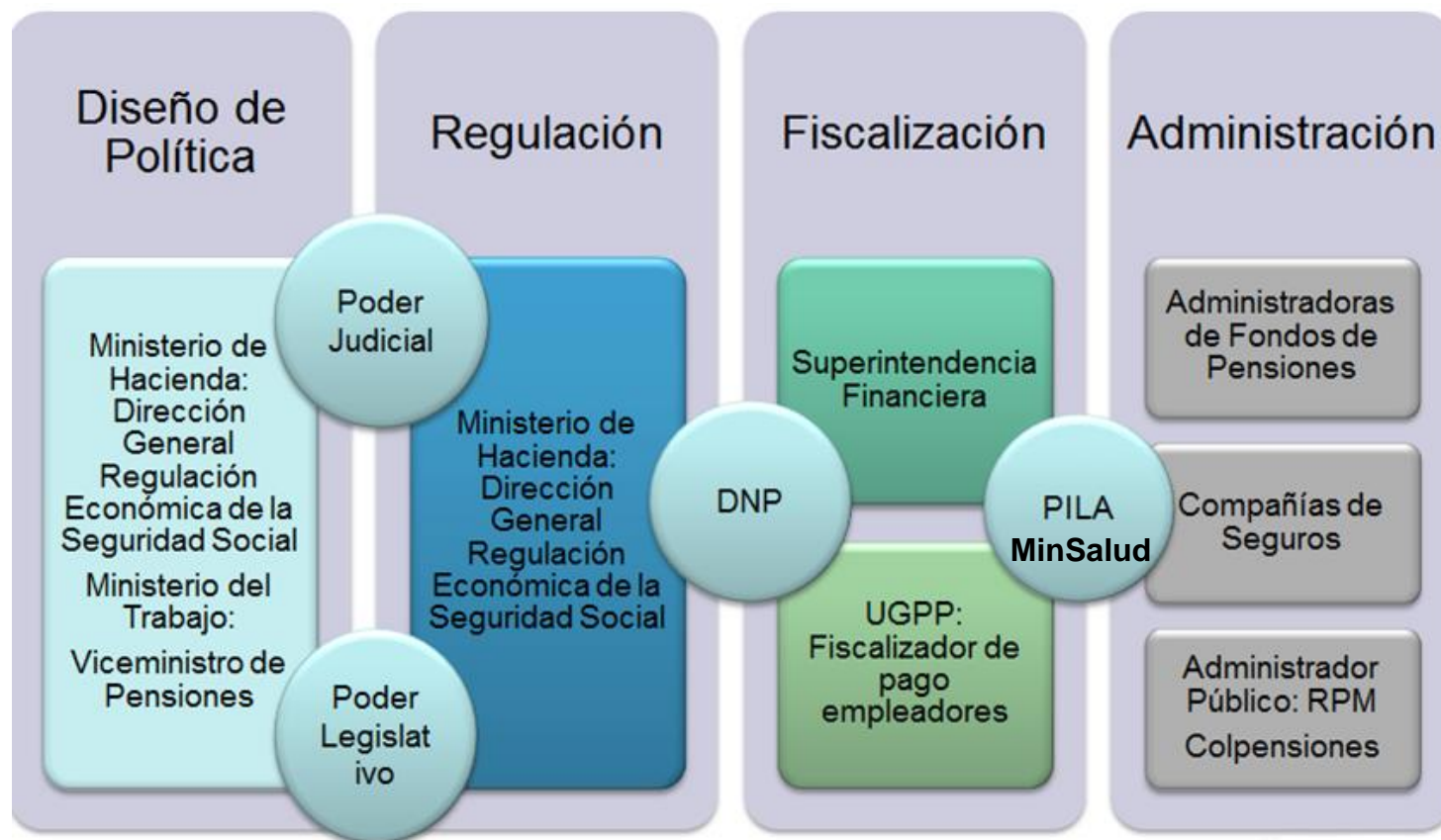
## Tasas netas de reemplazo



Fuente: Pensions at a Glance (2014) y cálculos propios para Colombia.

# Deficiente diseño de las instituciones pensionales

## Mapa Institucional

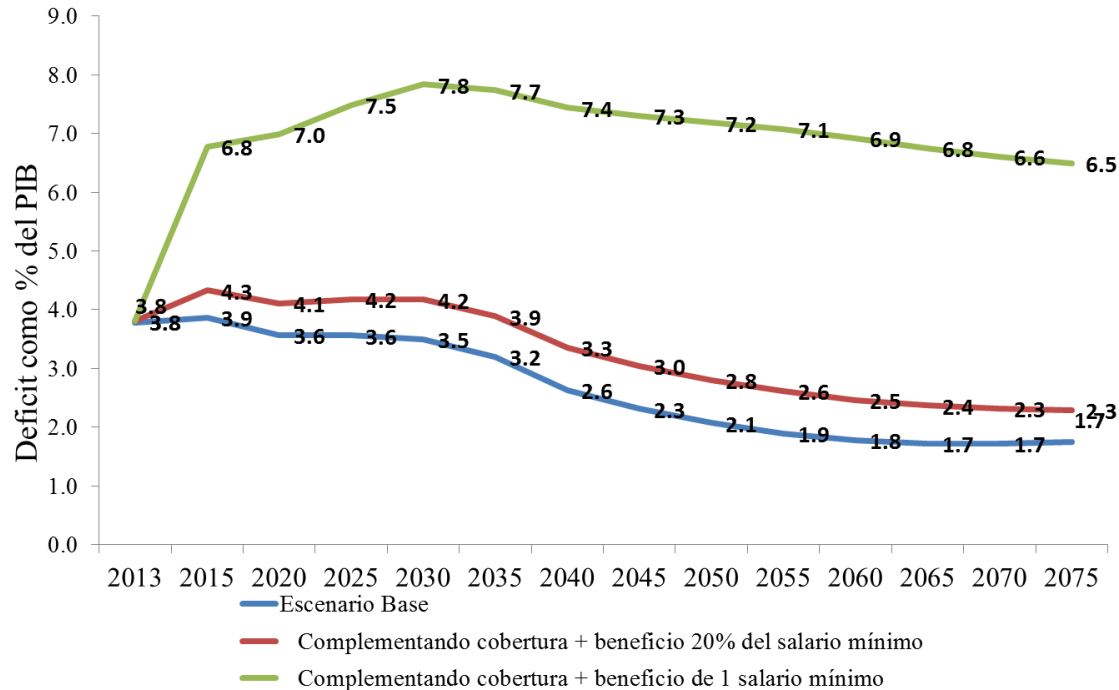


- No hay una institución que supervise el sistema en su conjunto y que diseñe políticas y que dé coherencia a cada una de sus partes
- La información necesaria para el diseño monitoreo y evaluación del sistema no está disponible o lo está de manera muy fragmentada

# El riesgo fiscal existe dada la baja cobertura

Flujo de transferencias fiscales al sistema previsional a cargo del gobierno nacional central para el pago de pensiones bajo escenario de cobertura universal, en porcentaje del PIB

(Todos los adultos mayores de 60+ sin pensión contributiva reciben Colombia Mayor)



Fuente: MHCP y BID.

- Si el estado otorga un beneficio del 20% o 100% del SM y lo ajusta por inflación en 2050 el estaría entre 2.8 y 7.2% del PIB
- El VPN de la deuda pensional 2013-2075 es de 158% y 332% del PIB con 20% y 100% del SM, respectivamente.