

La reforma del sistema pensional en Colombia: una tarea inaplazable para el próximo gobierno (2018 – 2022) ante la sostenibilidad fiscal, inequidad y baja cobertura

Resumen:

1. Presentación

En su segundo periodo de gobierno, al presidente Juan Manuel Santos (2014 – 2018) no le fue posible presentar el proyecto de reforma del régimen pensional vigente, porque debió impulsar dos proyectos prioritarios: 1) la normatividad del “Acuerdo final para la terminación del conflicto” (2016 – 2017) y, 2) la reforma tributaria (diciembre de 2016). El presidente que resulte elegido el 17 de junio y se posesione el 7 de agosto de 2018, deberá afrontar la decisión de diseñar y presentar la reforma del sistema pensional al congreso para su aprobación.

El sistema de pensiones, como parte integral de la seguridad social, se ha convertido desde hace quince años “en una bomba de tiempo”, según el actual y los anteriores Ministros de Hacienda.

La falta de planeación, sumada a la corrupción y despilfarro, no han permitido garantizar una estabilidad en el pago de las mesadas a la totalidad de los pensionados que han cotizado a lo largo de toda su vida laboral.

2. Los problemas del sistema actual

2.1 La sostenibilidad fiscal: es un gran problema, pues representa 4.2% del PIB (\$977,483 billones proyectado para el año 2018), lo que en pesos equivalía a \$41,1 billones de pesos; y éste, a su vez, es casi la sexta parte del presupuesto general de la nación aprobado para el año 2018 (\$235,554 billones / \$41,1 billones -los cuales son obligaciones ineludibles para la Nación).

El déficit fiscal de Colpensiones, que administra el régimen pensional de prima media a cargo del Estado, es de \$13,497 billones, que representa 1.3 % del PIB, y el déficit de los sobrevivientes de regímenes anteriores es de \$27,6 billones (2.8% del PIB). Aprovechando esta coyuntura, los fondos privados de pensiones, creados por la ley 100 de 1993, están haciendo propuestas de reforma, con la idea de marchitar al régimen de prima media (de la estatal Colpensiones) para poder quedarse con todo el potencial de sus afiliados, y pasarlos al régimen de ahorro de capitación individual. Es el caso de Anif y Asofondos, y aún de Fedesarrollo, que proponen que la totalidad de los aportes de los trabajadores formales se destinen a los fondos privados, obligando al Gobierno a asumir sin ingresos adicionales el pago de los afiliados a Colpensiones que sean sujetos del régimen de transición y los modelos pensionales anteriores. Eso valdría 1,5% del PIB adicional, más de \$14 billones anuales.

Para 2018, el presupuesto general de la Nación destinará \$41,1 billones para financiar gastos en materia pensional, tanto con aportes de la Nación (\$40,6 billones) como recursos propios

de las entidades (\$584 mm), lo que significa un aumento de 8,8% frente al año 2017. Entre estos recursos programados se destacan \$13,5 billones para Colpensiones, de los cuales \$13,4 billones para el financiamiento del pago de pensiones y \$65 mm para BEPS, \$8,9 billones para el pago de pensiones a través del Fondo de Pensiones Públicas, \$733 mm para el pago de pensiones de TELECOM, \$508,6 mm para las pensiones de los ex funcionarios del ISS y \$272 mm para el pago de pensiones que estaban a cargo de POSITIVA S.A. Así mismo, se programan recursos por casi \$5 billones para el pago de asignaciones de retiro en las Cajas de Retiro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

2.2 La inequidad (Mega-pensiones): el Congreso y las Cortes de Justicia se saltan la Constitución y el sentido del pudor para auto-decretarse mesadas millonarias, mientras permiten que la mayoría de los colombianos no acceden ni siquiera a la pensión.

El Cuadro siguiente ilustra la desproporción entre los requisitos y parámetros para acceder y liquidar la pensión de los congresistas y lo estableció por la Ley 100 para los demás colombianos:

Comparación entre el régimen pensional para congresistas y el régimen general de pensiones		
Parámetro	Congresistas	Ley 100 de 1993
Ingreso base de liquidación (IBL)	Ingreso mensual promedio del último año por todo concepto	Promedio de los salarios sobre los cuales cotizó durante los 10 años anteriores
Monto de la pensión	Mínimo el 75 por ciento del IBL sin límite de cuantía.	65 por ciento del IBL con límite del 85 por ciento del IBL si tiene más de 1.400 semanas cotizadas.
Edad	50 años mujeres y 55 años hombres.	55 años mujeres y 60 años hombres.
Tiempo de servicio	20 años continuos o discontinuos en cualquier entidad pública o privada.	Solamente el tiempo que se pueda acreditar mediante cotizaciones.
Tiempo de cotizaciones	Solamente se exige por el tiempo laboral que el congresista esté acreditando en el sector privado.	Mínimo 1.000 semanas en cualquier tiempo.
Reajuste anual de las pensiones	Variación porcentual del salario mínimo	Variación porcentual del IPC

Fuente: Congreso: Decreto 1359 de 1993 reglamentario del artículo 17 de la Ley 4 de 1992; y Ley 100 de 1993

Lo cuestionable y paradójico es la forma como los magistrados de las altas cortes acceden a estas prerrogativas y consiguen hacer parte del mismo festín de privilegios que los congresistas.

2.3 La baja cobertura del sistema pensional. La más reciente medición de informalidad laboral en Colombia, elaborada por el Dane, mostró que en el país 5,83 millones de personas estaban empleadas bajo esa condición, la mayoría (3,65 millones) por “cuenta propia”. Este es un significativo grupo poblacional que, posiblemente, no tenga en sus cuentas la idea de jubilarse y por lo tanto, no contemple la opción de hacer los aportes (si sus bajos ingresos lo permiten) para recibir este beneficio y asegurar un ingreso para su vejez. A este fenómeno debe agregarse la baja tasa de cobertura del régimen pensional, de 22,46 millones de colombianos ocupados solo 8,32 millones hacían la respectiva cotización para pensionarse.

3. El inicio del sistema de seguridad social en Colombia

El sistema se remonta a los años 1945 y 1946, cuando se crearon la caja nacional de previsión (Cajanal) y el instituto colombiano de seguros sociales (ICSS). Simultáneamente se crearon las cajas de previsión, departamentales y municipales en todo el país.

Con la ley sexta de 1945 se generalizaron los derechos a pensiones, salud y riesgos profesionales de los trabajadores. Por medio de la ley 90 de 1946, se creó el instituto colombiano de seguros sociales (ICSS), se instauró un sistema de seguro social propiamente dicho, como patrimonio autónomo para el reconocimiento de las prestaciones.

4. Régimen actual: la reforma de 1993 (ley 100 y sus efectos)

La constitución de 1991 da luz verde a la reestructuración del sistema pensional, pero es la ley 100 de 1993 la que cumple tal cometido. La Ley 100 de 1993 marcó el comienzo de la privatización de la seguridad social, pero mantuvo la deuda histórica del gobierno con el Seguro Social calculada actualmente en 40 billones de pesos y consagra dos sistemas: en salud, las Entidades Promotoras de Salud, EPS, e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS, estatales y privadas; y en materia de pensiones, el ISS (sustituido posteriormente por Colpensiones) y los Fondos de Pensiones Privados.

A comienzos de 1999 las EPS públicas (ISS, Cajanal y Caprecom) tenían el 60 por ciento de los afiliados, a finales de 2001 habían perdido más de 2,5 millones, cobijando sólo al 34,8 por ciento.

A diciembre 31 de 2003 el ISS tenía 1,9 millones de afiliados y 545.600 pensionados, mientras que los fondos privados tenían 11.445 pensionados. En tanto que las cotizaciones al fondo solidario de las ISS eran por \$2 billones cuando las pensiones le costaban \$5.2 billones.

El sistema de pensiones está compuesto por el Régimen Solidario de Prima Media, con prestación definida, gestionado por Colpensiones, entidad pública; y por el Régimen de Ahorro Individual a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía en Colombia (AFP), instituciones financieras de carácter privado, vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, cuyo objeto es la administración y manejo de fondos y planes de pensiones del régimen pensional de ahorro individual con solidaridad así como de los fondos de cesantía o prestación social que todo empleador debe reconocer a sus trabajadores con el fin de que este pueda atender sus necesidades primarias en caso de quedar cesante.

4.1 Régimen solidario de prima media

El régimen de prima media (RPM) con prestación definida, es un sistema de pensión mediante la cual los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definidas. Es administrado únicamente por la entidad estatal Colpensiones. Las pensiones se financian con los recursos del fondo común y con las transferencias que hace el Gobierno Nacional para garantizar los pagos de las mesadas; el afiliado no tiene una cuenta individual sino un número de semanas cotizadas.

Para tener derecho a la pensión de vejez, el afiliado debe reunir las siguientes condiciones:

1. Haber cumplido 55 años de edad si es mujer, o 60 si es hombre.
2. Haber cotizado un mínimo de 1000 semanas en cualquier tiempo.

A partir del 1 de enero del 2014 las edades para acceder a la pensión de vejez se reajustará a 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

El monto correspondiente a las primeras mil semanas de cotización será equivalente al 65 % del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las mil hasta las 1200, este porcentaje se incrementará en un 2 % llegando a este tiempo de cotización al 73 %. Por cada 50 semanas adicionales de las 1200 a las 1400 este porcentaje se incrementará en un 3% hasta completar un monto máximo del 85%. Se tiene en cuenta para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o renta sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez años anteriores al reconocimiento de la pensión o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia. El monto mensual de la pensión mínima de vejez o jubilación no podrá ser inferior al salario mínimo legal vigente.

4.2 Régimen de ahorro individual

El régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS) es un sistema de pensión que reúne un conjunto de entidades, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y prestaciones a sus afiliados. Los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad son administrados por las sociedades administradoras de fondos de pensiones (AFP).

Características: Constituye una cuenta de ahorro individual; el valor de la pensión depende del capital ahorrado y de las variaciones económicas. Posee tres modalidades para pensionarse: 1) renta vitalicia, 2) retiro programado, 3) retiro programado con renta vitalicia diferida.

Las pensiones se pagan con el ahorro individual de cada uno de los afiliados, y el capital acumulado es del pensionado y es heredable. Los afiliados al RAIS, tendrán derecho a una pensión, a la edad que escojan, siempre y cuando el capital acumulado en su cuenta les permita obtener una pensión mensual superior al 110% del salario mínimo mensual vigente a la fecha de expedición de esta ley, para el cálculo de dicho monto se tendrá en cuenta el valor del bono pensional cuando a este hubiere lugar.

5. La reforma de 2003 y el acto legislativo 01 de 2005

Regímenes	Colpensiones (RPM-PD)	Fondos Privados
Monto cotización	1994=11.5% 1995= 12.5% 1996= 13.5%	1994=11.5% 1995= 12.5% 1996= 13.5%
Distribución	75% empleador 25% trabajador	75% empleador, 25% trabajador
Semanas de cotización	1000	1150 (garantía de pensión mínima)
Edad de pensión antes de 2014	hombres: 60 mujeres: 55	hombres: 62 mujeres: 57
Monto de la pensión	65% (IBL) + 2% por cada 50 semanas entre 1000 y 1200 + 3% por cada 50 semanas entre 1200y 1400	depende de ahorro, tasas de interés, tiempo de cotización, edad
Límite	85%(IBL)	

6. Las propuestas de reforma

Las conclusiones de la Comisión del Gasto Público (Informe ejecutivo de marzo de 2018) sobre el tema pensional, plantean la necesidad de una reforma al sistema pensional con mayor cobertura en un marco de equidad y sostenibilidad.

Según la Comisión, el esquema actual de pensiones tiene grandes dificultades en cobertura (apenas 24% de los mayores de 65 años tienen hoy acceso a una pensión), a lo que se suma que es un gasto público altamente regresivo y muy costoso en términos fiscales. El gasto realizado por el gobierno nacional para cubrir el desequilibrio entre las cotizaciones y los beneficios en los diferentes regímenes públicos creció de manera significativa desde 1990, cuando representaba 0,6% del PIB, hasta 2005, cuando llegó a 3,7%; y para el año 2017 se previó un aumento cercano a 3,9% del PIB.

La Comisión también señaló que hay una alta concentración de los subsidios en los niveles de ingreso elevado que solo representan 3% de la población: 86% de los subsidios pensionales se dirigen al 20% más rico, mientras el quintil de más bajos ingresos solo recibe 0,1% de esos subsidios.

Para el Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, las conclusiones generales de la Comisión son muy relevantes sobre los tres puntos clave para el sistema (sostenibilidad fiscal, cobertura y equidad) y coinciden con diagnósticos realizados por el BID, la OCDE y el Banco Mundial. Sostiene que para solucionar esta problemática es necesario continuar con el fortalecimiento de la formalidad en el mercado laboral, pues es clave para generar el ahorro necesario en un sistema pensional.

La misión del Fondo Monetario Internacional (FMI), que mira el desempeño económico del país, se pronunció sobre el tema y pidió el aumento de la edad como solución del financiamiento de las pensiones. “El sistema de pensiones tiene una baja cobertura y es muy regresivo. Reducir las tasas de reemplazo y aumentar las edades de jubilación de hombres y mujeres serían pasos importantes para fortalecer el sistema pensional. Deben considerarse reformas estructurales más profundas del sistema contributivo con el fin de ampliar el acceso a las pensiones...”, agregó el organismo multilateral.

La Comisión del Gasto también señaló también que es indispensable aumentar la edad, tanto para reducir el déficit del sistema pensional público como para lograr mejores pensiones en el de capitalización individual, con muy bajas tasas de reemplazo con el sistema actual y que están resultando más bajas que las del primero.

Palabras clave: Sistema pensional, sostenibilidad fiscal, cobertura, equidad
JEL: H55, H62, D63

Autor: José Silva Ruiz

Email: josepsilvar@gmail.com; josesilva46@gmail.com

Celular: (0571) 3108563858

Institución: Profesor de Planta, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá Colombia.

Dirección postal: calle 44 No. 53-37 CAN, Bogotá, D.C., Colombia, Teléfono: 0571-2202790