

Imprimir

El debate sobre las pensiones se vuelve a agitar. El tema es recurrente y, sin duda, es relevante. Pero no es conveniente que el asunto se formule en términos apocalípticos. Los voceros de los fondos privados, encabezados por Asofondos y Anif, han insistido en que la reforma pensional es urgente por cuatro razones: desequilibrio fiscal, equidad, formalización.

1. Desequilibrio fiscal

El gasto público en pensiones es de unos 38 billones de pesos anuales, que representa el 4% del PIB. Para tener un punto de comparación, en Italia, las pensiones equivalen al 14% del PIB, en Francia al 13,5%, en Brasil al 12%, en España al 8,9%. Así que en términos relativos el monto correspondiente a Colombia es relativamente bajo.

De los 38 billones, Colpensiones recibe 12 billones (31%). El resto, 26 billones (69%), se destinan a las pensiones del magisterio, el sector defensa y algunos regímenes especiales. A partir de esta distribución se llega a una conclusión elemental: el mayor gasto público en pensiones no se destina a Colpensiones. Esta distinción es relevante porque en las discusiones públicas se suele centrar toda la atención en Colpensiones, como si fuera la única entidad receptora de los recursos públicos. Cualquier reforma al actual régimen pensional debe comenzar por evaluar las bondades de los sistemas que están por fuera de Colpensiones, y que representan el 69% del gasto.

Las reflexiones sobre el futuro de las pensiones tienen que comenzar aceptando que en ningún sistema pensional del mundo se logra el equilibrio entre contribuciones y erogaciones. Siempre habrá un desbalance en contra del Estado, como sucede con numerosos servicios públicos como la educación, la salud, la defensa, etc. La pensión es un derecho, así que no se puede pretender que las cuentas estén en equilibrio. Este comentario es pertinente porque a veces se cree que las pensiones administradas por los fondos privados no generan ningún costo fiscal, y la publicidad que hacen los fondos puede llevar a esta conclusión.

Sin duda, es necesario buscar que el desequilibrio fiscal no se agudice, pero el camino para

lograrlo no es fortaleciendo los fondos privados.

2. La equidad

Otro de los argumentos que ha servido para justificar los cambios del actual sistema pensional es la equidad. Se dice que las pensiones son un subsidio que favorece especialmente a las personas que reciben pensiones altas.

En términos generales, el subsidio se define como la diferencia entre el costo del servicio y el precio (o la tarifa). Esta relación es clara en servicios como la educación, porque para determinar el subsidio basta con comparar el costo por alumno y el valor de la matrícula. El cálculo es directo e inmediata.

Pero la definición del subsidio es mucho más compleja en el caso de las pensiones porque no basta con conocer el valor de la contribución sino que, además, es necesario valorarla en el mercado financiero durante un lapso de tiempo. Los fondos privados han dicho que los afiliados de mayor ingreso que están afiliados a Colpensiones reciben subsidios más altos que las de las personas de bajos ingresos. Y, entonces, concluyen que el régimen de *prima media* (Colpensiones) es inequitativo, mientras que el régimen de *ahorro individual* (fondos pensiones) no afecta la equidad, porque la pensión está en función del aporte y de sus rendimientos en el mercado financiero.

La valoración de la equidad en el sistema de prima media depende de la forma como se estima la rentabilidad de la contribución a lo largo del tiempo. Por su misma naturaleza, en el sistema de prima media no se valora la rentabilidad financiera de las contribuciones, porque en el momento presente, el aporte del joven Pepe financia la pensión del viejo Manuel. Es un traslado intergeneracional. Y esta lógica es muy distinta a la del sistema de ahorro individual, en el que la joven Matilde que le entrega su aporte al fondo privado tiene que esperar 25 años, de tal forma que cuando sea la vieja Matilde y tenga derecho a la pensión, el fondo le reconoce el valor del aporte y el rendimiento financiero.

Como los dos sistemas, el de prima media y el de ahorro individual, son completamente

distintos, la comparación se presta a muchas confusiones. Para argumentar que el sistema de prima medida es inequitativo, se estima en el computador un modelo financiero, que se alimenta con los datos mensuales de la contribución de una persona hipotética afiliada a Colpensiones, y de manera arbitraria se define, ex post, la rentabilidad que habrían obtenido esos recursos en el mercado financiero. Si la rentabilidad imaginada es baja (5% año, por ejemplo), el subsidio sería alto. Si la rentabilidad es elevada (digamos 8%-9% año), la pensión no estaría subsidiada, o el subsidio sería bajo. Los críticos del sistema de prima media hacen los cálculos suponiendo una baja rentabilidad, y así logran que el subsidio sea alto.

La metodología para estimar el subsidio siempre será discutible, así que no se puede afirmar, de manera general, que el sistema de prima media subsidia a los más ricos.

3. Formalización

La cobertura de las pensiones es relativamente baja. En el régimen de ahorro individual el número de pensionados está alrededor de 150.000, y en el régimen de prima media habría alrededor de 1,6 millones personas. Sin duda, estas coberturas son muy bajas.

Se ha dicho que el aumento de la cobertura de las pensiones depende, en gran medida de la formalización del mercado laboral. No hay duda que un mercado más formal ayuda a mejorar las coberturas. Pero la razón principal del bajo alcance de las pensiones es la ausencia de una política pública que efectivamente proteja a la población de más edad. Pero para cumplir este propósito se requiere aumentar el gasto público, y el gobierno ha dicho que no dejará subir el gasto. Aunque la reducción del gasto no se va a lograr, las declaraciones gubernamentales en contra del gasto público sí obstaculizan el desarrollo de numerosos programas y, obviamente, hacen más inflexible la atención a las personas de mayor edad.

4. Alternativas

Con el fin de evitar que el gasto pensional crezca a niveles que no se puedan controlar, es necesario avanzar en tres frentes.

Dos pilares. Parece conveniente como se planteó en la Comisión de Gasto[*], contar con un sistema de dos pilares complementarios. Uno público (Colpensiones) de prima media. Y otro de ahorro individual (fondos privados y Colpensiones). Al primero se afiliarían de manera obligatoria todas las personas y pagan una contribución que tiene como parámetro un límite de, por ejemplo, 3 salarios mínimos. Y de allí en adelante, la persona aportaría el monto que considere conveniente, a un sistema de ahorro individual, en el que participan los fondos privados y Colpensiones.

Mejorar la tributación, aceptando que cualquier sistema pensional gasta más que el monto de las contribuciones.

Ingreso básico universal. Comenzar a discutir las posibilidades de ir avanzando hacia un ingreso básico universal, que le garantice, de manera incondicional, unos recursos adecuados a todos los viejos del país.

[*] COMISION DEL GASTO Y LA INVERSION PUBLICA., 2017. *Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*, Comisión del Gasto y la Inversión Pública, Ministerio de Hacienda, Fedesarrollo, Bogotá.

Jorge Iván González

Foto tomada de: Colombia.com