

## La crisis del sistema pensional: alternativas y propuestas

JULIÁN LEMOS IDROBO

- Los más vulnerables están siendo excluidos del mercado laboral formal, forzados al desempleo, a la informalidad y al empleo por cuenta propia de mala calidad. Y cuando llegan a la vejez, no tienen acceso a un ingreso estable y suficiente.
- En la baja cobertura del sistema pensional inciden distintos factores sobre los cuales son necesarias políticas públicas conducentes a su superación, el más importante es la informalidad laboral que para todo el país es cercana al 60% de la población ocupada y para las 13 áreas metropolitanas del 51%.
- Son tres los temas fundamentales definidos por el Gobierno para estructurar su propuesta: solidaridad con los adultos que no tienen ni tendrán ingresos en su vejez; mesadas inferiores al salario mínimo para quienes tienen alguna capacidad de ahorro, pero que no pueden jubilarse con las reglas vigentes y ajustes al sistema de pensiones.
- El modelo de Pisos de Protección Social se constituye en una alternativa: contribuye a la estabilidad social en tiempos de crisis, reduce la presión sobre los tejidos sociales y ayuda a preservar la demanda agregada estimulando los mercados de bienes y servicios de la producción local. Se estructuraría en tres pilares así:
- Un primer pilar que le asegure a toda persona adulta mayor, independiente de su condición socioeconómica, un ingreso mínimo equivalente al 50 % del SMLMV. Esta prestación aumentará en proporción a las semanas cotizadas y será administrada por el Estado.
- Un segundo pilar, intermedio, de carácter público, universal y obligatorio, de acuerdo a dicho pilar, estarían obligados a cotizar todos los trabajadores/as con ingresos hasta 7 salarios mínimos mensuales vigentes.
- Un tercer pilar, opcional, sería para aquellas personas que tienen ingresos superiores a 7 salarios mínimos legales, y que estarían interesadas en tener una pensión mayor a la que se asegura en el segundo pilar. Para acceder a este derecho se realizarían contribuciones adicionales.

## Sistema general de pensiones vigente

En diciembre de 1993 se promulgó la Ley 100, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Dicha Ley determinó la reorganización del Sistema General de Pensiones, el cual entró a regir a partir del 1° de abril de 1994, para los trabajadores particulares y servidores públicos del orden nacional, y a partir del 30 de junio de 1995 para los servidores públicos del nivel territorial. En dichas fechas todos los trabajadores y servidores públicos tuvieron que escoger afiliarse al Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y o al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, debiendo empezar a cotizar en uno de ellos.

El Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida era administrado por el Instituto de Seguros Sociales - ISS hoy Colpensiones y las Cajas, Fondos o Entidades de Seguridad Social, del sector público o privado, existentes en el momento de expedición de la ley 100 de 1993 y que no habían sido sustituidos.

En el sector público las entidades que siguen asumiendo el reconocimiento y pago de pensiones de sus afiliados porque no han sido sustituidas o no están en proceso de liquidación son a nivel nacional, la Caja de Previsión Social de Comunicaciones-CAPRECOM y el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República-FONPRECON, y a nivel territorial, la Entidad Administradora de Pensiones de Antioquia - FONDOANTIOQUIA. En el sector privado la única administradora de este régimen es la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles Acdac con la Sigla: "Caxdac".

De conformidad con la Ley y con el fin de controlar y garantizar los recursos destinados al pago de obligaciones pensionales, las entidades administradoras del Régi-

men Solidario de Prima Media con Prestación definida debieron constituir Fondos de Reserva Pensionales, conformados por los recursos provenientes de las cotizaciones de los afiliados y los aportes de los empleadores. Estos fondos están bajo la supervisión y control de la Superintendencia Financiera.

### *Cobertura del sistema de pensiones*

De acuerdo con la Escuela Nacional sindical, una de las razones principales para la crisis del sistema de pensiones, es la alta tasa de informalidad laboral en la economía colombiana que oscila alrededor del 60% de la población económicamente activa; igualmente el porcentaje de personas que no cotiza al sistema (71%) impide el equilibrio financiero necesario para fondear adecuadamente el pago de las obligaciones pensionales. Los presupuestos de la ley 100/93 respecto al aumento de salarios, al crecimiento económico sostenido, a la fidelidad en las cotizaciones y al círculo virtuoso que se esperaba con las medidas de liberalización económica iniciadas en la administración del presidente César Gaviria no se cumplieron y hoy en día apenas el 14% de adultos mayores (sólo 14 de cada cien) tienen protección social en la vejez, quedando desprotegida el 86% de la población colombiana mayor de 65 años.

Como lo indica el bajo nivel de cotización a pensiones (29%), la mayor parte de la población trabajadora llega a su edad adulta mayor sin haber cotizado nunca al sistema pensional, o cotizado por debajo de las semanas mínimas que le dan derecho a reclamar una pensión.

Tampoco cotizan la mayoría de trabajadores y trabajadoras de las famiempresas, y de las micro y pequeñas empresas, ya sea porque los empleadores evaden a propósito la regulación laboral sobre afiliaciones

al Sistema de Seguridad Social, o porque el lugar que ocupan en la cadena de subcontratación que imponen las grandes empresas, no les deja margen para cumplir con las obligaciones que se derivan del contrato de trabajo.

derecho a la pensión. En Colombia, cada trabajador cesante suspende por lo menos durante 24 semanas su cotización a pensiones, que es en promedio el tiempo que duran en encontrar un nuevo trabajo.

### **Población ocupada y afiliados cotizantes a pensiones (cifras a diciembre de cada año).**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Variación %</b>
Población ocupada	19.549.661	20.770.257	6.24
Afiliados cotizantes fondos privados	4.282.424	4.151.503	-3.05
Afiliados cotizantes régimen de prima media	1.861.385	1.963.743	5.50
Total afiliados cotizantes	6.143.809	6.115.246	-0.46
Participaciones afiliadas cotizantes en el empleo total (%)	31.42	29.44	-6.3

Fuente: SUPERFINANCIERA, pensiones, cesantías y fiduciarias.

Otra razón son los bajos ingresos laborales de la población trabajadora. Según el DANE, 50.5 de cada 100 trabajadores devengan menos de un salario mínimo, lo que obliga a la mayoría de estos trabajadores a asegurarse primero la comida antes que cotizar al sistema pensional, un dato que confirma el propio Ministerio de Trabajo, al reconocer que el 92% de los trabajadores que ganan menos de un salario mínimo no está afiliado al sistema.

Ambos problemas son consecuencia de las características que tiene el mercado laboral en Colombia, y por el propio diseño del sistema pensional, que está hecho únicamente para los trabajadores que tienen una relativa estabilidad laboral, y no para asegurar el derecho fundamental a la protección social, que asegure una vez en condiciones de dignidad humana.

Otra razón son los altos niveles de desempleo y las precarias condiciones de contratación laboral que imperan en muchos sectores, que no permiten cotizar al sistema de manera continua, disminuyendo las posibilidades de completar el número de semanas cotizadas que aseguran el

Adicionalmente, una gran proporción de trabajadores son contratados a través de contratos de prestación de servicios, de cooperativas de trabajo asociado, o de agencias de servicios temporales. Estos trabajadores cotizan también esporádicamente, a veces sólo al inicio de la relación laboral, o únicamente mientras dura esta, lo que tiene como consecuencia la baja densidad y fidelidad de aportes salariales: apenas el 60% de la vida laboral en las visiones más optimistas. En otras palabras, de 52 semanas que tiene el año, una gran mayoría de afiliados apenas cotizan 31.2 semanas en promedio. Esto hace que a la larga, el derecho a una pensión sea para muchas personas apenas una ilusión que se sitúa muy lejos de la realidad laboral.

Problemas semejantes tienen los trabajadores y trabajadoras de más de 40 años, los que una vez pierden su trabajo, encuentran grandes dificultades para volver a encontrar otro trabajo que les permita reanudar sus cotizaciones al sistema.

### *Inequidad en las pensiones*

Un tema muy grave, que se desprende de los problemas laborales, es que ellos están generando inequidad a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas. Los más vulnerables están siendo excluidos del mercado laboral formal, forzados al desempleo, a la informalidad y al empleo por cuenta propia de mala calidad. Y cuando llegan a la vejez, por esas mismas razones, no tienen acceso a un ingreso estable y suficiente. Las personas que ganan menos de un salario mínimo legal vigente, alrededor del 90% no están afiliadas al sistema pensional. Esto contrasta fuertemente con una cifra de cerca de 50% entre las personas que ganan de uno a dos salarios mínimos y el 70% entre las personas que ganan más de dos salarios mínimos.

Otro aspecto, en relación con la inequidad, es el hecho que las mujeres tienen menores ingresos, lo cual, sin duda, repercutirá en altas inequidades entre hombres y mujeres en edad de pensión, pues las mujeres que logren acceder a una pensión recibirán montos menores.

### *RAIS- Imposibilidad de pensionarse*

Existen distintos puntos de vista y en casos hasta antagónicos respecto a las razones por las cuales los cotizantes del sistema están migrando del régimen de ahorro privado hacia el RPM; mientras para algunos (ASMEDAS) los fondos privados no garantizan pensión, para otros (Fedesarrollo) la existencia del régimen dual ha generado incentivos perversos porque los subsidios del presupuesto nacional van a los deciles de mayores ingresos en detrimento de los más pobres. Para otros (senador Avellaneda) la imposibilidad estructural de la economía colombiana por el bajo nivel de salarios, la informalidad laboral y la elusión de la seguridad social, hacen imposible que

un cotizante en el RAIS logre ahorrar 140 millones de pesos (según DNP) para fondar una pensión equivalente a un SMLV y en consecuencia cuando están próximos a la edad de pensión se trasladan al régimen de prima media para que el Estado vía Ministerio de Hacienda asuma el diferencial de la garantía de pensión mínima afectando obviamente el equilibrio de las finanzas públicas.

Igualmente para la Contraloría General de la República este fenómeno del traslado de cotizantes del RAIS al RPM debe cuantificarse para sincerar las cuentas públicas, porque en la actualidad existen serios desacuerdos entre las cifras del MHCP y la CGN. (Ver carta de la doctora Sandra Morrelli al Ministro de Hacienda y al Contador General de la Nación)

Según la información facilitada por la Superintendencia Financiera, el 64% de los afiliados cotizan por un salario mínimo, un 12% más cotiza por no más de un salario y medio mínimo, y un 10% más está entre 1,5 y 2 salarios mínimos. Hay, por tanto, una alta concentración (86%) en salarios relativamente bajos. Sin embargo, la prestación no puede ser inferior al salario mínimo, por lo que para una gran mayoría de los afiliados el importe de la indemnización es prácticamente equivalente a su salario, independientemente de que hayan cotizado todos los meses o solamente los necesarios para tener derecho a la cobertura.

### **Propuestas de reforma al sistema de pensiones**

#### *Gobierno Nacional*

Para el Gobierno Nacional, lo más urgente es avanzar en un sistema de protección de la vejez, es necesario buscar mecanismos que permitan ampliar la cobertura del sistema en tanto este viene siendo un reflejo

claro de lo que es la economía y la población de un país. En el caso de Colombia, un porcentaje importante de la población está por debajo de la línea de pobreza (47%), la tasa de informalidad laboral es elevada (61%) y la remuneración promedio de los trabajadores es baja (75% de los afiliados al sistema de pensiones perciben entre uno y dos SMLV).

Son tres los temas fundamentales definidos y que hay que tener en cuenta. Solidaridad con los adultos que no tienen ni tendrán ingresos en su vejez; mesadas inferiores al salario mínimo para quienes tienen alguna capacidad de ahorro, pero que no pueden jubilarse con las reglas vigentes y ajustes al sistema de pensiones. La construcción de estos tres pilares es la hoja de ruta ya definida por el Gobierno para la reforma pensional.

Se busca aumentar la protección a los adultos mayores en extrema pobreza, la muy baja cobertura, combatir la profunda inequidad y darle sostenibilidad financiera al actual sistema. De los 2,4 millones de personas que ya no están en edad de trabajar, que no tienen ahorros ni pensión ni ingresos para sostenerse y que pertenecen a los niveles 1 y 2 del Sisbén, apenas 770.000 mayores de 65 años reciben un subsidio del Estado.

“Llegar a los otros 1,6 millones de adultos mayores en la indigencia es el reto”, Sostiene el gobierno que hay que buscar mecanismos para ampliar la cobertura en la protección a la vejez, al señalar como un ejemplo interesante lo alcanzado en la salud subsidiada. Se trata de no menos de nueve millones de trabajadores, que no son formales, que ganan menos del equivalente a un salario mínimo y que no tienen posibilidad de estar en el régimen de pensiones de prima media ni en el de ahorro individual.

Como se observa para el Gobierno del presidente Santos la prioridad son los BEPS y todavía no es claro cuál sería la propuesta de reforma al sistema de pensiones.

*“Para ellos vamos a estructurar los Beneficios Económicos Periódicos (BEP)”*

Esas personas perciben menos de un salario mínimo y tienen alguna capacidad de ahorro, pero no pueden afiliarse ni al Seguro Social ni a un fondo privado (AFP); incluso, millones de ellos pudieron estar inscritos alguna vez en uno de esos regímenes y ya tienen una platica ahorrada.

Los afiliados a esos dos regímenes superaban 16 millones de afiliados a noviembre de 2011, de los cuales nueve millones no estaban cotizando, pero sí lo hicieron alguna vez en su vida.

El Gobierno está diseñando un mecanismo para que se puedan trasladar esos ahorros al sistema de BEPS, que permitan, con un subsidio estatal, ofrecerles una alternativa de protección cuando ya no estén en la vida laboral de acuerdo a su ahorro más un 20% adicional.

El esquema de ahorro de ese grupo de trabajadores por cuenta propia, pequeños propietarios, servicio doméstico, entre otros, que es el grueso de la informalidad y el rebusque, tiene que ser flexible por la misma naturaleza de la actividad que desempeñan.

### **Propuestas de los bancos (BBVA) (2009)**

El siguiente aparte del documento, ha sido tomado textualmente de la publicación: *Confianza en el futuro- propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia. Banco BBVA-2009.*

*“Instaurar beneficios económicos por debajo de la pensión mínima y permitir cotizaciones de pensiones por períodos trabajados inferiores a un mes”*

Con el objeto de garantizar un ingreso en la etapa de vejez a trabajadores de ingresos bajos se propone permitir beneficios económicos por debajo de la pensión mínima con base en cotizaciones realizadas en períodos menores a un mes.

Esta medida podría tener un efecto significativo, dado que dentro del grupo de los actuales afiliados al sistema de pensiones más del 50% de las personas presentan bajas densidades de cotización que no les permitirán acceder a una pensión bajo las condiciones de la legislación actual.

En la medida que los trabajadores puedan acceder a un beneficio pensional menor que la pensión mínima y la posibilidad de cotizar por períodos laborados inferiores a un mes, más colectivos tendrán acceso a ingresos en la etapa de retiro, ajustando de esta forma la legislación a las características de los ingresos y la duración del empleo en Colombia.

*Eliminar la asociación de la pensión mínima con el salario mínimo*

La asociación que existe entre la pensión mínima y el crecimiento del salario mínimo genera dificultades en la financiación de la misma dentro del sistema de pensiones y le incluye un componente de incertidumbre política al incremento de la pensión mínima que no corresponde a una prestación para la etapa de retiro.

En Colombia, el aumento anual del salario mínimo depende de variables que van más allá del desempeño de la inflación prevista

e incluye un componente de productividad y un componente de negociación de política intersectorial. En la política laboral, esta asociación genera un efecto espejo que limita la toma de decisiones ya que cada vez que se discuten los incrementos del salario mínimo es imperativo analizar el efecto en el gasto pensional.

*Ajustar las tasa de reemplazo a los patrones de aportes de los afiliados en el RPM*

De acuerdo con el diagnóstico realizado, las pensiones promedio otorgadas por el RPM incluyen un elevado subsidio que a su vez depende del monto promedio de la pensión. En particular, el subsidio es especialmente elevado en las pensiones de nivel alto, en las que la cotización realizada durante la vida laboral no compensa el monto de la pensión al que tienen acceso según la legislación vigente.

En ese sentido, se propone una reducción gradual de la tasa de reemplazo que otorga el RPM de tal forma que la pensión obtenida responda a los aportes realizados durante la etapa activa y no implique un subsidio estatal con los costos que acarrea sobre las finanzas públicas. La reducción sería en la tasa básica al disminuirla del 65% actual al 50% hacia el año 2025. La reducción debería ser gradual de tal forma que los beneficios cambien cada 5 años a partir de 2015. Esta propuesta contempla una reducción en los niveles de la tasa de reemplazo sin afectar los beneficios.

*Adecuar la edad de jubilación a los cambios en los patrones demográficos en el RPM-ISS*

Las proyecciones realizadas para evaluar el sistema pensional en el mediano plazo y las tendencias demográficas que las sustentan permiten concluir que el cam-

bio demográfico que está experimentando la población colombiana, y específicamente los patrones de envejecimiento, afectará las pensiones y los consecuentes compromisos financieros de las futuras generaciones.

Esta tendencia demográfica, que coincide en la experiencia internacional, no ha sido incluida en la legislación vigente y los cálculos pensionales se realizan bajo supuestos de esperanza de vida menor, lo que afecta los cálculos actuariales para determinar las sendas y los niveles de los esquemas de retiro

### *Limitar gradualmente los traslados entre regímenes*

Las perspectivas de mediano plazo del sistema pensional y sus características actuales permitieron diagnosticar una elevada carga fiscal como consecuencia de los subsidios elevados de las prestaciones previsionales del RPM-ISS para los colectivos de ingresos altos, principalmente. De esta forma, en el mediano plazo el RPM-ISS se verá en la necesidad de subsidiar a un mayor número de sus afiliados que ingresen al final de su vida laboral para aprovechar los subsidios implícitos en la legislación actual.

Un movimiento masivo de afiliados en esta línea tendría efectos importantes sobre las cuentas fiscales e implicaría la necesidad de destinar una mayor parte de recursos públicos a financiar el sistema de pensiones. Por tanto, se propone eliminar gradualmente la movilidad entre los regímenes de modo que sea más previsible el comportamiento futuro de los afiliados y la carga fiscal relacionada con las pensiones.”

## Fedesarrollo propone

Con el propósito de ilustrar a los interesados en el tema, acudimos a una investigación de Fedesarrollo, publicada en Abril 12 de 2010, denominada: EL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA: RETOS Y ALTERNATIVAS PARA AUMENTAR LA COBERTURA.

“Buscando mejorar la equidad del sistema pensional, a través de una mayor cobertura, con sostenibilidad fiscal, Fedesarrollo propone las siguientes reformas que son complementarias entre ellas.

### *I. Régimen de Prima Media: dejarlo marchitar o eliminarlo*

Se ha manifestado en varias oportunidades que el RPM es excesivamente costoso por diversas razones. Una de las más importantes es que un altísimo porcentaje de las pensiones otorgadas por este régimen son subsidiadas, lo que significa una gran carga fiscal que, además, ha crecido desmesuradamente; pasó de representar 2% del PIB a finales de 1990s a casi 5% del PIB en la actualidad. Este valor equivale al monto recaudado con el impuesto del IVA, es decir, alrededor de 20 billones de pesos. Sin embargo, como se ha demostrado, lo más grave es que este alto costo fiscal no está contribuyendo a realizar el principio de equidad.

Es así, como la primera recomendación va encaminada a dejar marchitar el RPM lo cual significa, primero, prohibir la entrada de nuevos afiliados y, segundo, prohibir nuevos traslados. De esta manera, a lo largo del tiempo se lograría desvanecerlo. Es importante aclarar que esta propuesta no significa acabar con el ISS o con la entidad que habrá de sustituirle, sino con un régimen pensional que ha demostrado su inviabilidad y ha dado muy pobres resultados en materia de equidad. Podría pensar-

se en una propuesta en la que el ISS siga existiendo como un fondo de pensiones de carácter público en el RAIS, compitiendo con las demás AFPs en el mercado.

## *II. Implementación de un sistema de tres pilares*

Dada la baja cobertura, la inadecuada focalización de los subsidios que ha caracterizado el SGP colombiano y con el fin de ofrecer a la población un esquema solidario adecuado (es decir, reconociendo que la protección contra los riesgos de la vejez debe contar con un componente solidario importante), es conveniente moverse hacia un sistema de tres pilares. El primero de ellos sería un pilar solidario, focalizado hacia la población más pobre, cuya financiación se daría a través del instrumento adecuado: el presupuesto (impuestos generales). Su objetivo principal es que la población vulnerable y, por lo tanto, con una reducida probabilidad de obtener una pensión, reciba un ingreso durante la vejez de manera transparente y sin necesidad de cumplir ningún requisito.

El beneficio tendría que ser bastante inferior al SMLV para evitar las mismas distorsiones que existen hoy en día y para darle mayor viabilidad. En este orden de ideas, las personas que sean elegibles para recibir la pensión mínima, no recibirían el subsidio.

Claro está, es importante que este pilar sea diseñado de tal manera que no desincentive la cotización al sistema de pensiones, ni lleve a aumentos en la informalidad; es clave definir un gradiente que podría variar entre el 40 y 60% de un SMLV que dependa del número de semanas cotizadas a lo largo de la vida. Así, entre más cotizaciones realice la persona, el monto de la pensión será mayor. Habría que precisar cuánto tendría que subir el beneficio de acuerdo con las cotizaciones. Esta es una manera de premiar la cotización y la

fidelidad. Los recursos que coticen los individuos irían a fondear el sistema.

Teniendo en cuenta que el subsidio cubriría a las personas mayores de 65 años, pertenecientes al Sisben 1 y 2 (para un total de 1.586.128 personas en 2008) y que el beneficio promedio sería el 50% SMLV, el costo del pilar solidario equivaldría entre 3,8\$ billones y \$6,1 billones de pesos anuales. Adicionalmente, los recursos que hoy se emplean para pagar los beneficios que reciben las personas mediante el RPM, serían utilizados para pagar el pilar solidario (adicionalmente a lo que se encuentra hoy ahorrado en el FSP, descontando los compromisos ya adquiridos allí). Es preciso reflexionar sobre las implicaciones de lo que costaría este pilar.

Primero, este costo sería menos de la tercera parte de lo que hoy se destina en el RPM para pagar las pensiones de un millón de personas que pertenecen al grupo poblacional más pudiente. Dicho de otro modo, el pilar solidario beneficiaría al doble de personas de las que en la actualidad se ven beneficiadas por el sistema pensional, pero a menos de la tercera parte del costo y, lo más importante, sí se estaría siguiendo el principio de equidad: sería un subsidio bien focalizado. Adicionalmente, se propone reemplazar programas existentes, como el Juan Luis Londoño de la Cuesta y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), por subsidios que se darían a través del pilar que serían más transparentes y progresivos.

Cabe hacer una mención al reciente esquema implementado denominado Beneficios Económicos Periódicos, para esclarecer las diferencias con el Pilar Solidario que aquí se plantea. Lo que busca esta figura es presionar a la cotización en el sistema pensional. La diferencia fundamental con el pilar solidario es que éste asegura un ingreso fijo para pagar la con-

tingencia de la vejez, así no se haya cotizado.

En la medida que las personas coticen, el monto del beneficio será mayor. Por el otro lado, los BEPS cumplen un fin muy similar al que el Fondo de Solidaridad Pensional pretendió cumplir desde la expedición de la Ley 100.

El segundo pilar, por su parte, es un pilar de Ahorro Individual Obligatorio como el actual. La gran diferencia radica en que todos los aportes se destinarán a la cuenta individual, a excepción de los aportes para administración (incluyendo los destinados a los seguros de invalidez y muerte) y para el fondo de garantía de pensión mínima (con los ajustes que se propondrán más adelante).

En otras palabras, el pilar de ahorro individual obligatorio tendría un componente de impuestos puros sobre el trabajo menor al actual para la financiación de subsidios cruzados: un porcentaje mayor del aporte iría a la cuenta personal.

Por último, el tercer pilar es de Ahorro Individual Voluntario, igual al que existe actualmente, para aquellos que desean ahorrar más para la vejez.

Para concluir, cabe mencionar nuevamente que hoy el presupuesto general destina la impresionante suma de 4.5 puntos del PIB para pagar pensiones, subsidiadas en porcentajes superiores al 70%, a personas, en su mayoría, de medianos o altos ingresos. Entonces, se podría decir que lo que existe hoy en el SGP es una especie de pilar solidario pero que resulta muy costoso y, en adición, está dirigido a la población errónea. Sin lugar a dudas, éste es el peor de los escenarios. Por eso, la existencia de un pilar solidario como el que aquí se propone, una vez se marchite el RPM, constituiría con toda seguridad un avance tanto en materia fiscal (el costo sería me-

nor), como de cobertura, focalización del subsidio y transparencia. Adicionalmente, se removería un gran incentivo a la informalidad al reducir el componente de impuesto puro de la cotización.

### *Reforma profunda al esquema de pensión mínima vigente*

La manera como está planteado el esquema de pensión mínima vigente, caracterizada por tener una interacción entre un SMLV elevado y una garantía de pensión mínima atada a ese salario mínimo, está imponiendo enormes obstáculos para obtener una pensión, tal y como se demostró en el texto. De manera más precisa, esta interacción genera un costo fiscal excesivamente alto, es inequitativa y, lo más importante, impide que los trabajadores que cotizan sobre salarios menores a 3 SMLV puedan acumular el capital, o cumplir los requisitos para poderse pensionar.

Adicionalmente, el gran problema es la existencia de los impuestos al trabajo. Bajo esta definición, la contribución al FGPM, es un claro impuesto al trabajo y, peor aún, es el más regresivo; una persona que no alcanza a cumplir los requisitos para obtener la pensión mínima, recibe devolución de sus aportes, pero se le descuenta lo que aportó durante su vida para el fondo. Así, es claro que el FGPM es un detonante más de los problemas de cobertura y equidad.

Parte de este problema se soluciona con la propuesta que se hizo anteriormente sobre el salario mínimo. Sin embargo, es necesario reformar directamente el esquema de pensión mínima que está concebido hoy, en dos sentidos:

1. La garantía de pensión mínima no debe estar atada al SMLV.
2. Se debe cambiar el mecanismo de ajuste año tras año.

El impacto positivo de medidas como estas sobre la cobertura, la equidad, la sanidad fiscal y la transparencia sería sustancial. De hecho, en todos los países existe una GPM pero (i) ésta no es igual al salario mínimo; y (ii) no es siempre ajustada a la inflación, por ejemplo, en Chile. Una forma de ilustrar el problema en Colombia, es que para la gente que gana alrededor de un salario mínimo, la tasa de reemplazo es del 100%. No se podría encontrar otro caso como este a nivel mundial. Así mismo, la pensión mínima debe ajustarse con un criterio que tenga en cuenta el comportamiento de la productividad.

Dadas estas dos razones, lo ideal sería que la contribución al fondo no existiera, pero no se puede desconocer que es una contingencia que los fondos de pensiones no tienen por qué asumir con su patrimonio. Por esto, se puede concluir que mientras no se corrija la indexación de la GPM al SMLV y no se cambie su mecanismo de ajuste, no hay otra alternativa que continuar contribuyendo a ese fondo. Sin embargo, a medida que se vaya flexibilizando, se debe ajustar la contribución al fondo.

*El sistema pensional debe responder a los diversos tipos de contratación que existen en el mercado laboral.*

Hoy en día, un gran problema es que los trabajadores independientes no cotizan por el alto costo de oportunidad que enfrentan al designar un porcentaje de su ingreso para la pensión. La tarea está en diseñar incentivos para que este grupo de trabajadores cotice pero al mismo tiempo, hay que tener mucho cuidado en que estas medidas no generen más empleo cuenta propia.

Una propuesta que se enmarca en este contexto, es crear las hipotecas revertidas. Los trabajadores cuenta propia, cuya ma-

yoría son informales, no tienen capacidad de ahorro ni logran cotizar a pensiones y lo único que logran obtener de ahorro es su vivienda. Por esto, una alternativa es que la persona tenga la oportunidad de recibir un ingreso por parte de un intermediario financiero, **hipotecando su vivienda**. Para una persona mayor de 65 años, puede ser más atractivo disfrutar su vivienda recibiendo una pensión, que disfrutar su vivienda sin tener ningún ingreso para financiar su vejez.

Otro punto que hay que resaltar es el hecho que solo se pueda cotizar sobre salarios iguales o superiores al mínimo (quién gana menos del salario mínimo no puede cotizar). Así mismo, para las personas que ganan el salario mínimo lo más probable es que no logren pensionarse en el modo de renta vitalicia ya que el riesgo que corren las aseguradoras por la incertidumbre del comportamiento del salario mínimo es muy alto. Estas personas, por definición, entran al sistema de retiro programado, sin posibilidad de elección.

Por estas razones, deben diseñarse esquemas de cotización alternativos que tomen en cuenta realidades del mercado laboral, que no van a dejar de existir por no permitirlos dentro del SGP. Ejemplos de estos esquemas incluyen cotizaciones para ingresos inferiores al mínimo (que sería complementario a la eliminación o reducción de la GPM), cotizaciones por trabajos por horas, eliminación de la obligatoriedad de cotizaciones por diferentes ocupaciones y cotizaciones por trabajo ocasional sobre cualquier ingreso, entre los más importantes.

## *Reforma pensional para la inclusión social. Elementos para la propuesta del movimiento sindical*

De acuerdo con la Escuela Nacional Sindical, se necesita una reforma del actual sistema pensional. Los únicos que están ganando con el actual estado de cosas, son los trabajadores que tienen un empleo estable (menos de la tercera parte de la población ocupada), los que se pensionan con mesadas millonarias por las cuales nunca han cotizado, y los fondos privados de pensiones, que tienen en su haber 79.7 billones en las cuentas de ahorro individual, una suma que es más de tres veces lo que el Estado destina para el pago de las pensiones.

En los próximos años, con el incremento de la población adulta mayor, habrá cada vez un mayor número de personas mayores sin ingresos de ninguna clase, condenadas a la indigencia, o a vivir de la solidaridad de sus familiares. Para esta población, lo único que les ofrece el Estado son unos subsidios en dinero y una ración alimenticia, focalizados entre la población más pobre, que apenas beneficia al 12.3% de la población adulta mayor, un subsidio que no se recibe como derecho, sino que está mediado por las redes del clientelismo de los partidos en los que se sustenta el gobierno

Se trata pues, de una política marginal y absolutamente precaria, que está muy lejos todavía de reivindicar y garantizar el respeto a la dignidad humana en que supuestamente está fundado el Estado Social, y que no cumple tampoco con el mandato constitucional que en el artículo 42 indica que es deber del Estado (y también de la sociedad y la familia), la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad para promover su integración a la vida activa y comunitaria

En este sentido, cualquier reforma del sistema pensional debe ser integral y no meramente fiscalista, y menos hecha a la medida de quienes controlan hoy los fondos privados de pensiones, que sólo están interesados en acabar definitivamente el sistema público de pensiones para asegurarle mayores recursos al sistema financiero, que es el que controla a los fondos privados.

Uno de los objetivos de la reforma debe ser la restitución del sistema pensional como patrimonio público, y no como fuente de recursos para fortalecer los negocios del sistema financiero. Si actualmente el Estado debe destinar alrededor del 4% del PIB para financiar las pensiones, esto es consecuencia del sistema que se generó a partir de la ley 100 de 1993, que le trasladó a los fondos privados la mayoría de los afiliados cotizantes y la mayor parte de los aportes a pensiones.

La reforma debe apuntar a la construcción de un sistema de pilares. **Un primer pilar** debe asegurarle a toda persona adulta mayor (65 años), independiente de su condición socioeconómica, de si cotiza o no al sistema, una pensión igual a la línea de pobreza, esto es aproximadamente un 40 % del SMLV.

Se trata de una pensión que tiene el objetivo de garantizar el derecho de ciudadanía a toda persona adulta mayor, una condición que lo integra a la comunidad a la que pertenece y le garantiza las condiciones materiales mínimas que le permitan vivir con dignidad.

Países como Chile, Argentina y Uruguay establecieron recientemente este derecho para toda la población adulta mayor, lo que indica que aquí también podemos hacerlo, para lo cual existen los recursos y además la propia Constitución Política lo permite, como quedó claro luego de la reforma del artículo 48 (acto legislati-

vo 01 de 2005), donde se dispuso que la ley puede determinar los casos en que se puedan conceder Beneficios Económicos Periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

Financiar esta pensión es completamente posible y está dentro de las posibilidades presupuestales actuales, corresponde al Congreso de la República asignar en la ley anual de presupuesto una partida suficiente para costear este tipo de beneficios independientemente de si el adulto mayor ahorra o ha cotizado al sistema general de pensiones.

Esta pensión, mínima para el que nunca haya cotizado, se podría incrementar con aportes voluntarios y con las semanas de cotización que cada beneficiario haya aportado al sistema, lo que requeriría una reglamentación tripartita, ojalá como resultado del diálogo social. Es necesario definir por ley la cobertura para todos los adultos mayores, con el fin de evitar las prácticas clientelistas y politiqueras que se presentan por ejemplo en el caso del SIS-BEN. Se trata de un **derecho**, no de una dádiva, ni de caridad pública.

Para lograr este resultado se requiere enderezar la actual política de subsidios, que es una completa perversión. En primer lugar, los subsidios que el Estado otorga a pensionados de altos ingresos que reciben pensiones millonarias por las que nunca han cotizado, como lo reconoce el propio Ministerio de Trabajo, pues el 80% de los subsidios pensionales está focalizado en personas del quintil 5, que es el estrato de los más altos ingresos, mientras los más pobres (quintil 1), apenas reciben el 0.3% de estos subsidios.

En segundo lugar, los subsidios que representan las deducciones tributarias que le

concedieron a los más ricos y a las grandes empresas nacionales y extranjeras durante el gobierno anterior, subsidios que todavía se mantienen, con las cuales se estaría en capacidad de financiar anualmente el 50% del valor de esta pensión.

Adicionalmente, si de verdad existe voluntad política y sensibilidad social para adoptar una reforma como esta, haría falta una reforma del sistema tributario, para hacerlo más equitativo y eficiente, a fin de asegurar los recursos necesarios para la protección social.

El actual director de la DIAN estima que por el bajo nivel de recaudo (14% del PIB) el país deja de recibir anualmente alrededor de \$20 billones tanto de IVA como de renta. **“La tributación en el país es muy bajita. El año pasado recaudamos \$86 billones de un PIB de más de \$600 billones, es decir, el 14%. Brasil paga el 34% y Chile y Argentina, entre el 22% y el 30%. Los países europeos entre 50% y 55%. El tema es por qué hay una inequidad tan brutal en la tributación”** (El Espectador.com.co/Negocios/13 Mar 2012)

Se recomienda crear un sistema pensional en donde los parámetros sean generales para todos y cada uno de los trabajadores colombianos en donde realmente sea efectivo el principio de equidad. Así mismo se aconseja, que las políticas públicas no estén orientadas en sí a la sostenibilidad del sistema pensional a través del ahorro fiscal, pues el Estado colombiano está obligado, por ser un Estado Social de Derecho a garantizar unas condiciones mínimas de vida para sus nacionales.

**Un segundo pilar** contributivo público para quienes cotizan en el sistema, el cual sería de prestación definida mediante un sistema de reparto de prima media escalonada, donde se podría establecer una tasa de reemplazo progresiva entre el

50% y el 75% inversamente proporcional al nivel del salario base de cotización; esta mesada sería complementaria de la universal obtenida en el pilar uno o pilar solidario.

**Un tercer pilar** voluntario público o privado para quienes quieran tener una mayor pensión en la vejez. Este sería un pilar opcional de ahorro voluntario, en el cual el ciudadano decide destinar parte de sus ingresos mensuales para un ahorro previsional, en las mismas condiciones que cualquier otro seguro ofertado por el sistema financiero, sea público o privado.

Para el sindicalismo colombiano, existen algunos criterios inamovibles en el debate sobre la reforma pensional, los cuales se enuncian así:

- No al aumento en la edad de pensión para hombres y mujeres.
- No al aumento del número de semanas de cotización.
- No al aumento del % de cotización de los trabajadores.
- Un Sistema Pensional Público

Finalmente, la preocupación central del sindicalismo en esta materia de reforma pensional se orienta a atacar el fenómeno de la pobreza en los adultos mayores, privilegiando la necesidad de garantizar un ingreso básico para los más pobres, como un mecanismo concreto de redistribución del ingreso, en tanto la financiación de este pilar solidario descansaría en el presupuesto general de la nación, igualmente al ampliar la cobertura del sistema general de pensiones se lograría favorecer a aquellos colombianos que por efecto del modelo económico imperante, se encuentran imposibilitados para cotizar normalmente dadas las condiciones de desempleo, subempleo, trabajo precario y "cuentapropismo".

*Una propuesta polémica:  
Gravar las pensiones altas:  
Un imperativo moral y fiscal.*

Con fundamento en un informe especial realizado por los funcionarios de la CGR Elizabeth Bernal y Luis Alberto Sandoval, publicado por la Contraloría General de la República (revista 330 de 2010), se considera de importancia para el debate sobre la reforma pensional, tener en cuenta estos puntos de vista que se transcriben textualmente:

"Colombia concede un beneficio tributario, a favor de las jubilaciones, que supera, en más de 7 veces, el monto exento en países como Estados Unidos y el Reino Unido, dos de las más grandes potencias económicas del mundo.

Esto significa que, en Colombia, cuyo Estado se proclama como social y "de derecho", un pensionado (de la edad que sea) que reciba mensualmente Cincuenta Salarios Mínimos Mensuales Vigentes, no paga ni un sólo peso de impuesto sobre la renta, a pesar de que semejante monto equivale aproximadamente a doce mil quinientos dólares mensuales (USD\$12.500).

Así las cosas, mientras que el "mínimo exento" en cabeza de los trabajadores activos se fijó, por voluntad del Legislador, en cinco SMLV, y se encuentra plenamente justificado por razones de técnica fiscal y de justicia; en el caso de los pensionados no se justifica porque su "exención", no sólo no tiene relación de causalidad con la renta devengada, sino que es absolutamente desproporcionada, en el monto de \$28.335.000 mensuales, pues este resulta ser casi doce veces más el monto mínimo de descuento reconocido a quienes verdaderamente sí incurren en costos.

Por supuesto, esto no significa que absolutamente todas las pensiones, incluyen-

do las mínimas y menores, que son las que reciben la inmensa mayoría (más del 85% de los pensionados), sean gravadas, y menos, en su totalidad.

De otro lado, de acuerdo con una reciente investigación publicada el año pasado, realizada con base en datos del IRS11 (el Servicio de Rentas de los Estados Unidos), un ingreso anual de USD\$66,532, es decir, aproximadamente \$135.000.000 (ciento treinta y cinco millones de pesos), que equivalen a menos de la mitad de lo que se gana al año un pensionado con exención absoluta de impuestos, ubica a su beneficiario dentro del 25% con más ingresos en USA, la Nación más poderosa y rica del planeta.

Ahora bien, si una persona que recibe un ingreso anual de USD\$66,532, es decir, aproximadamente \$135.000.00, se considera rica en Estados Unidos, y tributa ¿por qué en Colombia, un país infinitamente más pobre, se exenciona del pago de impuestos no sólo en ese monto, sino hasta casi el triple de ese valor? (1.000 UVTs equivalen a \$318.500.000 anuales, que a su vez equivalen a USD\$160.000). Si este monto no es demostrativo de capacidad de pago ¿qué puede serlo? ¿Cómo justificar o pretender que una exención semejante, sobre una renta subsidiada hasta en más de un 80%, precisamente con impuestos, no pague absolutamente nada, si –además–, una porción cada vez mayor del presupuesto público debe destinarse a su pago, en detrimento de otros gastos?

En Chile las pensiones se gravan como ingresos de segunda categoría, o “rentas del trabajo”, en virtud del artículo 42 N° 1 de la ley del impuesto de renta (L.I.R). Sin embargo, las personas cuyos ingresos anuales sean menores de USD 11,650.71, no están obligadas a

pagar dicho impuesto, y cualquier monto superior a este se grava con una tasa progresiva que va del 5% al 40%.

En México, a partir de febrero de 2010, se modificó el régimen tributario y de pensiones del IMSS y del ISSTE, disponiéndose que las superiores a nueve salarios mínimos, es decir, mayores a U\$D1.239.77 mensuales deberán declararse para el pago del impuesto sobre la renta (ISR).

De otro lado, en el Reino Unido, la pensión básica del Estado se consagra como ingreso gravable, no obstante, al igual que en las demás legislaciones, también existe un monto de ingreso no gravable con el impuesto de renta, que la ley inglesa denomina “personal allowance” o ingreso Personal libre de impuestos (equivalente al mínimo exento), el cual varía según la edad: por vía de ejemplo, para personas menores de 64 años, en 2010, equivale a \$USD9,996.21; para personas entre 65 y 74 años es de USD\$14,650.8.

Se propone en consecuencia con los razonamientos anteriores que en Colombia se graven las pensiones a partir de 10 SMLV, con una tasa impositiva que puede arrancar del 8% mensual y subir gradualmente de manera progresiva, para aplicar el principio constitucional de política fiscal, **de que quien gane más , tribute más.**

## Conclusiones

De acuerdo a los argumentos presentados tanto por los sindicatos como el gobierno y los gremios empresariales, habría posibilidades de establecer un **diálogo social tripartito**, que aborde coincidencias y divergencias para ambientar una reforma del sistema general de pensiones; propuestas como el sistema de tres pilares permite aproximaciones para encontrar consensos, establecer un sistema de asistencia social para los más pobres es una afortunada coincidencia entre empleadores, gobierno

y sindicatos, la ampliación de la cobertura del sistema en pensiones también es un punto en común, lo mismo que el reconocimiento de que los bajos niveles de remuneración de los asalariados y los trabajadores por cuenta propia hacen muy difícil el funcionamiento del RAIS para garantizar pensiones a los afiliados a los fondos privados de pensiones; no se ha abordado la idea de gravar las pensiones altas , pero lo importante es que el debate está abierto y los diversos actores vienen construyendo propuestas, en la perspectiva de encontrar la mejor solución para el conjunto de trabajadores colombianos.

*\*Julián Lemos Idrobo, Economista-Consultor de FESCOL*

Los documentos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de FESCOL

Fescol

Calle 71 N° 11-90, teléfono 3473077, E-mail: [fescol@fescol.org.co](mailto:fescol@fescol.org.co), [www.fescol.org.co](http://www.fescol.org.co)