

FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

EL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA: RETOS Y ALTERNATIVAS PARA AUMENTAR LA COBERTURA

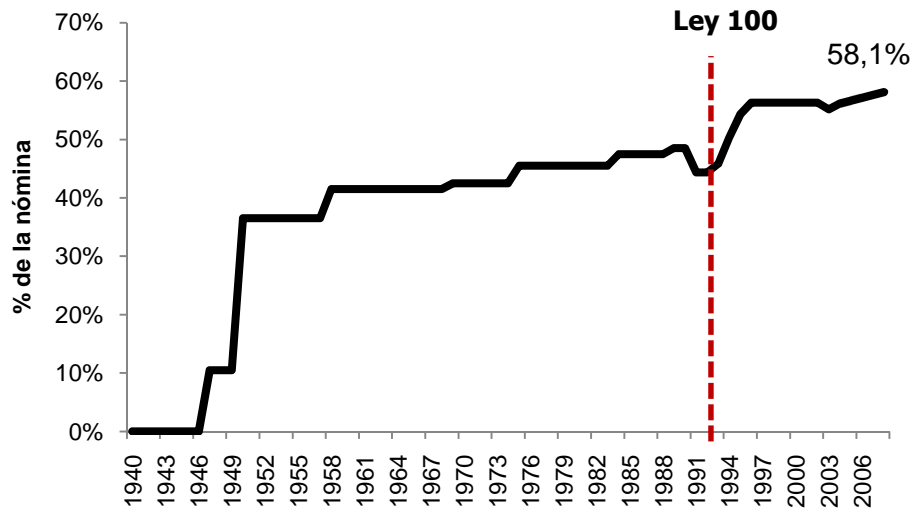
Mauricio Santa María
Roberto Steiner
Jorge Humberto Botero
Mariana Martínez
Natalia Millán
Erika Schutt
María Alejandra Arias

Cartagena, abril 15 de 2010

Contenido

-
- 1. ¿Cuál es la naturaleza del problema de la Protección Social en Colombia?**
 2. ¿Qué sucede con los incentivos?
 3. Impactos sobre el sistema pensional
 4. Problemas de sostenibilidad del sistema
 5. Recomendaciones de política

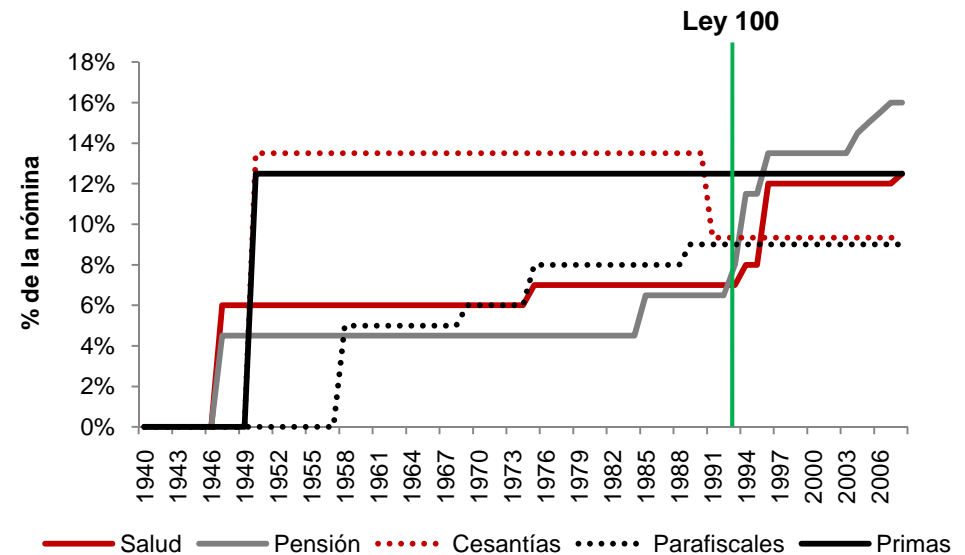
El problema principal de la protección social es que se financia con impuestos al trabajo que llegan a representar hasta el 60% del salario (70% para los de menor ingreso)...



Desde 1992 los costos no salariales han subido 14 puntos porcentuales

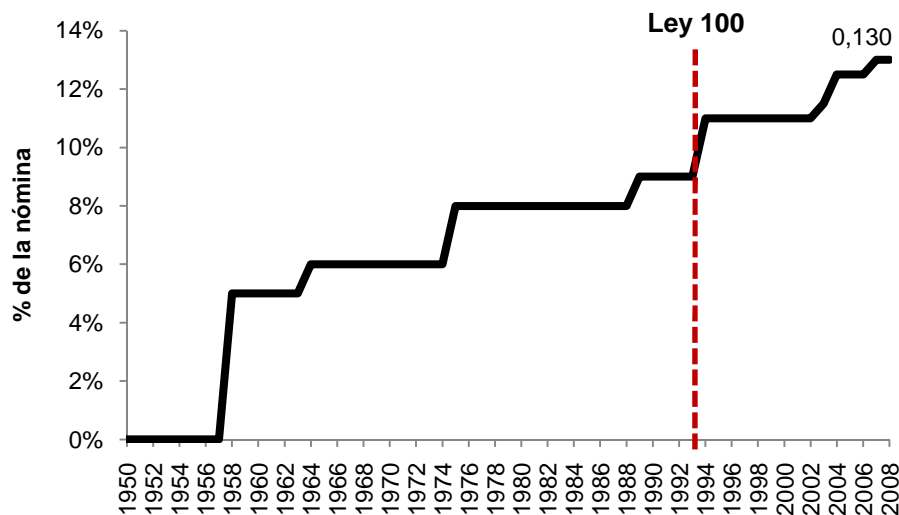


El aumento de los costos en los últimos años obedece a los incrementos en salud y pensión



Fuente: Santa María et. al, 2008

Pero lo más grave es que los denominados "impuestos puros" han aumentado

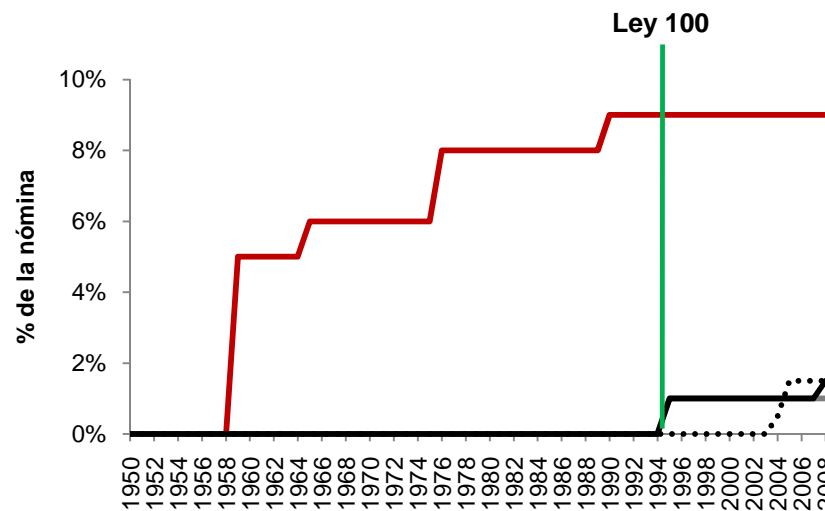


Impuestos puros, 1950-2008

Total



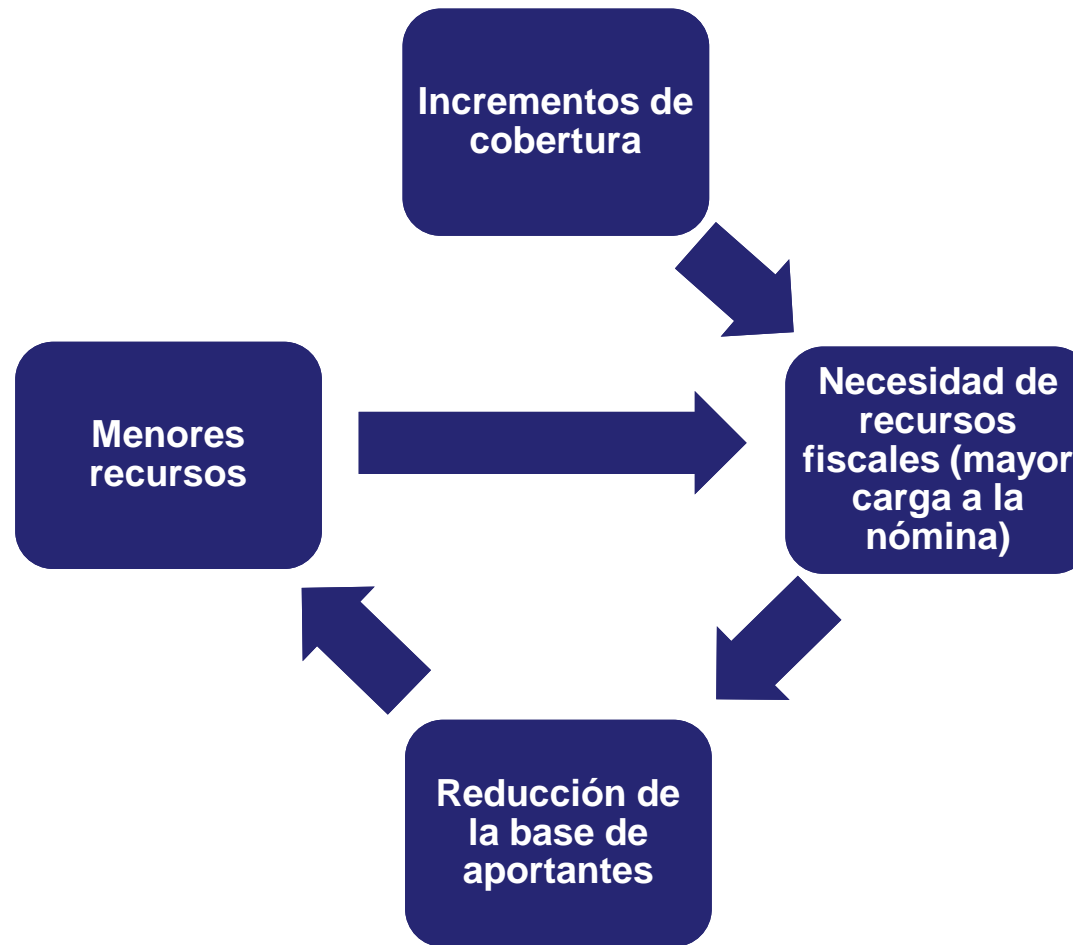
Por componente



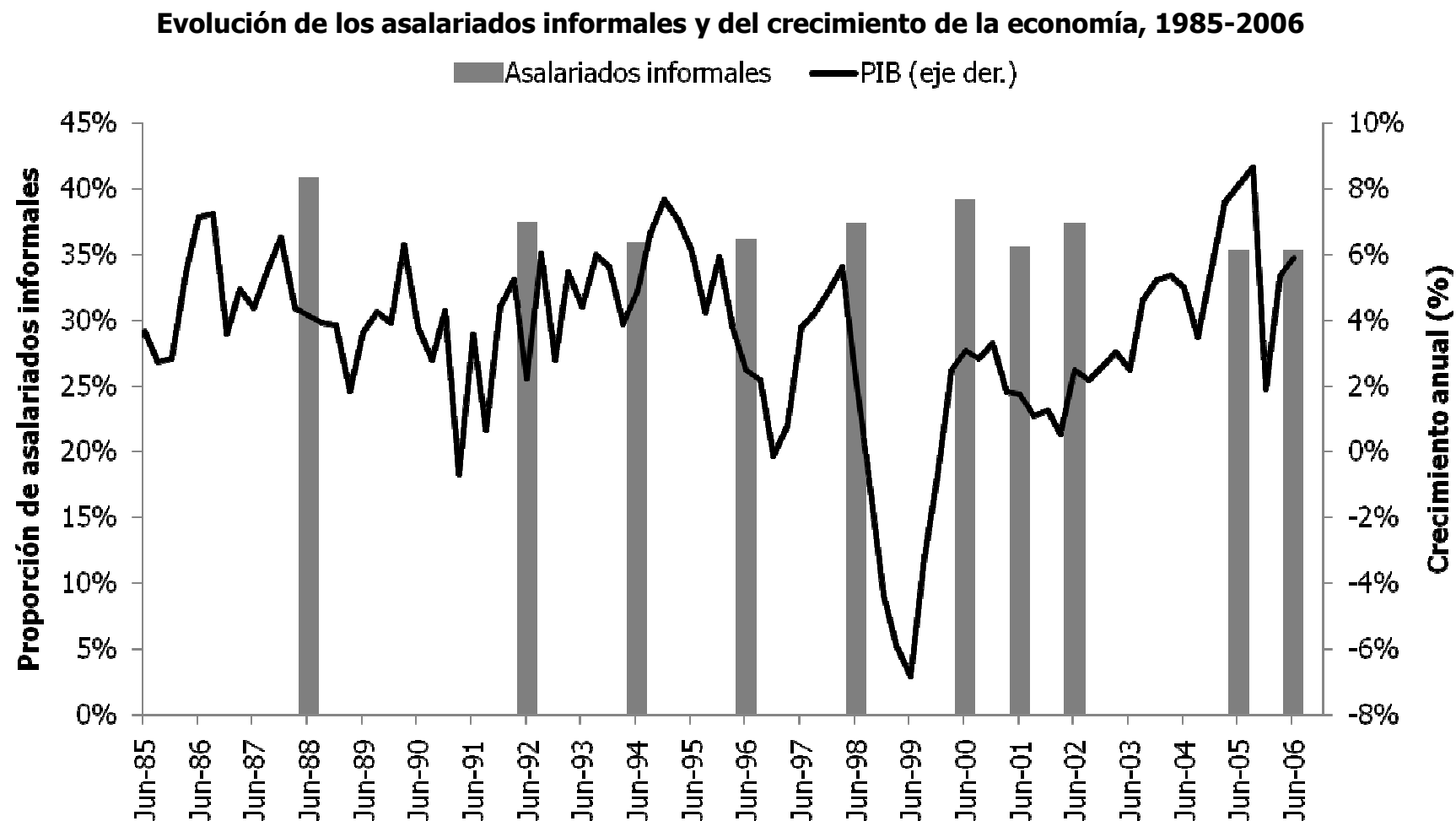
- Parafiscales
- Salud (solidaridad)
- Pensión (solidaridad)
- Fondo pensión mínima

Fuente: Santa María et. al, 2008

Dando origen al círculo vicioso de la informalidad

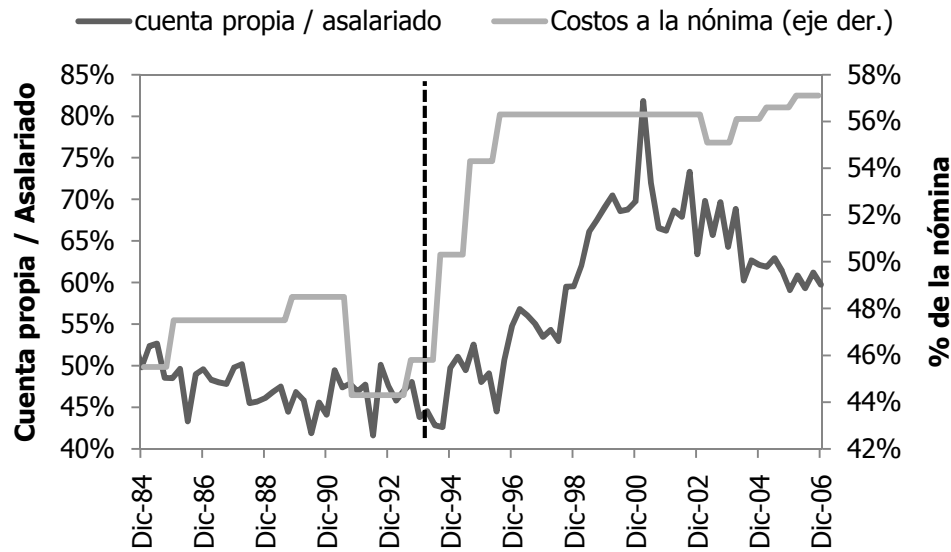


Así, la informalidad no cede ante las variaciones del producto...



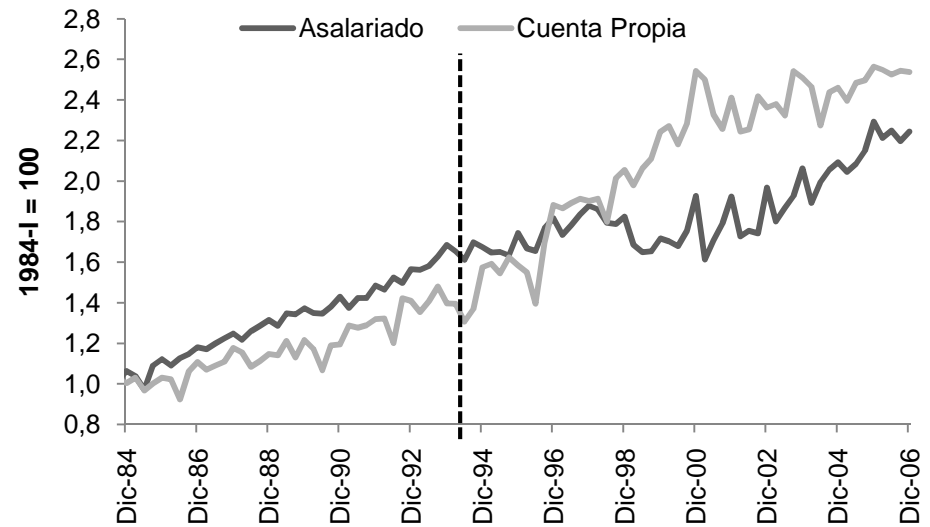
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. Cálculos de los autores.

... y el "cuenta propismo" parece seguir muy de cerca la evolución de los CNS



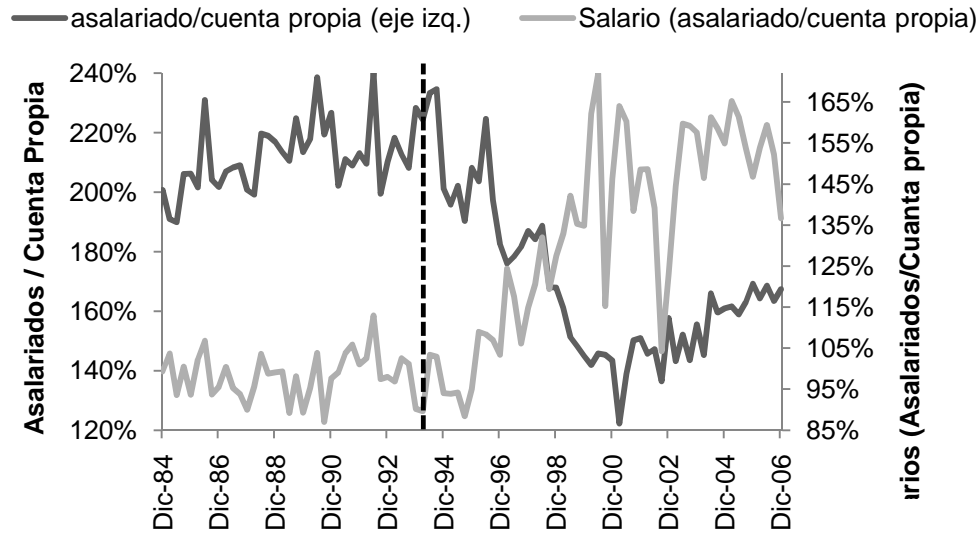
Índice de Asalariados y Cuenta Propia, 1984-2006

Evolución del empleo relativo y los CNS, 1984-2006



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. Cálculos de los autores.

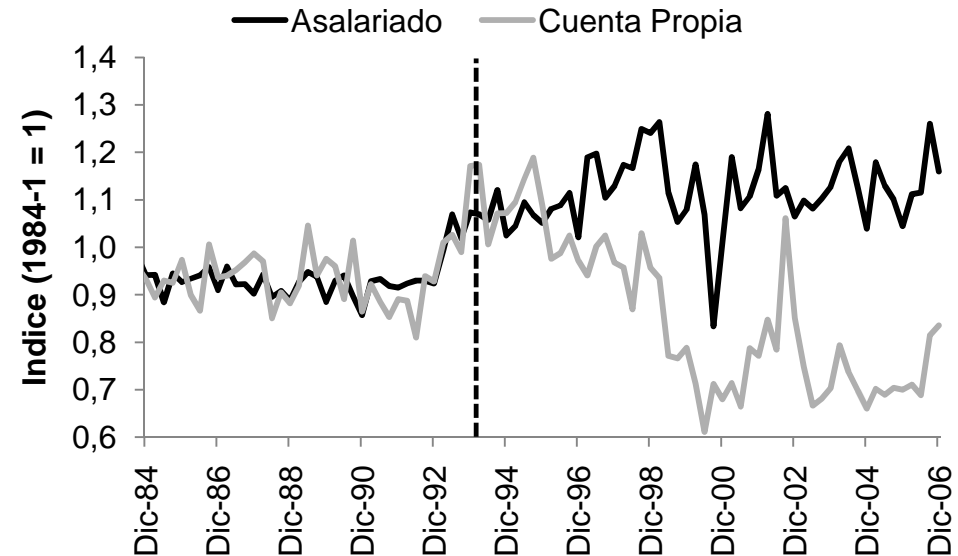
El mercado laboral se segmentó, deteriorando la situación de los cuenta propia



Evolución de los salarios y del empleo relativo, 1984-2006

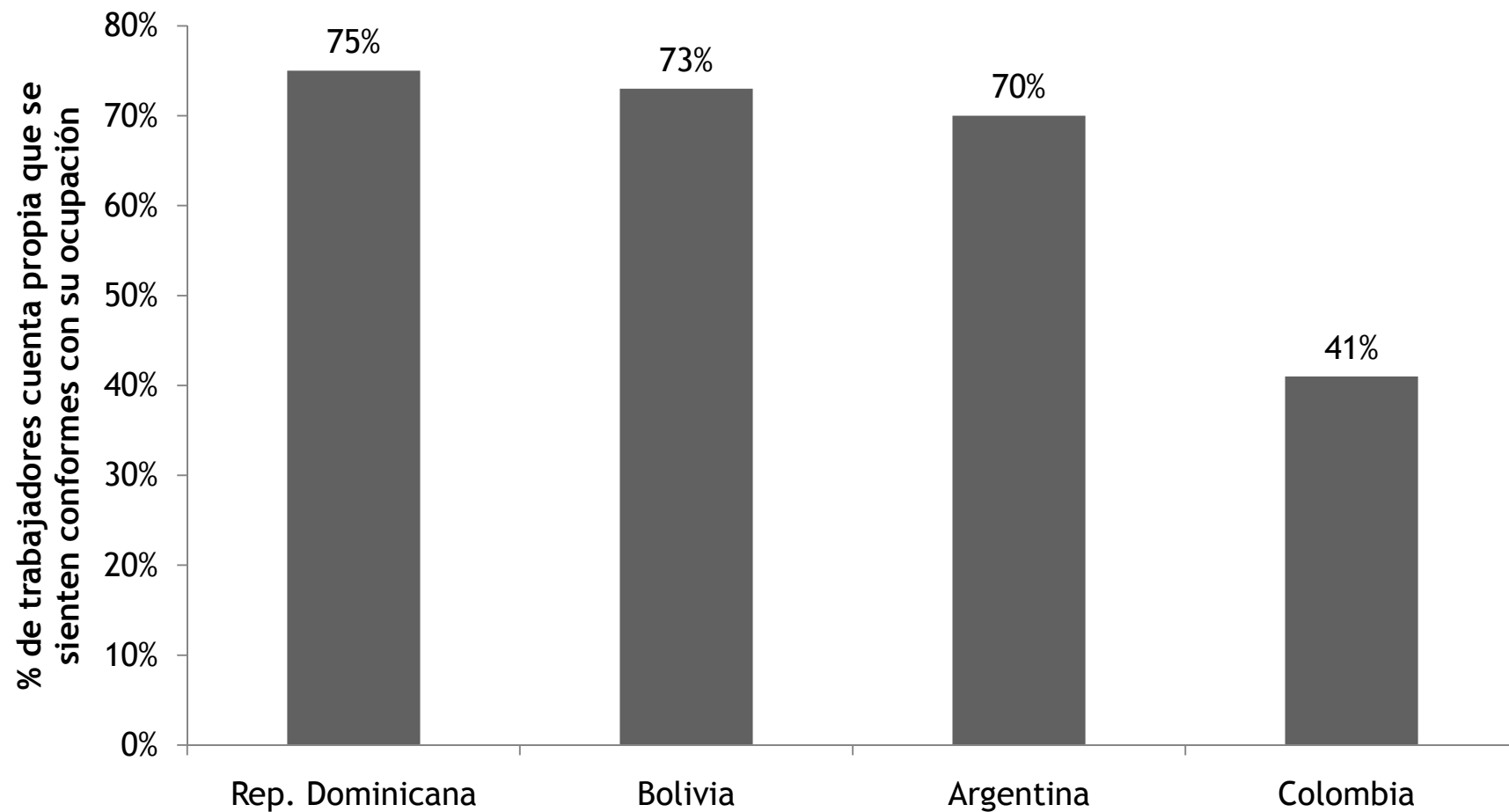


Salarios reales de los trabajadores asalariados y cuenta propia, 1984-2006



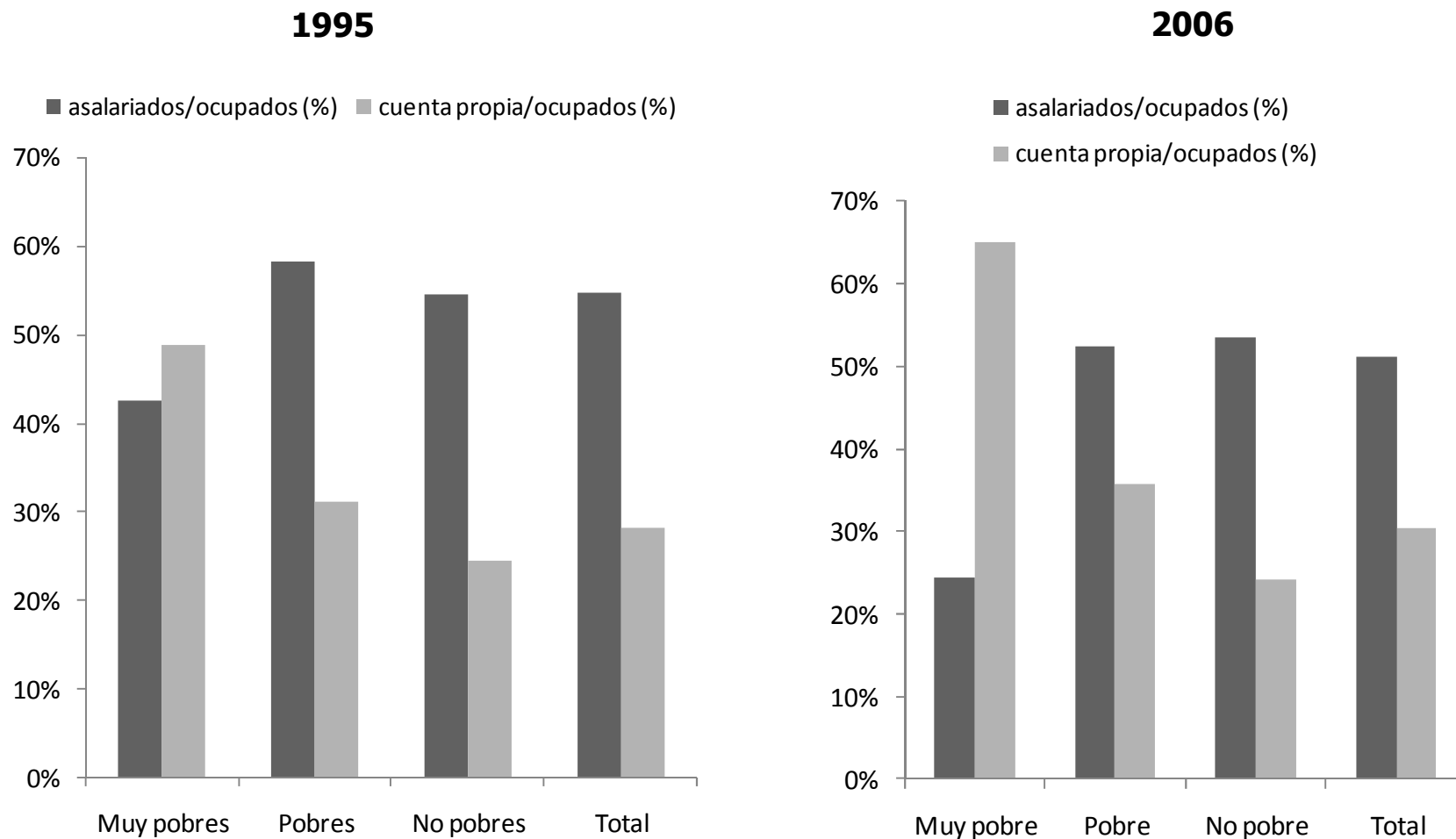
Fuente: Santa María et al. (2008)

En Colombia, la elección del cuenta propismo no es voluntaria



Fuente: Perry et al. (2007)

Y afecta en mayor medida a los más vulnerables...



Fuente: Santa María, Prada & Mujica (2008)

En los estratos bajos, más de la mitad de los trabajadores son cuenta propia por razones de exclusión

	Bajo	Medio	Alto	Total 13 AM*
<i>Exclusión</i>	50.4	36.6	24.7	41.9
Es el único trabajo que ha conseguido	39.9	24.2	13.4	30.5
Los empleadores lo consideran muy joven/viejo	5.9	9.0	4.7	7.1
Lo despidieron y no ha encontrado otro empleo	4.6	3.4	6.7	4.3
<i>Salida</i>	49.6	63.4	75.3	58.1
Está acostumbrado a ser independiente	13.1	19.2	20.7	16.5
Quiere tener su propia empresa	9.8	10.8	14.2	10.7
Más posibilidad de progresar	8.0	8.7	6.6	8.2
No quiere tener jefe	3.3	5.1	14.1	5.2
Se considera muy joven/viejo	3.1	4.5	4.2	3.8
Por tradición familiar	4.2	3.2	3.0	3.6
Otra	2.5	3.6	2.9	3.0
Mayor estabilidad/mejor futuro	1.2	3.1	3.5	2.2
Se gana más como independiente	2.0	2.2	1.9	2.1
Horario más flexible	1.3	2.3	4.3	2.0
Tiene menor responsabilidad	0.9	0.3	0.0	0.6
Heredó el negocio	0.2	0.5	0.0	0.3
<i>Total</i>	100	100	100	100

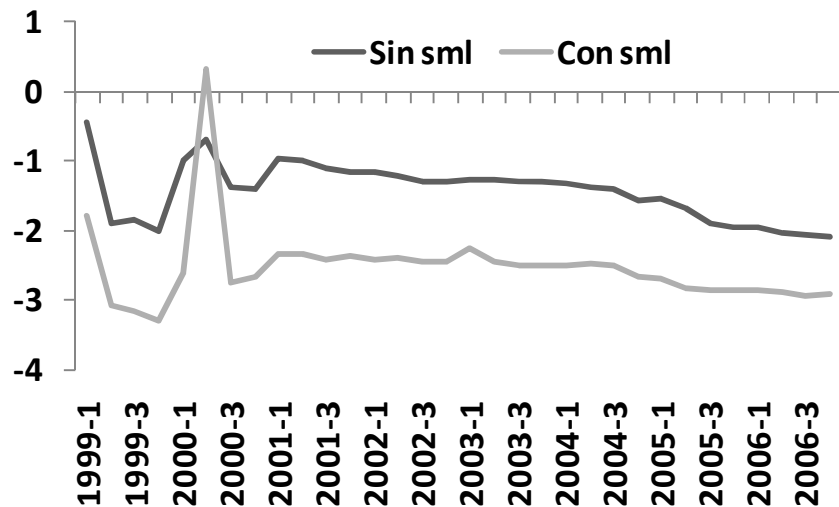
*13 áreas metropolitanas

Colombia es el país de América Latina con más altos impuestos a la nómina no asociados a la seguridad social

Colombia	9%
Brasil	8,5%
México	6% - 8%
El Salvador	5,5%
Chile	5%
Venezuela	2,5%- 4,5%
Panamá	3%
Nicaragua	2%
Perú	2%
Ecuador	1%
Honduras	1%
Argentina	0%
Costa Rica	0%
Guatemala	0%

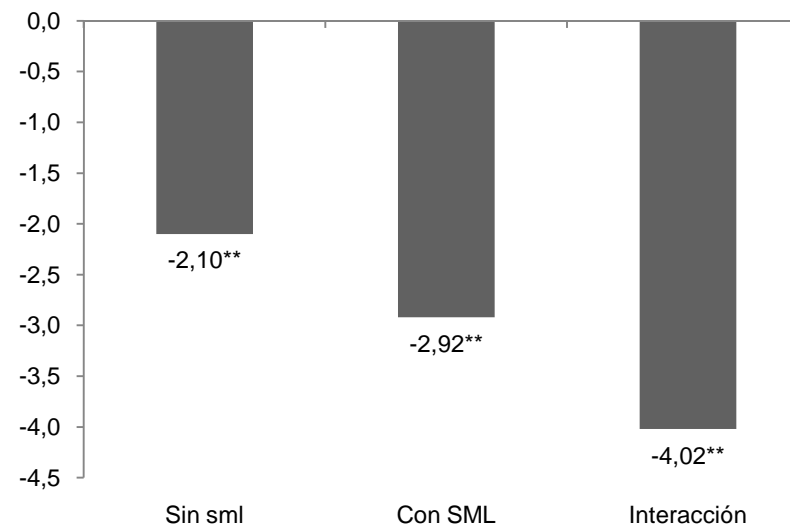
Fuente: Alm y López, 2002.

Este efecto es más grave aún por la presencia del salario mínimo



Coeficiente iterativo (ARMA) de la relación entre los CNS y el empleo relativo, 1984-2006

Con y sin salario mínimo

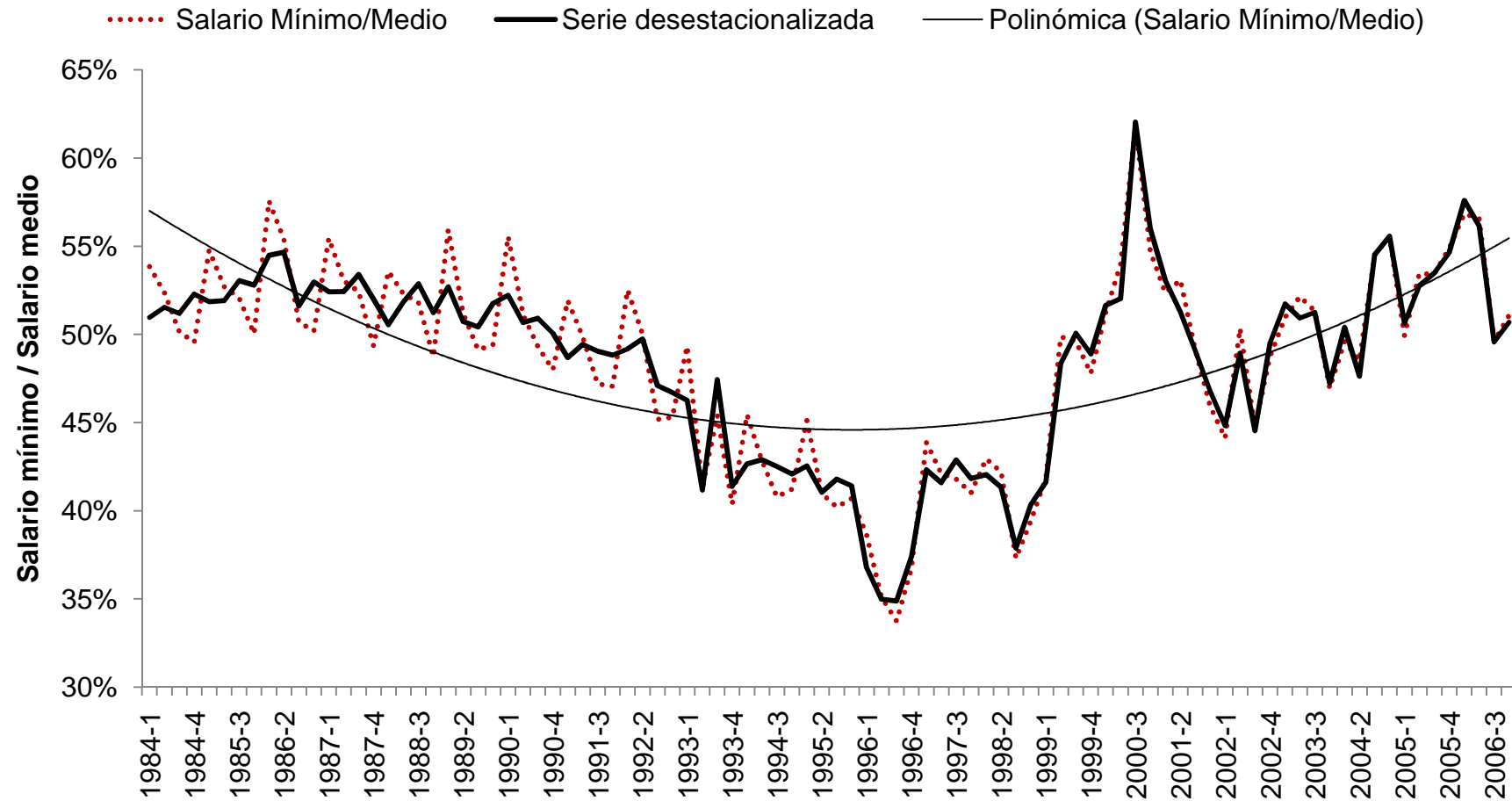


Comparación de los efectos obtenidos bajo diferentes especificaciones



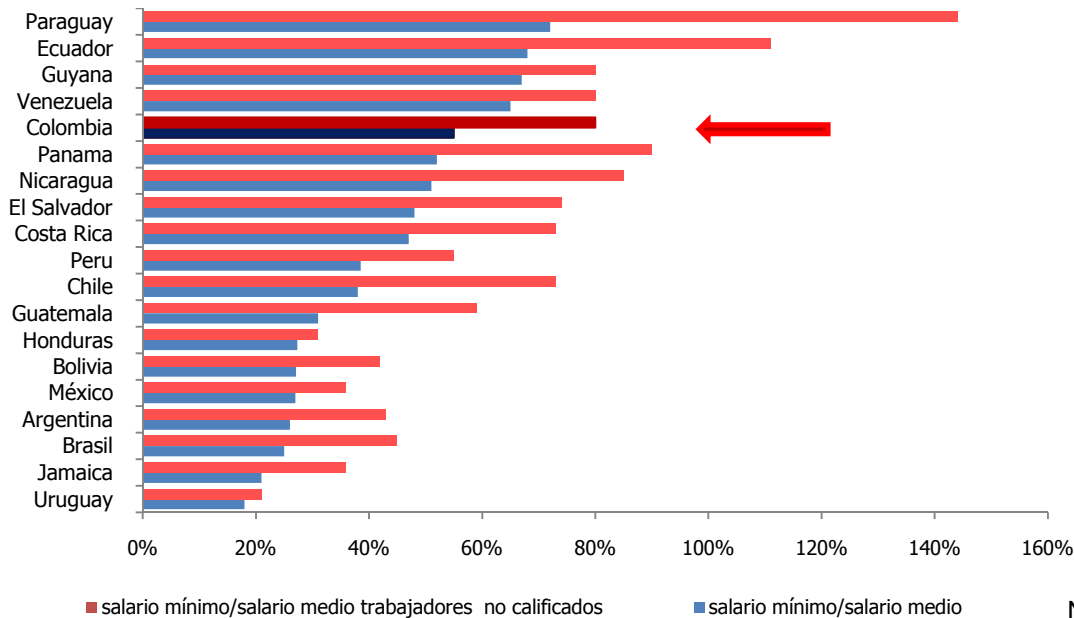
Fuente: National Household Survey. Authors' Calculations.

Que, adicionalmente, ha aumentado considerablemente



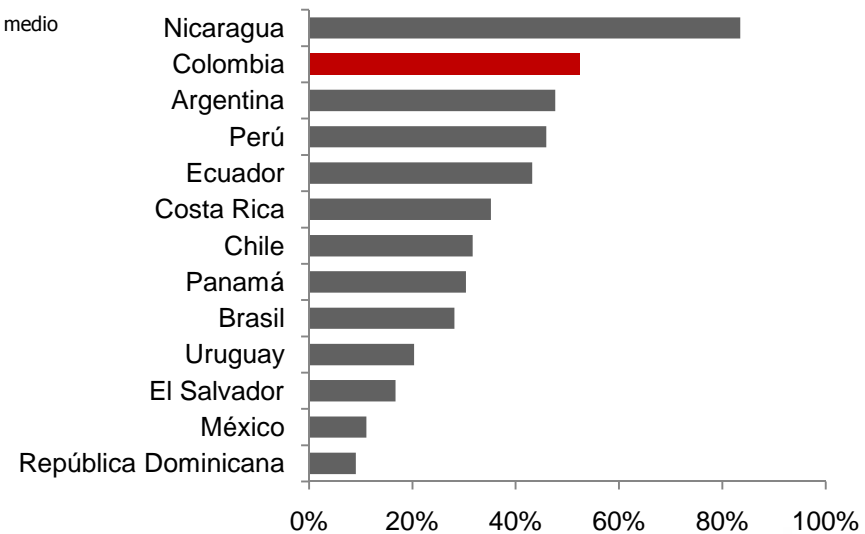
Fuente: Santa María et al. (2008)

Y es superior al de la mayoría de países latinoamericanos



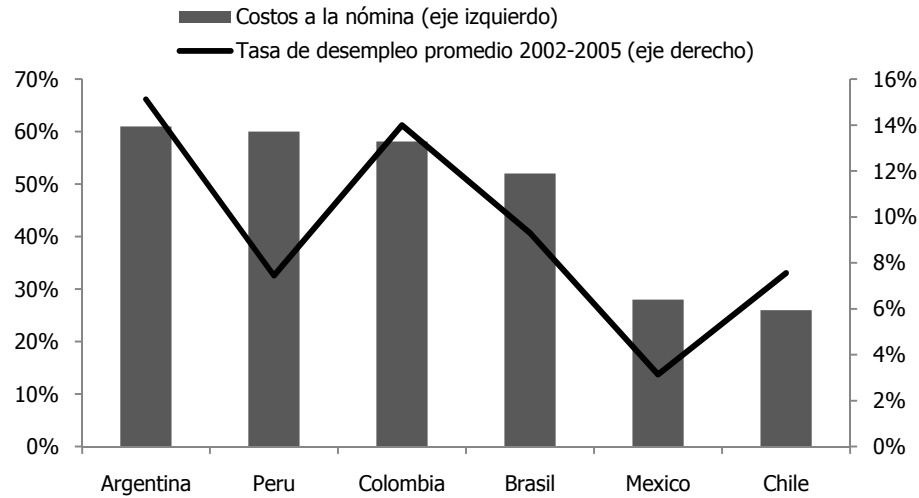
Salario mínimo relativo al salario medio total y al salario medio de trabajadores no calificados

Salario Mínimo/PIB per cápita



Fuente: Kristensen, N. Cunningham, W.(2006). FMI. World Economic Outlook Database (2009). Tendencia Económica No. 84

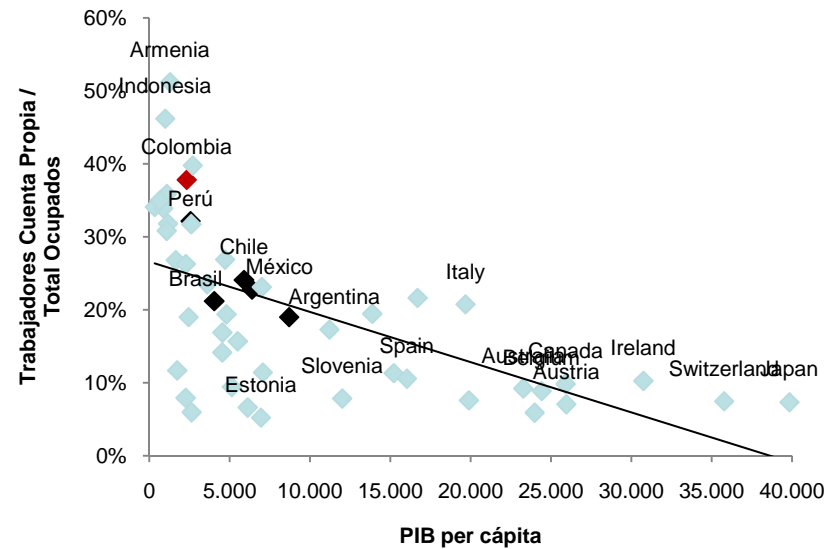
Esto no es una coincidencia



Costos a la nómina y tasa de desempleo promedio, 2002-2005

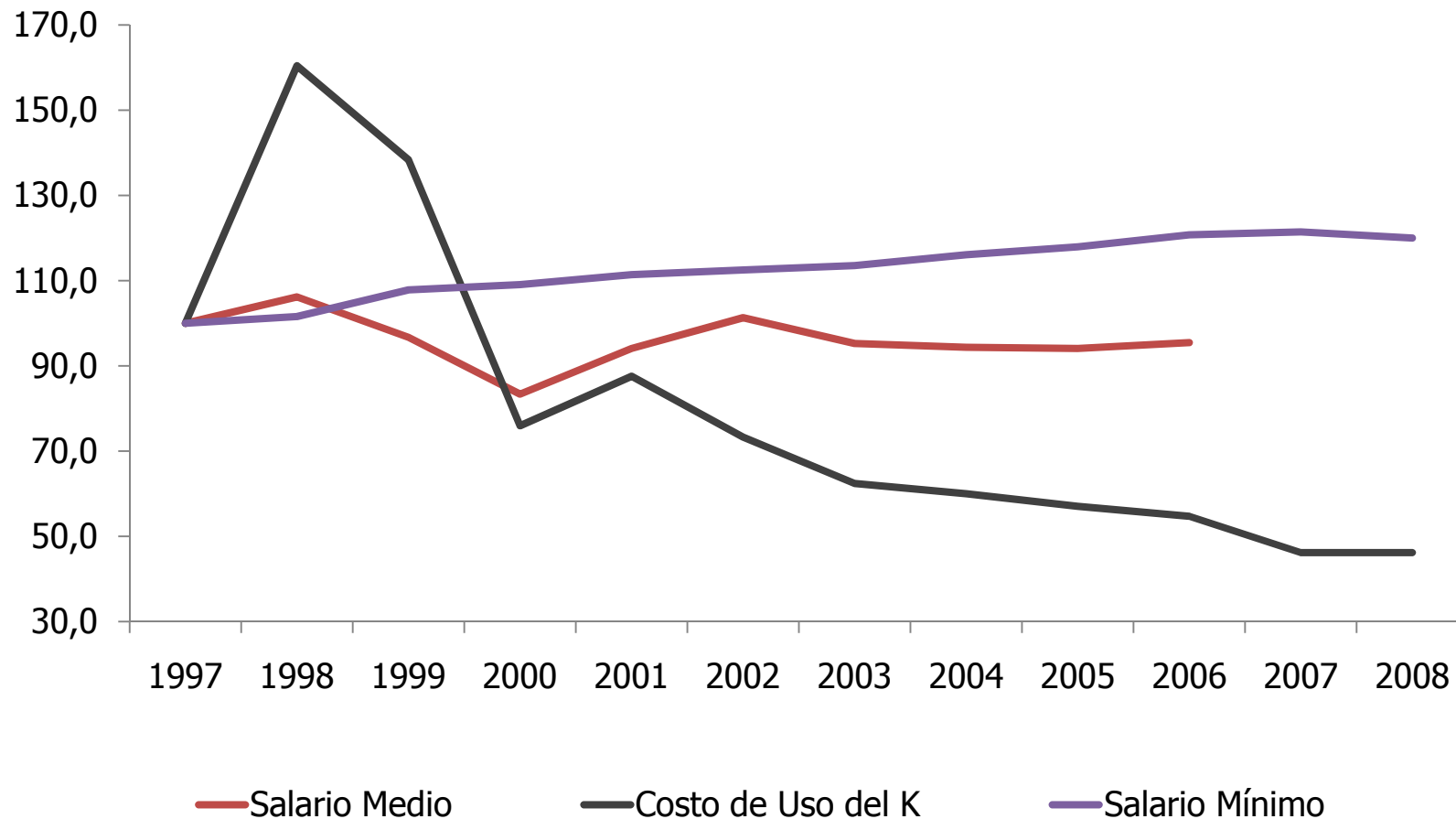


Población cuenta propia (%) y PIB per cápita, 2006



Fuente: Jaramillo, M. (2004). "La Regulación del Mercado Laboral en Perú." GRADE y Proyecto CRECER, OIT; WDI 2007, y LABORSTAT Internet, OIT.

Además, mientras el salario mínimo se ha incrementado cerca de 20%, el costo de uso del capital ha caído casi 60%

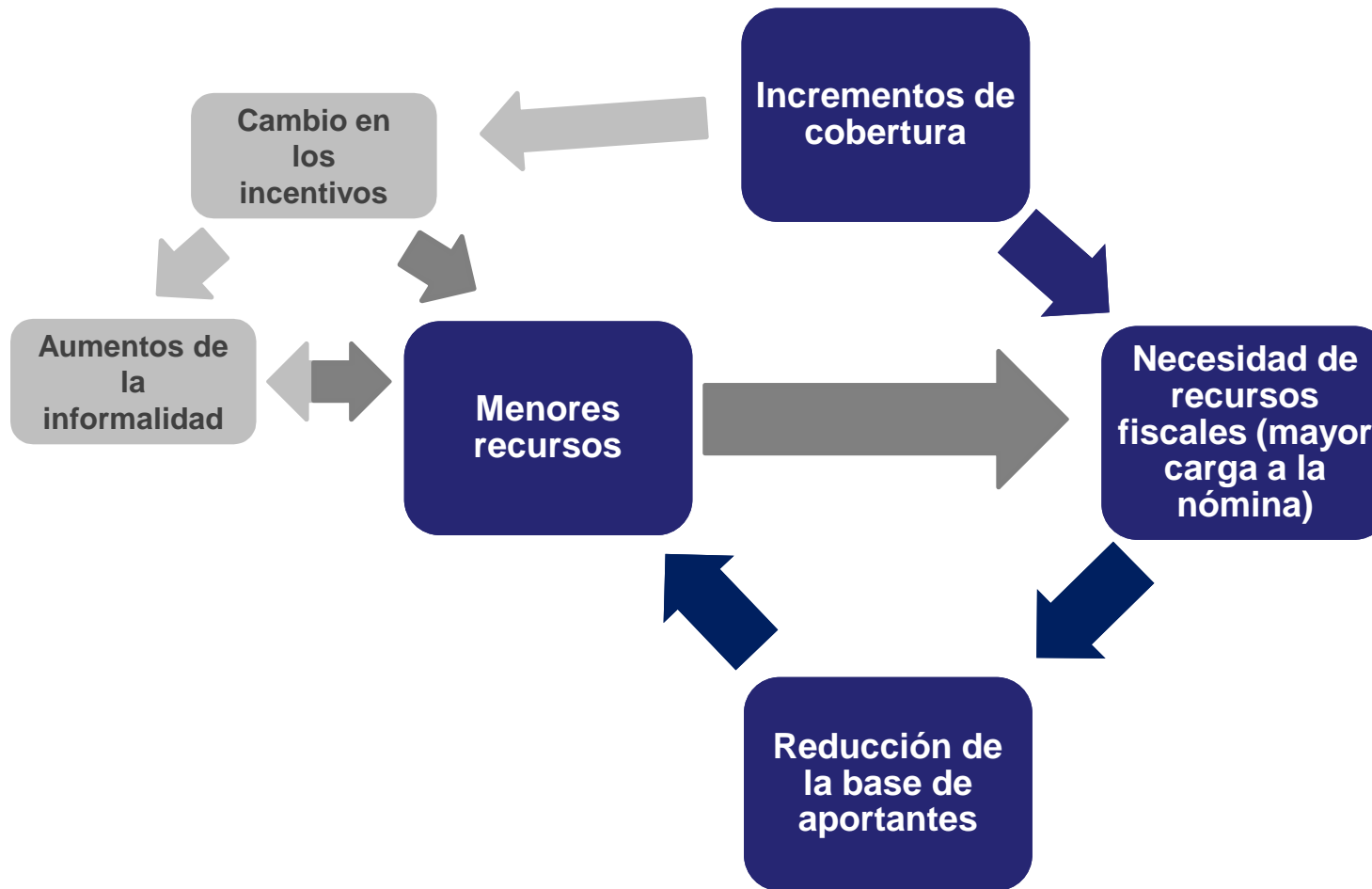


Fuente: DANE, XM, EAFIT (2007). Cálculos Fedesarrollo.

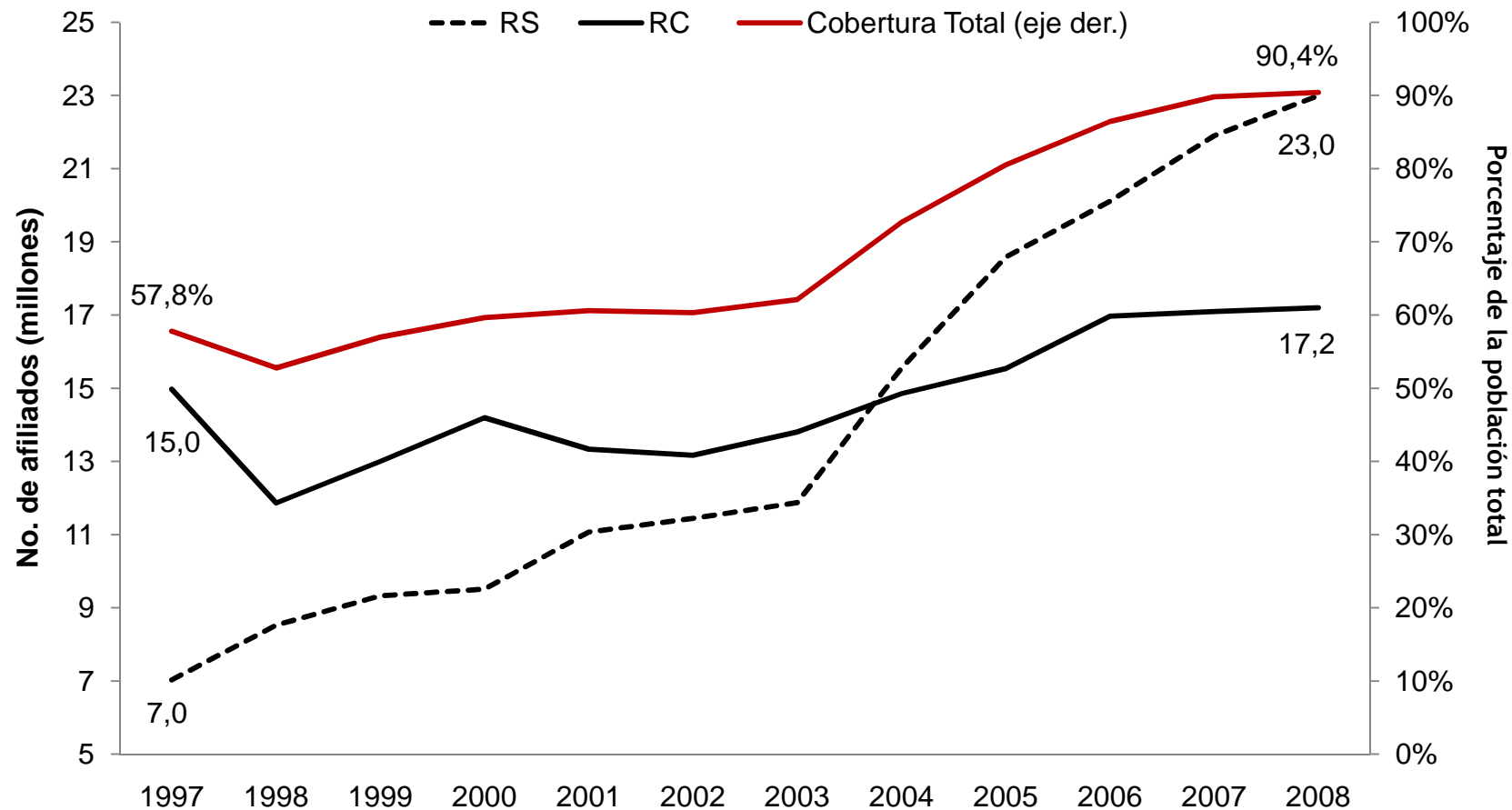
Contenido

-
1. ¿Cuál es la naturaleza del problema de la Protección Social en Colombia?
 - 2. ¿Qué sucede con los incentivos?**
 3. Impactos sobre el sistema pensional
 4. Problemas de sostenibilidad del sistema
 5. Recomendaciones de política

Existe, además, un problema en el diseño y en los incentivos, que termina profundizando el círculo vicioso de la informalidad

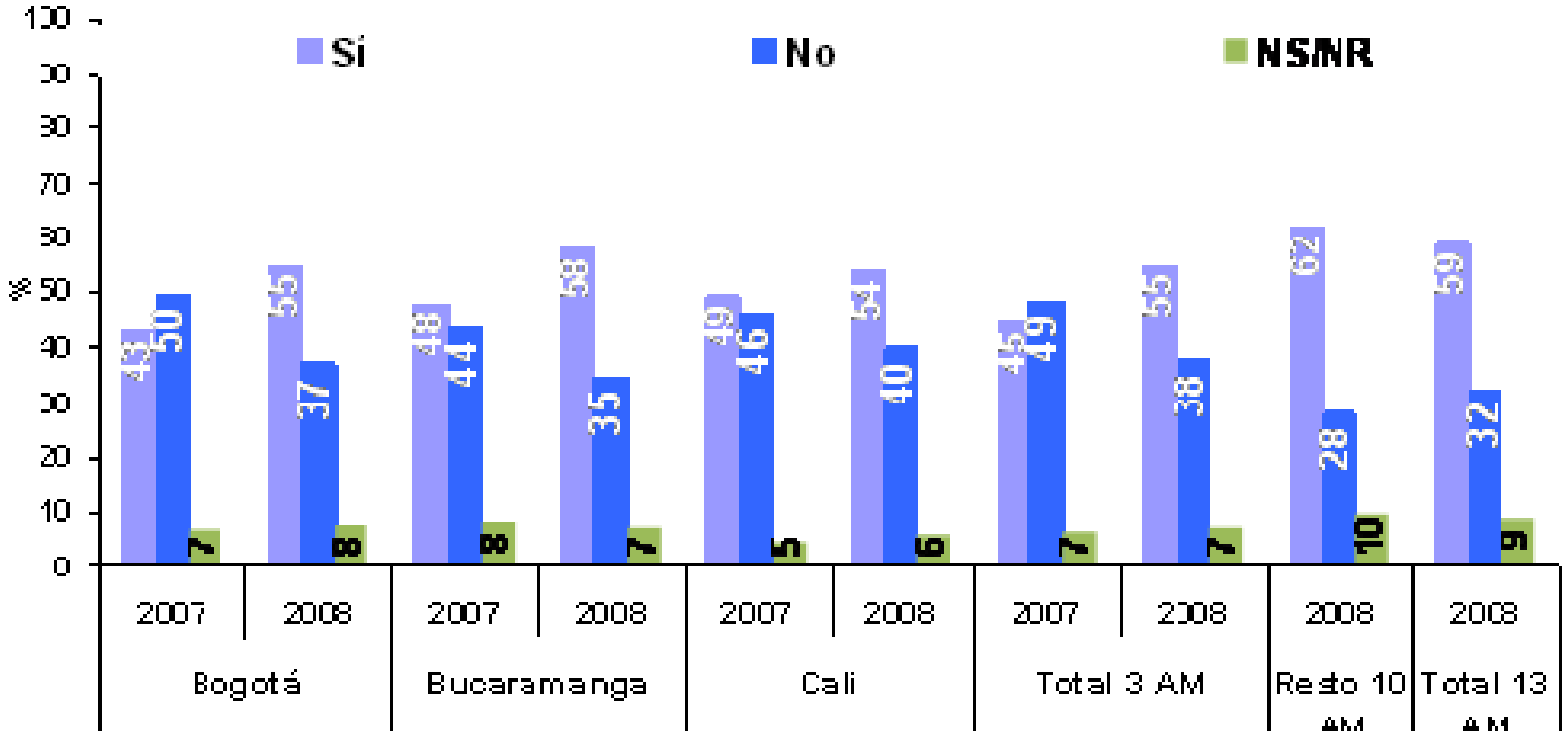


Se puede encontrar un ejemplo claro en el sector de la salud



Fuente: DNP. Cálculos de los autores.

La mitad de la población no abandonaría el RS por un trabajo asalariado

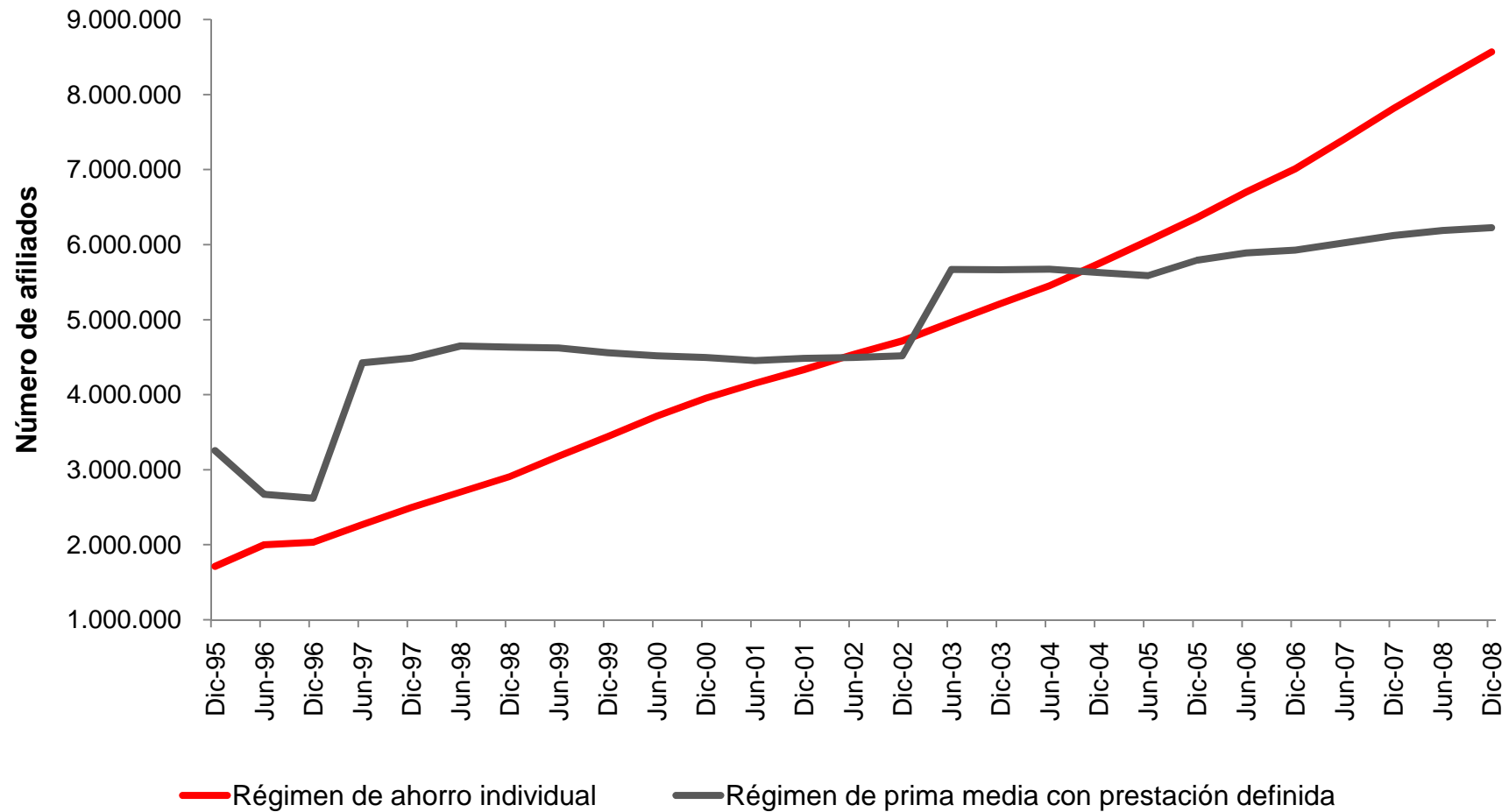


Fuente: Encuesta Social Longitudinal, 2007- 2008

Contenido

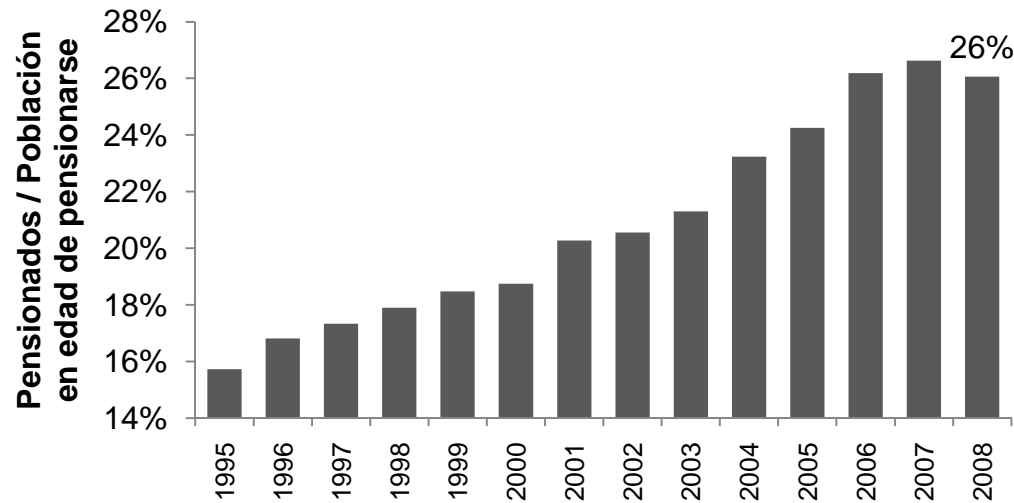
-
1. ¿Cuál es la naturaleza del problema de la Protección Social en Colombia?
 2. ¿Qué sucede con los incentivos?
 - 3. Impactos sobre el sistema pensional**
 4. Problemas de sostenibilidad del sistema
 5. Recomendaciones de política

Aunque la tendencia en el número de afiliados es creciente para los dos regímenes del sistema pensional...



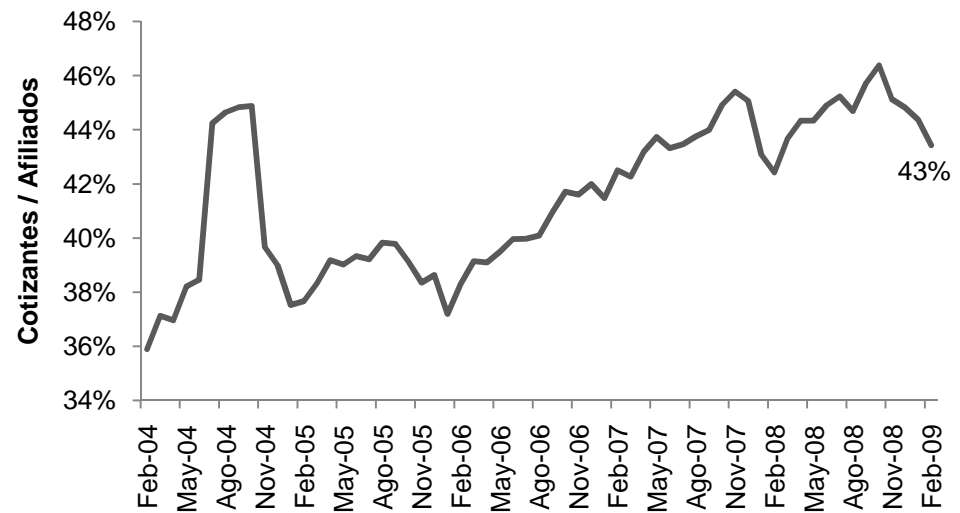
Fuente: Asofondos. Superfinanciera.

...Aún hay bajos niveles de cobertura y de fidelidad



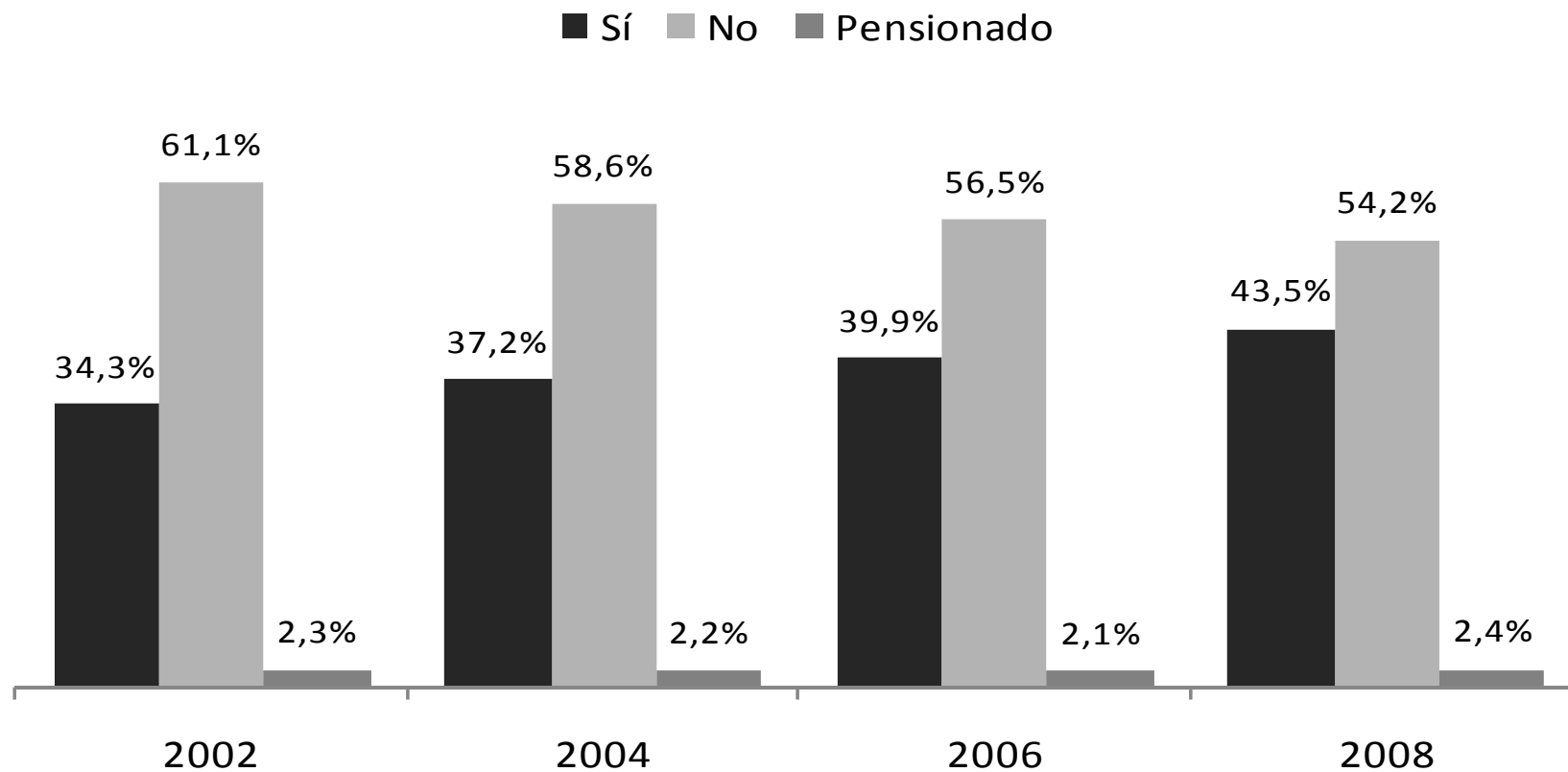
← Pensionados

→ Cotizantes



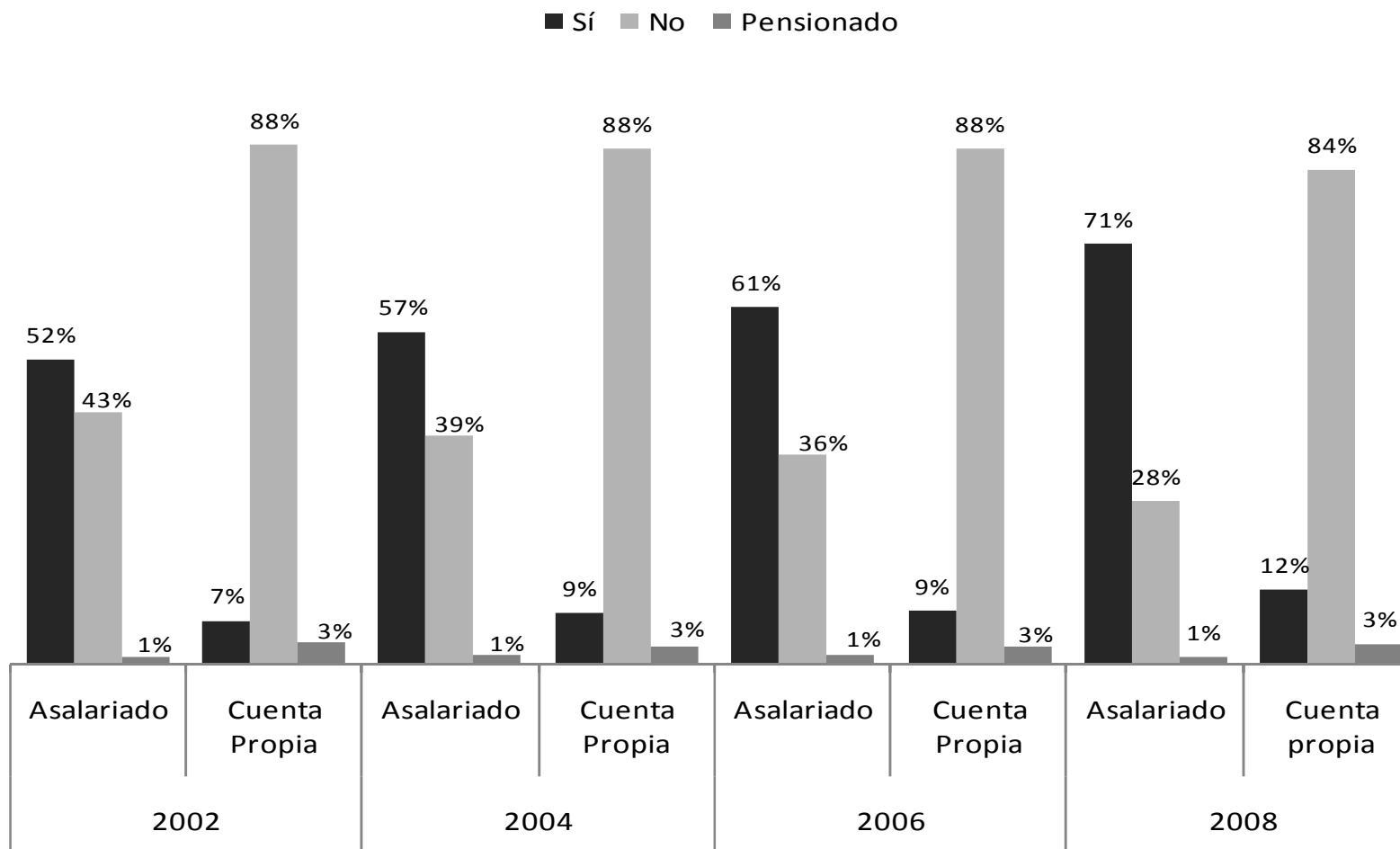
Fuente: Asofondos. ECH. Dane.

La mayor parte de los ocupados aún no está afiliada al sistema pensional



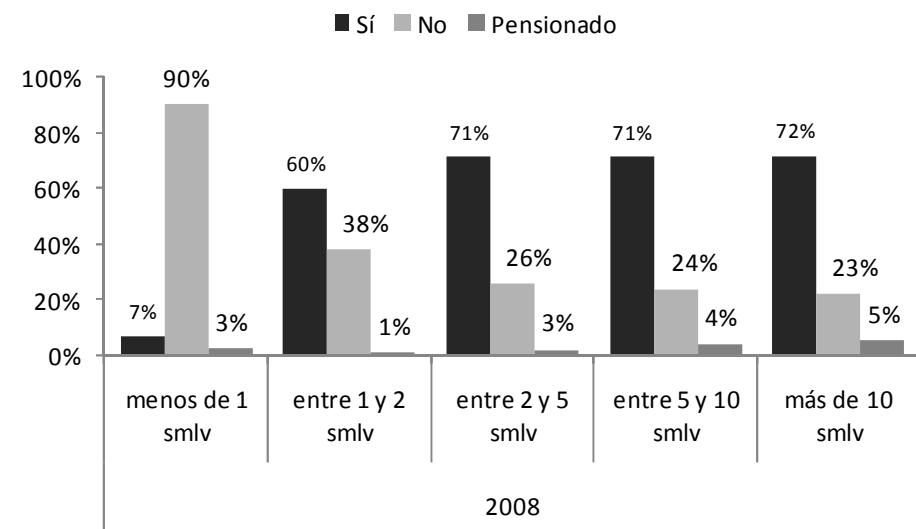
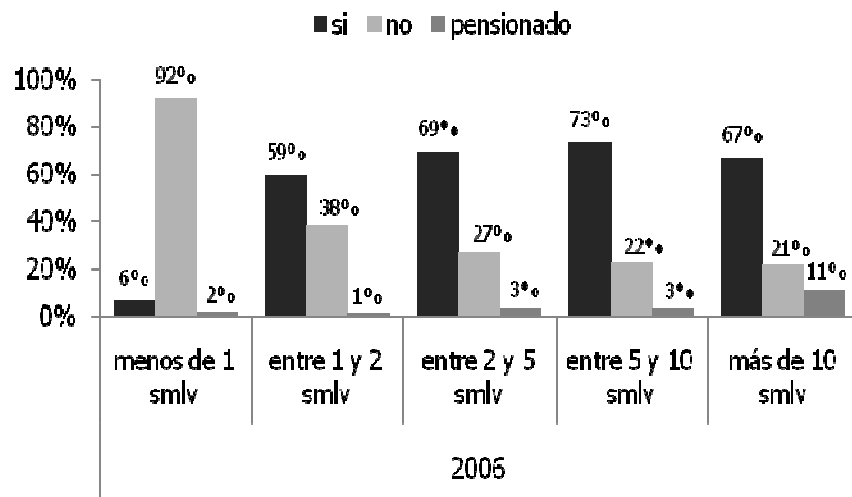
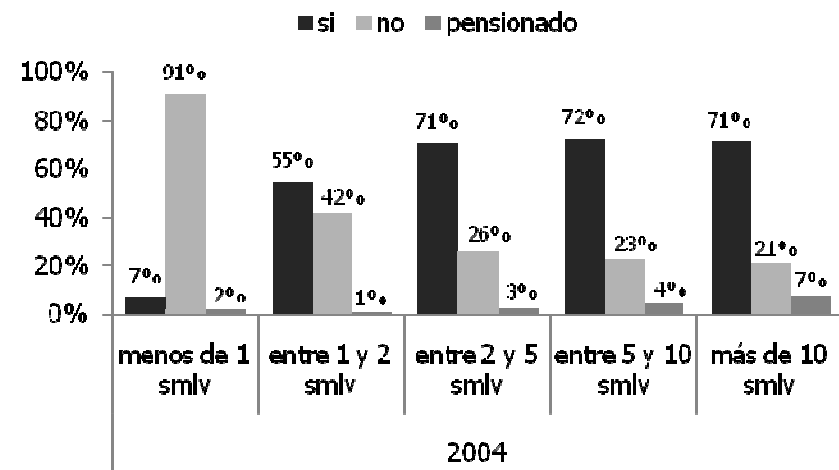
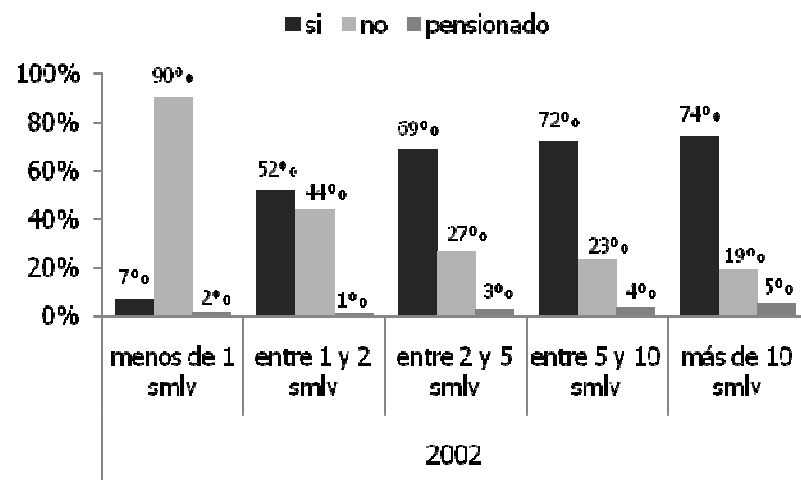
Fuente: Asofondos. ECH. Dane.

Es claro que en los trabajadores cuenta propia se presenta menor participación



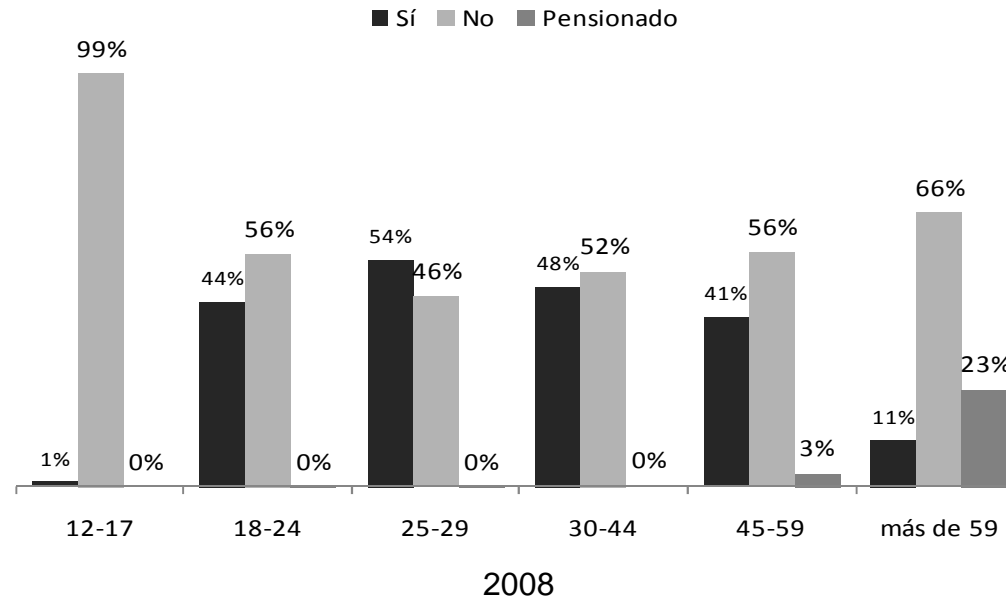
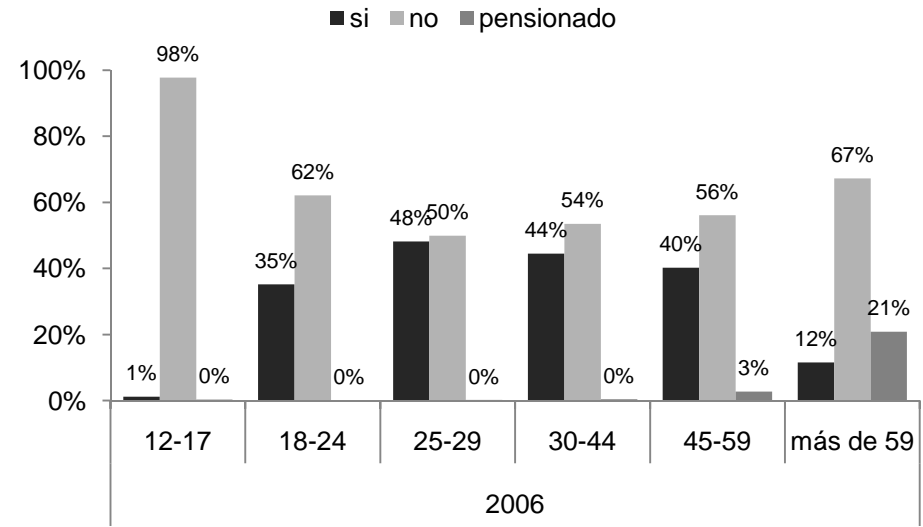
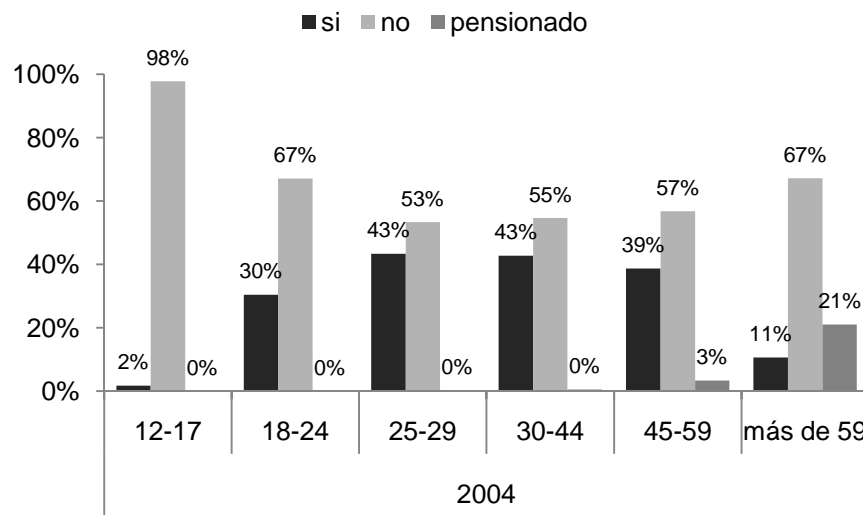
Fuente: ECH Dane.

A lo largo del tiempo gran parte de la población más pobre ha estado excluida del sistema...



Fuente: ECH Dane.

...así como la población más joven

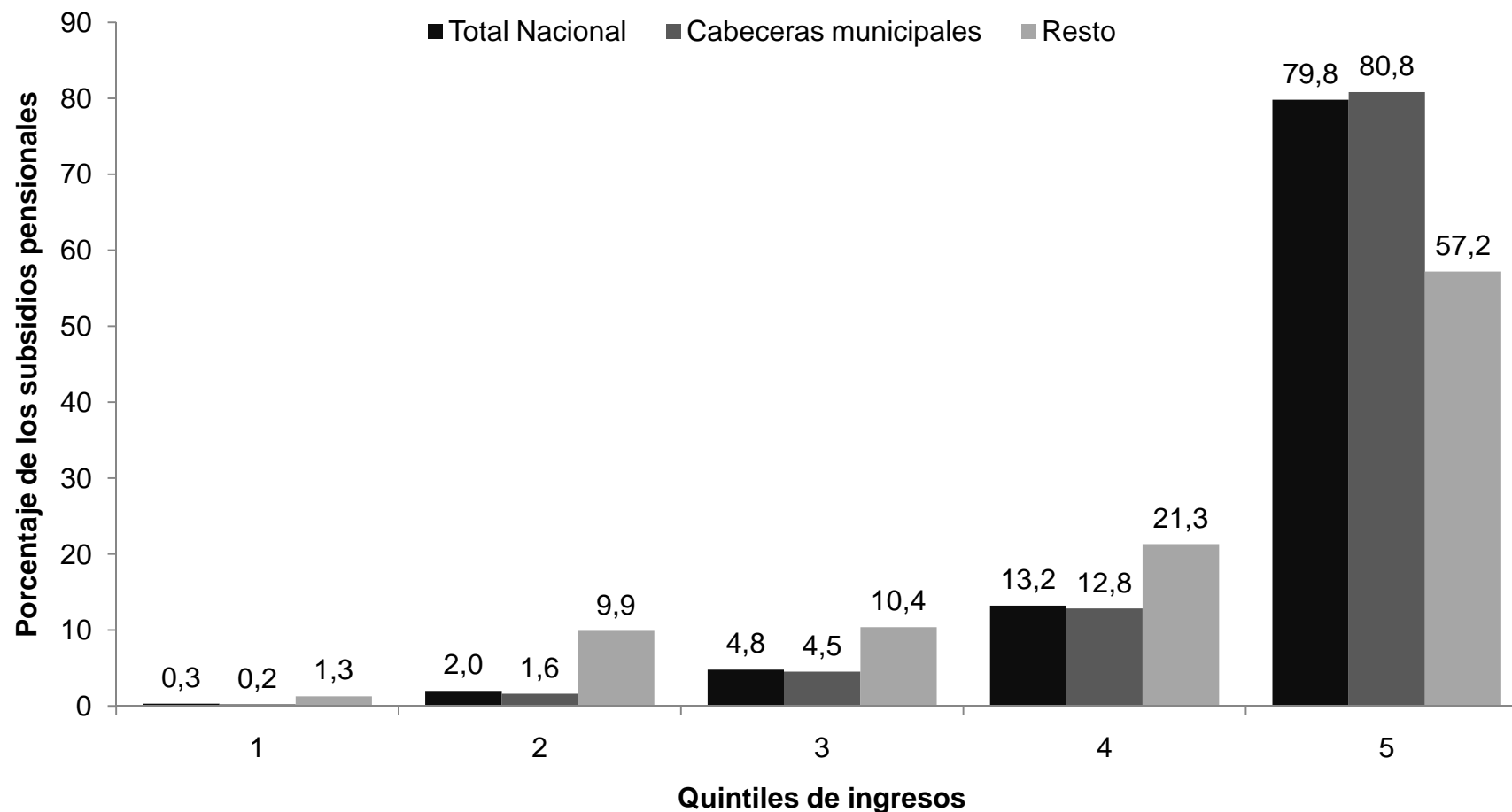


Fuente: ECH Dane.

Si esta situación no se soluciona...

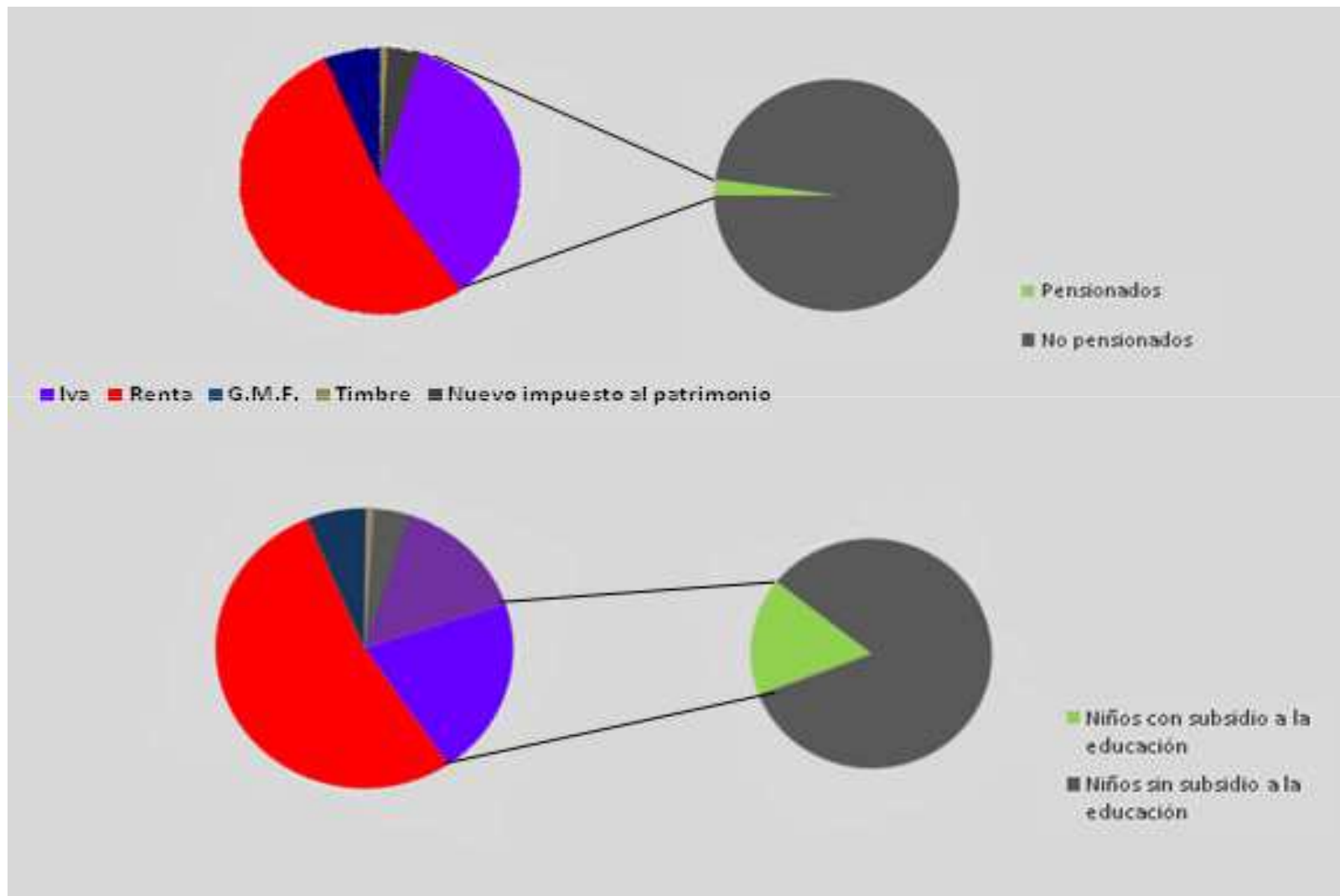
- Cuando la población llegue a la edad de jubilación, el sistema pensional va a presentar los mismos problemas que se observan en el mercado laboral:
 - Exclusión de la población más pobre
 - Bajos niveles de cobertura
- Lo anterior se traduce en una mayor carga financiera para el Estado.
- Este no es un problema ideológico sino de equidad:
 - Los pobres están excluidos del mercado laboral o son cuenta propia de mala calidad.
 - Cuando llegan a viejos no tienen pensión.

Esto es particularmente grave si se tiene en cuenta que los subsidios pensionales están pesimamente focalizados



Nota: datos al 2003.
Fuente: Lasso (2006).

Lo equivalente al recaudo del IVA, se destina a 1 millón de pensiones mientras que, en el sistema educativo, con la mitad de recursos se benefician casi 8 millones de niños pobres



Hay grandes diferencias en el monto de pensiones en el sector público (2008)

Entidad	Total Pensionados a cargo del GNC	Pensión Promedio (SML)
Cajanal	196.935	2,9
Caja de Retiro de la Policía Nacional	65.346	2,7
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	63.504	2,7
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	32.588	4,7
Ministerio de Defensa	27.926	2,1
Policía Nacional	20.457	3
Fondo de Pasivo de los Ferrocarriles	16.577	2,4
Foncolpuertos	15.908	6,8
Caja de Crédito Agrario	10.649	3,6
SENA	4.203	3,2
Universidad Nacional de Colombia	4.182	5,9
Ministerio de Agricultura	3.404	3
Incora	2.079	2,7
Fondo de Previsión del Congreso	1.755	20,7
Otras Entidades	6.747	3,6
ISS	590.233	1,67
Total	1.062.493	

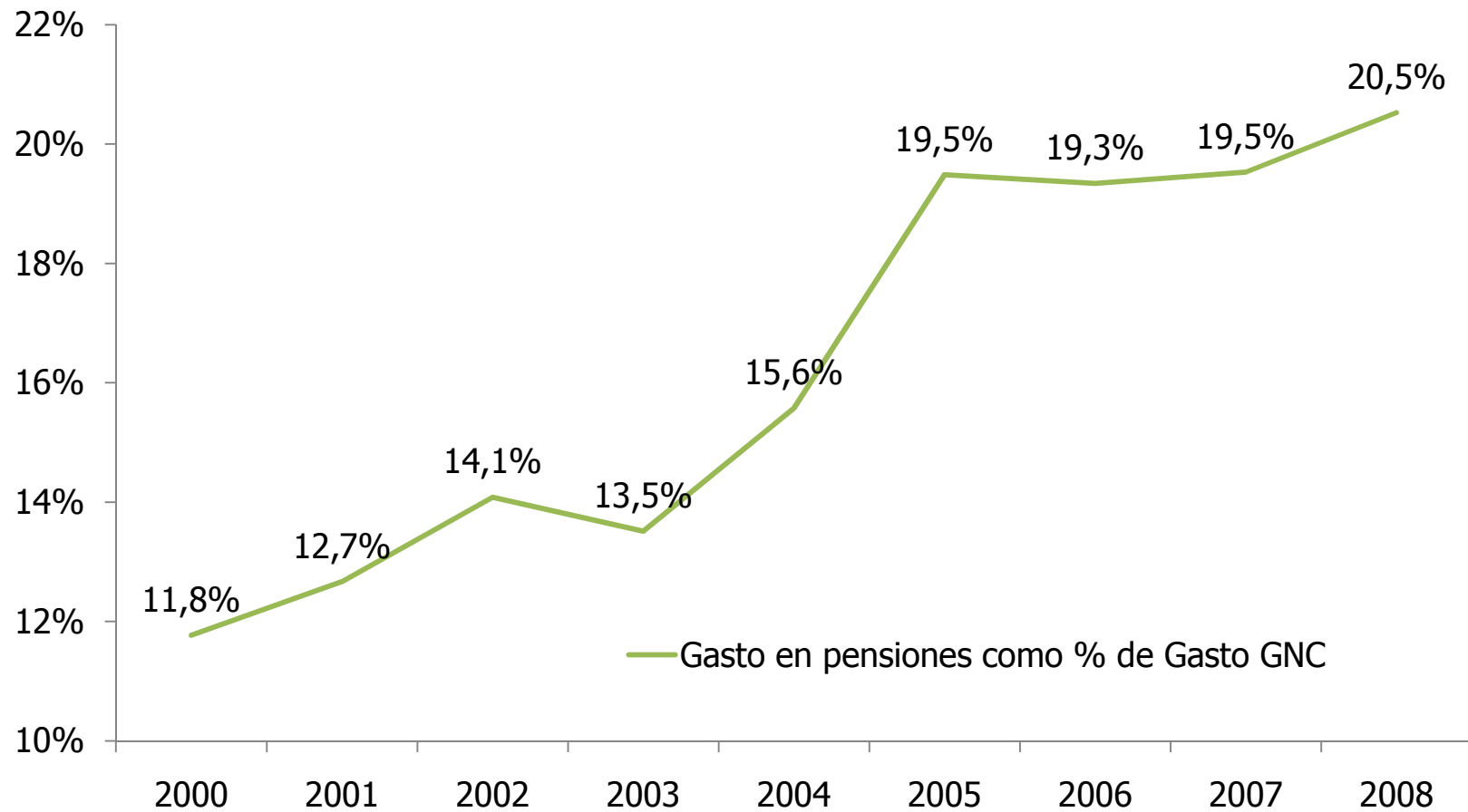
Fuente: DNP-DEE

Nota: el cuadro contiene el número de pensionados a cargo del Gobierno Nacional Central en 2008 y la pensión promedio

Contenido

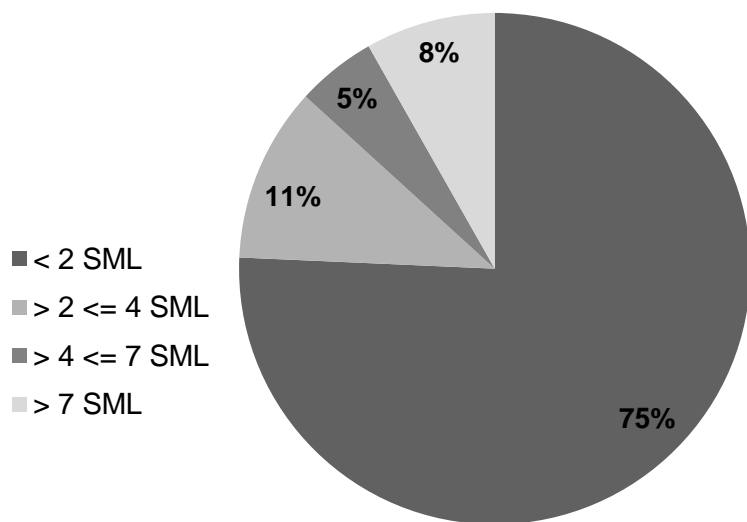
-
1. ¿Cuál es la naturaleza del problema de la Protección Social en Colombia?
 2. ¿Qué sucede con los incentivos?
 3. Impactos sobre el sistema pensional
 - 4. Problemas de sostenibilidad del sistema**
 5. Recomendaciones de política

Una quinta parte del gasto del GNC se destina al pago de pensiones

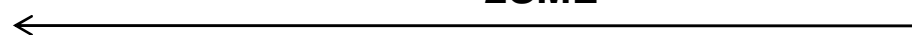


Fuente: Ministerio de Hacienda.

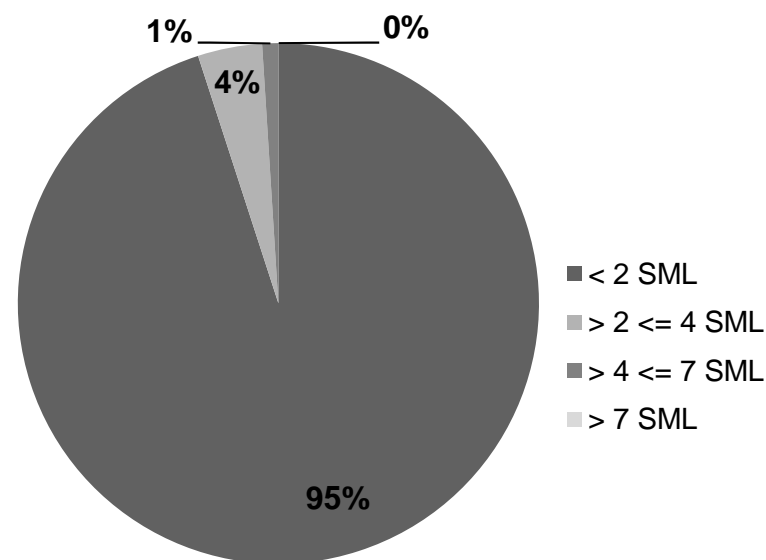
La gran mayoría de afiliados cotiza por debajo de 2 SML



En 2008 tres de cada cuatro afiliados al RAIS cotizaron por debajo de 2SML



En 2008 más del 95% de los afiliados al RPM cotizaron por debajo de 2SML



La mayoría de las pensiones para aquellos que cotizan hasta 3SML están subsidiadas en el RPM

	IBL (SML)	Tasa de reemplazo (% IBL)	Pensión mensual (SML)	Capital aportado (SML)	Capital requerido (SML)	% Subsidios PGN
1300 semanas (25 años cotizando)						
RPM - Hombre	1	100%	1	39	273	86%
	2	64,5%	1,29	78	352	78%
	3	64%	1,92	117	524	78%
RPM - Mujer	1	100%	1	39	390	90%
	2	64,5%	1,29	78	503	84%
	3	64%	1,92	117	748	84%
1850 semanas (35 años cotizando)						
RPM - Hombre	1	100%	1	55	273	80%
	2	80%	1,6	109	437	75%
	3	80%	2,4	163	655	75%
RPM - Mujer	1	100%	1	55	390	86%
	2	80%	1,6	109	624	83%
	3	80%	2,4	163	936	83%

En el RAIS, si una persona cotiza continuamente puede alcanzar una buena pensión

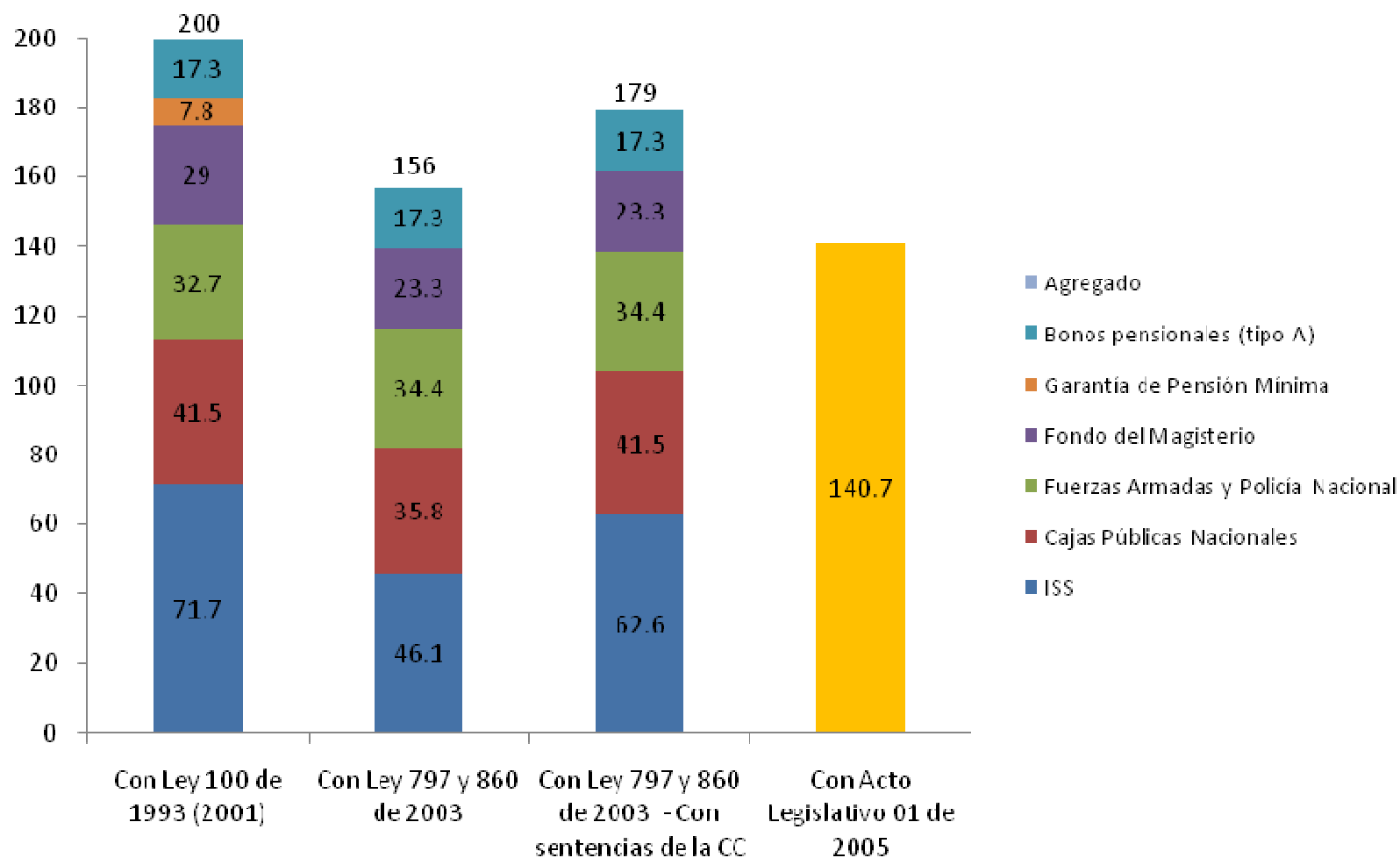
Tasas de Reemplazo - RAIS (25 años de cotización)					HOMBRE
	Tasa de interés				
IBC	4%	5%	6%	7%	8%
1	100%	100%	100%	100%	100%
2	50%	50%	52%	65%	80%
3	34%	42%	52%	65%	80%
4	34%	42%	52%	65%	80%

Tasas de Reemplazo - RAIS (25 años de cotización)					MUJER
	Tasa de interés				
SML	4%	5%	6%	7%	8%
1	100%	100%	100%	100%	100%
2	50%	50%	50%	62%	80%
3	33%	37%	48%	62%	80%
4	28%	37%	48%	62%	80%

Tasas de Reemplazo - RAIS (35 años de cotización)					HOMBRE
	Tasa de interés				
IBC	4%	5%	6%	7%	8%
1	100%	100%	100%	127%	165%
2	57%	75%	98%	127%	165%
3	57%	75%	98%	127%	165%
4	57%	75%	98%	127%	165%

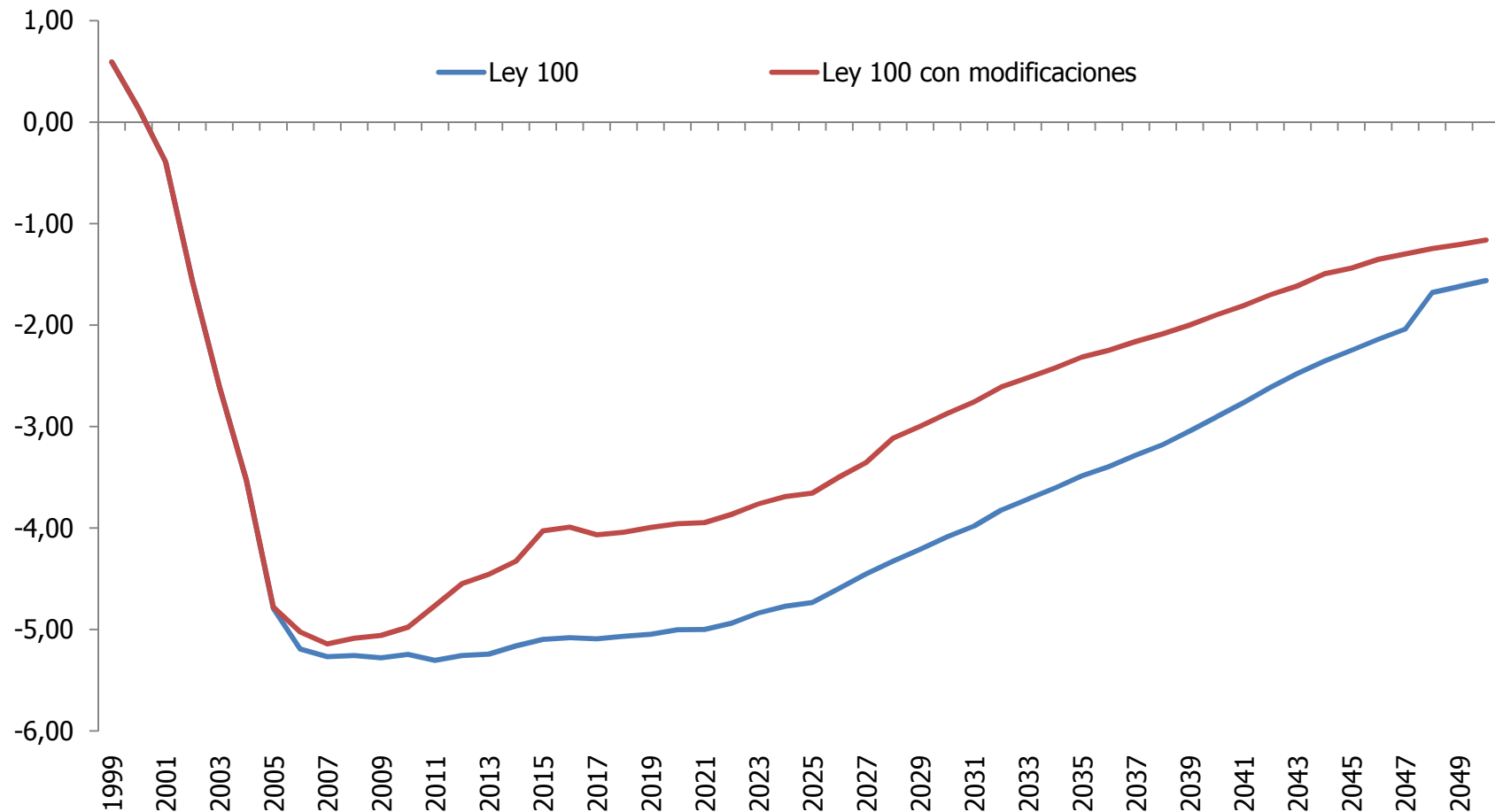
Tasas de Reemplazo - RAIS (35 años de cotización)					MUJER
	Tasa de interés				
SML	4%	5%	6%	7%	8%
1	100%	100%	100%	121%	164%
2	50%	66%	89%	121%	164%
3	48%	66%	89%	121%	164%
4	48%	66%	89%	121%	164%

La deuda del Sistema General de Pensiones es muy alta



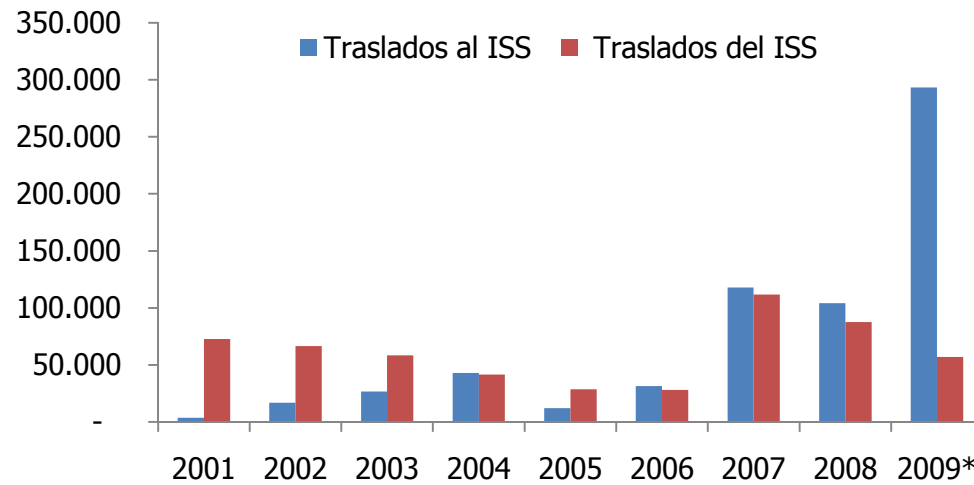
Fuente: Resultados del Modelo DNP Pensión, 2005. (CC: Corte Constitucional)

Las modificaciones al SGP redujeron el déficit operacional pero de manera insuficiente

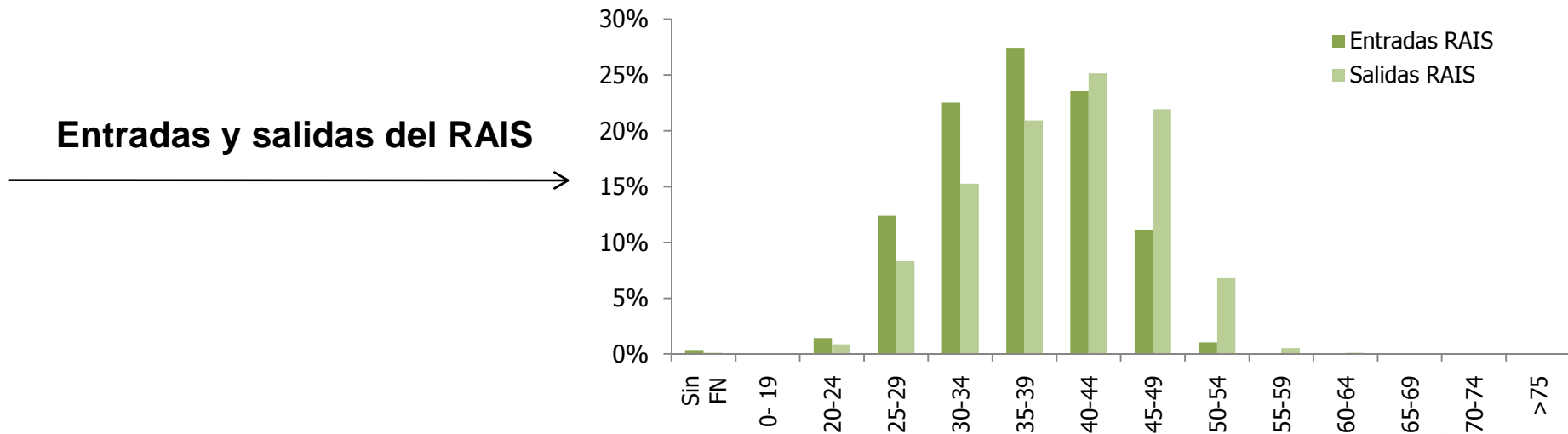


Fuente: Resultados del Modelo DNPensión, 2009

En los últimos años ha aumentado el traslado entre regímenes, especialmente al RPM cuándo se acerca de edad de jubilación



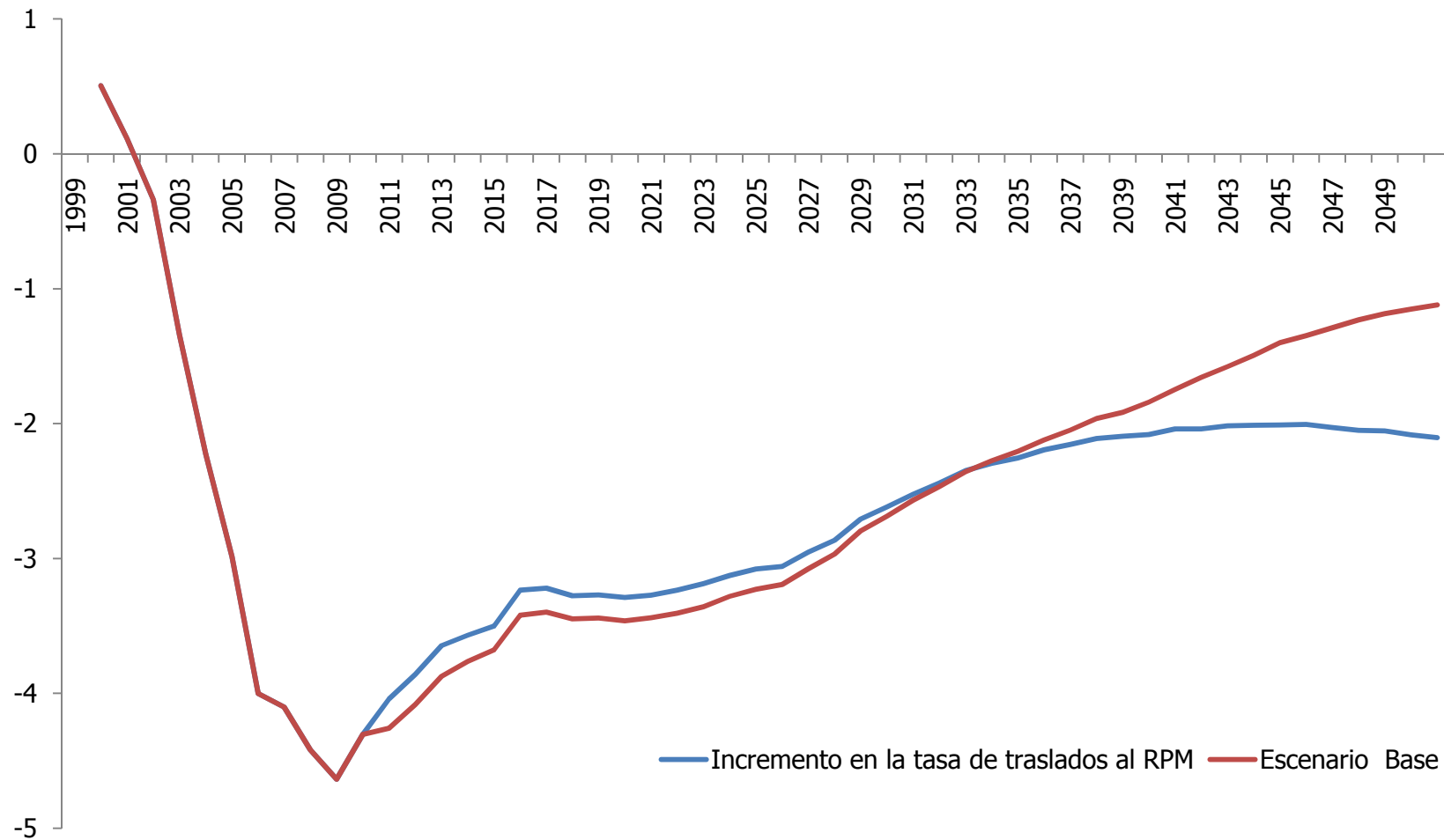
Traslados entre regímenes ←



Entradas y salidas del RAIS →

Fuente: Superintendencia Financiera y Asofondos.

Los traslados recientes al RPM provocaron un incremento de 5 puntos del PIB en la deuda pensional



Fuente: Resultados del Modelo DNPensión, 2009

Contenido

-
1. ¿Cuál es la naturaleza del problema de la Protección Social en Colombia?
 2. ¿Qué sucede con los incentivos?
 3. Impactos sobre el sistema pensional
 4. Problemas de sostenibilidad del sistema
 - 5. Recomendaciones de política**

I. Régimen de Prima Media: dejarlo marchitar o eliminarlo

RAZONES:

- i. El RPM es excesivamente costoso :
 - Las pensiones están subsidiadas en un alto porcentaje, más del 70%
 - La carga fiscal pasó de 2% del PIB a finales de 1990s a 5% del PIB actualmente
- ii. Es incompatible con el pilar solidario
 - El RPM requiere subsidios que le quitarían presupuesto al pilar solidario que busca ante todo, fortalecer la equidad que no existe en la actualidad

PROPUESTA:

- i. Prohibir la entrada de nuevos afiliados
- ii. Prohibir nuevos traslados
- iii. El ISS puede seguir existiendo como un fondo de pensiones de carácter público en el RAIS

II. Implementación de un sistema de tres Pilares

i. Pilar solidario

- Focalizado hacia la población más pobre y con una reducida probabilidad de obtener una pensión
- Financiado a través de impuestos generales
- No se requiere cumplir ningún requisito
- El beneficio es inferior al SMLV
- Las personas que sean elegibles para recibir la pensión mínima, no recibirían el subsidio
- Se debe definir un gradiente (40 a 60% de un SMLV) que dependa del número de semanas cotizadas a lo largo de la vida
- El costo estaría entre 3,8\$ billones y \$6,1 billones de pesos anuales (menos de la tercera parte de lo que hoy se destina en el RPM)
- Reemplazar programas existentes como Juan Luis Londoño de la Cuesta y Programa de protección Social al Adulto Mayor (PPSAM)

ii. Pilar de Ahorro Individual Obligatorio

- Todos los aportes se destinarán a la cuenta individual a excepción de los aportes para administración y para el fondo de garantía de pensión mínima
- 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.

iii. Pilar de Ahorro Individual Voluntario

- Igual al que existe actualmente

III. Reforma Laboral

Las modificaciones al sistema pensional deben ir acompañados de una Reforma Laboral que contenga los siguientes puntos:

I. Impuestos al trabajo o costos no salariales

II. Realizar una reforma profunda al esquema de indexación del salario mínimo

IV. Reforma profunda al esquema de pensión mínima vigente

RAZONES:

- i. La interacción entre un SMLV elevado y una garantía de pensión mínima atada a ese salario mínimo, está imponiendo enormes obstáculos para obtener una pensión
- ii. La contribución al FGPM, es un impuesto al trabajo y peor aún, es el más regresivo

PROPUESTA:

- i. La garantía de pensión mínima no debe estar atada al SMLV
- ii. Se debe cambiar el mecanismo de ajuste año tras año

Reflexión final

Si el RPM sigue funcionando como lo hace actualmente, el sistema pensional no es viable y seguirá siendo altamente inequitativo.

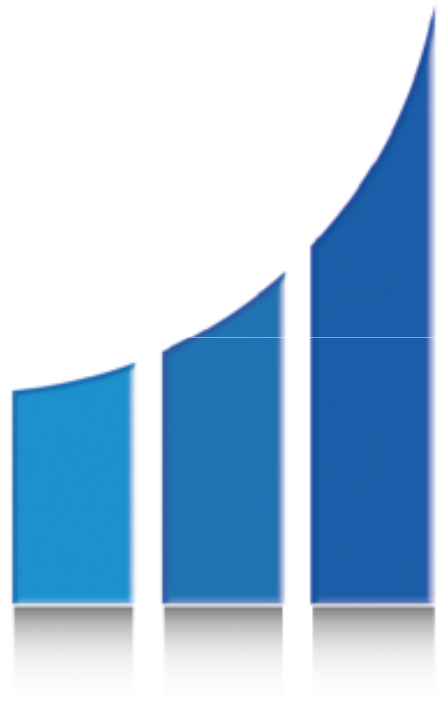
En un futuro, para intentar darle sanidad financiera al sistema, no quedarán más alternativas que:

- i. Ajustar los parámetros periódicamente: estos ajustes serán de alta magnitud para que el sistema logre ser viable.
 - Llegará un momento en que la magnitud del ajuste será prohibitivo (siguiente cuadro)
 - Igualar la edad de pensión de hombres y mujeres
- ii. Aumentar los impuestos para pagar el pasivo pensional creciente que genera el RPM
- iii. Incrementar los tributos a las pensiones altas y, posiblemente, gravar con una tasa modesta las bajas
- iv. Prohibir los traslados entre regímenes
- v. Terminar de ajustar lo relacionado con la mesada 14

¿A qué nivel habría que llevar los parámetros básicos del sistema para hacerlo sostenible?

HOMBRE	SML				
	1	2	3	10	20
Aumentar la tasa de cotización de 13% a:	35%	23%	22%	21%	19%
Aumentar la edad de 62 a:	76,2	72,3	72,3	71,6	70,3
Años efectivos de disfrute	5,8	9,7	9,7	10,4	11,7
Aumentar las semanas de 1.300 a:	2.253	1.781	1.776	1.720	1.638
Equivalente años de trabajo (100%):	43	34	34	33	32
Aumento Equivalente en %	73%	37%	37%	32%	26%

MUJER	SML				
	1	2	3	10	20
Aumentar la tasa de cotización de 13% a:	43%	28%	28%	26%	24%
Aumentar la edad de 57 a:	80,2	76,3	76,3	75,6	74,3
Años efectivos de disfrute	5,8	9,7	9,7	10,4	11,7
Aumentar las semanas de 1.300 a:	2.478	1.997	1.993	1.932	1.841
Equivalente años de trabajo (100%):	48	38	38	37	35
Aumento Equivalente en %	91%	54%	53%	49%	42%



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social