

LAS REFORMAS PENSIONALES DE 1993 Y 2002 EN COLOMBIA:
Aspectos Fiscales y Laborales

(Resumen)

Este ensayo analiza algunos aspectos fiscales y laborales de las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2002, enfatizando su impacto a nivel de gravámenes cuasi-fiscales, 'perdida de bienestar' (debido a la estructura de financiamiento pensional) y problemas de sostenibilidad de la deuda pensional. Argumentamos que las mayores cargas parafiscales han tenido efectos negativos en materia de empleo. Adicionalmente, observamos que los beneficios macroeconómicos en materia de mayor ahorro-inversión no se han podido concretar debido a que el 50% del portafolio de las AFPs continua destinándose al financiamiento del déficit público. En consecuencia, la agenda pensional amerita ser re-examinada tanto a nivel macroeconómico (sostenibilidad pensional) como a nivel microeconómico (su impacto laboral).

Por: Sergio Clavijo ^{*/}

Octubre 2003

Clasificación JEL: Fondos Pensionales (G23), Seguridad Social (H55), América Latina (O54).

^{*/} Miembro de la Junta Directiva del Banco de la República. Estas opiniones son estrictamente personales y pueden no ser compartidas por la Junta Directiva. El autor agradece la invitación de FASECOLDA a escribir estas reflexiones con ocasión de los primeros 10 años de la Reforma Pensional. También agradece la colaboración de Juan Pablo Zárate y Santiago Muñoz, funcionarios del Banco de la República, por su asistencia en temas financieros y actuariales.
E-Mail: sclavive@banrep.gov.co

I. Introducción

Se cumplen los primeros 10 años de la reforma pensional (Ley 100 de 1993) a través de la cual se instituyó un sistema dual público-privado en Colombia. Coincide dicho aniversario con la aprobación de una serie de reformas de segunda generación, tanto en el plano pensional (Ley 797 de 2002) como en el laboral (Ley 789 de 2002). Es sin lugar a dudas un momento ideal para intentar evaluar los progresos que se han alcanzado en estos frentes y los desafíos que aun se tienen por delante.

No pretendo adelantar aquí una evaluación detallada de los múltiples temas que encierran tales reformas. Me concentraré en algunos aspectos fiscales y laborales. Intentaré responder tres preguntas:

1. *¿Se ha alcanzado un buen balance entre los correctivos por el lado de los ingresos pensionales (incremento de las contribuciones) y la reducción de los gastos pensionales (menores beneficios), sin afectar la generación de empleo formal?* Argumentaré que este no ha sido el caso, ya que los excesivos incrementos en las contribuciones sobre la nómina han terminado por agravar el problema de desempleo estructural, generándose adicionalmente un creciente sub-empleo. Al mismo tiempo, las reducciones en los beneficios, aunque importantes, han resultado insuficientes al mantener largos periodos de transición, regímenes exceptuados y convenciones colectivas que terminan haciéndole trampa a dichas reformas. La prueba ácida de que los resultados esperados de estas reformas están lejos de concretarse es que se había proyectado que, tras una década de operación, la cobertura pensional efectiva (cotizantes activos) sería cercana al 45% de la Población Económicamente Activa y hoy continua estancada en el rango 20-25%.

2. *¿La disponibilidad del “nuevo” ahorro pensional en las AFPs ha redundado en un proceso de retro-alimentación que haya impulsado la inversión privada y el crecimiento de largo plazo de la economía colombiana?* Dado que cerca del 50% del portafolio de las AFPs continua

dedicado a fondear peligrosos déficits fiscales, creemos que dicho potencial aun no se ha manifestado en mayores tasas de inversión, mayor productividad o mayor crecimiento de largo plazo. No obstante, en la medida en que las reformas estructurales permitan reducir el tamaño de dicho déficit fiscal a niveles inferiores al 1%, al menos se contará con un mecanismo financiero de largo plazo que debería servir para aprovechar a nivel macroeconómico esta nueva cultura del ahorro-individual.

3. *¿Las reformas pensionales han permitido corregir faltantes pensionales tanto en el margen (para los nuevos afiliados) como para el promedio, asegurando la convergencia de la relación Deuda Pensional/PIB hacia un patrón estable en el mediano plazo?* Aunque la deuda pensional (a 30 años vista) se ha reducido de niveles del 210% del PIB a cerca del 180% gracias a este conjunto de reformas, su nivel continua siendo elevado. El gobierno deberá incrementar su pago anual de pensiones del actual 3% del PIB a cerca de 6% del PIB durante la próxima década (Echeverry, et.al., 2001). Esto implicará dedicar casi todos los recaudos del IVA interno a dicho propósito, lo cual pondrá grandes presiones sobre la estabilidad de la relación Deuda Pública/PIB, la cual hoy supera el 60% (Clavijo, 2002a).

Este no solo es el resultado de un legado pensional deficitario, sino que por cada nuevo afiliado al sistema de prima media del ISS se continúa generando un faltante equivalente al 30-35% del salario de cotización (para el caso típico en que solo se cotiza el 10%, durante 20 años). Con los actuales parámetros poblacionales y de crecimiento económico, para asegurar la viabilidad pensional sería necesario que la tasa de reemplazo típica no superará el rango 45-55%, en vez del actual 65-75%, y que la edad de pensión fuera de 63-65 años, en vez de los 57-60 años vigentes (Clavijo, 2002b). Ninguno de estos problemas se presenta en el régimen privado, pues, por definición, los beneficios son los resultantes del capital aportado mas sus rendimientos financieros, luego no hay lugar a déficits pensionales directos.

II. Las Empresas, los Costos Para-Fiscales y el Monto del “Impuesto Puro”

En el cuadro 1 presentamos un resumen de la evolución de las cargas parafiscales referidas a la seguridad social en pensiones y salud, para los casos de Chile y Colombia. Excluimos, por lo tanto, el 9% que cotizan las empresas en Colombia con destino al ICBF, el SENA y las Cajas de Compensación Familiar, al igual que el pago de las cesantías, equivalente al 8,3% de la nómina.

Cuadro 1: Evolución de las Contribuciones a la Seguridad Social: Colombia y Chile
(% sobre Salario Base de Cotización)

	CHILE		COLOMBIA		
	Pre-Reforma 1980	Post-Reforma 1990-95	Pre-Reforma 1990-92	Reforma Ley 100 / 93 1993-2002	Reforma Ley 797 / 02 2003-2005
Contribuciones en Salud & Pensiones (%)	<u>29,3</u>	<u>20,5</u>	<u>16,5</u>	<u>26,5</u>	<u>29,5</u>
Aportes de las Empresas (66-75%)*	19,3	0,0-3,0	10,9	17,4	19,4
Aportes de los Empleados (25-33%)*	10,0	17,5-20,5	5,6	9,1**	10,1***
“Impuesto Puro” en Contribuciones (%)	14,6	2,8	Nd.	9,7-17,4	12,7-18,9

* Rangos de Participación en Colombia

** Incluye el 1% de Contribución adicional en pensiones para salarios equivalentes al rango 4-20 Salarios mínimos.

*** Incluye otro 1% de Contribución adicional en pensiones para salarios equivalentes al rango 20-25 Salarios mínimos.

Fuente: Nuestros Cálculos con base en Castañeda (1992), Schmidt-Hebbel (1995), Clavijo (1998) y Min-Trabajo (2002).

Allí se observa que mientras en Chile la reforma de seguridad social de principios de los años ochenta permitió reducir las contribuciones para salud & pensiones del 29,3% al 20,5% de la nómina, en Colombia la Ley 100 de 1993 obró en sentido contrario al incrementarlas del 16,5% al 26,5% de la nómina. Mas aun, cabe resaltar que mientras en Chile los aportes en cabeza de las empresas se redujo del 19,3% a prácticamente cero (o 3% en el caso de algunos asalariados), en Colombia también se obró en la línea errada de incrementar los costos de producción empresarial al pasar de 10,9% al 17,4% dichas cargas sobre la nómina. Para ayudar a compensar el efecto de las mayores cargas que asumieron los trabajadores, en Chile se adelantaron ajustes al alza en los salarios por una sola vez, de forma similar como se hizo en Colombia al adoptar el esquema de salario integral aprobado por la Ley 50 de 1990.

Como resultado de la Ley 797 de 2002, las cotizaciones pensionales de carácter general se incrementaron en Colombia en otro 1%, llevándolas a 14,5%, y se tiene estipulado que, dependiendo de las condiciones del mercado laboral, podrían incrementarse hasta 15,5% a partir del año 2005. Esto implica que los aportes en seguridad social llegarían hasta el 19,4% de la nómina, representando un incremento de 9,4% respecto de lo que enfrentaban las empresas antes de iniciarse estas reformas en 1993, sin que el empresario se vea beneficiado directamente.

El "impuesto puro" puede entenderse como este *sobre-costos* en el que incurre la sociedad cuando se le obliga al sector privado a realizar contribuciones para adquirir algún bien o servicio. En la práctica, este corresponden a un impuesto indirecto, pero oculto. Partiendo del principio de que las contribuciones en salud deberían comprar beneficios directos para los trabajadores y sus familias y que las contribuciones en pensiones deberían constituir un ahorro destinado a alimentar sus cuentas individuales, la reforma de los años ochenta eliminó en Chile los costos parafiscales para las empresas (Castañeda, 1992 p.169). Por esta vía también se buscaba elevar la fidelidad de los cotizantes al sistema al relacionar estrechamente cotizaciones y beneficios. Se ha estimado que, al estrechar el cobro con los beneficios directos en cabeza del aportante, el llamado "impuestos puro" referente a las firmas se redujo del 14,6% al 2,8%, gracias a la casi eliminación de esos sobre-costos para las empresas (Schmidt-Hebbel, 1995 p.22).

Para el caso de Colombia es posible demostrar que existe un cuantioso "impuesto puro" que pagan las empresas a través de las contribuciones para-fiscales (Clavijo y Lozano, 2001; Clavijo, 2003), el cual hoy se acerca al 18,4%. Esto sin incluir aquí otras cargas parafiscales que generan un impuesto adicional del 17,3% sobre la nómina.

La existencia de elevadas contribuciones parafiscales en cabeza de la firma ya eran de por sí materia de preocupación a la hora de evaluar la competitividad internacional de las empresas colombianas. En la coyuntura actual cabe preguntarse: ¿Qué empresa colombiana podrá competir en un eventual ALCA con estos sobre-costos parafiscales cercanos al 36%? Esto no solo afecta a las empresas, sino que tiende a agravar los problemas de informalidad, que alcanzan el 33%, y de desempleo abierto, el cual

ha venido fluctuando entre el 13-15%. En otras palabras, no solo pululan las “agencias de empleo” y “las cooperativas laborales” como mecanismos para evadir y eludir los sobre-costos laborales de las empresas, sino que el desempleo estructural se ha ubicado casi cinco puntos por encima del que se tenía en la década de los años ochenta.

III. Financiamiento Pensional y Crecimiento de Largo Plazo

En los países en desarrollo el análisis de la problemática pensional, por lo general, se limita al cálculo del subsidio implícito en la pensión típica y al establecimiento del pasivo pensional respecto al PIB. Esto contrasta con el extenso análisis que se hace en los países desarrollados, donde se examinan dos facetas adicionales del problema: la primera tiene que ver con la pérdida social (*deathweight cost*) que generan los impuestos sobre la nómina y, la segunda, con el impacto que sobre el crecimiento real de la economía tiene la forma que toma el financiamiento del pasivo pensional.

Con relación a la pérdida social, se ha tratado de establecer, a través de la teoría del "impuesto puro", la sobre-carga tributaria que representan para los hogares y las empresas las contribuciones sobre la nómina. Por ejemplo, Feldstein (1996 p.5) estableció que en los Estados Unidos estas cargas parafiscales, que hoy bordean el 15%, terminaban por incrementar las pérdidas sociales en un 50% respecto de las pérdidas generadas por los impuestos de renta (una pérdida adicional equivalente al 1% del PIB).

Con relación al impacto sobre el crecimiento económico, se ha buscado establecer el “costo de oportunidad” que implica financiar la seguridad social pública a través de los esquemas de prima media (PAYGO), donde los cotizantes de hoy en realidad están pagando las pensiones de hoy. La alternativa ha sido la de generar cuentas individuales, manejadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), que permiten con sus ahorros financiar proyectos de inversión privada. La superioridad social de uno u otro esquema continúa siendo fuente de una gran polémica, pues *ex ante* ha sido imposible demostrar la superioridad neta de la rentabilidad de la inversión privada frente a la pública, ya que, en la práctica, ambas se complementan.

No obstante, existe la alternativa de evaluar la pérdida social a través de comparar los retornos que arrojan los sistemas de prima media respecto a los de cuentas individuales (AFPs). Feldstein (1996; 1997) ha señalado que en el caso de los EE.UU. dicha pérdida social puede ser del orden del 2,8% real por año, ya que el retorno de los activos empresariales (netos de impuestos) superan los del régimen público en esa suma.

Para el caso de Colombia una primera aproximación al problema nos indica que la pérdida social (teórica) sería similar a la que ocurre en los EE.UU., pudiendo alcanzar el 3,3% real por año. En el cuadro 2 detallamos nuestros cálculos, los cuales suponen que el rendimiento de las reservas pensionales del ISS mantienen su rentabilidad histórica del 4,5% real por año (Comisión de Gasto Público, 1997), mientras que el sector privado mantiene su rentabilidad bruta (antes de impuestos) en cerca del 12% real. Cálculos recientes adelantados por las multilaterales nos han permitido ratificar que la actual tasa de descuento intertemporal para proyectos del sector privado en Colombia no es muy diferente de la calculada por el propio Harberger (1969) hace mas de tres décadas.

Cuadro 2: Pérdida Social Proveniente de la Forma de Financiamiento de la Seguridad Social
(En porcentajes)

	Estados Unidos	Colombia
I. Retorno Real de los Activos bajo Sistema Prima Media (PAYGO)	2,6	4,5
II. Retorno Real de los Activos de las Empresas Privadas, Después de Impuestos (AFPs) = B - C	<u>5,4</u>	<u>7,8</u>
A. Tasa de Impuestos	42,0*	35,0
B. Retorno Real Antes de Impuestos	9,3	12,0
C. = Ax B Monto del Impuesto	3,9	4,2
III = II - I Pérdida Social	2,8	3,3

* Incluye Impuestos Federales y Estatales sobre las Empresas.

Fuente: Nuestros cálculos con base en Feldstein (1996; 1997) y Harberger (1978).

Vale la pena destacar que esta sería la pérdida social *teórica* en el caso de Colombia, pues en la práctica sabemos que cerca del 50% del portafolio de las AFPs ha estado destinado a financiar los abultados déficit fiscales observados desde mediados de los años noventa, donde los faltantes pensionales bordean el 3% del PIB por año. Mas aun, las estadísticas nos indican que el total de

activos de las AFPs representan cerca del 8% del PIB, de los cuales 2% del PIB están en deuda pública interna y 2% del PIB en deuda pública externa.

Esta gran asignación del portafolio de las AFPs hacia títulos de deuda pública solo puede tener una justificación económica de carácter temporal, debida a la fase de transición en la cual se ha observado una caída en las afiliaciones al ISS. En la medida en que los costos fiscales de esta transición se puedan ir absorbiendo por otras vías (mayor tributación general o reasignaciones por el lado del gasto), la participación de los TES en el portafolio de las AFPs debería ir disminuyendo, para darle cabida a proyectos de inversión privada de mayor productividad.

Así, bajo las políticas actuales no tiene mayor relevancia macroeconómica diferenciar drásticamente el rendimiento del portafolio de las AFPs respecto del obtenido por los activos del sistema de prima media del ISS, pues ambos portafolios han estado nutriendo de manera significativa las necesidades del sector público. La mala noticia es que estos portafolios han estado dedicados a fondar una proporción creciente de gasto público operativo, en detrimento de los proyectos de inversión (Ayala, 2002). Además, no debemos olvidar la tortuosa renegociación de la deuda pública Argentina, que a la fecha ha puesto una tasa de descuento entre 75-80%, a precios de mercado, para cerca del 65% del portafolio de las llamadas AFJP (nuestras AFPs), que se encontraba en bonos gubernamentales (JP Morgan, 2001).

En síntesis, vemos que cerca del 50% del portafolio de las AFPs no se ha destinado a financiar grandes proyectos de inversión del sector privado como se esperaba, sino que se ha plegado a las necesidades del sector público y, como vimos, el propio sector público ha reducido su inversión productiva. A este respecto, cabe recordar que la inversión pública total ha caído de un 9,1% del PIB a mediados de los años noventa a solo 7% del PIB en años recientes, donde probablemente el retorno de estos proyectos también ha venido decayendo.

Como siempre ocurre en este tipo de evaluaciones, también queda por averiguar si la tasa de rentabilidad implícita en el gasto social en salud y educación ha podido incrementarse desde la

aplicación de los subsidios por el lado de la demanda, tal como se concibió en las Leyes 100 de 1993 y 60 de 1993. Evaluaciones preliminares indican que este no ha sido el caso, sencillamente porque han prevalecido las asignaciones de recursos por el lado de la oferta. Solo recientemente se han adoptado criterios mas claros de asignación por el lado de la demanda (“capitación”) en la Ley 715 de 2001, para el caso de educación, y falta implementar mas a fondo lo mandado por la Ley 100 de 1993 en materia de salud, donde prevalecen las cajas y los hospitales públicos operando, en su mayoría, con criterios de oferta.

IV. Sostenibilidad Pensional y Déficit Fiscal

¿Cómo es posible financiar pagos del 65% del salario real, durante 20 años, con cotizaciones de solo el 10% del salario real, también durante 20 años (W/P)? La única forma en que esto podría ocurrir es que A fuera mucho mayor que B en la siguiente expresión, la cual resume el equilibrio actuarial del trabajador típico colombiano: $0.10*(W/P)*A = 0.65*(W/P)*B.$

Es posible demostrar que $A = \{[(1+r)^{20}-1]/r\}$, mientras que $B = \{[1 - 1/(1+r)^{20}]/r\}$, luego esa igualdad solo se cumple para un determinado valor de "r", que hace que efectivamente $A > B$ (Clavijo, 2002b). Dicho de forma mas simple, se requiere que exista una tasa real de rentabilidad de las reservas pensionales que equilibre la relación entre los beneficios que se prometen (en este caso el 65% del sueldo base de cotización) y las contribuciones que se exigen (tan solo el 10% del sueldo base de cotización).

En este ejemplo la tasa de interés real que equilibra los flujos pensionales es $r = 9.8\%$ efectivo anual. Claramente las reservas pensionales del ISS no están en capacidad de obtener esas rentabilidades reales tan elevadas, pues el que tiene que reconocer esas tasas es el gobierno central y a ese ritmo su servicio de deuda explotaría rápidamente. ¿Qué tasa de interés real puede reconocer el gobierno en las reservas pensionales del ISS? Una tasa que no supere el ritmo al cual crecen los recaudos tributarios, o sea del orden del 4.5% real por año como máximo, pues de lo contrario no habría con que pagar dichos

rendimientos financieros. Si el requerido para el equilibrio actuarial es un $r = 9.8\%$ y los fundamentos macroeconómicos nos indican que el máximo es un $r = 4.5\%$, pues resulta que el sistema de prima media del ISS está prometiendo un subsidio del $118\% (= 0.098/0.045 - 1)$ cuando otorga una tasa de reemplazo del 65% , que era la que asignaba la Ley 100 de 1993, y solo se había cotizado el 10% del sueldo.

El cuadro 3 presenta la sensibilidad del desbalance pensional ante cambios en diferentes parámetros. La idea es encontrar la tasa de interés real "r" que permitiría equilibrar el sistema de prima media que se encuentra vigente en Colombia. En la parte superior de dicho cuadro ilustramos la sensibilidad del sistema pensional ante diferentes tasas de reemplazo. Dicha tasa de reemplazo es la que relaciona la pensión con el salario sobre el cual se ha venido cotizando. Allí se observa, por ejemplo, que si se cotiza tan solo el 10% del salario base durante 20 años y la tasa de reemplazo es del 65% , se requeriría que el fondo pensional del ISS obtuviera una rentabilidad real del 9.8% anual para que el sistema pudiera pagar esa pensión por 20 años.

La rentabilidad real esperada difícilmente superará el 4.5% anual, luego es claro que con estos parámetros el Estado termina otorgándole a una minoría un subsidio del 117.9% al conceder esa pensión del 65% , con cotizaciones de solo el 10% del sueldo. En el cuadro 4 presentamos estos mismos resultados en términos del monto del subsidio implícito, medido contra el valor de largo plazo que en realidad cabría esperar para las reservas pensionales del ISS, equivalente al $r = 4.5\%$ anual efectivo. Nótese que a tasas de reemplazo superiores corresponden subsidios mayores (por ejemplo, hasta de 136% para pensiones del 75%) y, por lo tanto, desbalances fiscales mas graves. A los niveles de cotización vigentes del 10% , se tiene que cada 10 puntos porcentuales de reducción en la tasa de reemplazo corrigen el subsidio en cerca de 20 puntos porcentuales.

Cuadro 3

Tasa de Interés Real Requerida para Equilibrar el Sistema de Prima Media

(En Porcentaje Anual)

Tasa de Contribución %	Supuestos: Contribución y Disfrute durante 20 Años con Pensión de...			
	Tasa de reemplazo (%) (= Pensión / Salario)			
	45	55	65	75
10	7.8	8.9	9.8	10.6
12	6.8	7.9	8.8	9.6
14	6.0	7.1	8.0	8.7
16	5.3	6.4	7.3	8.0
Tasa de Contribución %	Supuestos: Tasa reemplazo del 65% durante 20 años; Contribución durante ...			
	Años de Cotización (%)			
	20	25	30	35
10	9.8	7.4	5.8	4.6
12	8.8	6.6	5.1	4.0
14	8.0	5.9	4.5	3.5
16	7.3	5.3	3.9	3.0
Tasa de Contribución %	Supuestos: Contribución durante 20 Años con Tasa reemplazo del 65% durante ...			
	Años de Disfrute Pensional (%)			
	10	15	20	25
10	7.7	9.1	9.8	10.2
12	6.5	8.1	8.8	9.2
14	5.5	7.2	8.0	8.4
16	4.7	6.4	7.3	7.7

Fuente: Nuestros cálculos.

Cuadro 4

Subsidio Implícito en las Pensiones del Sistema de Prima Media

(En Porcentaje Anual)

Tasa de Contribución %	Supuestos: Contribución y Disfrute durante 20 Años con Pensión de... Tasa de reemplazo (%) (= Pensión / Salario)			
	45	55	65	75
10	73.7	97.6	117.9	135.9
12	51.7	75.9	95.6	113.2
14	33.6	57.1	77.5	94.3
16	17.8	41.5	61.4	78.6
Tasa de Contribución %	Supuestos: Tasa reemplazo del 65% durante 20 años; Contribución durante ... Años de Cotización (%)			
	20	25	30	35
10	117.9	64.0	28.2	2.7
12	95.6	45.6	12.3	-11.3
14	77.5	30.5	-0.7	-22.9
16	61.4	17.1	-12.4	-33.3
Tasa de Contribución %	Supuestos: Contribución durante 20 Años con Tasa reemplazo del 65% durante ... Años de Disfrute Pensional (%)			
	10	15	20	25
10	70.8	103.0	117.9	125.6
12	44.6	79.2	95.6	104.3
14	23.0	59.8	77.5	87.0
16	3.6	42.4	61.4	71.8

Fuente: Nuestros cálculos.

La Ley 797 de 2002 redujo de forma importante dichos subsidios, al reducir las tasas de reemplazo, pero no logro elevar las edades de pensión. Nótese que, si el tiempo de cotización es igual al de disfrute (20 años), bajo ninguna circunstancia el sistema lograría equilibrarse totalmente, pues aun si se reduce la pensión del 65% al 45% y se eleva la cotización del 10% al 16%, se tendría que la tasa real de equilibrio requerida sería de 5.3% anual (ver cuadro 3). En este caso se estaría reduciendo el subsidio del 117.9% a tan solo el 17.9%, pero no se estaría eliminando totalmente (ver cuadro 4).

Cabe aclarar que nuestro ejercicio de sensibilidad constituye tan solo una aproximación benévola al problema real que enfrenta el ISS, dado que, según lo aprobado en la Ley 797 de 2002, los beneficios se calculan sobre el promedio del salario real de los últimos 15 años y no sobre todo el historial salarial sobre el cual se realizaron las cotizaciones (tal como lo hemos hecho en este ejercicio). Mas aun, el caso de los llamados regímenes especiales es mas perverso aun, pues con frecuencia la tasa de reemplazo se computa sobre el sueldo de los dos últimos años. De allí la importancia de la iniciativa del referendo sometido a consideración popular para Octubre 25 de 2003 (Uribe, 2003), a través del cual se busca limitar el monto de la pensión a máximo 25 salarios mínimos, se acorta el periodo de transición del 2014 al 2007 y se acaba la pre-eminencia de las convenciones colectivas sobre la ley general de pensiones (salvo para los regimenes especiales).

V. Conclusiones

El análisis de las cargas parafiscales muestra que la Ley 100 de 1993 incrementó en 7,4% los costo laborales para las firmas y que la Ley 797 de 2002 lo incrementó en otro 2%, llevando el costo de la seguridad social en cabeza de la firma a un total de 19,4% para el año 2005. Esto ha agravado el problema de los “impuestos puros” sobre la empresas y va en contravía de la mayor productividad que requiere para adelantar el ALCA. No debe sorprendernos que la informalidad laboral se haya incrementado al 30%, que la tasa de desempleo abierto se mantenga en 13-15% y que pululen las “agencias y cooperativas laborales” que buscan evadir o eludir tan elevados sobre-costos operativos.

Chile implementó sus programas de subsidios por el lado de la demanda, evitando utilizar los sistemas de ahorro pensional o el sistema de salud como “instrumentos tributarios”. Colombia, por contraste, adoptó reformas parciales que no han permitido implantar bien el sistema de subsidios por el lado de la demanda y, además, escogió un sistema complejo de “impuestos escondidos” en la seguridad social. Esto se agravó con la Ley 797 de 2002. Tras una década de operación, las afiliaciones activas al sistema pensional Colombiano tan solo representan el 20% de la PEA, en vez del 43% que se había proyectado en su momento (Schmidt-Hebbel, 1995; Ayala y Helmsdorff, 1996). En este sentido las reformas adoptadas no han sido exitosas desde el punto de vista social de otorgar mayor cobertura pensional. El gobierno y el congreso deberían estudiar líneas de acción cuasi-neutras en materia de “impuestos puros” sobre las empresas.

Para instalar un sistema pensional transparente y equitativo en Colombia, se requiere que el cómputo de la tasa de reemplazo se haga sobre todo el historial salarial de los trabajadores (en términos reales, para evitar el efecto distorsionante de la inflación). La Ley 797 de 2002 amplió el cómputo de 10 a 15 años, un movimiento en la línea correcta, pero claramente insuficiente. Una segunda lección relativa a la sensibilidad a la tasa de reemplazo es que con los actuales parámetros de bajos años de cotización (20 años) y pensiones relativamente generosas (en el rango 55% a 80% según Ley 797 de 2002), el sistema difícilmente logrará equilibrarse.

Como vimos, aun elevando las cotizaciones al 16%, exclusivamente para el fondo pensional, se requeriría reducir la pensión al 45% del salario promedio de cotización (computado sobre todo el historial contributivo). Solo una medida drástica como esta lograría reducir el subsidio a niveles razonables inferiores al 20%. Ahora bien, esta medida no soluciona otro problema de fondo, que es el de la garantía Estatal de pensión mínima equivalente a un salario mínimo. Recordemos que esta garantía es elevada aun en el contexto latinoamericano.

Referencias

- Ayala, U. y L. Helmsdorff (1996) “Papel y Viabilidad del Régimen Pensional de Prima Media” en Crisis Política, Sector Financiero y Manejo Fiscal (ASOBANCARIA, Mayo).
- Ayala, U. (2002) “Observaciones sobre la Propuesta Gubernamental de Reforma Pensional” Coyuntura Social (Fedesarrollo, Abril).
- Castañeda, T. (1992) Combating Poverty : Innovative Social Reforms in Chile During the 1980s (International Center for Economic Growth, ICS Press, San Francisco).
- Clavijo, S. (1998) Política Fiscal y Estado en Colombia (UNIANDES-Banco de la República).
- Clavijo, S. (2002a) “Deuda Publica Cierta y Contingente: El Caso de Colombia” Revista del Banco de la Republica (Mayo).
- Clavijo, S. (2002b) Sostenibilidad Pensional y Gasto Social (Libros de Cambio, AlfaOmega, Agosto).
- Clavijo, S. (2003) “Monto del Impuesto Puro en la Seguridad Social Colombiana” Revista del Banco de la Republica (Enero).
- Clavijo, S. y L.I. Lozano (2001) “Generación de Empleo y Parafiscalidad: Soluciones Estructurales en Tiempos de Crisis” Revista del Banco de la República (Octubre).
- Comisión de Racionalización del Gasto y la Finanzas Públicas (1997) Informe Final (Tercer Tomo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público).
- Echeverry, J.C., A. Escobar, C. Merchan, G. Piraquive, M. Santa María (2001) “Elementos para el Debate sobre una Nueva Reforma Pensional en Colombia” Revista de Planeacion y Desarrollo (Octubre-Diciembre).
- Feldstein, M. (1996) “The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform” in American Economic Review (Vol.86, No.2, May).
- Feldstein, M. (1997) “Supporting Retirees I: The Case for Privatization” in Foreing Affairs (July/August).
- Harberger, A.C. (1969) "La Tasa de Rendimiento del Capital en Colombia" Revista de Planeacion y Desarrollo (Octubre).
- JPMorgan (2001) “Pension Reforms Altering Market Dynamics for Emerging Debt” Emerging Markets Strategy (December 21st, New York).
- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (2002) Reformas a la Seguridad Social y al Mercado Laboral (Septiembre).
- Schmidt-Hebbel, K. (1995) La Reforma Pensional Colombiana: Efectos Fiscales y Macroeconómicos (ASOFONDOS, Septiembre).
- Uribe, A. (2003) Mensaje Presidencial sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nacion 2004 (Septiembre).