



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

FEDESARROLLO

ALTERNATIVAS PARA LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN ECONÓMICA PARA LA VEJEZ EN COLOMBIA

Leonardo Villar, Alejandro Becerra y David Forero
23 de marzo del 2017

Estructura

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

CAPÍTULO 2: LOS COSTOS SOCIALES DEL STATUS QUO

CAPÍTULO 3: COSTOS DE UN BENEFICIO UNIVERSAL

CAPÍTULO 4: COSTOS DE INTEGRACIÓN DE PILARES CONTRIBUTIVOS Y NO CONTRIBUTIVOS

CAPÍTULO 5: FINANCIAMIENTO DE LAS ALTERNATIVAS

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

Motivación:

Enfoque general bien recogido en el Prefacio de Luis Alberto Moreno:

“El debate no es sobre si los sistemas de pensiones deben ser de capitalización o de reparto, sino sobre el hecho de que en la actualidad menos de la mitad de la población de América Latina aporta a algún sistema previsional”

(pág. xix. Cavallo y Serebrisky, 2016)

Motivación:

- El sistema pensional colombiano ha presentado problemas estructurales:
 - Alto costo económico y social → 3,8% del PIB (25% del recaudo total GNC)
 - Baja cobertura (24% de la población adulta mayor) y se reducirá en largo plazo (se estima 17% en 2050)
- Para enfrentar los problemas de baja cobertura pensional, el gobierno colombiano introdujo un programa no contributivo: Colombia Mayor
- A pesar del éxito relativo de CM, la falta de integración y de complementariedad puede generar sobrecostos e incentivos perversos

Motivación:

- En este estudio se analiza cómo se puede aumentar la cobertura del sistema de apoyo económico para la vejez evitando generar incentivos para la informalidad
 - Usando las herramientas ya existentes: **Colombia Mayor** y **BEPS**
 - Buscando su integración y complementariedad con el pilar contributivo
 - Sin entrar en el análisis del funcionamiento del pilar contributivo

Estructura

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

CAPÍTULO 2: LOS COSTOS SOCIALES DEL STATUS QUO

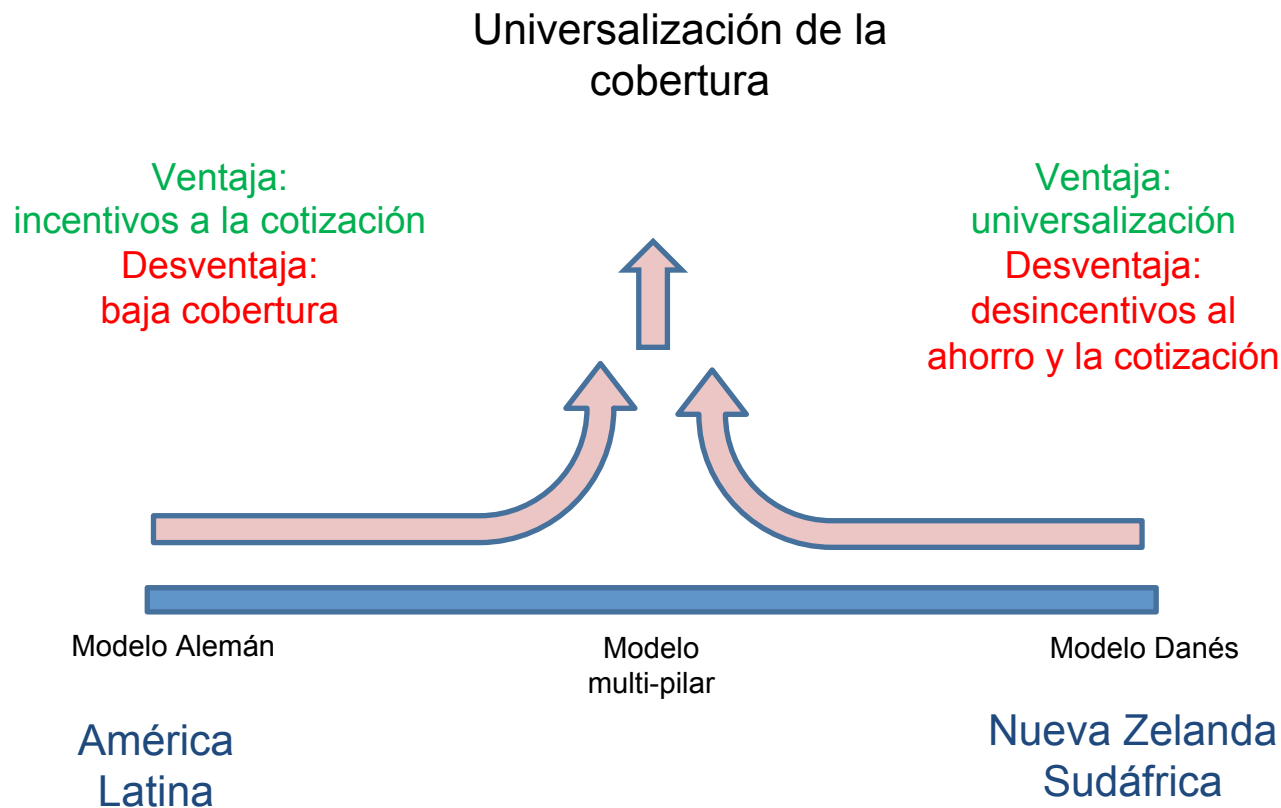
CAPÍTULO 3: COSTOS DE UN BENEFICIO UNIVERSAL

CAPÍTULO 4: COSTOS DE INTEGRACIÓN DE PILARES CONTRIBUTIVOS Y NO CONTRIBUTIVOS

CAPÍTULO 5: FINANCIAMIENTO DE LAS ALTERNATIVAS

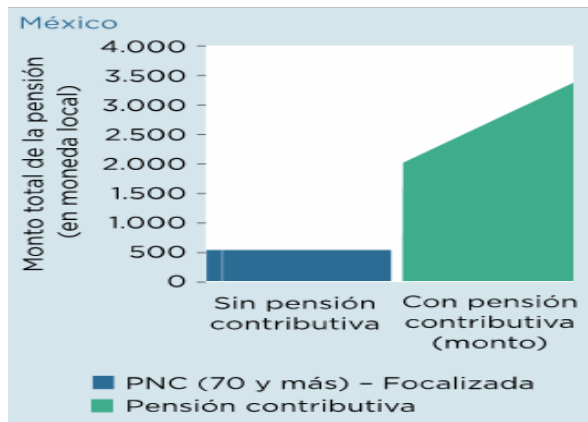
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

Hoy en día los sistemas pensionales más desarrollados están diseñados como esquemas multipilares, aunque en su desarrollo histórico se pueden clasificar en dos grandes tipos

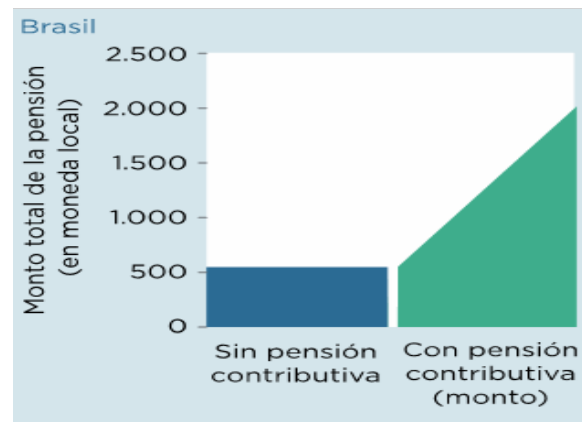


Para los países que se basaron en el modelo alemán el desafío es la integración de los diferentes pilares

Fuerte impuesto a cotizar
(México y Colombia)

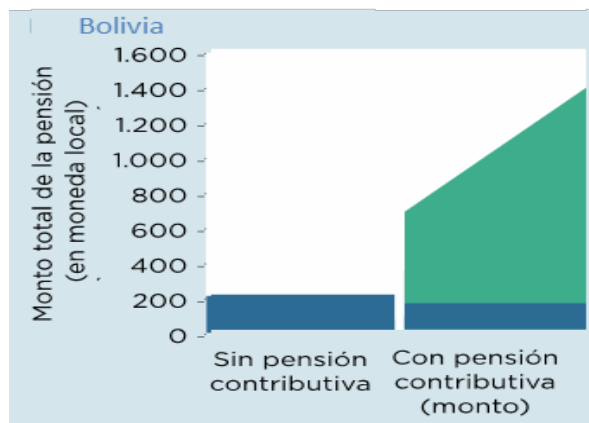


Costo excesivo + desincentivo al ahorro
(Brasil)



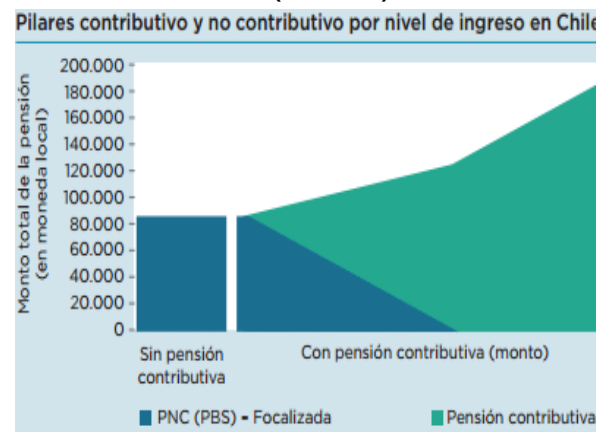
Sin
mecanismos de
integración

Integración incompleta
(Bolivia)



Con
mecanismos de
integración

Integración de pilares
(Chile)



Fuente: Bosch et al. (2013).

Estructura

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

CAPÍTULO 2: LOS COSTOS SOCIALES DEL STATUS QUO

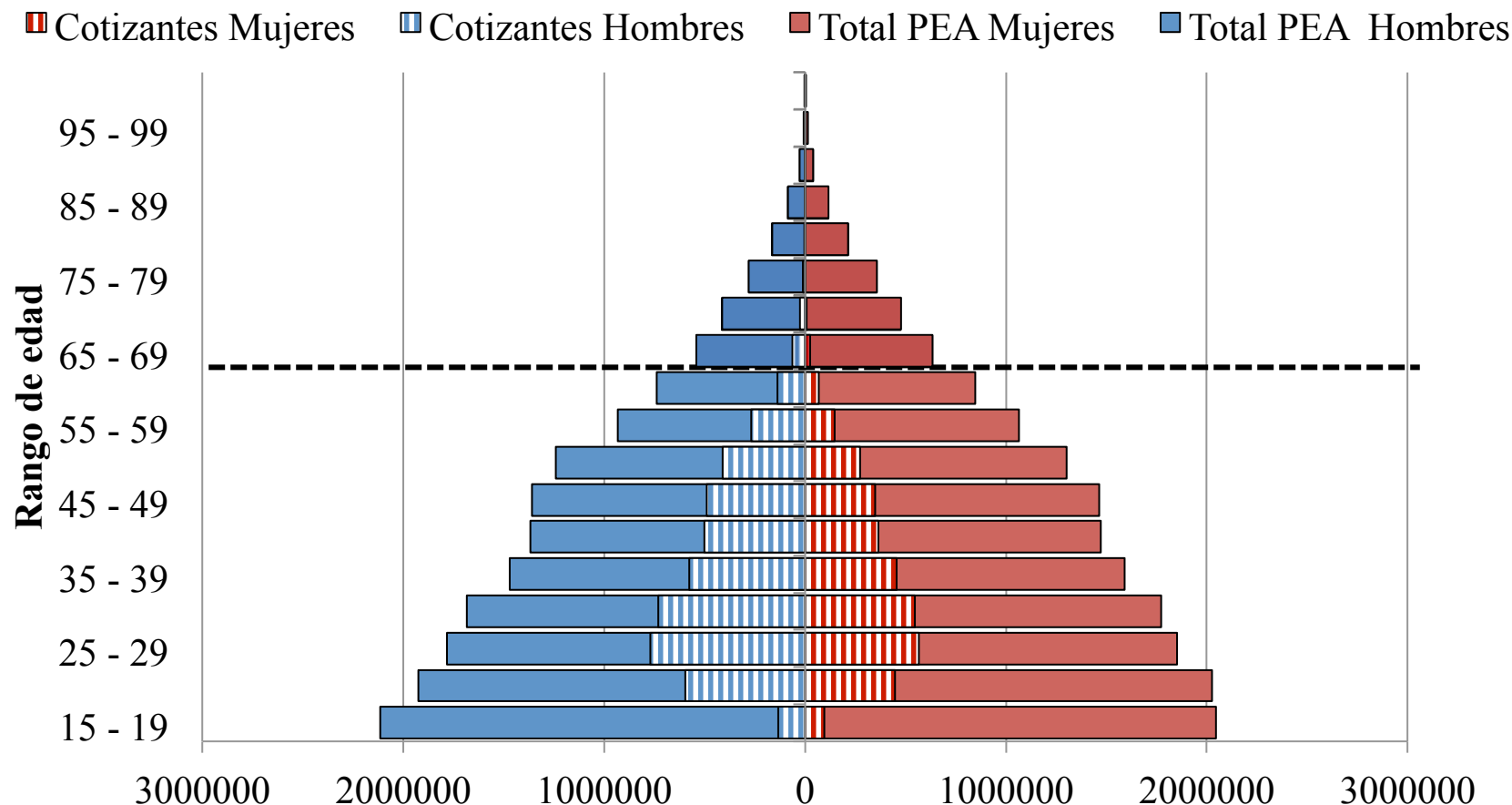
CAPÍTULO 3: COSTOS DE UN BENEFICIO UNIVERSAL

CAPÍTULO 4: COSTOS DE INTEGRACIÓN DE PILARES CONTRIBUTIVOS Y NO CONTRIBUTIVOS

CAPÍTULO 5: FINANCIAMIENTO DE LAS ALTERNATIVAS

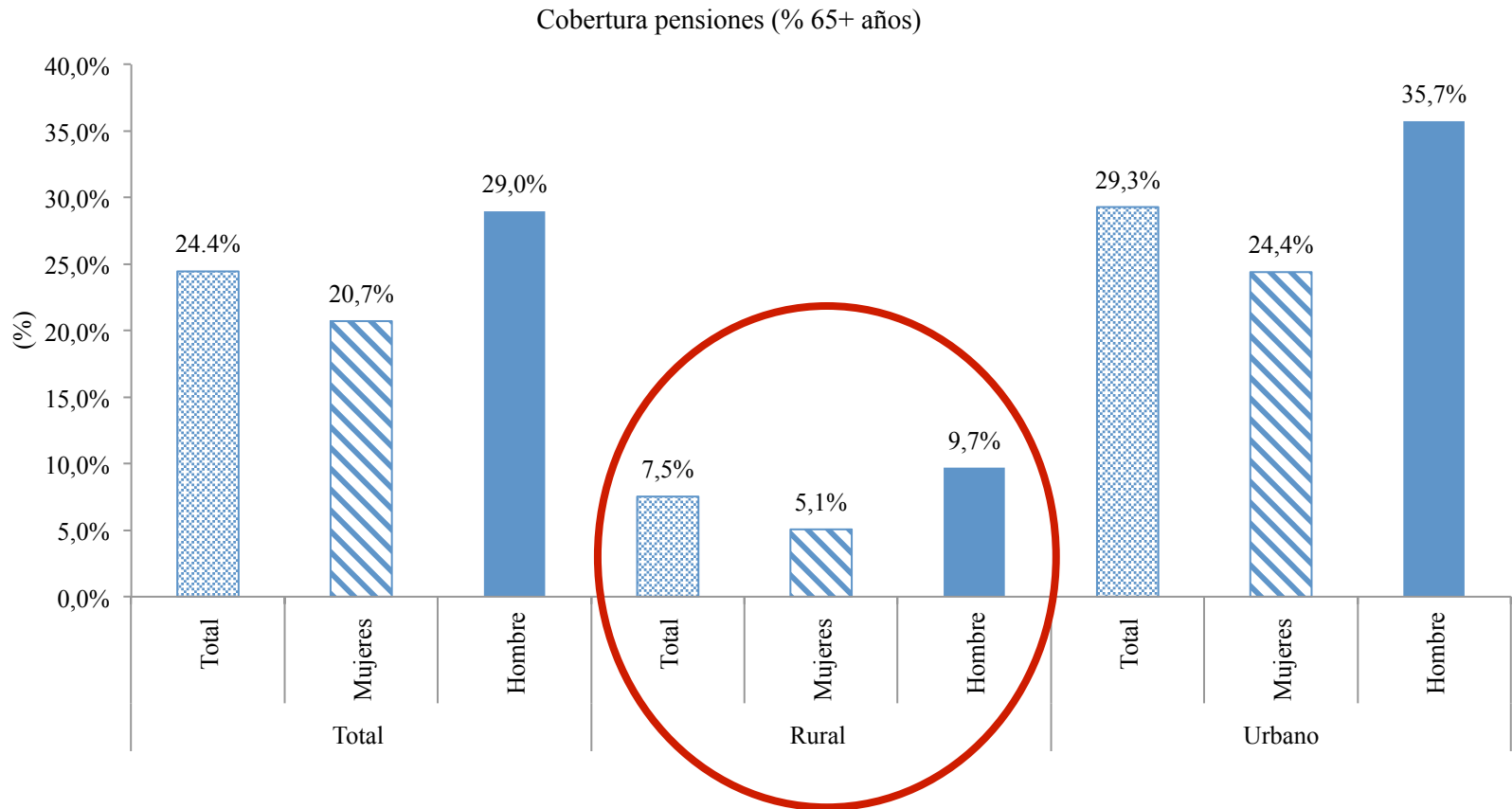
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

Cobertura 1 - Acumulación: A pesar del bono demográfico en Colombia, sólo 25% de las personas en edad de trabajar cotizan a pensiones (8 millones). Cotizantes soportan todo el sistema pensional

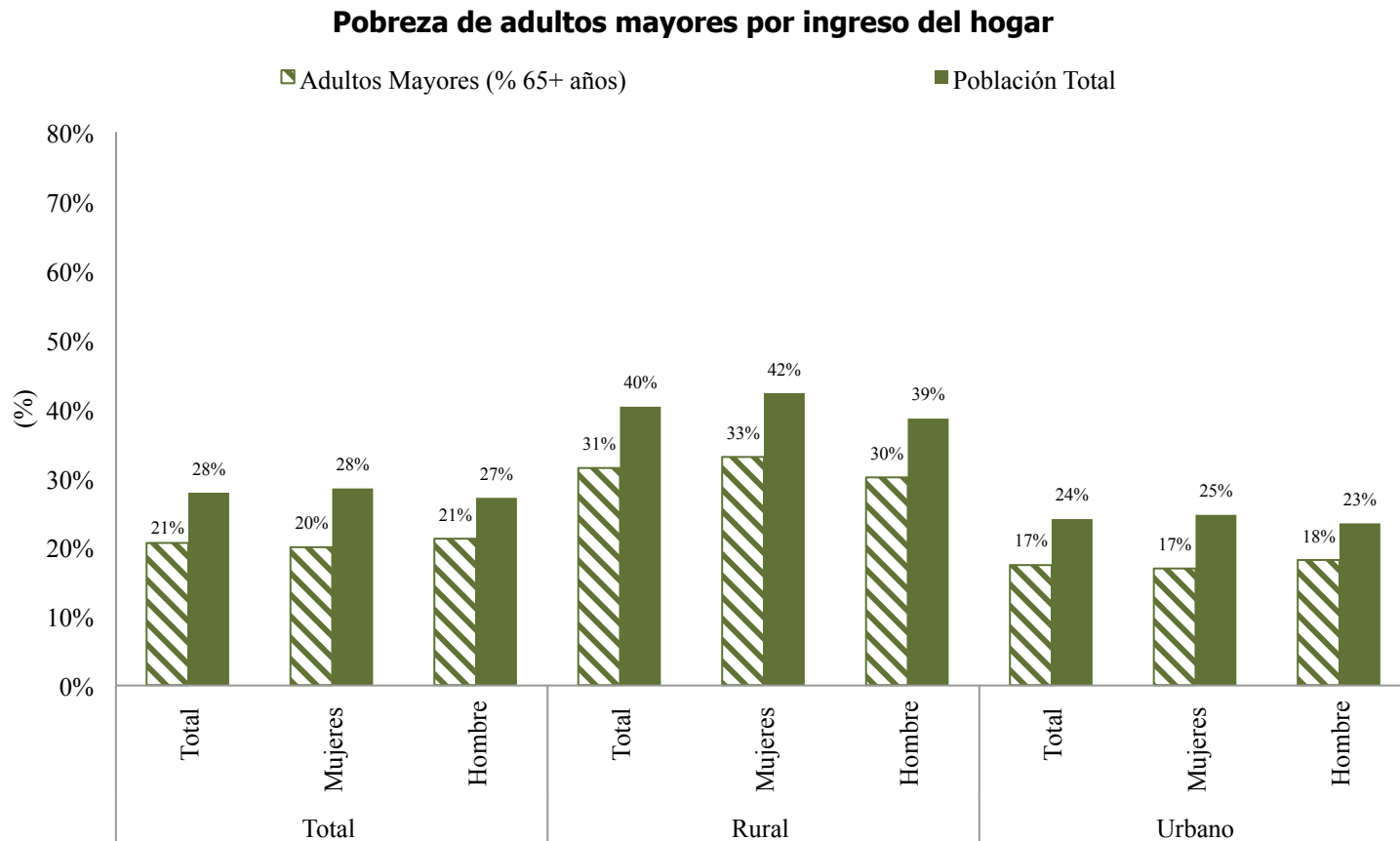


Fuente: Celade (2016) y GEIH (2015)

Cobertura 2 - Desacumulación: En Colombia sólo el **24.4%** de la población mayor a 65 años (aproximadamente 1,5 millones de personas) cuenta con acceso a una pensión

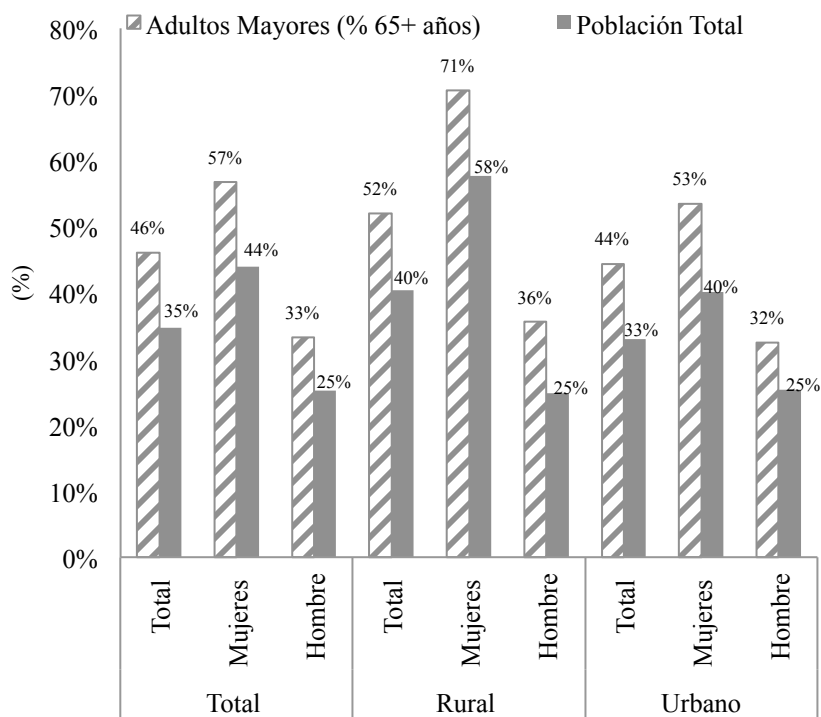


POBREZA 1: los hogares que tiene una persona mayor como miembro del hogar tiene nivel de pobreza menores

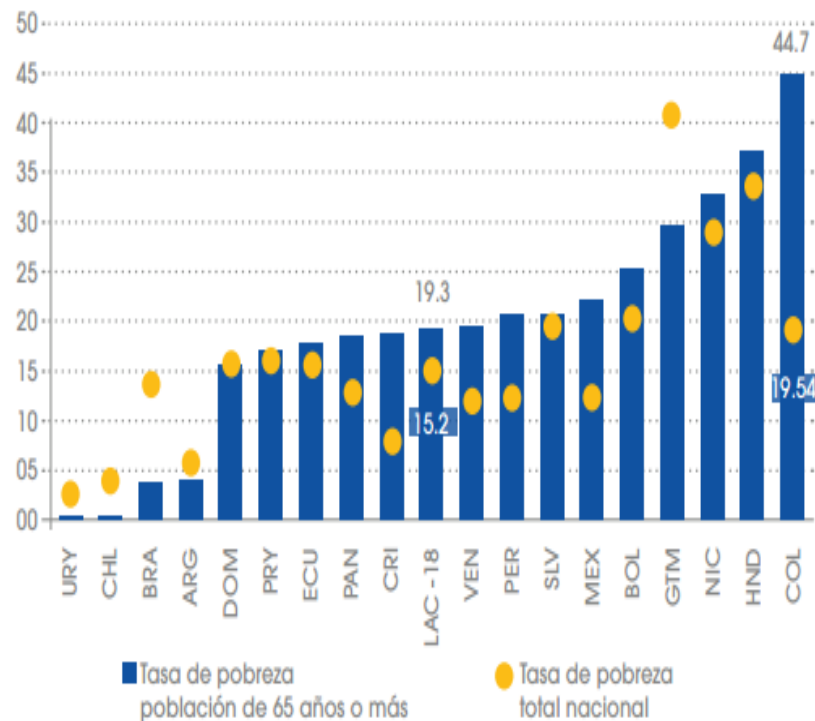


POBREZA: Aunque las necesidades básicas del adulto mayor se pueden satisfacer vía protección familiar, la pobreza en la vejez medida por ingresos propios es alta a nivel internacional

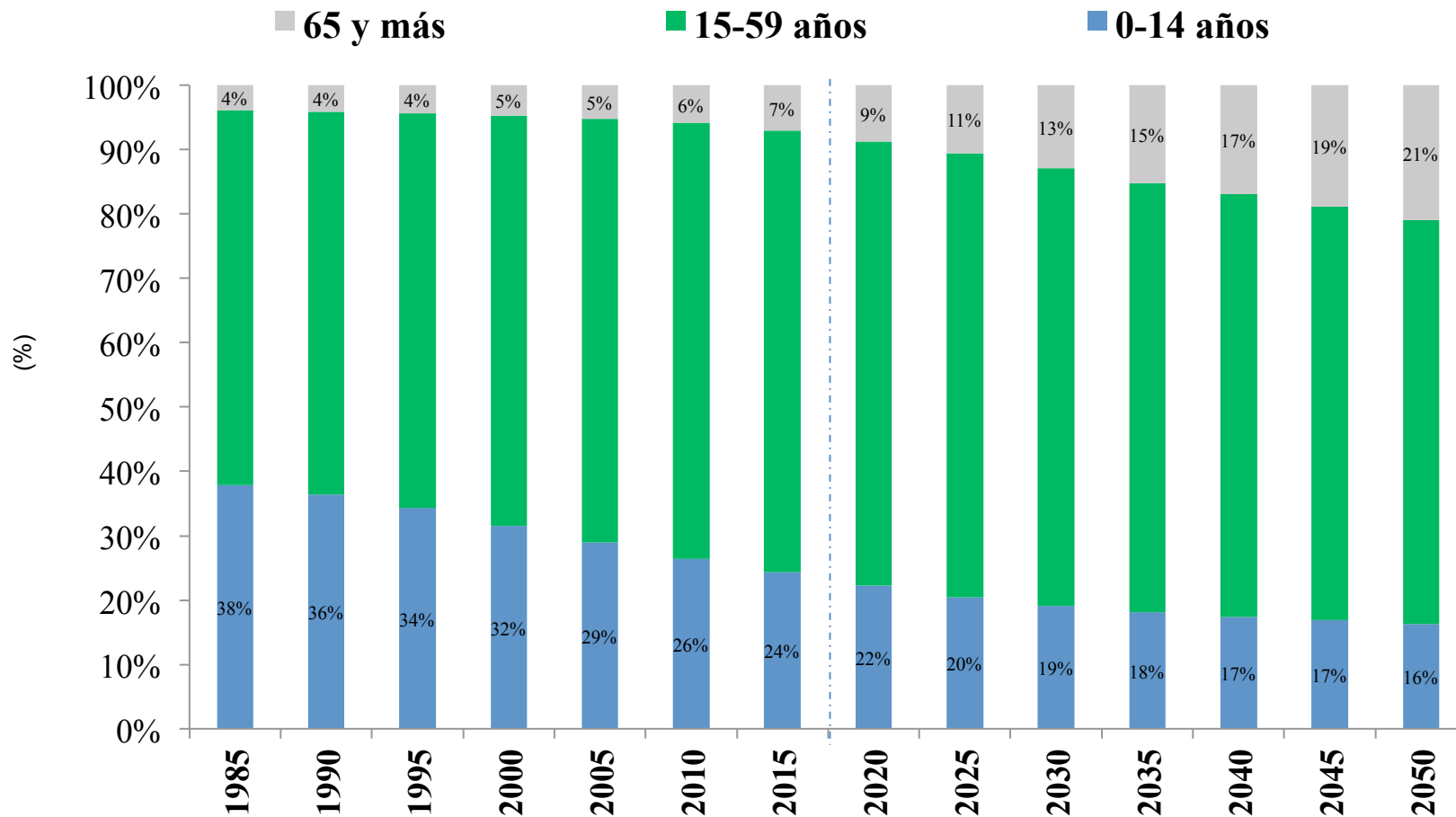
Pobreza de adultos mayores por ingresos propios



Pobreza medida con estándares internacionales de PPP 2.5 USD diarios (2010)

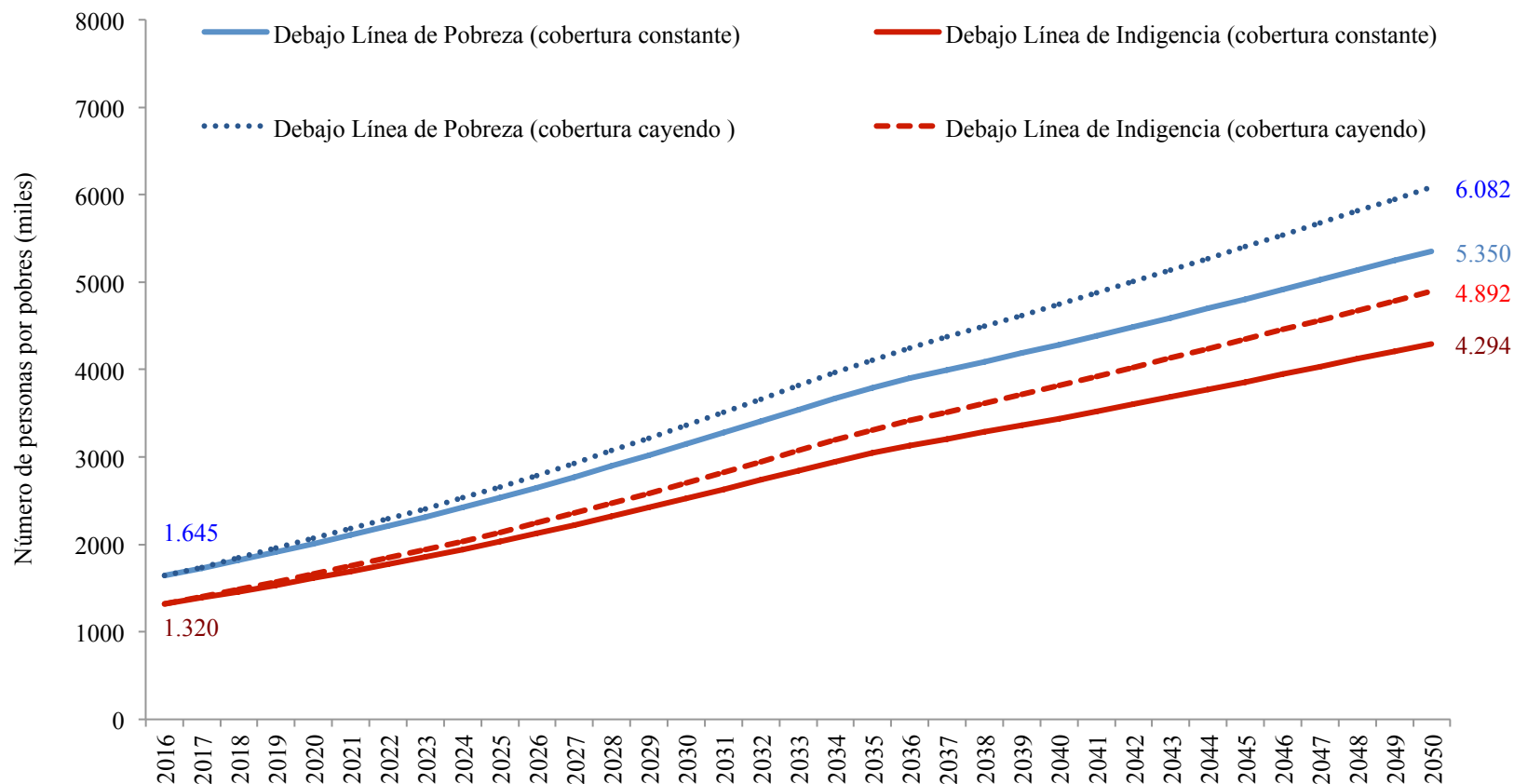


ENVEJECIMIENTO: El porcentaje de adultos de 65 años o más se va a prácticamente triplicar en el periodo 2015-2050, pasando de 7% al 21%



Fuente: Celade (2016)

El número de personas mayores pobres aumentará ya sea asumiendo una cobertura pensional constante o decreciente



Estructura

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

CAPÍTULO 2: LOS COSTOS SOCIALES DEL STATUS QUO

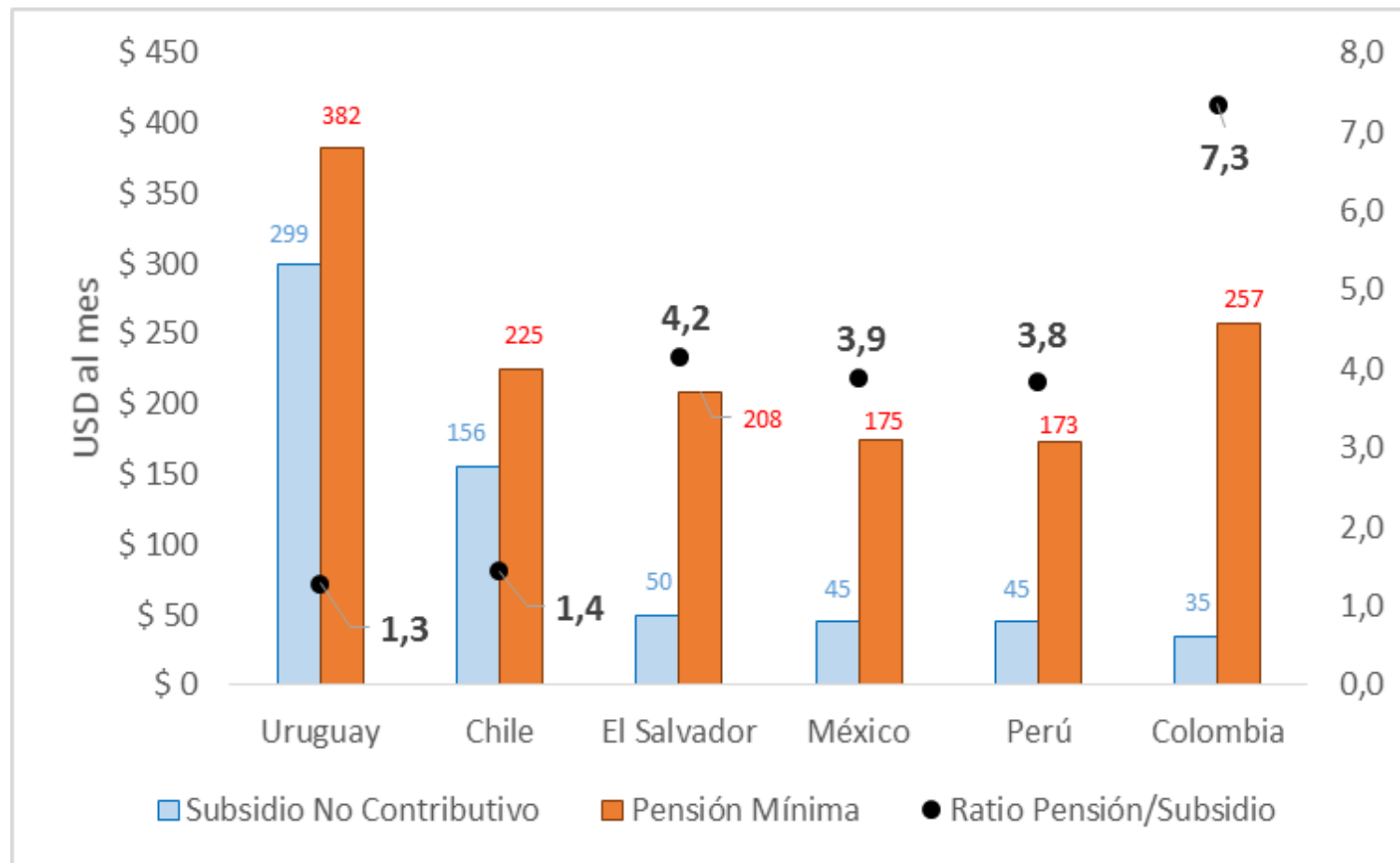
CAPÍTULO 3: COSTOS DE UN BENEFICIO UNIVERSAL

CAPÍTULO 4: COSTOS DE INTEGRACIÓN DE PILARES CONTRIBUTIVOS Y NO CONTRIBUTIVOS

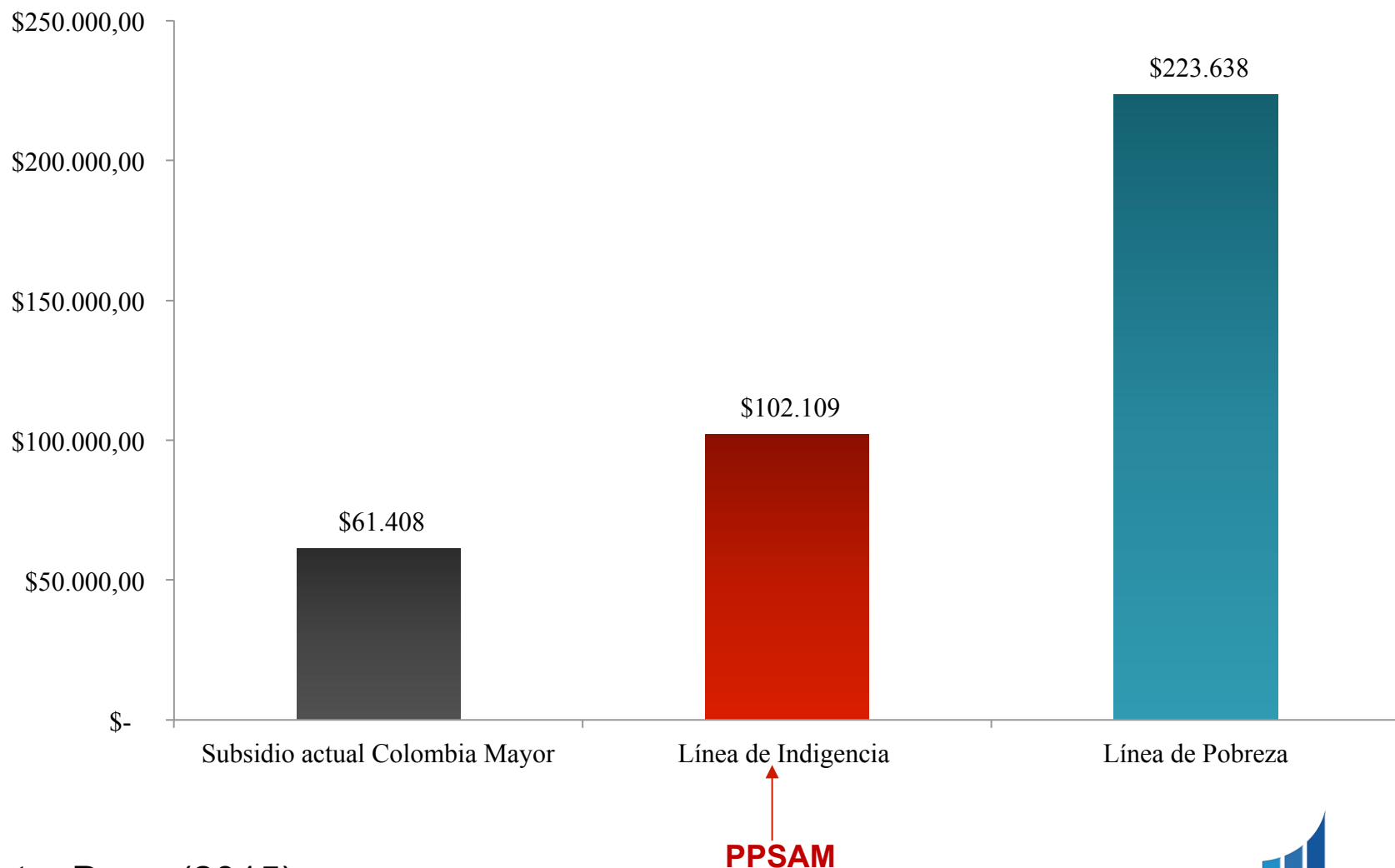
CAPÍTULO 5: FINANCIAMIENTO DE LAS ALTERNATIVAS

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

El monto del beneficio No Contributivo define la magnitud del impacto sobre pobreza y redistribución, y el grado de sustitución con la Pensión Mínima



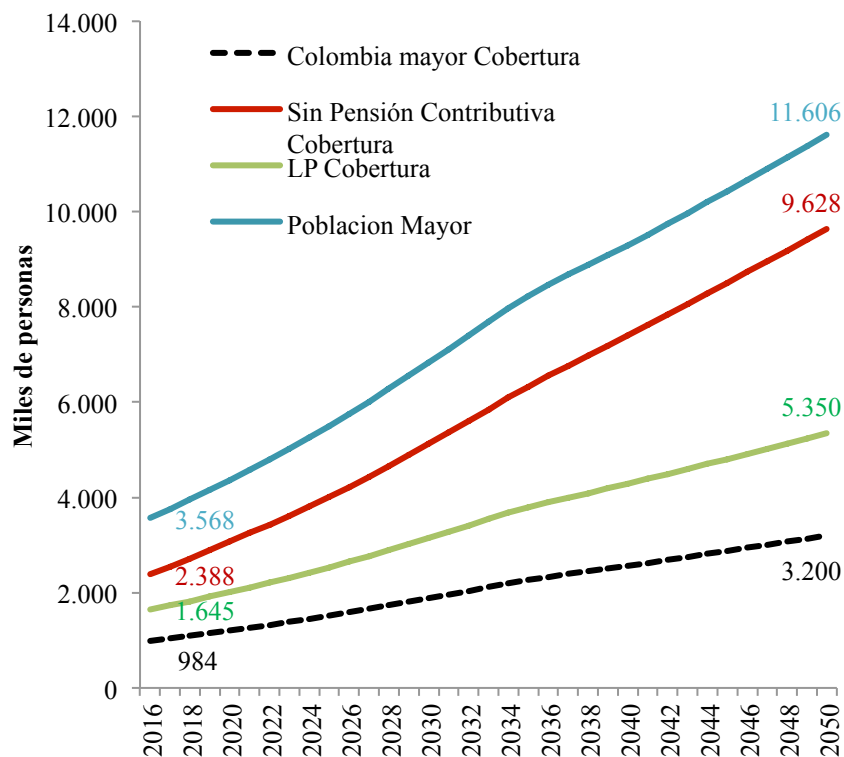
MONTO: Costo unitario Pilar No Contributivo ante diferentes objetivos de política



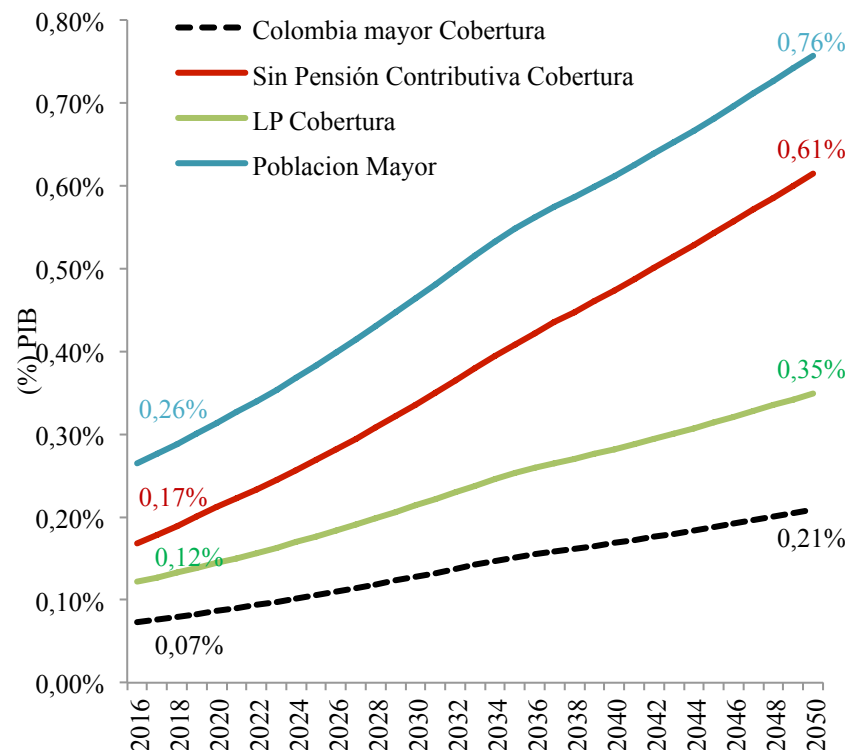
Fuente: Dane (2015)

COBERTURA: Número de beneficiarios y costo total de tres posibles escenarios de focalización y universalización (manteniendo monto en el actual Colombia Mayor)

Cobertura en cantidad de beneficiarios

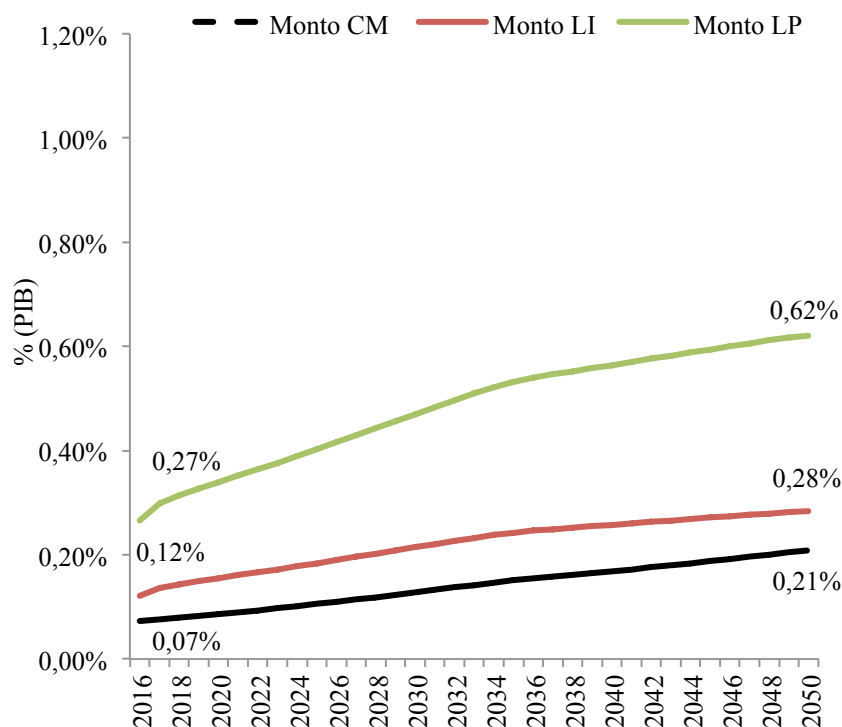


Costos diferentes escenarios de universalización

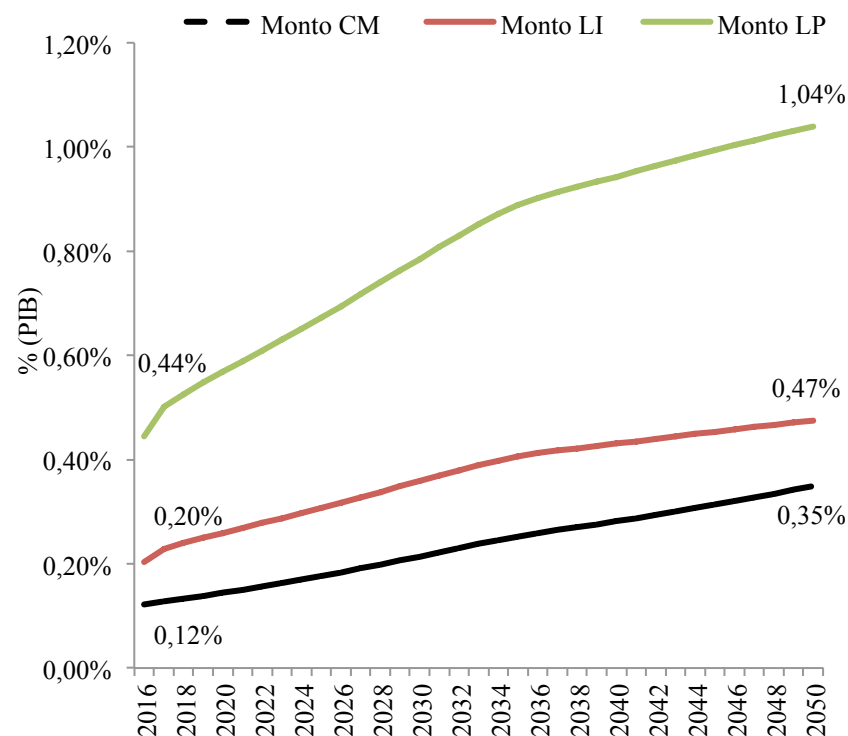


Monto vs. Cobertura: Cambios en el monto generan saltos más pronunciados sobre el costo total, que cambios significativos en la cobertura

Cobertura focalización actual Colombia Mayor



Cobertura universal Personas Sin Pensión



Estructura

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

CAPÍTULO 2: LOS COSTOS SOCIALES DEL STATUS QUO

CAPÍTULO 3: COSTOS DE UN BENEFICIO UNIVERSAL

CAPÍTULO 4: COSTOS DE INTEGRACIÓN DE PILARES CONTRIBUTIVOS Y NO CONTRIBUTIVOS

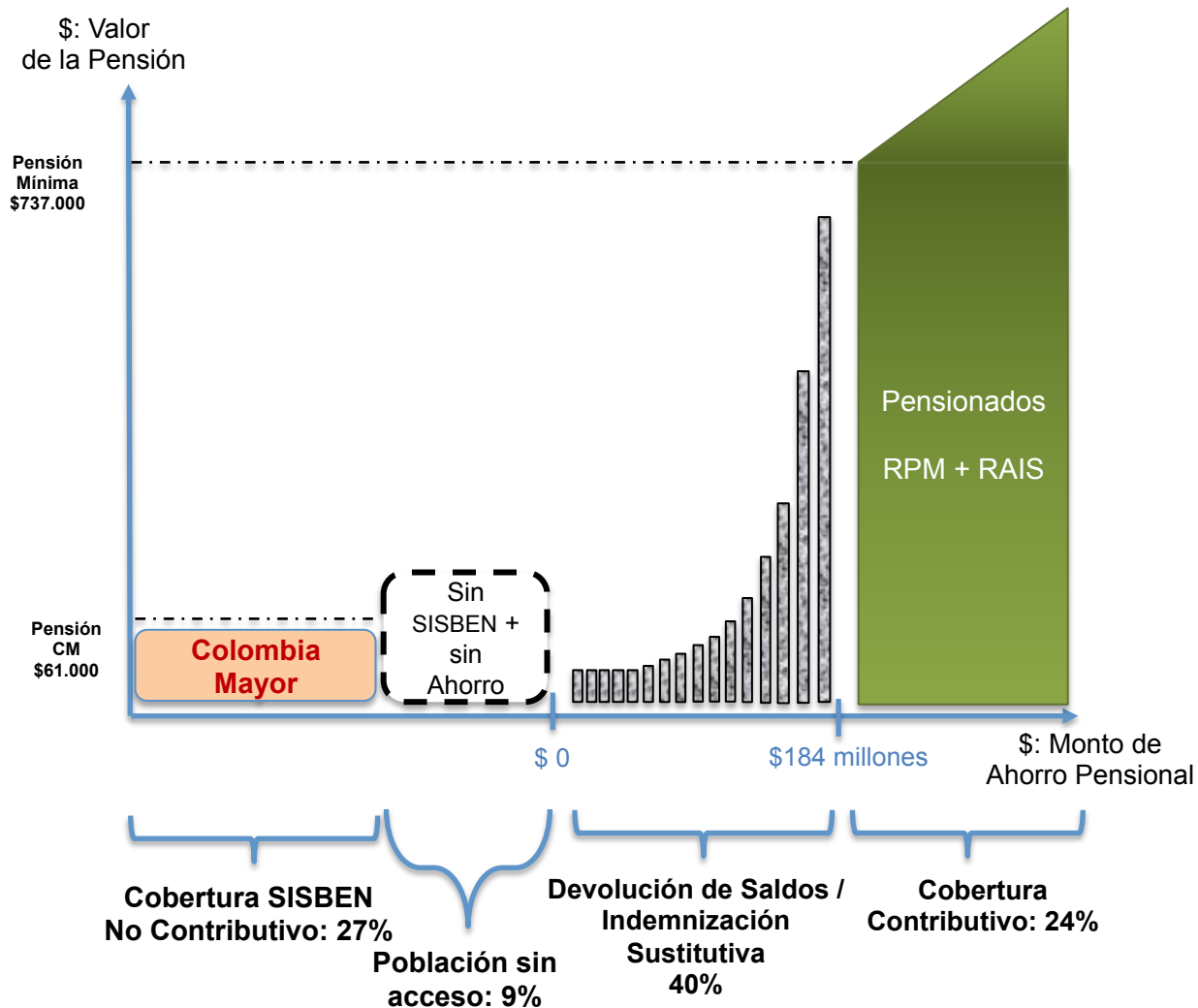
CAPÍTULO 5: FINANCIAMIENTO DE LAS ALTERNATIVAS

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

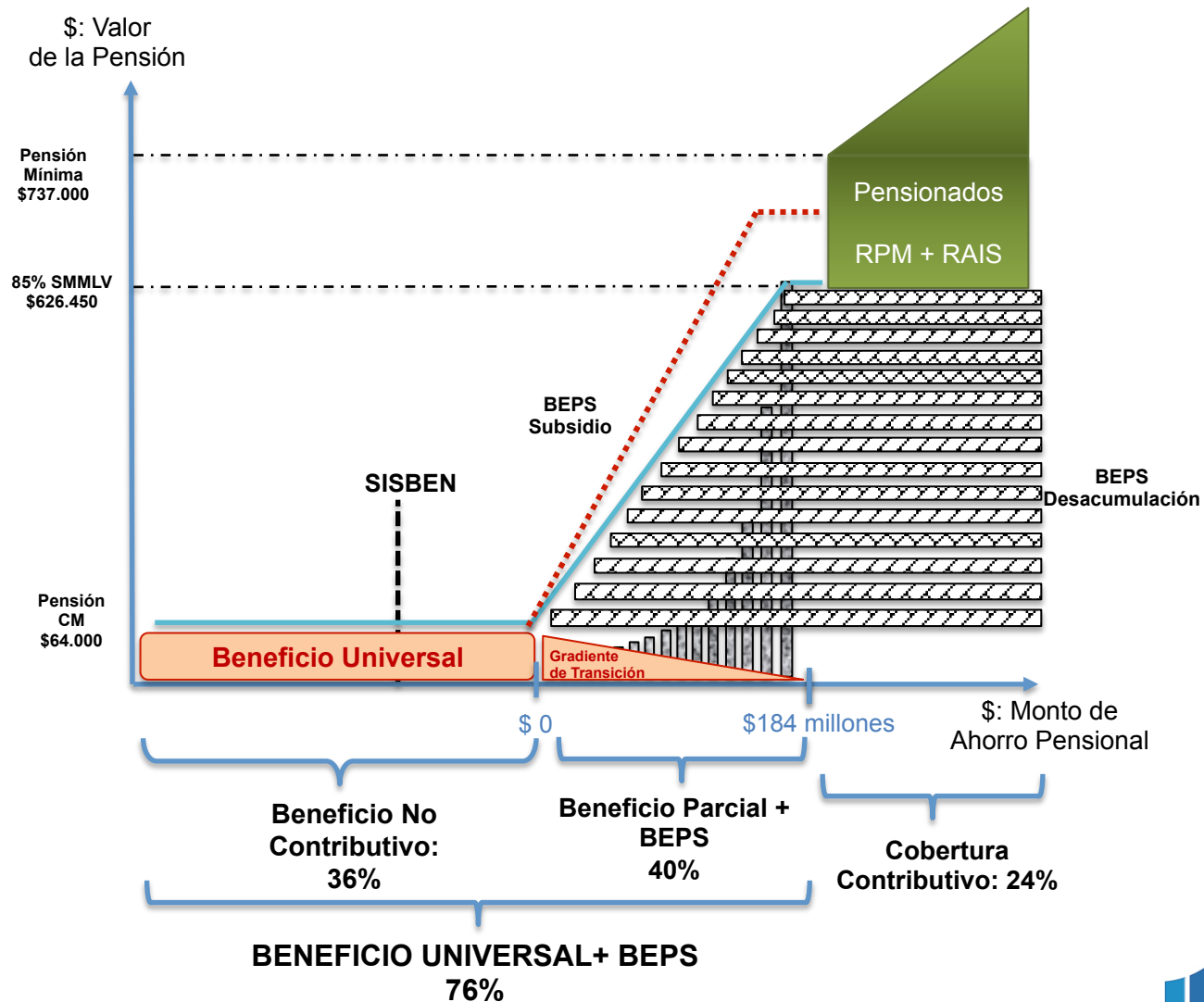
La importancia de la integración y complementariedad entre pilares

- De acuerdo con Acuña et al. (2015), a la hora del diseño del sistema pensional este debe ser un sistema integral, *i.e.*, **Multipilar** y con complementariedades entre pilares
 - Esto garantiza mayor tasa de reemplazo para el sistema en su conjunto
 - Y le da herramientas para extender la cobertura hasta la universalidad
- El subsidio No Contributivo debe incluir alguna forma de complementariedad con los beneficios contributivos
- La simpleza y facilidad de uso de los programas de ahorro voluntario son la característica clave para fomentar su uso por la población
- En Colombia los BEPS pueden jugar un papel fundamental para la integración del pilar no contributivo con el pilar contributivo:
 - En la etapa de acumulación permite cotizar por debajo de 1 SML
 - En la etapa de desacumulación permite recibir prestaciones < 1 SML
 - Por ende, es una herramienta para ofrecer un ingreso constante en la vejez, que alivie la pobreza y/o sustituya el ingreso, dependiendo del nivel de ahorro del individuo

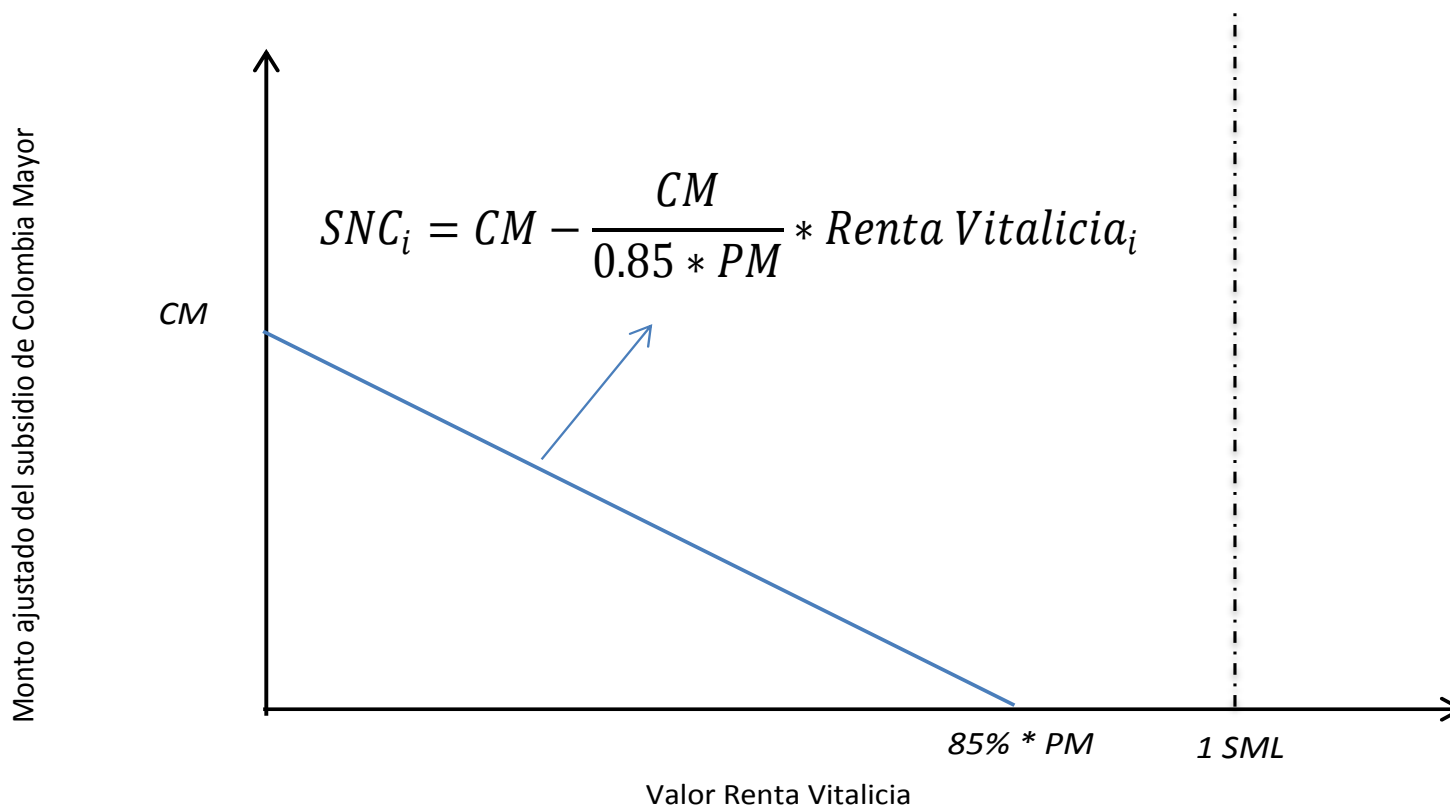
Cómo es el sistema pensional en la actualidad...



Cuál es la Reforma que buscamos



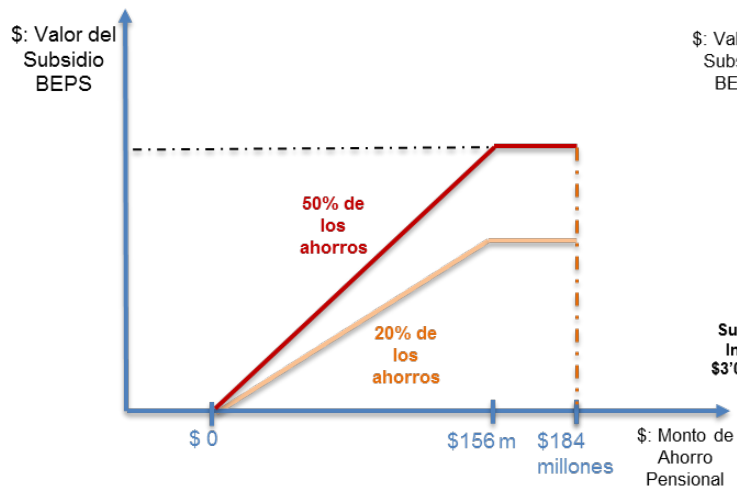
Forma del Gradiente de Transición del subsidio No Contributivo



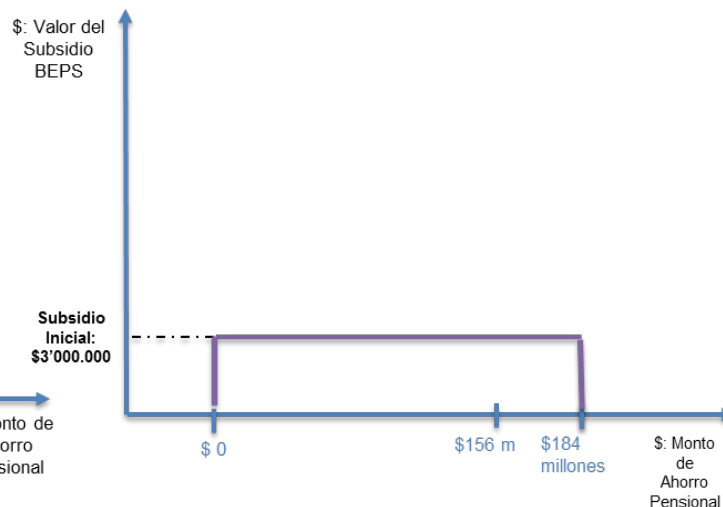
SNC = Subsidio No Contributivo
CM = Colombia Mayor
PM = Pensión Mínima

El diseño del subsidio BEPS puede repensarse

a) BEPS Proporcional al ahorro



b) BEPS Con beneficio plano



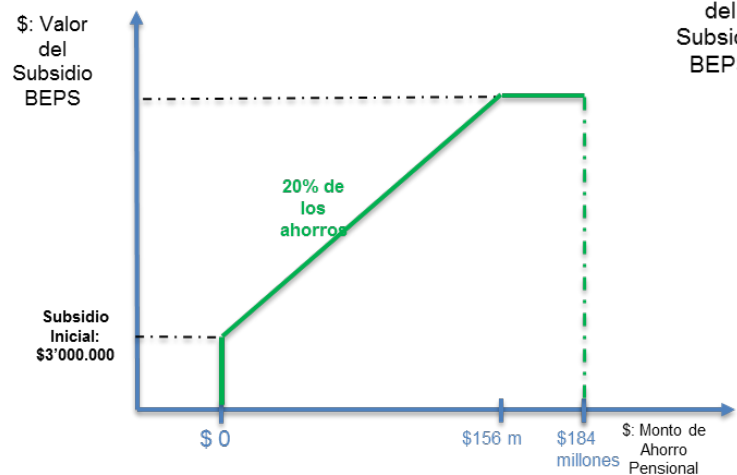
Escenarios

a) Subsidio del 20%

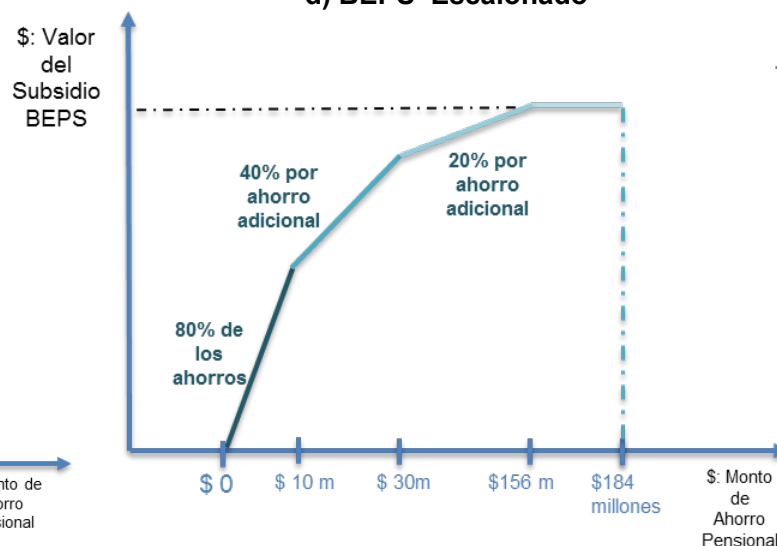
b) Subsidio del 50%

c) Subsidio del 20% + \$1 millón de pesos por afiliarse a BEPS

c) BEPS Plano + Proporcional



d) BEPS Escalonado



d) Subsidio escalonado

SIMULACIÓN DE SUBSIDIO NC + BEPS

- Se toma la distribución de la población que no alcanzará a ahorrar para obtener una pensión, según el modelo actuarial de Colpensiones, y que recibirá una Indemnización Sustitutiva
- Se simula el costo de un subsidio No Contributivo, al cual se le aplica la fórmula del Gradiente de Transición, y se le suma el ahorro pensional, subsidiado mediante el esquema BEPS.
 - El beneficio No Contributivo puede tomar tres niveles: subsidio actual de Colombia Mayor, Línea de Indigencia y Línea de Pobreza (acá Colombia Mayor)
 - Se simularon los cuatro escenarios para el subsidio BEPS (acá se muestran los resultados con el esquema actual de 20%)
 - Se analiza exclusivamente la población cuyos ahorros pensionales no alcanzan para obtener una pensión

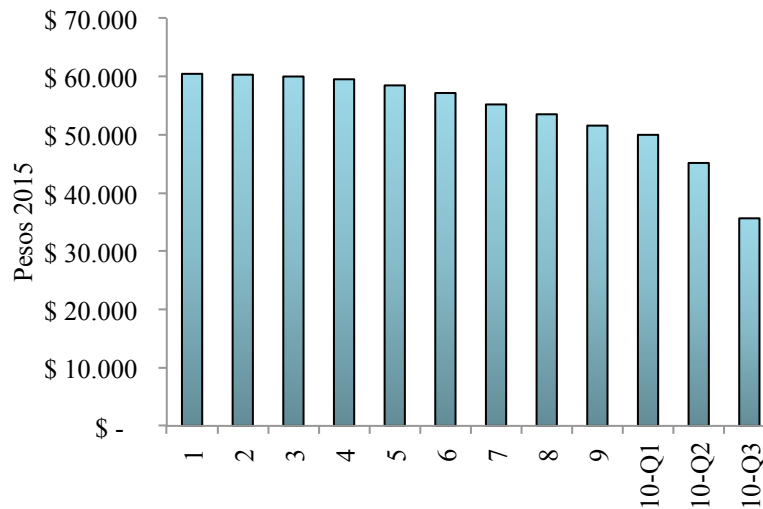
Datos para calcular renta vitalicia de BEPS

Personas que cumplen edad de pensión por año y distribución del ahorro

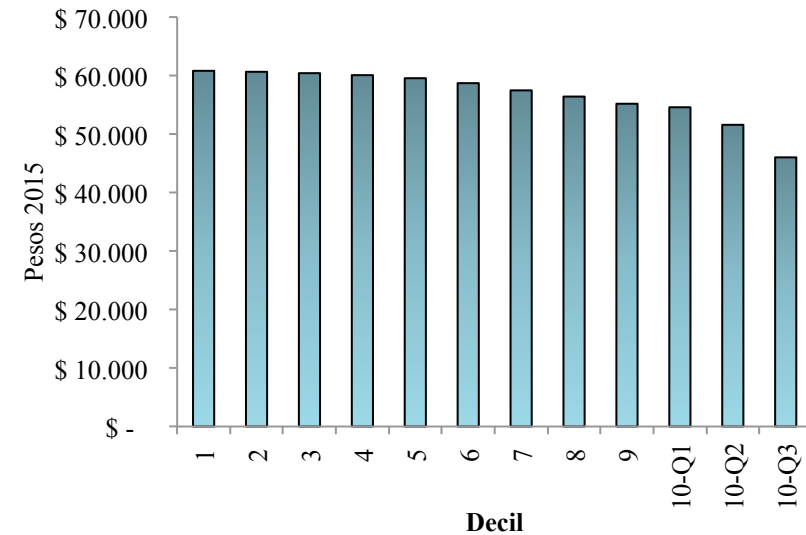
Monto de la Indemnización Sustitutiva	2016			
	Personas	(%) del Total	% Acumulado	Años cotizados promedio
Menos de \$1,000,000	26,917	37.79%	37.79%	0.27
\$1,000,000 y \$2,500,000	15,417	21.64%	59.43%	1.91
\$2,500,000 y \$5,000,000	8,649	12.14%	71.57%	4.83
\$5,000,000 y \$10,000,000	8,770	12.31%	83.88%	10.12
\$10,000,000 y \$25,000,000	9,380	13.17%	97.05%	14.78
\$25,000,000 y \$50,000,000	1,326	1.86%	98.91%	16.78
\$50,000,000 y \$75,000,000	362	0.51%	99.42%	17.14
Mayor \$75,000,000	410	0.58%	100.00%	18.46

Monto del subsidio no contributivo y Beneficio Económico Total por decil de ingreso (Escenario monto actual Colombia Mayor, subsidio BEPS = 20%)

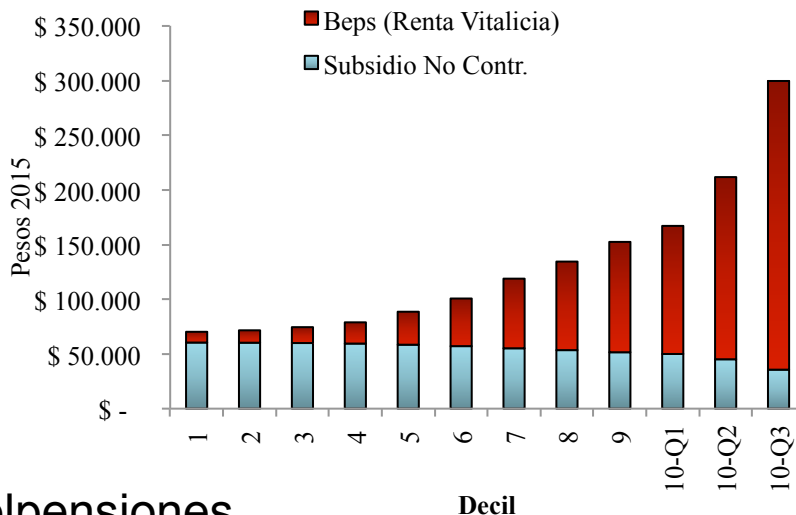
Hombres



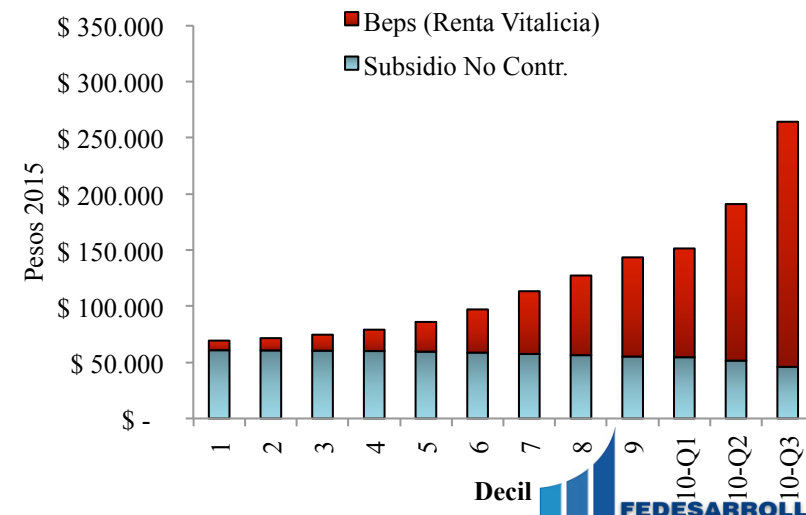
Mujeres



Decil



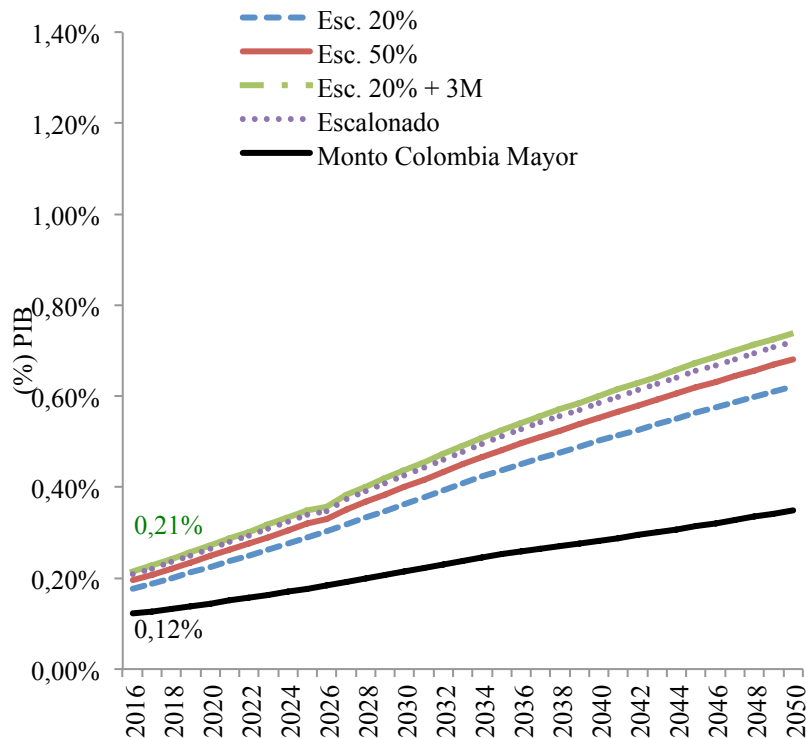
Decil



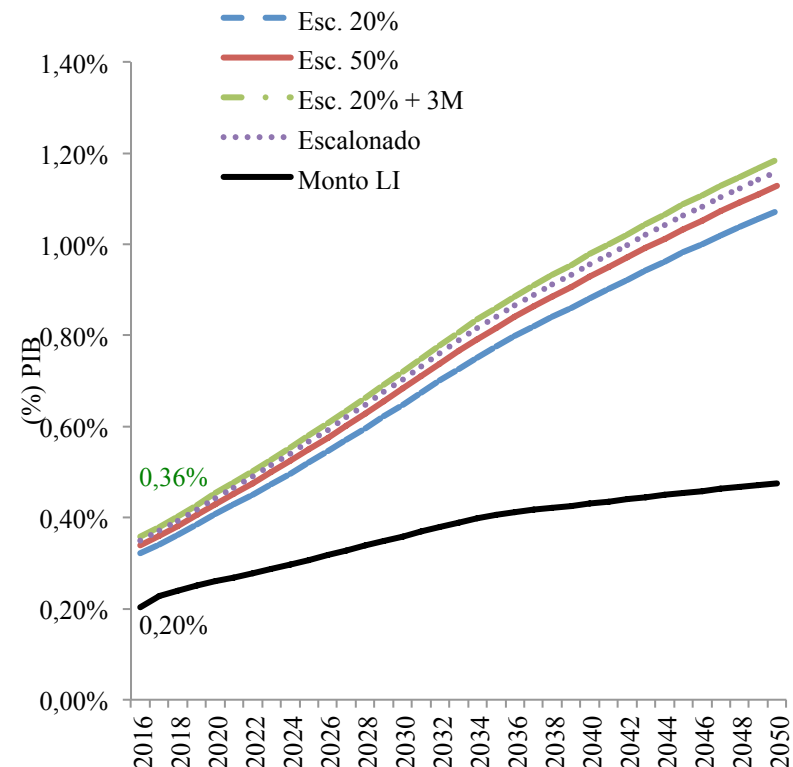
Decil

Costos fiscales de Colombia Mayor adicionado por subsidios BEPS, 2017-2050, en diferentes esquemas de integración

Monto inicial= CM



Monto inicial= LI



Estructura

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

CAPÍTULO 2: LOS COSTOS SOCIALES DEL STATUS QUO

CAPÍTULO 3: COSTOS DE UN BENEFICIO UNIVERSAL

CAPÍTULO 4: COSTOS DE INTEGRACIÓN DE PILARES CONTRIBUTIVOS Y NO CONTRIBUTIVOS

CAPÍTULO 5: FINANCIAMIENTO DE LAS ALTERNATIVAS

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

SIMULACIÓN DE EQUILIBRIO GENERAL

Introducir un beneficio universal, otorgado por la ISS a los hogares ya sea focalizando en todos los individuos sin pensión, o por nivel de pobreza.

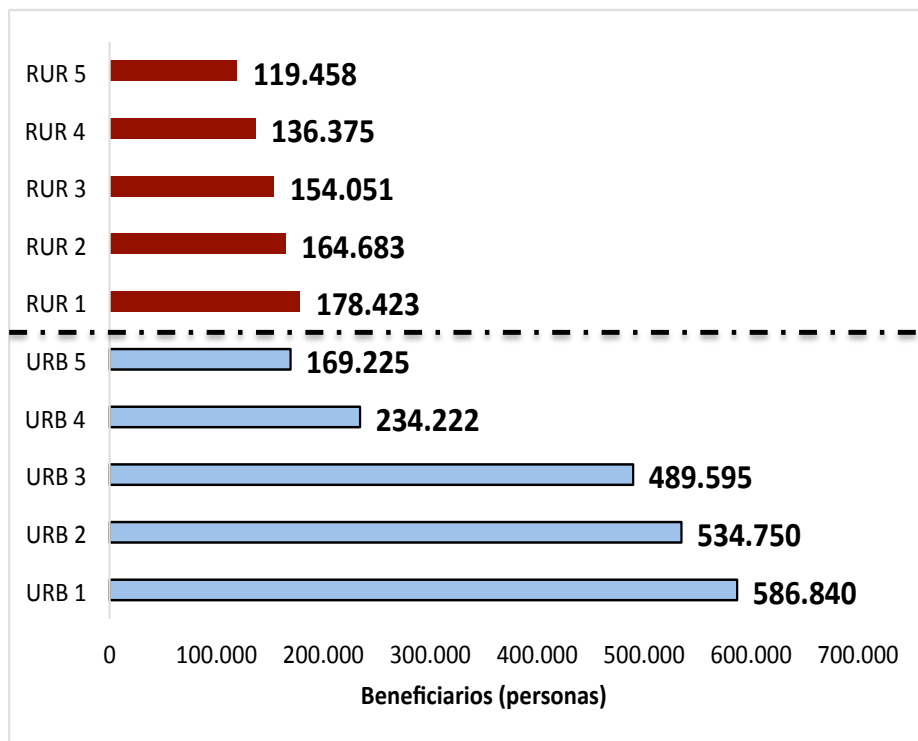
Los tres escenarios de simulación incluyen dos formas de focalización, y dos formas de financiamiento

- a) Introducir el **subsidio focalizado por pobreza**; financiarlo con el presupuesto general, *que en el modelo toma la forma del IVA*.
- b) Introducir un **subsidio universal**, para todas las personas mayores que no cuenten con una pensión contributiva; financiarlo con IVA.
- c) Introducir un subsidio universal; **financiarlo con contribuciones salariales, LTAX**, que tienen un impacto macroeconómico estructuralmente distinto.

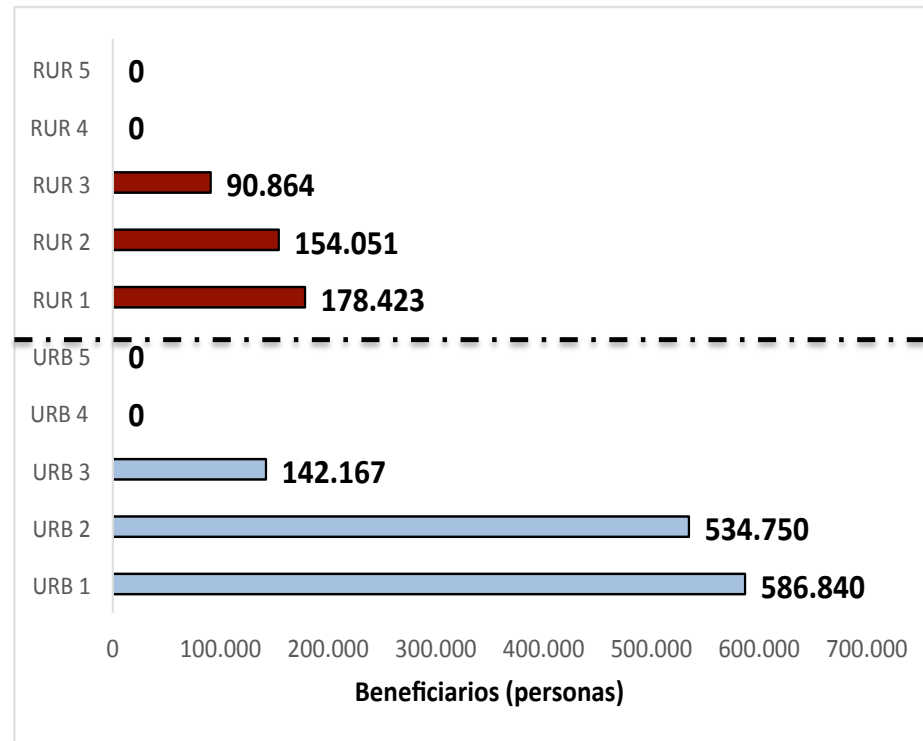
Se simularon tres escenarios de monto de pensión: Colombia Mayor, Línea de Indigencia y Línea de Pobreza (se muestra LP).

Cantidad de Beneficiarios: Universal vs. Focalizado

SUBSIDIO UNIVERSAL: Población que no recibe pensión contributiva

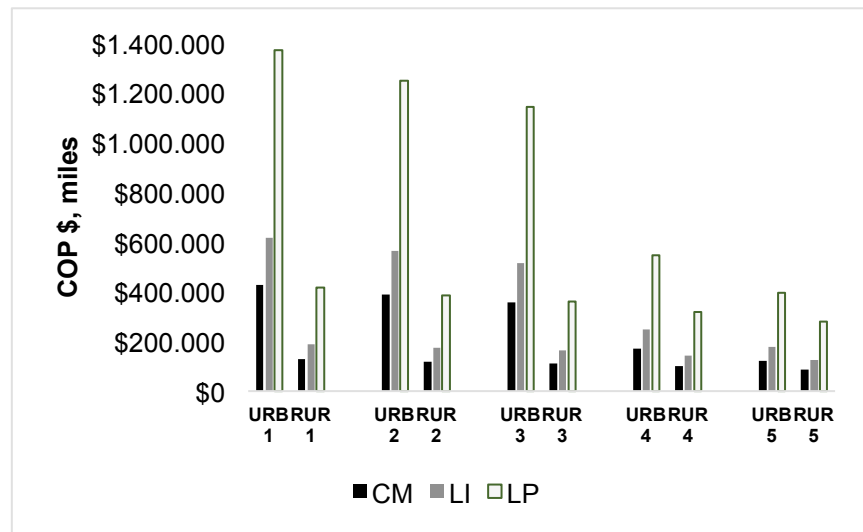


SUBSIDIO FOCALIZADO: Población por debajo de línea de pobreza

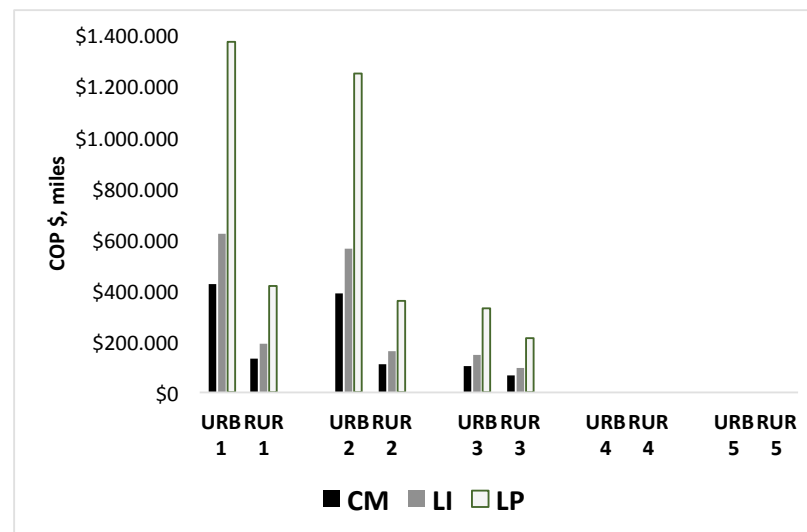


Tamaño Relativo del impacto en los tres escenarios

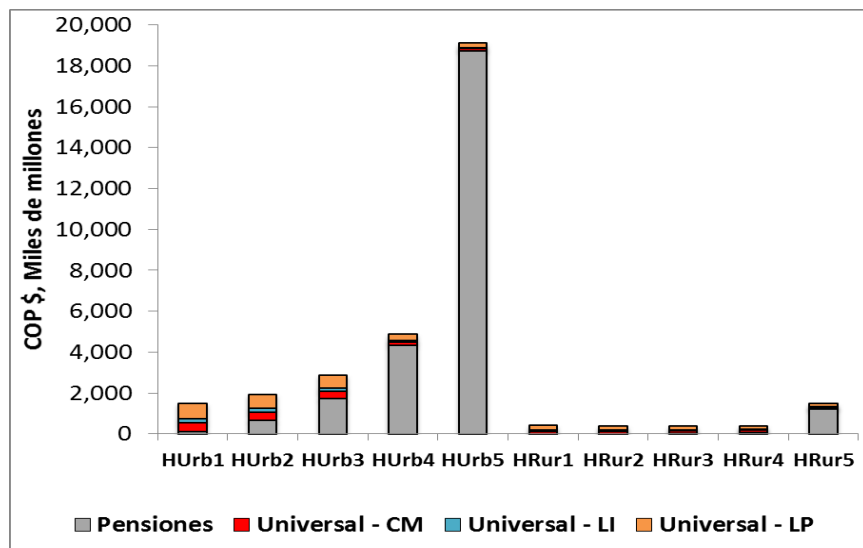
Monto del Subsidio Universal



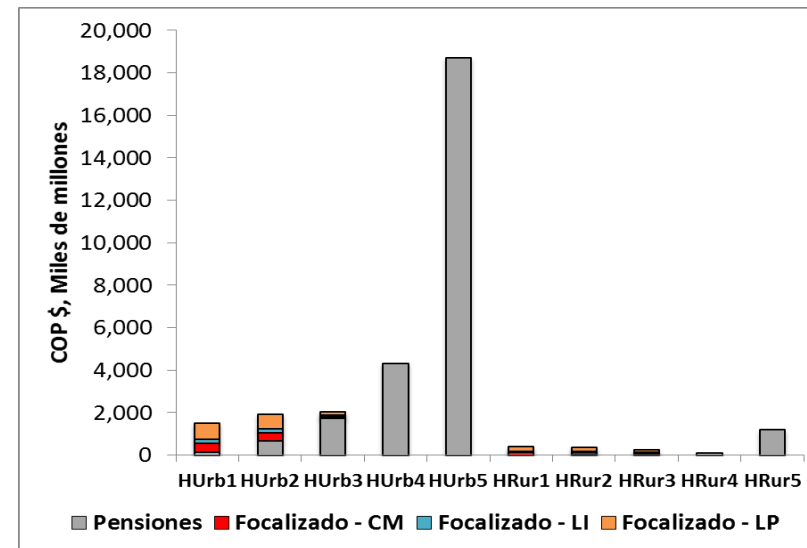
Monto del Subsidio Focalizado



Subsidio Universal vs. Pensión Contributiva

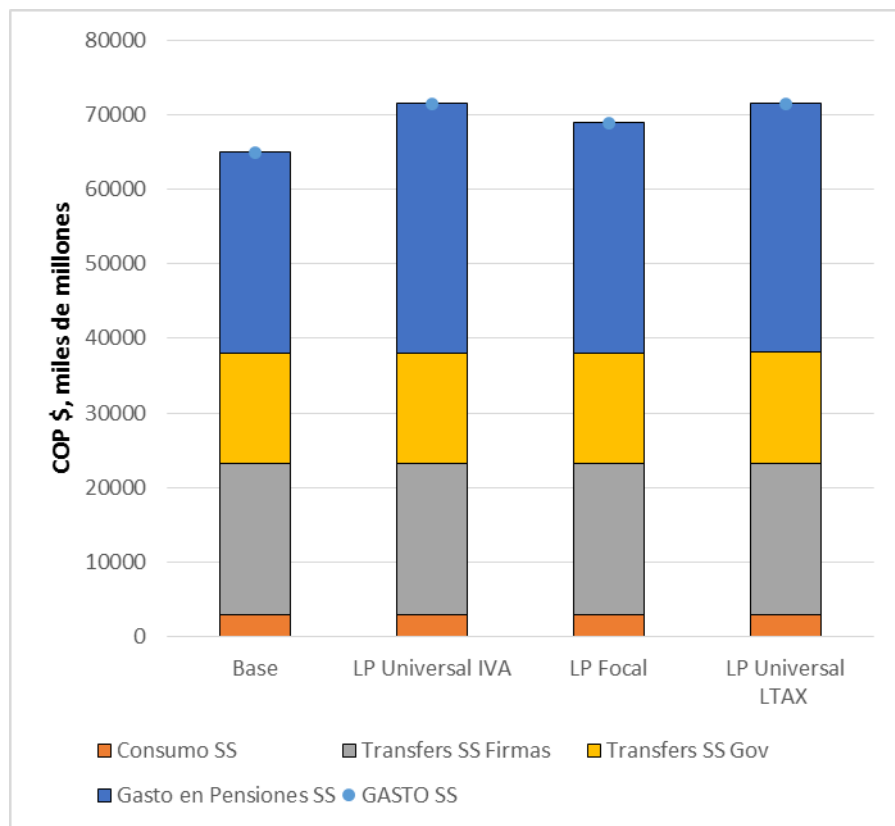


Subsidio Focalizado vs. Pensión Contributiva

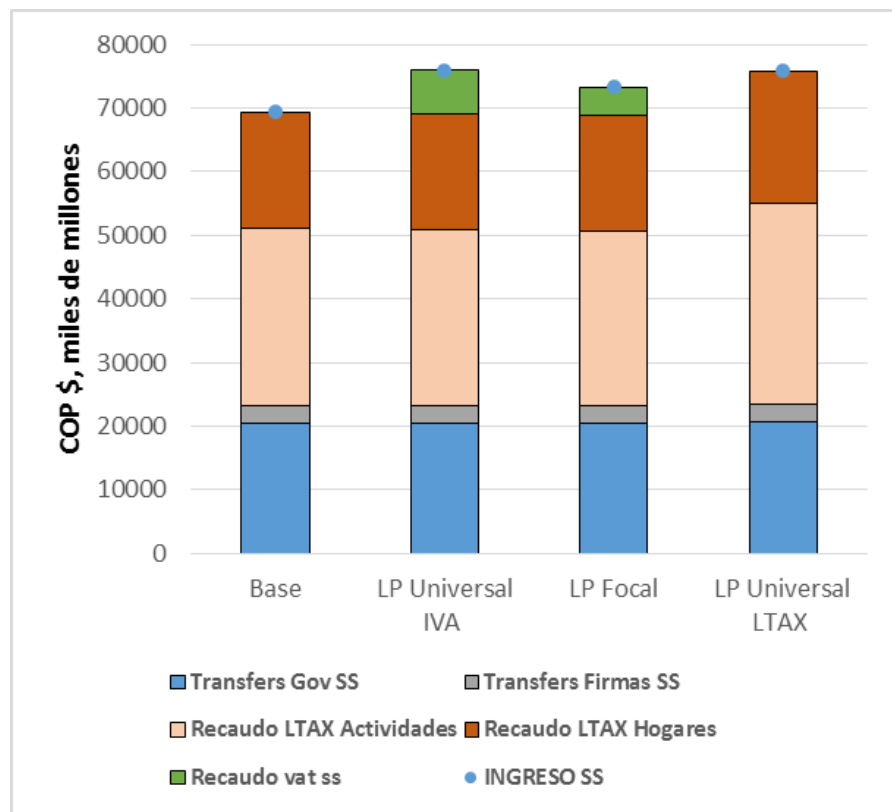


Impacto sobre el balance de la institución de Seguridad Social

Composición de los Gastos

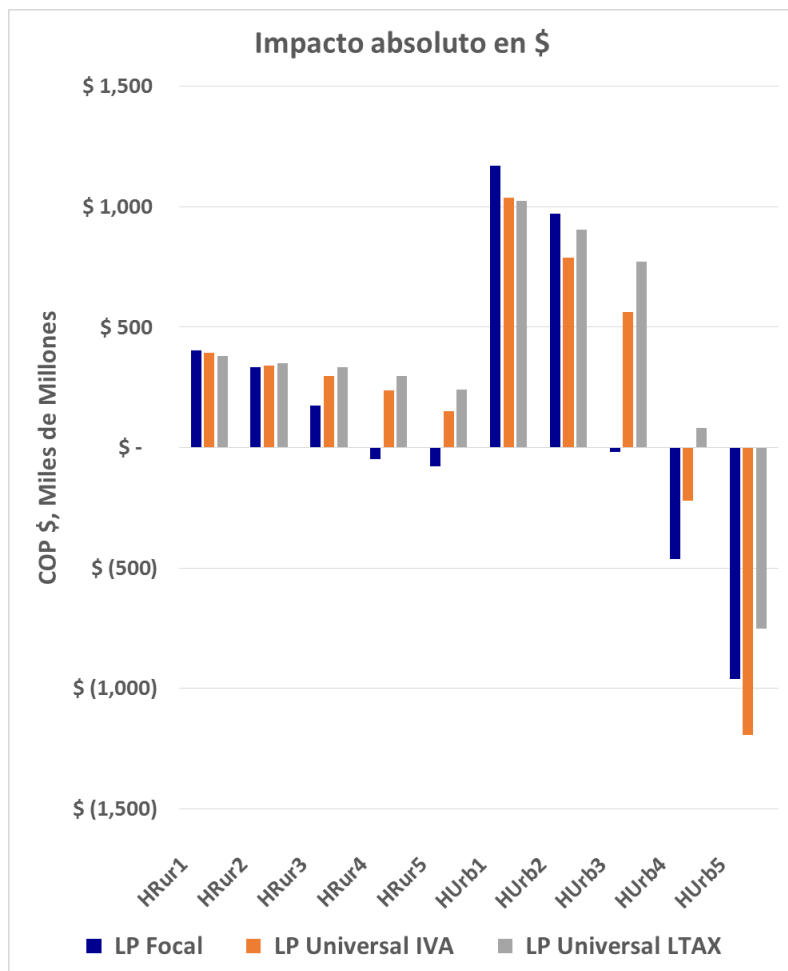


Composición de los Ingresos

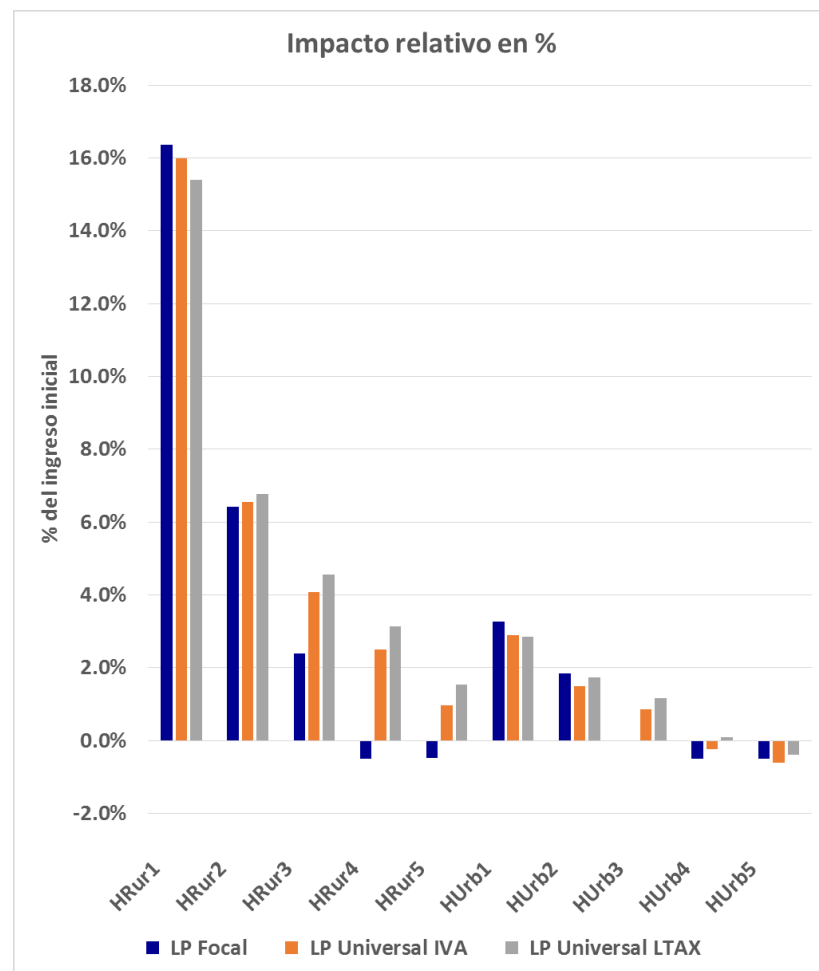


Subsidio con Línea de Pobreza: Impacto sobre la Distribución del Ingreso

Ingresos: a) Impacto en nivel \$\$



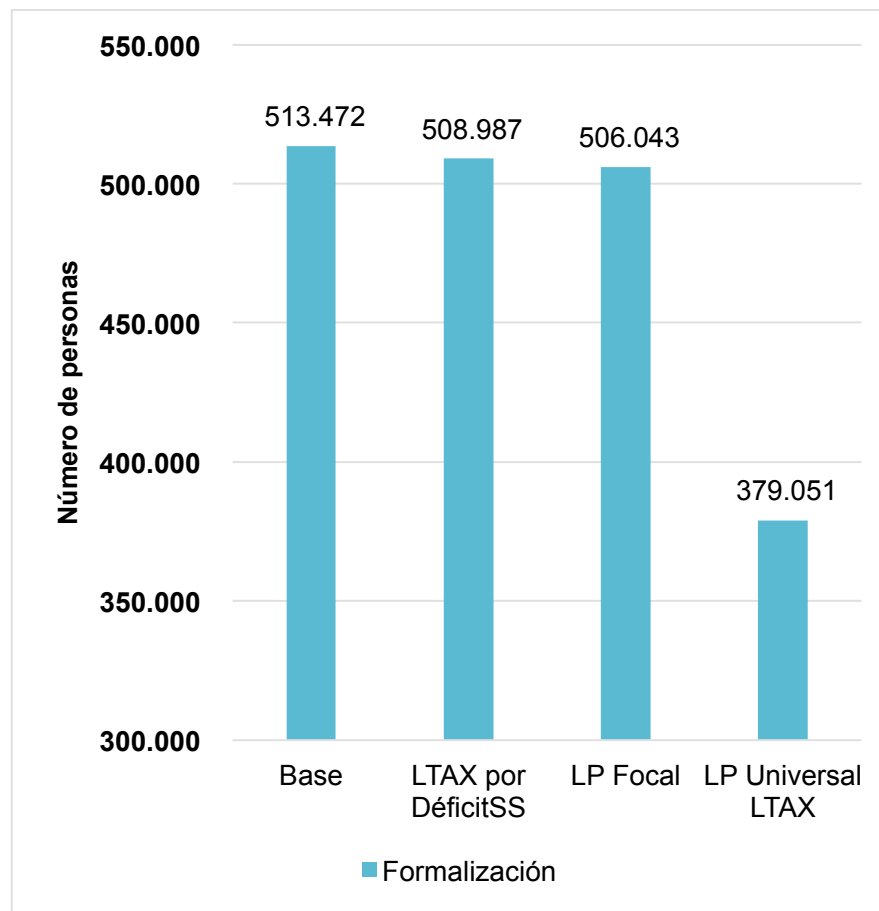
Ingresos: b) % del ingreso inicial



Impacto sobre el mercado laboral de la introducción de un Beneficio Universal

Monto: Línea de Pobreza

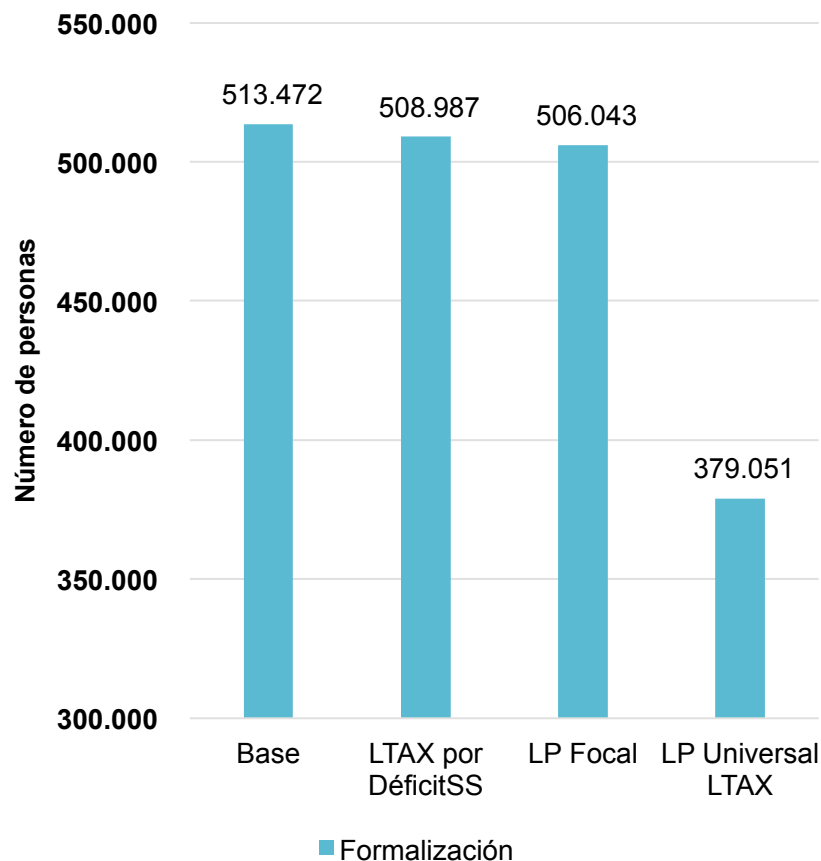
Flujo de Formalización



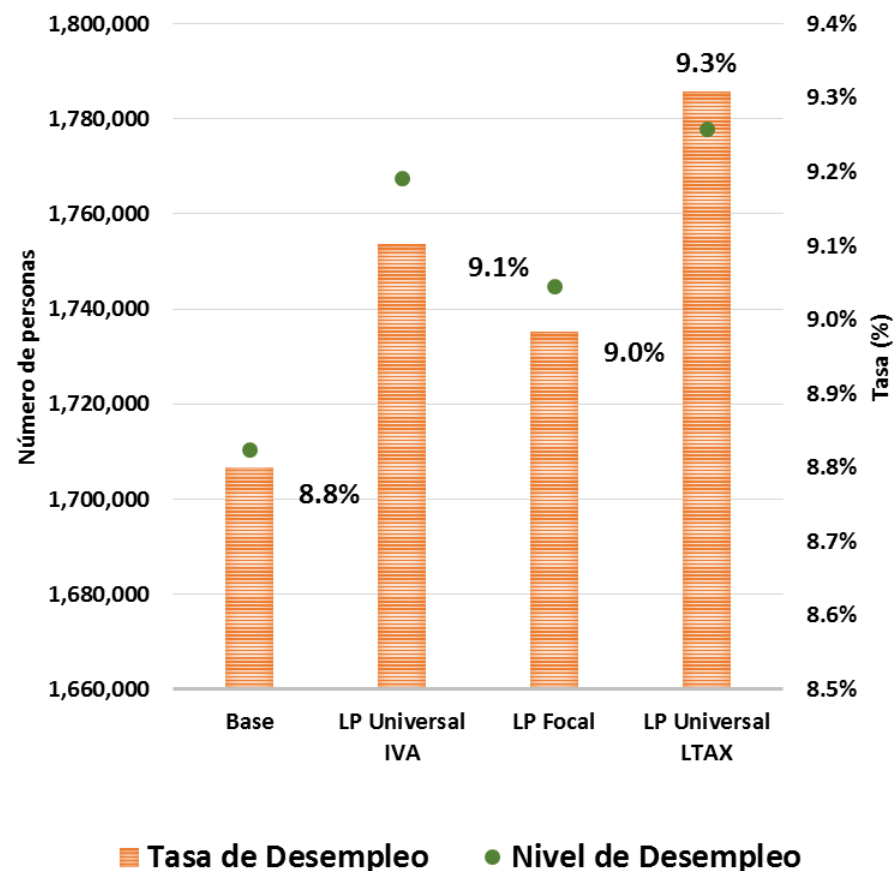
Impacto sobre el mercado laboral de la introducción de un Beneficio Universal

Monto: Línea de Pobreza

Flujo de Formalización



Tasa de Desempleo



Costos de cada Escenario

Capítulo	Cobertura	Monto	2016	2030	2050
Capítulo 2 Status Quo	Colombia Mayor Cobertura	CM	0,07%	0,13%	0,21%
	Sin Pensión Contributiva Cobertura	CM	0,17%	0,34%	0,61%
	LP Cobertura	CM	0,12%	0,21%	0,35%
	Poblacion Mayor	CM	0,26%	0,46%	0,76%
Capítulo 3 Cambio de cobertura	Colombia Mayor Cobertura	CM	0,07%	0,13%	0,21%
	Colombia Mayor Cobertura	LI	0,12%	0,21%	0,28%
	Colombia Mayor Cobertura	LP	0,27%	0,47%	0,62%
Capítulo 4 Monto subsidio- Parte I	Esc. 20% (sin pensión)	CM	0,18%	0,36%	0,62%
	Esc. 50% (sin pensión)	CM	0,20%	0,40%	0,68%
	Esc. 20% + 3M (sin pensión)	CM	0,21%	0,44%	0,74%
	Escalonado (sin pensión)	CM	0,21%	0,43%	0,72%
	Monto Colombia Mayor (sin pensión)	CM	0,12%	0,21%	0,35%
Capítulo 4 Monto Subsidio - Parte II	Esc. 20% (sin pensión)	LI	0,32%	0,65%	1,07%
	Esc. 50% (sin pensión)	LI	0,34%	0,68%	1,13%
	Esc. 20% + 3M (sin pensión)	LI	0,36%	0,72%	1,19%
	Escalonado (sin pensión)	LI	0,35%	0,70%	1,16%
	Monto LI (sin pensión)	LI	0,20%	0,36%	0,47%

Estructura

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

CAPÍTULO 2: LOS COSTOS SOCIALES DEL STATUS QUO

CAPÍTULO 3: COSTOS DE UN BENEFICIO UNIVERSAL

CAPÍTULO 4: COSTOS DE INTEGRACIÓN DE PILARES CONTRIBUTIVOS Y NO CONTRIBUTIVOS

CAPÍTULO 5: FINANCIAMIENTO DE LAS ALTERNATIVAS

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- El sistema pensional actual presenta graves problemas de cobertura y de regresividad
- Si se mantiene el *Status Quo* del sistema, el número de pobres en la población mayor aumentará significativamente en el futuro, y bajarán los pensionados
- Un sistema pensional Multipilar requiere un pilar No Contributivo universal e integrado –a través de un gradiente de transición-, y un pilar intermedio –BEPS- que lleve a que todo ahorro se vea reflejado en mejoras en la tasa de reemplazo

CONCLUSIONES

- La forma del subsidio de BEPS se puede pensar de manera audaz, para atraer nuevos ahorradores a abrir una cuenta, y para incentivar ahorro continuo de los actuales ahorradores.
- El costo total de un Beneficio Universal es más sensible a cambios en el monto que a aumentos de cobertura; por esto, puede pensarse en la viabilidad de una universalización de CM y BEPS
- Universalizar Beneficio No Contributivo y BEPS generaría impacto progresivo indudable sobre economía. Financiarlos con presupuesto general tendría un impacto razonable en costos, representando un incremento en una eventual tasa de IVA de entre 0,7p.p. y 1,7p.p
- Sin embargo, más allá de buscar nuevos ingresos, sería conveniente pensar en sufragar el costo de la propuesta mediante una reducción de costos del sistema pensional, ya sea a través de cambios en parámetros o de impuestos a las pensiones más altas

APÉNDICE

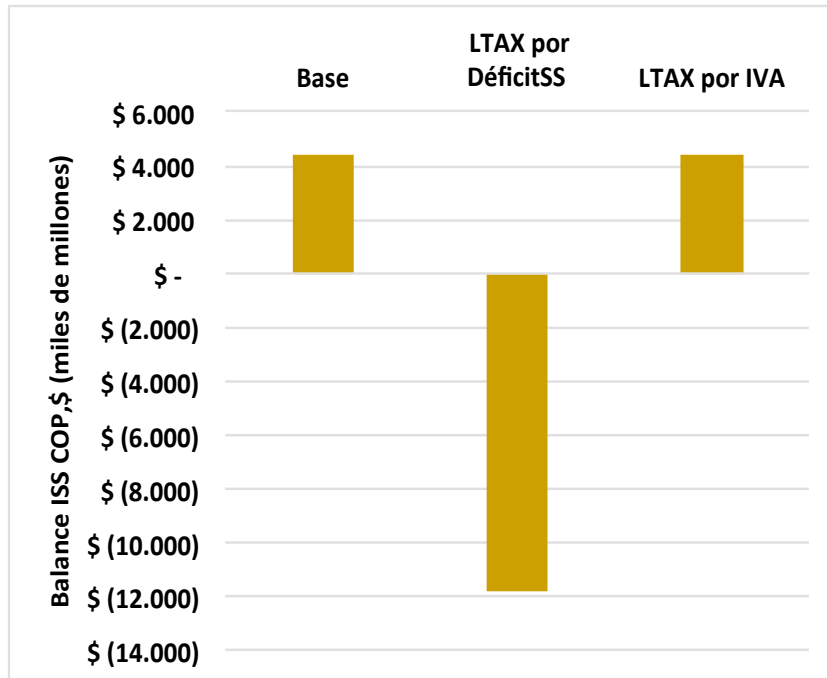
- Como objetivo adicional, se evaluó la propuesta de Antón, Hernández y Levy (2012), de eliminar todas las contribuciones salariales a pensiones de la economía, y reemplazarlas por una sobretasa de un impuesto indirecto, en este caso el IVA.

Para tener claridad de los canales de impacto del choque, la simulación se dividió en dos pasos:

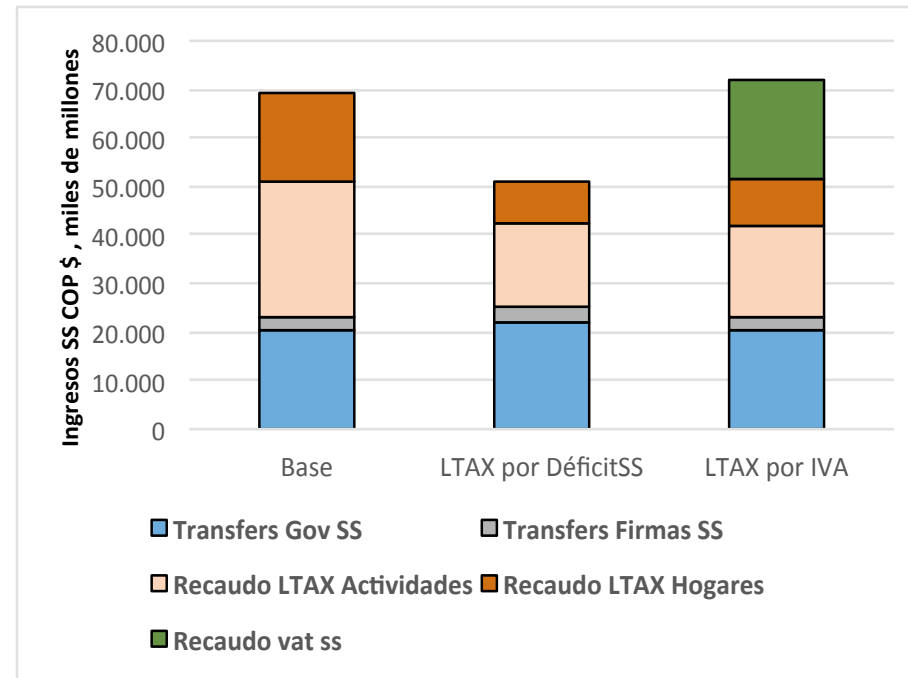
- a) Eliminar impuestos al trabajo LTAX, tanto para hogares como para actividades. **La ISS asume la caída de ingresos**, y se endeuda en el mercado de capitales; el ingreso no es compensado.
- b) La caída del ingreso por contribuciones salariales **es compensada con una sobretasa del IVA**, que es dirigida directamente a la ISS

Costos de eliminar la contribución salarial dirigida a pensiones

Comportamiento del déficit



Ingreso por componentes



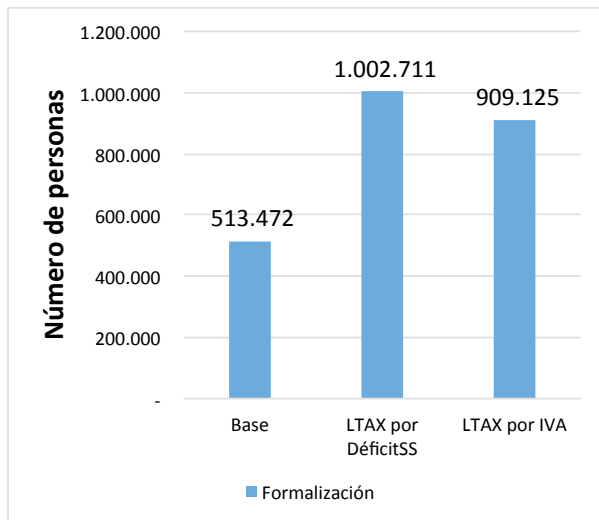
	En \$mm 2015	Como % del PIB	Costo en p.p. de tasa IVA
Pensiones ISS en SAM	\$34,692	4.3%	16 p.p
Transferencia GNC a Pensiones	\$30,374	3.8%	14 p.p

Según Comisión Tributaria: 1 p.p. de Tasa del IVA = \$2,1 billones = 0.3% del PIB

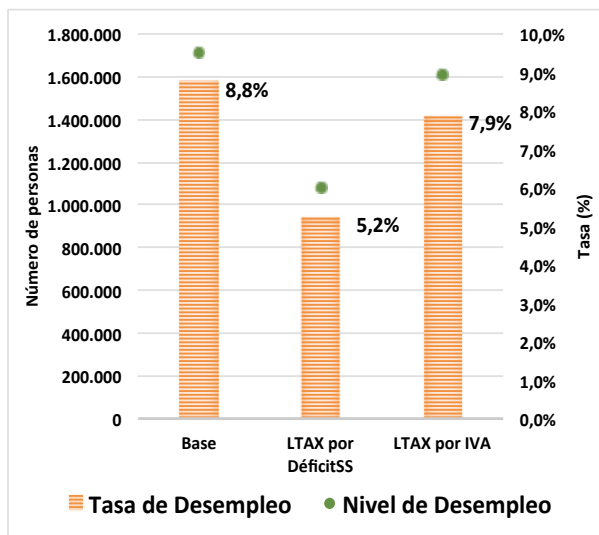
LTAX por IVA:

Reestructuración mercado laboral

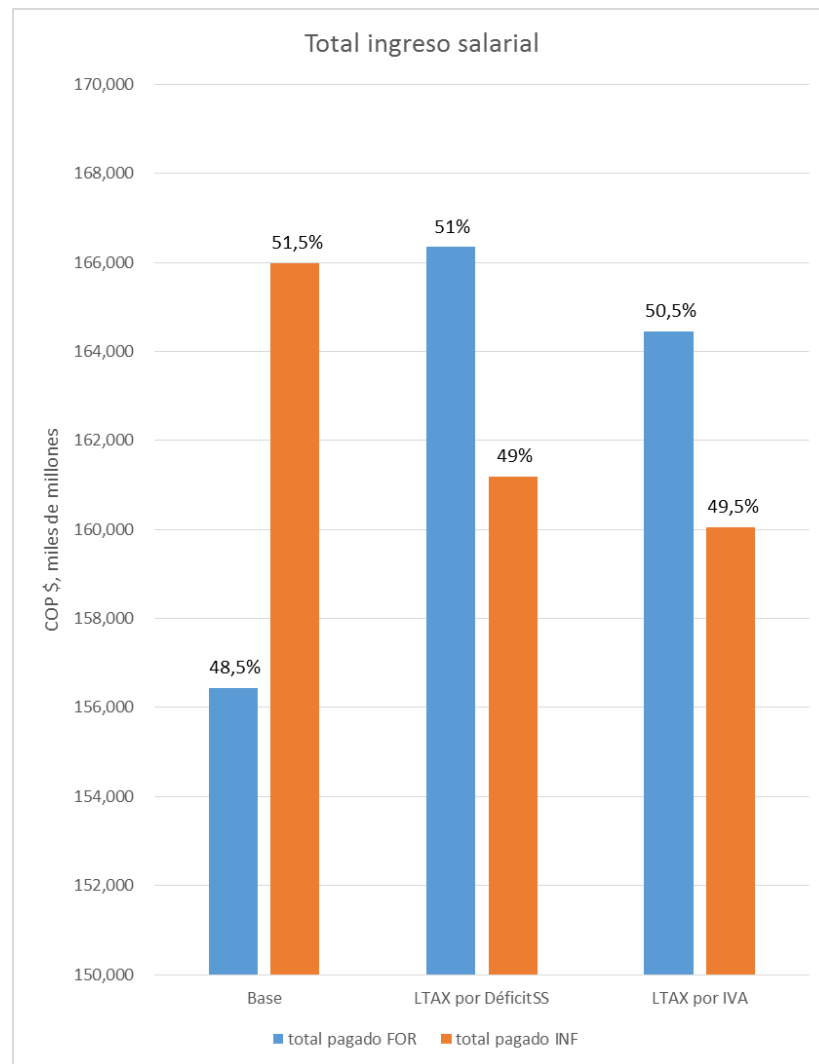
a) Nivel de Formalización



b) Tasa de Desempleo

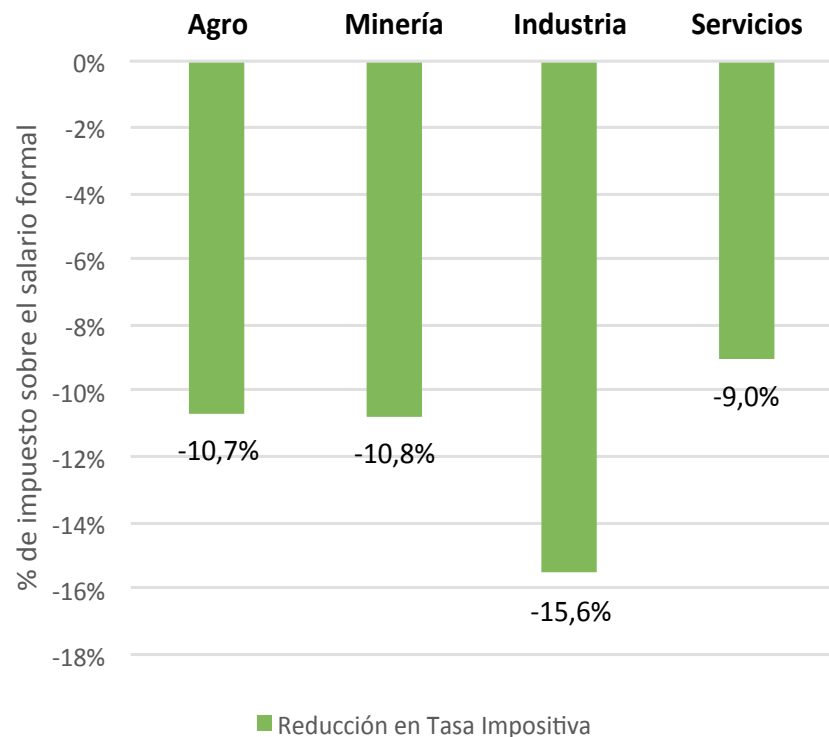


c) Recomposición de la Economía

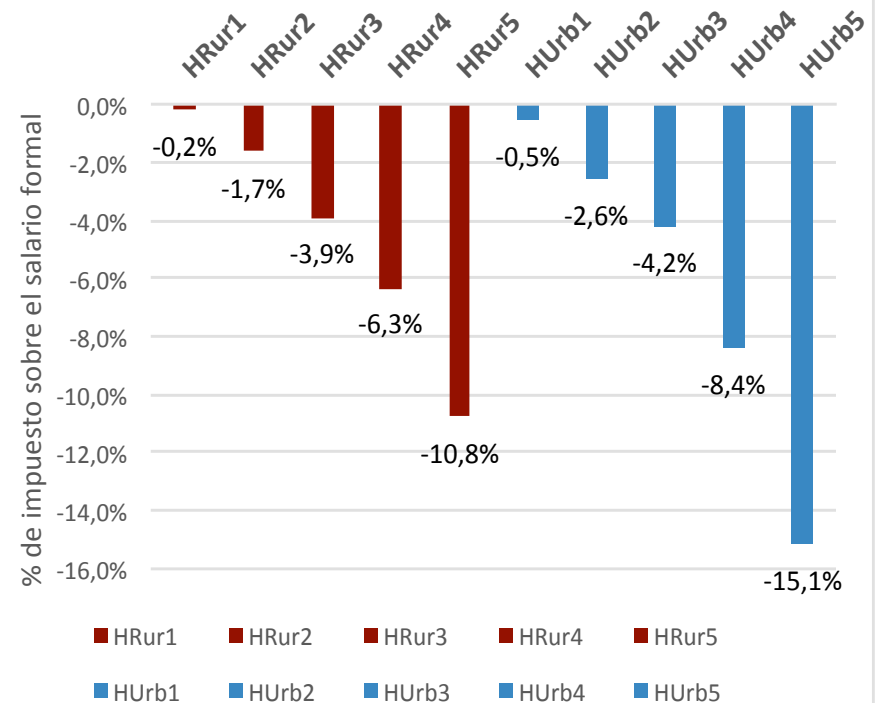


Efecto diferencial de eliminación de contribuciones salariales sobre actividades y hogares

Alivio tributario en Actividades



Alivio tributario en Hogares

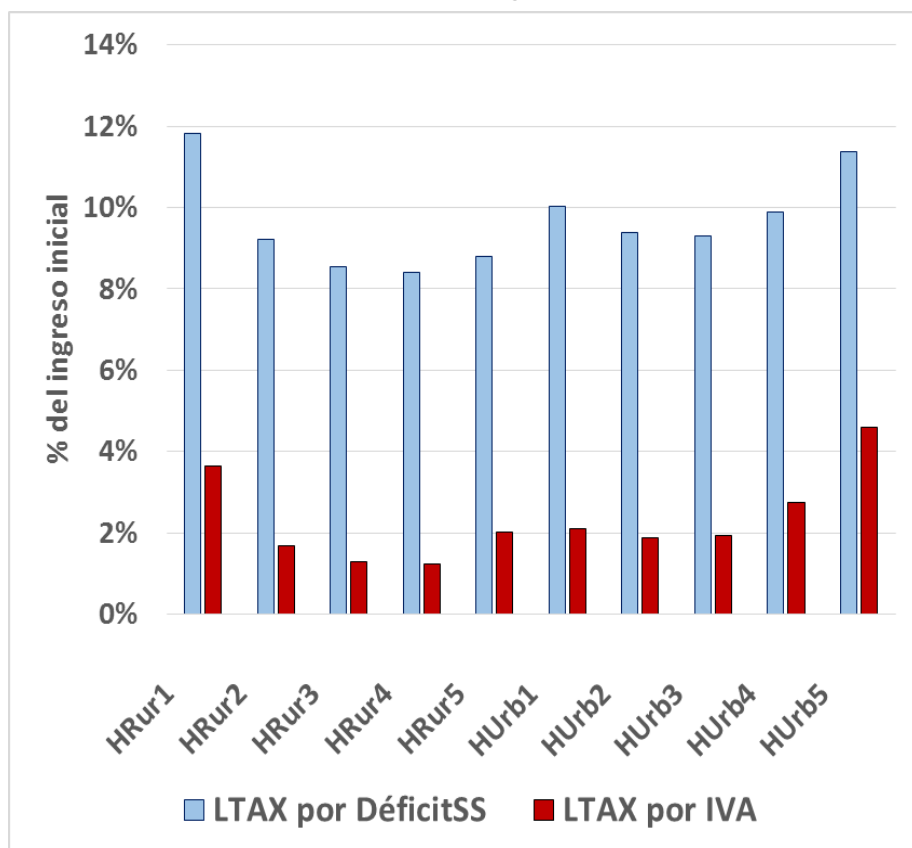


LTAX por IVA:

Efecto regresivo sobre Distribución del Ingreso

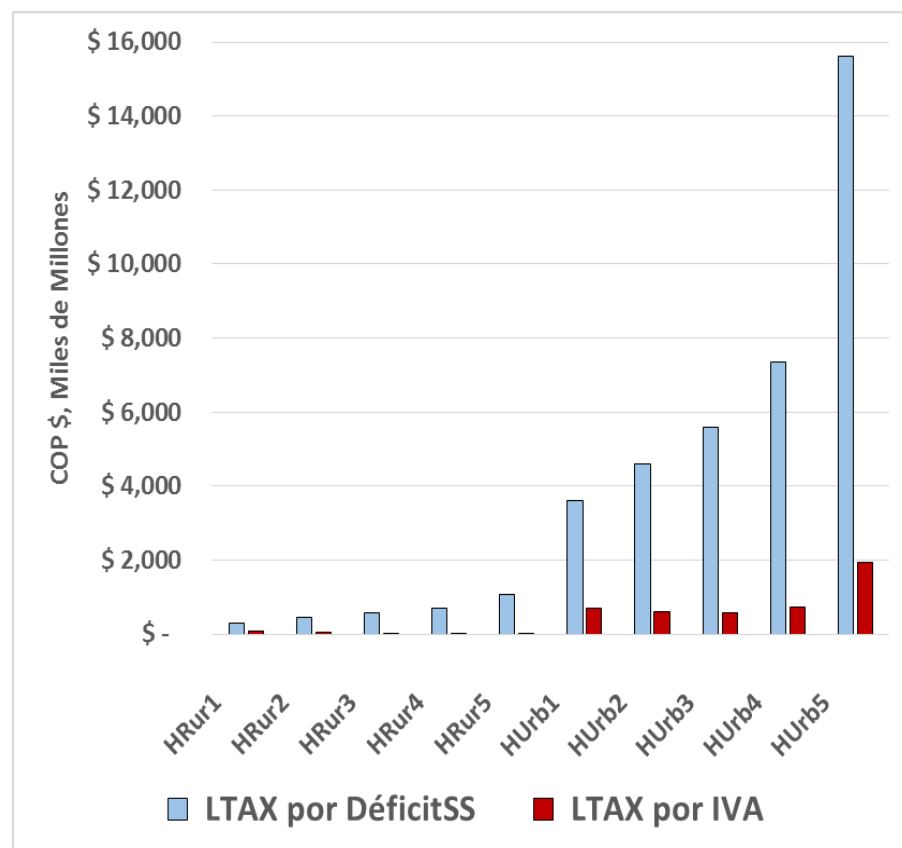
Impacto en Ingresos:

a) % del ingreso inicial



Impacto en Ingresos:

b) Nivel de \$\$





FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social