Imprimir

Hablar de pensiones se convirtió en tema de campaña electoral como parte del programa del candidato Petro. A raíz de su propuesta y la airada reacción de algunos, el tema escaló en medios con opiniones diversas, muchas con información parcial, sesgada o desinformación premeditada. Afirmaciones del estilo “expropiadores del ahorro”, “pirámide financiera”, “el sistema no pensiona”, “altos costos administrativos”, etc., surgieron buscando ser frases efectistas que poco ilustran el tema. Lo que parece ser cierto es el franco desconocimiento de cómo funciona el sistema en Colombia y cuánto cuesta?. Responder ese interrogante es el propósito del presente articulo.

De pensiones se tiene noticias en Colombia desde hace un siglo, para entonces ya estaban autorizadas las de ex presidentes, militares, congresistas, magistrados y la pensión gracia de maestros, por supuesto, muy pocos las recibían. Con el tiempo, la cobertura aumentó y varias empresas organizaron el retiro de sus trabajadores, hasta que se crearon CAJANAL y el Seguro Social ISS, en 1945 y 1946, respectivamente, y se reglamentó la pensión de particulares, Decreto 3041 de 1965, con la figura de la pensión compartida y el transito hacia el ISS Pensiones. Previo a la Ley 100/93 habían, entonces, dos sistemas, entre si excluyentes, el del ISS, para trabajadores particulares, y una serie dispersa de cajas y fondos públicos para los funcionarios del Estado.

Los problemas del sistema, argumentados para discutir y aprobar la Ley 100/93, fueron: i) falta de cobertura, entre afiliados y pensionados, que mostraba que alrededor del 30% de la población activa cotizaba y menos del 25% de adultos mayores se pensionaba, ii) dificultades de financiamiento, con una cotización baja que tendía a agotar los recursos del ISS, iii) la falta de recursos fondeados en previsión para pagar las pensiones futuras, particularmente cierto en las cajas publicas, iv) la dependencia de gasto público para pagar las pensiones vigentes, y v) la diversidad de parámetros existente en el sistema y la necesidad de unificarlos. Los compromisos de la Ley 100/93 fueron buscar cobertura universal, unificar

parámetros y financiar mejor el sistema.

La Ley 100/93 aumentó la cotización, a 13.5% que, con el tiempo, se volvieron 16%, y dejó cuatro regímenes diferenciados: i) el régimen de ahorro individual RAIS, que hoy tiene cuatro administradoras, con predominio de un duopolio ligado a grupos financieros, ii) el régimen de prima media, administrado por Colpensiones, heredero del antiguo ISS, iii) el régimen especial de funcionarios públicos, administrado en los fondos de pensiones publicas nacionales FOPEP y territoriales FONPET, y iv) el régimen de exceptuados de dicha ley, administrado en el fondo del magisterio FOMAG y las cajas de sueldo de retiro de las fuerzas militares CREMIL y policía CASUR. De los dos primeros hay información en la Superintendencia Financiera, no tan completa como se podría esperar, mientras de especiales y exceptuados no hay reportes allí y es poco lo que se sabe.

La Ley 100/93 entró en vigencia el 1 de abril de 1994 y veintisiete años después se plantean problemas similares y la necesidad de una nueva reforma, hay baja cobertura, insuficiencia de recursos, dependencia del gasto público y falta de unidad paramétrica. La cotización de 16, en RAIS se distribuye en 11.5 a la cuenta personal, el 72% de lo cotizado, 1.5 al Fondo de Garantía de Pensión Mínima FGPM, 1.8 para seguros previsionales de invalidez y muerte, y 1.2 para administración, para un acumulado de 28% de lo cotizado que no llega al cotizante; en el caso de ingresos superiores, la cotización sube a 17, con un punto adicional destinado al fondo de solidaridad, con aplicación a cuenta personal del 67% de lo cotizado. En Colpensiones, lo cotizado entra al fondo común, del que se extrae los costos de administración, estimado en 1%. En las cajas y fondos públicos también va al fondo común, desconociéndose sus costos de administración.

Los avances en cobertura son marginales, tanto en afiliados cotizantes como en pensionados.

Los regímenes especiales cumplieron su ciclo de transición y empezaron a marchitarse, por lo tanto, hoy no hay afiliados ni cotizantes, pero si pensionados con vigencia probable a 20 años, por efecto sustitución. Los exceptuados están vigentes y se estima que todos los afiliados, con pocas excepciones, cotizan, por tanto tiene cobertura cercana al 100% de su base social. Con la irrupción de RAIS, la ofensiva comercial fue la de conectarse con la población joven, atraer la nueva generación de funcionarios públicos y sustraer el grueso de afiliados al ISS, que veían lejano cumplir el requisito de edad, de esa manera llegaron a tener hasta 18 millones de afiliados, de los cuales son cotizantes activos del último mes 7 millones, el 38.7% de los afiliados. En Colpensiones, luego de la deserción masiva de afiliados al ISS, se recuperó parcialmente la base de cotizantes y llegó a 6.8 millones de afiliados y 2.7 millones de cotizantes efectivos, el 39.8%.

La cobertura efectiva es la que cuenta en todo el sistema pensional, para ello se diferencia entre afiliados, cotizantes activos y cotizantes del último mes. En afiliados, el cubrimiento es absoluto de la población económicamente activa PEA, sumados los distintos regímenes hay inscritos 24.7 millones de afiliados, el 104% de la PEA, lo que significa que ser afiliado no es garantía de cumplir requisitos para alcanzar la pensión, solo evidencia que, por la obligación de ahorro forzoso declarado por el Estado, las personas alguna día se inscribieron y cotizaron, pero no mantuvieron continuidad y no pueden retirarse sino hasta cumplir el requisito de edad. Ser cotizante activo se refiere a quien aporto recursos, al menos, una vez en el último semestre, 8 millones de personas en RAIS y 3 millones en Colpensiones, sin que eso garantice la continuidad en su trabajo. El cotizante del último mes refleja la realidad de las nominas vigentes, por tanto, la estrecha relación entre puesto de trabajo y personas que trabajan allí, esa es la verdadera cobertura entre los afiliados cotizantes del sistema, apenas 39% en estos dos regímenes.

La expectativa de cumplir requisitos y alcanzar la pensión es aún mas baja. En los regímenes

exceptuados, dada la continuidad y la estructura de escalafón, se espera que todos los afiliados cumplan los dos requisitos, edad y tiempo cotizado, por tanto, que logran cumplir el objetivo y se pensionan. En RAIS y Colpensiones la situación es diferente, además de tener bajo índice de cotización entre sus afiliados, la falta de continuidad es otro obstáculo que reduce aún mas la cobertura. La expectativa de alcanzar metas en las personas que se encuentran en los últimos 10 años, tiempo exigido para quedarse definitivamente en un régimen, mujeres mayores de 47 años y hombres mayores de 52, son 1.8 millones en RAIS y 2.1 en Colpensiones, para completar 3.9 millones de personas, a un promedio de 390.000 por cohorte anual. En 2021, RAIS otorgó pensión a 36.905 personas, que corresponden al 20.4% de los afiliados que cumplieron requisito de edad, en ese año, mientras en Colpensiones se otorgó a 62.512 personas, el 30.5% de los afiliados que cumplieron la edad. La cobertura baja de 38.7 en cotizantes a 20.4 en los que acceden a pensión, en RAIS, mientras en Colpensiones baja de 39.8 en cotizantes a 30.5 que completan requisitos.

Recaudo de cotizaciones en RAIS y Colpensiones, 2010 – 2021

	Colpensiones	RAIS	Recaudo total	Colpensiones	RAIS	Recaudo total
2010	4,037,571	14,575,308	18,612,879	21.69	78.31	100
2011	4,557,862	13,266,251	17,824,113	25.57	74.43	100
2012	4,640,218	12,446,519	17,086,737	27.16	72.84	100
2013	4,533,128	13,651,789	18,184,917	24.93	75.07	100
2014	5,452,093	15,615,941	21,068,035	25.88	74.12	100
2015	6,337,319	16,650,430	22,987,750	27.57	72.43	100
2016	7,263,076	18,131,828	25,394,905	28.60	71.40	100
2017	7,963,906	19,006,031	26,969,937	29.53	70.47	100
2018	9,443,370	21,010,612	30,453,982	31.01	68.99	100
2019	10,623,367	23,629,519	34,252,886	31.01	68.99	100
2020	10,389,056	20,584,069	30,973,125	33.54	66.46	100
2021	12,782,583	24,776,648	37,559,231	34.03	65.97	100

Fuente: Superintendencia Financiera.

La captación de recursos es proporcional a la existencia de cotizantes activos y del último mes. Históricamente ese recaudo ha variado y cambiado la proporción entre los dos regímenes (cuadro), el acumulado en los 12 años transcurridos entre 2010 y 2021,

recaudaron por cotizaciones $301.4 billones, distribuidos en $213.3 en RAIS, el 70.8%, y $88 en Colpensiones, el 29.2%. La participación ha cambiado, a favor de Colpensiones, que en el 2010 solamente recaudó $4 billones, el 21.7% de ese año, para llegar a $12.8 billones en 2021, el 34%, con un incremento en participación de 12.3 puntos. En el mismo periodo RAIS pasó de recaudar $14.6 billones en 2010, el 78.3%, a $24.8 billones en 2021, el 66%, con reducción en 12.3 puntos de participación. Lo anterior significa que Colpensiones, en la última década, recuperó afiliados cotizantes e incrementó sus recursos por ese concepto.

Los pensionados se encuentran en un régimen que no dispone de los suficientes recursos para cubrir su nomina y depende del gasto publico para cubrir obligaciones, mientras los recursos se encuentran en el otro régimen. A finales de 2021, el país tiene 2.5 millones de pensionados, distribuidos en 0.32 millones en régimen especial, 0.46 en exceptuados, 1.5 en Colpensiones y 0.25 en RAIS. El pago total de pensionados en 2021 fue de $69.4 billones, de los cuales el Presupuesto General de la Nación aportó $43.5 billones, por cotizaciones se usaron $16.6 billones y por traslados desde RAIS a Colpensiones $9.3 billones. El PGN paga los pensionados de regímenes especiales, $14 billones, y exceptuados, $18 billones. La nómina de Colpensiones se paga con tres fuentes, cotizaciones $12.8 billones, traslados desde RAIS $9.3 billones, y aporte del PGN por $11.5 billones, para un total de $33.6 billones. La nomina de RAIS no la conoce Asofondos, se calcula en $3.8 billones, de acuerdo a información reportada en los informes de la Superintendencia Financiera, por concepto de retiro programado $1.6 billones, y renta vitalicia $2.2 billones. En el corto plazo, el recaudo sumado de los dos regímenes, $37.6 billones, cubre la nomina de los dos regímenes, $37.4 billones, el sistema conjunto está en equilibrio.

Ricardo Bonilla González

Foto tomada de: BBC