

Director: Sergio Clavijo  
Con la colaboración de Alejandro Vera

Abril 10 de 2018

## El Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM): ¿Cómo mejorar su gestión y cobertura?

El tema de volver más eficiente el FGPM ha estado en el corazón del debate pensional recientemente. La Comisión de Gasto, Anif, Fedesarrollo y Asofondos han venido haciendo diversas propuestas acerca de mejores formas de ganar en eficiencia en su cobertura y en ganancias en progresividad en la aplicación de los subsidios que de allí emanan.

La interpretación de Anif sobre este debate es que parece existir relativo consenso en que “el primer mejor” (la política óptima) en materia de reforma pensional pasa por tres elementos vitales: i) *ajustar al alza la edad de pensión*, pero de forma muy gradual, de tal manera que nadie al que le falten 10 años o menos de pensión se vería afectado en su expectativa de disfrute a la edad de los 57/62 años (Mujer/Hombre); esto quiere decir que las mayores edades entrarán a regir de forma gradual por allá en el 2029 y solo para aquellos que tengan hoy menos de 47/52 años (M/H); ii) *ajustar a la baja los beneficios pensionales* que se calculan mediante la llamada Tasa de Reemplazo (TR = pensión/salario base de cotización), pero ello también ocurriría de forma gradual (como se explicó arriba); y iii) *ajustar a la baja la “garantía de pensión mínima”*, probablemente hacia un 75% de 1 Salario Mínimo Legal (SML), tal como ocurre hoy en Chile.

La racionalidad de estos ajustes estriba en que si queremos pasar de la pobre cobertura pensional actual (tan solo 1 de cada 4 colombianos adultos-mayores) hacia la media de América Latina (2 de cada 3), entonces tendremos muchos menos dineros para otorgar en subsidios pensionales. Además, debemos eliminar los altos subsidios regresivos hoy existentes en Colpensiones (tipo *Hood-Robin*: donde se les quita a los pobres para darles a los de pensiones más altas). Simplemente, la TR en Colombia no puede seguir bordeando 65%-70% en los niveles salariales medios-

altos o 100% en los niveles bajos; la media de ellos debe plegarse hacia el promedio observado en países OECD que está cerca del 50%.

También parece existir relativo consenso en que, de forma paralela a estas reformas paramétricas-pensionales, se requiere *urgentemente* asegurar una mejor cobertura pensional en las pensiones de menor monto (digamos de 1-2 SML). Pero aquí las propuestas sí difieren tanto en enfoque como en procedimientos.

La postura de Anif a este respecto ha sido que no se requiere inventar un esquema diferente al ya existente en materia del FGPM, pues alternativas que busquen monopolios a favor de Colpensiones en lo que tiene que ver con trasladar allí forzosamente a todos los cotizantes en un pilar-básico de 1 SML pondrían en serio riesgo el crecimiento del ahorro privado de las AFPs. Más aún, dicho monopolio no resuelve el problema del faltante pensional, pues lo ahorrado al reducir los subsidios de las pensiones altas (-28% del PIB) se pierde dándole un subsidio a todos los afiliados hasta por 1 SML (+24% del PIB). Así, el VPN del Pasivo Pensional se mantendría cerca del 110% del PIB (ver [http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-libro\\_reforma\\_pensional.pdf](http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-libro_reforma_pensional.pdf)).

El ahorro-privado de las AFPs ha logrado escalar del 5% del PIB al actual 25% del PIB (30% del PIB si se incluye el Fonpet) durante las dos últimas décadas, del cual el FGPM representa 2% del PIB (ver gráfico adjunto). Más aún, actualmente estos recursos son pieza fundamental para el desarrollo diversificado del mercado de capitales, tanto en renta variable como en renta fija. Sin ellos hubiera sido imposible haber logrado la estabilidad de una deuda pública que actualmente representa 45% del PIB o extender recientemente financiación hacia la infraestructura del país (ver *Comentario Económico del Día* 6 de marzo de 2018).

Continúa

## Créditos de Liquidez y Cartera Ordinaria.

Dos excelentes alternativas para poner en marcha los proyectos más importantes de su empresa

Consulta más información en [www.avvillas.com.co](http://www.avvillas.com.co) / Banca Empresarial

**Director: Sergio Clavijo**

*Con la colaboración de Alejandro Vera*

Uno de los problemas de baja cobertura en rentas vitalicias ha tenido que ver con la elevada informalidad laboral, la cual se traduce en bajas densidades de cotización. Estas impiden alcanzar los requisitos de tiempos mínimos de cotización, cercanos a los 25 años en Colpensiones o de 22 años en AFPs, o montos mínimos de ahorro (cercanos hoy a los \$180 millones en las AFPs, para así poder financiar una “renta vitalicia”), ver cuadro adjunto. Es imposible reducir esos tiempos mínimos de cotización en Colombia (que en Europa bordean los 30-35 años), pues ello implicaría agravar los faltantes fiscales o comprimir aún más la TR.

Deben entonces hacerse pronto esfuerzos estructurales para aligerar las pesadas cargas no-salariales provenientes del mercado laboral y de la seguridad social. Recientemente, hasta el FMI mencionó la importancia de eliminar el 4% de la nómina destinada a las Cofamiliares y claramente la UGPP debe cesar sus extralimitaciones como cobradora de un “impo-riqueza” que ya expiró con la Ley 1819 de 2016 (ver *Comentario Económico del Día* 27 de febrero de 2018).

*En paralelo, debe modificarse la reglamentación que hoy está plagada de arbitrariedades en cabeza de la Dirección de Seguridad Social-MHCP a la hora de decidir quién clasifica para poder usar los recursos del FGPM.* Debido a su uso cuasi-nulo, se han acumulado (tristemente) recursos por \$19 billones (casi 2% del PIB) en dicho FGPM manejado por las AFPs. En vez de esa acumulación, el MHCP ha debido otorgar pensiones vitalicias a muchos cotizantes que no alcanzaron los montos mínimos en AFPs. Utilizar estos recursos es una fuente mucho más realista de ayudar a la gente, en vez

de usar esquemas “ilusorios” como los BEPs. En efecto, aunque dichos BEPs tienen 560.000 afiliados, en verdad solo están cotizando (ahorrando) 114.000 personas y por montos mensuales de solo \$12.000/mes/persona (ver *Informe Semanal* No. 1359 de abril de 2017).

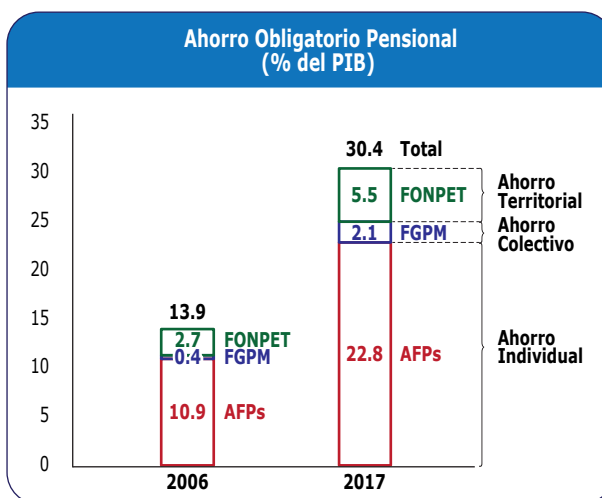
*A futuro, Anif propone que Colpensiones también empiece a construir su propio FGPM (con base en las cotizaciones existentes de 1.5%, como lo han hecho las AFPs), en vez de diluir sus recursos en regresivas pensiones. Esos subsidios del FGPM deben aplicarse conforme a reglas que aseguren el otorgamiento de rentas vitalicias, según criterios de “primer-llegado/ primer-servido”.*

En particular, el FGPM deberá destinar recursos a completar las pensiones de AFPs, evitando discrecionalidad por parte del MHCP. Por ejemplo, en el caso de cotizantes de 2SML, dicho subsidio podría llegar a ser de unos \$84 millones (= \$180 millones requeridos para una renta vitalicia de 1 SML - \$96 millones ahorrados por ellos durante 1150 semanas). Si fueran cotizantes de 1 SML, el subsidio se elevaría hasta \$132 millones (= \$180 millones - \$48 millones ahorrados).

Colpensiones debería empezar a construir su FGPM y también proceder con criterios de transparencia, como los aquí sugeridos para las AFPs. Este esquema tendría la virtud de actuar sin alterar las reglas del juego del origen y propósito inicial de los recursos del FGPM y mantiene una competencia AFPs-Colpensiones, la cual por fin sería equitativa una vez se reduzcan los generosos subsidios paramétricos que hoy se dan en Colpensiones en pensiones superiores a 1 SML.

Esquema de Pensión Mínima: Comparación entre sistemas pensionales		
	RAIS (AFPs)	RPM (Colpensiones)
<b>1. Requisitos:</b>	1150 Semanas Edad de pensión (62 H / 57 M) No tener ingresos superiores a 1 SML	1300 Semanas Edad de Pensión (62 H / 57 M) Cotizar sobre 1 SML
<b>2. Fuente de Financiamiento:</b>	1.5% de la contribución	
<b>3. Disponibilidad de Recursos:</b>	FGPM (\$19 bill.; 2.1% del PIB)	Presupuesto Público
<b>4. Respuesta Positiva:</b>	Pensión de 1SML	
<b>5. Respuesta Negativa: (devolución de)</b>	Saldo + Intereses	Saldo + Inflación (50% de lo devuelto por AFPs)

Fuente: elaboración Anif.



Fuente: cálculos Anif con base en Superfinanciera y MHCP.