

Recuadro 1

Consideraciones de largo plazo sobre el acceso temprano al ahorro pensional en Colombia

Javier E. Pirateque Niño
Daniela X. Gualtero Briceño*

Con el fin de mitigar las consecuencias económicas y sociales de los confinamientos adoptados para prevenir el contagio del Covid-19, en varios países se han propuesto y aprobado diferentes políticas que buscan suavizar el choque en el ingreso de la población afectada. Entre estas medidas se encuentran aquellas que habilitan el uso anticipado de los recursos ahorrados para su pensión. Este tipo de políticas, conocidas como retiros anticipados (RA), forman parte del sistema de pensiones en países como Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, el Reino Unido y México¹. Otros países, como Chile y Perú, adoptaron esquemas de retiros anticipados en el contexto de la actual crisis.

En Colombia existen actualmente varios proyectos de ley que buscan aprobar retiros anticipados parciales de las cuentas de capitalización individual bajo el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS). Bajo este régimen a cada cotizante se le asigna una cuenta individual de capitalización (CIC) en donde se consignan mensualmente los aportes de acuerdo con los porcentajes establecidos por la ley. Los fondos conformados por dichas cuentas son manejados por las compañías administradoras de fondos de pensiones (AFP).

Dentro de las iniciativas que se han dado en esta materia se encuentra el Proyecto de Ley 276-2020 de la Cámara de Representantes, en donde se propone que las personas que a julio de 2020 hayan dejado de cotizar al sistema de pensiones bajo el RAIS puedan retirar por una sola vez el equivalente al 10% de los recursos que hubieran depositado en sus

* Los autores pertenecen al Departamento de Estabilidad Financiera del Banco de la República. Las opiniones aquí contenidas son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

¹ Según Bosch et al. (2020), en la experiencia internacional, se observan tres modelos operativos de acceso al ahorro obligatorio: i) retiro permanente sin reintegro, ii) préstamo y repago y iii) modelo de fondo de alimentación.

CIC sin reintegro. Esta propuesta pretende favorecer a los desempleados y trabajadores independientes cuyos ingresos se vieron disminuidos debido a la crisis del Covid-19, y que no fueron beneficiados con las políticas implementadas por el Gobierno Nacional, como las transferencias monetarias extraordinarias de Familias en Acción, adulto mayor, Jóvenes en Acción o Ingreso Solidario o ,que se encuentran focalizadas en la población perteneciente a estratos 1 y 2.

Otra propuesta es el Proyecto de Ley 320-2020 que, bajo fundamentos similares, busca que los afiliados no cotizantes puedan retirar la suma de cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) de sus CIC. Esta cantidad deberá ser reintegrada durante los dos años desde la fecha efectiva del retiro, esto para no afectar la garantía de pensión mínima de cada afiliado.

Los retiros sin reintegro afectarían los ingresos que obtendrían los pensionados años después de efectuar el retiro. El objetivo de este recuadro es evaluar, con un ejercicio de simulación, cómo se afectarían algunos indicadores del sistema pensional, suponiendo que se aprueba un retiro anticipado sin reintegro próximo de los recursos ahorrados en la cuenta de capitalización bajo el régimen del RAIS. En este ejercicio no se evalúan los posibles efectos positivos de los RA sobre el bienestar, ni el impacto de este tipo de medidas sobre los mercados financieros, sino el efecto potencial que tendrían los RA sobre el objetivo de largo plazo de suavizar el consumo en el ciclo de vida.

1. Experiencia en Latinoamérica

En Latinoamérica los dos países que durante la crisis sanitaria del Covid-19 han permitido RA del ahorro pensional fueron Chile y Perú. El Cuadro R1.1 resume las principales características de dichos esquemas.

Recientemente, en Perú se aprobó otro proyecto de ley que autoriza el retiro de hasta PEN 17.200 (aproximadamente USD 4.700) del saldo de sus CIC a afiliados al sistema privado de pensiones que no hayan cotizado a su CIC doce meses antes de la aprobación del proyecto. En Chile también se dio vía libre a la posibilidad de realizar un segundo retiro del 10% del saldo en la CIC.

2. Ejercicio de simulación

Con el fin de realizar un ejercicio de sensibilidad para un agente representativo que se encuentra cotizando bajo el esquema del RAIS, se diseña un escenario base sin RA. A partir de este se evalúa el efecto de diferentes escenarios de RA sobre algunos indicadores de desempeño. Los escenarios de RA corresponden a retiros sin reintegro de un porcentaje específico que se realizan al inicio de cada período sobre el ahorro pensional del que se disponía al final del período anterior.

Cuadro R1.1
Características de los esquemas de RA en Latinoamérica

País	Norma	Monto individual de retiro ^{a/}	Monto total de retiro a la fecha
Perú	Decreto número 034 de 2020	Máximo PEM 2000 (aproximadamente USD 555)	USD 6.700 millones al 17 de agosto de 2020
	Ley número 31017 del 1 de mayo de 2020	Máximo 25% del saldo en la CIC ^{b/}	
Chile	Ley 21248 de 2020	Máximo 10% del saldo en la CIC ^{c/}	USD 15.060 millones al 23 de septiembre de 2020

a/ El acceso a los programas de RA no es automático. En cada país existen diferentes requisitos para acceder.

b/ El monto mínimo por retirar era PEN 4,300 (aproximadamente USD 1,200) y el máximo PEN 12,900 (aproximadamente USD 3,600).

c/ El valor máximo por retirar equivale a 150 unidades de fomento (aproximadamente USD 5,500). Si en la CIC se encuentra menos del equivalente a 35 unidades de fomento (aproximadamente USD 1,190), se permite retirar la totalidad.

Fuente: Superintendencia de Pensiones de Chile y Asociación de AFP de Perú.

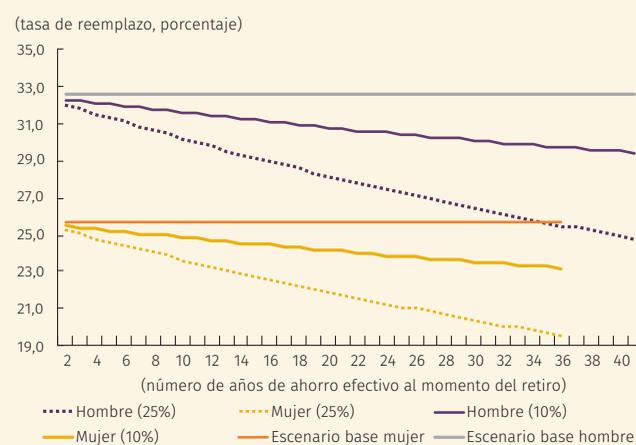
El escenario base sin RA se construye asumiendo un individuo representativo (hombre o mujer) que empezó a cotizar a los 20 años de edad, el cual se encuentra casado con una persona de la misma edad. El individuo representativo contribuye continuamente hasta la edad mínima requerida para la jubilación bajo el esquema del Régimen de Prima Media (RPM)² y se jubila a finales de 2020 (es decir que comienza su vida laboral el 1 de enero de 1979 en el caso del individuo hombre y el 1 de enero de 1984 en el caso de la mujer)³. El nivel de salario del individuo hipotético crece a una tasa del 1,5% real⁴ hasta llegar a alcanzar el actual promedio de ingreso laboral monetario de los ocupados formales según su género⁵. La modalidad elegida para la jubilación corresponde a la renta vitalicia⁶. El valor de esta última se calcula con base en la metodología de Edwards (1997), usando las tablas de mortalidad establecidas por la SFC en la Resolución 1555 de 2010. La tasa de interés real utilizada en los ejercicios es del 3%. Se resalta que bajo las condiciones descritas ni el individuo representativo hombre ni la mujer alcanzan a acumular el capital necesario para adquirir una renta vitalicia de por lo menos un SMLMV, por lo que deben ser subsidiados por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima en 79,6 y 130,9 SMLMV, respectivamente.

Basado en el análisis hecho por Altamirano *et al.* (2018), se toman como indicadores de desempeño a la tasa de reemplazo, la tasa implícita de retorno y el nivel de subsidios implícitos. La tasa de reemplazo se define como la razón entre el nivel de la pensión y el último salario de referencia, e indica la capacidad del esquema para suavizar el consumo. La tasa implícita de retorno es la tasa de interés que iguala el valor presente de los aportes con el valor presente de la pensión que recibirá el individuo. Esta tasa sirve para evaluar la capacidad de redistribución del sistema. Finalmente, los subsidios implícitos del sistema corresponden al nivel de recursos que se deben asignar para que un individuo alcance la jubilación con un SMLMV. Este último indicador da cuenta del costo total del sistema.

3. Resultados de la simulación

El RA reduce la tasa de reemplazo, siendo esta disminución más fuerte a medida que se tiene un mayor número de años de ahorro efectivo. Esto ocurre porque la base sobre la que se realiza el retiro aumenta con el tiempo. En el Gráfico R1.1

Gráfico R1.1
Tasa de reemplazo bajo distintos escenarios de retiro (sin subsidio)



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia; cálculos de los autores.

2 La edad mínima de pensión en el RPM para los hombres es 62 años y 57 para las mujeres. En el RAIS, si el cotizante al cumplir estas edades y mínimo 1.150 semanas de cotización no alcanza a completar el capital suficiente para garantizar una mesada de un salario mínimo de pensión, puede solicitar el acceso al Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

3 Para el ejercicio se elige el momento presente (año 2020) como fecha de la jubilación con el fin de facilitar la interpretación de los valores monetarios y con el fin de no hacer pronósticos sobre las variables exógenas como el crecimiento del salario.

4 Este valor corresponde al promedio del crecimiento del SMLMV en Colombia en los últimos quince años.

5 El ingreso laboral promedio de los hombres ocupados es COP 1.828.312, mientras que para las mujeres este se ubica en COP 1.733.490. Este promedio se toma del sistema de información de mercados laborales y de seguridad social del Banco Interamericano de Desarrollo.

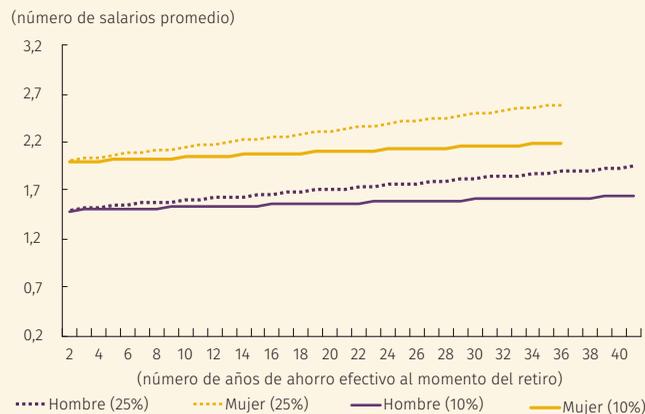
6 La renta vitalicia es un producto financiero que otorga a su afiliado y beneficiarios un pago periódico de por vida partir de su jubilación. Usualmente esta se ajusta anualmente con la variación del IPC.

se observa el efecto de dos escenarios de retiro: uno del 25% y el otro del 10%. Se puede apreciar que la tasa de reemplazo de los hombres decrece a una mayor velocidad que la de las mujeres, lo que indica que el efecto de la base sobre la que se efectúa el retiro es más fuerte que el del tiempo adicional con que cuentan los hombres para realizar capitalizaciones adicionales en relación con las mujeres. Si se usa la misma edad de retiro en hombres y mujeres, la tasa de reemplazo de estas últimas se seguiría manteniendo por debajo de la de los hombres por el mayor costo de la renta vitalicia de ellas. Cabe anotar que el monto del salario no impacta el comportamiento de la tasa de reemplazo en los escenarios propuestos si no se asume ningún subsidio.

Al tomar en cuenta el subsidio que brindaría el Fondo de Garantía de Pensión Mínima a aquellos individuos cuyo capital no es suficiente para alcanzar una mesada de un SMLMV, la tasa de reemplazo se ubicaría en 48,0% para los hombres y 50,6% para las mujeres, sin verse afectada por los RA. El Gráfico R1.2 relaciona el número de salarios promedio por debajo de los cuales la tasa de reemplazo no se vería afectada por el retiro y el momento en el que este se realiza. Las personas con ingresos inferiores a dicho umbral tendrían mayores incentivos para realizar el retiro. Por su parte, las personas con ingresos superiores a dicho umbral y que realicen el retiro podrían tener un mayor incentivo para cambiarse al RPM, en comparación con el que tendrían en el escenario base.

En el escenario del retiro del 10%, dependiendo de cuando se haga el retiro, el individuo hipotético debería cotizar entre 4,3 y 66,9 meses adicionales si es hombre y entre 4,0 y 56,4 meses si es mujer⁷ para alcanzar el nivel de la tasa de reemplazo en el escenario sin RA, asumiendo que durante

Gráfico R1.2
Número de salarios promedio por debajo de los cuales la tasa de reemplazo no se vería afectada por el retiro



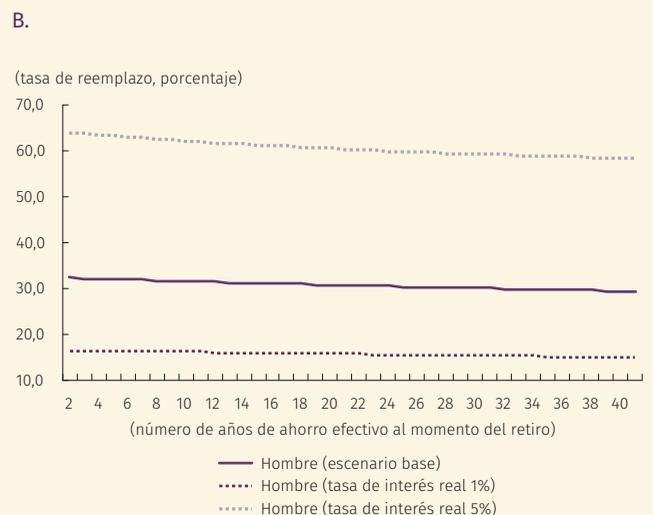
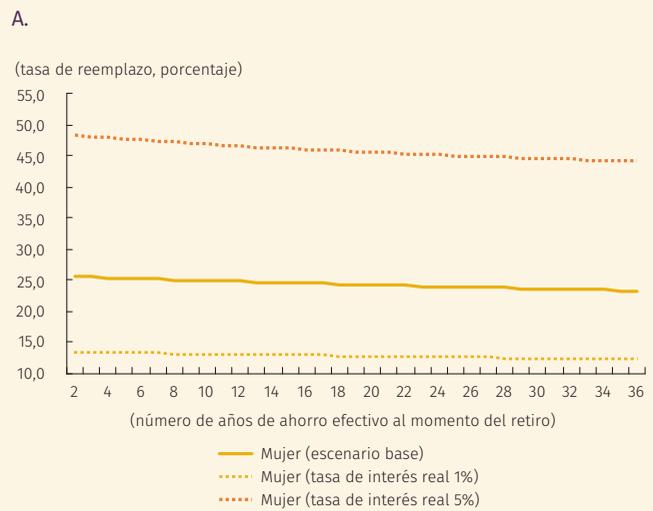
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia; cálculos de los autores.

7 El individuo representativo hombre puede realizar el retiro entre el año 2 y el año 42 y la mujer entre el año 2 y el año 37.

ese tiempo cotiza con el mismo valor del último período. No obstante, todo esto cambiaría si la tasa de interés observada se ubicará por encima de la del escenario base. Si esta se ubicara en el 5%, sin importar el momento del retiro, la tasa de reemplazo siempre sería superior a la del escenario base tanto para hombres como para mujeres. En un escenario de tasa de interés real del 1% la tasa de reemplazo caería proporcionalmente menos, ya que la respuesta no es simétrica (Gráfico R1.3).

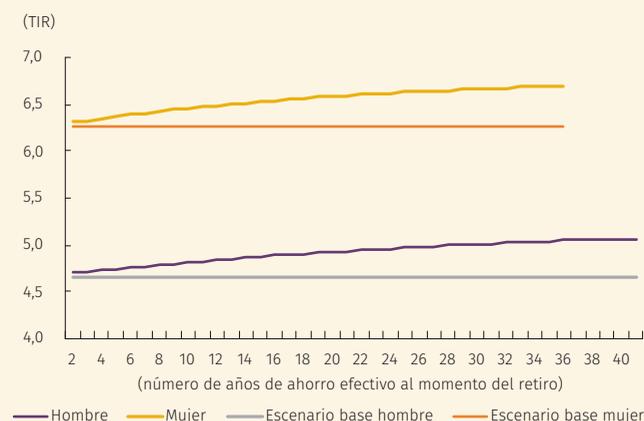
Bajo los supuestos del escenario base y asumiendo un retiro del 10%, la tasa a la que se deben remunerar los aportes para alcanzar una renta vitalicia de un SMLMV es la presentada en el Gráfico R1.4. Dado que, en cada caso, la TIR implícita es superior al 3% de remuneración que se asume en un principio, la diferencia entre estas dos debe ser cubierta mediante subsidios. Dependiendo del momento en el que se realice el retiro, estos subsidios estarían entre los 80,7 y los 95,7 SMLMV para los hombres y entre los 131,8 y los 143,7 SMLMV para las mujeres. Si los salarios son superiores a los

Gráfico R1.3
Tasa de reemplazo bajo distintos escenarios de tasa de interés (sin subsidio)



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia; cálculos de los autores.

Gráfico R1.4
TIR implícita tomando en cuenta los subsidios



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia; cálculos de los autores.

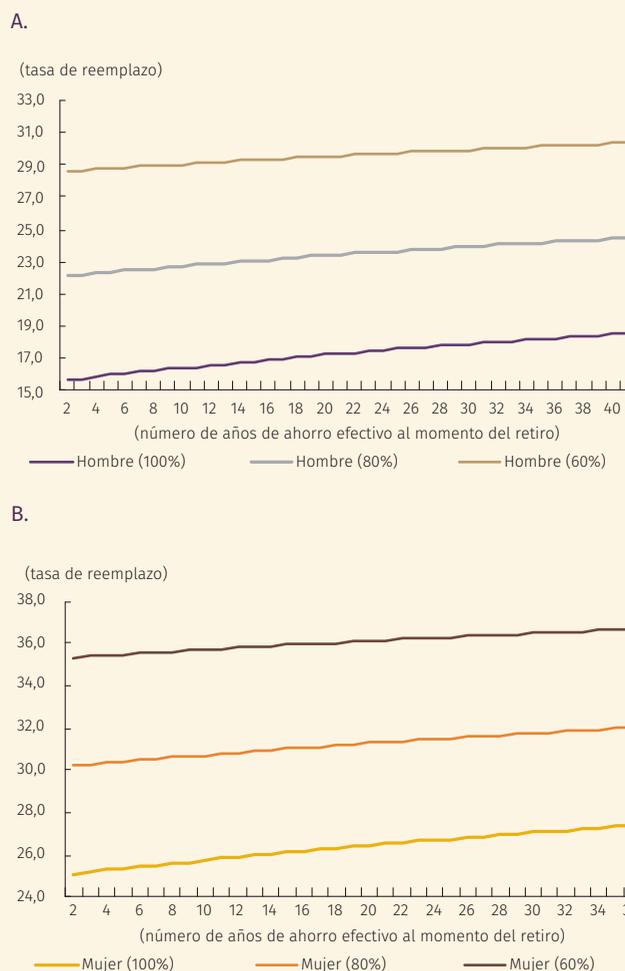
presentados en el Gráfico R1.2 la TIR implícita será igual al 3% y no habría subsidios.

En escenarios de RA donde la densidad de cotización⁸ es del 80% y se hace un retiro del 10%, el subsidio en la tasa de reemplazo se incrementa en alrededor del 6,0% para los hombres y 5,0% para las mujeres en comparación con el escenario de densidad de cotización del 100% (Gráfico R1.5). No se presentan escenarios inferiores al 60%, ya que si la densidad de cotización es menor al 52,5% para los hombres o menos del 59,6% para las mujeres no alcanzarían a ser subsidiados y se les devolverían los saldos.

4. Consideraciones finales

Un escenario de acceso temprano al ahorro obligatorio puede tener consecuencias en la sostenibilidad financiera y social de los esquemas de pensiones. Por esta razón es importante analizar los elementos redistributivos de este tipo de medidas, así como sus consecuencias para los mercados y el sistema financiero en agregado. Este recuadro contribuye a este objetivo general, en la medida en que da cuenta del impacto que los retiros pueden tener sobre la capacidad del sistema para cumplir con su objetivo de suavización del consumo y de los posibles costos que pueda llegar a tener en el largo plazo. Tomando en cuenta los futuros escenarios de envejecimiento poblacional, de cambios en los mercados de trabajo y en las tasas de interés, se considera importante seguir adelantando este tipo de ejercicios.

Gráfico R1.5
Subsidio en tasa de reemplazo según nivel de densidad



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia; cálculos de los autores.

Referencias

Altamirano, A.; Berstein, S.; Bosch, M.; García, M. G.; Oliveri, M. L. (2018). "Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe", Inter-American Development Bank.

Arias, M.; Mendoza-Gutiérrez, J. C. (2009). "Un modelo de simulación del régimen pensional de ahorro individual con solidaridad en Colombia", Temas de Estabilidad Financiera, núm. 44, Banco de la República.

Bosch, M.; Felix, C.; García-Huitrón, M.; Silva-Porto, M. T. (2020). "Acceso al ahorro obligatorio para el retiro en tiempos de Covid-19: consideraciones de política pública", Inter-American Development Bank.

Edwards, G. (1997). "Introducción al análisis de rentas vitalicias", Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, Oficina de Publicaciones.

8 La densidad de cotización representa la razón entre el número de meses con cotizaciones efectivas y el número total de meses de la vida laboral activa del trabajador.