

SOSTENIBILIDAD DE MEDIANO PLAZO DEL SISTEMA DE SALUD Y PENSIONES

Sergio Clavijo

Andrés Restrepo

Rosario Córdoba

Didier Burgos



Konrad
Adenauer
Stiftung



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

FEDESARROLLO

FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.



El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de Coyuntura asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por Fedesarrollo implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.



Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de Fedesarrollo deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de Fedesarrollo aparece una opinión sin firma, como es el caso del Análisis Coyuntural en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.

DEBATES DE COYUNTURA

ECONÓMICA Y SOCIAL

Sostenibilidad de mediano plazo del
sistema de salud y pensiones

Sergio Clavijo
Andrés Restrepo
Rosario Córdoba
Didier Burgos

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91

Tels.: 325 97 77

Fax: 325 97 70

A.A.: 75074

<http://www.fedesarrollo.org.co>

Bogotá, Colombia

Edición

Roberto Steiner

Redacción de textos

Andrés Osorio

María Alejandra Pelaez

Jaime Ramírez

Ana María Tibocho

Julio César Vaca

Daniel Wiesner

Artes y diseño

Consuelo Lozano

Formas Finales Ltda. | formas.finales@gmail.com | mconsuelolozano@hotmail.com

Tel.: 487 51 77

Bogotá, D.C.

La Imprenta Editores S.A.

Calle 77 No. 27A-39

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Contenido

Presentación	7
Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos <i>Sergio Clavijo</i>	9
Sostenibilidad de mediano plazo del Sistema de Salud y Pensiones <i>Andrés Restrepo</i>	15
Panel de discusión <i>Rosario Córdoba</i> <i>Didier Burgos</i>	20 23

Presentación

Paula Acosta Viceministra de Salud, hizo una presentación sobre sostenibilidad de mediano plazo del sistema de salud y pensiones, la cual esta disponible en la página web de Fedesarrollo.

A pesar de varias reformas realizadas durante las últimas dos décadas, el sistema general de pensiones continúa teniendo graves falencias, las cuales constituyen un gran reto a futuro. Debido a ello, se hace necesaria una nueva reforma que solucione, entre otros, problemas relacionados con: i) sostenibilidad financiera; ii) baja cobertura; iii) inequidad; y iv) coexistencia del régimen de prima media y el régimen de ahorro individual con solidaridad. Asimismo, los retos que enfrenta el sistema de salud no son pocos y también es vital corregir los problemas que aún lo agobian. El actual gobierno ha dado los primeros pasos en este sentido y, dando cumplimiento a la sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional, presentó la actualización del Plan Obligatorio de Salud y

unificó los planes de beneficios para los menores de 18 años y los mayores de 60. Entre los desafíos que aún subsisten figuran: i) aumentar la proporción de afiliados al régimen contributivo, de forma tal que con sus aportes se subsidie el acceso a los servicios de salud del resto de la población; ii) completar la unificación de los planes de beneficio de los dos regímenes; iii) fortalecer la supervisión de las EPS; y iv) alcanzar cobertura universal.

Con esta ambiciosa agenda en mente, Fedesarrollo y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) aunaron esfuerzos para llevar a cabo el pasado 8 de noviembre de 2011 el Debate de Coyuntura Económica "Sostenibilidad de mediano plazo del sistema de salud y pensiones" en el cual se presentaron los resultados del estudio de Sergio Clavijo (Presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras-ANIF) "Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos (2010-2020)", financiado con recursos del Fondo Germán Botero de los Ríos.

En el panel de discusión moderado por Roberto Steiner (Director Ejecutivo de Fedesarrollo) participaron Paula Acosta (Viceministra Técnica del Ministerio de la Protección Social), Didier Burgos (Presidente de la Comisión Séptima Cámara de Representantes), Andrés Restrepo (Director de Regulación Económica de la Seguridad Social) y Rosario Córdoba (Presidente Consejo Privado de Competitividad).

Esperamos que las memorias del debate que se recogen en el presente cuadernillo contribuyan a fortalecer la discusión y a mejorar la calidad de la política pública en dos temas centrales para el futuro de nuestro país.

Roberto Steiner
Director Ejecutivo de Fedesarrollo

Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos*

Sergio Clavijo¹

El Estado colombiano, como Estado Social de Derecho, debe garantizar el ejercicio de los derechos sociales y económicos que consagra la Constitución de 1991. Sin embargo, para garantizar derechos como la salud y a una vida digna es necesario que se disponga oportunamente de recursos fiscales a medida que se presentan nuevos retos económicos y sociales. Este es el trasfondo de la discusión de "Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos" a propósito de los retos de la seguridad social para los años de 2011-2020. Se pregunta por los determinantes del gasto en seguridad social en Colombia, que en últimas recae sobre el mercado laboral y la formalidad asociada, y los retos de esta década en dos temas principales: salud y pensiones. En resumen, este documento responde a la pregunta sobre el impacto fiscal de tales gastos en seguridad social.

La sostenibilidad del gasto en seguridad social depende, en primer lugar, de la dinámica del mercado laboral. Entre mayor sea el número de empleos, los aportes a la seguridad social serán mayores. En esta misma línea, en septiembre de 2011 se crearon 700.000 empleos adicionales a los de un año atrás, lo que representa una variación anual de 3,4%. Por otro lado, el número de desempleados disminuyó 6% en el mismo período, es decir, 100.000 desempleados menos en septiembre de 2011. Esto implicó una reducción de la tasa de desempleo a 9,7% en septiembre o 93 puntos básicos menor a la de un año atrás. Sin embargo, el indicador clave es la tasa promedio de desempleo anual porque de ella dependen los ingresos laborales permanentes y, por tanto, mayores ingresos para la seguridad social. Según cálculos de ANIF, la tasa promedio de desempleo se ubicará en 11% para 2011. Esta

* Este trabajo obtuvo el premio Germán Botero de los Ríos (2010) otorgado por el Consejo Directivo de Fedesarrollo.

¹ Este documento, que resume la exposición de Sergio Clavijo, Presidente de ANIF, fue elaborado por Jaime Ramírez, Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

tasa aún resulta elevada para un país, que como Colombia, desea alcanzar las metas de universalización del aseguramiento en salud y una mayor tasa de cobertura de pensiones en esta década.

En segundo lugar, de nada sirve que las cifras de empleo sean positivas si las contribuciones efectivas a la seguridad social son bajas, es decir, si la informalidad, medida por el número de contribuyentes a la seguridad social como porcentaje de la PEA, es baja. Por ejemplo, los cotizantes activos a pensiones (aquellos que han cotizado en los últimos 6 meses) se ubicaron en 30,5% de la PEA en septiembre de 2011 (6,9 millones de afiliados) y se ubicarán en 33% de la PEA (7,3 millones de afiliados) al finalizar el año. Estas cifras son bajas si se tiene en cuenta que la población ocupada fue de 90,3% de la PEA en el mismo período lo que quiere decir que la informalidad, medida como contribuyentes en pensiones sobre población ocupada, fue de 66%. Si se observa a los contribuyentes en salud, las cifras también son bajas porque el número de contribuyentes como porcentaje de la PEA fue de 39% para 2010, incluyendo aquí un 10% de la PEA correspondiente a las contribuciones a la salud que hacen los pensionados. Es decir, la tasa de informalidad efectiva (no contribuyentes) bordea el 61%. Las cifras de informalidad deben poderse reducir si queremos mejorar los aportes a la seguridad social de forma sostenible. Infortunadamente, hacia el futuro esto será aún más difícil si las señales que se continúan dando del Estado es que los servicios en salud se homologarán para el régimen subsidiado y para el contributivo. Así, a futuro veremos más demanda por cubrimientos

tipo SISBEN, mejorando los servicios, pero a cargo del fisco y desincentivando las cotizaciones, inclusive de los que tienen empleo.

El total del gasto en salud público y privado en Colombia ascendió a 7,3% del PIB en 2006 y, según cálculos de ANIF, llegará al 11,5% del PIB en el período 2010-2014 por cuenta de la universalización del aseguramiento y la homologación (hacia arriba) de los planes en salud. Es interesante comparar las cifras de Colombia con las de los Estados Unidos, país que en 2006 tenía un gasto en salud de 15,3% y donde se estima que se incrementará hasta llegar a 20,3% en 2010-2014 como resultado del Obamacare. Respecto al eficiente, pero complejo sistema público, del Reino Unido, el gasto en salud de Colombia muestra cifras similares en la actualidad, pero muy pronto desbordaremos su actual 9% del PIB. Estas cifras muestran la rápida convergencia del gasto en salud de Colombia hacia niveles observados en países de ingresos altos, lo cual es un signo de preocupación sobre las exigencias fiscales que ello encierra para los próximos años.

Si se compara el gasto per cápita (sobre la población cubierta), Colombia no presenta cifras tan favorables como Estados Unidos. Por ejemplo, para 2009 el gasto per cápita en salud en EE.UU. fue de US\$8.044 y en el Reino Unido de US\$3.330, mientras que en Colombia fue de US\$325. Esto se explica principalmente por el mayor ingreso y el mayor gasto privado en salud en Estados Unidos. Para el período 2011-2014 el gasto colombiano per cápita será de US\$465, incrementándose en cerca de 43% de acuerdo a cálculos de ANIF. Si se observa

el gasto por afiliado en salud como porcentaje del PIB per cápita, este indicador fue de 8,7% para Colombia y de 8,4% para Reino Unido. Con las reformas y retos que se avecinan en los próximos tres años, se proyecta que ese porcentaje aumente a 12,5% del PIB per cápita, comparado con el 9% que registra el Reino Unido.

De esta manera, los próximos años serán cruciales en el financiamiento del sistema general de seguridad social en salud (SGSSS). Por ejemplo, ANIF calcula que para 2020 el déficit del sector salud llegará a 3,3% del PIB si la informalidad llegase a 56% -meta cercana al 55% que el gobierno prevé para 2014. Nótese que ello supone ganancias en formalización (una ganancia de al menos un 5% en la tasa de contribuyentes respecto a la PEA). Ahora bien, si la informalidad continúa en los niveles actuales del 60%, entonces dicho déficit se agravaría en al menos un 0,5% del PIB. Bajo un escenario de no reducción en informalidad, el déficit del sector salud continuará empeorando hasta alcanzar 6,8% del PIB en 2050. Por contraste, si la informalidad se redujera al 50%, el déficit en salud bajaría hacia el 1,8% del PIB; si la informalidad bajará al 40%, como el caso actual en Chile, entonces podría inclusive generarse un superávit del orden del 1,9% del PIB hacia el 2050.

El costo de la universalización lo hemos estimado en un adicional de 0,4% del PIB y la unificación del plan obligatorio de salud (POS) en un 0,2% del PIB hacia el 2015. Claramente, el impacto hubiera sido mayor de no haberse aprobado la Ley 1393 de 2010, donde se consiguieron recursos adicionales

para la salud -aumentando los gravámenes a los llamados "vicios", las rentas cedidas vía SGP- lo cual representará 0,2% del PIB en 2015. El efecto neto sobre el financiamiento del sector salud será de 0,4% del PIB, pero aun así se incrementará el déficit en salud a 3,5% del PIB para 2015, por cuenta de los mayores gastos, antes comentados.

El panorama del gasto en pensiones es más oscuro que el de la salud. Solamente un 31% de la PEA cotiza activamente a pensiones, mientras que para salud es del 39% (por incluirse aquí los aportes de los pensionados a la salud). Si un trabajador promedio quiere pensionarse después de cotizar durante 25 años, suponiendo una tasa de interés real constante del 6% anual y suponiendo que el disfrute de la pensión es tan sólo de 20 años, la tasa de reemplazo (el porcentaje sobre el salario de los últimos 10 años) que arroja un sistema de ahorro privado asciende al 45% (por definición en equilibrio, pues su pensión proviene de los aportes y los rendimientos de su portafolio). Sin embargo, en el sistema público se ofrece una tasa de reemplazo mucho más elevada, bordeando el 65% en la actualidad, luego ese diferencial de 20 puntos porcentuales constituye un subsidio público que deberá pagarse por la vía de los impuestos, pues las reservas del régimen público se agotaron en el 2004. La única manera de poder alcanzar esa tasa de reemplazo del 65% sin incurrir en subsidios sería si ese trabajador incrementa sus cotizaciones de 25 años a por lo menos unos 30 años (manteniendo las demás condiciones constantes). Más aun, si sus cotizaciones completan los 35 años, entonces la tasa de reemplazo podría elevarse a cerca del 80% y sin generarse subsidios.

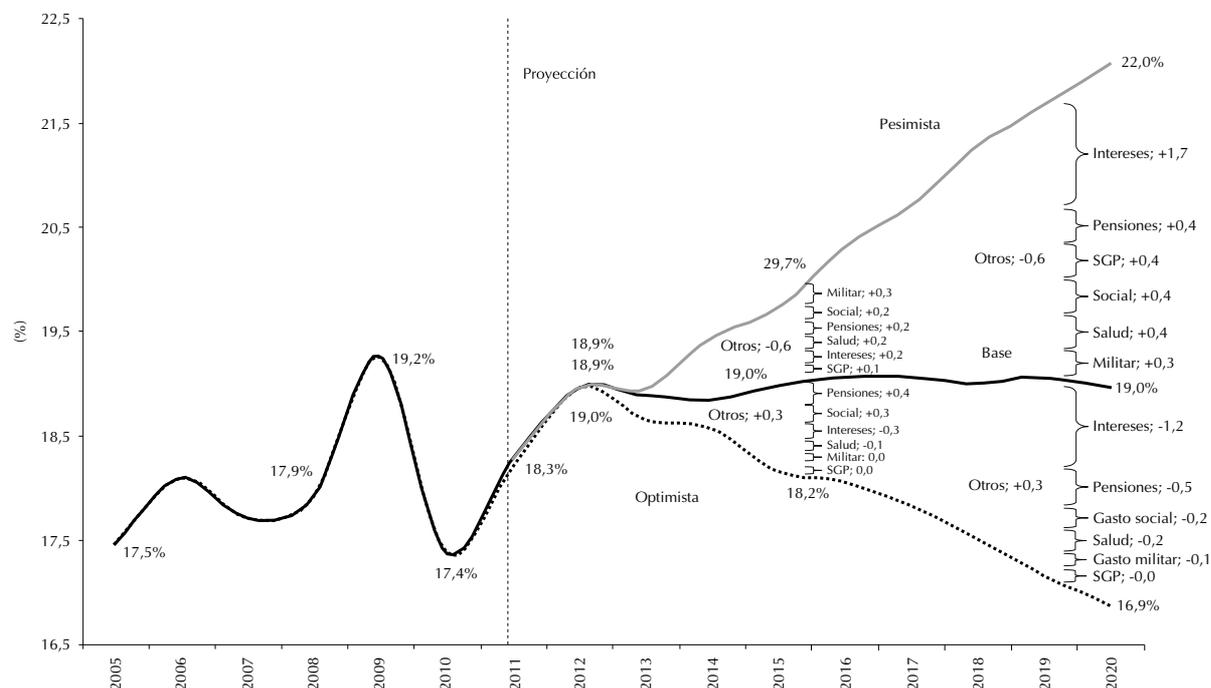
Nuestra propuesta incluye la idea de instaurar en Colombia un régimen de jubilación temprana, como una forma de evitar que el régimen público de Colombia resulte por la misma senda de Grecia o, en general, de la quiebra pensional de Europa. Por ejemplo, si un cotizante quiere una pensión con una tasa de reemplazo de 63,5%, entonces debería jubilarse a los 62 años en vez de los actuales 60 años. En cambio, si quiere jubilarse a los 60 años lo haría con una tasa de reemplazo pero del 60,5%. Ahora bien, uno de los problemas más graves del régimen pensional público de Colombia tiene que ver con el subsidio que se otorga al conceder pensiones equivalentes al 100% del Salario Mínimo Legal (SML). Baste señalar que, en este caso, nuestro ejercicio nos lleva a concluir que existe un subsidio del 55% en dicha tasa de reemplazo (= 100% - 45% que es la tasa que daría el régimen privado, bajo las condiciones ya discutidas). Estos subsidios, en realidad, son aun más elevados, si se tiene en cuenta que el sistema público paga 13 mesadas (esto añade un 8,6% de subsidio en dicha tasas de reemplazo).

Las onerosas pensiones otorgadas por el Régimen Prima Media (RPM) público ya representan un 3,3% del PIB. Este porcentaje se incrementará a 4,1% en 2014, según cálculos de ANIF. La situación se puede volver catastrófica si se llega a niveles como los de Italia, donde los pagos pensionales representan 15% del PIB y van directamente contra los tributos. Por ejemplo, si continúa aumentando la reversión del Régimen de Ahorro Individual (RAIS) hacia el RPM, entonces dicho gasto público en pensiones

podría llegar a representar 5,8% del PIB hacia el 2030. De manera similar, el Valor Presente Neto (VPN) de ese pasivo pensional público se estará elevando nuevamente hacia el umbral de los 140% del PIB, donde este deterioro de unos 23% del PIB corren por cuenta dicha reversión hacia el RPM y la laxitud con que se están otorgando tratamientos especiales, incluyendo los de la Rama Judicial, explícitamente prohibidos tras la reforma constitucional del 2007. Esta situación resulta preocupante, después de los avances que se habían hecho al reducir dicho VPN del 260% del PIB que se tenía en 1993 a cerca del 130% que se esperaba tener tras las reformas paramétricas del periodo 2003-2007.

En cuanto al impacto fiscal de estas provisiones en la seguridad social, el gasto total del Gobierno Nacional Central (GNC) será de 19,7% del PIB en 2015 y de 22% del PIB en 2020, en un escenario pesimista. En el escenario base se llega a 19% en 2015, cerca de 0,7% menos que en el escenario pesimista. Esta diferencia se debe principalmente a un diferencial de 0,3% en el gasto militar debido a un posible fin del Plan Colombia, un 0,6% en el gasto social (incluyendo pensiones y salud), un 0,2% en el gasto de interés, un 0,1% en el SGP y una reducción de 0,6% en otros gastos (Gráfico 1). Entre otras cosas, el escenario optimista supone un crecimiento sostenido de 5% en la próxima década, el mantenimiento del grado de inversión y menores intereses. Adicionalmente, se necesita que la bonanza sea sembrada en infraestructura productiva para el país y que veamos algunos "dividendo de paz" en las próximas décadas.

Gráfico 1
GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL
(% del PIB)



Fuente: Cálculo ANIF.

Aquí suponemos que los ingresos totales del GNC se incrementarán a 15,4% del PIB en 2012 y llegarán a 15,7% del PIB en 2020. Esto representa un incremento de cerca de 2% del PIB con respecto a lo registrado en el 2010. En un escenario optimista, los ingresos totales crecerán hasta alcanzar 17,1% del PIB en 2020. Pero, en un escenario pesimista, los ingresos podrían estancarse en 14,7% del PIB hacia el 2020, muy cercanos a los niveles actuales. Observando las cifras consolidadas, la proyección es que el balance del gobierno central sería negativo en 4,1% del PIB al cierre del 2011. Este déficit podría

reducirse a 3,5% del PIB hacia el 2015 y estabilizarse en 3,1% hacia el 2020 bajo el escenario base. En el escenario optimista, las finanzas públicas se equilibrarían hacia el 2020, gracias a las mejoras en el recaudo y al producido de la actual bonanza minero-energética, suponiendo también contención del gasto y las reformas estructurales que lo acompañarían, especialmente en el campo de la seguridad social. No obstante, bajo el escenario optimista podría ocurrir que, en ausencia de reformas el gasto se dispare y los recaudos se estancuen, observándose entonces deterioro en el balance del

gobierno central hasta alcanzar un 7,2% del PIB hacia el 2020. En términos del balance primario (déficit antes del pago de intereses), el escenario base proyecta que, hacia el 2020, este arrojaría un balance de cero bajo el escenario base. Este sería el resultado de los mayores recaudos por 1,4% del PIB y la contención del gasto, suponiendo aplicación de la regla fiscal a partir del 2014.

En síntesis, los retos fiscales que enfrentarán los gobiernos durante la próxima década son enormes y tendrán que focalizarse en contener el gasto en salud y pensiones, donde las ganancias en for-

malización laboral serán de vital ayuda en dicha tarea. Como vimos, los esfuerzos realizados en el acopio de nuevos recursos para la salud ya se están copando en las tareas de universalización y homologación de los servicios en salud, al tiempo que se observa una preocupante reversión del régimen pensional privado hacia el régimen público. Todo ello deteriora el VPN de la seguridad social y acumula pasivos contingentes que requieren prontas acciones, precisamente para evitar la suerte de la prolongada crisis fiscal por la que atraviesa ya el mundo desarrollado a lo largo del periodo 2007-2012.

Sostenibilidad de mediano plazo del Sistema de Salud y Pensiones

Andrés Restrepo¹

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente, la principal preocupación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en materia de Salud y Pensiones es la sostenibilidad de ambos esquemas. Para analizar este problema, se presentan las proyecciones del Ministerio sobre el balance primario del sector público para los próximos 11 años. Con base en el efecto de las nuevas leyes, reformas y normas² encaminadas a equilibrar la situación fiscal del Estado, el Gobierno proyecta que a partir de 2012 el Sector Público No Financiero (SPNF) tendrá superávit en el balance primario. Estima que esta situación se mantendrá en el largo plazo. Eso le permite al MHCP afirmar que tras 11 años consecutivos de balance positivo,

la deuda neta se reducirá a niveles cercanos al 10% del PIB para el año 2022 (Gráfico 1).

II. PENSIONES

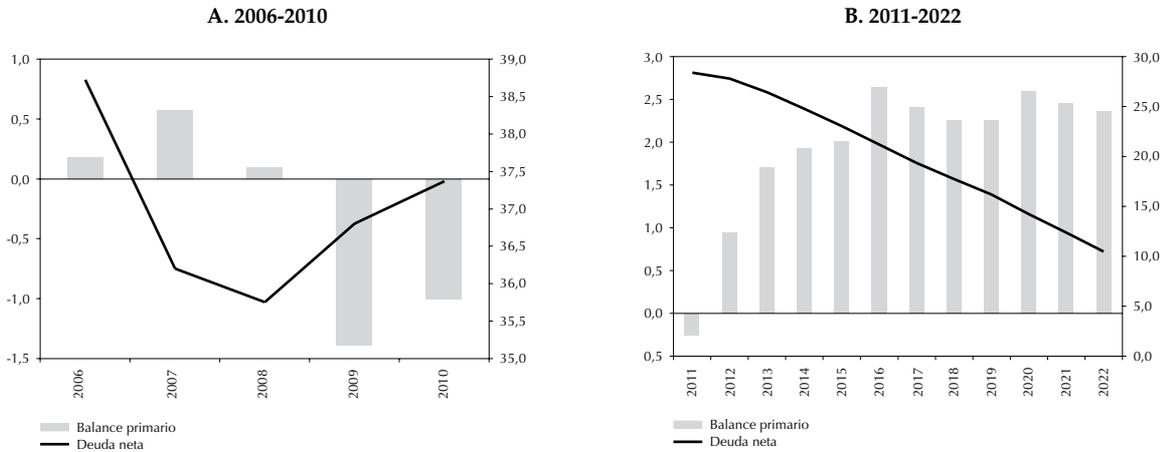
Después de introducir este escenario fiscal, se analizan los retos más importantes que tiene el país en materia de pensiones. Primero se hace un balance de los objetivos que han perseguido las reformas que se han hecho en el pasado reciente -a saber, buscar la sostenibilidad del Sistema Pensional, equilibrar de mejor manera los beneficios y aportes (disminuir los subsidios regresivos) y unificar el régimen pensional para toda la población. El MHCP estima que las reformas pensionales del pasado³ lograron reducir el valor presente neto (VPN) del

¹ Este documento resume la exposición de Andrés Restrepo, Director Regulación Económica de la Seguridad Social Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborado por Daniel Wiesner, Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

² Ley de Semáforos, Marco Fiscal de Mediano Plazo, Sistema General de Regalías, Regla Fiscal, Sostenibilidad Fiscal, Ley 617 de Responsabilidad Fiscal y Marco de Gasto de Mediano Plazo.

³ Ley 100/93, Leyes 797 y 860 /03, y Acto Legislativo 01/05.

Gráfico 1
BALANCE PRIMARIO Y DEUDA DEL SPNF
(% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

gasto corriente en pensiones en una cantidad equivalente al 32,5% del PIB de 2010. Otro efecto de las reformas es haber equilibrado las cotizaciones con las mesadas pagadas. Después del Acto Legislativo 01 de 2005, y gracias al efecto acumulado de varias iniciativas, el nivel de subsidio requerido por una persona afiliada al Régimen General pasó del 120% al 35% de la mesada. Además, una parte significativa de estos subsidios se dan por la aplicación de la Garantía de Pensión Mínima.

Es importante resaltar la inequidad en la distribución de las pensiones en Colombia. De hecho, el gasto en pensiones se encuentra distribuido en forma más desigual que el ingreso total de la economía, generando un efecto regresivo en la distribución del ingreso. La desigualdad del sistema de pensiones se puede apreciar también

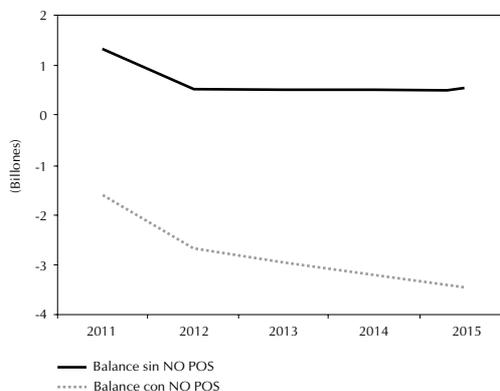
al comparar el monto que cada administradora paga por mesadas con la cantidad de afiliados que tiene. Por ejemplo, Cajanal tiene el 14,9% de los beneficiarios pero gasta el 23,5% del total de las mesadas, mientras que el Seguro Social tiene el 59,7% de los pensionados pero gasta el 47,2% del total de las mesadas. Además de la inequidad, también es importante mencionar el efecto de los fallos judiciales al incrementar el monto de las mesadas y su impacto negativo en las finanzas del sistema. A pesar de que en el pasado ha habido una agenda legislativa activa de reformas pensionales que ha logrado racionalizar el gasto pensional de mediano y largo plazo, el Gobierno Nacional está comprometido a realizar una reforma pensional estructural en el segundo semestre de 2012. Aunque es prematuro entregar detalles sobre la iniciativa, se deja claro que estará encaminada a aumentar la

cobertura, mejorar la equidad y asegurar la sostenibilidad del sistema general de pensiones. No sobra llamar la atención, además, sobre problemas de gerencia que no pueden resolverse por la vía legislativa. Temas como el desequilibrio de gasto en las diferentes administradoras y el efecto de los fallos judiciales deben ser resueltos con estrategias gerenciales que actúen paralelamente a la reforma. Por ejemplo, hay solicitudes de reliquidación que elevan el monto de las mesadas de algunos funcionarios de la rama judicial a niveles superiores al 160% de su ingreso base de liquidación. Existe la necesidad de hacer una evaluación comprensiva de los efectos de los fallos judiciales y crear una estrategia jurídica específica para resolver ese problema desde el Gobierno Nacional.

III. SALUD

En materia de salud el primer hecho destacable es que el Régimen Contributivo es superavitario si se excluyen del Plan Obligatorio de Salud (POS), los gastos asociados a los procedimientos que hasta la fecha están por fuera de éste. Por eso, la sostenibilidad del Régimen Contributivo en el largo plazo depende de las medidas encaminadas a reducir el gasto NO POS. Estas medidas son: i) establecer valores máximos a los recobros; ii) definir una lista de procedimientos excluidos; iii) conformar Juntas Técnico Científicas para evaluar procedimientos médicos; iv) crear el Instituto Nacional de Evaluación de Tecnologías y v) actualizar el POS. A pesar de estas acciones, el Gobierno estima que el llamado gasto No-POS podría causar un deterioro en el balance del Régimen Contributivo en el mediano plazo (Gráfico 2).

Gráfico 2
BALANCE DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO
CON Y SIN GASTO NO POS

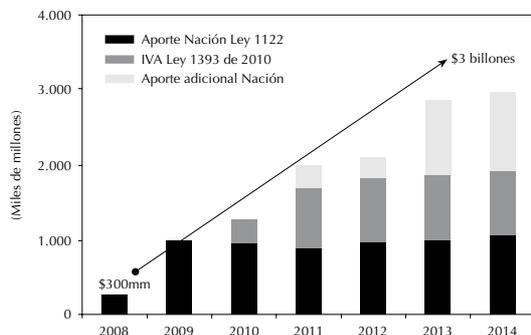


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a la unificación de los planes de beneficios de los afiliados a los regímenes contributivo y subsidiado que fue ordenada por la Corte Constitucional, se afirma que el gran reto está en definir cuál será el presupuesto por persona (Unidad de Pago por Capitalización) con el que funcionará el sistema. Los recursos adicionales necesarios para igualar los planes se obtendrán de cuatro fuentes: i) modificación de recursos nacionales y territoriales; ii) reorientación de recursos del fondo de solidaridad; iii) control a la evasión y la elusión; y iv) el giro directo, que facilitará el uso de \$400.000 millones mensuales para la salud (Gráfico 3).

Profundizando en el tema del control de la evasión y la elusión, se destaca la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP), encargada exclusivamente de reconocer las pensiones y verificar que los pagos de parafiscales se realicen. El MHCP

Gráfico 3
RECURSOS PARA EL SISTEMA
DE SALUD



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

estima que su puesta en funcionamiento puede recuperar para el Estado unos \$400.000 millones anuales.

IV. EMPLEO

El último tema a tratar en esta intervención es la dinámica del empleo. La reducción de la tasa de desempleo es una meta del actual gobierno. El Ministro ha superado su meta de alcanzar una tasa de desempleo de un dígito -se han creado más de 700.000 nuevos puestos de trabajo y el nivel de des-

ocupación en septiembre fue de 9,7%. Sin embargo, las estacionalidades del mercado laboral hacen que el desempleo no se pueda mantener debajo de 10% todos los meses. En cambio, lo que ocurrirá es que cada vez haya más meses con desempleo por debajo de 10%. Otra razón para pensar que finalmente la tasa de desempleo se asiente en niveles cercanos al 8% es que las buenas condiciones económicas a futuro lograrán que la tasa de participación disminuya. El argumento es que en tiempos de crisis e incertidumbre económica aumenta el número de miembros de la familia que buscan trabajo, pero que en la medida en que el panorama mejora estas personas salen del mercado laboral y eso hace caer la tasa de participación.

V. CONCLUSIÓN

El MHCP reconoce que es necesaria una nueva reforma pensional y anuncia que la iniciativa será presentar en el segundo semestre del año 2012. En salud, el MHCP está concentrando sus acciones en cumplir con el mandato de unificación de planes de beneficios, y en conseguir los recursos adicionales que esto demanda.

Sostenibilidad de mediano plazo del Sistema de Salud y Pensiones

Rosario Córdoba

Presidente del Consejo Privado de Competitividad

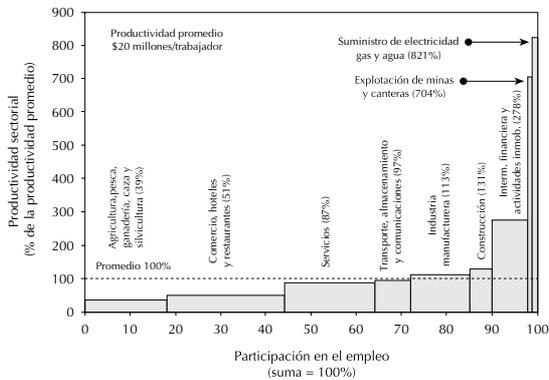
Durante la primera semana de noviembre se llevó a cabo el lanzamiento del Informe Nacional de Competitividad 2011-2012. La versión del Informe de este año se enfoca principalmente en la importancia de la innovación y de acelerar el proceso de transformación productiva para potenciar el crecimiento de la economía colombiana. Basándose en la premisa que la calidad del capital humano es uno de los condicionantes de la transformación productiva, el Informe aborda temas transversales como la formalización del mercado laboral, la seguridad social y la educación. En este respecto, el lanzamiento del informe tuvo como invitado especial a Andrés Velasco, Ex-Ministro de Hacienda de Chile, quien se encargó de hacer explícita la relación entre la productividad de los trabajadores y la seguridad social.

De hecho, y a diferencia de Colombia, Chile tiene un sistema de seguridad social adecuado en el

sentido de que brinda tranquilidad y estabilidad a su fuerza laboral (al favorecer su salud y asegurarle a los trabajadores la posibilidad de jubilación), lo cual tiene en últimas un impacto directo sobre su productividad. A este respecto debe señalarse que la productividad laboral en Colombia es notoriamente baja. El Gráfico 1 contiene los estimativos de la productividad laboral en los distintos sectores de la economía colombiana (donde 100 equivale al promedio). Allí se puede observar que la productividad más baja se encuentra en el sector agropecuario, seguido del comercio, servicios y transporte. La preocupación por la baja productividad en estos sectores radica en que ocupan a más del 70% de la población.

Adicionalmente, la productividad en el sector informal es una quinta parte de la productividad en el sector formal. En este sentido, la baja productividad, en particular aquella del sector informal, es una de las principales motivaciones detrás de la necesidad de avanzar en la formalización laboral. Valga decir, debe trabajarse en pro

Gráfico 1
BRECHAS EN PRODUCTIVIDAD LABORAL
POR SECTOR EN COLOMBIA, 2010



Fuente: DANE, cálculos Consejo Privado de Competitividad.

de la formalización no sólo para poder mejorar la sostenibilidad del sistema de seguridad social, sino para alcanzar mayores tasas de crecimiento económico que logren reflejarse sobre el bienestar y el ingreso de la población.

Una revisión a los avances en la formalización laboral y empresarial permite divisar que durante el último año la informalidad empresarial decreció al pasar de 63,7% a 58,3%. Dicha reducción es un resultado positivo para el actual gobierno porque demuestra que la Ley 1429 de 2010 (Ley de Formalización y Generación de Empleo), emitida a finales del año pasado, sí ha tenido un impacto favorable. En efecto, a septiembre del presente año cerca de 80.600 empresas constituidas se han acogido a la amnistía ofrecida por la Ley 1429 y otras 144.000 nuevas empresas han hecho uso de los mecanismos contemplados en la misma. El efecto favorable de la Ley de Formalización se vio materializado en el último informe sobre la facilidad para hacer

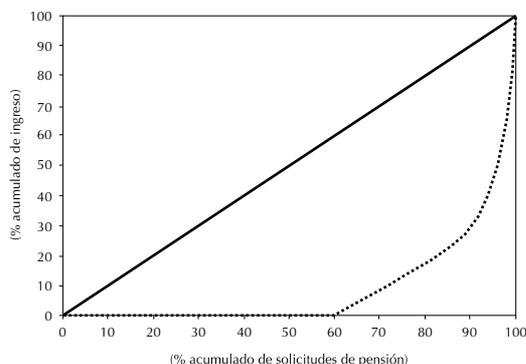
negocios (Doing Business Report), en el cual se incluyó a Colombia el ranking de los diez países que más reformas implementaron en el último año para mejorar el ambiente de los negocios.

Otro de los factores que debe tenerse en cuenta es el costo de la formalidad, ya que las empresas colombianas enfrentan unos elevados costos por ser formales. En efecto, Colombia es el país de Latinoamérica con los mayores sobrecostos a la nómina. Por consiguiente, en la discusión respecto al sobrecosto del 12,5% por concepto de salud se plantea el interrogante: ¿Si es tan crítica la financiación de la salud y depende tanto de formalidad laboral, por qué no pensar en alguna manera alternativa de financiar la salud donde no exista esta dependencia? Relacionado con ello podría pensarse en la posibilidad de utilizar fuentes alternativas (p.ej. vía impuestos generales) para financiar el sistema de salud sin tener que depender de la formalización y los sobrecostos a la nómina.

En lo concerniente al tema de pensiones, es importante destacar que el sistema pensional favorece a la población con mayores ingresos y carece de un pilar solidario que brinde apoyo a la población de escasos recursos. En este respecto, es necesario enfatizar que el requisito de pensión mínima castiga a los ahorradores, dado que el 60% de quienes reclaman una pensión en el RAIS no logran cumplirlo y, por ende, no obtienen una pensión (Gráfico 2) aunque reciban la devolución del capital ahorrado y sus rendimientos financieros.

Además, en una población que como la colombiana entra y sale del mercado laboral formal con frecuen-

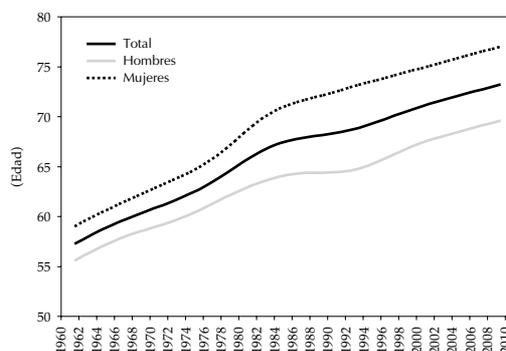
Gráfico 2
EFFECTO DE LA PENSION MÍNIMA PARA
LOGRAR UNA PENSION EN EL RAIS, 2011



Fuente: Asofondos.

cia, no es factible que los trabajadores accedan a una pensión mínima, razón por la cual se debe concebir la posibilidad de eliminar la obligación de otorgar una pensión mínima del 100% del salario mínimo, por ejemplo, reduciéndola a un 50%, como sucede en Chile. Bajo esta lógica, debe señalarse la necesidad de aprovechar el bono poblacional que tiene en este momento el país (la mayoría de la población se encuentra entre los 15 y los 60 años), con el propósito de lograr el ahorro requerido para el funcionamiento del sistema pensional. El Gráfico 3 muestra la evolución de la esperanza de vida al nacer. Allí se observa que a 2010 la esperanza de vida de las mujeres supera los 76 años y la de los hombres los 70. Partiendo de esta apreciación, no hay que dejar de lado la discu-

Gráfico 3
ESPERANZA DE VIDA AL NACER
DE COLOMBIA



Fuente: Banco Mundial. World Development Indicators.

sión acerca de qué puede hacerse para que la gran mayoría de las mujeres también tengan acceso a una pensión, puesto que ellas trabajan menos años y adicionalmente se jubilan más jóvenes.

Para concluir, debe traerse a colación una interesante encuesta de Hugo López en la cual se le pregunta a la gente "¿Usted de qué va a vivir después de los 60 años?" a la cual los encuestados mayores de 60 años responden: 20% de sus ahorros; 10% "de mis hijos" y 70% "No sé". En virtud de tales respuestas, es esencial diseñar e implementar un pilar solidario que permita solucionar muchos de los problemas, entre ellos el de la equidad, que atañen al actual sistema pensional colombiano.

Didier Burgos

Presidente de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

En la discusión sobre la sostenibilidad de mediano plazo del sistema de salud y pensiones, esta presentación tiene como objetivo resaltar algunos aspectos relevantes desde el punto de vista político, partiendo del hecho de que Colombia es un Estado Social de Derecho. El Estado Social de Derecho implica la garantía de derechos de los ciudadanos por parte de la sociedad. En consecuencia, cualquier acción que se implemente o se establezca para mejorar las condiciones del país --incluidas la competitividad, la generación de empleo, la equidad de las pensiones y la universalidad de la salud-- debe estar relacionada con la responsabilidad social empresarial y debe responder al hecho de que todos estamos asociados en este elemento constitutivo del Estado y todos tenemos responsabilidades.

En este marco de análisis, el debate sobre salud y pensiones, que excepcionalmente no se está dando en un momento de coyuntura de crisis, no puede desconocer los principios constitucionales y debe evaluar elementos claves del sistema. Algunos de estos elementos han sido ampliamente discutidos, como es el caso de la necesidad de vincular como aportantes al 60% de la población económicamente activa, para reducir las brechas y las dificultades fiscales. Sin embargo, hay otros aspectos relevantes que no se están teniendo en cuenta y se deben profundizar, como la redistribución de las regalías y la necesidad de una reglamentación que garantice una administración eficiente de las mismas. Es importante que las inversiones, incluida la infraes-

tructura de transporte, impacten directamente en los niveles de competitividad.

Sobre el sistema de salud

En materia de salud, además de las medidas administrativas y de lo dispuesto en la Ley 1434, la salud en Colombia tiene un elemento esencial al que es necesario testear y hacerle seguimiento constante y contundente: la atención primaria en salud y la promoción y prevención. Según lo estipulado en la reforma, ésta debe ser base de la sostenibilidad del sistema en el mediano y largo plazo. Sin embargo, los recobros no presentan una disminución más allá de los efectos generados por el escándalo reciente y el fenómeno de corrupción que se identificó en el sistema. Los recobros son de \$1,2 billones y se espera que asciendan a \$1,7 billones, lo que hace necesaria la implementación de verdaderas acciones administrativas.

Un avance significativo es el control financiero de las EPS por parte de la Superintendencia Financiera, entidad preparada para hacer una vigilancia efectiva. Esto es importante siempre y cuando no interfiera con el hecho de que la seguridad social y los servicios sociales deben verse desde la prestación del servicio y no desde el punto de vista de la hacienda pública. Adicionalmente se tiene que si bien la unificación del POS puede desincentivar la generación de empleo por la preferencia de los trabajadores a permanecer en la informalidad, consecuencia de los beneficios igualados, se pretende llegar al punto en que la unificación reduzca significativamente los recobros, contribuyendo así a la sostenibilidad financiera del sistema.

Finalmente, la sostenibilidad del sistema debe estar basada en una verdadera responsabilidad en la promoción y prevención, dado que los controles previos permiten una reducción de las enfermedades de alto costo y la posterior reducción de los servicios de tercer y cuarto nivel. Esto implica una gran responsabilidad para los actores del sistema de salud en cuanto a implementar acciones y estrategias de promoción y prevención.

Sobre pensiones

En materia de pensiones hay muchas dificultades, pero el Congreso está preparado para avanzar en la reforma pues existe suficiente capital político para tomar decisiones responsables. En primer lugar, existe evidencia clara del aumento en la expectativa de vida en Colombia y el mundo, que tiende a incrementarse conforme el sistema de salud se vuelve más eficiente. Esto hace necesario propiciar el debate sobre el aumento de la edad de pensión y la disminución de la tasa de reemplazo.

Por otra parte, de acuerdo al mandato constitucional, la garantía de pensión mínima (equivalente a un salario mínimo legal) se debe intentar mantener. No obstante, se debe pensar en disminuir el techo pensional, de tal manera que exista una pensión máxima sin importar la cotización. Esto teniendo en cuenta que una familia que ya ha cumplido con su etapa productiva, construido una familia y educado a sus hijos, no requiere de altos ingresos pensionales para sobrevivir los últimos años de vida.

Según lo establecido por el Estado Social de Derecho y los principios constitucionales de equi-

dad social y solidaridad, se puede pensar que cotizaciones altas puedan servir para mejorar la competitividad e invertir en investigación, ciencia y tecnología, que a su vez pueden mejorar la competitividad del empleo y los ingresos. De esta forma se conformaría un pilar solidario, donde mayores pensiones contribuyen a la garantía de pensión mínima como lo manda la Constitución.

Sobre los costos laborales y los parafiscales

Respecto a la reducción de los costos laborales varios estudios han demostrado que no tiene impactos significativos sobre los 2,2 millones de personas sin empleo en el país. Además, se debe tener en cuenta que reducir los costos laborales implica tomar decisiones respecto a los servicios que actualmente se financian con estos recursos, es decir, se debe definir cómo se suplirían estos servicios sociales antes de reducir o eliminar estas fuentes de recursos. Esto es de gran importancia, en particular si se tiene en cuenta que el sistema de recaudo es ineficiente y que a través del presupuesto nacional se debería cubrir los servicios sociales antes financiados con los parafiscales. De esta forma, antes de discutir el tema de los parafiscales, se deben mirar fuentes alternativas de recursos para financiar la compensación de la familia del trabajador formal, los servicios sociales destinados a la infancia a través del ICBF, que actualmente cubren a más de 14 millones de niños, y el SENA.

Adicionalmente, se debe aumentar la cantidad de personas formales y reducir las subsidiadas lo que a su vez implica reducir la tasa de dependencia a

través de cruces de información entre los diferentes actores que subsidian (como acción social, ICBF, cajas de compensación, entidades territoriales, entre otros), que permitan eliminar los incentivos a no formalizarse por temor a perder los subsidios.

De igual forma, se deben reducir otros incentivos a la informalidad como el incremento al salario mínimo y a las pensiones y se debe avanzar en otros temas antes de tocar parafiscales, incluida la competitividad de los trabajadores.

F E D E S A R R O L L O 2 0 1 1

SIGUIÉNDOLE EL PULSO A LA ECONOMÍA

**ENTÉRESE CÓMO
LOS EMPRESARIOS,
LOS COMERCIANTES
Y LOS HOGARES
VEN SU SITUACIÓN
ECONÓMICA**



- ▶ ENCUESTAS DE OPINIÓN FEDESARROLLO: INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES ESTRATÉGICAS DE SU EMPRESA
- ▶ PROSPECTIVA ECONÓMICA 2010 / 2015
- ▶ COYUNTURA ECONÓMICA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
- ▶ NOVEDADES EDITORIALES



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

SUSCRÍBASE TEL 325 9777 EXT 365,340,332

Calle 78 No. 9-91 Bogotá - Colombia E-mail:comercial@fedesarrollo.org.co www.fedesarrollo.org.co

PARA QUE TENGA UNA VISIÓN MÁS CLARA
DE LA REALIDAD DE LOS NEGOCIOS...



AHORA SEREMOS MENSUALES

Suscríbase ya, y por sólo \$99.000 anuales reciba:



- ✓ 11 ediciones de la Revista MisiónPyme con la mejor información para el gerente pyme
- ✓ Guía tributaria y contable 2011
- ✓ Guía de acuerdos comerciales y oportunidades de negocios
- ✓ Invitaciones especiales a eventos pedagógicos

REVISTA
MisiónPyme
SU HERRAMIENTA DE GESTIÓN EMPRESARIAL

Contáctenos: Calle 87 No. 19C-59 Oficina 201 • PBX: (1) 743 62 43 • www.mediasolutions.com.co
www.misionpyme.com