

Sobre iniciativas legislativas de los sistemas de pensiones y salud, y seguimiento al Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC)

Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF)
Mayo 9 de 2023

Principales mensajes:

- **El proyecto de reforma pensional** es positivo en los siguientes aspectos: elimina el arbitraje que existe actualmente entre regímenes pensionales, disminuye los subsidios a las pensiones altas y amplía la cobertura. Adicionalmente, incluye un componente solidario financiado con el Presupuesto General de la Nación, que, si bien incrementará las obligaciones de gasto futuras y la inflexibilidad del gasto público, genera un mayor esquema de protección al adulto mayor.

Sin embargo, el CARF considera de la mayor importancia que, por razones de sostenibilidad fiscal se lleven a cabo las siguientes modificaciones: (i) que se reduzca el umbral del pilar contributivo de Colpensiones a 1 SMMLV, (ii) que se ahorre el 100% de las cotizaciones que por virtud de la reforma pasan del régimen de ahorro individual a Colpensiones, (iii) que no sea posible utilizar los recursos del Fondo de Ahorro para financiar el pilar semicontributivo, más allá de lo cotizado por los beneficiarios, y (iv) que se garantice que el Fondo de Ahorro sea administrado por gestores profesionales, con incentivos adecuados para maximizar el retorno de las inversiones.

Se estima que, sin la reforma, el valor presente neto (VPN) de los flujos netos del Gobierno a Colpensiones por el pilar contributivo, a 2100, ascendería a -132,5% del PIB. Con el proyecto de ley radicado llegaría a -160,5% del PIB. De completarse las recomendaciones planteadas, el VPN se podría corregir a -151,6% del PIB.

El costo fiscal neto de la reforma depende críticamente de la gestión de los recursos del Fondo de Ahorro: Una caída de 1 punto porcentual en la rentabilidad sobre los recursos acumulados en el Fondo de Ahorro representa un mayor costo de la reforma de hasta 12% del PIB y el Fondo se agotaría 9 años antes de lo previsto. Por otra parte, dada la extensión de un subsidio en el pilar contributivo a toda la población pensionada, reducir el umbral de 3 SMMLV a 1 SMMLV representa un ahorro fiscal en el VPN de la reforma cercano al 20% del PIB (COP 300 bill de hoy). Esto sin tener en cuenta los efectos que el riesgo de longevidad causa sobre las estimaciones.

Ante la sensibilidad de los estimativos del costo fiscal de la propuesta de reforma pensional, el CARF insta al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, a que, de la mano del MHCP, revisen detenidamente los parámetros de la reforma de tal manera que se limiten los efectos adversos en términos de costo fiscal y arreglo institucional, al tiempo que se obtengan los objetivos de ampliación de la cobertura y de protección a la vejez, en condiciones de equidad y eficiencia. Para esta labor deberían ponerse sobre la mesa el análisis de la edad de pensión, el porcentaje de cotización, la tasa de reemplazo y el número de semanas para ser elegible para pensión.

- **El proyecto de reforma a la salud** implicará esfuerzos fiscales adicionales anuales de entre 4 y 7 billones de pesos, según las cifras publicadas por el Gobierno. Incluso si estos recursos son programados dentro de los topes de gasto compatibles con la Regla Fiscal, el CARF identifica cinco riesgos asociados con el proyecto de reforma que se estudia en el Congreso y que puede elevar el costo fiscal de la misma: (i) el costo de la atención primaria puede superar en forma importante lo inicialmente previsto; (ii) el esquema de oferta que se propone genera pérdida de capacidad para limitar el costo de los servicios de salud por falta de alineación de incentivos entre quienes prestan el servicio y lo pagan; (iii) insuficiente capacidad para la gestión de recursos en las regiones; (iv) falta de capacidad para la gestión de riesgos inherentes a la prestación del servicio que asumirá la Nación en el esquema propuesto, previamente compartido con el sector privado; e (v) indemnización previa y plena por demandas que aleguen privación de ejercicio de actividad legítima.
- **En relación con el FEPC**, el CARF considera apropiado que el Gobierno Nacional continúe en su esfuerzo por reducir el diferencial entre el precio de referencia de la gasolina y su precio regulado. Esto permitirá la reducción del déficit del FEPC de COP 36 billones en 2022, a cerca de COP 26 billones en 2023, cifra que sigue siendo muy elevada para las finanzas de la Nación y que debe seguir corrigiéndose.

El Plan Financiero de 2023 tiene como supuesto el pago de la totalidad del déficit del FEPC pendiente de pago y causado en 2022, y la programación del pago en 2024 de lo que se cause en 2023, además de la reducción del diferencial en el precio de la gasolina corriente con aumentos mensuales del precio. Así mismo, se tiene previsto el inicio de la corrección de la brecha de precios en el ACPM hacia mediados del año.

Los subsidios a los combustibles fósiles son en la actualidad el programa de subsidios más costoso a cargo de la Nación y más que duplican la totalidad de las transferencias directas a los hogares en el país, además de ser regresivos. Reversar o suspender la política de corrección de precios no sólo pone en riesgo el cumplimiento de las metas del plan financiero y el cumplimiento de la regla fiscal, sino que desviaría recursos fiscales desde otros programas sociales y de infraestructura, al pago de estos subsidios.

Adicionalmente, ante la necesidad de acelerar la transición energética, los subsidios indiscriminados a los combustibles inhiben el efecto que deben ejercer los precios sobre el comportamiento de los agentes, para que así éstos enfrenten los verdaderos costos sociales de sus decisiones.

Mientras persista un diferencial de precios entre el costo de oportunidad de la gasolina y el precio regulado local, cambios en la fórmula de cálculo del precio de referencia solo afectarán en dónde se contabilizan los faltantes (Gobierno, FEPC o Ecopetrol), pero no la magnitud de dichos faltantes. El CARF llama la atención sobre el hecho de que valorar los combustibles por debajo de su precio internacional no es la solución para el déficit del FEPC, y que, por el contrario, perjudica a la Nación y a Ecopetrol. Cualquier desviación entre el precio regulado y el precio internacional será asumida por el Gobierno Nacional, de una forma u otra, sin importar la forma en que se contabilice.

Desarrollo del pronunciamiento No. 7

I. Sobre la reforma pensional¹

A. Aspectos positivos

El 22 de marzo, el Gobierno Nacional radicó ante la Comisión 7ª de la Cámara de Representantes un Proyecto de Ley (PL) para reformar el sistema de pensiones. El CARF resalta cuatro aspectos positivos:

Primero, se elimina el arbitraje entre sistemas. Esto permite que todas las personas que estén en igualdad de condiciones tengan una pensión igual.

Segundo, se eliminan los subsidios a las pensiones más altas. Al fijar el límite de contribuciones al pilar contributivo de reparto en 3 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), se restringen los subsidios. Hoy hay pensiones subsidiadas de hasta 25 SMMLV.

Tercero, se amplía la cobertura con el pilar semicontributivo. A la indemnización sustitutiva más saldos de capitalización individual, para quienes cotizaron menos de 150 semanas; los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs); las rentas vitalicias para los que cotizaron entre 150 y 1.000 semanas; se suma el programa de prestación anticipada para los que cotizaron entre 1.000 y 1.300 semanas, con transición a una pensión cuando cumplan con los requisitos del régimen contributivo.

Cuarto, se amplían las transferencias sociales al adulto mayor con el componente solidario. Proteger a los adultos mayores pobres y o vulnerables es un sano objetivo de la sociedad. Este es un programa de transferencia social que se financia con recursos del Presupuesto General de la Nación y no con recursos del sistema pensional, lo cual el CARF considera adecuado.

B. Conclusiones sobre efectos fiscales y sobre el ahorro

El CARF, en conjunto con este pronunciamiento, publica un documento técnico con cálculos sobre los efectos fiscales y sobre el ahorro nacional de la reforma propuesta. Las cinco conclusiones principales son:

Primero, el subsidio a las pensiones sigue siendo alto. En promedio, cada persona que se pensiona de Colpensiones recibe un subsidio cercano a la mitad de su mesada. Entre más alta la mesada, más alto el subsidio. Reducir el umbral de cotizaciones a Colpensiones de 25 a 3 SMMLV es un buen paso, pero reducirlo a 1 SMMLV, sería más progresivo y permite un mayor ahorro nacional. El umbral actual implica el subsidio de los primeros 3 SMMLV, incluso para aquellos que hayan cotizado con salarios más altos, volviéndolos muy regresivos. Disminuir el umbral de cotización a Colpensiones de 3 SMMLV a 1 SMMLV reduciría el VPN del sistema en 20% del PIB. Adicionalmente, el umbral

¹ Ver documento técnico en www.carf.gov.co

tiene una relación estrecha con el ahorro nacional. Pasar de 3 a 1 SMMLV implicaría un aumento en el acervo de ahorro de largo plazo de cerca de 40% del PIB.

Segundo, no se ahorra lo suficiente de las cotizaciones que recaudaría Colpensiones. Las cotizaciones y traslados que recibe Colpensiones pasarían de 1,8% del PIB, en un escenario sin reforma, a 3% del PIB con el PL (cotizaciones de 1% a 2,8% del PIB y traslados de 0,8% a 0,2% del PIB), en 2025. Sin embargo, de este aumento (1,2% del PIB) sólo se ahorraría 0,7% del PIB. Con esto, la Nación acumularía un pasivo contingente (las futuras pensiones de los aportantes), pero no acumularía suficiente activo para pagar las mesadas en el futuro.

El PL radicado prevé que cuando las transferencias del Gobierno hacia los pilares contributivo y semicontributivo superen 1,2% del PIB, se permita desacumular del Fondo de Ahorro. Como está radicado el PL, el Fondo de Ahorro se agotaría en 36 años. Cuando la reforma pensional esté llegando a su madurez, en 2061, y los jóvenes que cotizaron en el nuevo esquema empiecen a pensionarse, la responsabilidad del pago de las mesadas y devoluciones estaría en cabeza del Presupuesto General de la Nación, generando un problema fiscal importante: los giros de la Nación pasarían de 1,4% a 2,9% del PIB por año.

Tercero, derivado de lo anterior, el PL permite pagar gasto corriente con ahorro de los cotizantes. La diferencia de lo que se recibe por cotizaciones y traslados, y lo que va al Fondo de Ahorro, se llevaría al denominado Fondo Común, que es el lugar de donde se pagarán las mesadas y devoluciones. Según el PL radicado, el Fondo Común recibiría 0,4% del PIB adicional a lo que recibe en el escenario sin reforma. Como consecuencia, lo que sería necesario que la Nación gire a Colpensiones para terminar de pagar mesadas se reduciría en el mismo 0,4% del PIB, liberando recursos para gasto corriente, recursos que como se ha dicho, deberían ahorrarse.

Cuarto, el PL no deja clara la administración del Fondo de Ahorro ni las reglas para los lineamientos para la inversión de los recursos. El ahorro pensional es uno de los componentes más importantes del ahorro nacional. Su correcta administración es relevante para el financiamiento de la demanda agregada, y, en particular, para el mercado de deuda pública y para la financiación de la economía en general. Adicionalmente, se debe procurar que la rentabilidad del nuevo Fondo de Ahorro sea al menos equivalente a la rentabilidad del esquema actual de ahorro pensional (6% real anual, en promedio, en los últimos 20 años). Un desempeño inferior implica un mayor esfuerzo fiscal futuro para pagar las pensiones.

Quinto, el impacto fiscal de la reforma es sensible al rendimiento del Fondo de Ahorro. En el escenario en el cual los ajustes propuestos al Fondo son realizados, i) eliminar desacumulación del Fondo cuando la transferencia para el contributivo y semicontributivo exceda 1,2% del PIB y ii) fijar los montos de los ingresos por cotizaciones destinados al Fondo Común, una disminución de la rentabilidad de este en 1 punto porcentual genera un deterioro del VPN del sistema del 12% del PIB.

C. Propuesta de modificaciones

A la luz de estas conclusiones, el CARF propone 6 modificaciones que ayudarían a mitigar los efectos negativos sobre la sostenibilidad fiscal y el ahorro de la economía:

1. Reducir el umbral para el pilar contributivo de Colpensiones. El umbral óptimo desde el punto de vista de los subsidios a pensiones y del ahorro de la economía es 1 SMMLV. Corregir el umbral mejora la equidad de la reforma y reduce el costo fiscal en 20% del PIB en valor presente.
2. Ahorrar más. Se propone invertir la lógica del Art. 23 del PL, en cuanto a los usos de las cotizaciones. Hacer que un porcentaje fijo de las cotizaciones vaya al Fondo Común y el resto vaya al Fondo de Ahorro, calibrando que en todo momento la Nación siga girando el mismo monto como porcentaje del PIB a Colpensiones. Con esto, se garantiza que el Gobierno ahorra de forma consistente con las mayores obligaciones que adquiere, el componente de ahorro se armoniza con el ciclo económico (se ahorra más en momentos de auge) y el Gobierno continúa destinando al pago de las obligaciones pensionales un monto equivalente al actual, sin que con la reforma se liberen recursos adicionales para gasto corriente.
3. Eliminar del articulado la posibilidad de que los recursos del Fondo de Ahorro se puedan desacumular para razones diferentes a pagar las mesadas pensionales de quienes cotizaron en la constitución del acervo del Fondo.
4. El Fondo de Ahorro debe contar con un gobierno institucional y un estatuto de inversiones que le permita ser administrado en condiciones de mercado, con su rentabilidad como función objetivo. Sería ideal contar con un esquema de administración independiente del Gobierno, y aprovechar experiencias anteriores de gestión de portafolios públicos. El costo fiscal neto de la reforma depende críticamente de que estos recursos se administren adecuadamente y se logre el objetivo de rentabilidad.
5. Se debe aclarar en el articulado que el llamado pilar solidario complementa el esquema pensional en el sistema de protección social, pero técnicamente no hace parte de él. El componente solidario debe tener una lógica presupuestal y en consecuencia, debe separarse del proyecto de reforma pensional de tal manera que jurídicamente no pueda interpretarse como un derecho adquirido de los receptores de una transferencia social, no pensional.
6. Se recomienda que el PL plantee soluciones a los regímenes especiales, que constituyen 2/3 del problema pensional. De igual forma, en aras de garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, el PL debería incluir modificaciones sobre las semanas cotizadas, la edad de pensión, el porcentaje de cotización y/o la tasa de reemplazo.

II. Sobre la reforma a la salud

A. Análisis preliminar

Según las estimaciones del Gobierno, los costos de la reforma superan entre COP 4 y 7 billones anuales, los ingresos disponibles del sistema de salud en el horizonte de 2024-2027. El GNC deberá destinar recursos adicionales para cubrir los mayores costos por la reforma dentro de los límites que impone la Regla Fiscal.

La adición de los recursos para la salud provendría de las transferencias de la Nación a la ADRES, para el cierre del aseguramiento, con lo cual se sumaría a las inflexibilidades que ya caracterizan el presupuesto, lo que hace aún más difícil la gestión fiscal futura.

El principal costo de los reportados por el Gobierno corresponde al asociado a los CAPS (alrededor del 27% del total de los gastos directos). Por lo tanto, una forma de mitigar el riesgo asociado a la construcción y administración de estos podría ser vía asociaciones público-privadas. Los costos directos totales de la reforma serán evaluados por el CARF una vez el PL haya avanzado en su trámite por el Congreso de la República. Sin embargo, hay al menos cinco riesgos que son importantes considerar en el debate actual del Proyecto:

1. Las estimaciones del Gobierno sobre la atención primaria podrían estar subestimadas, por los costos de adquisición o renta, y/o de dotación y contratación, para los centros de atención prioritaria en los diferentes lugares del país.
2. Potenciales excesos de gasto en la atención primaria. El esquema actual protege las finanzas públicas en la medida que cuenta con un administrador de los recursos, las EPSs, y una restricción presupuestal, la unidad de pago por capitación y el plan básico de salud. Un esquema de subsidios a la oferta podría resultar en excesos de gasto que recaerían directamente sobre las finanzas del Gobierno Nacional.
3. Insuficiente capacidad para la gestión de recursos en las regiones. La experiencia de la gestión regional de recursos de programas nacionales es mixta. Existen riesgos de control, focalización, gobierno y rendición de cuentas que deberían probarse antes de responsabilizar a instituciones regionales con cuantías tan importantes de recursos como los que administra el sistema de salud.
4. Indemnización previa y plena por demandas que aleguen privación de ejercicio en actividad legítima, a la luz del artículo 365 de la Constitución Política².
5. Falta de capacidad para la gestión de riesgos inherentes a la prestación del servicio. En la actualidad los riesgos legales de la prestación de salud recaen, al menos en parte, en los prestadores y aseguradores privados. En la medida que la atención primaria podría prescindir de estas dos instancias, la Nación a través de las instituciones de administración de los recursos, asumiría todos estos riesgos.

B. Recomendación preliminar:

Se deben valorar y mitigar los riesgos que no fueron contemplados en los costos presentados por el Gobierno, e incorporar mecanismos sólidos para eliminarlos o mitigarlos a través de modificaciones en el articulado. Esto, antes de continuar con el trámite de la reforma en el Congreso, pues la estabilidad de las finanzas públicas se podría ver comprometida por presiones excesivas de gasto.

III. Seguimiento al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

El déficit del FEPC se ha convertido en una de las contingencias fiscales más importantes después de la pandemia. En 2022, se acumuló un déficit del fondo con los productores e importadores de cerca de COP 36 billones. Gracias al ajuste del precio regulado de la gasolina emprendida por el

² Segundo inciso del Art 365 de la Constitución Política de Colombia: “Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.”

Gobierno en octubre de 2022, y contando con que se continúe con el plan de ajuste mensual de la gasolina y que se inicie un ajuste mensual del ACPM, a partir de junio, se estima que en 2023 el déficit del FEPC se podría reducir COP 10 billones frente a 2022.

Esta deuda, que pese a no estar incluida en los pasivos del Gobierno Nacional Central, debe ser asumida por este, se genera porque el precio regulado para la gasolina motor corriente y el ACPM están por debajo del precio de paridad internacional. La dimensión de esta deuda ha hecho necesario que el Gobierno programe fiscal y presupuestalmente su pago, máximo con un año de rezago. De otro modo, los productores e importadores del combustible podrían enfrentar importantes presiones de caja que afectarían su viabilidad financiera.

En mayo de 2023, el precio de la gasolina al público en Bogotá era de aproximadamente COP 12.200/galón, de los cuales COP 7.300/galón se iban a remunerar al productor o importador y el resto, a remunerar márgenes de transporte y comercialización, contribuciones e impuestos. Los COP 7.300 que recibe el productor o importador se comparan con un referente internacional cercano a los COP 11.500/galón. Lo anterior indica que, dada una demanda promedio cercana a los 6 millones de galones al día, el FEPC acumula un déficit de COP 30 mil millones diarios por concepto de gasolina.

El caso del ACPM es aún más crítico. El diferencial entre el ingreso regulado del productor, COP 4.600/galón, y el precio de referencia internacional, COP 13.500/galón, es de COP 8.900/galón (los márgenes de transporte y comercialización, contribuciones e impuestos para el ACPM suman aproximadamente COP 4.800 por galón). Dada una demanda diaria de ACPM cercana a los 5,6 millones de galones, el FEPC acumula un déficit de COP 50 mil millones diarios por concepto de ACPM.

Cualquier desviación entre el precio regulado y el precio internacional será asumida por el Gobierno Nacional, independientemente de dónde se contabilice. Si Ecopetrol vende la gasolina por debajo del precio internacional, se generan menores utilidades y estas menores utilidades implican menores ingresos de la Nación por impuesto de renta y dividendos. Sin embargo, Ecopetrol no tendría incentivo económico para vender gasolina en Colombia, como empresa listada que se debe a todos sus accionistas, le convendrá más exportarla al precio internacional. La propuesta pone en peligro la sostenibilidad de la provisión de combustibles en el país.

Continuar subsidiando el precio de los combustibles es incompatible con el cumplimiento de los objetivos sociales del Gobierno. El Plan Financiero contempla aumentos mensuales que si no se realizan, para acercar el precio regulado al precio internacional, sería necesario hacer otros ajustes de gasto para cumplir la Regla Fiscal.

La estructura de costos para producir responde a consideraciones internacionales y no locales, cualquier desfase representaría una pérdida de competitividad para Ecopetrol. En los procesos de refinación se utiliza petróleo importado con el fin de maximizar la eficiencia del proceso de refinación y cumplir con la calidad exigida para los combustibles en el país. Calidad que tiene efectos sobre la calidad del aire.

La pérdida de competitividad en refinación se traduce en incapacidad de sostener las inversiones de capital necesarias para mantener la infraestructura, mejorar la calidad de los combustibles, y financiar la transición energética.

Recomendaciones:

En la transición, hasta que se cierren los diferenciales de los precios de la gasolina y el ACPM con sus referentes internacionales:

1. Continuar con la política de aumento de precios de la gasolina y empezar con el aumento de precios del ACPM. Esto para disminuir el ritmo de acumulación del déficit del FEPC. Dados los aumentos que se han hecho desde octubre, la Nación se ha ahorrado cerca de COP 10 billones.
2. Continuar con la política de pago del déficit del FEPC máximo con un año de rezago: pagar los cerca de COP 26 billones que se deben de 2022 en 2023, y programar el pago en 2024 del déficit que se está generando en 2023, por cerca de COP 26 billones.

Cuando ya no haya diferencial de precios de los combustibles internos, con los precios internacionales:

3. Utilizar otros mecanismos para compensar poblaciones focalizadas por las variaciones del precio interno de los combustibles.
4. Implementar una fórmula de obligatoria aplicación para que el precio regulado de los combustibles no se vuelva a alejar de forma significativa de sus referentes internacionales.