PENSIONES

Cotizantes como porcentaje del total de ocupados.
Nota: Los datos de Bolivia, Chile y Venezuela corresponden al año 2013. El dato de Colombia corresponde al año 2015.
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2014).

BALANCE DE LA DÉCADA PARA COLOMBIA

Tema	Indicador	Ranking en América Latina 2006	Ranking en América Latina 2016	Evolución durante la década	Fuente
Cobertura	Cotizantes (% PEA)	10 de 15	9 de 15[1]		Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
	Porcentaje de adultos con acceso a pensión contributiva	10 de 17	10 de 17[2]		Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Sostenibilidad	Relación de dependencia	5 de 18	7 de 18[2]		CEPAL
	Edad de pensión de los hombres (% esperanza de vida)	10 de 15	5 de 15[2]		Banco Mundial
	Edad de pensión de las mujeres (% esperanza de vida)	13 de 15	11 de 15[2]		Banco Mundial
	Esperanza de vida al nacer	10 de 18	12 de 18[3]		Banco Mundial
	Tasa de cotización	1 de 10	3 de 10[2]		Federación Internacional de Fondos de Pensiones – FIAP

Notas

1/ Los datos corresponden al año 2014, a excepción de los de Chile, Bolivia y Venezuela, que corresponden a 2013. **2/** Los datos corresponden a 2015. **3/** Los datos de esperanza de vida corresponden a 2014.

El sistema pensional puede afectar de varias formas el desarrollo competitivo de un país. La primera se refiere al impacto positivo que una mayor cobertura tiene sobre la equidad y, en particular, sobre la reducción de la pobreza en la tercera edad. Un segundo mecanismo se centra en el costo de oportunidad provocado por ineficiencias en la asignación de los recursos del sistema pensional, puesto que estos podrían destinarse a usos productivos más eficientes. El último canal tiene que ver con el impacto sobre las finanzas públicas: en Colombia el gasto en el sistema pensional es cercano al 4% del PIB y al 26% del recaudo anual, por lo que es fundamental una distribución eficaz de esos recursos.

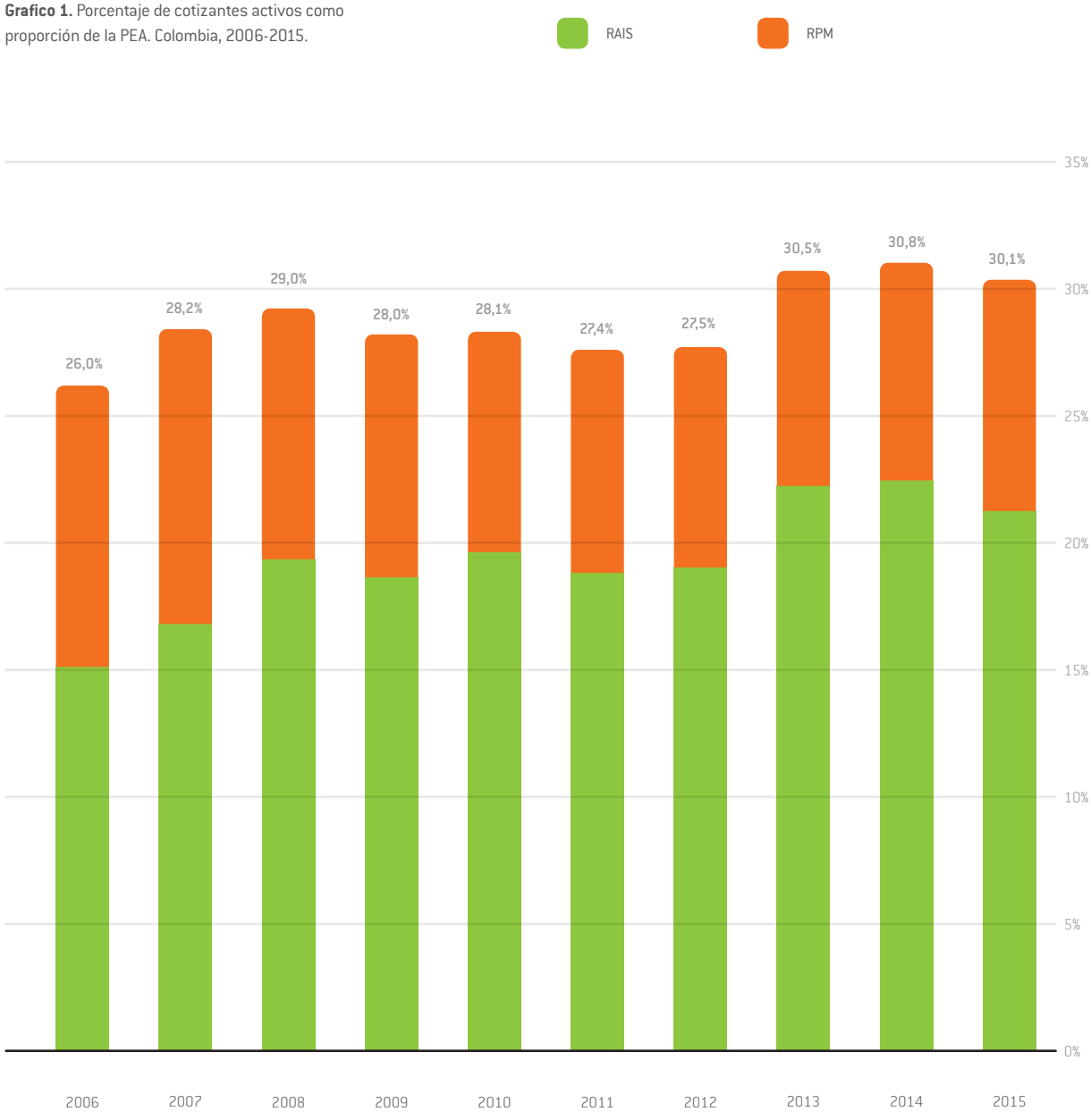
Durante la última década el aumento de contribuyentes al sistema pensional en Colombia ha avanzado lentamente. Los mayores avances se lograron a partir de la Reforma Tributaria de 2012 (Ley 1607), que redujo los aportes parafiscales en 13,5 puntos porcentuales para trabajadores que devenguen menos de diez salarios mínimos. En materia de equidad, los subsidios entregados a través del Régimen de Prima Media (RPM) siguen siendo regresivos, y durante la última década no se evidenciaron medidas que tuvieran como objetivo una mejor distribución del gasto pensional. La sostenibilidad del sistema se ha visto afectada por el bajo dinamismo en la actualización de parámetros, aunque la Ley 797 de 2003 y el acto legislativo de 2005 lograron disminuir el pasivo pensional del 145% al 111% del PIB. En cuanto al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), se evidencia que el mercado de rentas vitalicias no se ha dinamizado debido a los riesgos jurídicos y externos, y que el mecanismo de rentabilidad mínima no genera los incentivos necesarios para diversificar los portafolios de las Aseguradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Este capítulo está compuesto por cuatro secciones en las que se analizan los principales problemas del sistema pensional colombiano. Las primeras tres examinan la cobertura, equidad y sostenibilidad del sistema, y la cuarta estudia la eficiencia del RAIS para identificar posibles mejoras que permitan alcanzar la mayor rentabilidad posible en las cuentas de ahorro individual de los futuros pensionados. En cada una de ellas se proponen recomendaciones para lograr que un mayor número de personas cuenten con ingresos para gozar de una vejez digna.

COBERTURA

Durante los últimos diez años se ha registrado un leve aumento en el porcentaje de cotizantes al sistema pensional (Gráfico 1). En particular, a partir de la Ley 1607 de 2012, que logró una disminución de los Costos Laborales No Salariales (CLNS), la cobertura aumentó en aproximadamente un millón de cotizantes como proporción de la Población Económicamente Activa (PEA). Sin embargo, Colombia presenta una de las coberturas más bajas en América Latina, superada ligeramente por México y Perú (Gráfico 2). Según Núñez y Castañeda (2012)[1], bajo los parámetros actuales, los únicos capaces de cotizar las semanas suficientes para tener acceso a una pensión son los hombres a partir del séptimo decil de ingreso y las mujeres a partir del décimo.

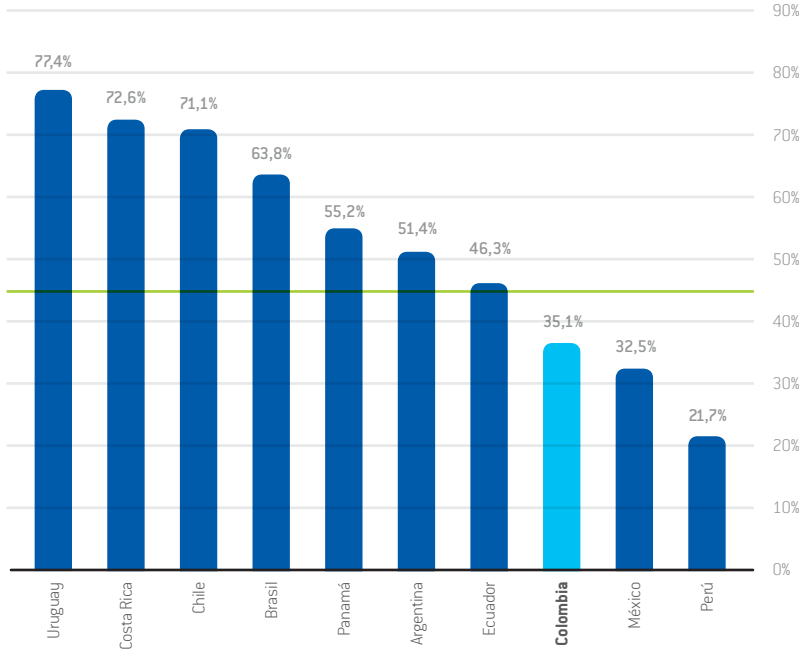
Grafico 1. Porcentaje de cotizantes activos como proporción de la PEA. Colombia, 2006-2015.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en Superintendencia Financiera de Colombia y DANE.

COBERTURA

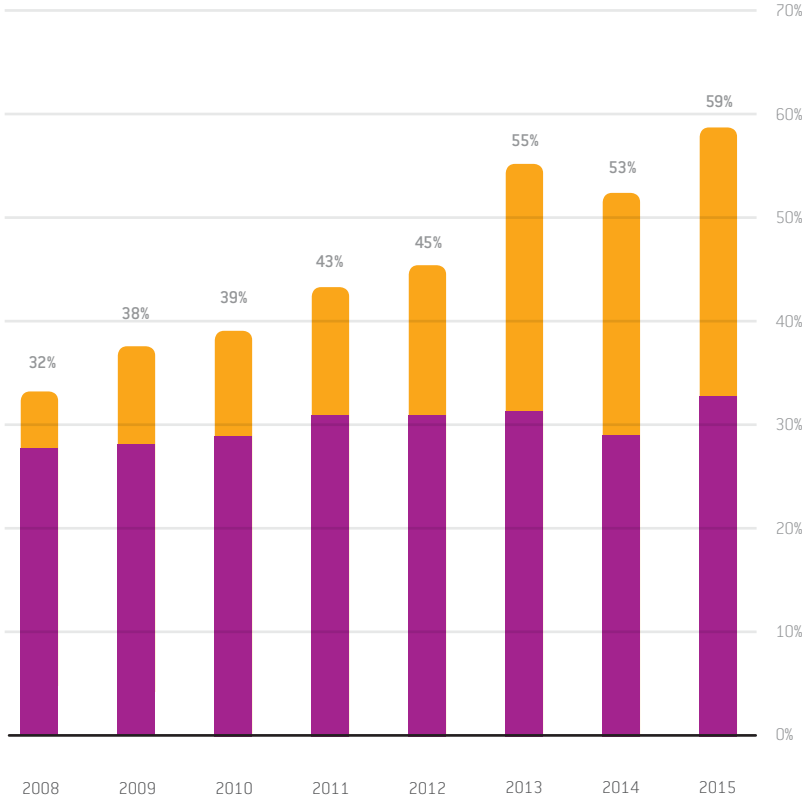
Gráfico 2. Porcentaje de cotizantes activos como proporción de la población ocupada. Colombia y países de referencia, 2014.



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. El dato de Chile corresponde al año 2013, y el de Colombia se obtuvo de la GEIH 2015.

En 2015, el 27% de la población en edad de pensionarse recibía una pensión contributiva[2], mientras que el 26% recibía beneficios de Colombia Mayor, un componente del esquema de protección a la vejez[3] (Gráfico 3). Aunque es evidente el aumento de la cobertura del programa Colombia Mayor durante el período 2008-2015, estos avances se han hecho con un subsidio mínimo que equivale a alrededor de una décima parte del salario mínimo. Además, la implementación del programa de Beneficios Económicos Periódicos –BEPS– ha sido lenta y se ha concentrado, en una primera etapa, en beneficiarios de Colombia Mayor y en quienes fueron objeto de devolución de saldos o indemnización sustitutiva, con 230[4] beneficiarios a junio de 2015.

Gráfico 3. Pensiones contributivas y no contributivas como porcentaje de la población en edad de pensionarse. Colombia, 2008-2015.



Fuente: Cálculos Consejo Privado de Competitividad con base en DNP y GEIH.

RECOMENDACIONES

Coordinación público-privada. Ampliar el esquema de protección a la vejez, de manera que los sujetos de devolución de saldos e indemnización sustitutiva sean parte de BEPS obligatoriamente.

Actualmente, el 65% de la población en el RPM recibe una indemnización sustitutiva y el 82% en el RAIS recibe devolución de saldos. Por lo tanto, esta población debería recibir el subsidio de BEPS (el 20% sobre el valor ahorrado) y con el valor resultante entre los recursos de devolución de saldos o indemnización sustitutiva y el subsidio, contratar una renta vitalicia. El valor mínimo de este esquema sería el del subsidio entregado por Colombia Mayor.

Acción regulatoria – Acción pública. Incrementar la cobertura del programa Colombia Mayor y convertirlo en un pilar de beneficio básico para todos los adultos mayores que no reciban BEPS, devolución de saldos, indemnización sustitutiva o pensión contributiva.

Este programa es un mecanismo para luchar contra la pobreza en la tercera edad, y, por ende, su principal criterio de entrada es la pertenencia al Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). En consecuencia, se debe avanzar hacia la consolidación de este esquema como un pilar solidario de carácter universal, y aumentar el subsidio a un valor que esté por encima de la línea de pobreza, (que en 2015 fue de $223.638, equivalente al 34,7% de un SMMLV).

Acción regulatoria. Permitir que la población que esté cerca de completar el número de semanas necesarias para pensionarse acceda al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) y continúe cotizando las semanas restantes con cargo a su mesada pensional.

Con esta medida, la población con recursos pensionales podría comprar de manera gradual las semanas faltantes, y lograría acceder a una pensión contributiva por valor de un salario mínimo una vez complete el número de semanas requeridas.

Acción pública. Hacer obligatorio el acceso al FGPM.

Si una persona resulta elegible para acceder al fondo, deberá utilizar el mecanismo y no podrá acceder a la devolución de saldos. La obligatoriedad de este requerimiento reduciría la incertidumbre provocada por la extralongevidad, y mitigaría el riesgo de caer en condiciones de pobreza debido a usos no racionales de la devolución de saldos. Adicionalmente, debe hacerse obligatoria la certificación de no contar con otro ingreso.

Acción pública. Establecer una agenda que ataque la informalidad como causa de la baja cobertura del sistema pensional.

Es necesario abordar de manera contundente las barreras que encuentra el 62,2% de la población ocupada para permanecer en la informalidad, tales como el alto nivel del salario mínimo en comparación con el salario mediano, la baja productividad laboral, los bajos niveles de cualificación y los elevados Costos Laborales No Salariales, entre otros. (Ver propuestas en el capítulo de Mercado Laboral y Formalización).

Acción pública. Fortalecer la institucionalidad del sistema pensional y los mecanismos de Inspección, Vigilancia y Control (IVC), para que los ocupados que tengan capacidad de pago coticen al sistema.

Alrededor de 2,5 millones de personas que no cotizan al sistema pensional devengan más de dos SMMLV (GEIH, 2015), es decir, tienen la capacidad de contribuir al sistema. Por ende, es necesario dotar a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) de instrumentos contundentes de IVC, como el cruce de las bases de datos para el pago de todo tipo de impuestos y las relacionadas con la seguridad social. Además, se deben definir claramente las funciones y responsabilidades institucionales en el sistema pensional (ver Recuadro 1).

RECUADRO 1
INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

Tal y como lo establecen Bosch et al (2015), el sistema pensional cuenta con una institucionalidad de difícil entendimiento, y carece de una entidad que administre y regule de manera coordinada. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Ministerio del Trabajo (MT) diseñan y regulan el marco de la política pensional, pero en muchos casos intervienen el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los poderes judicial y legislativo. Por su parte, en el proceso de fiscalización intervienen tres entidades –la Superintendencia Financiera, la UGPP y el Ministerio del Trabajo–, y alrededor de seis tipos de actores tienen funciones de administración y operación. Adicionalmente, el instrumento de mayor importancia para el monitoreo, administración y seguimiento del sistema pensional –la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, PILA–, está a cargo del Ministerio de Salud, entidad ajena al sistema pensional.

Diseño de política y regulación	Fiscalización	Administración
• Ministerio de Hacienda: Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social	• Superintendencia Financiera	• Administradoras de Fondos de Pensiones
• Ministerio del Trabajo: Dirección de pensiones y otras prestaciones	• Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP	• Aseguradoras
• Departamento Nacional de Planeación	• Ministerio del Trabajo: Inspección, Vigilancia y Control	• Colpensiones
• Poder Judicial	-	• FOPEP
• Poder Legislativo	-	• Regímenes exceptuados (Magisterio, Ecopetrol, Fuerzas Militares)
-	-	• Consorcio Colombia Mayor
-	**Ministerio de Salud** Planilla de Liquidación de Aportes (PILA)	

Fuente: Bosch et al (2015). Actualización: Consejo Privado de Competitividad.

En esta línea, se identifican cuatro limitantes para un desempeño institucional óptimo del sistema pensional:

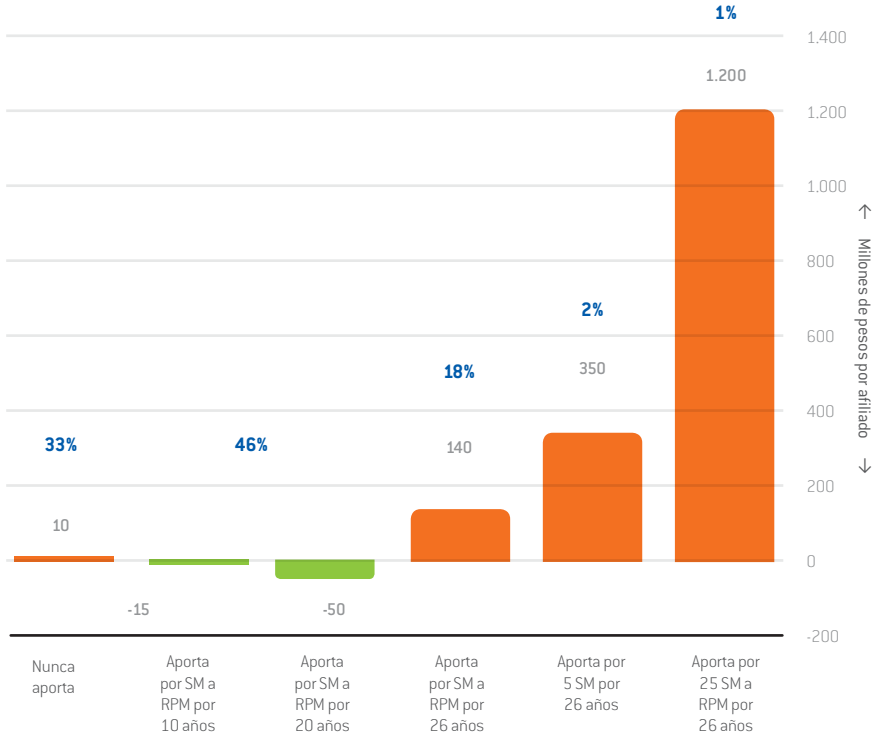
1. Dispersión de responsabilidades entre las entidades
2. Funciones duplicadas en varias entidades
3. Interpretación normativa y jurídica sin unidad de criterio
4. Instrumentos de seguimiento y evaluación débiles

En consecuencia, es necesario evaluar la posibilidad de crear una única instancia que se encargue de organizar el marco institucional y de coordinar el espectro de funciones que demanda el sistema pensional, estableciendo claramente las funciones de cada entidad. Así mismo, se debe lograr mayor eficiencia en la actualización de los sistemas de información para el reconocimiento de las pensiones, la unificación de las bases de datos de las historias laborales y el reporte de información a quienes regulan el sistema.

EQUIDAD

Otro de los grandes problemas del sistema pensional colombiano es la regresividad de los subsidios entregados a través del RPM. Bosch et al (2015) evidencian que la población que contribuye con más de cinco salarios mínimos al RPM, equivalente al 3% de la población total, recibe la gran mayoría de los beneficios ($627 millones por afiliado). Por su parte, los subsidios que recibe la población de menores ingresos, correspondiente al 33% de la población, son relativamente bajos ($10 millones por afiliado). Finalmente, el 46% de la población total, que no alcanza a cotizar lo suficiente para acceder a una pensión mínima, recibe una indemnización sustitutiva equivalente a sus aportes ajustados por inflación, sin ningún rendimiento financiero, lo que equivale a un subsidio negativo (Gráfico 4).

Gráfico 4. Monto de subsidios entregados a cada afiliado, clasificados por segmento de población y porcentaje de población en cada segmento. Colombia, 2014.



Fuente: Bosch et al (2015).
Nota: Los valores en azul oscuro incluyen el porcentaje de la población que cumple cada condición.

RECOMENDACIONES

Acción regulatoria – Acción pública. En el corto plazo, establecer un tope para los subsidios que entrega el RPM, y en el mediano plazo, limitar la entrada y traslados de nuevos afiliados al RPM y fortalecer el FGPM como régimen de reparto.

En términos de equidad, el mayor cuello de botella que debe resolverse es la competencia que existe entre el RPM y el RAIS. En este sentido, se deben, direccionar los subsidios pensionales hacia los segmentos con menores pensiones contributivas, teniendo en cuenta que la tasa de reemplazo del RPM es muy alta en comparación con la del RAIS. En el mediano plazo, se recomienda limitar la entrada y el traslado de nuevos afiliados al RPM, con el fin de lograr su marchitamiento. A la par, se propone fortalecer el FGPM como régimen de reparto, y garantizar una mayor oferta en el mercado de rentas vitalicias (tema que se discute en la cuarta sección).

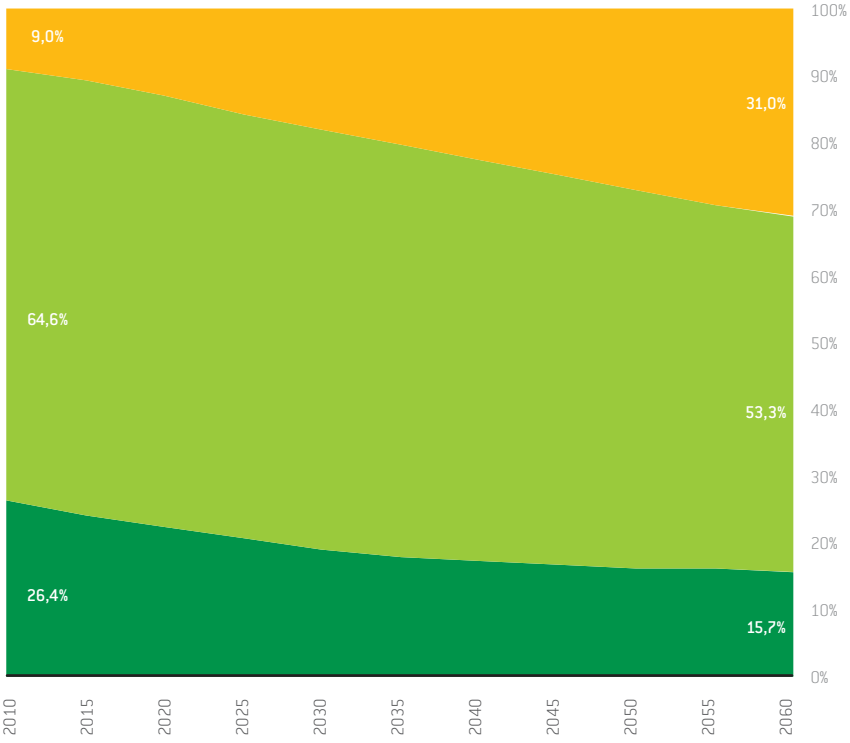
Acción regulatoria. Aumentar el Ingreso Base de Liquidación (IBL)[5] al promedio de cotizaciones durante los últimos veinte años.

Este mecanismo disminuiría el costo de las pensiones del RPM para el Estado y suavizaría la senda de cotización de las personas, es decir, permitiría la disminución de los incentivos para incrementar la cotización únicamente en los últimos años.

SOSTENIBILIDAD

Actualmente, el sistema pensional representa un costo de alrededor del 4% del PIB, lo que resulta elevado para los niveles de cobertura logrados[6]. Según Mejía (2016), Colombia presenta, entre los países de referencia, el mayor gasto como porcentaje del PIB por cada punto de cobertura pensional. Lo anterior es preocupante en la medida que el bono demográfico del país ha empezado a marchitarse, puesto que la población en edad de pensionarse se incrementará en aproximadamente veinte puntos, a la par que disminuirá la población en edad de trabajar (Gráfico 5).

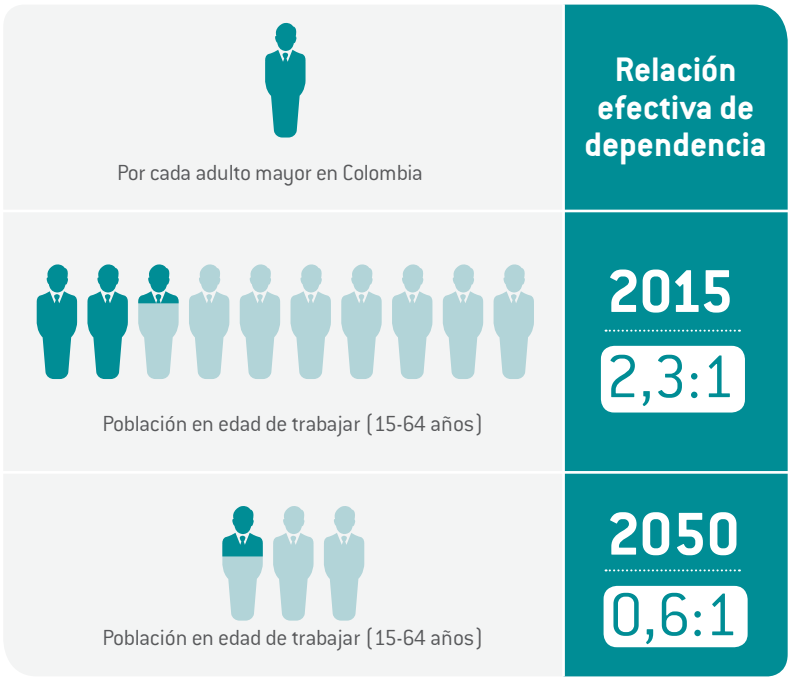
Gráfico 5. Evolución demográfica de la población en Colombia, 2010-2060.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en Celade.

Los regímenes de reparto como el RPM son viables en la medida que exista un mayor número de trabajadores por persona adulta. Pero en Colombia la relación de dependencia[10] es de diez personas en edad de trabajar por cada adulto mayor, y si se restringe al conjunto de la población en edad de trabajar (PET) que efectivamente cotiza, esta relación es de 2,3 personas cotizantes por cada adulto mayor. De continuar con los mismos niveles de informalidad laboral, en 2050 el número de cotizantes por cada adulto mayor será de 0,6 (Gráfico 6).

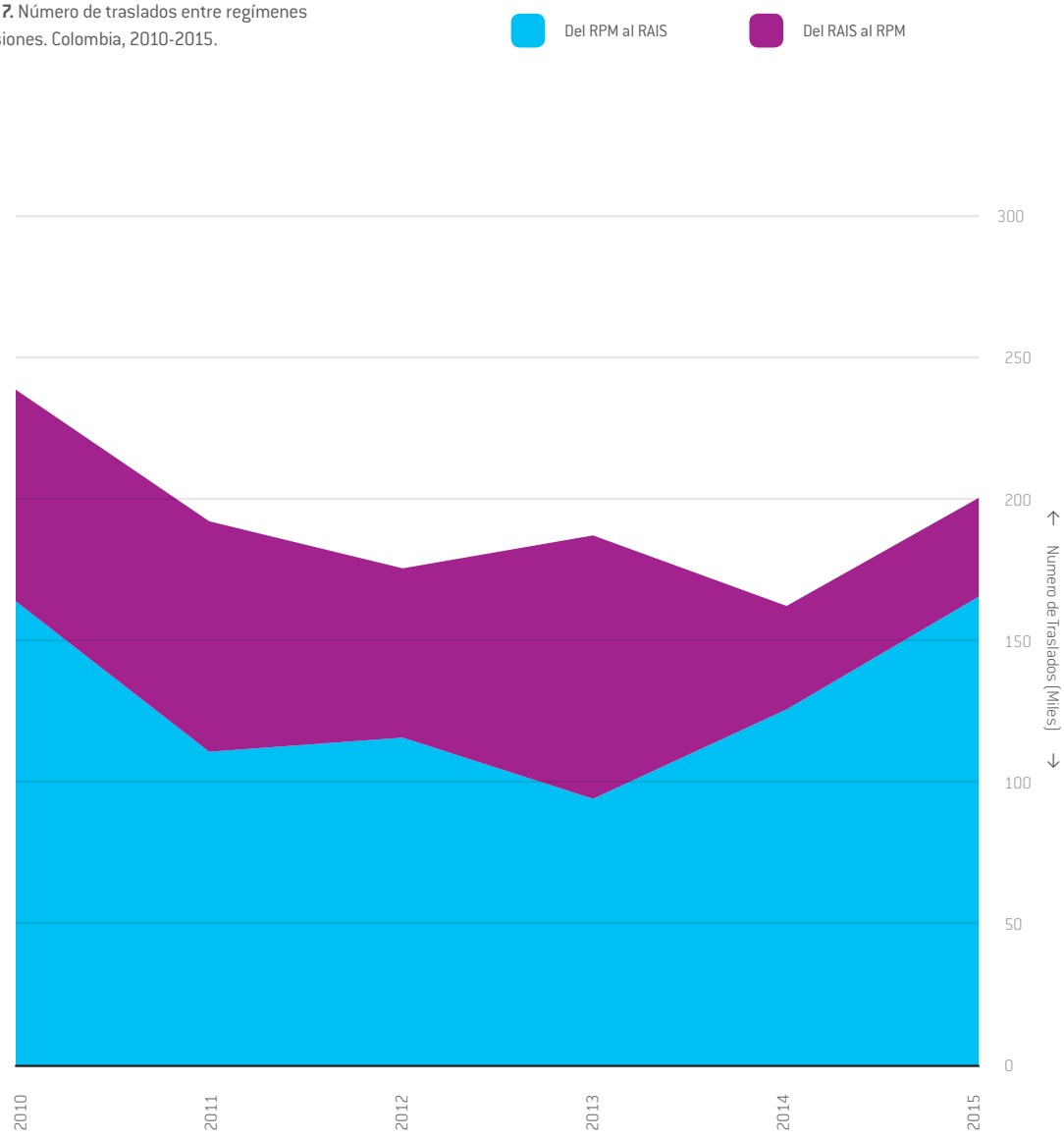
Gráfico 6. Relación efectiva de dependencia en Colombia, 2015-2050.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en Celade y GEIH.

Otro elemento que puede generar mayores costos fiscales en el futuro es el incentivo que tiene la población para trasladarse del RAIS al RPM (Gráfico 7), el cual se intensifica para personas de mayores ingresos y de más edad, dados los subsidios implícitos de este régimen. Aunque en el corto plazo estos traslados elevan los ingresos del RPM, en el largo plazo aumentan el costo fiscal, dados los subsidios otorgados por este régimen. Adicionalmente, la mayoría de traslados son irracionales, pues tal como lo señalan Llano et al (2013), solo el 30%[8] de estos traslados resultaron en una pensión efectiva. Por lo tanto, el Decreto 2071 de 2015[9] es un avance, en la medida que puede reducir los traslados irracionales y ofrecer mejor información a quienes pretendan trasladarse.

Gráfico 7. Número de traslados entre regímenes de pensiones. Colombia, 2010-2015.

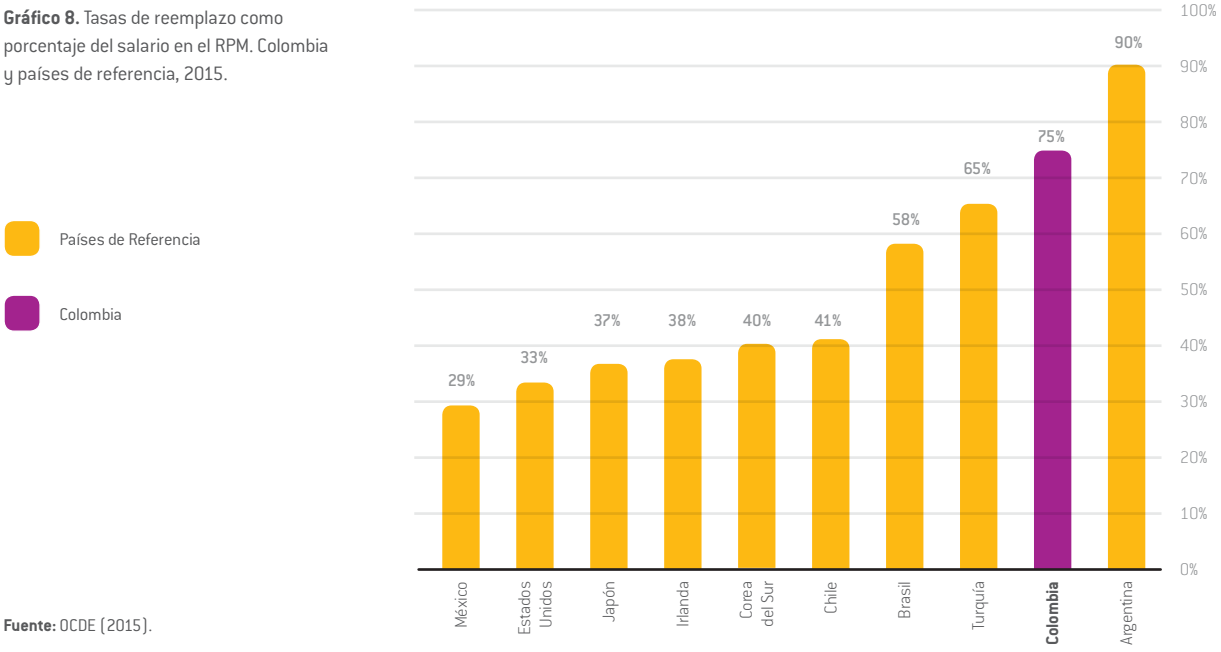


Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

SOSTENIBILIDAD

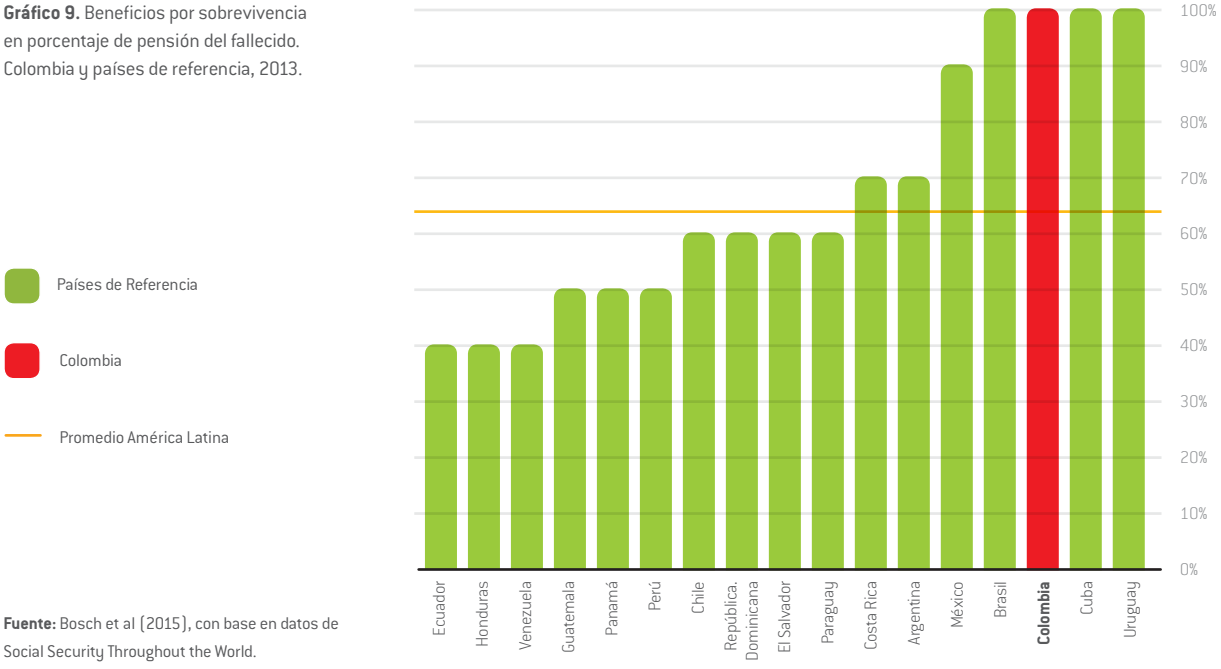
En el país se ha evidenciado una lenta actualización de los parámetros del sistema pensional, la cual es crucial para asegurar su sostenibilidad en el mediano plazo y lograr mayor equidad. La edad de pensión no se ha actualizado en concordancia con la esperanza de vida, y existe una diferencia de cinco años entre hombres y mujeres. Además, la tasa de reemplazo también debe actualizarse, pues es una de las más altas a nivel mundial (Gráfico 8). Por último, los beneficios por sobrevivencia y sustitución son altos en comparación con otros países, lo que aumenta el seguro previsional y disminuye el nivel de pensiones que se entregan (Gráfico 9).

Gráfico 8. Tasas de reemplazo como porcentaje del salario en el RPM. Colombia y países de referencia, 2015.



Fuente: OCDE (2015).

Gráfico 9. Beneficios por sobrevivencia en porcentaje de pensión del fallecido. Colombia y países de referencia, 2013.



Fuente: Bosch et al (2015), con base en datos de Social Security Throughout the World.

RECOMENDACIONES

Acción regulatoria. Es necesario hacer concordar la edad de pensión con la esperanza de vida, e igualar la edad de pensión de hombres y mujeres.

Estas opciones podrían disminuir el costo en 0,5% y en 0,8% del PIB hacia 2075, suponiendo que la tasa de cotización en la economía se mantenga en alrededor del 35%. Sin embargo, con aumentos sostenidos en la formalidad el costo puede disminuir un 1,7% y un 3,2% del PIB (Bosch et al, 2015).

Acción regulatoria. Disminuir la tasa de reemplazo a niveles cercanos al 50% para pensiones contributivas, y al 60% para la sustitución una vez fallezca el pensionado.

Esto sería un avance en materia de sostenibilidad, pues Colombia tiene una tasa de reemplazo de entre el 65% y el 80% para pensiones contributivas y del 100% para pensiones de sustitución. Implementar esta recomendación disminuiría el costo fiscal del RPM y el valor del seguro previsional, al tiempo que mejoraría el funcionamiento de las rentas vitalicias. El valor mínimo en cualquiera de los dos casos sería el salario mínimo.

Acción regulatoria. Gravar las pensiones de más de dos SMMLV.

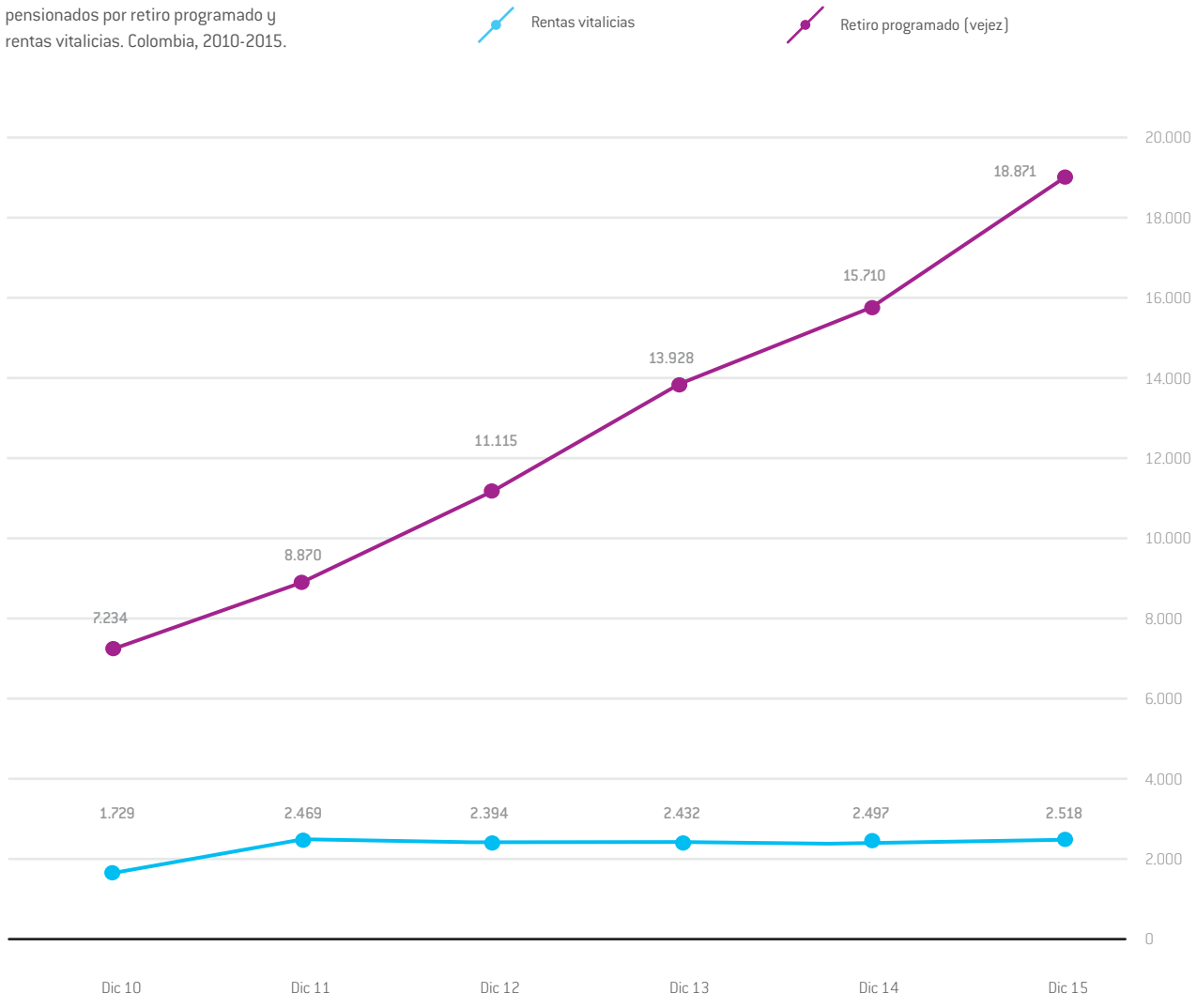
Esta recomendación está en concordancia con las propuestas de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, que aconseja equiparar las condiciones tributarias de los pensionados a las de los trabajadores asalariados, pues en Colombia las pensiones no se gravan ni a la entrada ni a la salida, como sucede en muchos países. En el caso de que esta propuesta fuera acogida, los pensionados podrían acceder automáticamente al beneficio del 25% de exención del ingreso, y podrían usar beneficios adicionales (vivienda, personas a cargo, etc.) hasta por un 10% del ingreso, todo ello dentro de los límites absolutos de los beneficios indicados; adicionalmente, podrían descontar del impuesto a pagar el aporte obligatorio realizado al Sistema de Seguridad Social en Salud.

EFICIENCIA DEL RAIS

Esta sección aborda tres elementos centrales del RAIS: el mercado de rentas vitalicias, los seguros previsionales y las comisiones por administración y la rentabilidad de los portafolios, con el fin de identificar posibles mejoras para lograr la mayor rentabilidad posible en las cuentas de ahorro individual de los futuros pensionados.

El mercado de rentas vitalicias tiene un bajo desarrollo en el país. En comparación con Chile, donde el 66% de los pensionados del RAIS se pensionan por la modalidad de renta vitalicia, en Colombia solo el 11,7% de las pensiones por vejez se dan en esta modalidad (Gráfico 10). Esto implica que los pensionados deben enfrentar el riesgo financiero y la incertidumbre de extralongevidad (es decir, que su vida dure más que los ahorros de su cuenta individual). La principal razón para la baja oferta de rentas vitalicias en Colombia, en comparación con países como Chile y Perú, es que se asumen riesgos como la indexación de las mesadas al salario mínimo; las escasas posibilidades que tienen los trabajadores de acumular capital suficiente para financiar pensiones de al menos un salario mínimo; la ausencia de tablas de mortalidad dinámicas; y el cambio del grupo de beneficiarios del pensionado durante la ejecución del seguro de renta vitalicia, que además se ha convertido en un riesgo jurídico. El bajo desarrollo de las rentas conlleva a que, en algunos casos, las AFP generen reservas para dar viabilidad al retiro programado, sin tener regulación para actuar como aseguradoras (Bosch et al, 2015).

Gráfico 10. Evolución del número de pensionados por retiro programado y rentas vitalicias. Colombia, 2010-2015.



Fuente: Consejo Privado de Competitividad con base en Superintendencia Financiera de Colombia.

EFICIENCIA DEL RAIS

La tasa de cotización al sistema pensional es del 16%, y en el caso de RAIS el 11,5% se destina a la cuenta de ahorro individual, el 3% a seguros previsionales y comisiones por administración, y el 1,5% al FGPM. Como no existe una separación entre la tarifa destinada a seguros y comisiones, las AFP deben asumir los cambios en el valor de los seguros. Así mismo, existe poca oferta de este tipo de seguros, por las mismas razones que limitan el desarrollo del mercado de rentas vitalicias. Por su parte, las comisiones por administración son de carácter fijo, e independientes de los resultados del portafolio, por lo que la rentabilidad promedio, que depende directamente de las AFP, es muy cercana a la rentabilidad mínima[10] fijada por la Superintendencia Financiera (Gráfico 11). Lo anterior afecta a los afiliados en la medida que una reducción promedio del 1% de la rentabilidad anual de una cuenta de ahorro individual disminuye el monto de la pensión en aproximadamente un 30% (Jara, 2006).

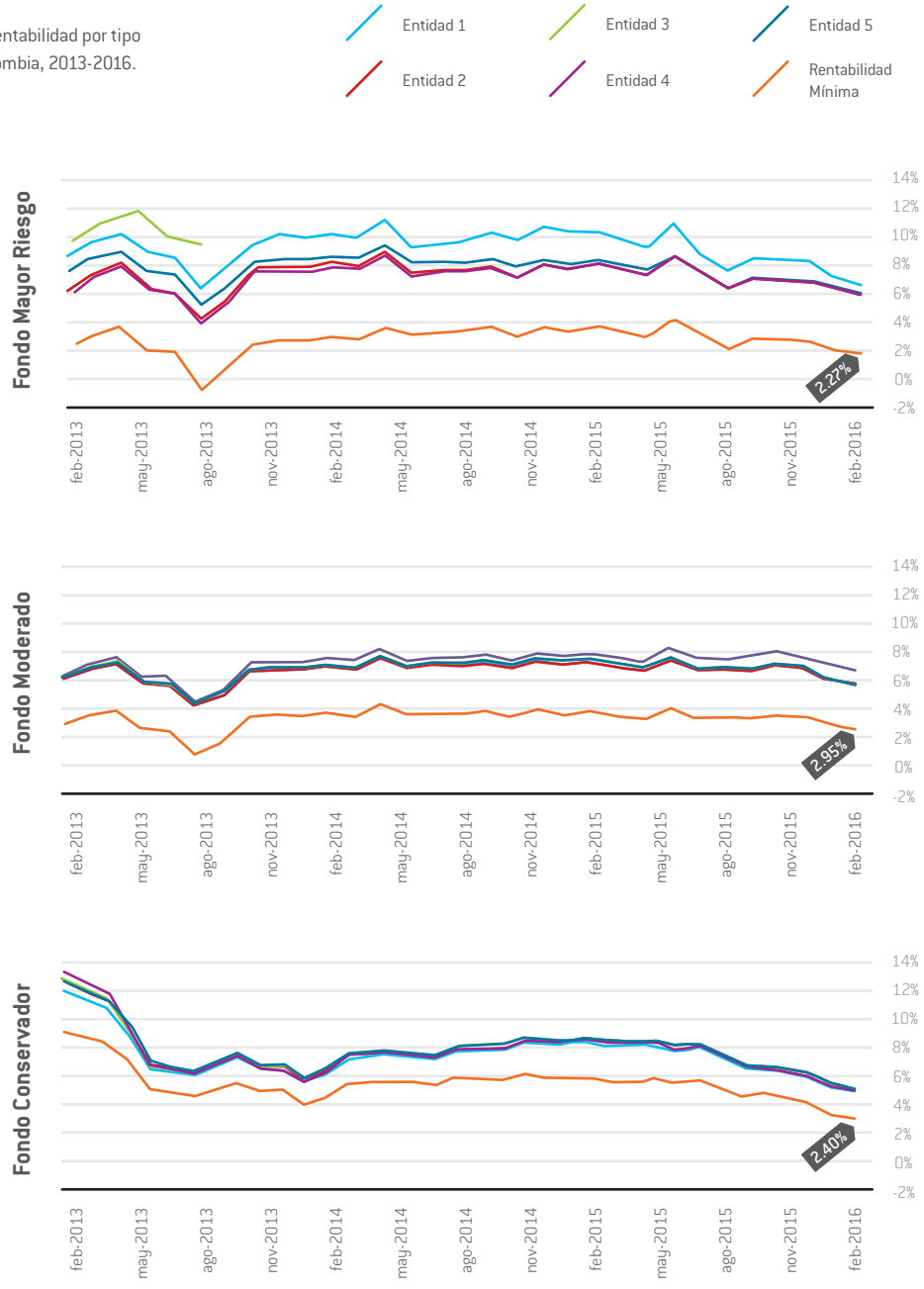
Grafico 11. Evolución de la rentabilidad mínima y promedio de rentabilidad. Colombia, 1998-2013.

Fuente: Villar et al (2015), en Acuña (2015).

EFICIENCIA DEL RAIS

Debido a la poca competencia[11] en el mercado de pensiones obligatorias del RAIS, la alta concentración de afiliados en dos AFP y el mecanismo de rentabilidad mínima, conlleva que las AFP de menor tamaño no tengan los incentivos para desviarse de las decisiones de las demás, pues aumenta el riesgo de capital y se genera mayor incertidumbre frente a la rentabilidad mínima del sistema. Lo anterior se refleja en la similitud de la rentabilidad promedio de cada tipo de fondo de las AFP (Gráfico 12).

Grafico 12. Rentabilidad por tipo de fondo. Colombia, 2013-2016.



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia (cifras a febrero de 2014).

RECOMENDACIONES

Acción regulatoria. Separar las comisiones por administración del seguro de invalidez y sobrevivencia.

Actualmente, el valor de las comisiones está incluido en la tarifa del 3%, con la cual se pagan también los seguros previsionales. Una comisión independiente del valor de los seguros previsionales permitiría lograr mayor certidumbre e incentivos para las AFP. El estudio contratado por el Ministerio de Hacienda para determinar la tasa de seguro previsional constituye un avance en este sentido.

Acción pública. Establecer las comisiones a las AFP mediante dos tramos: uno fijo y uno variable.

El componente fijo remuneraría las actividades propias de estas organizaciones, que no varían de acuerdo con el número de afiliados ni a la rentabilidad de los portafolios. Por su parte, el componente variable requiere de dos acciones: la primera es la creación de portafolios de referencia para cada tipo de fondo (moderado, conservador y de mayor riesgo), con el fin de diversificar los portafolios de inversión de las AFP y eliminar los factores desestimulantes que genera el mecanismo de rentabilidad mínima; la segunda es establecer tablas de remuneración según la rentabilidad de estos fondos, para que mayores niveles de rentabilidad impliquen mayor comisión variable.

Acción pública - Acción regulatoria. Brindar mayor certidumbre a las aseguradoras para aumentar la oferta de rentas vitalicias.

Si bien el Decreto 036 de 2015 establece el mecanismo para cubrir aumentos del salario mínimo superiores a la inflación, aún persisten riesgos jurídicos que en muchos casos deben asumir las aseguradoras, y en otros casos limitan la entrada de rentas vitalicias al mercado. Para ofrecer a las aseguradoras una mayor certidumbre, se recomienda actualizar las tablas de mortalidad, lograr mayor coordinación entre los fallos de la rama judicial y las disposiciones de la rama ejecutiva y reducir la tasa de reemplazo de las pensiones de sustitución a niveles cercanos al 60%.

Acción pública. Licitar el seguro de invalidez y sobrevivencia a nivel nacional, con el fin de reducir su precio y diversificar los riesgos.

Según la Asociación Internacional de Organismos Supervisores, en Colombia este seguro es el más costoso de América Latina. En ese sentido, licitar a nivel nacional los seguros previsionales disminuiría su valor. Además, dada la incertidumbre que genera el incremento del salario mínimo y de la pensión mínima sobre el mercado de seguros previsionales, se recomienda incluirlos en el decreto de deslizamiento (Decreto 036 de 2015).

Acción pública. Licitar los nuevos afiliados, con el fin de incrementar la competencia, facilitar la entrada de nuevos competidores con menores costos de administración, y brindar mayores garantías a las cuentas individuales de los afiliados.

Este proceso se llevaría a cabo anualmente, y estaría en manos de la entidad encargada de la administración del sistema pensional. Ganaría la AFP que ofrezca menores costos de administración y haya obtenido los mayores niveles de rentabilidad en un período determinado. Los actuales afiliados tendrían la posibilidad de trasladarse a la AFP ganadora de la licitación.

Acción pública. Incluir de manera obligatoria a los jóvenes menores de treinta años en el portafolio de mayor riesgo.

Esto aumentaría la probabilidad de lograr el capital necesario para acceder a una pensión o, en su defecto, de contar con un capital mayor para acceder al mecanismo de renta vitalicia a partir de la devolución de saldos, tal y como se planteó en las recomendaciones sobre cobertura.

CUADRO SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2016	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Consolidar el programa Colombia Mayor como un beneficio universal	Mediano		Director General de Regulación de la Seguridad Social – MinHacienda Directora de Pensiones y Otras Prestaciones – MinTrabajo	Acción regulatoria
Contratar rentas vitalicias para los sujetos de devolución de saldos o indemnizaciones sustitutivas, complementando el esquema con BEP	Corto		Director General de Regulación de la Seguridad Social – MinHacienda Directora de Pensiones y Otras Prestaciones – MinTrabajo	Coordinación público-privada
Permitir la compra de semanas de cotización una vez se reciba la mesada pensional	Mediano		Director General de Regulación de la Seguridad Social – MinHacienda Directora de Pensiones y Otras Prestaciones – MinTrabajo	Acción regulatoria
Hacer obligatorio el acceso al FGPM para aquellas personas elegibles. No permitir la devolución de saldos	Corto		Director General de Regulación de la Seguridad Social – MinHacienda Directora de Pensiones y Otras Prestaciones – MinTrabajo	Acción pública
Hacer que independientes con ingresos laborales mayores a 2 SMMLV aporten al sistema pensional	Corto		Directora de Inspección, Vigilancia y Control – MinTrabajo Director de Generación y Protección del Empleo – MinTrabajo	Acción pública
Establecer un tope para los subsidios que entrega el RPM	Corto		Director General de Regulación de la Seguridad Social – MinHacienda Directora de Pensiones y Otras Prestaciones – MinTrabajo Directora de Desarrollo Social – Departamento Nacional de Planeación	Acción regulatoria
Limitar la entrada y traslados de nuevos afiliados al RPM y fortalecer el FGPM como régimen de reparto.	Mediano			
Aumentar el IBL al promedio de cotización de los últimos veinte años	Corto		Director General de Regulación de la Seguridad Social – MinHacienda Directora de Pensiones y Otras Prestaciones – MinTrabajo	Acción regulatoria

Plazo – + Avance

CUADRO SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2016	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Disminuir la tasa de reemplazo de pensiones de sobrevivientes a niveles del 60%	Mediano		Director General de Regulación de la Seguridad Social – MinHacienda Directora de Pensiones y Otras Prestaciones – MinTrabajo	Acción regulatoria
Gravar pensiones de más de 2 SMMLV	Corto		Viceministra General de MinHacienda	Acción regulatoria
Separar las comisiones de administración de los seguros previsionales	Corto		Director General de Regulación de la Seguridad Social – MinHacienda Superintendente Delegado para Pensiones, Fiducias y Cesantías – SuperFinanciera	Acción regulatoria
Establecer las comisiones de las AFP con dos componentes: uno fijo, y uno variable otorgado por mayor rentabilidad de los portafolios de referencia	Corto		Director General de Regulación de la Seguridad Social – MinHacienda Superintendente Delegado para Pensiones, Fiducias y Cesantías – SuperFinanciera	Acción pública
Hacer dinámicas las tablas de mortalidad para lograr mayor oferta de rentas vitalicias	Corto		Director General de Regulación de la Seguridad Social – MinHacienda Superintendente Delegado para Pensiones, Fiducias y Cesantías – SuperFinanciera	Acción pública
Incluir de manera obligatoria a los jóvenes en el portafolio de mayor riesgo	Corto		Director General de Regulación de la Seguridad Social – MinHacienda Superintendente Delegado para Pensiones, Fiducias y Cesantías – SuperFinanciera	Acción pública
Implementar mecanismos para desincentivar traslados irracionales	Corto		Director General de Regulación de la Seguridad Social – MinHacienda Directora de Pensiones y Otras Prestaciones – MinTrabajo Superintendente Delegado para Pensiones, Fiducias y Cesantías – SuperFinanciera	Acción pública

Plazo − + Avance × ✓

NOTAS

1. Estudio realizado a partir del análisis de las dinámicas de cotización en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).
2. Los datos incluyen a los pensionados de los regímenes especiales que, a excepción de las fuerzas militares y los maestros, desaparecerán en los próximos años.
3. Este esquema se creó para mitigar los efectos del artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, que iguala la pensión mínima con el salario mínimo.
4. Informe de actividades del sector trabajo presentado ante el Congreso de la República, 2014-2015.
5. El IBL se conoce como el promedio de cotizaciones durante los últimos diez años, y se utiliza para el cálculo de la pensión en el RPM.
6. El costo fiscal disminuirá progresivamente hasta llegar al 2,1% del PIB en 2050, pero esto se logrará a costa de la disminución en la cobertura del sistema pensional.
7. Se considera como la población en edad de trabajar (para este caso de entre 15 y 64 años) sobre la población en edad de pensionarse (para este caso mayores a 65 años).
8. Según cálculos de Colpensiones, los traslados racionales pueden llegar al 46%.
9. Este decreto se desarrolló a partir del mandato establecido en la Ley 1748 de 2014, y su objetivo es garantizar que los clientes que quieran trasladarse reciban asesoría por parte de ambos regímenes.
10. Gómez et al (2005) muestran que la regulación de la rentabilidad mínima puede explicar la existencia de portafolios ineficientes de fondos de pensiones.
11. Actualmente existen cuatro AFP, y el 80% de los afiliados se concentra en dos de estas.

REFERENCIAS

1 Becerra, A., Forero, D. & Villar, L. (2015). Colombia: Una mirada desde la visión multipilar, en *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos.*

2 Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M. & Villa, J. (2015). *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*. Nota técnica No. 825, en Banco Interamericano de Desarrollo.

3 Consejo Privado de Competitividad. (2016). *Pensiones en Informe Nacional de Competitividad 2015-2016.* Bogotá, D. C.

4 DGRESS. (2014). *Movilidad e interacción entre regímenes del sistema general de pensiones colombiano.* Working Paper. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5 Jara, D. (2006). *Modelo de la regulación de las AFP en Colombia y su impacto en el portafolio de los fondos de pensiones*. Revista ESPE, Banco de la República, No. 52.

6 MinTrabajo. (2015). *Informeorme de actividades 2014-2015*. Bogotá, D. C.: Ministerio del Trabajo.

7 MinTrabajo. (2013). Presentación: *Nuevo modelo de protección para la vejez.* Bogotá, D. C.: Ministerio del Trabajo.

8 Mejía, L. (2016). Presentación: *El sistema pensional colombiano: desafíos de política*. Departamento Nacional de Planeación.

9 Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe.*

10 Núñez, J. & Castañeda. C. (2012). *Retos del sistema pensional colombiano: Nueva evidencia utilizando información de la PILA.* Consultoría para el Banco Mundial.