

PENSIONES



Ocupados cotizantes a la seguridad social. Puesto entre 15 países de América Latina.
Fuente: BID (2018).

DATOS DESTACADOS*

1. Cobertura

- A nivel urbano el **43 %** de los ocupados realizan aportes a pensión, frente a **14 %** en áreas rurales.
- Solo el **24,8 %** de los colombianos en edad de jubilación recibe una pensión contributiva.
- En Colombia el **30,6 %** de los hombres en edad de jubilación están pensionados, mientras que solo el **21,3 %** de las mujeres recibe este beneficio.

2. Equidad

- El **48 %** de los pensionados se encuentra en el **20 %** más rico de la población, mientras que el **20 %** más pobre apenas concentra al **0,2 %** de los pensionados.
- Un trabajador que percibe un salario mínimo y que no logre pensionarse habrá subsidiado al sistema con un millón de pesos por año de cotización.

3. Sostenibilidad

- En el Régimen de Prima Media (RPM), un trabajador con un salario de **COP 15,6 millones** mensuales recibe un subsidio de **COP 770 millones** a su pensión.
- Para 2019, el Gobierno Nacional destinó **COP 39,4 billones** a las transferencias pensionales en el Presupuesto General de la Nación (aproximadamente el **4 % del PIB**).
- El **75 %** de los subsidios pensionales se destina al **40 %** más rico de la población, y solo el **4,3 %** al **20 %** más pobre.

4. Eficiencia del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)

- Debido a los riesgos financieros que enfrentan las administradoras de fondos de pensiones, el mercado de rentas vitalicias no ha evolucionado, y estas representan solo el **10,5 %** de las pensiones de vejez otorgadas por el RAIS.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Avanzar en el diseño e implementación de una reforma pensional.
2. Incrementar la cobertura del programa Colombia Mayor.
3. Involucrar a la rama judicial en las mesas técnicas donde se discute la reforma pensional.

* Las fuentes de los datos seleccionados en esta sección se encuentran a lo largo del capítulo.



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE PENSIONES

| Tema | Indicador | Valor Colombia 2019 | Ranking en América Latina 2019 | Mejor país en América Latina 2019 (valor) | Fuente |
|------------------------------|---|----------------------|--------------------------------|---|--|
| Cobertura | Ocupados cotizantes a seguridad social | 39,3 % ¹ | 7 de 13 | Uruguay (77,3 %) | BID |
| | Hombres de 65 o más años que declaran un monto recibido por pensión contributiva | 31,10 % ¹ | 7 de 13 | Uruguay (88,0 %) | BID |
| | Mujeres de 65 o más años que declaran un monto recibido por pensión contributiva | 24,5 % ¹ | 6 de 13 | Uruguay (86,3 %) | BID |
| Sostenibilidad | Relación de dependencia adultos mayores (cociente entre la población mayor de 65 años y la población de 15 a 64 años) | 12,6 % ² | 11 de 18 | Guatemala (7,5 %) | Cepal |
| | Tasa de cotización en regímenes de ahorro individual (porcentaje de la renta imponible) ³ | 11,5 % | 1 de 8 ⁵ | Colombia | Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones |
| Eficiencia RAIS ⁴ | Rentabilidad real fondos privados | -3,5 % | 6 de 8 ⁵ | Uruguay (4,1 %) | Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones |
| | Activos de los fondos de pensiones (porcentaje del PIB) | 25,3 % | 4 de 8 ⁵ | Chile (72 %) | OCDE |

Nota: 1. Datos correspondientes al año 2017. 2. Datos correspondientes al periodo 2015-2020. 3. Esta tasa solo considera el aporte a la cuenta individual, y no contempla otros conceptos, como la comisión de administración y la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia. 4. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. 5. Países de América Latina con sistema de capitalización individual: Colombia, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, El Salvador, México y Costa Rica.



El sistema pensional puede afectar el desarrollo competitivo de un país a través de tres canales. El primero tiene que ver con el impacto positivo que una mayor cobertura tiene sobre la equidad y, en particular, sobre la reducción de la pobreza en la tercera edad. El segundo canal se relaciona con el impacto, también positivo, que tienen sobre el crecimiento económico las inversiones realizadas a través de los fondos de pensiones⁶. El tercer canal se refiere al costo de oportunidad provocado por ineficiencias en la asignación de los recursos del sistema pensional, producto de la rivalidad entre regímenes y los traslados ineficientes entre estos.

Las falencias estructurales del sistema pensional colombiano han derivado en un gasto anual cercano al 4 % del PIB⁷, lo que equivale aproximadamente a 11 veces el costo de El Dorado II o a 18 años del Programa de Alimentación Escolar, por lo que es fundamental una distribución eficiente y progresiva de esos recursos.

En los últimos años se han dado pasos en la dirección correcta que buscan solucionar algunos de los problemas que afectan al sistema pensional colombiano: la Ley 797 de 2003, que junto con el Acto Legislativo 01 de 2005⁸ respaldó la sostenibilidad financiera del sistema en el largo plazo; la Ley 1607 de 2012, que logró la disminución de los costos laborales no salariales y fortaleció los mecanismos de control de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y

Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), lo cual fomentó el crecimiento de la formalidad laboral (y, por tanto, el número de cotizantes al sistema pensional); el Decreto 036 de 2015, orientado a mitigar el riesgo del deslizamiento del salario mínimo⁹, y la Ley 1748 de 2015, que reglamenta la doble asesoría para traslados entre regímenes pensionales. Si bien estas acciones han tenido un impacto positivo, se quedan cortas a la hora de solucionar los problemas estructurales del sistema pensional en materia de cobertura, equidad y sostenibilidad.

Este capítulo está compuesto por seis secciones en las que se analizan los principales problemas del sistema pensional colombiano. La primera muestra la composición y dispersión de esquemas. En las siguientes tres se examinan la cobertura, la equidad y la sostenibilidad del sistema. La quinta sección estudia la eficiencia del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) para identificar posibles mejoras que permitan alcanzar la mayor rentabilidad posible en las cuentas de ahorro individual de los futuros pensionados. Finalmente, tras evidenciar que la reforma estructural al sistema pensional es inaplazable, al igual que en la edición 2018 de este capítulo, se presenta una síntesis de las tres principales propuestas de reforma pensional, identificando los planteamientos de cada una en materia de cobertura, equidad y sostenibilidad.

6. Villar, Malagón, Vaca y Ruiz (2013) calculan que la introducción del sistema de capitalización individual generó un impacto de entre 37 y 80 puntos básicos de crecimiento económico anual.

7. Este valor supera el 5 % si se considera el impacto fiscal de los traslados desde el régimen privado hacia Colpensiones (ANIF, 2018).

8. Ratificado por la Sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional.

9. Se entiende por deslizamiento de salario mínimo la diferencia entre el cambio porcentual del salario mínimo legal mensual vigente y la variación porcentual del índice de precios al consumidor del año anterior certificado por el DANE.



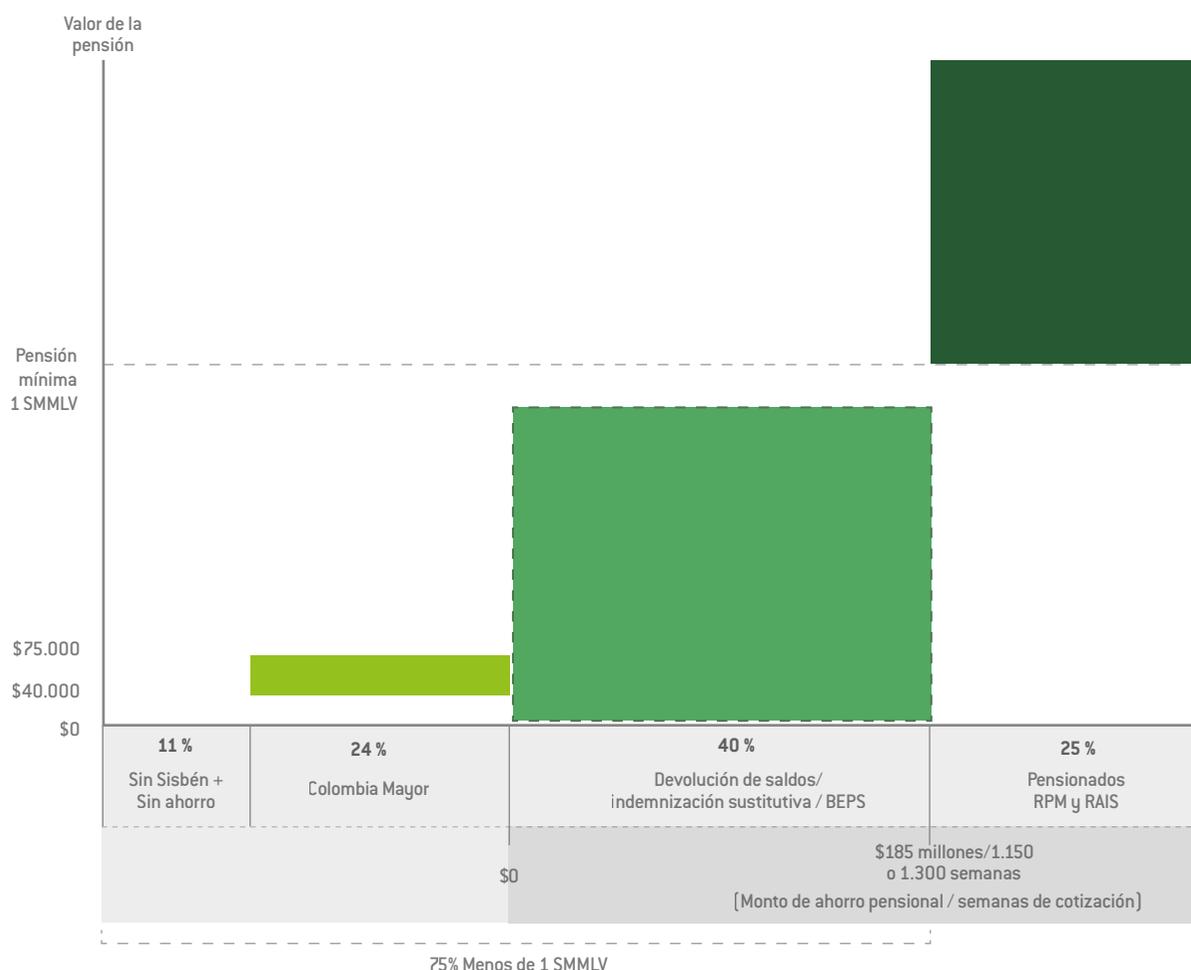
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PENSIONAL

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia limita la posibilidad de liquidar una pensión por un valor inferior al salario mínimo. No obstante, la estructura del mercado laboral y la capacidad fiscal del país no hacen viable dar cobertura plena con esta restricción al valor de las pensiones, considerando que apenas una tercera parte de los ocupados realiza aportes a pensión y que otorgar una pensión de salario mínimo a toda la población mayor que actualmente no está pensionada le costaría al país alrededor de 5 % del PIB al año. Como resultado, el esquema de protección a la vejez se ha visto obligado a desarrollar instrumentos que intentan suplir parcialmente

esa cobertura pero que en la práctica funcionan de manera desarticulada y distan de constituir un sistema multipilar, es decir, un sistema donde existen módulos que cumplen funciones diferenciadas pero complementarias (Villar, Forero y Becerra, 2015). Actualmente, en el país se cuenta con Colombia Mayor, Beneficios Económicos Periódicos y dos regímenes que compiten entre sí: el Régimen de Prima Media (RPM) y el RAIS. Aproximadamente el 44 % de los adultos mayores se encuentra en situación de pobreza (OCDE, 2015) y el 75 % recibe algún ingreso para la vejez menor a un salario mínimo o se encuentra desprotegido (Gráfica 1).

Gráfica 1. Clasificación de la población en edad de pensionarse por componente del sistema pensional. Colombia, 2018.

Solo uno de cada cuatro adultos en edad de jubilación recibe una pensión contributiva. Los demás reciben ingresos pensionales por debajo de 1 SMMLV o se encuentran desprotegidos.



Fuente: CPC, con base en Villar y Forero (2018).



COBERTURA

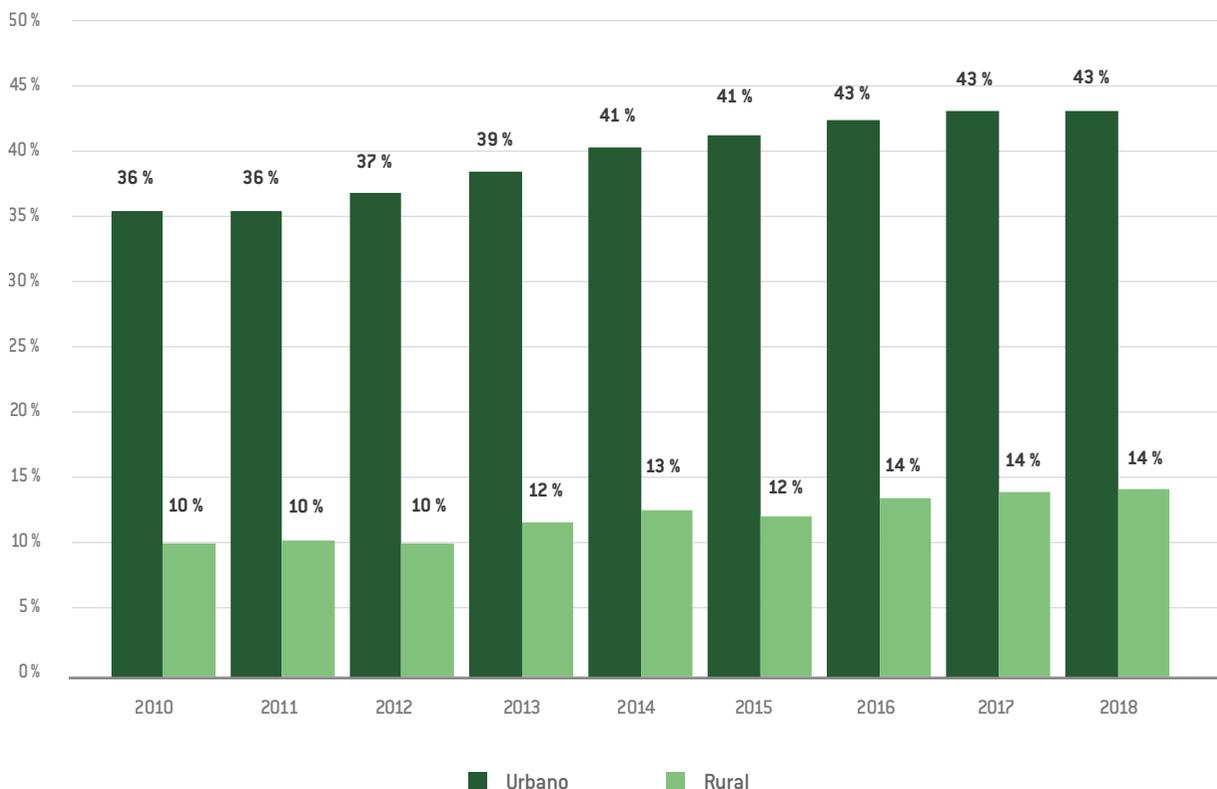
La cobertura pensional se puede entender desde dos dimensiones: [1] la proporción de ocupados que cotizan y ahorran para su pensión (etapa de acumulación), y [2] la proporción de pensionados del sistema sobre la población mayor (etapa de desacumulación).

En lo que respecta a la etapa de acumulación, la cobertura del sistema pensional apenas alcanza valores cercanos al 37 % a nivel nacional. Adicionalmente, al examinar la cobertura por áreas geográficas, se encuentra que aproximadamente el 43 % de los ocupados cotizan a pensión en las áreas urbanas, lo cual implica un incremento de siete pun-

tos porcentuales desde el año 2010, mientras que apenas el 14 % de los ocupados en áreas rurales cotizan a pensión, esto es, cuatro puntos porcentuales más con respecto a 2010 (Gráfica 2). La preocupación por las bajas tasas de cobertura aumenta en la medida en que el bono demográfico del país se agota¹⁰. En el contexto de América Latina, Colombia reporta una de las coberturas pensionales más bajas en la etapa de acumulación, ubicándose por encima de países como Paraguay, Perú y Honduras, pero por debajo del promedio latinoamericano de 42 % de ocupados contribuyentes a pensión (BID, 2018).

Gráfica 2. Ocupados que contribuyen a pensión, áreas urbanas y rurales (porcentaje). Colombia, 2010-2018.

A nivel urbano el 43 % de los ocupados realizan aportes a pensión¹¹, frente a 14 % en áreas rurales, proporción que ha crecido marginalmente en lo corrido de la década.



Fuente: DANE: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos: CPC.

10. Se estima que en Colombia la proporción de adultos mayores aumentará considerablemente en los próximos años, mientras que la población económicamente activa tenderá a reducirse. Este fenómeno se conoce como agotamiento del bono demográfico.

11. Al analizar la densidad de cotización a través del tiempo, se encuentra que aproximadamente el 29 % de los ocupados en áreas urbanas cotizan al menos ocho meses al año y apenas el 20 % lo hace durante 12 meses (ANIF, 2019).



COBERTURA

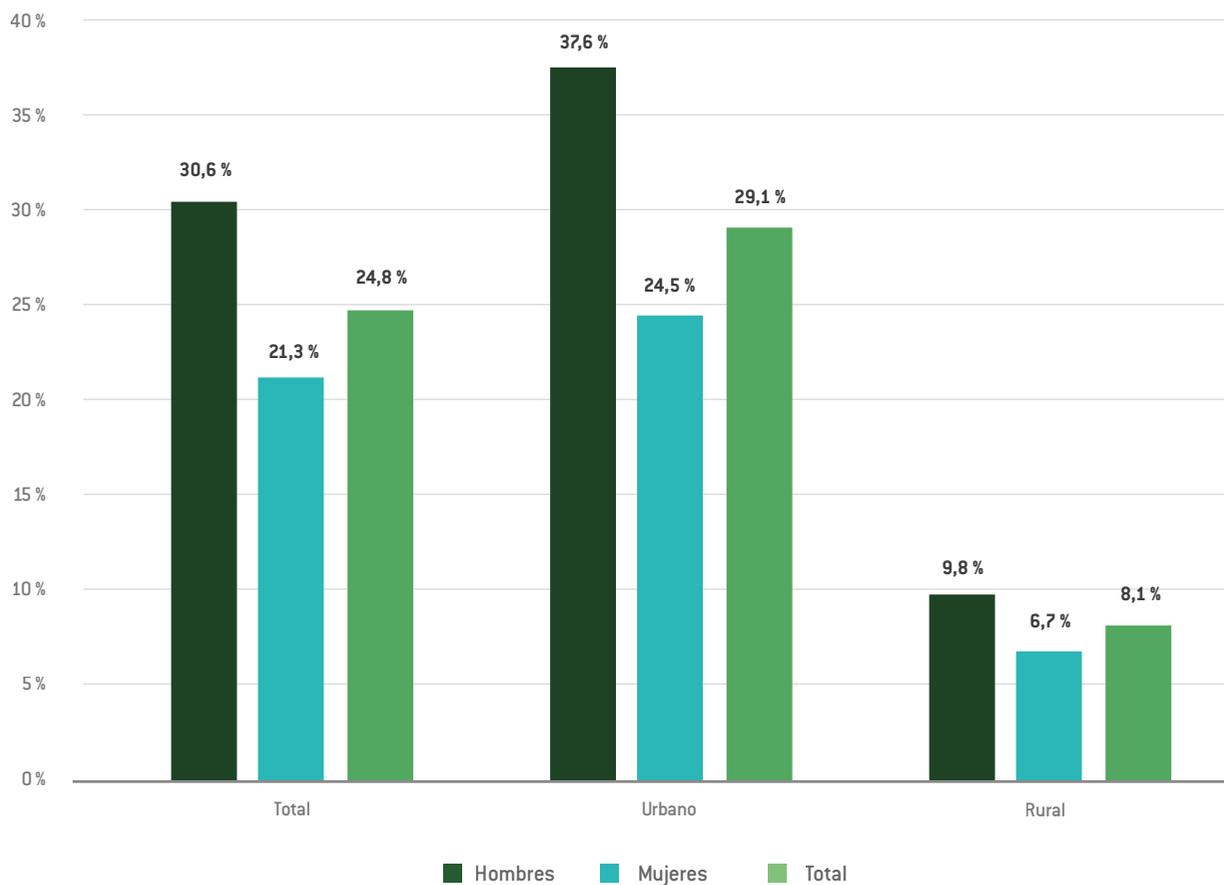
En cuanto a la etapa de desacumulación, en el ámbito nacional aproximadamente solo el 24,8 % de la población en edad de jubilación recibe una pensión contributiva. De estos, 93,8 % se encuentran pensionados por Colpensiones y el 6,2 % están pensionados por el RAIS. En particular, las tasas de cobertura son mayores para los hombres que para las mujeres: a nivel nacional el 30,6 % de los hombres en edad de jubilación están pensionados, mientras que solo el 21,3 % de las mujeres recibe este beneficio. Esto se explica fundamentalmente por el diferencial de edades requeridas para pensionarse, pero también por las características del mercado laboral colombiano, en donde las mujeres

típicamente tienen una menor participación, una menor densidad de cotización (afectada por circunstancias como la maternidad) y salarios más bajos, todos ellos elementos que son tenidos en cuenta por el sistema pensional en el momento de otorgar una pensión y determinar su valor.

Nuevamente, al realizar un análisis a nivel geográfico pueden observarse las enormes brechas que persisten entre las áreas urbanas y las rurales en materia de cobertura pensional. Mientras que a nivel urbano el 29 % de la población en edad de jubilación tiene acceso a una pensión contributiva, solo el 8 % de la población mayor en las áreas rurales recibe una pensión (Gráfica 3).

Gráfica 3. Población en edad de jubilación que recibe una pensión contributiva (porcentaje). Colombia, IV Trimestre 2018.

Mientras que el 37,6 % de hombres en edad de jubilación en las ciudades recibe una pensión, solo el 6,7 % de las mujeres en áreas rurales están pensionadas.



EQUIDAD

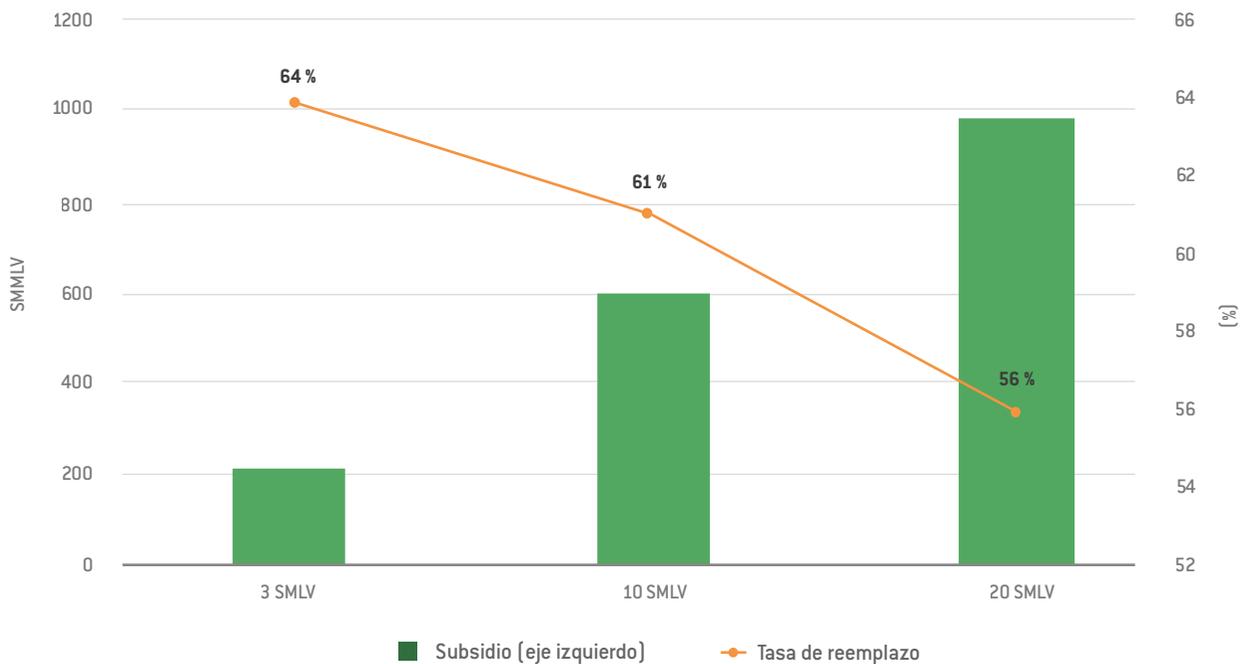
En Colombia el sistema pensional (y en especial el RPM) tiene un carácter regresivo inherente a su estructura. Como lo muestra la Gráfica 4, los subsidios¹² pensionales otorgados por el RPM se concentran en la población de mayores ingresos a pesar de tener menores tasas de reemplazo¹³. En el RPM una persona con un ingreso promedio de 20 SMMLV recibiría COP 770 millones como subsidio para financiar su pensión contributiva, lo que equivale a una tasa de reemplazo de 56 %, mientras que un cotizante con ingresos equivalentes a 3 SMMLV obtendría COP 170 millones, que corresponde a una tasa de reemplazo de 64 % (Villar y Forero, 2018). Otros estudios, como los de Bosch *et al.* (2015), Farné y Nieto (2017) y Ministerio de Hacienda y Crédito

Público (2015), también han realizado cálculos de estos subsidios y han llegado a la misma conclusión respecto a su regresividad.

Adicionalmente, aquellos cotizantes que no cumplen con las condiciones para recibir una pensión mínima, típicamente personas de bajos ingresos e inestables en materia laboral, son quienes financian estos subsidios¹⁴. Según Bosch *et al.* (2015), un afiliado que cotice por un salario mínimo y que no logre pensionarse habrá subsidiado con un millón de pesos por año de cotización al sistema. En la práctica, los cotizantes que no logran recibir una pensión constituyen aproximadamente el 65 % del total.

Gráfica 4. Subsidio en el RPM por nivel de ingreso. Colombia, 2018.

En el RPM, un trabajador con un salario de COP 15,6 millones mensuales recibe un subsidio de COP 770 millones a su pensión, frente a los COP 170 millones que le corresponden a un trabajador que devenga COP 2,3 millones mensuales.



Fuente: Villar y Forero (2018).

12. Subsidios implícitos que se entienden como la diferencia entre el valor acumulado de los aportes de un individuo si hubiera aportado a una cuenta de ahorro individual y el valor presente esperado de una pensión del RPM, calculado en salarios mínimos.

13. Porcentaje que representa la pensión respecto al salario percibido por el trabajador antes de jubilarse.

14. Esto sucede también en el RAIS dado que los trabajadores destinan 1,5 % de su ingreso base de cotización al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, valor del que no podrán beneficiarse en caso de no cumplir con las condiciones mínimas para acceder a una pensión.



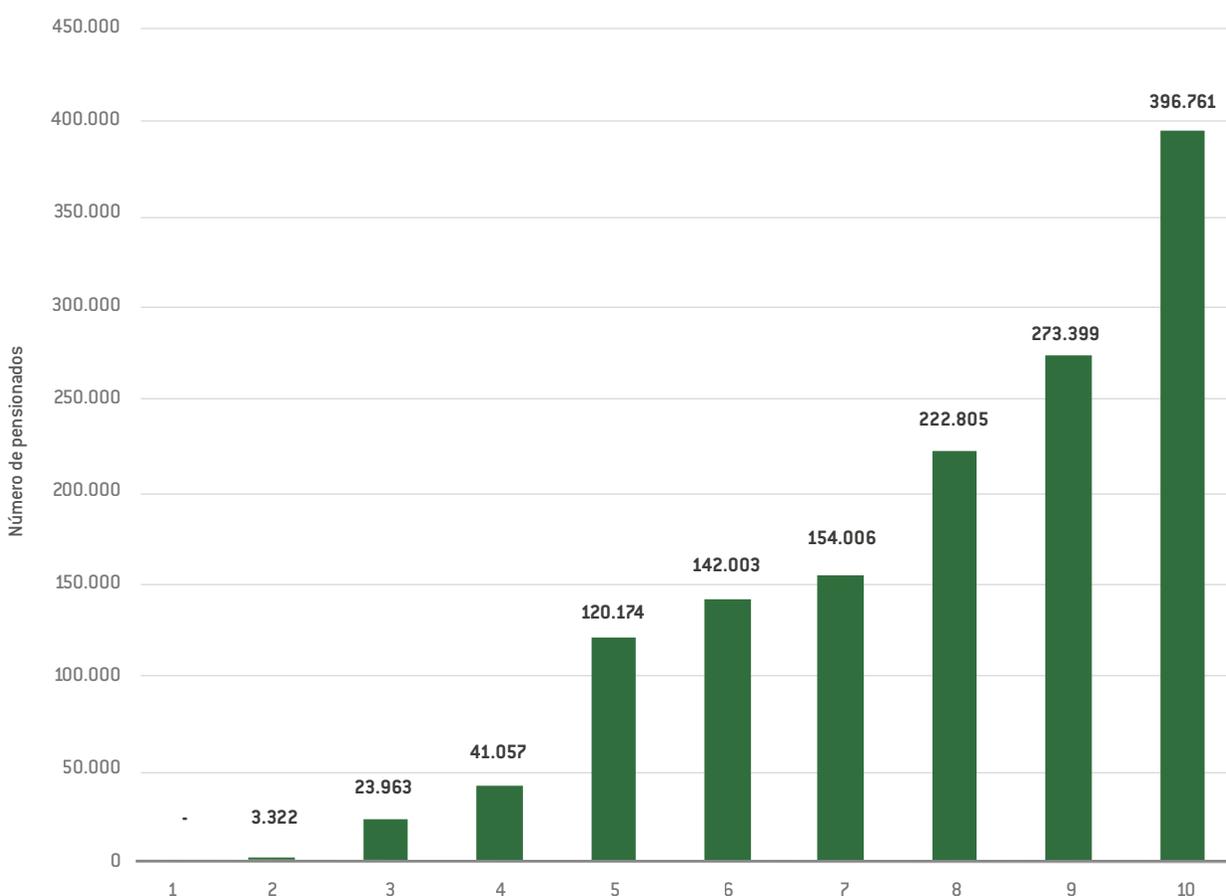
EQUIDAD

En consecuencia, y teniendo en cuenta que los trabajadores de mayores ingresos tienen más posibilidades de acceder a un empleo formal, el mayor número de pensiones contributivas se concentra en los deciles superiores de ingreso. En el año 2018 había 670.160 pensionados pertenecientes a los dos deciles más altos de la distribución de ingresos. En contraste, los dos deciles más bajos apenas agruparon a 3.322 pensionados, con la particularidad de que el decil más bajo

no concentró a ningún pensionado (Gráfica 5). El programa Colombia Mayor se diseñó con el objetivo de brindar protección a estos adultos mayores en condición de pobreza que no tienen posibilidad de acceder a una pensión contributiva. Sin embargo, y a pesar de tener una cobertura de 1.511.100 adultos mayores, en 2017 el monto máximo del subsidio¹⁵ solo representó un 64 % de la línea de pobreza extrema, un 30 % de la línea de pobreza y un 10 % del SMMLV (DNP, 2019).

Gráfica 5. Población en edad de jubilación pensionada por decil de ingreso del hogar. Colombia, 2018.

El 48 % de los pensionados se encuentra dentro del 20 % más rico de la población, y el 20 % más pobre apenas concentra al 0,2 % de los pensionados.



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE) con base en Villar y Forero (2018). Cálculos: CPC.

15. El valor del subsidio del programa Colombia Mayor varía de un municipio a otro y va desde los COP 40.000 hasta los COP 75.000. Adicionalmente, los municipios pueden cofinanciar el subsidio con recursos propios para que este sea más alto. Sin embargo, solo un municipio (Bogotá, D. C.) reporta recursos adicionales.

SOSTENIBILIDAD



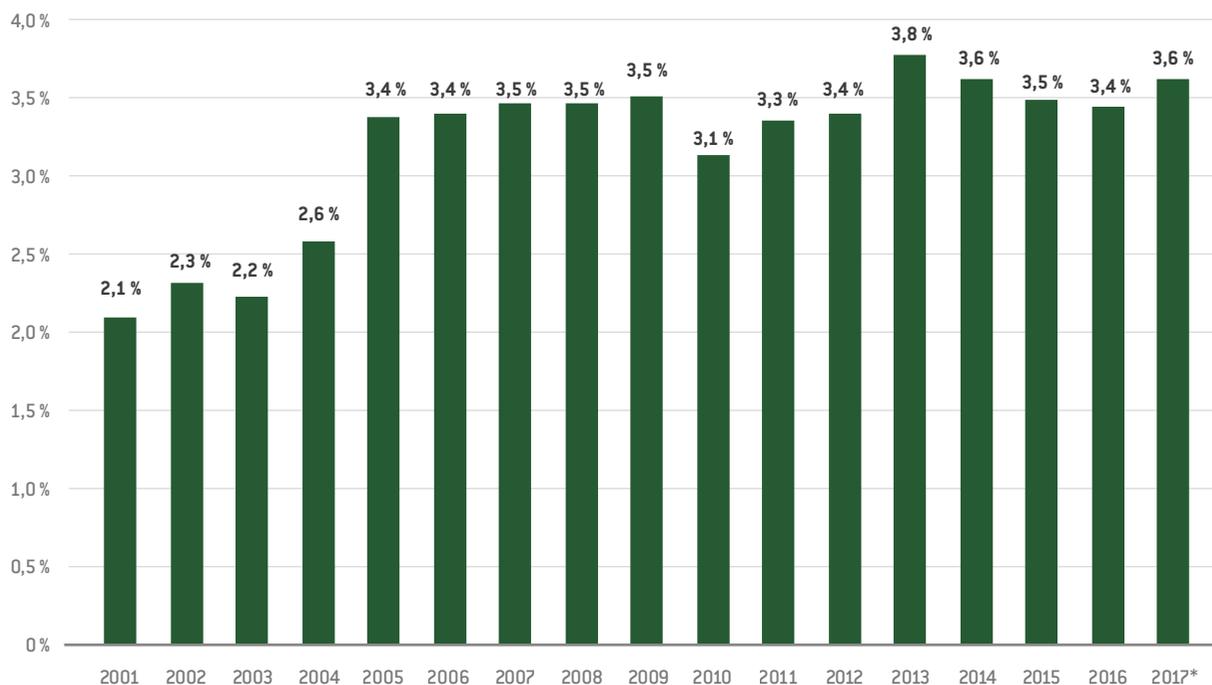
Los sistemas de reparto, como lo es el RPM, son sostenibles en la medida en que haya más cotizantes aportando para garantizar las pensiones de los adultos mayores. En Colombia, el monto de las cotizaciones anuales que realizan los trabajadores en el RPM y los regímenes especiales¹⁶ no es suficiente para financiar las pensiones otorgadas en estos esquemas, por lo que el Estado debe cubrir el faltante. Para 2019, el Gobierno Nacional destinó COP 39,4 billones a las transferencias pensionales (COP 13.000 millones más que el año anterior) en el Presupuesto General de la Nación (PGN), cantidad que representa el 15,2% del valor total del PGN y aproximadamente el 4% del PIB (Ley 1940 de 2018).

El déficit anual del sistema pensional podrá decrecer en el tiempo gracias a (1) el marchitamiento de antiguos regíme-

nes pensionales, (2) las modificaciones al sistema en 2003¹⁷ y en 2005¹⁸ y (3) la alta informalidad que restringe el número de personas que pueden cumplir con los requisitos de cotización exigidos por Colpensiones (Villar y Forero, 2018). Sin embargo, desde el año 2005 el gasto del Gobierno Nacional Central¹⁹ en materia pensional se ha mantenido cercano al 3,5% del PIB (Gráfica 6); gasto que no ha logrado traducirse en incrementos en materia de cobertura y que es dirigido hacia los segmentos poblacionales con mayores ingresos. En el año 2015, aun teniendo en cuenta Colombia Mayor, el 75% de los subsidios pensionales se destinó al 40% más rico de la población, y solo el 4,3% al 20% más pobre (DNP, 2018).

Gráfica 6. Gasto en pensiones del Gobierno Nacional Central (porcentaje del PIB). Colombia, 2001-2017.

Desde el año 2005 el gasto en pensiones del Gobierno Nacional Central se ha mantenido en niveles de alrededor de 3,5% del PIB.



*Cifras preliminares.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

16. Fuerzas militares, magisterio, entre otros.

17. Ley 797: aumento en la tasa de cotización, obligatoriedad de afiliación para trabajadores independientes y mínimo y máximo de semanas cotizadas.

18. Acto Legislativo 01: sostenibilidad como principio constitucional, tope de las pensiones, limite al régimen de transición y expiración de regímenes especiales y exceptuados.

19. Los territorios también aportan recursos al sistema pensional a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet).



SOSTENIBILIDAD

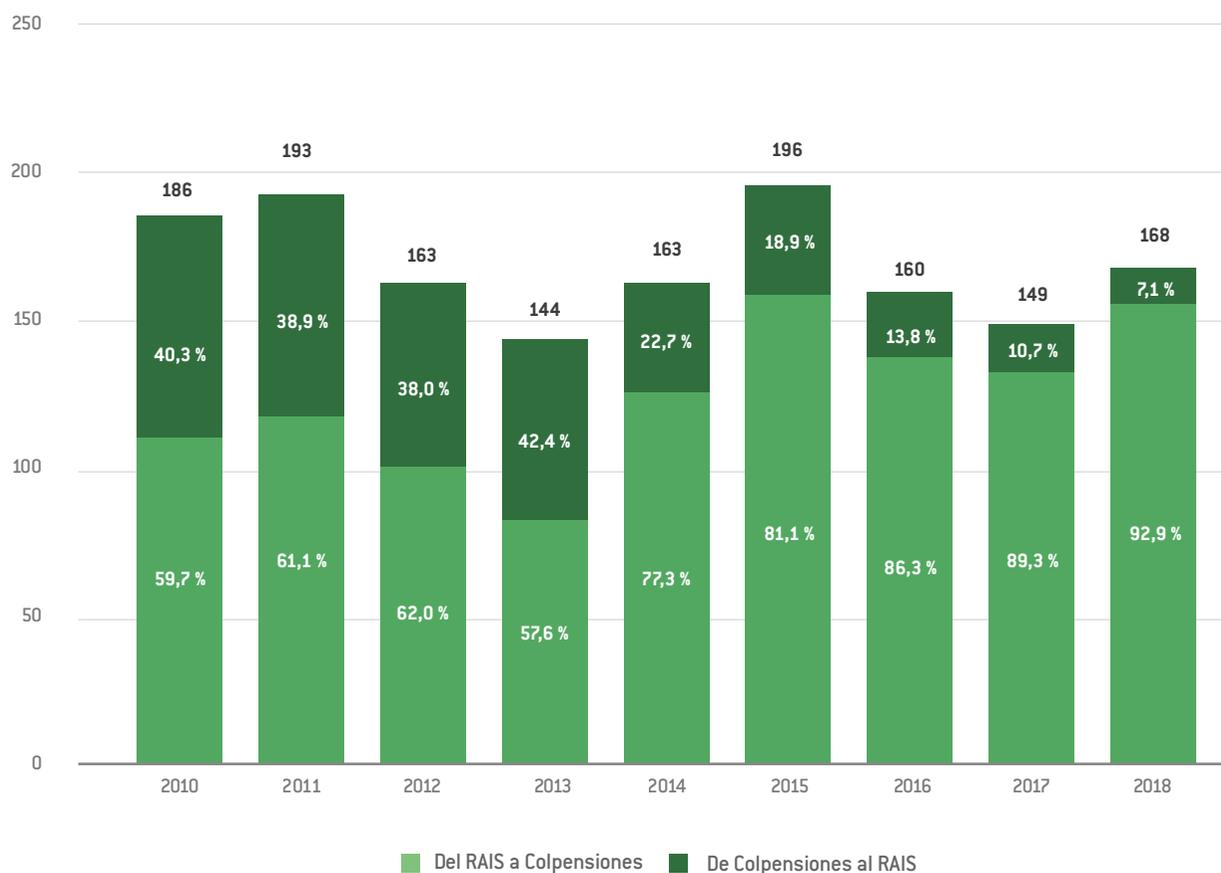
Una causa de peso detrás de los problemas de sostenibilidad se encuentra en la estructura del RPM. En este, la tasa de reemplazo se encuentra entre 55 % y 80 %, cifras muy superiores a lo que sería sostenible en los próximos años: según Bosch (2016), para hacer el RPM sostenible se requiere una tasa de reemplazo del 18 %. Para tener una referencia, las tasas de reemplazo del RPM en Colombia son significativamente más altas a las ofrecidas por otros sistemas pensionales a nivel internacional (Bosch, 2016). Adicionalmente, la pensión máxima en Colombia equivale a 12 veces el PIB per cápita (la segunda más alta entre 16 países de América Latina y la OCDE). En comparación, en países como Argentina, Costa Rica o Ecuador, la pensión

máxima es aproximadamente tres veces su PIB per cápita (Bosch *et al.*, 2015).

Por último, los problemas de sostenibilidad se ven exacerbados por el gran número de traslados que se realizan anualmente desde el RAIS hacia Colpensiones. Los recursos trasladados al RPM provenientes del RAIS reducen el costo pensional actual, pero generan pasivos a futuro que ponen en riesgo la sostenibilidad del sistema en el largo plazo. Con el fin de optimizar los traslados entre regímenes, la circular 16 de 2016 de la Superintendencia Financiera reglamentó la doble asesoría pensional. Sin embargo, en 2018 hubo alrededor de 156.000 traslados del RAIS hacia Colpensiones (23.000 más que en 2017) por un valor total de COP 9,2 billones (Gráfica 7).

Gráfica 7. Número de traslados entre regímenes de pensiones (miles). Colombia, 2010-2018.

A pesar de la doble asesoría pensional, los traslados del RAIS hacia Colpensiones no han disminuido. En 2018 se registró el mayor número de traslados hacia Colpensiones desde 2015.



Fuente: Colpensiones.

EFICIENCIA DEL RAIS

Para que el sistema pensional sea sostenible, también es necesario que el RAIS opere de manera eficiente. A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años (por ejemplo, con el Decreto 036 de 2015, que tiene por objeto establecer el mecanismo de cobertura que permita a aseguradoras cubrir el riesgo del deslizamiento del salario mínimo que presentan las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida), aún no existe un contexto de riesgos adecuados para los fondos y las aseguradoras, lo que ha llevado, por ejemplo, a que el mercado de rentas vitalicias apenas sea incipiente.

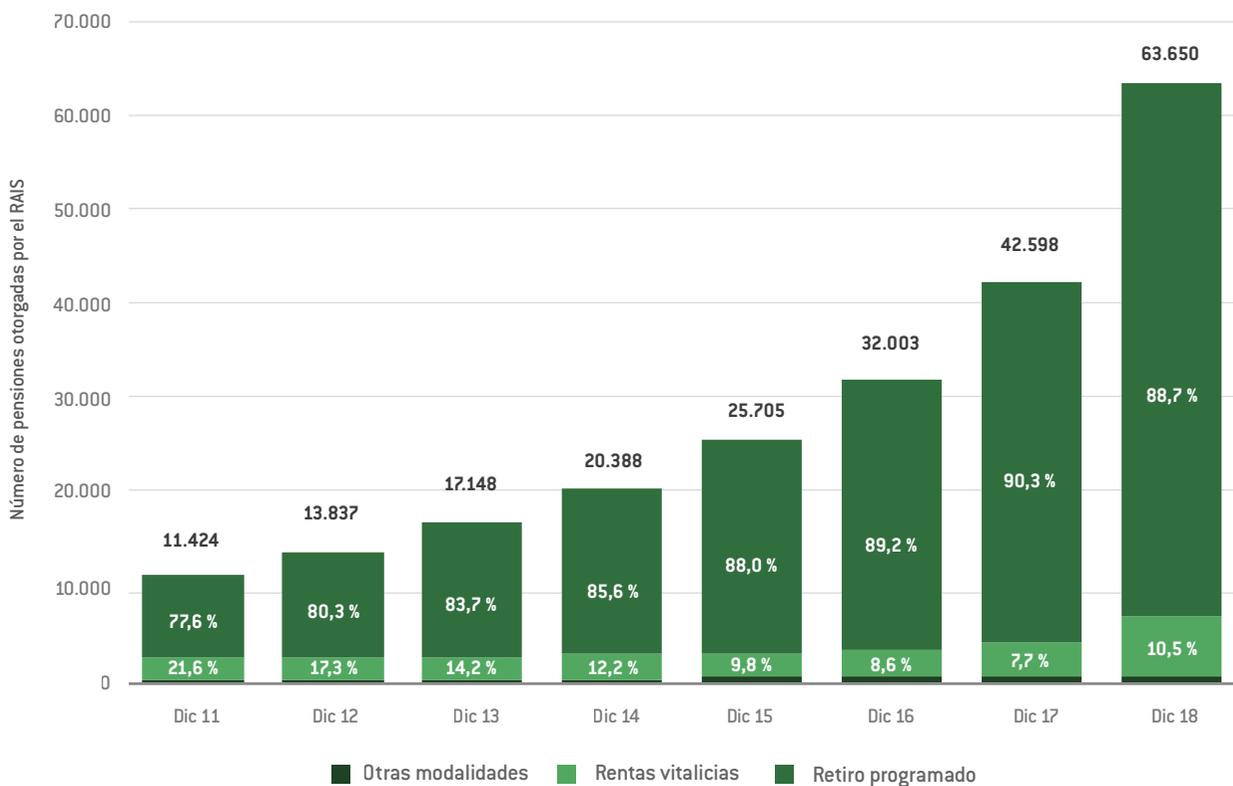
A pesar de que en 2018 se alcanzó un máximo histórico de 6.712 pensiones otorgadas en la modalidad de renta vitalicia, estas apenas representan el 10,6 % del total de las pensiones de vejez otorgadas por el RAIS (Gráfica 8). La baja oferta de ren-

tas vitalicias en Colombia se explica por la imposibilidad constitucional de otorgar una pensión inferior 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, la limitada oferta de instrumentos de inversión de largo plazo, la incertidumbre mundial de las aseguradoras sobre el futuro de las tasas de interés y, principalmente, el cambio del grupo de beneficiarios del pensionado durante la ejecución del seguro de renta vitalicia. Esto último se ha convertido en un riesgo jurídico por diferentes fallos de la rama judicial.

No obstante, es importante destacar que a diciembre de 2018 el RAIS otorgaba 63.650 pensiones de vejez, lo que representa un incremento de 49 % respecto al mismo periodo del año anterior (Gráfica 8).

Gráfica 8. Evolución de las modalidades de pensión por vejez en el RAIS. Colombia, 2010-2018.

Debido a los riesgos financieros que enfrentan las AFP, el mercado de rentas vitalicias no ha evolucionado al mismo ritmo de la modalidad de retiro programado.



Fuente: Asofondos. Cálculos: CPC



PROPUESTAS DE REFORMA PENSIONAL

Los problemas estructurales del sistema pensional colombiano en materia de cobertura, equidad y sostenibilidad son aceptados de manera unánime por la opinión pública. Desde diversos sectores han surgido propuestas de reforma que buscan dar solución a la problemática que afronta el país en materia pensional.

Si bien existen un buen número de propuestas provenientes de diversos sectores, como las de Farné (2019) y la Escuela Nacional Sindical (ver Orgulloso y Vásquez, 2019), los modelos de reforma más ampliamente discutidos en el contexto nacional son los propuestos por Villar y Forero (2018), Asofondos y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), cada uno con elementos particulares

y discrepantes entre sí, lo cual dificultaría la construcción de una propuesta que logre conciliar estas tres visiones. No obstante, todas las propuestas confluyen en elementos clave como la eliminación de los subsidios regresivos presentes en el RPM, el fortalecimiento del programa Colombia Mayor y la necesidad de combatir la informalidad laboral para incrementar la cobertura del sistema.

Es importante destacar el ánimo del Gobierno Nacional por avanzar con esta reforma. A través de las mesas técnicas lideradas por el Ministerio de Trabajo, se ha permitido la socialización de las numerosas propuestas, contando con la participación de trabajadores, empresarios y expertos. De este modo se busca alcanzar la mejor reforma pensional posible para el país.

Villar y Forero (2018): reforma al sistema de protección económica a la vejez en Colombia

La propuesta de reforma pensional presentada por Villar y Forero consiste en acabar con la competencia existente entre el RPM y el RAIS. Ambos regímenes pasarían a complementarse mediante un sistema multipilar, en el cual todos los trabajadores cotizan al hoy Colpensiones lo correspondiente a un salario mínimo, y cotizan a los fondos privados, lo correspondiente al exceso sobre un salario mínimo.

Esta propuesta identifica la informalidad laboral como el principal obstáculo en materia de *cobertura*, pero reconoce que su disminución drástica en el corto plazo es improbable. En el sistema propuesto por Villar y Forero, los aumentos en *cobertura* se realizarían fundamentalmente a través del fortalecimiento de los beneficios económicos periódicos (BEPS), que funcionarían como un enlace entre el pilar asistencial y el pilar contributivo, con dos objetivos esenciales:

tomar los saldos ahorrados en el régimen contributivo que no resulten en una pensión para convertirlos en una renta vitalicia (que podría ser inferior al salario mínimo), y presentarse como una alternativa de ahorro pensional obligatorio para los sectores informales de la economía.

Como estrategia complementaria, se plantea la expansión del alcance y los beneficios del programa Colombia Mayor, que estaría integrado con los BEPS mediante un gradiente de transición²⁰ que sustituya gradualmente el subsidio asistencial. Adicionalmente, se propone unificar el número de semanas de cotización para acceder a una pensión en 1.150 semanas, lo que mejoraría la cobertura en términos de pensión contributiva.

En lo que respecta a la *equidad* del sistema, se propone la eliminación de los subsidios otorgados a



los pensionados de altos ingresos. Las pensiones contributivas estarían conformadas por la suma de tres elementos: la renta vitalicia resultante del ahorro individual otorgada por el RAIS, una renta vitalicia otorgada por Colpensiones a partir de los aportes realizados y una renta adicional subsidiada por el sector público equivalente a la diferencia entre la renta otorgada por Colpensiones y el valor de un salario mínimo. Este subsidio está dirigido a los trabajadores con menores ingresos y bajos volúmenes de cotización, por lo que a su valor se le descontaría el 25 % de la renta vitalicia obtenida a través del RAIS. Así, para las personas que hayan logrado un ahorro suficiente en el régimen de capitalización individual (típicamente, los cotizantes de mayores ingresos), el valor de este subsidio sería nulo. Sumado a esto, se pretende incrementar la tasa de cotización al 18 % con el fin de mejorar las tasas de reemplazo en el sistema de capitalización individual. No se especifica si este 2 % adicional sería asumido por el empleador o por el empleado.

Este sistema plantea la eliminación de los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) y al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), ya que para Villar y Forero estas cotizaciones extra generan desincentivos al ahorro, desestimulan las cotizaciones y perjudican el empleo formal. Por tanto, proponen que el financiamiento del pilar no contributivo se haga con base en impuestos generales, entre los cuales estaría un impuesto a las pensiones altas.

En materia de *sostenibilidad*, se propone una serie de reformas paramétricas²¹ orientadas a aliviar la presión fiscal que actualmente ejerce el sistema pensio-

nal. Como primera medida se plantea un ajuste en la edad de pensión, que consiste en un incremento para ambos sexos con una convergencia gradual a los 65 años. Además, la propuesta incluye un ajuste a las pensiones de sobrevivencia que se reducirían al 75 % de la pensión del fallecido.

Como este esquema plantea que todos los trabajadores deben cotizar a Colpensiones, tendría un efecto positivo sobre el balance del sistema público en el mediano plazo. Del mismo modo, la eliminación de los subsidios a los pensionados de mayores ingresos constituye una reducción de la deuda pensional actuarial.

Finalmente, el modelo prevé algunos cambios en la operación de las AFP. En primer lugar, y teniendo en cuenta que en esta propuesta el riesgo de deslizamiento del salario mínimo es asumido por Colpensiones, se eliminarían los esquemas de retiro programado, dejando la modalidad de renta vitalicia como única posibilidad en el RAIS. Por otro lado, se plantea un cambio en la remuneración de las AFP, que cobrarían una comisión de administración en función de los activos administrados y de la rentabilidad obtenida sobre estos, lo que implicaría la eliminación del concepto de rentabilidad mínima que rige el comportamiento de las AFP hoy en día.

Un estudio reciente de López y Sarmiento (2019) está alineado con esta propuesta. Los autores sugieren que la reforma pensional debería estar fundamentada en un sistema multipilares en el cual los trabajadores cotizan hasta 1 SMMLV en el RPM y cotizan los excedentes sobre el salario mínimo en los fondos privados.

21. Cambios en las variables que rigen al sistema pensional como la edad de jubilación, la tasa de contribución o las semanas de cotización necesarias para acceder a una pensión.



Asofondos: propuesta de reforma integral para la vejez

La propuesta de Asofondos parte de la premisa de que el único sistema pensional contributivo viable es el régimen de capitalización individual y por tanto descarta un sistema de reparto público como el que rige actualmente a Colpensiones. Esto considera la transición demográfica y la informalidad laboral que afronta el país. El modelo de Asofondos implica que Colpensiones compita con las AFP en las mismas condiciones en un sistema de ahorro y capitalización. Esta nueva versión de Colpensiones tendría un gobierno corporativo inspirado en el del Banco de la República, que garantice independencia frente al Gobierno.

Para incrementar la *cobertura* se propone establecer el sistema BEPS como un régimen semicontributivo dirigido a los cotizantes que no alcanzan a jubilarse. El sistema recibiría las devoluciones de saldos de dichos cotizantes y otorgaría las rentas vitalicias correspondientes. Este mecanismo sería utilizado tanto para mesadas de vejez como para mesadas de invalidez y sobrevivencia. Como complemento a este esquema, se plantea una mejora del programa Colombia Mayor, que pasaría a constituir un régimen solidario no contributivo otorgando un subsidio que cubra la línea de pobreza a todos los mayores de 65 años que pertenezcan al Sisbén nivel 1 y 2.

Para superar la *inequidad* presente en el sistema actual, Asofondos plantea el acceso a una pensión de salario mínimo para aquellas personas con 1.150 semanas cotizadas que cumplan con la edad legal de retiro y que no tengan el capital suficiente para acceder a una pensión. Este mecanismo se financiaría con un fondo común de reserva a través de una cotización de los afiliados de naturaleza similar al Fondo

de Garantía de Pensión Mínima que rige actualmente y que, según Asofondos, ha logrado jubilar a más de 20 mil personas. Con la eliminación del RPM desaparecerían los subsidios en el sistema pensional contributivo, los cuales podrían ser focalizados en los esquemas de protección a la vejez solidarios, como BEPS y Colombia Mayor. Adicionalmente, se elimina otra fuente de inequidad como lo es la indemnización sustitutiva en el RPM, donde no se reconocen los rendimientos que el ahorro hubiera tenido en el mercado de capitales.

En esta propuesta la *sostenibilidad* no es un problema porque el sistema contributivo es de ahorro y capitalización, y administradores públicos y privados compiten en las mismas condiciones. En este caso se descarta la existencia de un pilar de reparto puro. Para Asofondos, este sistema es el causante del déficit pensional actual pues genera gastos mas no ahorros, lo cual, sumado a la baja relación cotizantes/pensionados producto de la informalidad laboral, hace que un sistema de reparto sea insostenible.

El sistema propuesto se implementaría estableciendo una fecha a partir de la cual los nuevos cotizantes entrarán solo a un régimen de capitalización individual, con AFP públicas y privadas. Para aquellos que ya se encuentran cotizando y que les falten más de 10 años para el retiro, se establecerá un régimen de transición.

Una particularidad de este modelo es que, según sus proponentes, de ser implementado sería innecesario un incremento en parámetros como la edad de pensión o las semanas de cotización. No obstante, se considera necesario el incremento de la tasa de cotización en un punto porcentual, con la premisa de que a mayor nivel de ahorro es posible otorgar más y mejores pensiones.

ANIF: reforma estructural pensional

Esta propuesta considera que, una vez implementado el RAIS mediante la Ley 100 de 1993, fue un error permitir la continuidad del RPM ya que se propició una competencia desleal por los subsidios implícitos del RPM. A partir de esto, y teniendo en cuenta las bajas coberturas y densidades de cotización del sistema actual, ANIF propone un marchitamiento del RPM que consiste en cerrar la opción de nuevos afiliados al RPM y establecer regímenes de transición durante un periodo de dos a cinco años para aquellos que ya se encuentran cotizando según el tiempo que les haga falta para su jubilación. Cabe aclarar que esta propuesta no implica la desaparición de Colpensiones, que continuaría respondiendo con los compromisos adquiridos con los pensionados vigentes y con los futuros pensionados que continúen afiliados a esta entidad.

Para ANIF, si se desea incrementar la *cobertura* del sistema pensional, será necesaria una reforma laboral orientada a la flexibilización del mercado laboral mediante la reducción de los costos no salariales (tanto directos —como los aportes a cajas de compensación familiar y los intereses de las cesantías a cargo de los empleadores— como indirectos —relacionados con periodos de prueba, incapacidades médicas, cuota de aprendices SENA, entre otros—). También se propone un fortalecimiento del programa Colombia Mayor, donde se estaría evaluando el incremento de las transferencias desde los niveles actuales de COP 40.000 a COP 75.000 por mes hacia valores cercanos a la línea de pobreza extrema de COP 115.000 por mes, con recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación y no por la vía de subsidios cruzados.

En cuanto al esquema BEPS, ANIF considera que desincentiva el ahorro individual ante la promesa de subsidios otorgados por el Estado, y en reemplazo propone

un sistema de “reversión hipotecaria”, donde la vivienda adquirida durante la vida laboral se habilita como un activo líquido que entra a complementar los ahorros pensionales a cambio de la propiedad del inmueble cuando fallece el pensionado. Aplicar este modelo en Colombia requeriría de cambios regulatorios. Por esa razón, una manera de aterrizar dicha propuesta consistiría en sumarle al monto pensional ahorrado el valor de la vivienda, con lo cual se calcularía un BEP, buscando evitar la simple devolución de saldos. Este esquema permitiría otorgar pensiones inferiores al salario mínimo.

En materia de *equidad*, con el marchitamiento del RPM se terminarían progresivamente los subsidios altamente regresivos que otorga dicho régimen. Para garantizar la jubilación de los cotizantes de menores ingresos se plantea una flexibilización del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, de modo que las personas que cotizan en el RPM también puedan acceder a este. Las únicas condiciones de acceso a este fondo serían el cumplimiento de al menos 1.150 semanas de cotización y haber cotizado por ingresos de un salario mínimo, de modo que los subsidios estarían focalizados en las cotizaciones por dicho valor.

Adicionalmente, se propone utilizar de manera más amplia el FGPM, el cual ha acumulado cerca de COP 20 billones por cuenta de su uso prácticamente nulo. Según ANIF, esto se debe a la discrecionalidad con la que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público determina el acceso a este fondo. Por tanto, proponen una modificación reglamentaria que tenga como objetivo que los recursos del FGPM sean efectivamente destinados a mejorar la cobertura pensional, en conjunto con un soporte de aseguramiento del Estado a través de Positiva Seguros, de manera que esta última sea la garante de las rentas vitalicias otorgadas con recursos del FGPM en ausencia de ofertas por parte del sector privado.



PROPUESTAS DE REFORMA PENSIONAL

Para garantizar la *sostenibilidad* del sistema y al mismo tiempo reducir el valor presente neto del pasivo pensional (VPN)²², además del marchitamiento del RPM que representa el mayor obstáculo en cuanto a sostenibilidad, se plantea un grupo de cambios paramétricos fundamentales: (1) reducir la pensión mínima a un valor de 75 % de un salario mínimo; (2) reducir en 20 puntos porcentuales las tasas de reemplazo (60 % a 80 %) que el RPM mantiene artificialmente mediante subsidios estatales; (3) incrementar progresivamente la edad de pensión hasta los 62 años para mujeres y 67 años para hombres, y (4) reducir el valor de las pensiones sustitutivas del 100 % al 75 %, con la única excepción de mantener el 100 % hasta que todos los hijos cumplan 25 años. De aplicarse esta reforma, no habría un ahorro fiscal significativo en el corto plazo, pero en el horizonte 2017-2050 la propuesta de ANIF representaría, según sus cálculos, una reducción del 16,4 % del

PIB en términos de VPN pensional bruto (incluye las contribuciones pensionales).

En cuanto al funcionamiento del RAIS, serán necesarios varios ajustes para estimular un mercado de rentas vitalicias, además de la ya mencionada reducción de la pensión mínima. ANIF sugiere permitir recálculos a dichas rentas, expandir el mercado en materia de aseguramiento previsional y ofrecer mayor certeza jurídica sobre los beneficiarios de estas pensiones.

Reconociendo la dificultad política de realizar una reforma pensional estructural, ANIF propone una reforma alternativa menos exigente en lo que respecta a ajustes paramétricos donde abandona la idea del marchitamiento de Colpensiones. Este “segundo mejor” mantendría el valor de la pensión mínima en un salario mínimo y ajustaría las tasas de reemplazo ofrecidas por el RPM solamente en 10 puntos porcentuales, pero tendría un menor impacto en la reducción del VPN pensional.

Un estudio reciente de Córdoba y Piraquive (2019) evalúa tres escenarios posibles de reforma pensional —que capturan los principales elementos de las tres propuestas resumidas— mediante simulaciones en un modelo de equilibrio general: (1) realizar ajustes paramétricos al sistema actual; (2) adoptar un sistema de pilares, con el primer pilar administrado por Colpensiones, y (3) hacer una reforma que cierre el acceso al RPM, vinculando a todos los nuevos afiliados al RAIS.

Los autores concluyen que si bien en el escenario (1) se disminuye el VPN del déficit actual, las reformas paramétricas son insuficientes para dar solución a los problemas del sistema y garantizar su equilibrio financiero. Respecto al escenario (2), aunque se alcanzan objetivos importantes como la eliminación de la competencia entre regímenes y los subsidios otorgados a las pensiones altas, el pilar de salario mínimo genera “déficits explosivos de largo plazo” a pesar de aliviar la carga fiscal en el corto plazo. Finalmente, el escenario (3) es, a juicio de los autores, el mejor camino, ya que, además

de solucionar los problemas de competencia y equidad, garantiza la máxima reducción en el VPN del déficit pensional.

Más allá de las diferencias en las propuestas acá resumidas, en el país hay consenso frente a la necesidad y urgencia de una reforma pensional estructural que garantice cobertura, equidad y sostenibilidad. Cada año de aplazamiento de la reforma implica un costo de aproximadamente COP 40 billones, cantidad que, como se evidenció, está lejos de garantizar la cobertura plena y se destina en su mayoría a los hogares de mayores ingresos.

El Gobierno deberá con celeridad examinar las diferentes posiciones y determinar el esquema óptimo y viable para el país, comprometerse con su desarrollo e implementación, y dar así solución a una problemática que a todas luces no da espera. Incluso una vez aprobada una reforma pensional, cualquiera que sea, existirán retos adicionales en materia de seguridad jurídica producto de las interpretaciones que puedan realizar jueces y magistrados. Es importante construir consensos en materia judicial antes y durante el trámite legislativo.

22. El valor presente neto pensional resulta de la suma de las obligaciones pensionales que estarán generando los cotizantes de hoy y las pensiones que reciben (y continuarán recibiendo) los jubilados actuales.

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Principales recomendaciones del CPC que ya han sido acogidas

| Recomendación | Año en el cual fue acogida | Impacto esperado / observado | Observaciones |
|---|----------------------------|---|--|
| Introducción de un sistema de pensiones multifondo en el RAIS | 2010 | En julio de 2010 se emitió el decreto reglamentario que definió la implementación de tres portafolios de inversión en las AFP: conservador, moderado y mayor riesgo. Si bien este cambio en la regulación dio a los usuarios la oportunidad de elegir su portafolio, la gran mayoría está asociada al portafolio moderado. | Ninguna |
| Fortalecer la labor de control y seguimiento de la UGPP | 2012 | Se expidió la Ley 1607 de 2012, que entre otras disposiciones, le brindó herramientas a la UGPP para realizar sus funciones de control con un régimen sancionatorio y de procedimiento. Esto, junto con la reducción de los costos laborales no salariales, contribuyó a incrementar la formalidad laboral en el país. | Ninguna |
| Establecer un pilar solidario focalizado hacia la población más pobre | 2012 | Con la Ley 797 de 2003 se aumentaron significativamente los recursos para la atención directa a la población de la tercera edad en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, es a partir de las disposiciones planteadas en el PND 2010-2014 que el programa pasa de tener 484.147 beneficiarios a 1.289.002. Actualmente el programa Colombia Mayor tiene 1.511.100 beneficiarios. | Aún es necesario incrementar la cobertura del programa. Es deseable elevar el valor del subsidio a la línea de pobreza |
| Implementar mecanismos para desincentivar traslados irracionales | 2015 | La Ley 1748 de 2015 reglamentó la doble asesoría para traslados entre regímenes pensionales. Sin embargo, los traslados desde el RAIS hacia Colpensiones siguen creciendo como producto de los incentivos generados por los subsidios presentes en el RPM. | Ninguna |



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste

| Recomendación | Impacto /costo de oportunidad | ¿Quién puede hacer la diferencia? | Tipo de recomendación |
|--|--|--------------------------------------|-----------------------|
| Avanzar en el diseño e implementación de una reforma pensional | El sistema actual le otorga una pensión contributiva apenas a uno de cada cuatro ciudadanos en edad de pensión. Se espera que la reforma pensional consolide un sistema en el cual los diferentes pilares pasen de rivalizar a complementarse, lo que permitirá que todos los segmentos poblacionales tengan una opción disponible para la vejez. | Mintrabajo, Minhacienda, Presidencia | Acción pública |
| Incrementar la cobertura del programa Colombia Mayor | El programa ha logrado una disminución de la pobreza en la zona rural de 20 pp, un aumento en COP 8.956 mensuales en la producción del hogar destinada para su consumo y la disminución de 6 pp en la proporción de beneficiarios que dejaron de consumir alimentos por falta de dinero. Teniendo en cuenta sus impactos positivos, es deseable que el programa aumente su cobertura y eleve el valor del subsidio otorgado. | Mintrabajo, Minhacienda, Presidencia | Acción pública |

Nuevas recomendaciones

| Recomendación | Impacto esperado | ¿Quién puede hacer la diferencia? | Tipo de recomendación |
|---|--|---|------------------------------|
| Involucrar a la rama judicial en las mesas técnicas donde se discute la reforma pensional | Actualmente los fallos judiciales en materia pensional son una fuente de riesgo que afecta la sostenibilidad del sistema. Las mesas técnicas donde actualmente se discute la reforma pensional son un espacio que podría ser empleado para concientizar a las altas cortes sobre las consecuencias fiscales de las decisiones que se fallan y para lograr consensos para garantizar la seguridad jurídica una vez aprobada la reforma. | Colpensiones, Asofondos, Minhacienda, Mintrabajo, rama judicial | Coordinación público-privada |



REFERENCIAS

- 1 ANIF (19 de abril de 2018). *Comisión de Gasto Público: evaluación del sistema pensional*. Obtenido de ANIF Biblioteca virtual: <http://www.anif.co/Biblioteca/politica-fiscal/19-de-abril-de-2018-comision-de-gasto-publico-evaluacion-del-sistema>
- 2 ANIF (4 de abril de 2019). *Densidad de las cotizaciones a seguridad social*. Obtenido de ANIF Biblioteca Virtual: <http://www.anif.co/Biblioteca/politica-fiscal/densidad-de-las-cotizaciones-seguridad-social>
- 3 BID. (2018). *Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*.
- 4 Bosch, M. (2016). *Educación financiera: un panorama de la evidencia*. Presentación en Taller Colpensiones.
- 5 Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Olivieri, M. L., y Miguel, V. J. (2015). *Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma*. BID.
- 6 Cavallo, E. y Serebrisky, T. (2016). *Ahorrar para desarrollarse*. Washington D.C.: BID.
- 7 Clavijo, S., Vera, A., Vera, N., Cuéllar, E. y Ríos, A. (2017). *Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP)*. Bogotá D.C.: ANIF.
- 8 Colpensiones. (2018). *Informe de gestión 2018*.
- 9 Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Informalidad. Una nueva visión para Colombia*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 10 Consejo Privado de Competitividad. (2018). Pensiones. En *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 11 Córdoba, J. P. y Piraquive, G. (2019). *Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano*. Documentos CEDE N.º22.
- 12 DNP. (2017). *Evaluación de impacto del Programa Colombia Mayor*.
- 13 DNP. (2018). *Hacia un nuevo sistema de subsidios y transferencias, más justo, transparente y eficiente*. Presentación en seminario Subsidios y Eficiencia del Gasto.
- 14 DNP. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia pacto por la equidad*.
- 15 Farné, S. (2019). *Ni RPM ni RAIS: mejor los dos [versión preliminar]*.
- 16 Farné, S. y Nieto Ramos, A. (2017). *¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia?* Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- 17 López, M. y Sarmiento, E. (2019). El sistema pensional en Colombia. *Borradores de Economía*.
- 18 Mejía, L. F. (2018). *Hacia una mejor vejez: pensiones y demografía en Colombia*. Presentación en XI Congreso FIAP Asofondos.
- 19 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015). *Diagnóstico y retos del sistema pensional y protección en la vejez*. Presentación.
- 20 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Ley 1940 de 2018 - Ley de Presupuesto General de la Nación vigencia fiscal 2019*.
- 21 Montenegro, S. (2018). *Propuesta de reforma integral para la vejez*. Presentación realizada en el Seminario Internacional sobre Alternativas de Reforma Pensional en Colombia.
- 22 Montenegro, S., Llano, J., Fajury, K. y García, M. C. (2017). *La inviabilidad de los regímenes de pensiones de reparto en países que aún gozan del dividendo poblacional: el caso de Colombia*. Documento CEDE 51. Universidad de Los Andes.
- 23 OCDE. (2015). *OECD Economic Surveys Colombia*.
- 24 OCDE. (2017). *Estudios económicos de la OCDE - Colombia*.
- 25 Orgullosa, A. y Vásquez, H. (2019). Retos de la política de protección social. Bogotá: CISOE y Banco de la República.
- 26 Villar, L. (2018). *Elementos para una reforma al Sistema de Protección Económica a la Vejez en Colombia*. Presentación en XI Congreso FIAP Asofondos.
- 27 Villar, L. y Forero, D. (2018). Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 58(82).
- 28 Villar, L., Forero, D. y Becerra, A. (2015). Colombia: Una mirada desde la visión multipilar. En *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos*.
- 29 Villar, L., Malagón, J., Vaca, J. y Ruiz, C. (2013). Reforma del sistema de pensiones y crecimiento económico: experiencia de Colombia. En S. A. Management, *Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica: Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú* (pp. 55-103). Bogotá: Sura.