



PENSIONES



Cotizantes como porcentaje del total de ocupados.

Nota: 1/ Información correspondiente a 2016. 2/ Información correspondiente a 2015.

Fuente: BID [2017].



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE PENSIONES

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Tema	Indicador	Valor Colombia 2018	Ranking en América Latina 2018	Mejor país en América Latina 2018 (valor)	Fuente
Cobertura	Cotizantes (% población ocupada) ¹	39,3 %	7 de 12	Uruguay (77,3 %)	BID
	Porcentaje de adultos con acceso a pensión contributiva (hombres) ²	32,94 %	7 de 12	Uruguay (88,3 %)	BID
	Porcentaje de adultos con acceso a pensión contributiva (mujeres) ²	23,10 %	4 de 12	Uruguay (86,4 %)	BID
Sostenibilidad	Relación de dependencia adultos mayores ³	12,60 %	11 de 18	Guatemala (7,5 %)	CEPAL
	Esperanza de vida al nacer ²	74 años	12 de 18	Costa Rica (80 años)	Banco Mundial
	Tasa de cotización ⁴ (Tasa cotización al sistema de capitalización individual [% de la Renta Imponible])	11,50 %	1 de 9 ⁵	Colombia (11,50 %)	FIAP Internacional
Eficiencia RAIS ⁶	Rentabilidad real de fondos privados ¹	10,36 %	3 de 9	Uruguay (18,7 %)	FIAP Internacional

Nota: 1/ Datos correspondientes al año 2017. 2/ Datos correspondientes al año 2016. 3/ Cociente entre la población mayor de 65 años y la población de 15 a 64 años. Datos correspondientes al periodo 2015-2020. 4/ Esta tasa solo considera el aporte a la cuenta individual, y no considera otros conceptos, como la comisión de administración y la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia. 5/ Países con sistema de capitalización individual. 6/ Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.



El sistema pensional impacta en la competitividad de una nación pues es un vehículo de ahorro que permite a los individuos convertir sus contribuciones en la etapa laboral activa en un flujo de ingresos durante su vejez. Esto, además, lo convierte en un potencial generador de equidad, en particular cuando el sistema incluye disposiciones para lograr que aquellos que se encuentran en una situación vulnerable puedan disfrutar de una vejez digna.

Sin embargo, el sistema pensional colombiano no cumple con estos objetivos y tiene serios problemas de carácter estructural en materia de cobertura, equidad, sostenibilidad y eficiencia, por lo que su reforma es inaplazable. Esto se hace aún más urgente al tener en cuenta que el gasto público en materia de pensiones y atención a la vejez ascendió al 4,1 % del PIB en 2017¹, aproximadamente el 28 % del recaudo tributario total [Ley 1873 de 2017].

En lo que se refiere a cobertura, si bien en los últimos años aumentó el número de contribuyentes al sistema pensional, esto no se ha correspondido con un incremento en la cobertura de la población pasiva, la cual se encuentra estancada desde 2014.

En lo que respecta a equidad, los subsidios implícitos que otorga el Régimen de Prima Media (RPM) siguen siendo regresivos, y no se evidencian medidas que tengan como objetivo una mejor distribución del gasto pensional. En los últimos cuatro años del anterior gobierno, el Decreto 36 de 2015, orientado a mitigar el riesgo del deslizamiento del salario mínimo², y la Ley 1748 de 2015, que reglamenta la doble asesoría para los traslados entre regímenes pensio-

nales, fueron pasos en la dirección correcta para optimizar el sistema, pero resultan insuficientes. La sostenibilidad del sistema se afecta por el bajo dinamismo en la actualización de parámetros y por los incentivos que tienen los cotizantes de mayores ingresos para trasladarse al RPM con el objetivo de recibir pensiones más altas. Además, el país tiene el gasto pensional más ineficiente de la región [ver sección de Sostenibilidad].

En cuanto a la eficiencia en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), el mercado de rentas vitalicias no se ha dinamizado [por el contrario, se ha reducido en términos relativos] debido a los riesgos jurídicos y externos, y a que el mecanismo de rentabilidad mínima no genera los incentivos necesarios para diversificar los portafolios de las administradoras de fondos de pensiones (AFP). Esta situación se agrava con la alta concentración que hoy se evidencia en este mercado.

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 del sistema. Posteriormente, se examinan la cobertura, la equidad y la sostenibilidad del sistema, y la quinta 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. Al final del capítulo se presenta una síntesis de las principales propuestas de reforma pensional señalando los planteamientos de cada una en materia de cobertura, equidad y sostenibilidad.



CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PENSIONAL

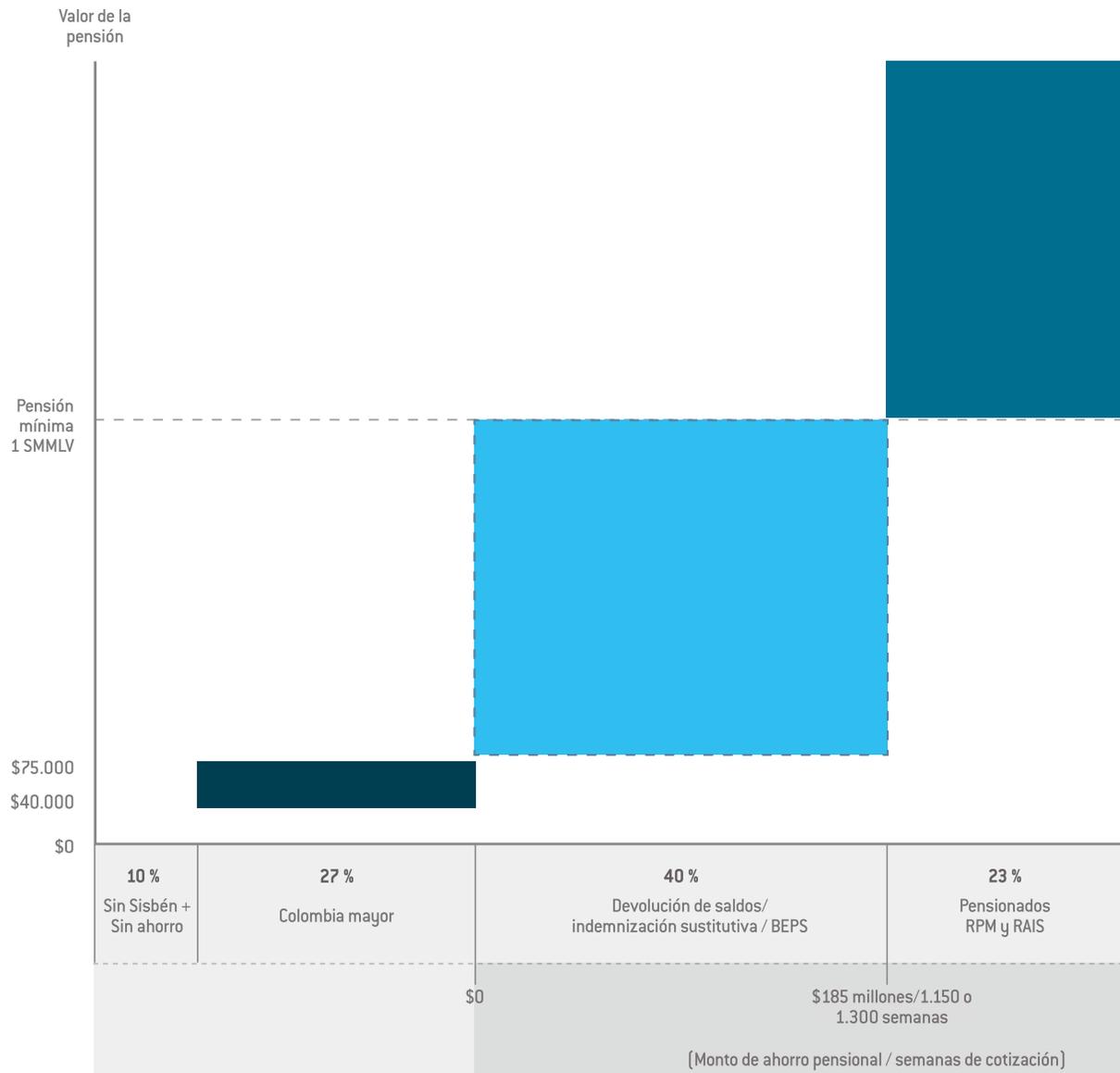
2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

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 un nivel de pensión equivalente al salario mínimo. 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 & Becerra, 2015). Actualmente, en el país se cuenta con Colombia Mayor, Beneficios Económicos Periódicos y dos regímenes que compiten entre sí: el RPM y el RAIS. Como resultado, el 77 % de los colombianos que reciben algún ingreso para la vejez está por debajo de un salario mínimo (Gráfica 1).

Gráfica 1. Clasificación de la población en edad de pensionarse por componente del sistema pensional. Colombia, 2017.



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

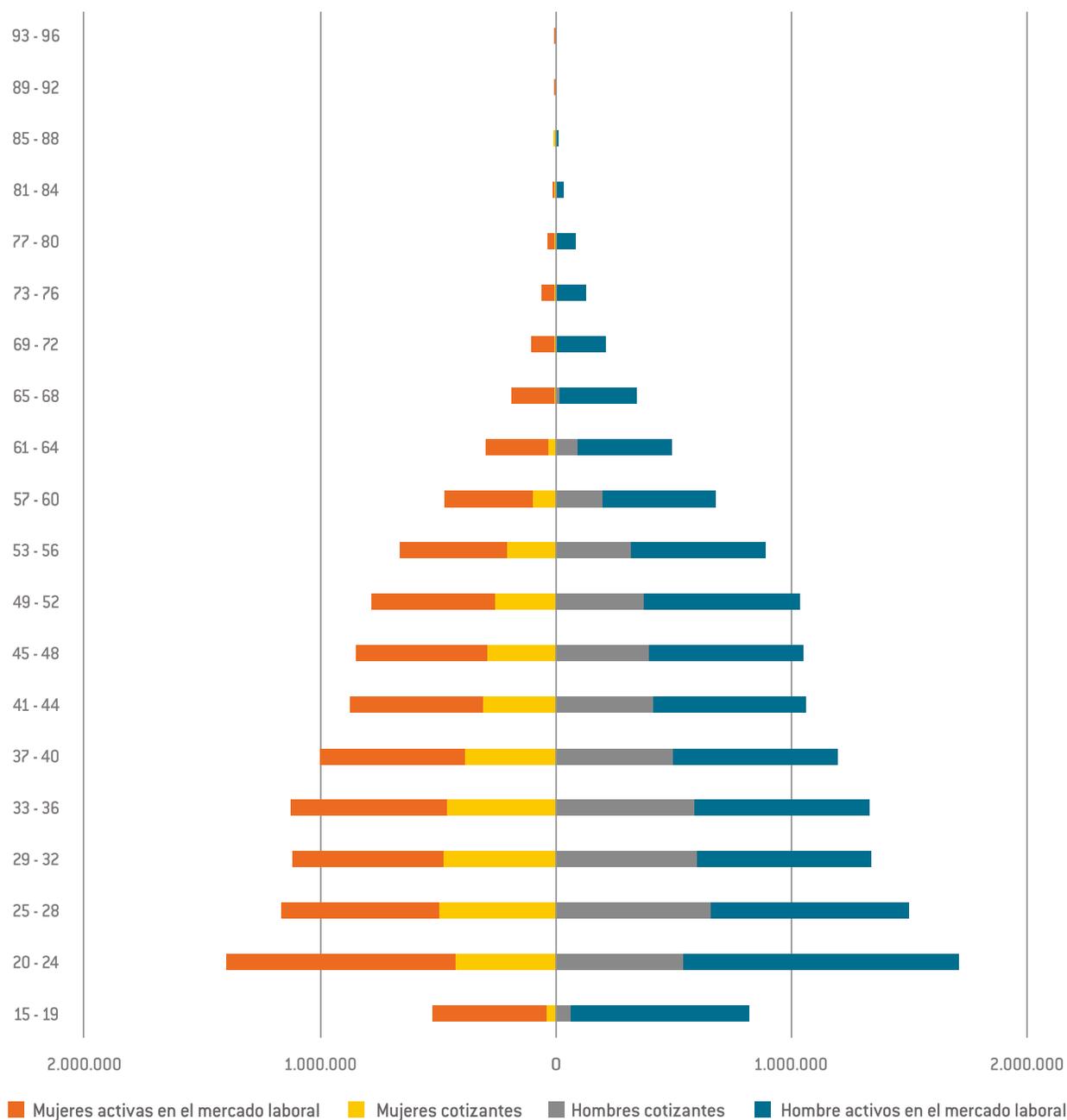
COBERTURA



La cobertura del sistema general de pensiones en Colombia es muy baja. Alrededor del 37 % de los hombres en edad productiva se encuentra cotizando al sistema pensional, mientras que solo el 34 % de las mujeres lo hace (Gráfica 2). La preocupación por las bajas tasas de cobertura incrementa

en la medida en que el bono demográfico del país se agota (ver sección de Sostenibilidad). En el contexto de América Latina, Colombia reporta una de las coberturas pensionales más bajas, ubicándose por encima de Ecuador y Perú, pero muy por debajo del promedio latinoamericano (CEPAL, 2017).

Gráfica 2. Población económicamente activa y cotizantes al sistema pensional. Colombia, 2017.



Fuente: GEIH, 2017. Cálculos: CPC.



COBERTURA

2018-2019

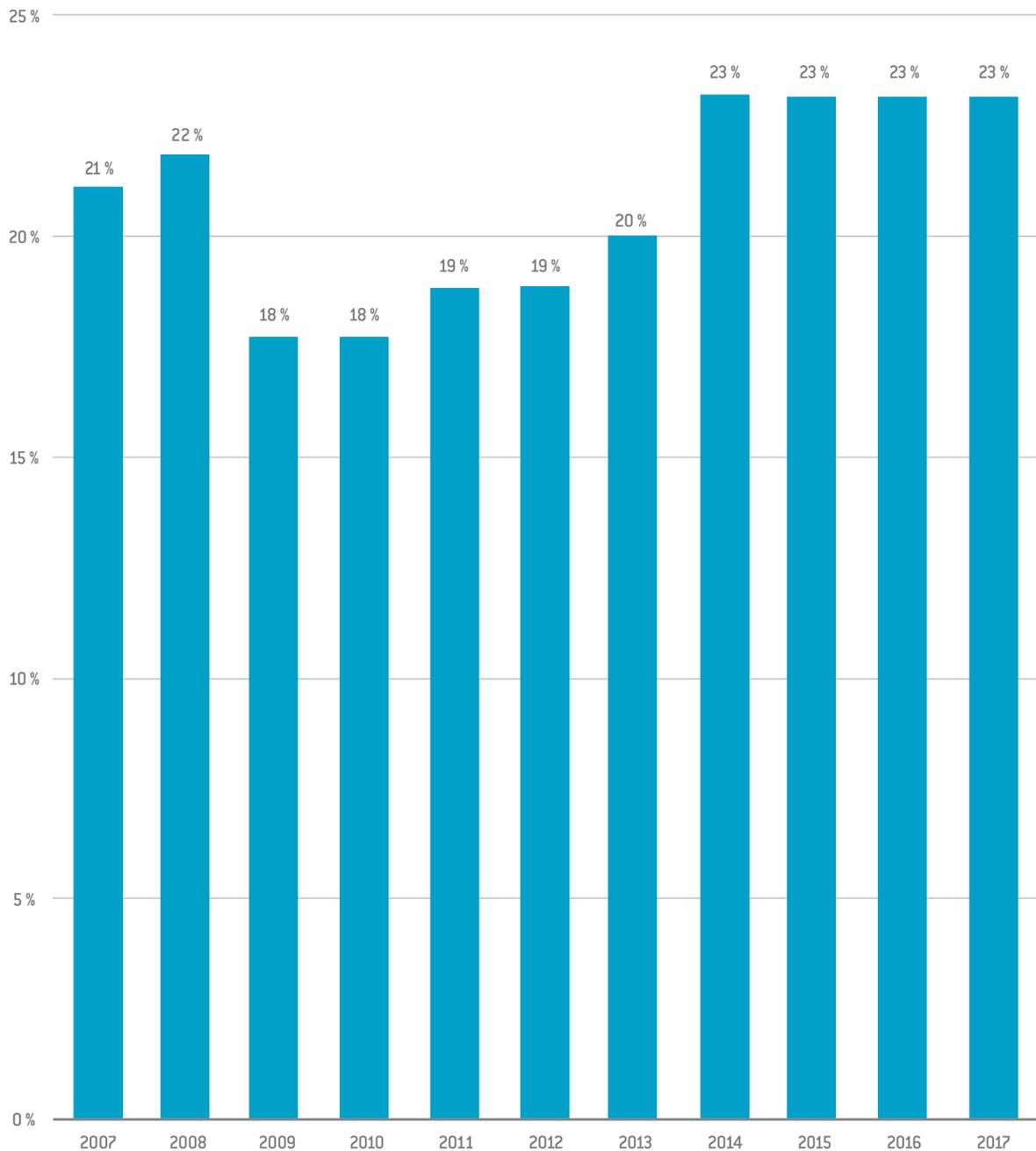
INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

En la época de desacumulación³, en el ámbito nacional solo el 23 % de la población en edad de jubilación recibe una pensión contributiva, porcentaje que no ha mejorado desde el año 2014 (Gráfica 3). En particular, las tasas

de cobertura son mayores para los hombres que para las mujeres, y en las zonas rurales menos del 10 % de la población recibe algún ingreso pensional (Consejo Privado de Competitividad, 2017).

Gráfica 3. Porcentaje de la población en edad de jubilación que recibe una pensión contributiva. Colombia, 2007-2017.



Fuente: CPC con base en Colpensiones y DANE.

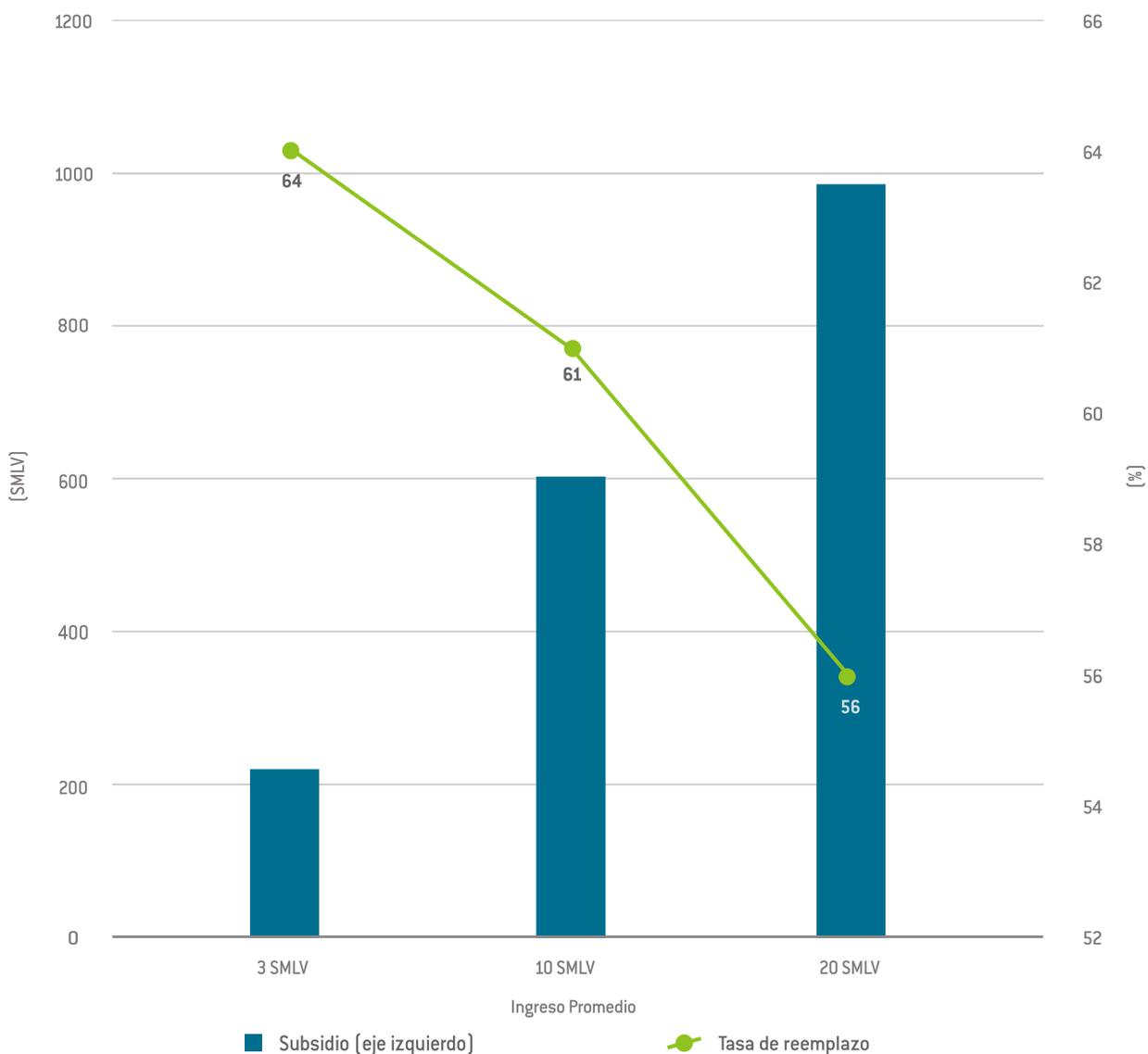


EQUIDAD

En Colombia el esquema de pensiones (y en especial el RPM) tiene un carácter regresivo. Como lo muestra la Gráfica 4, los subsidios pensionales otorgados por el RPM se concentran en la población de mayores ingresos a pesar de tener menores tasas de reemplazo⁴. En el RPM una persona con un ingreso promedio de 20 SMMLV recibiría COP 770 millones como subsidio para financiar su pensión contributiva, mientras que un cotizante con ingresos equivalentes a 3 SMMLV obtendría COP 170 millones (Villar & Forero, 2018).

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 subsidios. 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 el 65 % del total.

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



Fuente: Villar & Forero. (2018).



SOSTENIBILIDAD

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

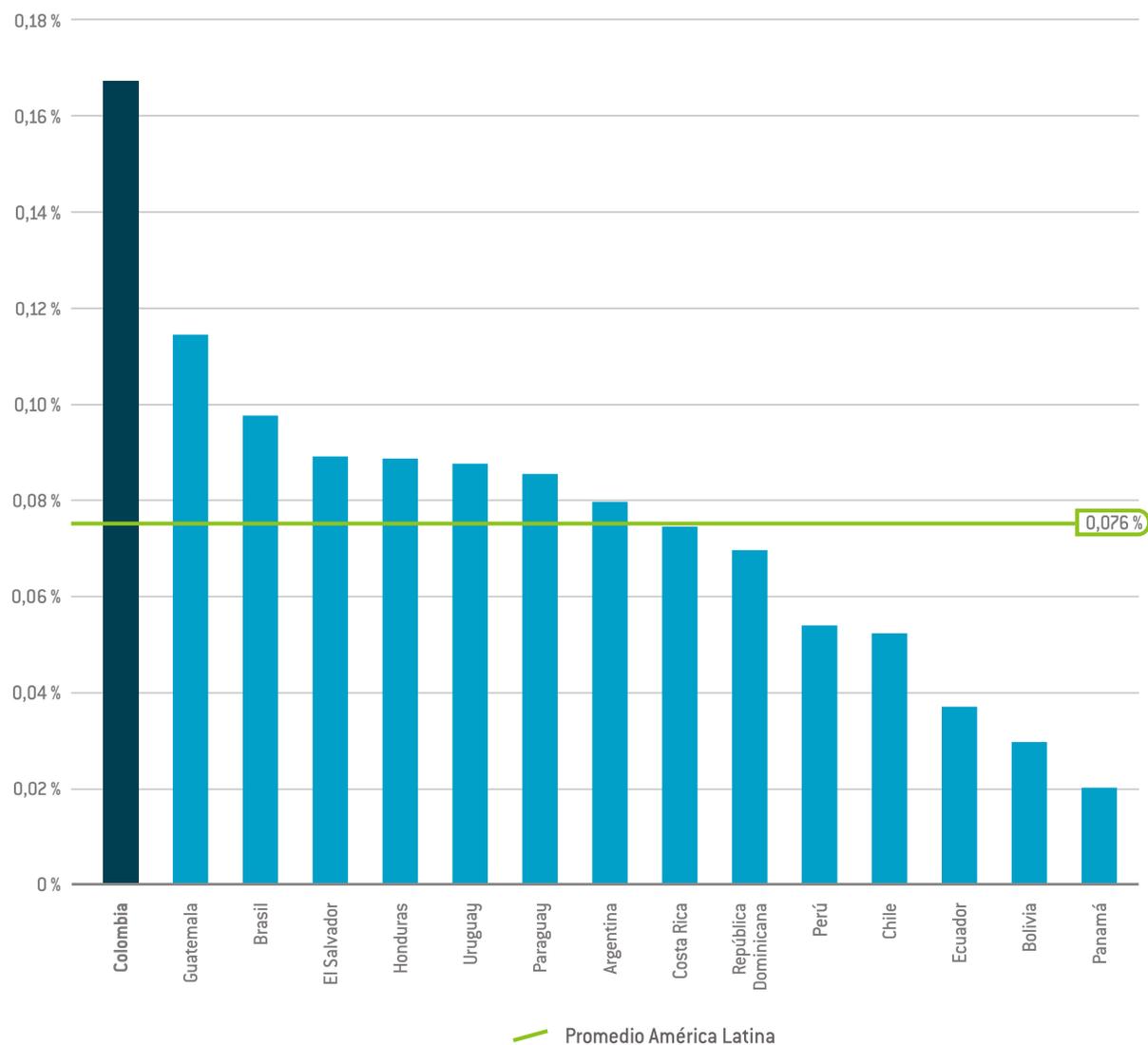
CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

250

Los sistemas de reparto son sostenibles en la medida en que haya más jóvenes aportando para garantizar las pensiones de los adultos mayores. En Colombia, la proporción de adultos mayores aumentará considerablemente en los próximos años, mientras que la población económicamente activa⁵ tenderá a reducirse, hecho que se conoce como el agotamiento del bono demográfico. De continuar con los mismos niveles de informalidad laboral, en el 2050 el número de cotizantes por cada adulto mayor será solo de 0,6 frente a 2,3 hoy.

Esta dinámica se traducirá inexorablemente en un mayor costo fiscal para el país si se mantienen las condiciones actuales. Para 2018 se estima que el gasto público en materia pensional será cercano al 4,2 % del PIB [Ley 1873 de 2017]. No obstante, este gasto no es eficiente en materia de equidad ni tampoco contribuye a una mayor cobertura: como puede verse en la Gráfica 5, Colombia es el país con el mayor gasto del PIB por punto de cobertura pensional frente a países de referencia, ubicándose muy por encima del promedio regional.

Gráfica 5. Gasto del PIB por punto de cobertura en pensiones en población mayor a 65 años (%). Colombia y países de referencia, 2013.



Fuente: CPC, con base en datos circa 2013 de Cavallo & Serebrisky (2016) y BID.

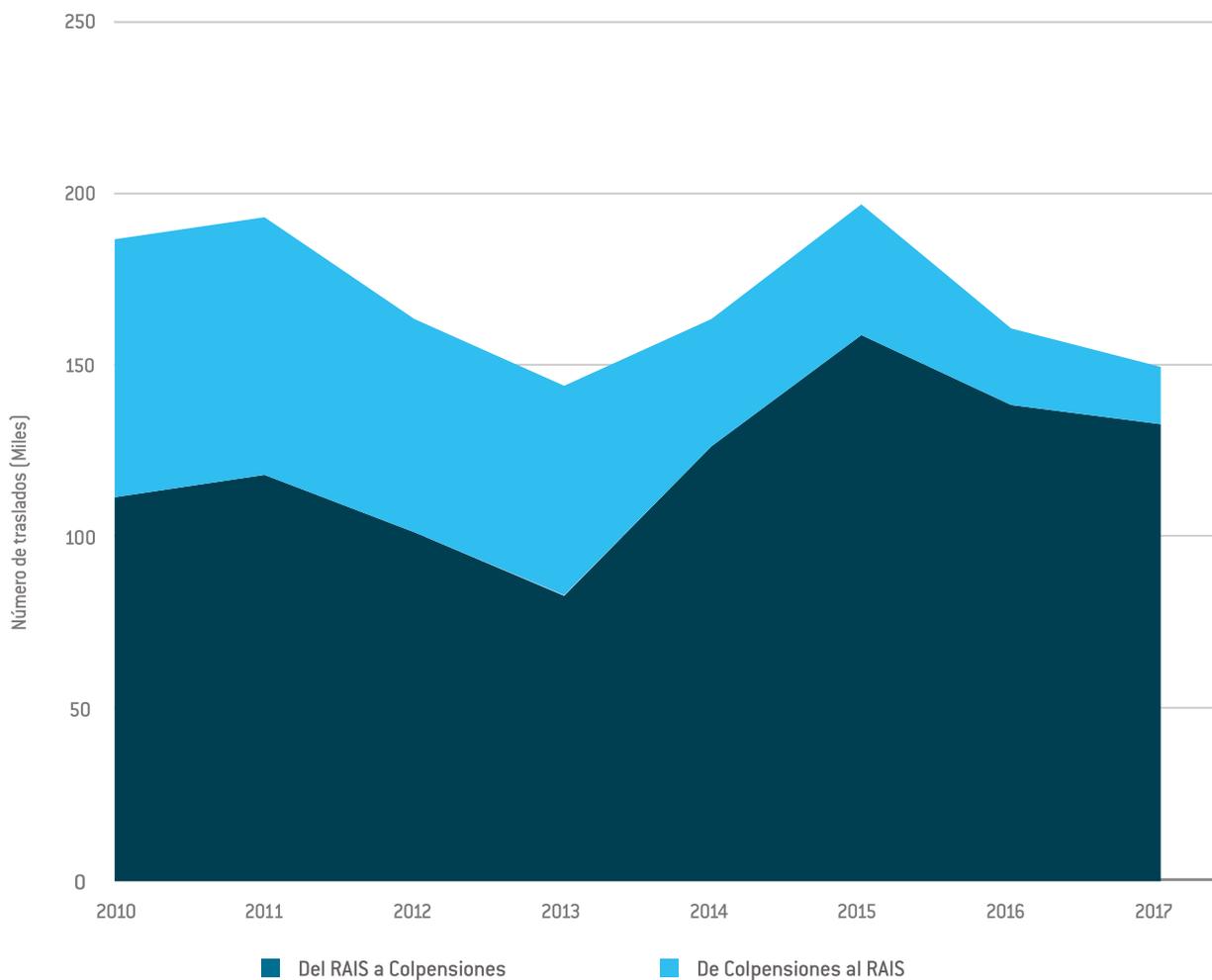
SOSTENIBILIDAD

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 65 % 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, la pensión máxima es aproximadamente tres veces el PIB

per cápita en países como Argentina, Costa Rica o Ecuador (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 el RPM. Los ahorros pensionales 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, pero, a pesar de esto, los traslados del RAIS hacia Colpensiones solo se redujeron 3,6 % entre 2016 y 2017 (Gráfica 6).

Gráfica 6. Número de traslados entre regímenes de pensiones. Colombia, 2010-2017.



Fuente: Colpensiones.





EFICIENCIA DEL RAIS

2018-2019

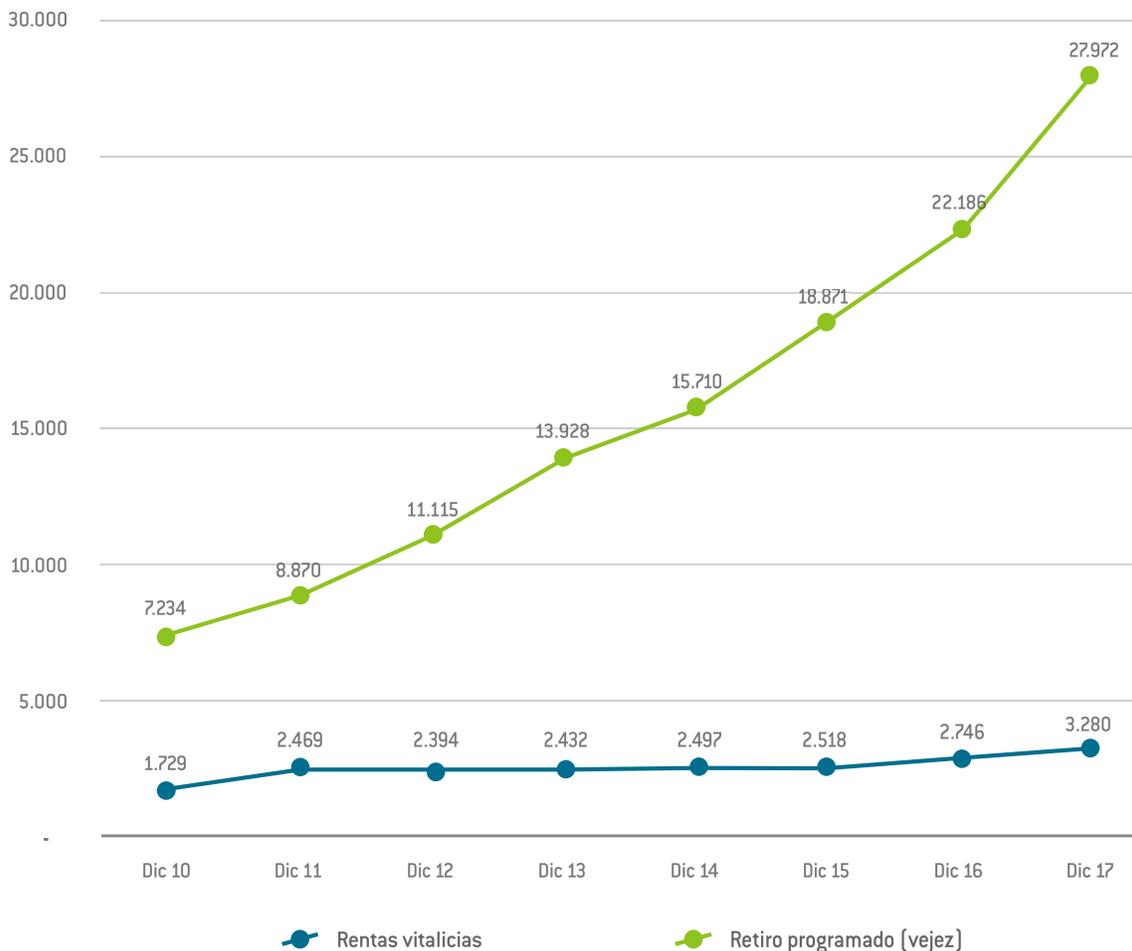
INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

Para que el sistema pensional sea sostenible, también es central que el RAIS opere de manera eficiente. A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años (por ejemplo, con el Decreto 36 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. En Colombia solo el 10 % de los jubilados (3.280 pensiones) se pensiona por la modalidad de renta vitalicia, y este porcentaje ha venido disminuyendo desde 2011, cuando el 22 % de las pensiones (2.469 pensiones)

se daba en esta modalidad (Gráfica 7). Lo anterior implica que los pensionados deben enfrentar el riesgo financiero y la incertidumbre de extralongevidad, esto es, que su vida dure más que los ahorros de su cuenta individual.

La baja oferta de rentas vitalicias en Colombia se explica principalmente 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 y 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 los diferentes fallos de la rama judicial.

Gráfica 7. Evolución de las modalidades de renta vitalicia y retiro programado. Colombia, 2010-2017.



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

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.

Las modelos de reforma que se están discutiendo en el contexto nacional son los propuestos por Fedesarrollo, Asoc-

fondos 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.

Reforma al Sistema de Protección Económica a la Vejez en Colombia - Fedesarrollo

La propuesta de reforma pensional presentada por Fedesarrollo 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 Fedesarrollo, los aumentos en cobertura se realizarían fundamentalmente a través del fortalecimiento de los beneficios económicos periódicos (BEPS), que funcionarán 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 transición⁶ 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 pen-

sionados 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 Fedesarrollo 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 paramétricas⁷ orientadas a aliviar la presión fiscal que actualmente ejerce el sistema pensional.





PROPUESTAS DE REFORMA PENSIONAL

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

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 dentro del 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.

Propuesta de reforma integral para la vejez – Asofondos

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 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 niveles 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 y podrían ser focalizados en los esquemas de protección a la vejez solidarios, como BEPS y Colombia Mayor.

Esta propuesta 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

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

.....

PROPUESTAS DE REFORMA PENSIONAL



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, las semanas o la tasa de cotización.

Reforma Estructural Pensional (REP) – ANIF

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 40.000-75.000/mes hacia valores cercanos a la línea de pobreza extrema de COP 115.000/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 por tanto propone un sistema de “re-

versión hipotecaria” como reemplazo, 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.

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.

Para garantizar la sostenibilidad del sistema y al mismo tiempo reducir el valor presente neto del pasivo pensional (VPN)⁸, además del marchitamiento del RPM que representa el mayor obstáculo en cuanto a sostenibilidad, se plantea un grupo de cambios paramétricos fundamentales: reducir la pensión mínima a 75 % de un salario mínimo, reducir las tasas de reemplazo que mantiene artificialmente, el RPM (60 %-80 %) mediante subsidios estatales, en 20 puntos porcentuales, un incremento progresivo de la edad de pensión hasta los 62 años para mujeres y 67 años para hombres, y una reducción de las pensiones sustitutivas del 100 %



PROPUESTAS DE REFORMA PENSIONAL

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

al 75 % (con la única excepción de mantener el 100 % hasta que todos los hijos cumplan un mínimo de 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 di-

chas 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 y 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.

CONCLUSIÓN

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. Esto representa un gran reto para el

nuevo Gobierno, que deberá examinar las diferentes posiciones y determinar el esquema óptimo para el país, comprometerse con su desarrollo e implementación, y dar así solución a una problemática que a todas luces ya no da espera.

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD



NOTAS

- 1 Este valor supera el 5 % si se considera el impacto de los traslados desde el régimen privado hacia Colpensiones.
- 2 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.
- 3 Se consideran a las mujeres mayores de 55 años y a los hombres mayores de 60, hasta el año 2013. A partir de allí, a las mujeres mayores de 57 años y a los hombres mayores de 62.
- 4 Porcentaje que representa la pensión respecto al salario percibido por el trabajador antes de jubilarse.
- 5 La población económicamente activa es aquella entre los 15 y 64 años de edad.
- 6 Este gradiente ata el monto del subsidio otorgado por Colombia Mayor a la magnitud de la renta vitalicia que obtiene el afiliado a partir de sus ahorros en BEPS, de modo que recibe un menor subsidio a medida que aumenta el valor de su renta vitalicia.
- 7 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.
- 8 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.



BIBLIOGRAFÍA

- 1 Bosch, M. (2016). *Educación financiera: un panorama de la evidencia*. Presentación en Taller Colpensiones.
- 2 Bosch, M.; Berstein, S.; Castellani, F.; Olivieri, M. L. & Miguel, V. J. (2015). *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*. Banco Interamericano de Desarrollo .
- 3 Cavallo, E. & Serebrisky, T. (2016). *Ahorrar para desarrollarse*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 4 CEPAL. (2017). *Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social*.
- 5 Clavijo, S.; Vera, A.; Vera, N.; Cuéllar, E. & Ríos, A. (2017). *Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP)*. Bogotá: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- 6 Colpensiones. (2017). *Informe de gestión 2017*.
- 7 Consejo Privado de Competitividad. (2017a). *Informalidad. Una nueva visión para Colombia*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 8 Consejo Privado de Competitividad. (2017b). Pensiones. En *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 9 Farné, S. & Nieto Ramos, A. (2017). *¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- 10 Mejía, L. F. (2018). *Hacia una mejor vejez: pensiones y demografía en Colombia*. Presentación en XI Congreso FIAP Asofondos.
- 11 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2017). *Ley 1873 de 2017 - Ley de Presupuesto General de la Nación vigencia fiscal 2018*.
- 12 Montenegro, S. (2018). *Propuesta de reforma integral para la vejez*. Presentación realizada en el Seminario Internacional sobre Alternativas de Reforma Pensional en Colombia.
- 13 OCDE. (2017). *Estudios económicos de la OCDE - Colombia*.
- 14 Villar, L. (2018). *Elementos para una reforma al Sistema de Protección Económica a la Vejez en Colombia*. Presentación en XI Congreso FIAP Asofondos.
- 15 Villar, L. & Forero, D. (2018). Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 58(82).
- 16 Villar, L.; Forero, D. & Becerra, A. (2015). Colombia: Una mirada desde la visión multipilar. En *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos*.