

# Elementos para una reforma al Sistema de Protección Económica a la Vejez en Colombia

Leonardo Villar\*

\* Trabajo realizado con David Forero como coautor y con el apoyo de María Adelaida Ortega

Foro “Alternativas de Reforma Pensional de Colombia”

Banco de la República, CISOE y OIT  
Bogotá, Julio 5 de 2018



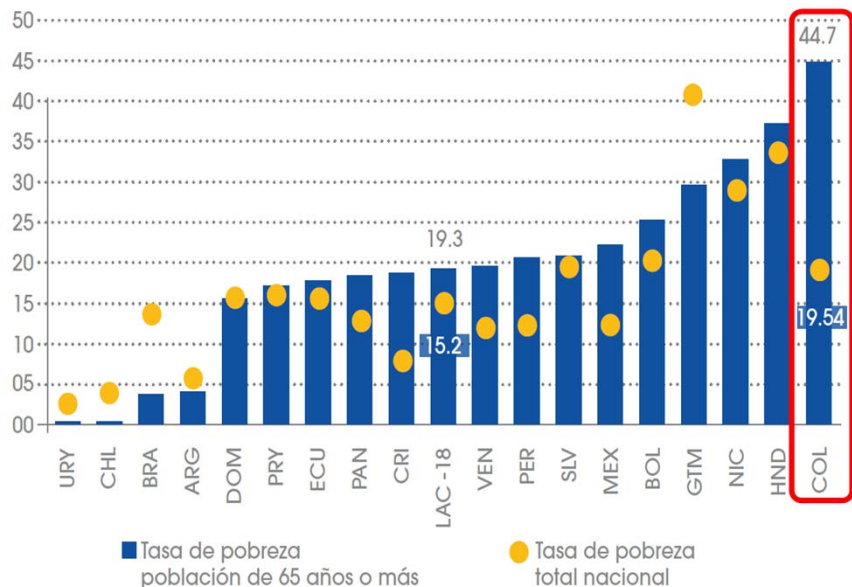
# DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PENSIONAL

- **Enormes Costos fiscales**
  - El gobierno dedica casi 4% del PIB a cubrir el déficit del sistema.
  - Más de 27% de los ingresos tributarios de la Nación
- **Cobertura extremadamente baja**
  - Según encuestas de hogares sólo 24% de los mayores reciben pensión
- **Inequidad**
  - 57% de los pensionados están en los tres deciles mas altos de la distribución del ingreso y menos del 9% en los tres deciles más bajos
  - Los subsidios implícitos se concentran en las personas de ingresos más altos
  - Los trabajadores que no alcanzan a cumplir requisitos para pensionarse subsidian a los que se pensionan: en el RPM porque les devuelven sus aportes sin intereses. En el RAIS porque no les devuelven los aportes al FGPM, del cual no se benefician
- **Competencia entre RPM y RAIS y arbitraje en contra del Estado**
  - Las tasas de reemplazo en RAIS son muy bajas vis a vis las del RPM
    - Razones: subsidios en RPM e impuestos en RAIS (para el FGPM y el FSP)
  - La salida fácil para la mayor parte de la población es trasladarse al final de sus vidas laborales del RAIS al RPM con enormes costos actuariales para el Estado

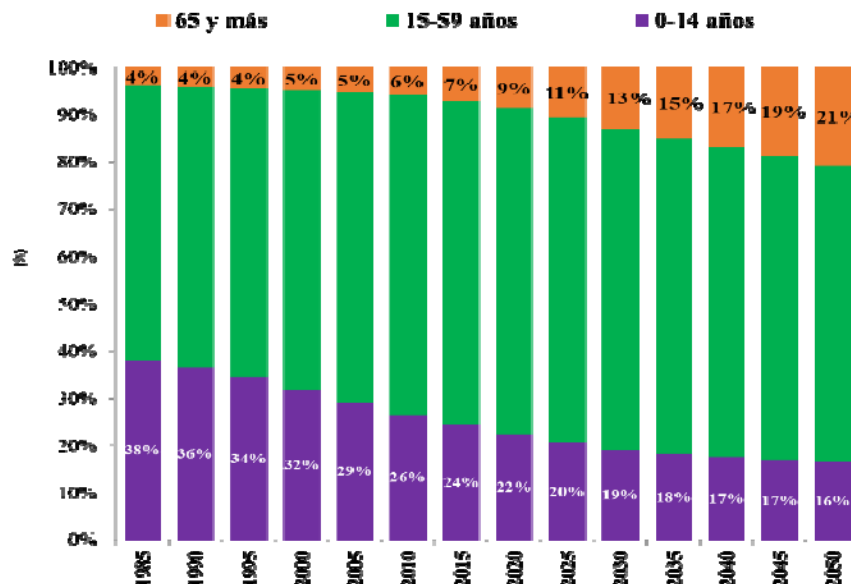
# Pobreza y Envejecimiento en Colombia

- El fracaso del sistema pensional se puede observar en el hecho que la tasa de pobreza en los adultos mayores es prácticamente el doble de la promedio nacional.
- La situación puede empeorar ostensiblemente, dado el proceso de envejecimiento de la población colombiana, donde los adultos mayores pasarán de representar 7% del total en la actualidad, a 21% en el 2050.

Pobreza en adultos mayores y en la población total, A.L.



Envejecimiento de la población colombiana



Fuente: Misión Colombia envejece (2015). BID (2013)

# PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL

## Consideraciones previas de economía política y pragmatismo

### 1. Pensión mínima de un salario mínimo legal

Bajar pensión mínima a quienes cumplen las condiciones de pensión (propuesta de ANIF) implica reforma Constitucional poco viable y contraria a reforma de 2005

### 2. Informalidad es un lastre contra el que hay que luchar pero cualquier reforma pensional debe contar con que seguirá siendo alta

### 3. Acabar con el régimen de prima media y ahorrar TODO lo que cotizan los trabajadores actuales para sus pensiones futuras es poco realista en las condiciones fiscales actuales

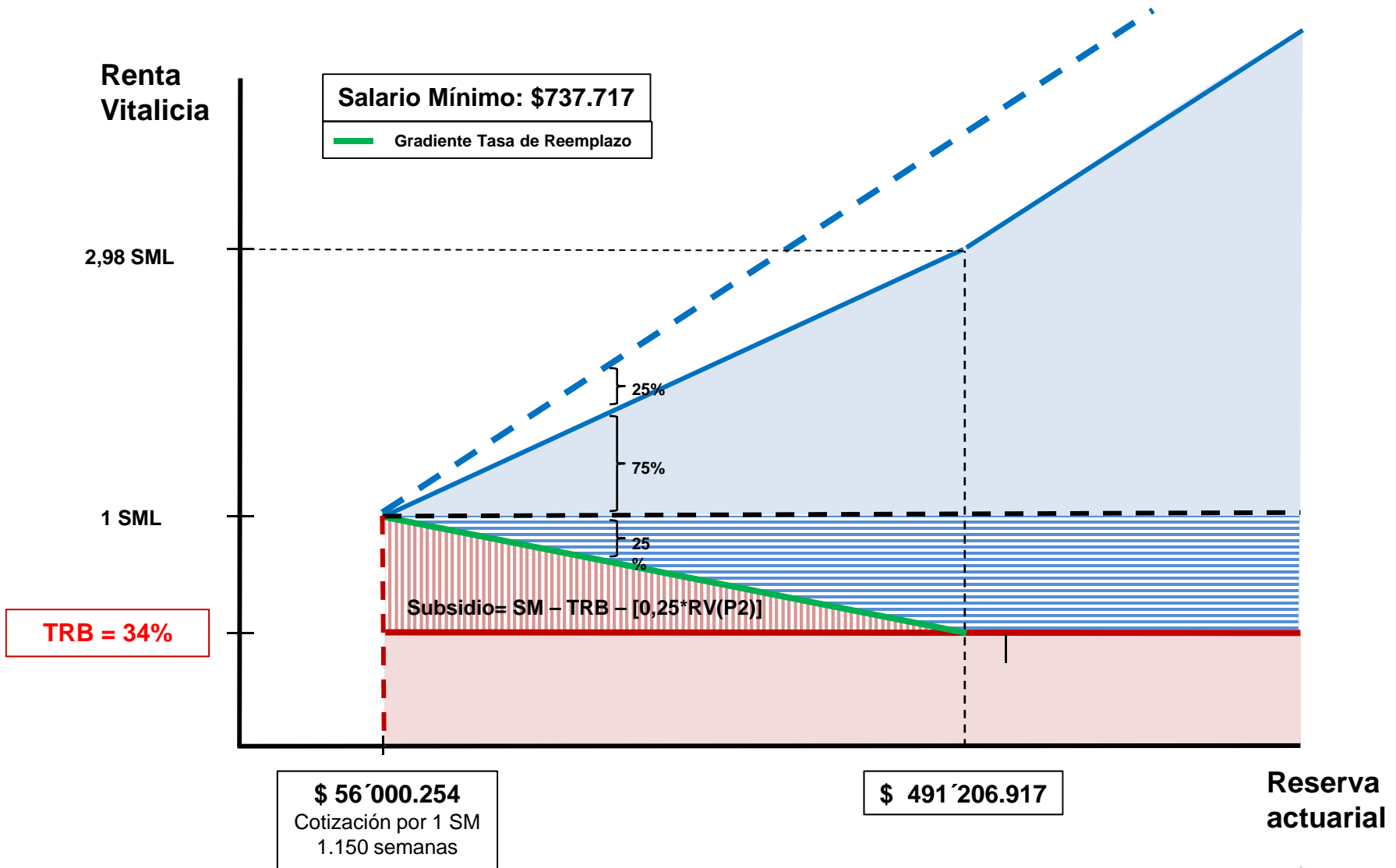
- Implica que la generación de trabajadores de hoy debe pagar por sus propias pensiones futuras (con sus cotizaciones) y por las pensiones actuales de sus mayores (con impuestos generales)
- El faltante fiscal previsto para los próximos años es grande aún si no se bajaran los impuestos, como prometen la mayor parte de los candidatos
- ¿Cuáles impuestos se subirían para compensar por las cotizaciones que dejarían de entrar al sistema pensional público?

# PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL

## 1. Pilares complementarios y no competitivos

- Todo trabajador cotiza a Colpensiones lo correspondiente a un salario mínimo y cotiza a los fondos privados de capitalización lo correspondiente al exceso sobre un salario mínimo
- Todo trabajador recibe una pensión con tres componentes:
  - i. La renta vitalicia correspondiente al valor acumulado en los fondos de capitalización privados
  - ii. Una renta vitalicia que le entrega Colpensiones correspondiente a lo que habría sido el valor correspondiente a sus aportes al sector público (“Tasa Básica de Reemplazo”)
  - iii. Una renta adicional subsidiada por el sector público equivalente al faltante para completar un salario mínimo, deducido de este valor el 25% de la renta vitalicia correspondiente al valor acumulado en los fondos de capitalización privados

# EJEMPLO: CASO DE MUJER CON COTIZACIONES DE 1.150 SEMANAS



\* **Supuestos:** cotización por 1.150 semanas al inicio de la vida laboral, tasa de interés real 4%, crecimiento real Salario Mínimo anual 1,5%, factor actuarial 223,3.

# PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL

## 2. Reformas paramétricas y otras

### Propuestas encaminadas a mejorar la tasa de reemplazo en el sistema de capitalización y a reducir magnitud del subsidio público

1. Aumentar **edad de pensión** y generar convergencia entre las de hombres y mujeres
  - Desde 1993 se ha aumentado en 2 años mientras la expectativa de vida lo ha hecho en 6 años para mujeres y 8 para hombres
2. Eliminar los **aportes al FGPM y al FSP**, que constituyen impuestos sobre las cotizaciones y desestimulan la formalización del empleo
3. Ajustar **pensión de sobrevivencia**, del 100% actual al 75% de la pensión del fallecido
4. **Remunerar las AFP por saldo administrado** y no por monto cotizado
5. Unificar la **tasa de cotización** en 18%

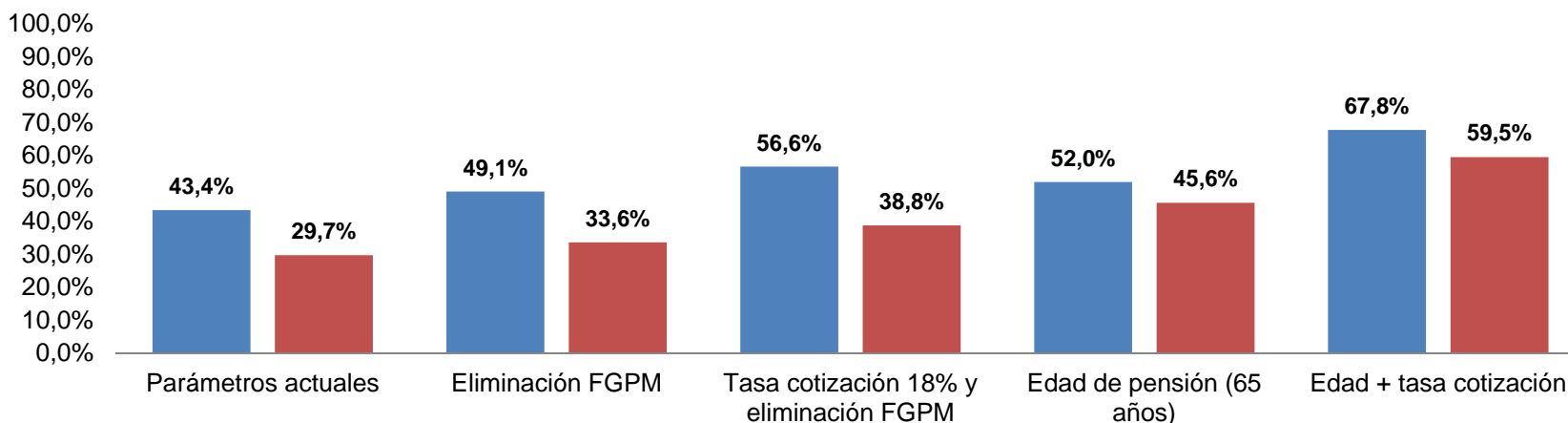
### Adicionalmente se propone

6. Unificar el número de **semanas de cotización** requerido para pensión mínima en 1.150 (hoy es 1.300 para el RAIS), lo cual podría para mejorar cobertura.

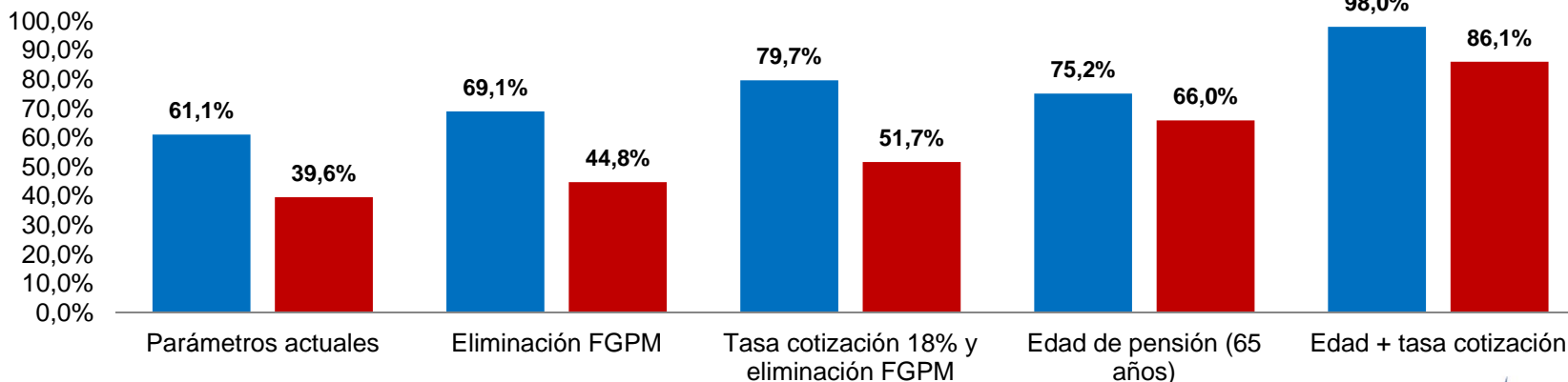
# IMPACTO DE LAS REFORMAS PARAMÉTRICAS SOBRE LA TASA DE REEMPLAZO

## Cambio en la tasa de reemplazo por reformas paramétricas

### A. Cotización por 1.150 semanas al inicio de la etapa activa



### B. Cotización durante toda la etapa activa



Fuente: Fedesarrollo

■ Hombres ■ Mujeres



# PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL

## 3. Régimen de transición

### **Respetando la jurisprudencia, se propone:**

- Ningún cambio para los pensionados actuales ni para los que les falten diez años o menos para pensionarse, excepto los impuestos para pensiones altas
- Los trabajadores a los que les faltan más de 10 años y menos de 20 para pensionarse deben escoger de manera definitiva entre mantenerse en el esquema actual de RAIS, el esquema actual de Colpensiones o el esquema de pilares
- Los trabajadores a los que les falten mas de 20 años para edad de pensión entrarían al sistema de pilares.
- La propuesta no afecta los saldos acumulados por los actuales afiliados a las AFP. Se refiere a los nuevos flujos y no a los stocks

# PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL

## 4. Impacto fiscal

### En el largo plazo

- La propuesta implica la eliminación de los subsidios a los pensionados de altos ingresos, lo que conlleva una reducción importante en la magnitud de la deuda pensional actuarial

### En el corto y mediano plazos (30-40 años)

- Dada la actual composición de los ingresos de la población trabajadora en Colombia (84% cotizan por menos de 2 SML), el nuevo sistema de pilares tendría un impacto positivo sobre el balance del sistema público en el corto y mediano plazo.
  - Como el Estado financia anualmente el déficit del sistema pensional, esta mejora del balance tiene un impacto directo e inmediato sobre el déficit fiscal del GNC que estimamos en alrededor de 0,6% del PIB anual.

## COLOMBIA MAYOR Y BEPS

- **El sistema pensional está construido sobre el umbral de 1 SMMLV**, tanto para cotizaciones como para prestaciones pensionales. Esto deja por fuera a cerca de 50% de la población trabajadora
- **La reforma propuesta del sistema pensional no acaba el problema generado por la informalidad laboral**, aunque puede aumentar marginalmente la cobertura al bajar semanas requeridas para pensión
- **Los BEPS son un programa de *matching contributions***, que se caracteriza por su flexibilidad y que puede ser una solución para capturar la población informal en el sistema de protección económica para la vejez, complementando el programa puramente asistencial de **Colombia Mayor**.

# LOS BEPS COMO “BISAGRA” ENTRE PILAR ASISTENCIAL (Colombia Mayor) y PILARES CONTRIBUTIVOS

Ajustes requeridos al programa de BEPS:

1. **Impedir cualquier retiro de las cuentas de BEPS que no sea mediante rentas vitalicias**
  - Si la persona cumple condiciones para pensión los recursos se trasladan a su cuenta de capitalización individual
2. **Hacer obligatoria la conversión a BEPS del ahorro pensional contributivo cuando este no se convierte en una pensión**
  - Pagar intereses para indemnizaciones sustitutivas de Colpensiones y devolver aportes al FGPM en las devoluciones de saldos del RAIS
3. **Volver obligatoria la contribución a BEPS al menos en 3 casos:**
  - Contratos laborales con una temporalidad menor a 1 mes o de tiempo parcial
  - Contratos no laborales, como entrega de productos, contratos a destajo o venta de bienes y servicios.
  - Empresarios informales o cuenta propia, que coticen sobre sus ingresos brutos (Monotributo)
4. **Reconocer los aportes a BEPS como un piso mínimo de Seguridad Social** con el cual se cumplen con las obligaciones empresariales de formalidad en los 3 casos descritos arriba
5. **Rediseñar subsidio a BEPS y eliminar criterios de focalización para ahorrar**
6. **Integrar BEPS con Colombia Mayor, a través de un gradiente de transición que sustituya gradualmente el subsidio asistencial, sin desestimular el ahorro**



**FEDESARROLLO**

---

Centro de Investigación Económica y Social