

Resumen Ejecutivo

PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA DE PROTECCIÓN ECONÓMICA A LA VEJEZ

5 de marzo de 2018

Leonardo Villar

2018

David Forero

El sistema pensional actualmente vigente en Colombia, originado en la reforma de la Ley 100, no ha logrado solventar de forma satisfactoria las funciones de protección social que debe cumplir. En particular, su alto costo fiscal, su baja cobertura y la inequidad en los subsidios que otorga, impiden que cumpla a cabalidad con los principios que debería cumplir todo sistema pensional: cobertura, equidad, solidaridad y sostenibilidad. El diagnóstico sobre los problemas del sistema ha sido ampliamente discutido y se presenta de manera amplia en el capítulo 7 del informe presentado recientemente por la Comisión de Gasto y la Inversión Pública al Gobierno Nacional (Comisión de Gasto, 2018). La necesidad de una reforma profunda es evidente y el propósito de este documento es contribuir al debate conducente a esa reforma que el país requiere con urgencia

La reforma planteada en el presente documento va más allá del sistema estrictamente pensional y debe entenderse como una reforma integral del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Esta propuesta se basa en el concepto de Sistema Multipilar, desarrollado por el Banco Mundial (1994), en el que existen varios módulos o pilares del sistema que cumplen funciones diferenciadas y complementarias. El diseño básico está compuesto por cuatro componentes: el Pilar Uno, manejado por el Estado a través del esquema de reparto, que busca garantizar acceso a una pensión básica para la población cotizante; el pilar Dos de ahorro individual, usualmente administrado de manera privada, que eleva la prestación pensional y la tasa de reemplazo para los trabajadores con mayor capacidad de ahorro, y el pilar Tres de ahorro voluntario, encargado de canalizar los excesos de ahorro de los hogares. Estos tres componentes del sistema contributivo se complementan con el pilar Cero o No Contributivo, que suple la función asistencialista de reducción de la pobreza y otorga subsidios monetarios focalizados en la población más pobre, que no contó con la capacidad para aportar durante su etapa activa.

El sistema pensional colombiano no funciona bajo esta lógica. De forma atípica a nivel internacional, los dos regímenes contributivos, el público de Reparto y el privado de Ahorro Individual, funcionan bajo una lógica de competencia entre ellos. Esto implica que ambos sistemas están en la

capacidad de cubrir la misma población –trabajadores formales con altas densidades de cotización-, y ofrecen beneficios a partir de fórmulas y parámetros diferenciados, lo que abre la posibilidad de arbitraje por parte de los afiliados, a menudo en detrimento del Estado. La ineffectividad de este diseño pensional se refleja en la cobertura agregada de estos dos pilares en el país: mientras que en la etapa laboral el porcentaje de cotizantes activos dentro de la población ocupada es de cerca del 35%, del total de la población mayor en edad de pensionarse apenas 24% cuentan con una pensión contributiva de alguno de los dos regímenes, y se estima que bajo los parámetros actuales esta cifra se reduzca a niveles cercanos al 17% en 2050.

Al igual que otros países de la región, Colombia ha venido complementando el sistema pensional mediante el establecimiento de un componente no contributivo, que otorga subsidios a la población mayor más pobre, focalizada a través del SISBEN. Este subsidio se asigna a través del programa Colombia Mayor, el cual experimentó una expansión notoria de cobertura en el último quinquenio –de hecho, actualmente la cobertura no contributiva, de 27% de la población mayor, supera la de ambos regímenes contributivos-, si bien esta expansión se ha dado en detrimento del subsidio por beneficiario, actualmente ubicado alrededor de los \$65.000 pesos mensuales. Además de este fortalecimiento del Pilar Cero, en la última década se reglamentó y se inició la implementación del programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), pensado como un sistema de incentivos para fomentar el ahorro voluntario de largo plazo de la población colombiana de bajos ingresos. Este programa se diseñó como una alternativa de ahorro de gran flexibilidad, tanto en la fase de acumulación como en la de desacumulación, en el que los límites legales de piso de cotización y de prestación, de 1 SML, no son aplicables. Sin embargo, el hecho que sea un programa dependiente enteramente del ahorro voluntario de una población caracterizada por ingresos bajos (menores a 1 SML) e inestables, ha limitado fuertemente su impacto y no ha permitido su desarrollo potencial para generar ahorro de largo plazo en la población informal.

La propuesta de reforma estructural al sistema de protección económica a la vejez en Colombia planteada en este documento se puede dividir en tres grandes componentes: cambiar el diseño del régimen contributivo hacia una lógica de pilares, fortalecer los beneficios No Contributivos del programa Colombia Mayor para garantizar una cobertura universal de la población mayor, y reformar y expandir el programa BEPS para que sirva como el vínculo de enlace y articulación de todo el sistema, además de abrir la puerta a la cotización y ahorro de largo plazo para los trabajadores informales. La idea final es que Colombia cuente con un sistema pensional integral bajo la lógica Multipilar, con mecanismos de interacción explícitos entre cada uno de sus componentes, que sea sencillo de entender para fomentar el ahorro de largo plazo de la población trabajadora, y que genere una dinámica de expansión gradual de la cobertura hasta llegar al total de la población en edad de pensionarse.

En términos del primer componente, el régimen contributivo, el principio esencial de la Reforma Pensional es acabar con la lógica de competencia que opera actualmente entre el régimen de prima media que administra Colpensiones y el de capitalización individual de las AFP. La propuesta busca crear los mecanismos para que dichos regímenes actúen con un criterio de complementariedad entre ellos. Esto significa que se acabaría el concepto de 'afiliado' a uno u otro esquema, y todos los trabajadores formales estarían afiliados a ambos regímenes al mismo tiempo. Así, el Pilar Uno, de carácter público y bajo la lógica de Reparto, se encargaría de recibir las cotizaciones de *todos* los trabajadores formales de la economía hasta 1 SML, y otorgaría un beneficio pensional con un límite superior de 1 SML y decreciente en el nivel de ahorro del afiliado. Por su parte, el Pilar Dos de Ahorro Individual y administrado de manera privada, recogería las contribuciones de cada trabajador por encima de 1 SML para ahorrarlas en su cuenta individual, y de esta forma complementar la pensión básica del Pilar Uno con prestaciones proporcionales al ahorro de los afiliados. En conjunto, las pensiones otorgadas por ambos regímenes serían siempre superiores a un salario mínimo y crecientes a medida que los afiliados hayan hecho mayores contribuciones. Cabe decir que esta última característica no se cumple en la actualidad en el RPM ni en el RAIS debido

a que muchos afiliados a estos regímenes que cumplen la edad de pensión y han hecho cotizaciones por el número de semanas exigido (1.150 en el RAIS y 1.300 en Colpensiones) reciben una pensión de salario mínimo igual a la que reciben afiliados que han cotizado sobre dos o hasta tres salarios mínimos por períodos de tiempo mayores.

En nuestra propuesta, la pensión ofrecida por el sistema se obtendría de la suma de la prestación otorgada por el sistema de RPM a través de Colpensiones, más la renta vitalicia resultante del ahorro individual alcanzado por el individuo y otorgado por el Régimen de Capitalización Individual a través de las AFP. Una propuesta inicial de pilares, manejada por el Ministerio del Trabajo en 2013, planteaba que el régimen público otorgara a todos los trabajadores una prestación única, de 1 SML, sin importar su nivel de ingreso; esto implicaría que se le otorgara un subsidio a todos los trabajadores, dado que se les garantizaría una tasa de remplazo del 100% de sus aportes al Pilar Uno (aportes por 1 SML, pensión de 1 SML). Para evitar otorgar subsidios a trabajadores de altos ingresos, la presente propuesta plantea un gradiente de transición, que reduce paulatinamente el subsidio otorgado por el Pilar Uno a medida que aumenta la reserva actuarial de ahorro del individuo, reemplazándolo con parte de su ahorro individual en el Pilar Dos. De esta forma, a partir de un punto –que estimamos inicialmente en el ahorro correspondiente a una pensión entre 2,5 y 3 SML- el régimen público dejaría de entregar subsidios.

Este diseño reduce los costos fiscales del sistema pensional, focaliza los subsidios estatales en la población de menores ingresos, y garantiza que quien aporta más recibe siempre una mejor pensión, algo que no sucede hoy en día. Dada la estructura actual de ingresos de los afiliados al sistema pensional, esta reforma tendría un beneficio asociado, y es la mejora del balance anual del sistema público, lo que impactaría positivamente y de forma directa el presupuesto del Gobierno Central. Un ejercicio contable sencillo realizado por Fedesarrollo muestra cómo el impacto positivo en términos del balance de Colpensiones sería de alrededor del 0,64% del PIB, lo cual mejoraría el balance fiscal del Gobierno Central en la misma magnitud.

Con respecto al esquema de transición entre el actual esquema y el sistema Multipilar, es necesario aclarar que la reforma propuesta no afectaría los saldos de los ahorros acumulados de los actuales afiliados en manos de las AFP y no plantea ningún traslado de esos saldos entre los pilares. En otras palabras, la reforma se aplicaría sobre el flujo del ahorro y no sobre el stock, y contempla un periodo de transición de al menos 20 años para los actuales afiliados.

Esta modificación estructural al régimen contributivo se vería complementada con otros cambios más específicos a la regulación y a los parámetros del sistema. En primer lugar, se plantea sustraer todas sus funciones de solidaridad del régimen de capitalización individual -en particular los aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) y al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)-, funciones que son asumidas por el Pilar público. Ello permite que las cotizaciones que hacen los trabajadores vayan de manera íntegra y transparente a aumentar el ahorro individual, eliminando las ineficiencias y estímulos al subregistro del ingreso consecuencia de los aportes solidarios, que actúan como un cuasi-impuesto a esas cotizaciones y al trabajo formal. Segundo, se propone cambiar la lógica del cobro de la comisión por administración de los recursos, pasando desde el actual pago al momento de la cotización mensual, a un modelo de comisión en función del valor de los activos administrados y la rentabilidad obtenida sobre ellos, estimada con una mayor periodicidad, ya sea trimestral o semestral. Esto implicaría además eliminar la regulación altamente distorsionante que implica la rentabilidad mínima, y llevaría a un mejor acoplamiento entre los incentivos de las Administradoras de los Fondos y los de los afiliados. El tercer punto se refiere al seguro previsional, cuyo cobro en la cotización mensual sería ahora separado de las comisiones, y en donde planteamos por una parte una reducción de la generosidad del sistema en las pensiones de sobrevivencia, desde el actual 100% (muy alto en términos internacionales) a niveles cercanos al 75%, y una reestructuración de la asignación de las aseguradoras, para hacerla a partir de subastas de grupos de afiliados, tal como funciona en Perú y Chile.

Ahora bien, la sostenibilidad intertemporal del sistema pensional depende de manera instrumental de una actualización de sus parámetros, para hacerlos más acordes con la realidad social y demográfica del país. En

ausencia de estos ajustes, las tasas de reemplazo que se generan con el sistema de capitalización individual son tan bajas que pueden generar grandes y desagradables sorpresas a los nuevos jubilados, tal como ha sucedido recientemente en Chile, con importantes repercusiones políticas y sociales. El primer y más importante cambio es el de la edad de pensión, cuyo ajuste de 2 años en las últimas dos décadas no se compadece con la evolución de las expectativas de vida de la población en el mismo periodo, de 6 años para mujeres y 8 para hombres. Proponemos un ajuste inicial a las edades de pensión, que las incremente para ambos sexos y reduzca la brecha entre ellos, por ejemplo, acercándolas gradualmente hacia los 65 años para todos aquellos cotizantes, hombres y mujeres, a los que hoy les faltan más de 20 años para pensionarse; el aumento para las mujeres puede compensarse a su vez con un mecanismo que condone semanas de cotización dependiendo del número de hijos. La modificación inicial debería complementarse con un ajuste periódico, por ejemplo cada quinquenio, de la edad de pensión en función de la evolución demográfica del país. El segundo cambio se refiere a las semanas mínimas requeridas para obtener una pensión, que en este momento son diferentes para cada régimen (1.150 para el RAIS y 1.300 para el RPM); con el propósito de aumentar la cobertura, se propone unificar las semanas requeridas para obtener una pensión contributiva en 1.150 semanas. Finalmente, el tercer parámetro es la tasa de cotización, determinante fundamental de la tasa de reemplazo que puede ofrecer el sistema. Dado que en un sistema de pilares se eliminaría el aporte solidario para el FGPM, por este aspecto la cotización efectiva que se dirige al ahorro de cada individuo subiría inicialmente en 1,5 puntos porcentuales, aunque la tasa de cotización no se vería afectada; adicional a esto, proponemos un aumento adicional de 2 puntos en la cotización. En conjunto, estas medidas podrían mejorar la tasa de reemplazo del sistema de capitalización individual hasta en 37 y 46 puntos porcentuales para hombres y para mujeres, respectivamente. Por la misma razón, el subsidio correspondiente al régimen de prima media del primer pilar administrado por Colpensiones bajaría en el mismo número de puntos porcentuales, lo cual conllevaría un alivio importante para las cuentas fiscales del país.

Aunque la reforma pensional descrita arriba corregiría múltiples problemas del actual sistema, como es el caso de su alto costo fiscal, la inequidad de los subsidios y el deficiente funcionamiento de los mecanismos de solidaridad, su impacto en términos de cobertura seguiría siendo limitado por cuanto continúa siendo un esquema contributivo dirigido a la población formal. En este contexto, el programa de Beneficios Económicos Periódicos –BEPS- cuenta con potencial para generar soluciones importantes a los problemas del sistema pensional colombiano. Gracias a su naturaleza flexible, tanto en términos del monto del aporte como del tamaño de la prestación, se puede convertir en la llave que permita al sistema de Protección Social en Colombia adaptarse a una realidad laboral muy diferente a la relación clásica de un contrato escrito de trabajo formal. Para ello se requieren sin embargo ajustes importantes, ya que el programa no genera en la actualidad flujos de ahorro sistemáticos ni suficientemente grandes para contribuir a resolver de manera significativa el problema de apoyo económico en la vejez de la población informal.

- (i) En primer lugar, es necesario flexibilizar el esquema de focalización existente para el acceso a los BEPS, el cual está comprometiendo seriamente su eficacia. Todo trabajador debería poder aportar a BEPS montos adicionales y complementarios a aquellos sobre los cuales esté obligado por las normas vigentes a realizar al esquema pensional contributivo. De esta forma, debería eliminarse la restricción para el uso del esquema BEPS que hoy tienen los trabajadores que no son afiliados al régimen subsidiado de salud.

- (ii) Por otra parte, debe avanzarse hacia la obligatoriedad de aportes a BEPS en varios casos tales como contratos de trabajos por servicio o por obra realizada (“al destajo”) y contratos laborales por días o de tiempo parcial, casos en los que el Estado podría aceptar como válidas las contribuciones a BEPS como parte de

un paquete mínimo de protección social para los trabajadores correspondientes, que le otorgue legalidad a esas relaciones que tienen lugar por fuera del clásico contrato laboral formal. Igualmente, siguiendo la lógica del monotributo que se introdujo en Colombia en 2016, podría mejorarse el esquema para hacer obligatorio un ahorro en BEPS de los microempresarios, calculado como un porcentaje de sus ingresos brutos.

- (iii) En tercer lugar, debe establecerse que los saldos de BEPS no se pueden redimir excepto mediante rentas vitalicias que se otorguen a una edad de al menos 65 años (o cuando haya lugar a eventos de invalidez permanente o sustitución por fallecimiento) y que todos los saldos ahorrados en el régimen contributivo de capitalización individual que no den lugar a pensiones, así como las indemnizaciones sustitutivas del RPM de Colpensiones sean transformados obligatoriamente en BEPS, de tal forma que se conviertan en rentas vitalicias, aunque ellas no alcancen la magnitud requerida para ser pensiones propiamente dichas (de 1 salario mínimo o más).

- (iv) En cuarto lugar, debe ajustarse la magnitud del subsidio estatal para los BEPS, que hoy en día se calcula como un 20% de los aportes, lo cual no solo es insuficiente (es de hecho inferior al estímulo que reciben vía exención tributaria los ahorradores de altos ingresos en el sistema de pensiones voluntarias) y genera un sesgo en contra de los ahorros generados por rendimientos financieros sobre esos aportes. Nuestra propuesta en este punto consiste en aumentar de 20% a 50% el subsidio estatal y calcularlo sobre el saldo de los BEPS en el momento de convertirlo en una renta vitalicia. Siguiendo la experiencia de Nueva Zelanda, planteamos además que ese subsidio puede ser complementado con un aporte inicial de \$3.000.000 a cada cuenta BEP que se abra, condicionado por supuesto a que solo

será pagadero en el momento de conversión a renta vitalicia, después de los 65 años de edad y bajo el supuesto de que la persona no cumple con las condiciones requeridas para acceder a una pensión de salario mínimo o más.

Por último se encuentra el pilar no contributivo puro, o Pilar Cero, representado en los subsidios directos que el Estado entrega a través del programa Colombia Mayor. Aquí se analizan dos aspectos principales del beneficio No Contributivo en Colombia encaminados a generar mecanismos de complementariedad e integración con los BEPS y con el resto del sistema Multipilar, de tal forma que no se generen desincentivos al ahorro y estímulos a la informalidad.

- (i) En primer lugar, planteamos que el aporte de Colombia Mayor se le entregue exclusivamente a personas mayores de 65 años y, en cualquier caso, mayores a la edad mínima de pensión. Esto no sucede hoy en día, cuando muchos de los beneficiarios tienen edades inferiores a la edad de pensión.
- (ii) En segundo lugar, proponemos ajustar al alza en cerca de 50% el aporte individual que se hace a cada beneficiario del programa, de un promedio que actualmente se encuentra alrededor de \$65.000 mensuales hacia valores que cubran una línea de indigencia.
- (iii) En tercer lugar, proponemos la creación de un gradiente que reduzca la magnitud del subsidio para quienes tienen ahorros en el sistema pensional contributivo o en BEPS, pero de tal forma

que se mantenga el principio de que mayores ahorros generan mayor apoyo económico para la vejez.

- (iv) Finalmente, en la medida en que en nuestra propuesta de reforma pensional desaparecerían los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) que hoy financia a Colombia Mayor, planteamos que este programa sea cubierto directamente con recursos del presupuesto nacional a través de Colpensiones. Estos recursos serían fácilmente financiados con los ahorros que genera nuestra propuesta de reforma pensional, al acabarse los subsidios que hoy existen en el régimen de prima media para las personas de altos ingresos.

Con este último componente, se completaría el sistema Multipilar de protección económica a la vejez y se aseguraría una extensión de la cobertura a la población informal y de bajos recursos, al mismo tiempo que se incentivaría el ahorro de largo plazo, ya sea en el sistema contributivo o en el programa BEPS.

ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN ECONÓMICA PARA LA VEJEZ EN COLOMBIA

Leonardo Villar
David Forero¹

El presente documento desarrolla una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez y está compuesto por 6 secciones. Se comienza por un breve diagnóstico de los problemas del actual esquema, vistos desde la perspectiva de los cuatro principios de todo sistema pensional: cobertura, equidad, solidaridad y sostenibilidad. La segunda sección ilustra de manera muy breve el concepto de Multipillaridad en el campo de la protección social, y describe el funcionamiento del sistema en Colombia desde esta perspectiva. La tercera parte plantea una propuesta de integración entre el Régimen de Prima Media -RPM- y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS-, con la cual se cambiaría el actual esquema de competencia entre esos dos regímenes por una lógica de complementariedad entre ellos. La cuarta sección se refiere al programa de Beneficios Económicos Periódicos -BEPS- como una alternativa de protección social a trabajadores con bajas densidades de cotización y plantea una propuesta de ajuste al programa encaminada a mejorar su efectividad en captar aportes de la población informal y contribuir a garantizar un ingreso para la vejez de esa población. En la quinta sección se hacen propuestas relativas al llamado Pilar Cero, No Contributivo,

¹ Los autores agradecen a María Adelaida Ortega por su apoyo para la realización de este documento, a Alejandro Becerra por su colaboración con trabajos anteriores que lo fundamentaron, y a los comentarios recibidos de Oscar Becerra, Gabriel Piraquive y de varios participantes en seminarios realizados en Fedesarrollo con base en versiones previas de este trabajo. La responsabilidad por los errores es sin embargo exclusivamente nuestra.

materializado en el programa Colombia Mayor, encaminadas a ampliar su papel y a generar mecanismos de integración con el programa BEPS. Por último, el documento finaliza con unas reflexiones sobre el diseño Multipilar del sistema de protección a la vejez en Colombia.

I. DIAGNÓSTICO

El sistema pensional colombiano que se originó en la reforma de la Ley 100 no ha logrado solventar de forma satisfactoria las funciones de protección social que debe cumplir. Presenta problemas de baja cobertura, ineficacia de los mecanismos de solidaridad, inequidad en los subsidios otorgados, y un alto costo fiscal. Estos problemas del sistema se discuten de manera amplia en el capítulo 7 del informe presentado recientemente por la Comisión de Gasto y la Inversión Pública al Gobierno Nacional (Comisión de Gasto, 2018). En esta sección se resumen brevemente los principales aspectos de ese diagnóstico.

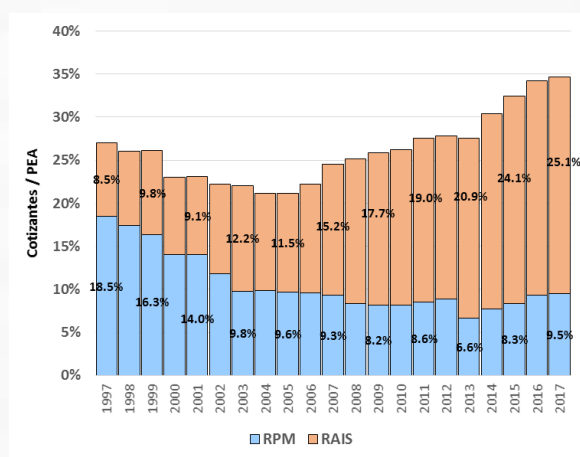
Las fortalezas y debilidades del sistema pensional colombiano se pueden evaluar a la luz de los cuatro principios fundamentales de todo esquema de protección económica a la vejez: a) **cobertura**, b) **equidad**, c) **solidaridad**, y d) **sostenibilidad fiscal y financiera**.

Cobertura. La cobertura pensional es una dimensión que se puede apreciar desde dos perspectivas: i. la proporción de ocupados que cotizan y ahorran para su pensión (etapa de acumulación), y ii. la proporción de pensionados del sistema sobre la población mayor (etapa de desacumulación). En términos de la fase de acumulación, los niveles de cobertura del sistema en la población activa son apenas cercanos al 35% (Gráfico 1, panel a). El problema más grave es que las tasas más bajas de cotización se concentran precisamente en la población más vulnerable (panel b). Además, los trabajadores que logran aportar a pensión tienen que mostrar una alta densidad en las cotizaciones para cumplir los requisitos para una pensión mínima. Por esa misma razón, la cobertura en la fase de desacumulación, esto es, el porcentaje de adultos mayores que recibe una pensión, resulta en la actualidad inferior al 25% de acuerdo con estimaciones realizadas a partir de encuestas de hogares (Gráfico 2, panel

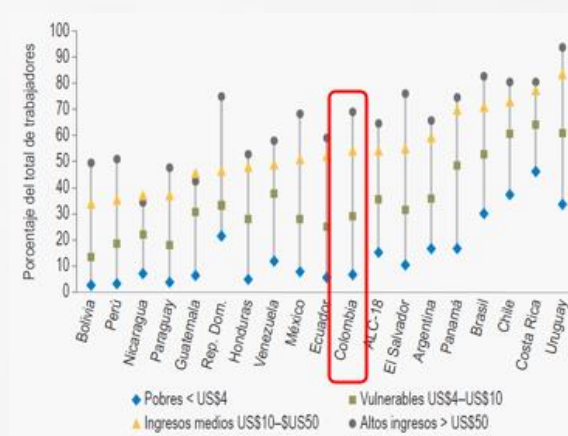
a). Más preocupante aún es que según varios estudios, como Núñez y Castañeda (2012) y Vaca (2012), el porcentaje de los actuales trabajadores afiliados que cumplirá los requisitos mínimos para una pensión en el futuro se reduciría a alrededor del 17%; López y Lasso (2012), por su parte, estiman que la probabilidad de pensionarse de los actuales trabajadores es mucho menor, de 8,7% para el RPM y 11,1% para el RAIS, con una probabilidad mucho menor de los no calificados (1,5%) que de los calificados (35%-45%).

Gráfico 1. Cobertura del sistema contributivo en la población activa.

a) Cotizantes efectivos / PEA



b) Tasas de cotización por ingresos diarios A.L.



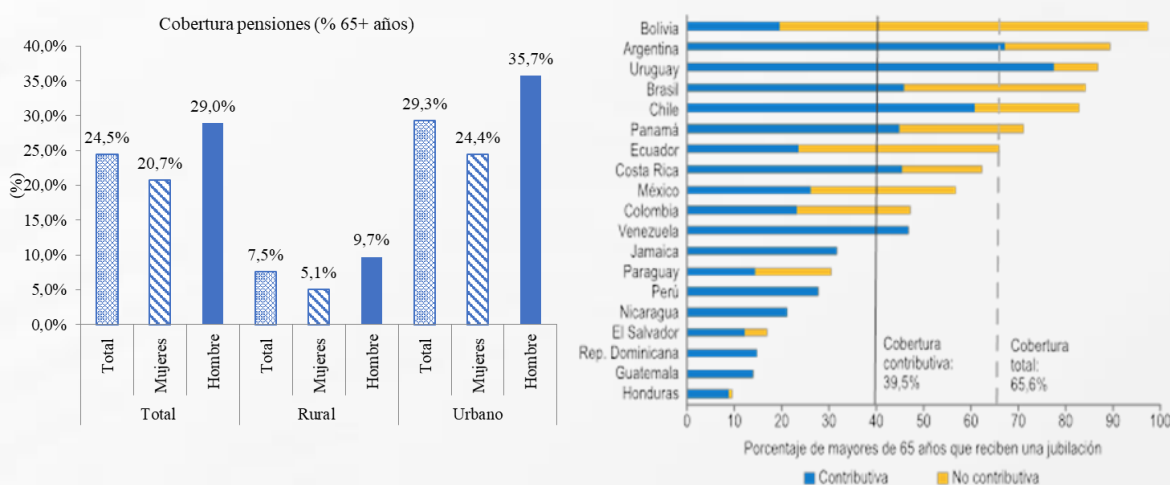
Fuente: Villar, Becerra & Forero (2017). Cavallo & Serebrisky (2016).

El problema de baja cobertura del sistema contributivo es común en América Latina, por lo que los gobiernos han decidido generar mecanismos no contributivos de apoyo económico a la población mayor. En el caso colombiano este papel lo cumple el programa Colombia Mayor, cuya expansión ha sido acelerada en los últimos años. Sin embargo, incluso cuando se suma la cobertura de ese programa con la del sistema contributivo, Colombia se encuentra por debajo del promedio de la región (Gráfico 2, panel b).

Los bajos niveles de cobertura del sistema pensional colombiano, tanto en términos del porcentaje de cotizantes como del porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión responde en alto grado a la alta incidencia de la informalidad laboral en Colombia y al hecho de que la propia constitución establece que la pensión mínima no puede ser inferior a 1 salario mínimo (SML), al mismo tiempo que no es posible cotizar a pensión por una remuneración menor a 1 SML.

Gráfico 2. Cobertura del sistema contributivo sobre la población objetivo.

a) Cobertura pensional en Adultos Mayores b) Cobertura Contributiva y No Contributiva A.L.



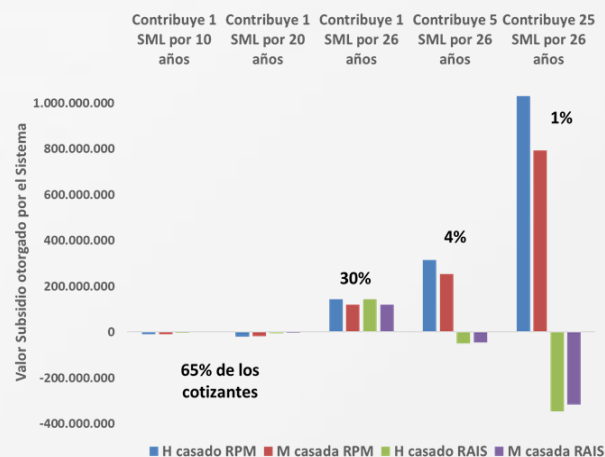
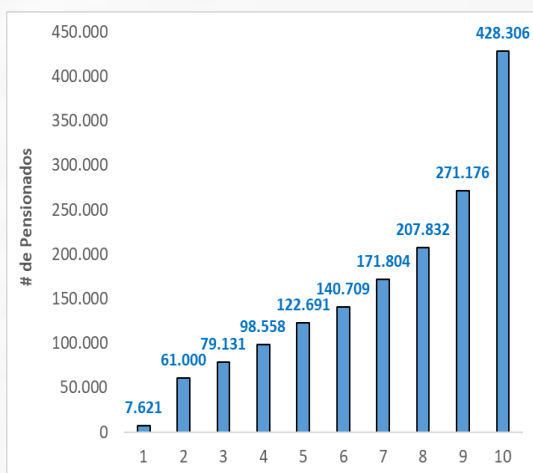
Fuente: GEIH (2015) DANE. Ahorrar para Desarrollarse, Cavallo y Serebrisky (2016).

Equidad. Más allá de la baja cobertura, una característica destacada del sistema pensional colombiano es su inequidad y el impacto regresivo que genera sobre la sociedad. Esto se presenta por dos razones diferentes. En primer lugar, hay un efecto composición, dado que el número de pensiones contributivas otorgadas se concentra en los deciles superiores del ingreso, donde la incidencia del empleo formal es mayor (Gráfico 3, panel a). Segundo, y más importante, a partir de las reglas establecidas para el cálculo del beneficio en el Régimen de Prima Media, se ha llegado a una situación en la que los mayores subsidios implícitos los reciben las

pensiones de mayor magnitud (panel b). Peor aún, parte de esos subsidios se financian con las contribuciones de las personas más vulnerables del sistema que no alcanzan a cumplir los requisitos de pensión mínima, a quienes en el caso del RPM se les devuelven sus aportes sin reconocimiento de rendimientos financieros y, en el caso del RAIS, no se les devuelven las contribuciones al fondo de garantía de pensión mínima pese a que no se hacen beneficiarios del mismo. De acuerdo con Bosch *et al.* (2015), mientras que el 65% de los cotizantes subsidian al sistema al no recibir pensión, el 1% de mayores ingresos, con contribuciones superiores a 25 SML, llegan a recibir entre \$800 y \$1.000 millones de subsidio para financiar el monto de su pensión contributiva.

Gráfico 3. Inequidad y Regresividad del sistema pensional.

a) Pensionados por decil de ingreso (2015). b) Inequidad en subsidios por nivel de ingresos



* Se asumen un salario inicial de 3 SML que crece 1% anual por encima del SML; y tasa de rendimiento de 4%.

Fuente: GEIH (2015) DANE. Bosch M., Berstein S., Castellani F., Oliveri M. y J Villa (2015).

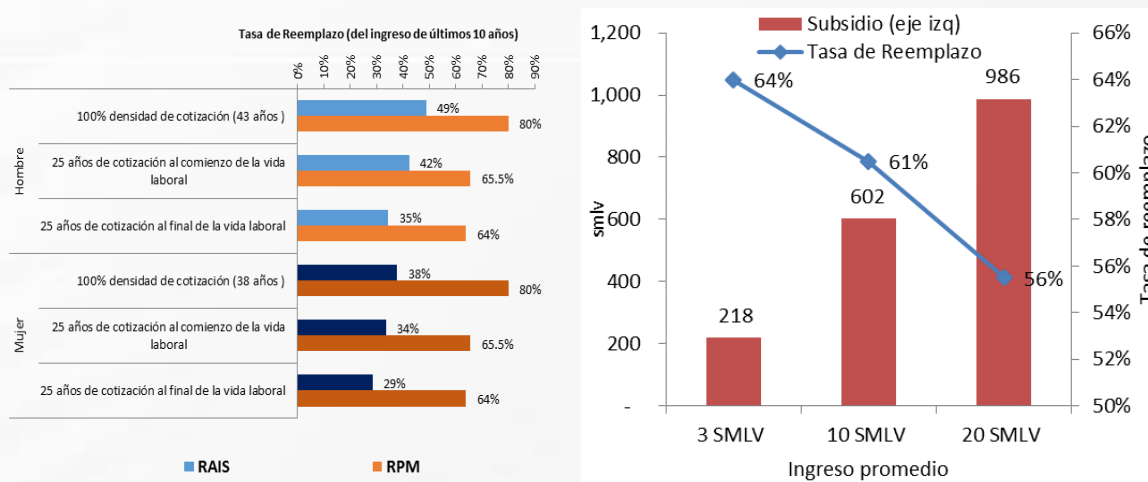
Un segundo factor de inequidad dentro del sistema pensional, la inequidad horizontal, se refiere a que, bajo aportes similares, se obtienen beneficios diferentes dependiendo de si se es afiliado al RPM o al RAIS. De manera totalmente atípica a nivel internacional, el régimen contributivo colombiano

opera con dos esquemas diferenciados que compiten entre sí, con parámetros distintos. En primer lugar, dado que las semanas necesarias para obtener una pensión mínima son menores en el RAIS que en el RPM, los individuos de bajos ingresos y con bajas densidades de cotización tienen mayores probabilidades de conseguir una pensión en el RAIS. En contraste, dado que el RPM es un régimen de beneficios definidos, para los individuos de altos ingresos es usual que resulte más rentable trasladarse al RPM y recibir los subsidios del Estado a las pensiones altas. Las diferencias en la tasa de remplazo entre los dos sistemas dependen también del género, de las semanas cotizadas, e incluso de si los aportes se hacen al principio o al final de la etapa laboral. Sobre este aspecto, Villar, Becerra & Forero (2017) llevaron a cabo un ejercicio de comparación de las tasas de remplazo de un mismo individuo si éste cotizara en el RPM o en el RAIS, para individuos tipo caracterizados por diferentes densidades de cotización y salarios constantes o crecientes, suponiendo tasas de rentabilidad y tasas de descuento de 4% real anual. El ejercicio concluye que las tasas de remplazo otorgadas por el RPM son mayores a las del RAIS, lo que refleja la existencia de un subsidio implícito del Estado en ese régimen. Las diferencias entre las tasas de reemplazo -y por consiguiente los subsidios implícitos del RPM- son mayores para individuos con salarios crecientes que para aquellos con salarios reales estables, que son típicamente los de menor calificación. También son mayores para las mujeres que para los hombres, ya que ellas que tienen que financiar en el RAIS un mayor periodo de erogaciones por pensionarse a edades más tempranas y tener mayor longevidad (Gráfico 4, panel a). Adicionalmente, se encuentra que, aunque la tasa de reemplazo otorgada por el RPM es menor para los cotizantes de más altos ingresos, el subsidio implícito otorgado por el sistema público, definido por la diferencia entre la pensión que ofrece el RPM y la que ofrece el RAIS, es mayor para la población de altos ingresos² (Gráfico 4, panel b).

² Acá, el subsidio implícito se entiende 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.

Gráfico 4. Inequidad y Regresividad del sistema pensional.

a) Tasa de remplazo RPM vs. b) Subsidio en el RPM por nivel de RAIS*.



* Se asumen un salario inicial de 3 SML que crece 1% anual por encima del SML; y tasa de rendimiento de 4%.

Fuente: Villar, Becerra, Forero & Ortega (2018).

Solidaridad. Los mecanismos de solidaridad del sistema pensional en Colombia se materializan en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) del RAIS, y el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP). Este último fondo constituye la fuente de financiación del Programa Colombia Mayor desde 2003 y es financiado por aportes de entre uno y dos puntos porcentuales del ingreso base de cotización de los trabajadores de ingresos mayores a cuatro salarios mínimos de ambos regímenes. Aunque se trata de un fondo claramente solidario, tiene el inconveniente de estar alimentado por un impuesto implícito a las cotizaciones, algo que genera estímulos al subregistro de los ingresos base de cotización y desincentiva

el ahorro pensional. Sería preferible por ello que la solidaridad se expresara en impuestos sobre las pensiones altas, tal como se propone más adelante, y no sobre las cotizaciones. Por su parte, los aportes al fondo de garantía de pensión mínima en el RAIS representan 1,5% del ingreso base de cotización de todos los trabajadores, por lo cual constituyen un mecanismo redistributivo entre quienes tienen ingresos altos y aquellos que se benefician de dicho fondo al cumplir las condiciones de edad (57 años para las mujeres y 62 años para los hombres) y de semanas cotizadas (1.150 semanas), sin haber alcanzado a ahorrar el monto suficiente para cubrir una pensión de salario mínimo. Este fondo sin embargo adquiere un carácter regresivo en los casos de personas que cotizan al RAIS y no cumplen las condiciones mencionadas para acceder a una pensión mínima, algo que típicamente sucede con personas que pasan una parte importante de su vida en la informalidad. Esas personas terminan pagando el impuesto implícito en los aportes al FGPM sin que luego logren beneficiarse del mismo.

Sostenibilidad. En la actualidad, las pensiones otorgadas por los regímenes públicos (RPM + Especiales) no alcanzan a ser financiadas con las cotizaciones anuales de los trabajadores, por lo que el Estado tiene que dirigir una parte considerable del Presupuesto General para cubrir el faltante. De hecho, entre los regímenes públicos de América Latina, el colombiano es el que representa el mayor gasto para el erario público (Gráfico 5, panel a). Sin embargo, hay que tener claros dos puntos para la interpretación de esas cifras. Primero, que la mayor parte del gasto neto en pensiones que realiza actualmente el gobierno colombiano corresponden a pagos de pensiones ajenas al sistema general de pensiones, tales como los pagos a beneficiarios de regímenes que ya se encuentran en proceso de marchitamiento, así como pagos al magisterio y a los militares, que mantienen regímenes con condiciones especiales a los cuales no nos referimos en este trabajo; en efecto, del déficit pensional que debió ser cubierto con recursos del presupuesto nacional en 2017, el cual fue del orden de 3,9% del PIB, aproximadamente 1,1% corresponde al Régimen de Prima Media administrado por Colpensiones, y el restante a los regímenes especiales³. Segundo, que a partir de las reformas al sistema de 2003 (Ley

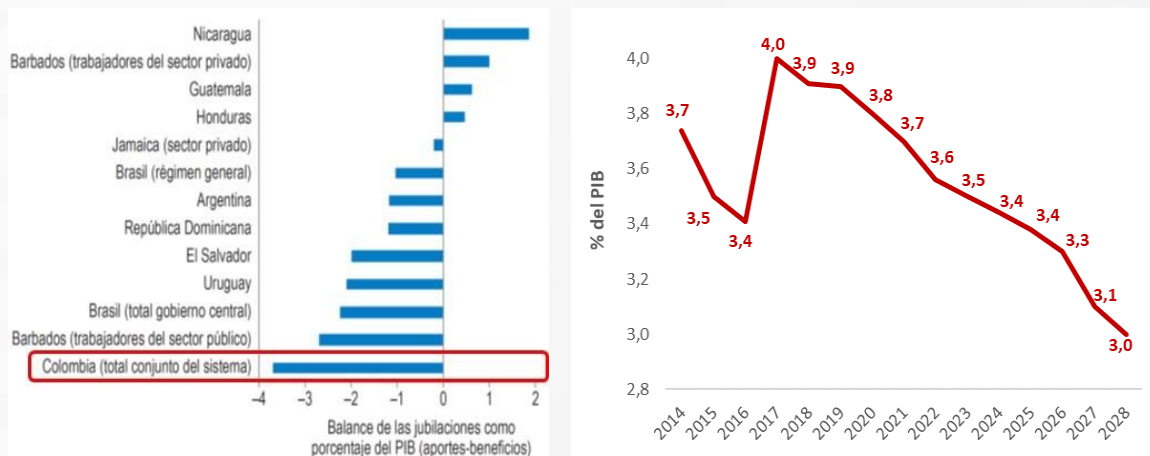
³ No todo el gasto pensional se financia de forma central. Las entidades territoriales aportan al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), el cual tiene como objetivo financiar las

797) y de 2005 (Acto Legislativo 01), el tema de la sostenibilidad financiera de largo plazo fue corregido en alto grado, por lo que se espera que el déficit anual del sistema pensional vaya reduciéndose con el tiempo. Aun así, dicho déficit se mantiene por encima del 3% del PIB anual al menos hasta 2028 (panel b). Esto implica que el porcentaje de los ingresos tributarios del gobierno nacional que hay que destinar a cubrir dicho déficit, que actualmente es del orden del 27%, se mantendría durante los próximos diez años por encima del 20%.

Gráfico 5. Sostenibilidad financiera del sistema pensional.

a) Aportes–Beneficios, sistemas de reparto

b) Senda de Pago Pensional.



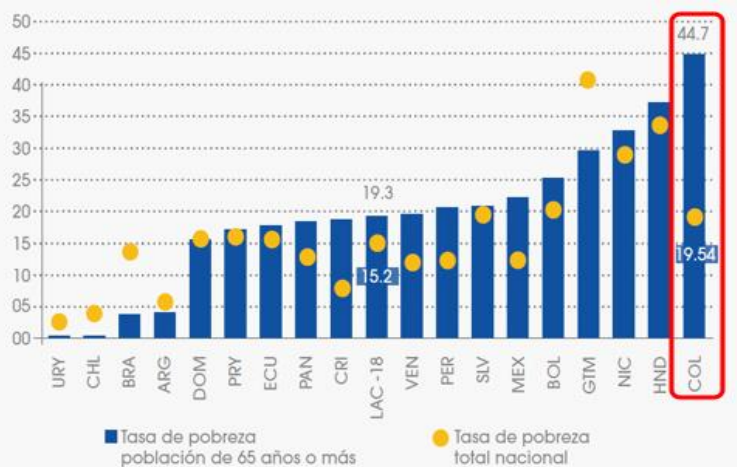
Fuente: Ahorrar para Desarrollarse, Cavallo y Serebrisky (2016). MFMP 2017.

Un buen resumen del impacto social del sistema pensional es el planteado por la Organización Internacional del Trabajo –OIT-, que mide el desempeño de los esquemas de protección social mediante dos índices. El primero, *poverty target efficiency rate*, mide cuál proporción de los recursos transferidos contribuye a cerrar la brecha de pobreza en la población

pensiones de los funcionarios regionales. De enero a diciembre de 2016 el fondo había recibido por aportes y rendimientos \$2.266 y \$5.728 miles de millones respectivamente, de los cuales se retiraron \$4.535 miles de millones y se ahorraron \$3.764 miles (MHCP, 2017); el valor del fondo al finalizar el 2016 era de \$45,94 billones (Superfinanciera, 2017).

objetivo, en este caso los adultos mayores. El sistema pensional colombiano, al poder cubrir únicamente a la población formal y con alta densidad de cotización, no tiene incidencia sobre la mejora de bienestar de la población más vulnerable que se caracteriza por ser informal. Por esta razón, el impacto sobre pobreza en la población mayor en Colombia es desdeñable, lo cual se evidencia al comparar las cifras de pobreza en la población mayor con respecto al total, en donde la primera prácticamente duplica la segunda (Gráfico 6). El segundo índice, *inequality target efficiency rate*, evalúa la eficacia con la que el sistema de protección social reduce la desigualdad económica, medida por el coeficiente de GINI. Como se ha visto, el sistema pensional colombiano concentra los subsidios estatales en la población de mayores ingresos, por lo que, como lo demuestran Nieto (2014) y Lustig y Meléndez (2016), con esta herramienta el Estado termina generando un efecto regresivo sobre la distribución de la riqueza en la sociedad colombiana⁴.

Gráfico 6. Pobreza en los adultos mayores y en la población total, A.L.



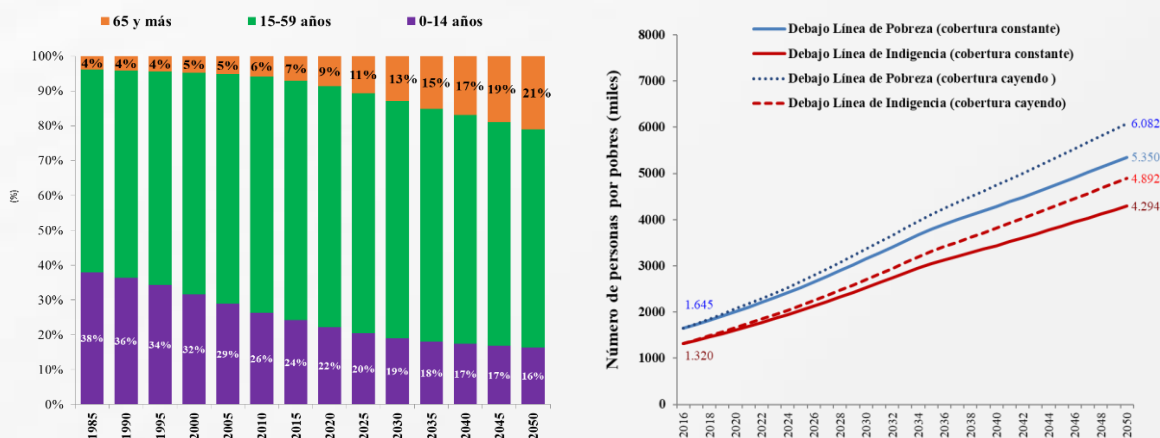
Fuente: BID (2013).

⁴ Por ejemplo, Nieto (2014) muestra que 4,6 puntos porcentuales del Coeficiente de Gini colombiano están explicados por el efecto del sistema pensional sobre la distribución del ingreso.

Envejecimiento. Los problemas que actualmente aquejan al sistema pensional colombiano se agravarán con la tendencia demográfica de la población. En esencia, el bono demográfico que vivió Colombia en los últimos 40 años ha comenzado a revertirse, y el peso de los adultos mayores en el total de la población se triplicará en los próximos 30 años, pasando de 7% en 2015 a 21% en 2050 (Gráfico 7, panel a). Esto implica que, si se mantuviera la cobertura del régimen pensional constante, el número de adultos mayores pobres en el país se expandiría de forma dramática en el futuro, pasando de 1 millón 600 mil personas en la actualidad, a cerca de 5 millones 350 mil personas en 2050; además, este proceso se aceleraría si se tuvieran en cuenta las proyecciones de reducción de cobertura del sistema pensional en el mediano y largo plazo (panel b).

Gráfico 7. Envejecimiento de la Población Colombiana.

a) Envejecimiento de la población colombiana b) Número de Adultos Mayores pobres en Colombia



Fuente: Misión Colombia envejece (2015). Villar, Becerra & Forero (2017).

II. EL SISTEMA COLOMBIANO VIS-A-VIS UN ESQUEMA MULTIPILAR

La idea de un sistema Multipilar es que cada componente o Pilar del sistema pensional complemente a los otros en la conformación de los ingresos de la población mayor. Así, el Pilar Cero o No Contributivo busca suplir una función asistencialista a través del pago de subsidios focalizados en la población más vulnerable, que tiene capacidad de realizar aportes a la seguridad social o cuyos aportes no son suficientes para hacerla acreedora de una pensión. El Pilar Uno es usualmente un sistema de reparto, de beneficios definidos, obligatorio, administrado y parcialmente financiado por el Estado, que busca garantizar el acceso a una pensión básica para todos los individuos que cumplen condiciones básicas de cotizaciones previas durante su vida laboral. El Pilar Dos es un régimen de contribución individual, obligatoria y usualmente con administración privada e independiente del Estado, basado en la lógica de cuentas individuales de ahorro con contribuciones definidas para que los empleados con mayores ingresos puedan construir mejores pensiones. El Pilar Tres se refiere a los esquemas de ahorro voluntario que pueden ser individuales o financiados por terceros, que canaliza el exceso de ahorro privado de los hogares a través del mercado financiero, y es frecuentemente favorecido mediante exenciones tributarias al ahorro de largo plazo⁵. Así, dentro del diseño de un sistema Multipilar puro, un concepto fundamental es la complementariedad entre los distintos pilares, donde los usuarios contribuyen a más de un sistema a la vez (Gráfico 8, panel a).

Mientras países como Uruguay y Costa Rica crearon sistemas pensionales que siguen esta lógica de pilares complementarios, Colombia y Perú optaron por un esquema mixto, en el que el régimen de reparto simple – o de prima media- compite con el esquema de capitalización individual, y los usuarios escogen entre una de las dos opciones, que tienen parámetros y ofrecen beneficios diferenciados (Gráfico 8, panel b). El Pilar Cero está representado por Colombia Mayor, un programa focalizado en la población

⁵ En algunas publicaciones se hace referencia a un Pilar Cuatro, que está conformado por la batería de servicios complementarios que pueden ser brindados a la población mayor para complementar la protección económica a través de ingreso monetario.

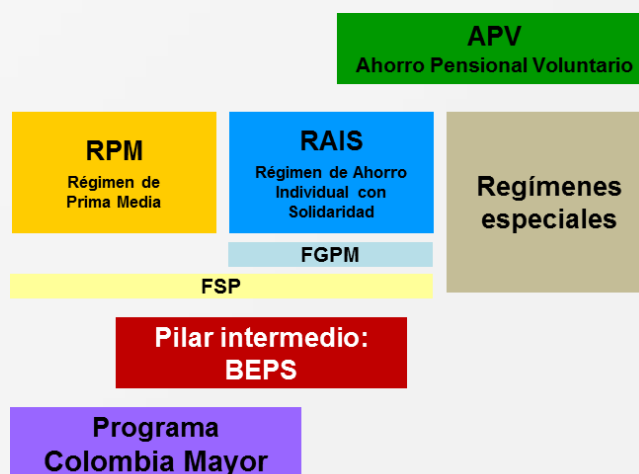
SISBEN I y II, que ha experimentado recientemente un considerable aumento de cobertura, aunque a costa del monto del subsidio, mientras que el Pilar Tres, o Ahorro Pensional Voluntario, es ofrecido ya sea por las mismas AFPs o por fiduciarias autorizadas, pero su alcance en el país es poco significativo y está concentrado en la población de altos ingresos. Por último, Colombia cuenta con un inusual Pilar Intermedio, materializado en el programa BEPS, que recoge las características voluntarias del Pilar Tres, pero focalizado hacia la población de bajos ingresos que no tiene acceso a pensiones contributivas de los pilares Uno y Dos. El desarrollo que ha tenido este programa BEPS ha enfrentado problemas de diseño y es apenas incipiente, pero por su naturaleza flexible puede llegar a ser la llave para la construcción de un sistema integrado Multipilar, que ofrezca alternativas a la población informal adicionales a la puramente asistencialista del Pilar Cero.

Gráfico 8. Sistema Multipilar vs. Sistema de Protección a la Vejez en Colombia

a) Sistema Multipilar



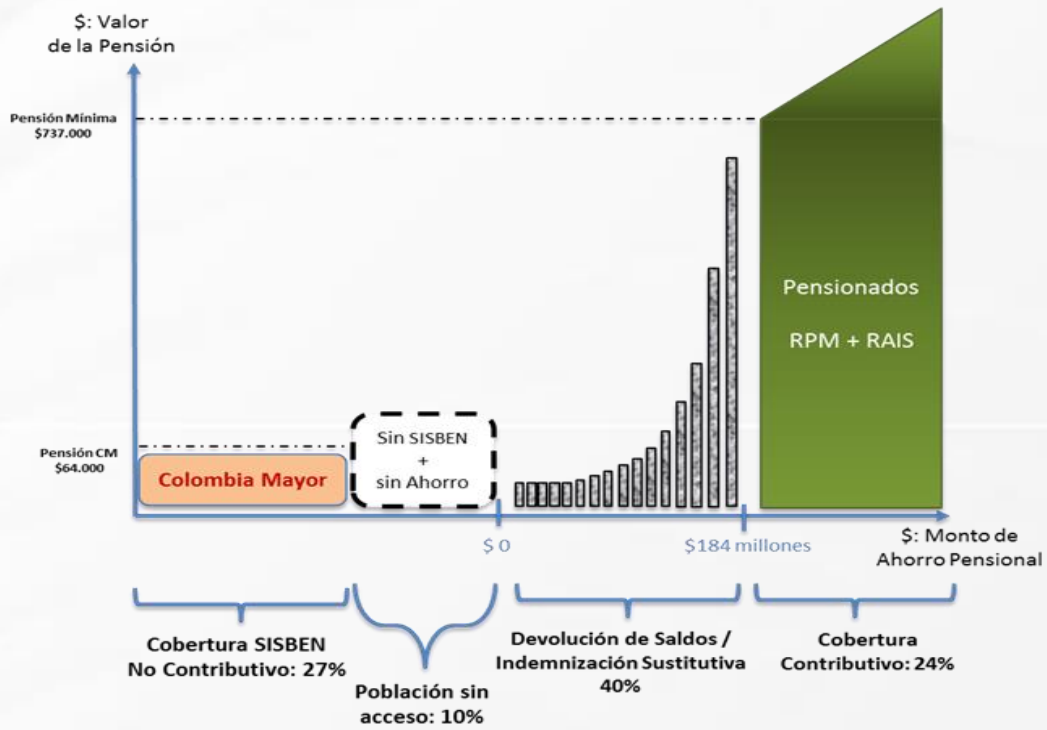
b) Sistema de Protección a la Vejez - Colombia



Fuente: Villar, Forero & Becerra (2015).

En términos de la cobertura de la población objetivo de cada componente, se puede caracterizar el esquema colombiano como un sistema segmentado (Gráfico 9). En primer lugar, el programa Colombia Mayor ofrece un subsidio de bajo valor al 27% de la población mayor colombiana, focalizada a través del SISBEN I y II. Segundo, entre los dos regímenes, RPM y RAIS, se le otorga una pensión contributiva a cerca del 24% de la población mayor en Colombia. En tercer lugar, cerca de un 10% de los adultos mayores en el país se caracteriza por no haber ahorrado en el sistema contributivo en su etapa activa a pesar de lo cual no accede a los esquemas de apoyo no contributivo por encontrarse por fuera de los umbrales de focalización del SISBEN, ya sea por el nivel de ingreso familiar o por pertenecer a la población flotante que no puede ser capturada por este mecanismo. Finalmente, la gran mayoría de adultos mayores (cerca de un 40%) se encuentran en un cuarto grupo, esto es, trabajadores que en su etapa laboral cotizaron al sistema pensional, pero que por bajas densidades de cotización y un tránsito continuo entre empleos formales e informales no lograron el ahorro necesario para obtener una pensión mínima; a estos individuos el sistema les devuelve sus ahorros de una manera parcial e incompleta, lo cual tiene impactos regresivos sobre la distribución del ingreso. En el caso del RPM, Colpensiones les paga una Indemnización Sustitutiva pero no les reconoce intereses reales (adicionales a un simple ajuste por inflación) sobre los aportes realizados. En el caso del RAIS, las AFPs les hacen una Devolución de Saldos que incluye los intereses devengados sobre los recursos aportados, pero no devuelven los aportes realizados para cubrir la garantía de pensión mínima, razón por la cual quienes no cumplen las condiciones para disfrutar de esa pensión mínima (típicamente personas de bajos ingresos que pasan la mayor parte de sus vidas en la informalidad) terminan subsidiando a quienes sí la disfrutan. En ninguno de los dos regímenes se devuelven los eventuales aportes al Fondo de Solidaridad Pensional, los cuales se constituyen a todas luces en impuestos sobre las cotizaciones.

Gráfico 9. Cobertura de cada Pilar en Colombia



Fuente: Elaboración Propia.

III. UNA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN ENTRE EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA (PILAR 1) Y EL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL (PILAR 2)

El principio esencial de la Reforma Pensional que se propone en este documento es acabar con la lógica de competencia que opera actualmente entre los dos regímenes contributivos, que se disputan la cobertura de la misma población: los trabajadores formales. El propósito de la reforma debe ser crear los mecanismos para que dichos regímenes actúen con un criterio de complementariedad entre ellos. Esto significa que se acabaría el concepto de 'afiliado' a uno u otro esquema, y todos los trabajadores formales estarían afiliados a ambos regímenes al mismo tiempo. Dado que en un esquema Multipilar los diferentes componentes cumplen funciones diferenciadas y excluyentes, la propuesta no considera eliminar ninguno de los actuales esquemas. De esta forma, el nuevo sistema funcionaría segmentando los aportes de cada individuo entre los dos regímenes contributivos, y cada pilar cumpliría una función diferente y suplementaria.

El Pilar 1, controlado por el Estado bajo el esquema de Prima Media (*pay-as-you-go*) a través de Colpensiones, recibiría los aportes de todos los trabajadores correspondientes a 1 SML, y se encargaría de otorgar el primer tramo de la prestación pensional, el cual garantizaría una pensión equivalente a 1 SML mediante pagos de esa magnitud para quienes cumplen los requisitos de pensión pero no tienen ahorros en el régimen de capitalización individual y pagos complementarios a los de dicho régimen para quienes tienen dichos ahorros, como se explicará más adelante. De esta forma, el pilar de Beneficios Definidos ofrecería una prestación con un techo de 1 SML a todo aquel que cumpla los requisitos para obtener una pensión, lo que elimina de plano la concentración de los subsidios del Estado en la población de altos ingresos. Así mismo, al subsidiar una tasa de reemplazo igual o cercana al 100% para los trabajadores de bajos ingresos estaría cumpliendo automáticamente con la función de solidaridad del sistema pensional que hoy se cumple mediante el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) del RAIS.

El Pilar 2, manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones privadas –AFPs- bajo la lógica de cuentas de ahorro individual, se encargaría de mejorar las pensiones de aquellos individuos con mayor capacidad de ahorro en su etapa laboral. Así, recibirían toda cotización que supere el aporte equivalente a 1 SML, lo acumularían en la cuenta individual del trabajador, y se encargarían de otorgar el segundo componente de la pensión, esto es, el excedente sobre 1 SML mediante la modalidad de Rentas Vitalicias. Para eliminar los riesgos de reducciones en el valor de la pensión asociados con longevidad inesperada, se propone eliminar los esquemas de retiro programado del régimen obligatorio de pensiones, dejándolos exclusivamente para el régimen de pensiones voluntarias. Por otra parte, dado que al régimen de ahorro individual se le sustraen todas sus funciones de solidaridad, las cotizaciones pueden ir de manera directa y transparente a aumentar el ahorro individual, eliminando las ineficiencias y los estímulos al subregistro del ingreso base de cotización que existen en el actual funcionamiento del RAIS como consecuencia de los cuasi-impuestos implícitos en los aportes al FSP y al FGPM. Cabe anotar que el llamado “riesgo de deslizamiento”, relacionado con la posibilidad de que la pensión aumente por encima de la inflación debido a aumentos en la capacidad real de compra del salario mínimo, sería también absorbido por el RPM, con lo cual desaparecerían muchos de los problemas que se han presentado para que el régimen de capitalización individual pueda ofrecer rentas vitalicias a sus afiliados cuando llegan a la edad de retiro.

La forma en que el sistema pensional cumple actualmente las **funciones de solidaridad**, a través de cotizaciones extra para los individuos de ingresos medios y altos, genera desincentivos al ahorro y a la sinceridad en la declaración de los ingresos base de cotización. En el nuevo sistema, dado que el RPM asumiría el riesgo de deslizamiento y las funciones de solidaridad, se limpiaría el esquema de tarifas solidarias en las cotizaciones, lo que permitiría aumentar el monto ahorrado y la consiguiente tasa de reemplazo asociada con la renta vitalicia que ofrecería el régimen de capitalización individual. El financiamiento de componentes solidarios, como el pilar No Contributivo, no debe hacerse desde la etapa activa de cotizaciones por cuanto ello corresponde a cobrar un impuesto sobre el empleo formal y un desestímulo a las cotizaciones. Resulta preferible que esa financiación se haga con base en impuestos generales, dentro de los cuales, tal como se plantea en la última sección de este

documento, podrían incluirse impuestos a la renta sobre las pensiones altas.

Con el propósito de eliminar plenamente los desincentivos al ahorro y facilitar aún más el sinceramiento de los ingresos que se reportan para el cálculo de las cotizaciones, se propone cambiar el sistema de **cobro de comisiones** por administración y seguros. En el esquema actual se cobran para estos propósitos 3 puntos porcentuales de la cotización, con los cuales se cubren los gastos de administración y el costo de los seguros para el resto de la vida. La propuesta que planteamos en este documento contempla en primer lugar separar los dos conceptos, la remuneración de los seguros y la comisión por administración. Mientras las tarifas correspondientes a los seguros deben seguir haciéndose en función de las cotizaciones que hacen los afiliados, la comisión de administración debería ser función del valor de los activos administrados y de la rentabilidad obtenida sobre ellos, tal como sucede con la comisión de los recursos correspondientes a pensiones voluntarias y, de manera más general, con la mayor parte de los recursos administrados por fiduciarios. En ambos casos, la ley podría fijar tarifas máximas pero las tarifas efectivas deberían surgir de procesos competitivos a través de licitaciones periódicas, tal como sucede actualmente en países como Chile o Perú. Este esquema acercaría el cobro de comisiones y seguros a lo que es usual en los negocios financieros de manejo de portafolio, y eliminaría las distorsiones existentes en el actual esquema de comisiones y la regulación de la rentabilidad mínima.

Los **seguros previsionales** son la herramienta que tiene el sistema pensional para proteger a los trabajadores y sus familias frente a situaciones de invalidez o muerte. Estos seguros se financian en promedio con el 1,7% de los aportes, aunque este porcentaje es diferente para cada AFP y se debe cobrar dentro del 3% destinado a la comisión de administración. Las pensiones de sobrevivientes, de la cual pueden ser beneficiarios de forma vitalicia cónyuges, compañeros, hijos, padres o hermanos del trabajador, reconocen el 100% de la pensión que este disfrutaba o un porcentaje entre el 45%-75% del IBL si este era afiliado y aún no se había liquidado su pensión. El diseño actual tiene dos grandes problemas.

En primer lugar, el reconocimiento del 100% de la pensión para los sobrevivientes supone un costo fiscal altísimo para el RPM y otorga beneficios muy superiores a los que se ven en la región: a excepción de Uruguay, Cuba y Brasil, los demás países asignan una pensión de sobrevivencia considerablemente menor al 100% de la pensión original, llegando al 40% de la pensión inicial en Ecuador y Venezuela (Gráfico 10). Por estas razones, sería conveniente ajustar la proporción de la pensión que se le asigna al sobreviviente. En este sentido, se propone reducir el porcentaje de la pensión del sobreviviente, para que no sea igual al 100% de la que gozaba el pensionado sino un 75%.

El segundo problema se relaciona con el mercado de los seguros previsionales y las fallas que le han dado una estructura oligopolística. Principalmente, la existencia de un límite (3%) dentro del cual las AFPs deben pagar la prima de aseguramiento y la comisión de administración, ha desincentivado la oferta de este servicio por empresas independientes, limitando el servicio a aseguradoras del mismo grupo económico que las administradoras (Bosch et al, 2015) (Gráfico 11). Adicionalmente, factores demográficos -como el aumento de la expectativa de vida-, jurídicos -como beneficios otorgados a través de fallos- o políticos -como el de aumentos en el salario mínimo-, han afectado la siniestralidad y aumentado los riesgos que las aseguradoras deben cubrir (Gómez, 2013). En este contexto, separar las comisiones de administración de las pensiones de los pagos correspondientes a seguros constituiría un avance en materia de transparencia y permitiría un mejor funcionamiento de los mercados. Por la misma razón, la propuesta de adoptar un sistema de subasta similar al implementado en Chile o Perú, en el que se licita la cartera total de afiliados y se asignan bloques a las compañías de seguros, elimina problemas de asimetría de información y riesgo moral, y hace más competitivo el mercado (FIAP, 2017).

Gráfico 10. Beneficios por sobrevivencia como porcentaje de la pensión del fallecido.

Gráfico 11. Prima del seguro provisional por AFP

Fuente: Bosch et al, 2015.

Datos: Superfinanciera de Colombia.

Elaboración propia.

Con respecto a la **tasa de reemplazo** ofrecida por el sistema, ésta se obtendría de la suma de la prestación otorgada por el sistema de RPM a través de Colpensiones, más la renta vitalicia resultante del ahorro individual alcanzado por el individuo y otorgado por el Régimen de Capitalización Individual a través de las AFP.

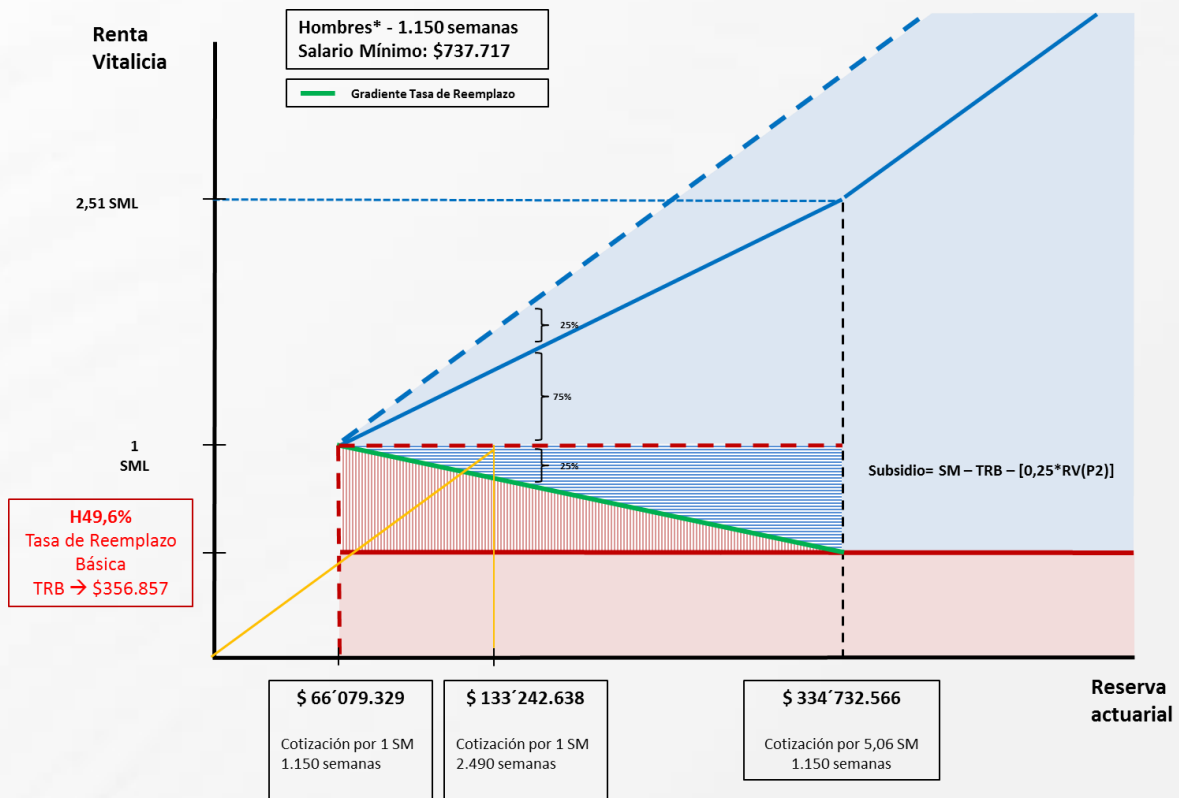
Cabe resaltar que en el caso del sistema de capitalización individual no existen subsidios. En el caso de la pensión otorgada por el RPM a través de Colpensiones, hay necesariamente un subsidio en la medida en que se mantenga – tal como lo establece la Constitución- que la pensión mínima sea igual a un salario mínimo. Esto implica que para los cotizantes a este régimen se darían tasas de reemplazo de hasta 100%, tal como sucede hoy en día. Ante esto hay dos alternativas: (i) una propuesta planteada en 2015 por el Ministerio de Trabajo consistía en que Colpensiones otorgara esa tasa de reemplazo de 100% a todos los cotizantes, con lo cual estaría dando un subsidio igual para todos los que cotizaron sobre un ingreso de esa misma magnitud por un mismo lapso. Para el caso de personas que cotizaron 1.150 semanas, el valor presente de dicho subsidio se estima en cerca de 67 millones de pesos para hombres y de 109 millones de pesos para mujeres (que se jubilan a una edad más temprana y tienen además una mayor longevidad). Ello sería diferente y menos regresivo de lo que sucede actualmente, cuando el subsidio implícito de Colpensiones es mayor para quienes han aportado más, que típicamente son las personas de mayores ingresos. (ii) Nuestra propuesta, alternativa a la anterior, consiste en que Colpensiones otorgue un subsidio decreciente en la medida en que el ahorro total de los afiliados (incluido el canalizado a través de las cuentas de capitalización individual) sea mayor. Esta propuesta tiene menos costos fiscales de largo plazo.

Específicamente, en nuestra propuesta, la pensión otorgada por Colpensiones tiene dos componentes: (i) el correspondiente a la renta vitalicia que se puede adquirir con los recursos aportados al mismo Colpensiones a lo largo de la vida por parte del afiliado, debidamente capitalizados, y (ii) un subsidio equivalente a la diferencia entre dicha renta vitalicia y un salario mínimo, del cual se deduciría un 25% de la renta vitalicia que surge de los aportes al sistema de capitalización individual. Para aquellas personas que han logrado ahorros suficientes en el sistema de capitalización individual, el subsidio calculado en la forma descrita sería nulo y la pensión total sería equivalente a la suma de las rentas vitalicias que surgen de los recursos aportados tanto a Colpensiones como al régimen de capitalización individual.

Los Gráficos 12 y 13 ayudan a ilustrar la propuesta para el caso de un hombre y una mujer, respectivamente, bajo el supuesto de que cada uno de ellos ha cotizado 1.150 semanas en la fase inicial de su vida laboral. Si se hacen los cálculos con una tasa de interés real de 4% anual, el valor capitalizado de los aportes a Colpensiones cuando se llega a la edad de pensión es de \$66 millones en el caso de hombres y de \$56 millones en el caso de mujeres (debido a la menor edad de pensión de estas últimas). En el caso de hombres, el valor del fondo actuarial requerido para una renta vitalicia de un salario mínimo es de \$133 millones y en el caso de mujeres (debido su menor edad de pensión y a su mayor longevidad) de \$165 millones. Esto significa que para personas que cotizaron sobre un salario mínimo, la tasa de reemplazo que corresponde estrictamente a los aportes capitalizados sería de $66/133=49,6\%$ en el caso de hombres y de $56/165=34\%$ en el caso de mujeres. Estos porcentajes constituyen la Tasa de Reemplazo Básica (TRB) para el ejemplo que estamos comentando. Para pagar una pensión de un salario mínimo se requiere por tanto un subsidio que representa un 50,4% de la pensión en el caso de hombres y un 66% de la pensión en el de mujeres. La propuesta planteada por el Ministerio de Trabajo en 2015 implicaría que ese subsidio se le diera a todos los trabajadores, independientemente de sus ingresos y por consiguiente de los aportes realizados al régimen de capitalización individual en adición a los realizados a Colpensiones. Bajo esa propuesta, la pensión total correspondería a la que en el gráfico se representa con las líneas punteadas de color azul. En nuestra propuesta, en cambio, la

magnitud del subsidio es el área sombreada en rojo, y se reduce gradualmente en un monto equivalente al 25% de los aportes capitalizados en el régimen de capitalización individual. Las personas que hayan acumulado un valor capitalizado de más de \$334 millones en el caso de hombres y de \$491 millones en el de mujeres no recibirían subsidio alguno de parte de Colpensiones. Para ellas, la pensión sería la correspondiente al valor capitalizado de sus aportes, tanto en Colpensiones como en el fondo de capitalización individual.

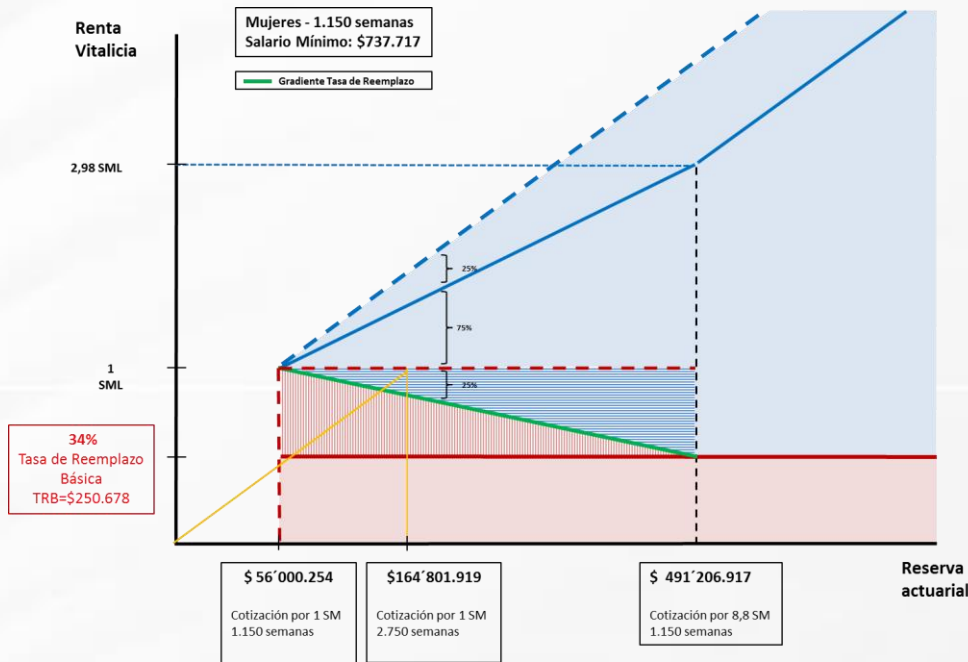
Gráfico 12. Gradiente para la tasa de reemplazo entre el Pilar Uno y el Dos (hombres).



* Supuestos: tasa de interés real 4%, crecimiento real Salario Mínimo anual 1,5%, inflación 3,5%, valor actuarial 180,6.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 13. Gradiente para la tasa de reemplazo entre el Pilar Uno y el Dos (mujeres).



* Supuestos: tasa de interés real 4%, crecimiento real Salario Mínimo anual 1,5%, inflación 3,5%, valor actuarial 223,3.

La propuesta planteada no sólo tiene la ventaja de implicar costos fiscales inferiores a los que generaba la planteada por el Ministerio de Trabajo en 2015. También evita otorgar subsidios a personas de altos ingresos, como sucedía en esa propuesta. Por otra parte, nuestra propuesta permite garantizar que quien aporta más recibe siempre una mejor pensión, algo que no sucede hoy en día. Los paneles a y c en el Gráfico 14 muestran cómo, en el esquema multipilar propuesto, la renta vitalicia que generan conjuntamente los pilares 1 y 2 sería creciente con respecto a los ingresos base de cotización para todos los aportantes. Ello contrasta con lo que sucede en el régimen actual (paneles b y d), en el cual la renta vitalicia que se obtiene tanto con el RPM como con el RAIS se mantiene en el mismo nivel de 1 salario mínimo legal vigente (SMLV) para aportantes que cotizan en el rango entre 1 y 2 SMLV. Esta característica del régimen actual desestimula cotizar sobre ingresos base de cotización (IBC) superiores a 1

SMLV y genera estímulos a subestimar ese IBC. En el sistema Multipilar que proponemos, cada peso adicional a 1 SMLV que sea ahorrado en el Pilar 2 se traduce en un incremento en la pensión que recibirá el correspondiente afiliado.

Gráfico 14. Renta Vitalicia: Modelo actual vs Sistema Multipilar

- a. Reforma multipilar, hombres. b. Sistema actual, hombres.*
- c. Reforma multipilar, mujeres. d. Sistema actual, mujeres.*

Fuente: Elaboración propia

Rentabilidad mínima: El manejo de los portafolios de inversión de los fondos de pensiones en Colombia ha sido ineficiente debido a una regulación inadecuada. En primer lugar, el establecimiento de una rentabilidad mínima para los fondos de pensiones obligatorias, con el propósito loable de mitigar los efectos adversos de rendimientos insuficientes para financiar las pensiones, ha generado una fuerte asimetría de incentivos: si se obtiene una rentabilidad menor a la mínima, la AFP debe compensar con una reserva de estabilización, mientras que, si se obtiene una rentabilidad superior, las ganancias van exclusivamente al afiliado. Por otro lado, el cálculo de la rentabilidad mínima de referencia para todo el sistema se hace a partir de un promedio entre la rentabilidad de un portafolio de referencia, construido por índices de renta variable local e internacional, y *la rentabilidad promedio de la propia industria*. El hecho de que la rentabilidad mínima dependa del rendimiento medio de la industria, en un mercado tan concentrado como el colombiano –donde solo hay 4 AFPs- genera un comportamiento de manada en donde se castiga desviarse del sistema por buscar mayores rendimientos, y se obtiene una solución inferior a la óptima. En el nuevo sistema pensional que proponemos, los incentivos deben ajustarse y fomentar la búsqueda de mayores rentabilidades por parte de las AFPs por vías diferentes al

establecimiento de fórmulas de rentabilidad mínima. Idealmente, el concepto de rentabilidad mínima debería eliminarse y reemplazarse por esquemas de remuneración de los administradores que dependan de las rentabilidades obtenidas. Nuestra propuesta para que esto sea viable es que las comisiones de administración se cobren como porcentaje de los activos y sean variables en función de dichas rentabilidades.

Efecto fiscal: El efecto fiscal de la propuesta de reforma pensional que planteamos en este documento tiene dos facetas diferentes. La primera está vinculada con la reducción de los costos de largo plazo del sistema que surgen de eliminar los subsidios a las pensiones altas que hoy paga el RPM y de mejorar las fuentes de financiamiento de las pensiones de un salario mínimo a través de mayores cotizaciones y aumentos en las edades de jubilación, propuestas éstas a las cuales nos referimos en mayor detalle más adelante. La segunda faceta tiene que ver con los impactos de más corto plazo que tiene nuestra propuesta sobre el flujo de caja de Colpensiones y, por esa vía, sobre el balance fiscal del gobierno nacional, que es quien debe responder por los desequilibrios financieros de Colpensiones.

Dada la estructura de ingresos de la población colombiana afiliada al sistema general de pensiones, donde 50% de los trabajadores cotiza por 1 SML y cerca de 85% lo hace sobre ingresos inferiores a 2 SML, al redirigir hacia Colpensiones las cotizaciones correspondientes a un salario mínimo de toda la población afiliada al sistema se genera un impacto positivo sobre la caja de Colpensiones y del Gobierno Nacional. A partir de simulaciones hechas con el modelo del DNP con ocasión de la propuesta que hizo hace tres años el ministerio de Trabajo, se estimó que el impacto neto positivo sobre los ingresos anuales del RPM sería del orden de 1% del PIB. Dado que el RPM se encuentra en déficit y es financiado anualmente por el Presupuesto General de la Nación, este impacto positivo sobre el RPM implica una reducción del déficit fiscal en la misma magnitud. Ese efecto sólo empezaría a revertirse a partir de la década de 2060 si se mantienen los parámetros actuales del sistema en términos de edades de jubilación. Para reducir este efecto de reversión y reducir la magnitud de la deuda pensional resulta indispensable aumentar dichas edades de jubilación y hacer otros ajustes en el nuevo régimen de prima media correspondiente al pilar 1, como se describe más adelante. Esos ajustes serían también

indispensables para mejorar las tasas de reemplazo esperadas del régimen de capitalización individual, las cuales se estiman actualmente en porcentajes de 35% a 50%, dependiendo de las características específicas de los cotizantes.

A partir de un ejercicio contable sencillo realizado por Fedesarrollo, donde se asume la actual estructura de cotizantes y pensionados, se puede estimar que el impacto de la implementación de un sistema Multipilar representaría un ingreso adicional para Colpensiones del orden de 0,64% del PIB (Villar, Forero, Becerra y Ortega, 2018). Para este ejercicio partimos de la estructura salarial de la población cotizante del RPM y del RAIS, para estimar el recaudo que tendrían los pilares 1 y 2 del sistema Multipilar⁶. Los resultados de este cálculo sugieren que el ingreso de Colpensiones por concepto de los aportes sobre el primer salario mínimo de todos los cotizantes del SGP, sería de 11,1 billones de pesos anuales, 5,8 billones adicionales (o 0,64% del PIB) a lo que se estima recibe Colpensiones con el modelo actual. Esta estimación debe tomarse como el límite inferior del rango del efecto fiscal ya que es un ejercicio simple que toma valores aproximados del ingreso de la población, ignora variaciones en el número de cotizantes del sistema y deja de lado los impactos positivos que se esperarían de nuestra propuesta por las mayores tasas de cotización y por la eliminación de estímulos al subregistro del ingreso base de cotización que hoy generan los múltiples impuestos implícitos en las cotizaciones que proponemos eliminar (aportes al FGPM y al FSP).

Características de la transición: La cuestión de cómo pasar de un sistema antiguo a uno nuevo sin afectar los beneficios y las reglas de juego a los actuales cotizantes es uno de los problemas más difíciles de lidiar en la fase de implementación. En este sentido, hay que tener claro, en primer lugar, que para evitar una turbulencia indeseable en el mercado de capitales, la reforma propuesta no afectaría los saldos de los ahorros

⁶ Para este ejercicio sumamos la población cotizante del RPM y del RAIS, y según el rango salarial en el que se clasifican, calculamos el ingreso del Pilar 1 (Colpensiones) como el 16% del primer salario mínimo (SM1) de toda la población y el ingreso del Pilar 2 como el 16% del ingreso neto del primer salario mínimo (Y-SM1). Usamos la población mensual cotizante del RPM y RAIS como la reporta la Superintendencia Financiera. Se toma la información de 2017, excepto para noviembre y diciembre para los que usamos los datos de 2016.

acumulados de los actuales afiliados en manos de las AFP y no plantea ningún traslado de esos saldos entre los pilares. En otras palabras, la reforma se aplicaría sobre el flujo del ahorro y no sobre el stock.

Se propone que a los pensionados actuales y los trabajadores a los que les falten menos de diez años para la edad de pensión se los mantenga en el régimen que tienen, sin cambio alguno. Para aquellos trabajadores nuevos que ingresen al mercado laboral y para los que les falten más de 20 años para la pensión sería obligatorio acogerse al sistema de cotizaciones por pilares complementarios. Finalmente, para los trabajadores activos a los que les faltan más de 10 años, pero menos de 20 años para la edad de pensión debería dárseles un plazo para escoger de manera definitiva entre mantenerse en el esquema actual de RAIS, mantenerse en el sistema de Colpensiones o entrar al esquema Multipilar planteado en este documento

Ajustes de parámetros del régimen contributivo: Como se mencionó anteriormente, la reforma pensional Multipilar tendría un impacto fiscal positivo durante varias décadas (preliminarmente se estima que ese impacto positivo perduraría durante los próximos cuarenta años), pero mantendría una deuda implícita importante, pagadera en los años subsiguientes, si al mismo tiempo no se ajustan algunos parámetros críticos del sistema para adaptarse a la evolución demográfica y el contexto social en el que está insertado. En ausencia de ajustes a los parámetros, además, las tasas de reemplazo que se generan con el sistema de capitalización individual son tan bajas que pueden generar grandes y desagradables sorpresas a los nuevos jubilados, tal como ha sucedido recientemente en Chile, con importantes repercusiones políticas y sociales. Cabe decir que esa situación no se ha presentado en Colombia por cuanto porcentajes muy altos de la población que se acerca a la edad de pensión ha procedido a trasladarse del RAIS a Colpensiones para mejorar por esa vía sus tasas de reemplazo, a costa del erario público y con efectos negativos de largo plazo sobre el déficit fiscal.

Entre los ajustes paramétricos ineludibles se destacan los siguientes:

En primer lugar, la edad de pensión debe acomodarse a la evolución demográfica de la población en Colombia y reducir o eliminar la diferencia por género que tiene actualmente el sistema, la cual termina por generar

una discriminación en contra de la cobertura pensional de las mujeres⁷. Mientras que se estima que entre 1995 y 2020 la expectativa de vida se ajustará en 6 años para las mujeres y 8 años para los hombres, en el mismo periodo la edad de pensión lo hará solamente en 2 años; esto implica que el sistema sería insostenible en el largo plazo. La necesidad de ajuste de estos parámetros se hace más evidente si se toma en cuenta la expectativa de vida al momento de la pensión, que para los hombres se eleva hasta 83.3 años y para las mujeres 86.7 años, lo que implica una etapa pasiva de 21 años para los hombres y de casi 30 años para las mujeres. Por esto, son necesarias dos acciones:

- a) Un ajuste inicial a las edades de pensión, que las incremente para ambos sexos y reduzca la brecha entre ellos, por ejemplo, acercándolas gradualmente hacia los 65 años para todos aquellos cotizantes a los que hoy les faltan más de 20 años para pensionarse. En el caso de las mujeres, se proponer compensar el aumento en la edad con un mecanismo que condone semanas de cotización en compensación a los tiempos en que típicamente salen de la fuerza laboral para cumplir un papel en el cuidado de los hijos, compensación que podría hacerse de manera general o en función del número de hijos, por ejemplo, asignando un bono de semanas cotizadas por cada hijo, tal como existe en Chile y en varios países europeos.
- b) Crear un mecanismo automático de ajuste periódico (v.gr. cada quinquenio) de la edad de pensión en función de la expectativa de vida o de otros parámetros de la evolución demográfica del país.

Dado que en nuestra propuesta se elimina la competencia entre los regímenes de prima media y de capitalización individual, deberían unificarse los requisitos mínimos para pensión, que hoy en día son diferenciados, en materia de número de semanas cotizadas (RPM-1.300, RAIS-1.150). Con el propósito de aumentar la cobertura, se propone

⁷ Actualmente, las mujeres tienen una edad de pensión 5 años menor a la de los hombres (57 vs. 62). Dado que cuentan con menos tiempo de cotización, su acceso a las condiciones requeridas para pensión se ve reducida. Además, al unirse con la mayor longevidad de las mujeres, el tiempo de prestaciones es más largo y el monto de las pensiones se ve desproporcionadamente ajustado hacia abajo.

unificar las semanas requeridas para obtener una pensión contributiva en 1.150 semanas, que es lo que hoy existe para el RAIS.

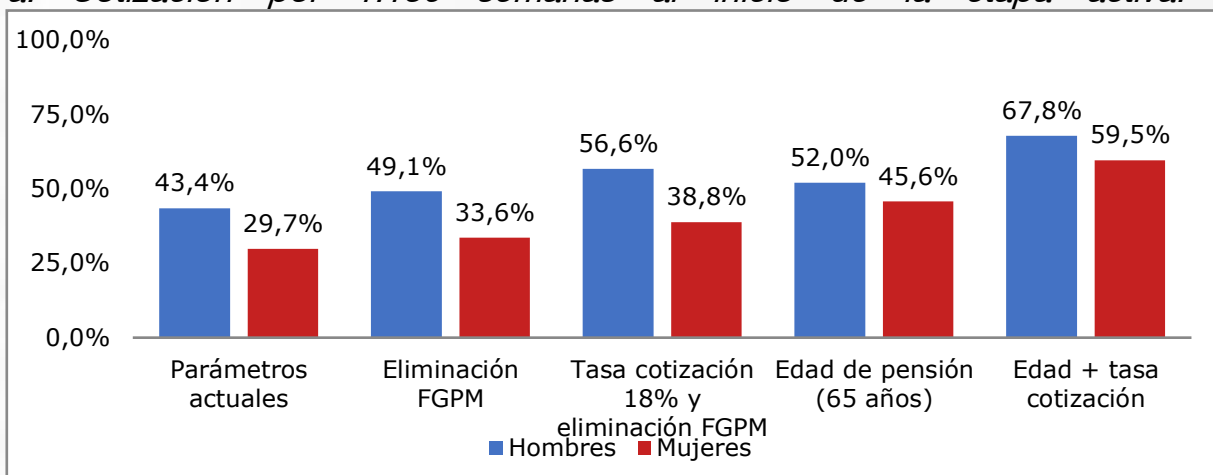
Finalmente, la tasa de cotización debería unificarse en 18%, tal como lo propuso recientemente la Comisión del Gasto y La Inversión Pública en su informe final al Gobierno Nacional (Comisión de Gasto, 2018). Ello no solo reduciría de manera importante el déficit actuarial del RPM sino que permitiría mejorar las tasas de ahorro en el régimen de capitalización individual y aumentar las correspondientes tasas de reemplazo. A estos propósitos también contribuiría la reestructuración en la destinación de las contribuciones asociada a las propuestas planteadas atrás sobre eliminación de los aportes al FGPM y al FSP.

A partir de un modelo sencillo estimamos los impactos que tendría (i) la eliminación de la cotización al FGPM, (ii) el aumento en las tasas de cotización de 16% a 18% eliminando a su vez el aporte al FSP y (iii) el aumento en las edades de pensión a 65 años, sobre la tasa de reemplazo que puede ofrecer el sistema pensional en el sistema de capitalización individual. Esos impactos son los mismos que tendrían dichos ajustes paramétricos en lo que hemos llamado la Tasa de Reemplazo Básica del RPM y, en la medida en que esta última aumente, pueden interpretarse como reducciones en el porcentaje de subsidio otorgado por el RPM. El ejercicio se hizo alternativamente para el caso de individuos que cotizan el mínimo requerido para alcanzar una pensión contributiva y para individuos que cotizan a lo largo de toda su etapa laboral activa hasta alcanzar la edad de pensión. Como se puede observar en el Gráfico 15, panel a, para trabajadores que cotizan 1.150 semanas al comienzo de su vida laboral, el incremento de la tasa de cotización en 2 pps, unido a la eliminación de los impuestos implícitos en los aportes al FGPM y en el FSP (que implica llevar esos recursos al fondo de capitalización individual) eleva la tasa de reemplazo en 13,2 pps para hombres y en 9,1 pps para mujeres. Si estas medidas se combinan con un aumento de la edad de pensión, el efecto combinado sobre la tasa de reemplazo se ubica en 24,4 pps para hombres y 29,8 pps para mujeres. Estos efectos se potencian a medida que se incrementan las semanas cotizadas. Tal como se aprecia en el Gráfico 15, panel b, en el caso de individuos que cotizan durante toda su vida laboral (empezando a los 20 años), el impacto de eliminar los aportes al FGPM y al FSP y unificar la tasa de cotización en 18% aumenta la tasa de reemplazo

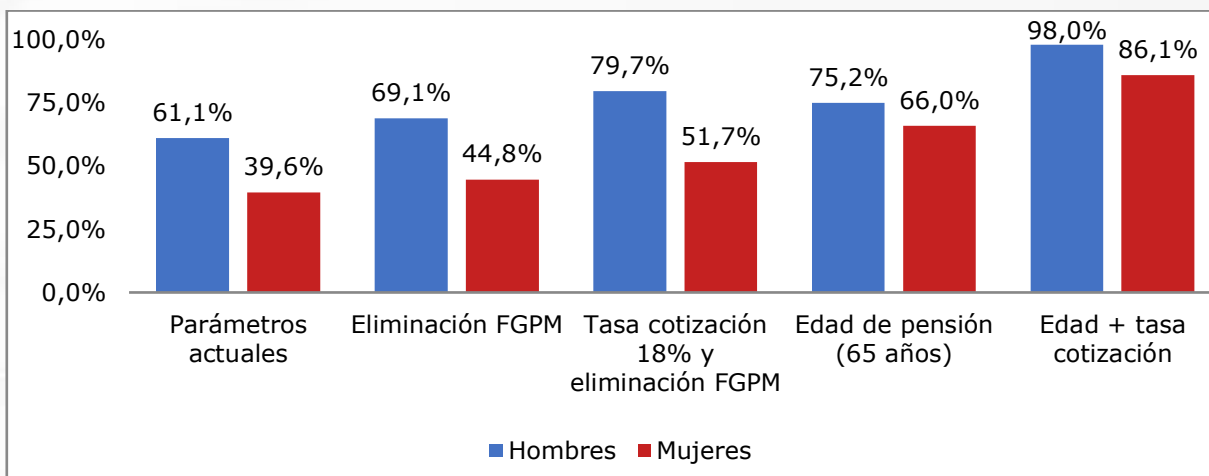
en 18,6 y 12,1 pps para hombres y mujeres respectivamente. Si ello se une con aumentar las edades de jubilación a 65 años las tasas de reemplazo aumentan en 36,9 y 46,5 pps respectivamente. En esas circunstancias, las tasas de reemplazo en el régimen de capitalización individual quedan en niveles de 98% para hombres y 86,1% para mujeres, casi duplicando las que se observan con los parámetros actuales. Por la misma razón, los subsidios implícitos en el régimen de prima media para quienes aportan y devengan un salario mínimo se reducen prácticamente a la mitad.

Gráfico 15. Cambio en la tasa de reemplazo por reformar paramétricas.

a. Cotización por 1.150 semanas al inicio de la etapa activa.



b. Cotización durante toda la etapa activa.



Fuente: Elaboración propia

Al aliviarse la situación fiscal por esta vía, el gobierno podría financiar los programas no contributivos de apoyo económico a la vejez (Colombia Mayor) con recursos del presupuesto nacional. A ese propósito también debería contribuir la propuesta de establecer impuestos a las pensiones altas en la forma en que lo propuso en 2015 la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. Resulta importante que el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Modelo DNPension, estime en detalle los impactos de corto y largo plazo de las medidas anteriores. Estimaciones preliminares dejan claro sin embargo que la reducción en el déficit es notable y que ellas contribuirían de forma sustancial a despejar los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas colombianas.

Claramente, la reforma propuesta en este documento implicaría desarrollar mecanismos de coordinación y sincronización en el funcionamiento del actual RPM manejado por Colpensiones y el régimen de capitalización individual administrado por las AFPs. En primer lugar, ambos regímenes manejarían bases de datos del total de afiliados, y la información de actualización de las cuentas individuales debería circular de forma transparente. Segundo, las entidades administradoras de los aportes

tendrían que dividir cada cotización entre los dos sistemas. Finalmente, en la etapa pasiva tanto el cálculo y otorgamiento de la pensión como la actividad mensual de giro de la prestación pensional deben llevarse a cabo de forma conjunta y sincronizada entre la entidad oficial del Pilar Uno y la privada del Pilar Dos.

Por último, resulta conveniente comparar la propuesta presentada con una alternativa que ha sido impulsada por diversos actores del sistema, que es la de marchitar por completo el RPM, para volver el sistema exclusivamente de ahorro individual⁸. La ventaja de dicho tipo de reforma es que, al igual que la propuesta en este documento, eliminaría las inequidades en los subsidios otorgados por el Estado. Se ha argumentado que, adicionalmente, permitiría volver el sistema completamente autofinanciado en la medida en que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, que cuenta con una acumulación considerable de recursos, financiara los subsidios implícitos en esa garantía. Sin embargo, esta propuesta conlleva un gran costo que en última instancia tendría que ser pagado con recursos fiscales en la medida en que Colpensiones dejaría de recibir los aportes de cotizaciones y tendría que seguir cubriendo durante las próximas décadas las pensiones a su cargo. Se estima que ello podría aumentar el déficit pensional de Colpensiones durante los próximos años en cerca de 0,3% del PIB, déficit que tendría que ser cubierto por el presupuesto nacional, algo que en las condiciones actuales de las finanzas públicas no resulta viable. En términos de solidaridad intergeneracional, esto quiere decir que la actual generación tendría que pagar el pasivo dejado por la generación anterior (en la actualidad cerca del 4% del PIB anual), además de pagar enteramente por sus propias pensiones.

Por otra parte, si bien es cierto que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) puede cubrir temporalmente los subsidios implícitos en una tasa de reemplazo de 100% para los cotizantes de un salario mínimo (subsidio equivalente al que persistiría a cargo del Estado en nuestra propuesta) esa capacidad financiera se acabaría tarde o temprano. Debe recordarse además que dicho fondo se alimenta en parte por aportes de

⁸ Ver en particular las propuestas de ANIF (Clavijo et al., 2017) y Asofondos (2017), que si bien presentan importantes diferencias entre ellas, coinciden en que a largo plazo desaparecerían todas las cotizaciones que actualmente se realizan el RPM a través de Colpensiones.

las personas más pobres y vulnerables que alguna vez cotizaron pero no van a cumplir las condiciones para beneficiarse del mismo. En otras palabras, que el FGPM, al menos en su diseño actual, tiene características fuertemente regresivas para la distribución del ingreso, por lo que no resulta recomendable mantenerlo y mucho menos, depender del mismo para una solución temporal del problema fiscal.

Cabe mencionar por otra parte que la propuesta de marchitamiento del RPM mantiene el desestímulo para las cotizaciones al RAIS de personas que tengan ingresos entre 1 y 2 salarios mínimos, que constituyen la mayor parte de la población. Para ellos, de hecho, cualquier cotización adicional a las requeridas para obtener una garantía de pensión mínima es una cotización perdida y existe un incentivo muy grande a no hacerla.

Finalmente, la propuesta de marchitamiento del RPM no resuelve los grandes inconvenientes que tiene el sistema actual para que el RAIS logre pensionar a sus afiliados con rentas vitalicias. Los llamados riesgos de deslizamiento o de cambios en el salario mínimo, con los cuales se ha argumentado la dificultad para que el sistema otorgue rentas vitalicias, se verían claramente potenciados.

IV. PROPUESTAS DE REFORMA AL PROGRAMA DE BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS -BEPS-

Si bien la reforma pensional descrita en la sección anterior corregiría múltiples problemas del actual sistema, como es el caso de la inequidad de los subsidios y el deficiente funcionamiento de los mecanismos de solidaridad, su impacto en términos de cobertura sigue siendo limitado, por cuanto continúa siendo un esquema contributivo dirigido a la población formal. El hecho que la regulación de la Seguridad Social esté construida sobre la base de un contrato formal de empleo, con una remuneración igual o superior a 1 SML implica que: a) la cotización mensual mínima es la correspondiente a una remuneración de 1 SML por tiempo completo. Aunque se reglamentó recientemente la posibilidad de cotizar por tiempo parcial, operativamente es difícil y costoso para los trabajadores que tienen ingresos totales inferiores a 1SML con un empleador, y b) la prestación mínima que puede ofrecer el Sistema Pensional corresponde a 1 SML. Para todos aquellos trabajadores que se encuentren por debajo de este umbral de ingresos, este sistema general de pensiones no ofrece mecanismos de protección económica para la vejez.

El programa de **Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)** fue pensado como un sistema de incentivos para fomentar el ahorro voluntario de largo plazo de la población colombiana de bajos ingresos. Se diseñó como una alternativa de ahorro de gran flexibilidad, tanto en la fase de acumulación como en la de desacumulación, en el que los límites legales de piso de cotización y de prestación, de 1 SML, no son aplicables. Por ende, es un programa que no está basado en la existencia de un contrato formal de empleo, y permite capturar otro tipo de ingresos sobre los cuales es posible generar ahorro. Es decir, los BEPS se pueden considerar un pilar intermedio entre el No Contributivo (Pilar Cero) y el de Reparto Simple (Pilar Uno), aunque con las características del pilar voluntario (pilar Tres).

El concepto de BEPS fue incorporado en la Constitución Política en 2005, pero solamente hasta una década después comenzó su implementación. En términos operativos, el programa se encuentra en una fase avanzada de desarrollo, con presencia potencial en 97% de los

municipios y con un equipo de trabajo y una red de recaudo consolidados, pero aún su impacto en términos absolutos y relativos es muy pequeño, y el alto crecimiento de los afiliados esconde detrás unas cifras de ahorro extremadamente pobres. Si el programa mantiene su estructura actual, enfocado estrictamente en ahorro voluntario y con cobertura focalizada a través de diversos instrumentos, es improbable que genere un impacto estructural sobre el sistema de protección económica a la vejez.

En primer lugar, los BEPS están focalizados sobre la población con salarios menores a 1 SML, lo que se verifica a través de la condición del individuo como subsidiado -o como beneficiario de un contributivo- en el sistema de Salud⁹. Sin embargo, la identificación de potenciales usuarios del programa a través de este mecanismo se ha vuelto compleja, dado que las bases de datos del sistema de Salud son dinámicas, y no se cuenta con instrumentos como bases-espejo o acceso web continuo a la información para facilitar la coordinación entre entidades. Segundo, el hecho de que el usuario tenga que ganar menos de 1 SML excluye individuos que reciben más de este monto pero de diferentes fuentes o los que no cuentan con contrato de trabajo. Tercero, se está dejando por fuera de los beneficios del programa todos aquellos trabajadores que, con un salario mayor a 1 SML, aportan al sistema pero no alcanzan los requisitos para una pensión contributiva, por lo que reciben una devolución de saldos o indemnización sustitutiva y no la pueden convertir en una renta vitalicia BEPS dado que se salen del criterio de focalización. En resumen, aunque el programa fue diseñado para darle herramientas de ahorro a la población informal, la regulación y los aspectos operativos de focalización han limitado de manera esencial el acceso a sus beneficios por parte de la población más vulnerable.

Segundo, el hecho que el programa se base en la **voluntariedad** del ahorro limita fuertemente su capacidad de expansión e impacto, dado que

⁹ Hasta antes del Decreto de 2017, la focalización se hacía a través del SISBEN, específicamente para los niveles I, II y III.

termina dependiendo enteramente de la capacidad y la disposición al ahorro de la población vulnerable, que se caracteriza precisamente por una alta propensión marginal a consumir y una baja capacidad de generar ingreso excedente. Aunque la población que cumple los requisitos de focalización alcanza los 14 millones de personas, y el objetivo inicial del programa según el CONPES 156 de 2012 era de 7 millones, las metas de afiliación para 2017 alcanzan 910.000 personas. Incluso si se alcanza esta meta de afiliación tras los ingentes esfuerzos de Colpensiones (a diciembre 2017 había 920.000 afiliados), el número de usuarios que efectivamente ha ahorrado es considerablemente inferior, de alrededor de 200.000. Por otra parte, el ahorro voluntario de estos ahorradores, en términos de financiar una renta vitalicia futura, es insignificante. En términos de flujo, dos terceras partes de los ahorradores hacen menos de 5 aportes a su cuenta al año, y 97% ahorran menos de \$100.000 anuales. Esta baja capacidad de ahorro se refleja en el stock de las cuentas BEPS, donde 94% de los ahorradores cuentan con un saldo menor a \$1 millón en sus cuentas, y 65% han ahorrado menos de \$100 mil a la fecha (Villar, Becerra, Forero & Ortega, 2018). Esto teniendo en cuenta que, para recibir un BEP equivalente a la línea de indigencia, habría que ahorrar entre \$16 y \$20 millones de pesos, dependiendo de la edad en la que se tome la renta vitalicia y del sexo (el ahorro necesario es mayor para las mujeres si se toma como referencia la edad establecida para pensión).

Ni los mejores incentivos del programa, como los sorteos y los seguros de vida por ahorro, podrían contrarrestar la baja capacidad de ahorro de la población objetivo. Ante estas condiciones, no es plausible que un ahorro voluntario de este tipo tenga efectos de consideración sobre el bienestar de la población adulta mayor, con un impacto significativo sobre la tasa de remplazo agregada. La completa voluntariedad del programa afecta además la opción de tomar una renta vitalicia, que puede ser cambiada por recibir el ahorro en un solo pago, alternativa que de hecho ha sido la más común (de 7.500 usuarios que han alcanzado la edad

de pensión, 3.500 han elegido la renta vitalicia, contra 4.000 que pidieron la retribución de sus ahorros en un único pago)¹⁰.

Sin embargo, el programa de BEPS cuenta con el potencial para generar soluciones importantes a los problemas del sistema pensional colombiano. Gracias a su naturaleza flexible, tanto en términos del monto del aporte como del tamaño de la prestación, se puede convertir en la llave que permita al sistema de Protección Social en Colombia adaptarse a una realidad laboral muy diferente a la relación clásica de un contrato escrito de trabajo formal (llamado en inglés SER – *Standard Employment Relationship*). En este sentido, la propuesta de usar el programa BEPS para cubrir la población informal no sería una excepción a la normatividad actual, sino por el contrario estaría llenando un vacío existente en el rol del Estado de ofrecer herramientas de protección social a un gran sector de la población con contratos informales, cuenta propia o ingresos inferiores a 1 SML.

Para esto, consideramos pertinente en primera instancia repensar la forma en que se estiman los subsidios y en la que se usan los saldos de las cuentas BEPS, para posteriormente rediseñar su rol en el sistema y su integración con los demás pilares.

Forma del subsidio sobre los beneficios periódicos

En la actualidad, el subsidio del programa BEPS se limita a una tarifa plana de 20% sobre los aportes voluntarios del afiliado. Esto implica que no se están reconociendo para el cálculo del subsidio los rendimientos financieros de los aportes, los cuales pueden llegar a ser sustanciales en el largo plazo. Es esencial reconocer en los subsidios al ahorro voluntario el componente de rendimientos financieros, para volver transparente el mecanismo hacia los usuarios. Bajo la actual figura de cálculos sólo sobre

¹⁰ Chetty et al. (2014) muestra cómo la población con baja educación financiera, como en la que actualmente está focalizado el programa BEPS, tiende a ser ahorradora pasiva y responde poco a incentivos.

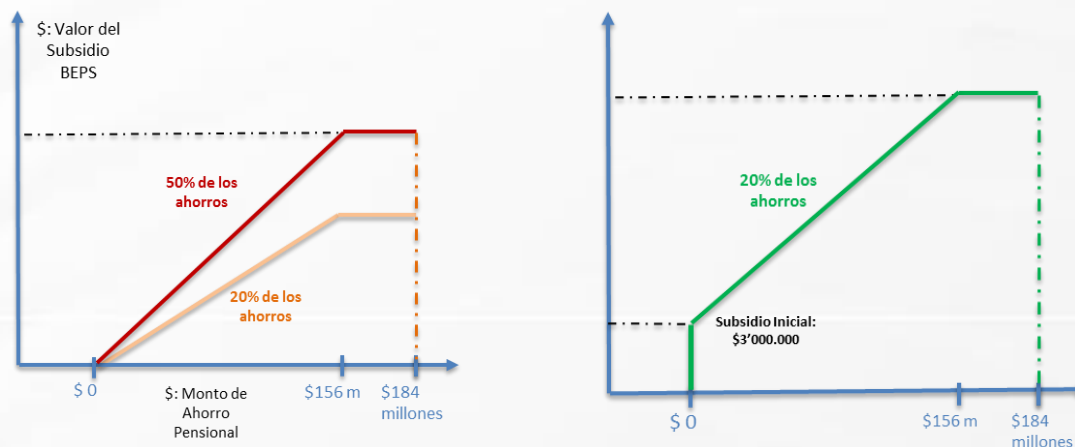
el aporte, el subsidio estatal a un ahorro de largo plazo (20 años) se reduce del 20% nominal al 5%-6% efectivo, lo que no constituye un incentivo eficaz al ahorro de largo plazo. De hecho, ese subsidio para las personas de ingresos bajos resulta en la práctica considerablemente más bajo que el que reciben a través de beneficios tributarios las personas de ingresos altos que ahorran en el régimen de ahorro pensional voluntario (que con ciertos límites pueden deducir de sus ingresos sus aportes a ese régimen, generando sobre ellos una reducción de impuestos de hasta 33% de los recursos ahorrados).

Por otra parte, el mismo subsidio de 20% se otorga sobre los traslados que reciba de parte de los dos regímenes pensionales por concepto de devoluciones de saldos del RAIS o de indemnizaciones sustitutivas del RPM. De esta forma, el subsidio recibido sobre los traslados por devolución de saldos desde el RAIS termina siendo mucho mayor al que se otorga al ahorro voluntario –dado que se hace no sólo sobre los aportes, sino sobre los aportes + rendimientos financieros-, lo que refleja un esquema donde el fomento al esfuerzo voluntario de ahorro de largo plazo de manera directa en cuentas BEPS es claramente insuficiente.

En estas circunstancias, proponemos repensar la forma del subsidio del programa BEPS, para lo cual planteamos subir el monto del subsidio, desde un 20% de los ahorros acumulados a 50% de los ahorros (panel a) y complementar este incentivo con un aporte del Estado a la cuenta como cuota inicial de ahorro, similar al esquema de incentivos adoptado en Nueva Zelanda; en este caso se propone un subsidio fijo inicial de \$3'000.000, como mecanismo de atracción de los trabajadores para abrir una cuenta en el programa BEPS (panel b) condicionado por supuesto a que solo será pagadero en el momento de conversión a renta vitalicia, después de los 65 años de edad y bajo el supuesto de que la persona no cumple con las condiciones requeridas para acceder a una pensión de salario mínimo o más.

Gráfico 16. Propuesta de subsidio para el régimen de BEPS

- a) Porcentaje fijo de subsidio – 20% vs. 50% b) Combinación subsidio fijo inicial + subsidio variable



Fuente: Villar, Becerra & Forero (2017).

Saldo final BEPS

Los aportes a BEPS deben ser exclusivamente para la protección económica en la vejez y por tanto debe estar totalmente prohibido su retiro parcial, incluso para vivienda o educación, como sucede hoy. El saldo final de cada cuenta en BEPS debe utilizarse exclusivamente para la generación de un pago periódico o renta vitalicia, sin tener la opción de retirarlo en un solo pago. Por la misma razón, deben prohibirse en los sistemas de pensiones contributivas las devoluciones de saldos y las indemnizaciones sustitutivas pagadas en forma distinta a su conversión en BEPS para ser transformados en rentas vitalicias periódicas, ya sea mensuales o bimensuales.

Desde la experiencia del programa BEPS, se ha comprobado que el mayor temor de los afiliados es que la renta vitalicia no sea sustituible ni heredable por el cónyuge o la familia. Esto se puede solucionar en el momento en el que se otorga la renta vitalicia al ofrecer la opción al usuario de recibir una prestación más alta sin estos derechos o de adquirir el derecho de heredar

la prestación por parte del cónyuge mediante una reducción de la prestación mensual¹¹. En estricta lógica, el derecho de heredar debería restringirse al ahorro propio acumulado por el afiliado al sistema de BEPS pero no debería incorporar ningún subsidio estatal.

En términos de un sistema Multipilar de protección económica a la vejez, será fundamental incluir al programa BEPS en el paquete de seguridad social de la población, y eliminar los mecanismos de focalización para facilitar el ahorro a toda la población que no tiene los medios para hacerlo en el sistema contributivo. Los trabajadores en general no saben si alcanzarán el ahorro necesario para una pensión sino hasta el final de su vida laboral, por lo que el Estado debe facilitar mecanismos de ahorro de largo plazo que funcionen de forma continua para la totalidad de la población, y hacer el análisis de si los aportes deben tratarse como aportes pensionales o como aportes para BEPS de manera ex-post.

Así como funciona el sistema de Salud, donde hay una única afiliación y el individuo puede fluctuar entre el régimen subsidiado y el contributivo, debería articularse la afiliación al sistema de protección económica para la vejez. Un trabajador debería poder aportar ya sea a BEPS o al esquema complementario de RPM y RAIS, dependiendo de los ingresos que percibió en cada periodo. Dado que en nuestra propuesta Colpensiones administra tanto el programa BEPS como el pilar Uno de Prima Media, está en la capacidad de garantizar ex-post que las cotizaciones se integren, y mover aportes de BEPS para completar huecos en la densidad de cotización, tal como está haciendo en la actualidad, o trasladar recursos aportados como cotizaciones pensionales al sistema de BEPS cuando dichas cotizaciones no sean suficientes para el acceso a una pensión.

Asimismo, es necesario cambiar el carácter voluntario del programa y volverlo obligatorio, al menos para tres tipos de relación contractual. En primer lugar, los BEPS facilitarían las cotizaciones para aquellos contratos o actividades con una temporalidad menor a 1 mes, en donde existe una relación laboral entre el empleador y el trabajador, pero se prestan servicios

¹¹ Según cálculos de Colpensiones, para un hombre de 62 años con una esposa de 57 años de edad, una renta vitalicia de \$100.000 sin las características de ser sustituible o heredable, se reduce aproximadamente a \$61.000 al adquirir estos derechos.

por días y/o semanas, por lo que no alcanza a cubrirse el piso mínimo de cotización, de 1 SML¹². Segundo, los BEPS pueden remplazar al sistema contributivo al capturar aquellas remuneraciones diferentes a un salario, en donde no existe una relación laboral explícita, y que incluyen la entrega de productos, los contratos a destajo o la venta de un bien o servicio, que en la actualidad no son cubiertas por ninguna regulación laboral vigente. Tercero, aquellos empresarios informales o cuenta propia, que no dependen económicamente de un superior pero generan ingresos a partir de su actividad económica, deben estar obligados a ahorrar parte de sus ingresos para garantizar un flujo futuro de recursos como parte de sus obligaciones tributarias simplificadas, tal como sucede actualmente con el monotributo¹³. De esta forma los BEPS generarían herramientas de cobertura del sistema de protección social para el espectro de formas de trabajo que se encuentran lejos del alcance del sistema contributivo tradicional.

La idea esencial de la reforma sería generar un sistema de protección social de dos niveles, con un piso mínimo para los informales, y un nivel más elevado de servicio para los formales, que logran acceder al régimen contributivo. Así, los trabajadores por encima del umbral -se defina éste como 1 SML o como un contrato formal de empleo- tienen acceso al régimen contributivo de Pensiones, al sistema contributivo de Salud, y al seguro de las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL). De forma equivalente, los trabajadores por debajo del umbral contarían con el programa BEPS, el sistema subsidiado de Salud, y la protección ofrecida por el micro-seguro del programa BEPS, modificado para tal efecto para cubrir riesgos laborales por día o periodo trabajado.

Para que esta medida tenga efectos sobre el mercado laboral, es necesario que la normatividad legal acepte como válido el paquete mínimo de

¹² Aunque el Decreto 2616 de 2013 permitió legalmente la cotización a seguridad social por periodos inferiores a un mes para trabajadores formales, en la práctica ha tenido un impacto casi nulo sobre los niveles de cotización debido a restricciones operativas, además de restringir su alcance a contratos formales y no a otras formas de remuneración.

¹³ Un acercamiento al caso de los empresarios informales se hizo en la reciente reforma tributaria (Ley 1819 de 2016), en donde se estableció que parte del impuesto único que tienen que pagar (5%) se debe ahorrar en la cuenta individual de BEPS.

protección social, y éste le otorgue legalidad a las relaciones laborales fuera del clásico contrato laboral formal. Los BEPS se convertirían entonces en la herramienta que ofrecería el Estado para que los empleadores puedan mitigar el riesgo inherente a una relación contractual que implique inestabilidad o remuneraciones menores a 1 SML, por ejemplo por pagos asociados a trabajos por producto entregado o por contratos laborales que no contemplen la intensidad de un “tiempo completo”. Si los BEPS se consideran parte del entramado del sistema de protección social ofrecido por el Estado, les es posible a los empleadores y contratantes contabilizar los BEPS como su aporte a la seguridad social del trabajador, contabilizar el salario como un costo de producción, y deducirlo para el cálculo del pago de los demás impuestos. Así, sería posible cubrir los servicios de seguridad social mínimos para casos de contratos por fuera de los requisitos tradicionales de una relación laboral formal, lo cual resulta de particular relevancia para el caso del trabajo rural¹⁴.

En esquemas como el planteado resulta indispensable definir tarifas mínimas de cotización para BEPS por parte de los contratantes y los contratados. Una primera aproximación a este tema es la consignada en el esquema de monotributo aprobada en la Ley de reforma tributaria de 2016, que corresponde a entre 0,1% y 0,2% de los ingresos brutos de los microempresarios que se acogen a ese régimen, según el rango sobre el que se cotice, porcentajes que resultan sin embargo excesivamente bajos para generar un efecto significativo sobre el ahorro. Otro punto de referencia es el de la contribución actual de independientes al SGP, mediante la cual debe aportarse el 16% sobre el 40% de los ingresos brutos del contrato. La diferencia de los aportes a BEPS vis-a-vis los aportes al SGP sería que los primeros no dan lugar a contabilización de semanas para efectos del derecho a pensión.

¹⁴ El Proyecto de Ley 123/2017C, impulsado por la Federación Nacional de Cafeteros y aprobado en segundo debate en diciembre de 2017, tiene como propósito establecer un piso de protección social mínimo para los trabajadores rurales cuyo ingreso neto sea inferior a 1 SMMLV. Este paquete de protección social estaría compuesto por un ahorro para la vejez, un micro seguro, ambos a través del programa BEPS, y la afiliación al régimen subsidiado de salud, y podría ser liquidado por los empleadores rurales, reconociéndolo como su deber patronal y como un costo legítimo dentro de su actividad productiva.

V. EL PILAR NO CONTRIBUTIVO: COLOMBIA MAYOR Y SU INTEGRACIÓN CON BEPS

Un buen sistema de protección económica para la vejez debe cumplir dos objetivos: el primero es el de aseguramiento, en el que actúa como sustitución del ingreso de los trabajadores en su etapa pasiva, por lo que mejores salarios implicarían mejores pensiones; el segundo es el asistencial, en el que se alivia la pobreza de la población mayor más vulnerable, y donde por definición los que reciben el subsidio son los individuos que menos impuestos han pagado a la sociedad. Estos son los pilares Contributivo (Uno y Dos) y No Contributivo (pilar Cero) del sistema, respectivamente. En Colombia, estos dos componentes existen, pero han actuado de manera independiente y sustituta, sin ningún mecanismo de interacción y complementariedad entre ellos.

El componente No Contributivo lo representa actualmente el programa Colombia Mayor, que otorga un subsidio bimensual a la población vulnerable focalizada por SISBEN (niveles I y II), con la condición de que no tenga ningún ahorro pensional en los regímenes contributivos. Aunque comenzó en 2003 con el programa PPSAM, y para 2011 contaba con poco más de 700.000 afiliados, a partir de 2012 se reformó el programa, se le denominó con su nombre actual, y se impulsó su cobertura, llevándola a duplicarse en 2 años, de tal forma que a septiembre de 2017 contaba con 1´501.000 beneficiarios. Sin embargo, dado que la asignación presupuestal del programa no fue ajustada proporcionalmente, en la medida en que sus recursos dependen totalmente de los ingresos del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), el monto recibido por usuario del programa se redujo ostensiblemente, desde \$124.000 mensuales en 2010, a cerca de \$57.000 en la actualidad (Tabla 1).

Un subsidio No Contributivo como el programa Colombia Mayor puede llegar a ser un módulo instrumental de un sistema Multipilar, pero para lograrlo tiene que contar con mecanismos explícitos de interacción con los demás componentes. Si no existen estos mecanismos de integración y complementariedad, se pueden generar desincentivos al ahorro, estímulos a la informalidad, y dificultades para el suavizamiento del

consumo. Por esto, en términos de la reforma general del sistema de protección económica para la vejez, es necesario repensar el rol y el diseño de Colombia Mayor desde la perspectiva Multipilar. En lo que sigue se abordan los dos principales aspectos del Pilar Cero, el monto y la cobertura, así como su interacción con el sistema de BEPS.

Tabla 1. Presupuesto y beneficiarios programa Colombia Mayor (2008-2016)

Año	Recursos FSP (Millones de pesos, corrientes)	Beneficiarios	Valor del subsidio promedio de la mesada	Valor del subsidio promedio anual
2008	\$ 256.016	280.000	\$ 76.195	\$ 914.341
2009	\$ 557.129	480.147	\$ 96.694	\$ 1.160.331
2010	\$ 721.686	484.183	\$ 124.210	\$ 1.490.523
2011	\$ 765.396	600.000	\$ 106.305	\$ 1.275.660
2012	\$ 706.879	718.376	\$ 82.000	\$ 983.996
2013	\$ 762.637	1.259.333	\$ 50.466	\$ 605.588
2014	\$ 1.045.835	1.468.952	\$ 59.330	\$ 711.960
2015	\$ 1.088.168	1.472.000	\$ 61.603	\$ 739.245
2016	\$ 1.146.076	1.472.997	\$ 64.838	\$ 778.057
2017*	\$1.140.332	1.501.059	\$57.208	\$687.696

Fuente: Misión Colombia Envejece- Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha.

*Fuente: Fondo de Solidaridad Pensional a septiembre de 2017. Recursos FSP equivale a la apropiación presupuestal de CM para el 2017.

Monto

A la hora de determinar la magnitud del subsidio No Contributivo, hay que buscar un balance entre el impacto sobre pobreza y desigualdad, y los costos tanto macro como microeconómicos que se generan a partir de este gasto público. Así, subsidios de un monto considerable, como el *Benefício de Prestação Continuada* de Brasil, correspondiente a 1 salario mínimo, generan un impacto significativo sobre los niveles de pobreza y la reducción de la desigualdad en esta población etaria. Sin embargo, el hecho de que no estén financiados ni total ni parcialmente por las contribuciones de los beneficiarios afecta de manera grave la sostenibilidad fiscal y macroeconómica del país. Además, a nivel micro, un subsidio considerable desincentiva la participación laboral y el ahorro previsional, ante la perspectiva de que en cualquier caso se cuenta con ese colchón financiero futuro. A nivel internacional, la generosidad de los beneficios otorgados por los Programas No Contributivos en América Latina muestra una gran varianza. Por un lado, tenemos los países cuyo pilar asistencial se enfoca en atenuar parcialmente la pobreza extrema, y que por ende ofrecen un subsidio muy bajo, entre el 5% y el 7% del ingreso per cápita, en cuyo grupo podemos encontrar a México, Panamá y Perú. Por el otro se encuentran aquellas sociedades que han decidido hacer un esfuerzo fiscal considerable con el fin de ofrecer un ingreso asistencial a los adultos mayores que es cercano a la línea de pobreza, con beneficios que se encuentran alrededor del 30% del ingreso per cápita; éste es el caso de Argentina, Paraguay y Trinidad y Tobago. En el extremo está el caso de Brasil, que ofrece pensiones no contributivas equivalentes a un salario mínimo legal, lo que ha generado un enorme problema fiscal (Cavallo y Serebrisky, 2016). Para Colombia, el actual monto del programa Colombia Mayor, de aproximadamente la mitad de la Línea de Indigencia o 5,6% del ingreso per cápita, se puede considerar como

claramente insuficiente para suplir las necesidades básicas, por lo que puede ser pertinente subirlo al nivel de la Línea de Indigencia.

Cobertura

Entre los países de América Latina, las reformas al pilar No Contributivo se pueden clasificar en dos enfoques diferentes: programas focalizados y programas de carácter universal.

- En los programas focalizados, entre los cuales se incluye el caso de Colombia, la focalización del subsidio puede ser una buena alternativa en términos del costo-beneficio, dado que se alivia la pobreza de la población más vulnerable sin entrar en grandes costos fiscales; sin embargo, para que esto sea cierto es necesario que el mecanismo de focalización sea pertinente a la situación de los adultos mayores, y que la población no focalizada cuente efectivamente con mecanismos de protección económica para la vejez. Estas dos condiciones no se cumplen en Colombia. Por un lado, si bien el SISBEN es un mecanismo relativamente desarrollado, sus criterios toman como base el ingreso y las condiciones del hogar, sin tener en cuenta si la persona mayor cuenta o no con un ahorro previsional para protegerse en la vejez. Más allá de esto, la gran mayoría de la población que no recibe Colombia Mayor carece de mecanismos de protección económica, lo que contradice la idoneidad de ofrecer este servicio de manera focalizada¹⁵.

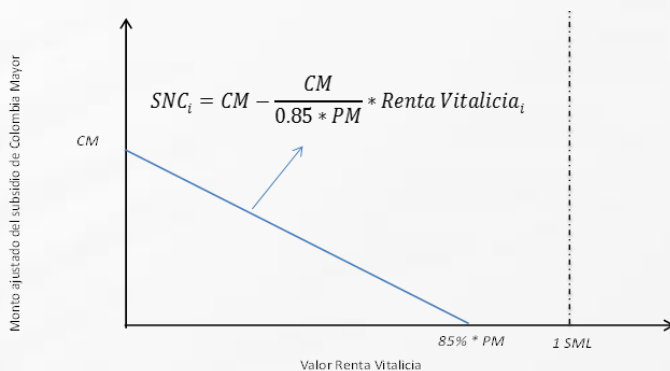
¹⁵ Esta población no focalizada se puede dividir en dos grupos: a) los que ahorraron en el régimen pensional pero no alcanzan a recibir una pensión, por lo que sus ahorros son devueltos en un solo pago por el RPM o por el RAIS, y que representan cerca del 40% de la población adulta mayor; b) los adultos mayores que no hicieron ningún ahorro previsional durante su vida laboral, pero tampoco cumplen los criterios de focalización del SISBEN, que incluyen la población flotante y desplazada, y que son un 10% del total.

- Los beneficios No Contributivos de carácter universal, como los existentes en Argentina, Bolivia, Brasil y recientemente Chile, generan un impacto muy significativo sobre el bienestar de esta población etaria. El reto es que no distorsionen las decisiones laborales de los individuos y no generen incentivos perversos en contra del ahorro, para lo cual es importante que su diseño contemple un mecanismo de interacción explícito con el régimen Contributivo o, en el caso colombiano, con el programa BEPS.
- Nuestra propuesta es que el subsidio de Colombia Mayor se ofrezca a los adultos mayores que superen 65 años, edad que debe ajustarse al alza de manera gradual con base en criterios demográficos, de forma consistente con lo que se haga en materia de edades de pensión. En cualquier caso, la edad mínima para el acceso a Colombia Mayor debe ser superior a la edad mínima de pensión. Aparte de la edad, los criterios de focalización deben ser solo dos: que la persona no tenga acceso a una pensión contributiva y que carezca de activos superiores a 100 salarios mínimos mensuales (los cuales le podrían generar una renta equivalente a una pensión mínima). Para el caso de los beneficiarios de BEPS, se plantea a continuación una propuesta de integración entre los dos mecanismos.
- Se propone que el subsidio de Colombia Mayor sea pleno para aquellos individuos que no cuentan con ahorro alguno para la vejez a través de BEPS ni a través del sistema pensional (que en caso de no alcanzar para convertirse en una pensión debe convertirse en BEPS, de acuerdo con lo planteado anteriormente). El monto correspondiente sería ajustado a la baja a través de un gradiente de transición para los que cuentan con ahorros en el sistema BEPS, ya sea por aportes directos a este sistema o por trasladados desde el RAIS y el RPM asociados a devolución de saldos o indemnizaciones sustitutivas, respectivamente.

Mecanismos de integración de Colombia Mayor con el sistema de BEPS

- El gradiente de transición ata el monto del subsidio No Contributivo a la magnitud de la renta vitalicia que obtiene el afiliado a partir de sus ahorros en BEPS. De esta forma, el ajuste pasa de ser nulo si no hay ningún ahorro, a ser la totalidad del subsidio para las personas cuya renta vitalicia alcanza el 85% de 1 SML¹⁶ (Gráfico 17).

Gráfico 17. Forma del Gradiente de Transición de Colombia Mayor*.



* SNC: Subsidio no contributivo. CM: Valor Colombia Mayor. PM: Pensión Mínima.
Fuente: Elaboración Propia.

- De esta forma, se conformaría el Beneficio Económico Total (BET) como la suma del subsidio No Contributivo, ajustado por el gradiente, más la renta vitalicia que se le otorgue al afiliado a partir de sus ahorros previsionales. Este diseño garantiza que a medida que se incremente el ahorro se obtenga un mayor beneficio total, lo

¹⁶ Se tomó el límite del 85% de 1 SML dado que la normatividad con la que se diseñaron los BEPS establece éste como el límite para obtener un subsidio estatal. También, la idea es que desde este punto se generen incentivos para que el individuo busque completar lo que hace falta para una pensión mínima contributiva, que genera subsidios mucho mayores a los del programa BEPS.

cual estimula el ahorro, pero al mismo tiempo se vaya reduciendo el componente del beneficio No Contributivo, lo cual reduce el costo fiscal. En un trabajo realizado en 2017 (ver Villar, Becerra & Forero (2017) mostramos que este esquema de integración en el pilar No Contributivo tiene un impacto redistributivo considerable.

Tamaño del subsidio no contributivo y su financiación

Como ya se mencionó, un factor fundamental para saber el costo fiscal del pilar No Contributivo y su efecto en términos de equidad y reducción de la pobreza es el monto del beneficio. Actualmente, el subsidio promedio mensual de Colombia Mayor claramente es insuficiente, por lo que sería deseable un incremento del monto. Ahora bien, Villar, Forero y Becerra (2017), sugieren que un aumento del monto del subsidio a niveles equivalentes a una línea de indigencia (cerca de 50% mayor al subsidio promedio actual) y una expansión a quienes no cuentan con pensión contributiva podría tener un costo fiscal del orden de 0,2% del PIB de manera inmediata y de cerca de 0,5% del PIB hacia 2050. Este esfuerzo sería financiable con los recursos que se ahorran con la reforma del sistema pensional contributivo planteado anteriormente.

Un último aspecto a discutir es la fuente de financiamiento del pilar No Contributivo. En la actualidad, el Fondo de Solidaridad Pensional que financia el programa Colombia Mayor recibe los aportes solidarios de los cotizantes con ingresos superiores a 4 SML, con una sobretasa de 1% o 2%, dependiendo del nivel de ingreso. Como se ha mencionado, esta contribución constituye un impuesto que incentiva la subdeclaración de los ingresos por el trabajador. En el sistema que proponemos el financiamiento del pilar No Contributivo dejaría de ser con impuestos a las cotizaciones y se haría con base en impuestos generales, dentro de los cuales podrían incluirse impuestos a la renta sobre las pensiones altas.

VI. CONCLUSIÓN: UN SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA VEJEZ INTEGRADO

El sistema de protección económica a la vejez resultante de la reforma propuesta cumpliría a cabalidad con la totalidad de los principios que debe satisfacer. En primer lugar, en términos de **cobertura** el nuevo sistema acabaría la fragmentación del actual, ofreciendo una cobertura gradual a la totalidad de la población, desde el subsidio No Contributivo de los adultos mayores más vulnerables, hasta la pensión Contributiva que sumaría los componentes del RPM y del RAIS para los individuos con altos ingresos y alta densidad de cotización, y pasando por el esquema aditivo de Colombia Mayor y BEPS, y la complementariedad entre BEPS y el régimen contributivo para los trabajadores que migren continuamente entre los sectores formal e informal. Éste último punto es sumamente importante, dado que la universalización del acceso a BEPS, y la posibilidad de ofrecer un paquete mínimo de protección social a través de este programa, facilitarían el acceso de la población informal a estos servicios, a los cuales tienen actualmente cerrado el acceso. Con respecto a la **Equidad**, los subsidios otorgados por el Estado a través del RPM a personas de altos ingresos se acabarían, eliminando su efecto regresivo sobre la sociedad. Asimismo, se eliminaría el segundo componente de inequidad del sistema, por el que individuos con aportes similares reciben beneficios distintos del RPM y del RAIS, dado que los cálculos de tasa de remplazo y monto prestacional serían los mismos para toda la población, y serían en todo caso la suma de los componentes del RPM y del RAIS. En términos de **Solidaridad**, se cambiaría el ineficiente esquema que funciona hoy en día, en el que se financia este componente a través de impuestos a las cotizaciones por un sistema más integral, en el que el Estado cumple las funciones de solidaridad a través del RPM y del pilar No Contributivo. Finalmente, en términos de **Sostenibilidad**, a pesar de que el pilar básico del RPM implica que se mantiene un pasivo actuarial de largo plazo, la reforma planteada tiene un impacto muy significativo sobre el flujo anual de los aportes al sistema, reduciendo el déficit fiscal en más de medio punto porcentual del PIB durante los próximos años. En conjunto con las reformas paramétricas que se proponen, además, la magnitud de la deuda actuarial del sistema pensional se reduciría de manera notable con respecto a la situación actual.

Por último, un comentario sobre la financiación de la reforma. Aunque, como se vio en la tercera sección del documento, la reforma Multipilar generaría un impacto positivo sobre las cuentas fiscales, también es cierto que requeriría un mayor esfuerzo fiscal para la extensión del alcance de los programas Colombia Mayor y BEPS. Por esto, un elemento adicional de la reforma a ser considerado es el impuesto a las pensiones altas, el cual ha sido ampliamente debatido en las recientes reformas tributarias. Ese impuesto a las pensiones altas, con una tarifa creciente a partir del monto de la prestación pensional, podría destinarse plenamente al financiamiento de los componentes no contributivos del sistema de protección económica de la vejez en Colombia.

Bibliografía

- Asofondos (2017). Diagnóstico Pensional de Colombia, presentación en Comisión del Gasto Público e Inversión.
- Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M.L. & Villa, J.M. (2015) Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cavallo, E. & Serebinsky, T. (2016) Ahorrar para Desarrollarse. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Clavijo, S., Vera. A., Vera., N., Cuellar E., Ríos, A. (2017), *Elementos para una reforma estructural pensional (REP)*, ANIF, Bogotá, noviembre.
- Chetty, R., Hendre, N., Kline, P & Saez, E. (2014) Where is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States. *The Quarterly Journal of Economics* (2014) 129 (4): 1553-1623.
- Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2015). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Comisionados firmantes: Ricardo Bonilla, Rosario Córdoba, Alfredo Lewin, Oscar Darío Morales, Soraya Montoya, Guillermo Perry, Julio Roberto Piza, Miguel Urrutia y Leonardo Villar, Bogotá D.C.: Fedesarrollo.

- Comisión de Gasto (2018), Informe de la Comisión de Gasto e Inversión Pública, Comisionados firmantes: Raquel Bernal, Jorge Iván González, Juan Carlos Henao, Roberto Junguito, Marcela Meléndez, Armando Montenegro, Juan Carlos Ramírez, José Darío Uribe y Leonardo Villar, Bogotá D.C.: Fedesarrollo.
- Fedesarrollo & Fundación Saldarriaga Concha (2015) Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones. Bogotá, D.C.: Editorial Fundación Saldarriaga Concha.
- FIAP (2017) El seguro de invalidez y sobrevivencia: análisis de las experiencias de Chile y Perú. Notas de Pensiones No. 19.
- Gómez Andrade, I. (2013) Análisis de un esquema de subasta para el seguro previsional colombiano. FASECOLDA.
- López, H & Lasso, F. (2008) Salario mínimo, salario medio y empleo asalariado en Colombia. Banco de la República, Borradores de Economía No. 484.
- Lustig, N. & M. Melendez. (2015) The Impact of Taxes and Transfers on Inequality and Poverty in Colombia. Tulane University and Inter-American Dialogue. CEQ Working Paper No 24.
- Nieto, A. (2014) El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia. Universidad de los Andes. Documento CEDE 2014-47.

- Núñez J. & Castañeda C. (2012). Retos del Sistema Pensional Colombiano: Nueva evidencia utilizando información de la PILA. Consultoría para el Banco Mundial. *Mimeo*.
- OECD (2015). Estudios económicos de la OECD: Colombia. Visión General.
- Vaca J.C. (2013). Sistema Pensional Colombiano: ¿Fuentes de Igualdad o Desigualdad?, Fedesarrollo. *Coyuntura Económica*, Vol XLIII, No 1.
- Villar, L., Forero, D. & Becerra, A. (2015) “Colombia: Una mirada desde la visión multipilar”. En Acuña, R. (Coord.) Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos: Experiencias, lecciones y propuestas. V. 2., pp. 177-240. Chile: SURA Asset Management.
- Villar, L., Becerra, A. & Forero, D. (2017), Consultoría para la estimación de los costos económicos de extender la cobertura del sistema pensional colombiano. Consultoría para Colpensiones. Bogotá D.C.: Fedesarrollo.
- Villar, L., Becerra, A., Forero, D. & Ortega, A. (2018) Consultoría para examinar las características de un sistema pensional multipilar aplicado en el contexto colombiano. Consultoría para Colpensiones. Bogotá D.C.: Fedesarrollo.