

Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma

Mariano Bosch
Solange Berstein
Francesca Castellani
María Laura Oliveri
Juan Miguel Villa

Unidad de Mercados
Laborales y Seguridad
Social

NOTA TÉCNICA N°
825

Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma

Mariano Bosch
Solange Berstein
Francesca Castellani
María Laura Oliveri
Juan Miguel Villa

Junio 2015

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma / Mariano Bosch, Solange Berstein, Francesca Castellani, María Laura Oliveri, Juan Miguel Villa. p. cm. — (Nota técnica del BID ; 825)
Incluye referencias bibliográficas.

1. Pensions—Colombia. 2. Pensions—Reform—Colombia. I. Bosch, Mariano. II. Berstein, Solange. III. Castellani, Francesca. IV. Oliveri, María Laura. V. Villa, Juan Miguel. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Mercados Laborales. VII. Serie.

IDB-TN-825

Clasificación JEL: (Fiscal Policy) E62, (Social Security and Public Pensions) H55, (Labor Economics Policies) J08, (Informal Labor Markets) J46.
Palabras claves: Colombia, Seguridad Social, Sistema de Pensiones, Balance Fiscal.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Este documento fue posible gracias a la colaboración de Santiago Levy, Carmen Pagés del Banco Interamericano de Desarrollo. Los autores agradecemos la atenta colaboración de Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia en la elaboración de este documento, en especial a Andres Escobar, Jaime Cardona, Jorge Llano y Oscar Martínez. También agradecemos la colaboración de Benedict Clements del Fondo Monetario Internacional por facilitar parte de los insumos para llevar a cabo las predicciones fiscales. Así mismo, agradecemos la colaboración de Mauricio Olivera de Colpensiones y a Santiago Montenegro. Agradecemos los comentarios del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas, y los de Gabriel Piraquive del Departamento Nacional de Planeación así como los de Juan Carlos Echeverry. Christian Daude y Ángel Melguizo y otros miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también proporcionaron valiosos comentarios. Los errores y omisiones son exclusiva responsabilidad de los autores.

Indice

Resumen Ejecutivo	1
I Breve panorama del sistema de protección a la vejez en Colombia	11
II Principales retos del sistema de protección a la vejez Colombiano	13
II.a Diseño y funcionamiento institucional	13
II.b Cobertura del sistema de pensiones.....	15
II.c Sostenibilidad	21
II.d Adecuación y equidad	30
II.e Eficiencia y viabilidad del régimen privado de ahorro.....	35
II.f Riesgo jurídico del sistema	38
III Opciones de Reforma.....	39
III.a Incremento de la Cobertura.....	40
III.b Mejora del funcionamiento del régimen privado de ahorro.....	45
Viabilidad del Sistema	45
Inversiones	46
Productos de Retiro.....	46
Competencia	47
III.c Reformas paramétricas para mejorar equidad y sostenibilidad futura del RPM y RAIS	48
III.d Hacia un sistema contributivo único	52
III.e Mejoras institucionales del sistema pensional.....	58
IV Reflexiones finales: Una potencial hoja de ruta	60
V Referencias.....	62
Apéndice: Tabla A.1. Escenario base de población, cobertura, egresos e ingresos del sistema público	64
Apéndice: Tabla A.2. Simulaciones de propuesta en un escenario de mayor formalidad	65
Apéndice: Tabla A.3. Cálculo de subsidios implícitos del Régimen de Prima Media, según densidad de cotización e ingreso base de cotización en relación al salario mínimo, en pesos de 2015.....	67

Abreviaturas y acrónimos utilizados:

AFP	<i>Administradoras de Fondos de Pensión</i>
AIOS	<i>Asociación Internacional de Organismos Supervisores</i>
APV	<i>Ahorro previsional voluntario</i>
Asofondos	<i>Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensión y Cesantías</i>
BEPs	<i>Beneficios Económicos Periódicos</i>
BID	<i>Banco Inter-Americano de Desarrollo</i>
CAJANAL	<i>Caja de Previsión Nacional</i>
CAPRECOM	<i>Caja de Previsión Social de Comunicaciones</i>
CELADE	<i>Centro Latinoamericano de Demografía</i>
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i>
Colpensiones	<i>Administradora Colombiana de Pensiones</i>
DANE	<i>Departamento Administrativo Nacional de Estadística</i>
DGRESS	<i>Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social</i>
DNP	<i>Departamento Nacional de Planeación</i>
FGPM	<i>Fondo de Garantía de Pensión Mínima</i>
FMI	<i>Fondo Monetario Internacional</i>
FONPET	<i>Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales</i>
FOPEP	<i>Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional</i>
FSP	<i>Fondo de Solidaridad Previsional</i>
GEIH	<i>Gran Encuesta Integrada de Hogares</i>
IBC	<i>Ingreso base de cotización</i>
IBL	<i>Ingreso base de liquidación</i>
LAC	<i>América Latina y el Caribe</i>
MHCP	<i>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</i>
OBPP	<i>Oficina de Bonos Pensionales</i>
OECD	<i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico</i>
OIT	<i>Organización Internacional del Trabajo</i>
PIB	<i>Producto Interno Bruto</i>
PILA	<i>Planilla Integrada de Liquidación de Aportes</i>
PPSAM	<i>Programa de Protección Social del Adulto Mayor</i>

RAIS	<i>Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad</i>
RPM	<i>Régimen de Prima Media</i>
SIP	<i>Sistema Integral de Pensiones</i>
Sisben	<i>Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales</i>
UGPP	<i>Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales</i>
URF	<i>Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera</i>
VPN	<i>Valor presente neto de la deuda previsional</i>

Resumen Ejecutivo

Colombia necesita una reforma del sistema pensional. Esa reforma tiene que tener como objetivo solucionar los problemas de la falta de cobertura, la alta inequidad del sistema, los potenciales riesgos de sostenibilidad fiscal dada la transición demográfica, la competencia desigual entre el régimen de prima media (RPM) y el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS) y la mejora del funcionamiento de las instituciones relacionadas con el sistema pensional.

Los principales problemas del sistema pensional colombiano son:

La existencia de deficiencias institucionales. Falta una institución que dé rectoría al sistema pensional en su conjunto y coherencia a sus distintas partes. Además existen problemas de información que impiden el buen diseño, implementación y supervisión de políticas pensionales, el reconocimiento de beneficios y control del fraude así como una apropiada rendición de cuentas a la sociedad colombiana de la situación pensional.

Baja cobertura presente y futura. En 2013 el 37% de adultos mayores de 60 años y más estaba recibiendo una pensión contributiva. Así mismo, solo el 35% de los trabajadores estaba cotizando al sistema pensional. Dado este grado de informalidad del mercado de trabajo se espera que con el sistema actual para 2050 solo el 18,8% de los adultos de 60 años y más tenga una pensión contributiva, dejando 12 millones de colombianos sin pensión contributiva.

Alto costo. En 2013 el gobierno colombiano cubrió un déficit del RPM de 3,8% del PIB para cubrir al 37% de adultos de 60 años y más con pensiones contributivas. Conforme la cobertura baje en el tiempo el déficit se situará en 2,1% del PIB en 2050 y 1,7% en 2075. El valor neto presente neto de la deuda pensional (VPN) 2013-2075 alcanza el 129% del PIB, a pesar de la baja cobertura contributiva presente y futura. Si el sistema contributivo funcionara adecuadamente el costo sería incluso más elevado. Por ejemplo, en un escenario donde el sistema pensional consiguiera otorgar pensiones contributivas al 60% de adultos mayores para el 2050 (30% de jubilados en el RPM y 30% en RAIS) el déficit directo a cargo del gobierno sería de 4,4% del PIB en el 2050 con un VPN 2013-75 de 212% del PIB.

Alta inequidad. El 80% de los subsidios implícitos del Estado al sistema de pensiones los recibe el 20% de la población de mayores ingresos. Estos subsidios para los afiliados de mayor ingreso pueden llegar en valor presente a los 1.000 millones de pesos (US\$ 420.000) por afiliado. Por otra parte, gran parte de afiliados al RPM (la gran mayoría de bajos ingresos) son aportantes netos al sistema, subsidiando a los pensionados de mayores ingresos. También los afiliados de bajos ingresos del RAIS que no consiguen pensionarse subsidian a aquellos que consiguen pensionarse por un salario mínimo.

El deficiente funcionamiento del régimen privado de pensiones (RAIS) en su parte de des-acumulación. El sistema privado tiene dificultades en ofrecer productos para el retiro que se ajusten a los beneficios pensionales otorgados por la legislación colombiana tanto en lo que respecta a rentas vitalicias como retiros programados. Los problemas más relevantes del RAIS para otorgar pensiones radican del requerimiento constitucional que imposibilita

que las pensiones sean inferiores al salario mínimo legal aun cuando los cálculos financieros indiquen lo contrario. Esto pone en riesgo el aseguramiento de los contribuyentes y potencialmente la viabilidad de la industria privada de pensiones. En ausencia de reformas al sistema privado, conforme éste vaya madurando el número de pensionados aumentará y con ello se irán materializando los potenciales riesgos asociados a los beneficios ajustados al salario mínimo. De hecho, con la emisión del Decreto 036 del Ministerio de Hacienda del 15 de enero de 2015 ya se está haciendo cargo el Estado de parte significativa de este riesgo.

Un alto riesgo jurídico. No hay una clara interpretación jurídica de las leyes, decretos y normas que rigen el sistema pensional, lo que provoca que los agentes e instituciones del sistema pensional operen bajo una alta incertidumbre.

Esta problemática del sistema previsional colombiano se asienta en un mercado de trabajo de alta informalidad que hace que cualquier diseño previsional no pueda proporcionar una cobertura aceptable. Ningún sistema pensional basado en contribuciones derivadas de los ingresos del trabajo formal va a proporcionar cobertura adecuada con una tasa de formalidad del 35%. Para obtener un crecimiento importante en el largo plazo de la cobertura contributiva se tiene que afrontar el problema de informalidad laboral.

Además, por diseño, los beneficios del sistema son generosos, lo que implica que para que funcione tienen que existir fuertes subsidios que solo son financiables si el sistema cubre a muy pocos o el país decide destinar una importante porción de los recursos generales a pensiones. El sistema pensional colombiano no produce amplia cobertura, pero si la tuviera sería muy costosa. Así mismo, el sector privado tiene muchas dificultades en otorgar los subsidios que están implícitos en la configuración del sistema.

Una reforma pensional viable requiere de una visión objetivo a largo plazo que tenga en cuenta: ¿Cuánto ahorro se necesita? ¿Cuánta solidaridad es deseable? ¿Cuánto representa un aceptable costo fiscal? Esa visión ahora mismo no existe en Colombia y debería ser construida. Las medidas que se tomen para la construcción de esta visión a largo plazo deben tener cierto consenso dentro de la sociedad colombiana para su éxito dado que va a requerir, no una única reforma sino un proceso de medidas a lo largo de los años y probablemente décadas siguientes.

Dada la estructura del actual sistema colombiano una reforma consistente con una visión a largo plazo que (i) considere el sistema pensional en su conjunto; (ii) incremente cobertura; (ii) mantenga un equilibrio entre contribuciones y beneficios; (iii) reduzca la inequidad; (iv) proporcione subsidios apropiados, progresivos y sostenibles; (v) y proporcione cobertura efectiva de riesgos (muerte, longevidad, volatilidad del tipo de interés), recogería los siguientes puntos:

A. Incrementar la cobertura del sistema

- a. **Expandir el apoyo a la vejez provisto por Colombia Mayor para establecer un pilar no contributivo universal anti-pobreza, con una fuerte institucionalidad que asegure su sostenibilidad y rendición de cuentas.** Colombia Mayor podría pasar de ser un beneficio que se otorgue a adultos mayores pobres (como hace hoy Colombia Mayor) para paulatinamente, dependiendo del diseño del sistema pensional, convertirse en un pilar de beneficio básico para todos los colombianos independientemente de su historia

laboral. Esta expansión podría ser progresiva dependiendo del espacio fiscal. Por ejemplo, un beneficio ligeramente por encima de la línea de pobreza extrema (del 20% del salario mínimo actual) ajustado por inflación que cubra al 30% de los adultos en 2015, un 75% en el 2050 y un 100% en el 2075 costaría 0,5% del PIB en 2030, 0,9% del PIB en el 2050 y 0,7% en el 2075. La elección entre un beneficio focalizado a los pobres y un beneficio universal debe tener consideraciones fiscales y de eficiencia. Un beneficio focalizado es menos costoso, pero dependiendo de su diseño puede generar desincentivos a la cotización al sistema contributivo.

- b. **Obligatoriedad de acceder al beneficio de garantía de pensión mínima en el RAIS si se cumplen el criterio de elegibilidad independientemente de si se tienen otros ingresos o no.** Esta medida iría destinada a eliminar la posibilidad que hoy existen de retirar los fondos en el momento de jubilación a pesar de cumplir los requisitos del fondo de garantía de pensión mínima. Busca promover un consumo más espaciado de los ahorros pensionales, reduciendo el riesgo que las personas sobrevivan a sus ahorros. Adicionalmente se debería estudiar flexibilizar el acceso al FGPM para edades más avanzadas con el objetivo de incrementar cobertura.
- c. **Ampliar y potenciar la opción de acceder a las rentas vitalicias ofrecidas por el BEPs para todos los que hoy contribuyen al sistema contributivo (RAIS o RPM) pero que no calificarán para una pensión.** Esta expansión de BEPs costaría entre 0,18% y 0,41% del PIB en el 2050 dependiendo del porcentaje de afiliados que accedieran a este beneficio y el monto ahorrado, pudiendo establecerse que por defecto quienes no califiquen a pensión mínima accedan a una renta vitalicia en BEPS.
- d. **Implementar acciones paralelas a la reforma pensional con el foco en la creación de trabajo formal.** Entre las medidas que podrían facilitar la generación de trabajo formal se encuentran:
 - i. Revisar el ajuste del salario mínimo con el objetivo de crear trabajo formal en la parte baja de la distribución de ingresos.
 - ii. Evaluar la interacción de los regímenes contributivos en salud y pensiones así como otros programas sociales para permitir una mejor transición entre beneficios no contributivos y contributivos.
 - iii. Mejorar la fiscalización y eliminar las exenciones del pago a pensiones a aquellos que coticen a salud para igualar el número de contribuyentes de salud y pensiones.
 - iv. Continuar con la reforma de financiamiento de salud iniciada en Diciembre 2012 en la dirección de homologar el tratamiento entre trabajadores con y sin régimen subsidiado.
 - v. Considerar subsidios a la contratación de trabajadores alrededor de 1 salario mínimo.
 - vi. Seguir profundizando en la reducción de costos no salariales.
 - vii. Utilización de herramientas de la economía del comportamiento (como recordatorios y compro simplificando los mecanismos de cotización y

promoviendo el ahorro voluntario, especialmente para los trabajadores por cuenta propia.

- viii. Evaluar opciones para integrar a los trabajadores rurales en el sistema pensional. Por ejemplo, mediante la creación de mecanismos de ahorro pensional en cooperativas de productores.

B. Afrontar reformas importantes de funcionamiento del sistema privado para que se facilite la etapa de des-acumulación y de viabilidad a la industria de pensiones privada. Las principales acciones serían:

- a. Si se decide mantener la pensión mínima igual al salario mínimo y la imposibilidad de ajustar las pensiones a la baja en el sector privado, el Estado debería provisionar fondos para subsidiar en el medio plazo al sistema privado con un costo fiscal difícil de predecir.
- b. Modificar o eliminar la figura del retiro programado para que pueda ser utilizado como un mecanismo de des-acumulación que no genere incertidumbre para los pensionados o para las AFPs.
- c. Licitación del Seguro de Invalidez y Supervivencia a nivel nacional, dando cobertura a toda la población en igualdad de condiciones para reducir su precio y diversificar riesgos.
- d. Separar las comisiones de los Administradores entre el costo del Seguro de Invalidez y Supervivencia y el costo de Administración de las cuentas de ahorro individual fijando techos para ambas.
- e. Licitación de los nuevos afiliados para fomentar la competencia.
- f. Mejorar los procesos de asesoramiento a la hora de permitir traslados entre el RAIS y RPM para impedir traslados no óptimos para el afiliado.

C. Es crucial, implementar reformas paramétricas al sistema para mitigar la inequidad existente, asegurar la sostenibilidad en el medio plazo, reducir los desajustes de beneficios entre el RAIS y el RPM y permitir una expansión cobertura contributiva. Estas reformas paramétricas son inevitables para transitar hacia un sistema más equitativo y menos costoso que el actual. Estas reformas deben abordar el nivel y ajuste de la pensión mínima, la edad de jubilación, la fórmula de tasa de reemplazo del RPM y el tratamiento tributario de las pensiones. Las tablas 1 y 2 resumen los efectos fiscales de algunas parametrizaciones de estas reformas y sus correspondientes impactos en cobertura. La decisión final sobre qué parámetros modificar depende de en qué medida se desee mitigar la inequidad y limitar el costo fiscal. Sin embargo, sería deseable que las reformas paramétricas incluyeran mecanismos automáticos de ajuste futuro para hacer el sistema robusto ante el cambio demográfico.

D. Mejoras institucionales del sistema pensional y reducción del riesgo jurídico.

- a. Elaborar un modelo institucional que permita un adecuado diseño de política pensional así como su administración y fiscalización.
- b. Generar los sistemas de información apropiados y crear las capacidades internas en cada una de las instituciones.

- c. Fortalecer a la Superintendencia Financiera en lo que se refiere a la supervisión del sistema de Pensiones en su conjunto y evaluar si se justificaría el tener una entidad especializada fuera de la Superintendencia Financiera.
- d. Mejorar la rendición de cuentas del sistema a la sociedad colombiana con la obligatoriedad de elaborar informes actuariales independientes públicos que recojan la situación actuarial del Sistema Integral de Pensiones (SIP), el costo fiscal presente y futuro, la distribución de los beneficios y subsidios por deciles de ingreso, y de las contingencias implícitas en el sistema tanto público como privado.
- e. Generar grupos de trabajo con instancias judiciales y políticas que permitan a los distintos actores dimensionar el impacto de las decisiones adoptadas a partir de casos en particular, identificando políticas que permitan dar solución a esos casos sin que esto implique poner en riesgo el sistema.
- f. Diseñar mecanismos para resolución de casos complejos que se presenten para darles soluciones razonables sin desestabilizar al sistema.

E. Afrontar el rediseño del sistema pensional eliminando la competencia entre regímenes contributivos. Esto implica reformar el régimen de prima media hasta marchitarlo completamente o, alternativamente, convertirlo en un pilar de beneficio definido básico.¹ La decisión de marchitar totalmente del RPM o no depende de las preferencias en criterios de equidad, sostenibilidad, adecuación, cobertura y de los potenciales riesgos asociados a uno u otro modelo. La decisión entre marchitar el RPM o convertirlo en un pilar definido básico depende, entre otras muchas cosas, de si los mecanismos de des-acumulación del sector privado funcionan eficientemente. Como principio general, no es aconsejable ir hacia un marchitamiento completo del RPM si no se consiguen asentar productos de retiro del RAIS acordes con las garantías jurídicas del sistema pensional colombiano. Asimismo, un sistema de pilares basado en un pilar básico de un salario mínimo es, en el medio plazo muy costoso si no se reforma paramétricamente el modelo pensional. Las tablas R1, R2 y R3 resumen los escenarios fiscales y de cobertura para el periodo 2013-2075, así como las ventajas e inconveniente de cada una de estas dos opciones, respectivamente.

¹ Por ejemplo donde una parte de las cotizaciones de los trabajadores van a Colpensiones y otras a las AFP y Colpensiones paga una pensión con una regla de beneficio definido y el sistema privado otorga rentas vitalicias o retiro programado sobre los fondos acumulados.

Tabla R1 Proyecciones fiscales de las opciones de reformas

Déficit como % del PIB	2013	2015	2030	2050	2075	VPN 2013-2050	VPN 2013-2075
Escenario Base (actual)	3,8	3,9	3,5	2,1	1,7	102	129
<i>Marchitamiento del RPM^a</i>							
Marchitar RPM sin traslados	3,8	4,1	3,8	2,0	1,3	109	131
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,2	0,3	-0,1	-0,5	7	2
Marchitar RPM con traslados	3,8	3,9	3,6	2,3	1,3	106	130
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,1	0,1	0,2	-0,4	4	1
Marchitar RPM (traslados hasta 2020)	3,8	3,9	3,9	2,0	1,3	108	130
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	0,4	0,0	-0,5	6	1
<i>Pilares complementarios^b</i>							
Pilar de reparto (1 salario mínimo)	3,8	3,9	3,3	1,7	1,7	96	120
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	-0,2	-0,3	-0,1	-6	-9
Pilar de reparto (ingreso de 50% del salario mínimo)	3,8	3,8	3,4	2,0	2,1	98	128
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,4	-4	-1
<i>Reformas paramétricas</i>							
Igualar edad de pensión de hombres y mujeres a 62 años	3,8	3,8	3,3	1,7	1,2	95	116
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,5	-7	-13
Igualar edad de pensión de hombres y mujeres a 65 años	3,8	3,7	3,0	1,5	1,0	89	106
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,2	-0,5	-0,6	-0,8	-13	-23
Indexar edad de pensión a esperanza de vida a los 60 años	3,8	3,8	3,2	1,6	1,0	93	111
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	-0,3	-0,5	-0,8	-9	-18
Incremento pensión mínima por inflación	3,8	3,9	3,5	2,0	1,6	101	127
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-1	-2
Ajustar el ingreso base de liquidación a los últimos 20 años	3,8	3,9	3,0	1,6	1,2	90	110
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	-0,5	-0,5	-0,5	-12	-19
Eliminación del 13° pago	3,8	3,7	3,1	1,9	1,5	93	117
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2	-9	-12
Impuesto de 10% a pensiones > 1 SM en el RPM	3,8	3,5	3,2	1,9	1,6	94	119
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	-8	-10
<i>Aumento en formalidad^c</i>							
Cambio con respecto al escenario base	3,8	3,7	4,5	4,4	5,9	133	212
	0,0	-0,1	1,0	2,4	4,1	32	83
<i>Colombia Mayor (Universalización gradual ajustado por inflación)</i>							
Cobertura universal + beneficio 20% del salario mínimo	3,8	4,0	3,9	2,6	2,4	112	150
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,2	0,4	0,6	0,7	11	21

Déficit como % del PIB	2013	2015	2030	2050	2075	VPN 2013-2050	VPN 2013-2075
Cobertura universal + beneficio 50% del salario mínimo	3,8	4,5	4,8	4,0	4,2	140	203
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,6	1,3	2,0	2,4	39	74
Cobertura universal + beneficio de 1 salario mínimo	3,8	5,3	6,3	6,4	7,1	186	291
Cambio con respecto al escenario base	0,0	1,4	2,8	4,3	5,4	84	162
<i>% de quienes llegan a edad de pensión y clasifica a BEPs^e</i>							
30%	3,8	4,0	3,7	2,3	2,0	108	136
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,13	0,15	0,18	0,18	5,9	6,0
50%	3,8	4,1	3,8	2,4	2,1	112	140
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,21	0,26	0,29	0,34	9,8	10,0
70%	3,8	4,2	3,9	2,5	2,3	117	144
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,29	0,36	0,41	0,47	13,7	14,0
<i>Fondo de Garantía de Pensión Mínima</i>							
Reducción a 1000 semanas							
Valor del fondo	1,4	1,7	3,6	1,0	-	51,9	-
Reducción a 900 semanas							
Valor del fondo	1,4	1,7	3,3	-1,4	-	21,8	-

Notas: (a) Se supone el cierre del RPM mediante la suspensión de las afiliaciones para todas las edades y se permite la permanencia de los afiliados existentes a Colpensiones hasta que alcancen la edad de pensión. El marchitamiento sin traslados supone que los afiliados no pueden transferirse del RAIS al RPM a partir de 2015. El marchitamiento con traslados permite los traslados óptimos (aquellos que sólo benefician a los afiliados) de los afiliados existentes en el RAIS a partir de 2015, es decir, que los nuevos afiliados al RAIS no pueden trasladarse.

(b) Las proyecciones del pilar complementario suponen una acumulación por un salario mínimo (SM) y 50% del SM en un primer pilar de reparto por medio del RPM para los nuevos afiliados al sistema. La des-acumulación supone el pago de un SM a todos los nuevos pensionados del sistema. Los pensionados existentes en el RAIS y RPM se marchitan con las condiciones antes de reforma.

(c) El aumento en formalidad es una prueba de estrés que asume que la afiliación activa al RAIS y al RPM aumenta gradualmente hasta llegar al 70% de la PEA y que la cobertura alcanza 60% de todos los adultos 60 años y más (30% pensionados en el RAIS y 30% en Colpensiones).

(d) La cobertura de Colombia Mayor se expande gradualmente de 26% en 2013 a 50% en 2030 a 75% en 2050 y 100% en 2075.

(e) Se supone que se beneficia de los BEBs con un ahorro del \$100 millones.

Fuente: estimaciones con base a modelo MHCP-BID.

Tabla R2 Efectos en Cobertura de las opciones de reforma

Cobertura adultos mayores de 60 años (%)	2013	2015	2030	2050	2075
<i>Escenario Base (actual)</i>					
Contributivo	37,3	37,5	27,6	18,8	17,6
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
<i>Marchitamiento del RPM^a</i>					
<i>Marchitar RPM sin traslados</i>					
Contributivo	37,3	37,4	26,1	17,4	19,2
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
<i>Marchitar RPM con traslados</i>					
Contributivo	37,3	37,4	26,8	19,0	19,4
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
<i>Marchitar RPM (traslados hasta 2020)</i>					
Contributivo	37,3	37,4	26,7	18,2	19,4
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
<i>Pilares complementarios^b</i>					
<i>Pilar de reparto (1 salario mínimo)</i>					
Contributivo	37,3	37,4	26,8	16,8	13,4
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
<i>Reformas paramétricas</i>					
<i>Igualar edad de pensión de hombres y mujeres a 62 años</i>					
Contributivo	37,3	36,9	26,4	16,9	15,7
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
<i>Igualar edad de pensión de hombres y mujeres a 65 años</i>					
Contributivo	37,3	36,0	25,2	16,2	15,0
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
<i>Indexar edad de pensión a esperanza de vida a los 60 años</i>					
Contributivo	37,3	37,5	26,4	16,6	15,1
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
<i>Incremento pensión mínima por inflación</i>					
Contributivo	37,3	37,5	27,6	18,8	17,6
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
<i>Ajustar el ingreso base de liquidación a los últimos 20 años</i>					
Contributivo	37,3	37,5	27,6	18,8	17,6
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
<i>Eliminación del 13° pago</i>					
Contributivo	37,3	37,5	27,6	18,8	17,6
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1

Cobertura adultos mayores de 60 años (%)	2013	2015	2030	2050	2075
<i>Aumento en formalidad^c</i>					
Contributivo	37,3	39,5	47,5	52,0	52,2
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
<i>Colombia Mayor</i>					
Universalización gradual					
Contributivo	37,3	37,5	27,6	18,8	17,6
No contributivo	26,1	32,1	50,1	74,1	100,0
Complementando cobertura					
Contributivo	37,3	37,5	27,6	18,8	17,6
No contributivo	26,1	62,5	72,4	81,2	82,4
<i>% de quienes llegan a edad de pensión y clasifica a BEPs</i>					
30%					
Contributivo	37,3	50,6	42,8	35,8	34,9
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
50%					
Contributivo	37,3	59,4	53,0	47,2	46,5
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
70%					
Contributivo	37,3	68,1	63,1	58,6	58,0
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	26,1
<i>Fondo de Garantía de Pensión Mínima</i>					
Reducción a 1000 semanas					
Contributivo	37,3	37,8	30,5	22,6	-
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	-
Reducción a 900 semanas					
Contributivo	37,3	37,9	37,2	31,4	-
No contributivo	26,1	26,1	26,1	26,1	-

Notas: (a) Se supone el cierre del RPM mediante la suspensión de las afiliaciones para todas las edades y se permite la permanencia de los afiliados existentes a Colpensiones hasta que alcancen la edad de pensión. El marchitamiento sin traslados supone que los afiliados no pueden transferirse del RAIS al RPM a partir de 2015. El marchitamiento con traslados permite los traslados óptimos (aquellos que sólo benefician a los afiliados) de los afiliados existentes en el RAIS a partir de 2015, es decir, que los nuevos afiliados al RAIS no pueden trasladarse.

(b) Las proyecciones del pilar complementario suponen una acumulación por un salario mínimo (SM) y 50% del SM en un primer pilar de reparto por medio del RPM para los nuevos afiliados al sistema. La des-acumulación supone el pago de un SM a todos los nuevos pensionados del sistema. Los pensionados existentes en el RAIS y RPM se marchitan con las condiciones antes de reforma.

(c) El aumento en formalidad asume que la afiliación activa al RAIS y al RPM aumenta gradualmente hasta llegar al 70% de la PEA y que la cobertura alcanza 60% de todos los adultos 60 años y más (30% pensionados en el RAIS y 30% en Colpensiones).

(d) La cobertura de Colombia Mayor se expande gradualmente de 26% en 2013 a 50% en 2030 a 75% en 2050 y 100% en 2075.

Fuente: estimaciones con base a modelo MHCP-BID.

Tabla R3 Ventajas e inconvenientes opciones de reforma: Marchitamiento vs Sistema de Pilares

	Marchitamiento (RPM se cierra a nuevos afiliados)	Sistema de Pilares (donde el RPM se convierte en un pilar de beneficio definido por un salario mínimo)
Cobertura	Puede aumentar si se mantiene el requisito de las 1.150 semanas en RAIS. Alrededor de 19,4% en 2075.	Puede disminuir si se mantiene el requisito de las 1.300 semanas. Alrededor de 13,4% en el 2075.
Sostenibilidad	Coste más alto en la transición y más bajo en el largo plazo VPN 2013-2075 (131% del PIB)	Coste más bajo la transición y más alto en el largo plazo VPN 2013-2075 (125% del PIB) asumiendo que el salario mínimo se ajusta por productividad.
Equidad	Subsidios focalizados en afiliados alrededor de 1 salario mínimo.	Subsidios extendidos a todos los afiliados, aunque recuperables con diseños paramétricos o tributación adecuada.
Adecuación de las pensiones	(Comparado con el RPM) Pensiones iguales para trabajadores hasta 1,5 salarios mínimos y menores para el resto.	(Comparado con el RPM actual) Pensiones mayores para trabajadores hasta 2 salarios mínimos y menores para el resto.
Ventajas	Aumenta el ahorro privado. El incremento de la cobertura del sistema no supone un riesgo fiscal directo.	Elimina gran parte de los problemas en la fase de des-acumulación del RAIS al otorgar Colpensiones la pensión mínima necesaria.
Riesgos	RAIS puede no funcionar en su fase de des-acumulación y tener el Estado que asumir el costo fiscal de los subsidios alrededor del salario mínimo.	Puede disminuir el flujo de capital hacia el sistema financiero, aunque hay fórmulas para reducir este riesgo (por ejemplo permitiendo que las AFP gestionen un fondo de garantía que financie el beneficio básico). Puede ser muy costoso fiscalmente si hay incrementos de la formalidad importantes.

Fuente: Elaboración propia.

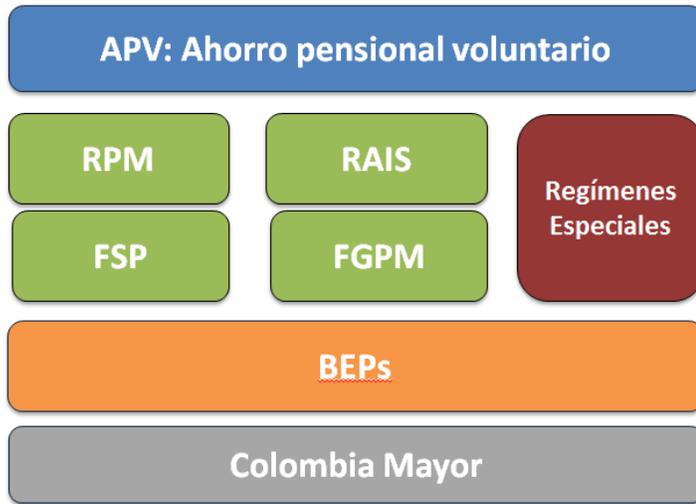
I Breve panorama del sistema de protección a la vejez en Colombia

- 1. El sistema previsional colombiano está fragmentado en varios regímenes con reglas y beneficios distintos dependiendo de a cuál se cotizó durante la etapa activa y durante cuánto tiempo.** El sistema de pensiones en Colombia es el resultado de reformas graduales y fragmentadas ocurridas desde el origen del sistema y los cambios introducidos por la Ley 100/1993; la Ley 797/2003, el acto legislativo 02/2005 y sucesivas reformas.² Es así que la configuración actual del sistema de pensiones en Colombia está basada en un *pilar contributivo obligatorio* donde coexisten y compiten dos regímenes: un régimen de beneficio definido, Régimen de Prima Media (RPM), administrado por el Estado a través de Colpensiones³ (ex ISS y que agrupó a otras entidades independientes antes de la reforma) y un régimen de contribución definida, el *Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad* (RAIS), que es gestionado por sociedades administradoras de fondos de pensiones privadas (AFP). El único régimen especial que está abierto a nuevos afiliados es el de las fuerzas armadas, aunque otros regímenes especiales siguen operando en transición.
- 2. La afiliación al sistema es obligatoria tanto para trabajadores asalariados como independientes** (tanto públicos como privados) y existe la posibilidad de trasladarse entre regímenes cada cinco años y hasta 10 años antes de cumplir la edad de retiro. La tasa de contribución es del 16% del salario.
- 3. A su vez, ambos regímenes poseen componentes solidarios.** El RAIS canaliza 1.5% del salario de todos los trabajadores a un Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) que garantiza la pensión mínima (equivalente al salario mínimo) de los afiliados que cumplen con los requisitos de pensión (1150 semanas de cotizaciones) pero cuyo capital no alcanza para financiar el monto de la pensión mínima. En ambos regímenes los trabajadores de más de cuatro salarios mínimos hacen aportes adicionales para el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) que financia pensiones no contributivas y otros programas solidarios.
- 4. En forma paralela, el sistema de protección a la vejez de Colombia cuenta actualmente con un programa de subsidios monetarios no contributivos que se canalizan en la población adulta mayor en situación de vulnerabilidad** (aquellas personas en Sisben 1 y 2) a través del Programa de Protección Social del Adulto Mayor (PPSAM) que junto con otras prestaciones en especie conforman el programa Colombia Mayor. Recientemente fue incorporado un pilar intermedio entre contributivo y no contributivo conocido como Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) concebido como un mecanismo de ahorro individual voluntario y flexible, que cuenta con apoyo estatal (este otorga un adicional de 20% sobre el ahorro realizado al momento del retiro). Actualmente el beneficio está focalizado en aquellos trabajadores que pertenecen a los niveles de Sisben 1, 2 y 3. Este beneficio otorga prestaciones en forma bimestral. La figura Nro. 1 presenta un diagrama del sistema, y la figura Nro. 2 una ilustración de los beneficios pensionales que otorga cada uno de los sistemas dependiendo del salario base de cotización.

² Varios documentos dieron cuenta de la evolución y los cambios ocurridos en el sistema pensional colombiano, entre ellos: Schmidt-Hebbel, K. (1995), Echeverry Garzón et al (2001), Clements et al (2012), entre otros.

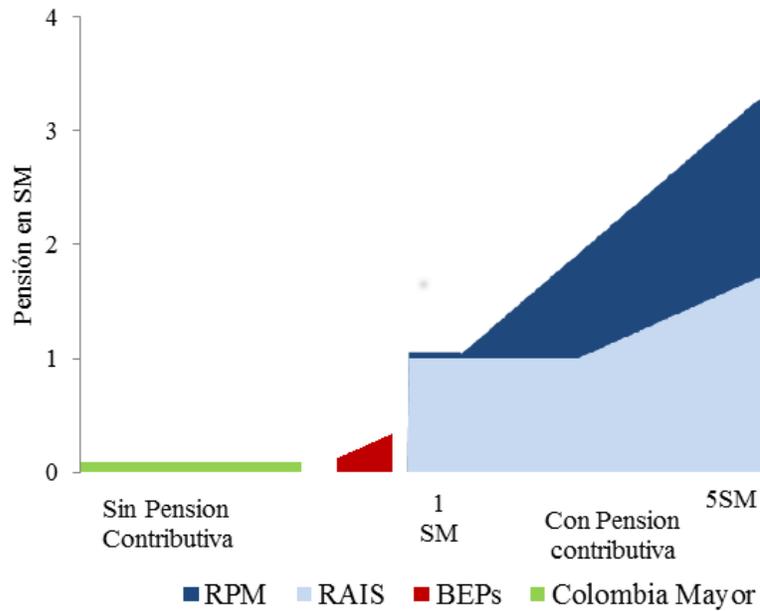
³ Entre otras incluye al *Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional* (FOPEP), la *Caja de Previsión Nacional* (CAJANAL), la *Caja de Previsión Social de Comunicaciones* (CAPRECOM), los fondos de los docentes y las fuerzas armadas, y el pre-fondeo de la pensiones para entidades locales a través del *Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales* (FONPET).

Figura Nro. 1: Resumen de la actual configuración del sistema de protección a la vejez en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

Figura Nro. 2: Beneficios de los distintos sistemas pensionales en Colombia dependiendo de los salarios de contribución.



Nota: SM significa salario mínimo. En ambos sistemas la pensión mínima equivale al salario mínimo.

Fuente: Elaboración propia.

II Principales retos del sistema de protección a la vejez Colombiano

5. Esta sección detalla los principales retos del sistema de protección a la vejez colombiano enfocándose en 5 dimensiones: (i) diseño y funcionamiento institucional; (ii) cobertura del sistema; (iii) sostenibilidad; (iv) adecuación y equidad; (v) eficiencia y viabilidad del régimen privado de ahorro y (vi) riesgo jurídico del sistema.

II.a Diseño y funcionamiento institucional

6. **No hay una única institución que supervise el sistema en su conjunto y de coherencia a sus distintas partes.** Las distintas funciones del sistema previsional están repartidas entre varias instituciones con claros problemas de coordinación y de definición en las funciones asignadas a cada una. El sistema de en Colombia cuenta con diversas instituciones a cargo de distintas tareas en lo que se refiere diseño de política, regulación, fiscalización y administración del sistema. Cada uno de estas áreas está altamente fragmentada y se observa la carencia de visión integral del sistema en su conjunto (ver recuadro Nro. 1).
7. **Por diseño, los beneficios del sistema son elevados, lo que implica que para que funcione tienen que existir fuertes subsidios que solo son financiables si el sistema cubre a muy pocos o el país decide destinar una importante porción de los recursos generales a pensiones.** Esto aplica sobre todo para el RPM, donde los subsidios son altos y extremadamente regresivos (ver sección de adecuación/equidad), pero también para el RAIS donde los subsidios son progresivos y son dirigidos hacia los trabajadores de menores ingresos (dentro de aquellos que son elegibles para una pensión) pero muy elevados y difícilmente generalizables.
8. **La competencia actual en el pilar contributivo entre el RPM y el RAIS es perjudicial para el buen funcionamiento del sistema global, genera inequidad, es muy complejo para el afiliado y pone el riesgo la viabilidad del sistema en el largo plazo.** Un problema persistente en el sistema previsional colombiano es la rigidez con que fluye la información para que los afiliados tomen decisiones óptimas sobre los beneficios para la vejez. La coexistencia de los dos regímenes con condiciones y parámetros distintos resulta en un complejo sistema difícil de comprender para los afiliados quienes no siempre conocen las ventajas y desventajas de afiliarse a uno u otro régimen y de traspasarse entre regímenes.
9. **Los datos del sistema necesarios para un adecuado reconocimiento de beneficios, monitoreo o fiscalización, proyección futura de cobertura y costos fiscales no están disponibles de una manera unificada para la mayor parte de las instituciones involucradas en el sistema pensional.** En la actualidad se centraliza parte de la información por medio de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) desde el Ministerio de Salud (que a su vez excluye a los cotizantes a los BEPs). Esto constituye una debilidad importante del sistema bajo el diseño actual, ya que los datos necesarios para un adecuado monitoreo, supervisión y evaluación no están disponibles de una manera eficaz para la mayor parte de las instituciones involucradas. Además existen problemas en la calidad de la información que dificultan el seguimiento de las historias laborales y el control de la evasión⁴. Se ha identificado la falta de cruces y validaciones dentro del sistema de información, la falta de historias laborales completas de los trabajadores y la falta de integración con otros subsistemas como el de riesgos laborales, asignaciones familiares y tributarias. Si bien estos problemas de información van a mitigarse con la PILA, llama la

⁴ Si bien hay avances que se han realizado en la PILA, al tiempo que recientemente se están implementando nuevas herramientas de detección de evasión y elusión cargas sociales por parte de la UGPP queda pendiente aún ver el alcance de estas medidas en término de resultados concretos.

atención que sea una institución ajena al sistema previsional la que administre su información.

- 10. No hay un mecanismo adecuado de cuantificación de riesgos del sistema en su conjunto ni de redención de cuentas a la sociedad colombiana** El monitoreo de la viabilidad financiera del sistema en su conjunto es débil. En especial, no está definida la estructura del monitoreo de sustentabilidad del sistema, siendo esto crítico tanto para la fiscalización como el diseño de políticas. No es claro en el diseño actual qué entidad tiene entre sus funciones ésta tarea, siendo el Departamento Nacional de Planeación (DNP) la entidad que ha generado las capacidades e infraestructura para llevar a cabo esta tarea. Así mismo, los riesgos que el sistema privado está asumiendo en la parte de des-acumulación no están debidamente cuantificados. Además no hay un mecanismo directo de rendición de cuentas que muestre a la sociedad colombiana el costo fiscal presente y futuro del sistema, la cobertura del mismo, la distribución de los beneficios, y de las contingencias implícitas en el sistema tanto público como privado.

Recuadro Nro. 1: Las instituciones en el sistema previsional de Colombia

El mapa institucional del sistema previsional en Colombia está muy fragmentado y hace que el diseño e implementación de políticas públicas pensionales sea compleja. En el diagrama 1.1 se distinguen cuatro funciones (diseño de política, regulación, fiscalización y administración) del sistema pensional y las instituciones a cargo o que tienen algún rol en esas funciones.

En el **diseño** de política y **regulación** del sistema previsional Colombiano tienen un rol importante tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), a través de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, como el Ministerio del Trabajo, a través del Viceministro de Pensiones, y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Dentro del MHCP la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) propone políticas en materia de regulación para las AFPs y las compañías aseguradoras. Interfieren también el poder judicial y el legislativo. El primero a través de la jurisprudencia e interpretación de la legislación vigente y el segundo directamente en la dictación de leyes que rigen el sistema. Asimismo, existe una instancia de coordinación llamada Comité Inter-sectorial de Pensiones y Beneficios Económicos Periódicos conformado por los ministros de Hacienda y Trabajo, el DNP y un representante de la presidencia de la República.

Diagrama 1.1: Mapa Institucional Sistema de Pensiones en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

La **fiscalización** de las entidades privadas administradoras de fondos de pensiones (AFP) y del Régimen de Prima Media (RPM) está a cargo de la Superintendencia Financiera, la que a su vez fiscaliza a Bancos, entidades de crédito en general, compañías de seguro y corredores de seguros, fiduciarias e intermediarios de valores. Los empleadores, en lo que se refiere al cumplimiento de sus obligaciones previsionales, son fiscalizados por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP). Esta entidad también tiene a su cargo labores de administración del sistema de pensiones en lo que se refiere al reconocimiento de derechos por contribuciones al RPM. Para estas gestiones es crítico el acceso a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), que se encuentra a cargo del Ministerio de Salud. Este sistema cuenta con la información de contribuciones a la seguridad social y es un insumo importante para todas las entidades que fiscalizan y administran el sistema de pensiones. Se ha identificado la falta de

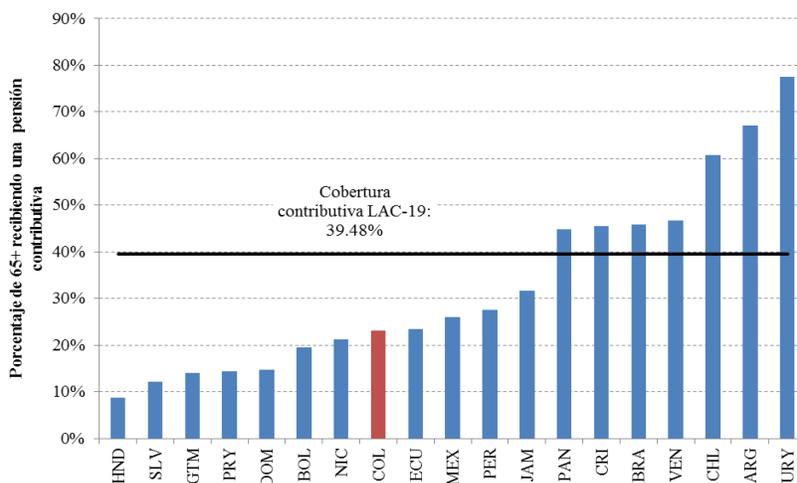
validaciones dentro del sistema de información, la falta de historias laborales completas de los trabajadores y la falta de integración con otros subsistemas como el de riesgos laborales o asignaciones familiares.

Las entidades que están involucradas en la **administración** del sistema en el sector privado son las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y Compañías de Seguro. Por el lado del sector público está Colpensiones como administrador del RPM, los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) y las prestaciones no contributivas (Colombia Mayor). Aunque también tiene un rol importante la Oficina de Bonos Pensionales (OBPP), dependiente del Ministerio de Hacienda, en lo que se refiere al reconocimiento de derechos, así como también materia de reconocimiento de derechos tiene un rol la UGPP. Existen a su vez, otras entidades que tienen competencias en materia previsional a nivel del sector público.

II.b Cobertura del sistema de pensiones

11. La cobertura contributiva del sistema pensional es baja. Según los registros administrativos en 2013 alrededor de 1,7 millones de colombianos estaban recibiendo una pensión de alguno de los regímenes contributivos existentes (RAIS, RPM o regímenes especiales) lo que representa un 37% de los adultos mayores de 60 años.⁵ Una medida más comparable de cobertura entre países es la que se obtiene de encuestas de hogares. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2013 sólo el 23% de los adultos mayores (65 años y más) recibe una pensión contributiva (es decir para la estuvo contribuyendo durante su vida laboral). Esto sitúa a Colombia entre los países de cobertura baja en América Latina (ver figura Nro. 3). Dado su nivel de ingreso, Colombia debería tener una cobertura contributiva de entre 45% y 50% de los adultos mayores (ver Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).⁶

Figura Nro. 3: Cobertura previsional contributiva de la población de 65 años y más en América Latina, 2013



Fuente: Banco Inter-Americano de Desarrollo, Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social en base a encuestas de hogares de América Latina armonizadas. Actualización: febrero de 2015.

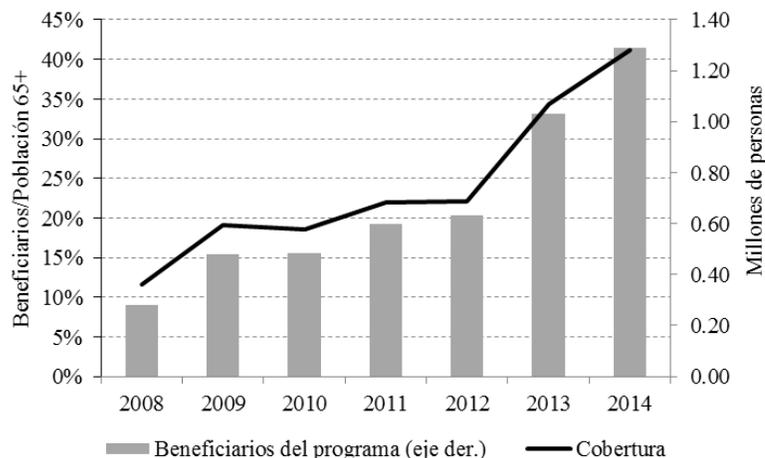
12. La cobertura de protección a la vejez no-contributiva (medida como porcentaje de adultos mayores de 65 años y más que recibe un subsidio no-contributivo) se ha expandido

⁵ Ver tabla A.1 en el apéndice para la desagregación entre regímenes.

⁶ La diferencia de cifras entre registros administrativos y encuestas de hogares se debe fundamentalmente a dos razones. Primero a que una parte importante de pensiones en las bases de datos de registros administrativos pueden estar siendo recibidas por personas menores a 60 años y por lo tanto no corresponde a un criterio estrictamente de cobertura pensional de adulto mayor. Segundo, que algunos colectivos donde se encuentran un gran número de pensionado como las fuerzas armadas están infra representados en las encuestas de hogares.

rápidamente en los últimos años gracias al programa Colombia Mayor. Alrededor de 1,2 millones de adultos mayores actualmente está recibiendo un subsidio no contributivo (el 26% del total de adultos de 60 años y más, ver figura Nro. 4). Sin embargo, el monto de la transferencia está por debajo de la línea de pobreza (entre 40.000 y 75.000 pesos al mes, siendo la línea de pobreza de 208.404 pesos al mes entre julio de 2013 y junio de 2014⁷). Se espera una expansión del programa hasta alcanzar a 2,4 millones de adultos mayores. En 2013 el gasto en Colombia Mayor era de 0,12% del PIB, financiado por un fondo solidario que tiene reservas hasta el año 2020 con la actual cobertura, a partir del cual el presupuesto del Estado va a tener que financiar parte del programa.

Figura Nro. 4: Evolución del número y porcentaje de adultos mayores cubiertos por Colombia Mayor



Fuente: Sistema de Seguimiento de Proyectos, DNP (2014).

13. Existe una baja tasa de formalidad y por lo tanto la participación del régimen pensional contributivo de los trabajadores es baja. En Colombia sólo el 35% de los trabajadores está cotizando para pensiones (alrededor de 7 millones). El 65% de los trabajadores (13 millones) no está cotizando. A pesar de la reciente reforma tributaria (Ley 1607/2012) que avanzó hacia la reducción de los costos no salariales, éstos siguen entre los más altos de la región. Estos altos costos no salariales combinados con un elevado salario mínimo y una baja productividad del trabajo impide la creación de trabajos formales, especialmente en la parte baja de la distribución de ingresos (ver recuadro Nro. 2).

14. Además, los trabajadores transitan rápidamente entre trabajos formales e informales. Esto contribuye a que en los próximos años una parte importante de los afiliados tanto en el RPM o RAIS no podrá acceder a una pensión contributiva. En el RPM aproximadamente el 65% de los trabajadores que llega a la edad de jubilación no cumple el número mínimo de semanas para alcanzar una pensión mínima y recibe una indemnización sustitutiva (aportes actualizados por inflación). De manera similar en el RAIS, el 82,3% de los afiliados no consigue pensionarse y obtiene una devolución de sus saldos (aportes más rentabilidad acumulada)⁸. La gran mayoría porque no cumple las semanas mínimas de cotización requeridas para obtener una pensión o no cuenta con los fondos suficientes en sus cuentas individuales. A esto se une que una parte de los que sí tienen el número de semanas mínimas para acceder al FGPM y el monto

⁷ Fuente: DANE.

⁸ Asofondos, 2013.

suficiente en sus cuentas alega recibir otros ingresos para poder retirar los saldos en el momento de retiro (ver figura Nro. 5).

15. La falta de integración de los pilares contributivos y no contributivos en salud y pensiones reduce los incentivos a contribuir. Esto puede verse agravado con la aparición de BEPs.

Colombia focaliza estrictamente sus beneficios asistenciales de acuerdo con el Sisben, entre éstos se destacan subsidios altamente valorados por la población tal como la provisión del régimen subsidiado de salud. En 2013 alrededor de 6,9 millones de trabajadores independientes o asalariados informales se encontraban recibiendo el régimen subsidiado de salud. Una parte importante de estos trabajadores tienen capacidad de contribución al sistema pensional. Alrededor de 1,9 millones (28,5%) tenía ingresos por encima del salario mínimo y 141,900 (2,1%) ingresos por encima de 4 salarios mínimos en 2013. Si esos trabajadores quisieran cotizar a pensiones (Colpensiones o RAIS) tendrían que renunciar al régimen subsidiado y contribuir también a salud. Esto supondría pagar el 28% del Salario mínimo (12% para salud y 16% para pensiones) en contraposición de obtener aseguramiento en salud gratuita. La aparición de BEPs, permite a estos trabajadores beneficiarios de régimen no contributivo en salud cotizar a pensiones a través de BEPs por una base de cotización inferior a un salario mínimo, disminuyendo los incentivos a realizar el paso hacia la seguridad social totalmente contributiva (ver recuadro Nro. 2).

16. Todavía hay una parte importante de trabajadores que cotiza a salud y no cotiza a pensiones. Más de 3 millones de trabajadores (es su gran mayoría trabajadores por cuenta propia) cotizan a salud contributiva pero no hace aportes a pensiones. De ellos, más de la mitad tienen ingresos por encima de 1 salario mínimo, lo que los haría potenciales cotizantes.

Recuadro Nro. 2: El mercado de trabajo en Colombia

El panorama laboral colombiano revela importantes retos que en la actualidad obstaculizan su desempeño e impactan directamente en el sistema pensional. Informalidad laboral, alta rotación de trabajos y de categorías de empleo, un salario mínimo sobrevaluado, altos costos laborales no salariales y un sistema previsional ineficiente son algunas de las preocupaciones que merecen la atención para llevar a cabo reformas que permitan mitigar sus efectos.

El mercado laboral Colombiano genera muy poco trabajo formal. En la actualidad sólo el 35% de los trabajadores son asalariados formales, un 18% son asalariados informales, mientras que alrededor del 47% son cuenta propia. Esto contrasta con los cortos periodos de formalidad de algunos trabajadores, dado que una tercera parte de los asalariados formales se encuentra bajo modalidad de trabajo temporal, generando una alta rotación entre los estados laborales. La transición de trabajadores informales a que se mantienen en puestos informales o pasan a ser cuenta propia es del 17%, mientras que sólo el 13% lo hace en la dirección opuesta. En 2013 entre el 55% y el 70% de las contrataciones (según el sector) se efectuaron bajo la modalidad de contrato temporal. Asimismo, el 38,4% de los asalariados lleva menos de un año en su empresa, lo que ubica a Colombia entre los países con mayor rotación laboral. Según una reciente encuesta entre 600 empresas en Colombia se destacan entre las principales razones que dificultan la contratación de trabajadores formales (con contratos a término indefinido) a las indemnizaciones por despido (40%), altos costos no salariales (35%) y el nivel del salario mínimo (18%).

Existen trabajadores con capacidad de pago que cotiza a salud contributiva pero no al SGP. Alrededor de 3 millones de trabajadores, que probablemente no clasifica para recibir salud subsidiada, cotiza a salud contributiva sin cotizar a pensiones.

Tabla 2.1. Trabajadores que poseen afiliación a salud y no a pensiones

Nivel de salario en ocupación principal	No pensiones ni salud	Cobertura en salud			Total
		Contributivo	Especial	Subsidiado	
[<SM]	1.023.526 57%	1.540.062 51%	97.068 53%	5.296.417 76%	7.957.073 66%
[>=SM y <=2SM]	633.536 35%	997.845 33%	41.426 22%	1.525.672 22%	3.198.479 27%
[>2SM y <=3SM]	80379 5%	224.402 7%	12.161 7%	128.690 2%	445.632 4%
[>3SM y <=4SM]	26968 2%	102.769 3%	5.667 3%	34.835 0%	170.239 1%
[>4SM]	20750 1%	152.804 5%	27.947 15%	23.384 0%	224.885 2%
Total	1.785.159	3.017.882	184.269	7.008.998	11.996.308

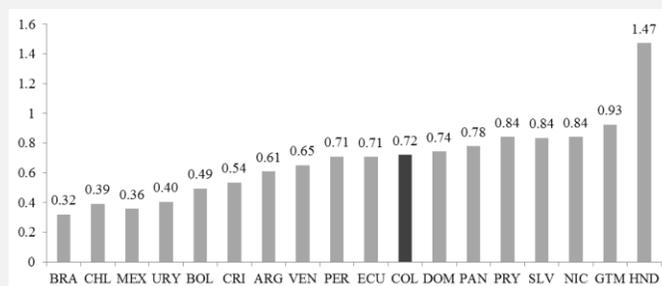
Fuente: GEIH, 2013 III trimestre.

El diseño del sistema de protección social colombiano genera incentivos para que los trabajadores no ahorren para su pensión. El 30% de los trabajadores que posee salud subsidiada recibe ingresos superiores a un salario mínimo (ver tabla 2.1). Si éstos desearan cotizar independientemente a pensión deberían renunciar al subsidio de salud (disminuyendo su ingreso corriente) y hacerse cargo de sus pagos por el seguro de salud privado. El costo de oportunidad de cotizar a pensiones es elevado si se tienen en cuenta los generosos subsidios que se reciben por el aseguramiento en salud subsidiada.

El salario mínimo en Colombia puede imponer restricciones en la generación de trabajo formal. La productividad de gran parte de los trabajadores está muy cerca del salario de referencia para las contrataciones formales y las cotizaciones de seguridad social. El salario mínimo representa una alta proporción del salario mediano del país (72%), comparado con el promedio de países como Chile, México, Brasil y Uruguay donde se encuentra entre el 20 y el 40% (ver figura 2.1).

Figura 2.1: Salario mínimo/salario promedio horario de la ocupación principal en América Latina, circa 2013

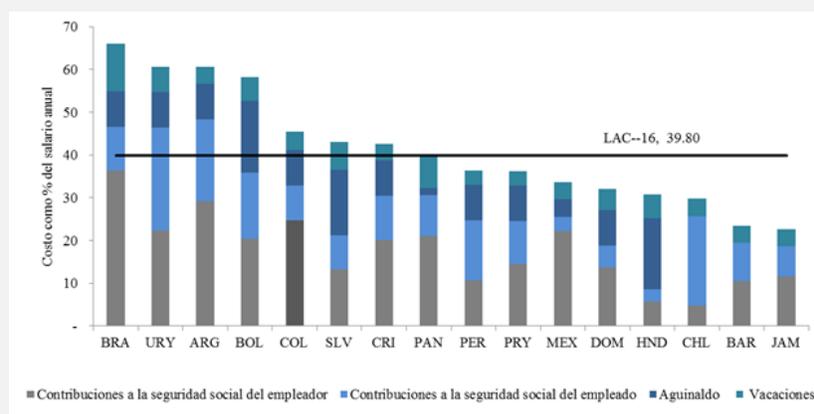
Población entre 15-64 años



Fuente: Banco Inter-Americano de Desarrollo, Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social en base a encuestas de hogares de América Latina armonizadas. Actualización: febrero de 2015.

Este panorama es aún más preocupante si se observan los costos laborales no salariales en los que deben incurrir los empleadores para mantener a un trabajador formal. A pesar de la reciente reforma tributaria (Ley 1607/2012) que avanzó hacia la reducción de los costos no salariales, éstos siguen entre los más altos de la región. Estos altos costos no salariales unidos a altos costos relativos de despido y a un elevado salario mínimo impide la creación de trabajos formales, especialmente en la parte baja de la distribución de ingresos.

Figura 2.2. Estimaciones costos no salariales promedio en América Latina, países seleccionados

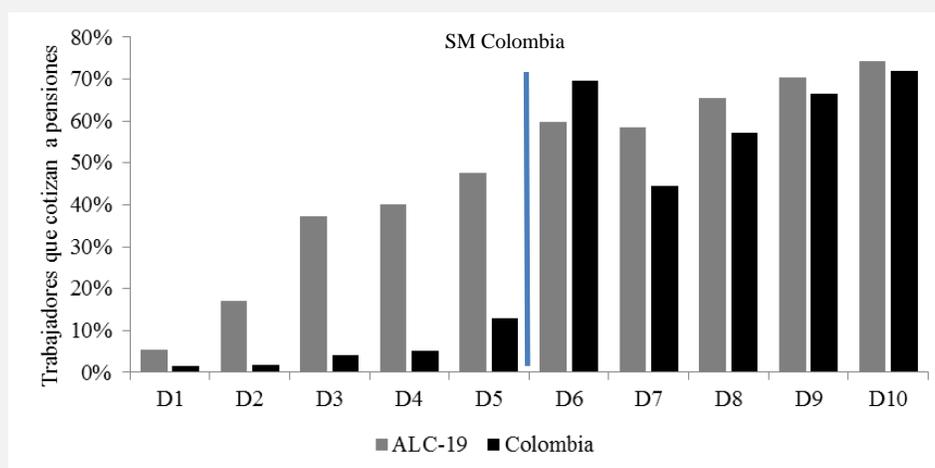


Nota: costo promedio para los deciles 3, 6, 9 y 10 en porcentaje del costo salarial total (salarial y no salarial) para un trabajador de 5 años de antigüedad en la firma.

Fuente: Elaboración propia, Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Todo ello hace que la informalidad sea especialmente alta en la parte baja de la distribución de ingresos, donde el salario mínimo junto con los costos no salariales hacen que generar trabajos formales sea virtualmente imposible

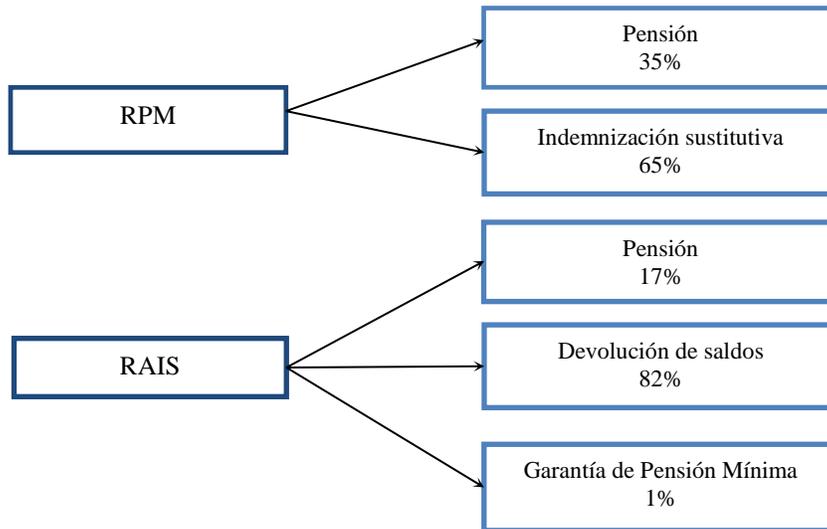
Figura 2.3 Porcentaje de trabajadores cotizantes por decil de ingresos: Colombia y ALC-19



Fuente: Banco Inter-Americano de Desarrollo, Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social en base a encuestas de hogares de América Latina armonizadas. Actualización: febrero de 2015.

La **reforma tributaria de 2012 en Colombia redujo significativamente los costos no salariales con un impacto positivo a la creación de trabajo formal**. En particular se eliminaron los aportes a salud de los empleadores y los aportes a institutos de formación y bienestar familiar. En total se redujeron los costos no salariales sobre el trabajo formal en 13,5 puntos porcentuales del 52% a 38,5% sobre el salario. Inmediatamente después de la reducción de costos se observa una clara tendencia positiva de creación de trabajo formal. El porcentaje de trabajadores formales pasó de 30% antes de la reforma alrededor de 34% (de 43 a 47% en las 13 áreas urbanas) después de la reforma. Aunque, esto no es evidencia de impacto concluyente, este cambio está muy en línea con dos estudios de equilibrio general, Antón (2014) y Fedesarrollo (2015) que sugieren que el impacto teoría de la reforma tributaria debería generar un incremento del porcentaje de trabajadores formales de entre 3,5 y 5 puntos porcentuales, lo que supone un incremento de entre 700.000 y 1.000.000 de empleos formales.

Figura Nro. 5: Flujo de trabajadores que llegan a la etapa de des-acumulación

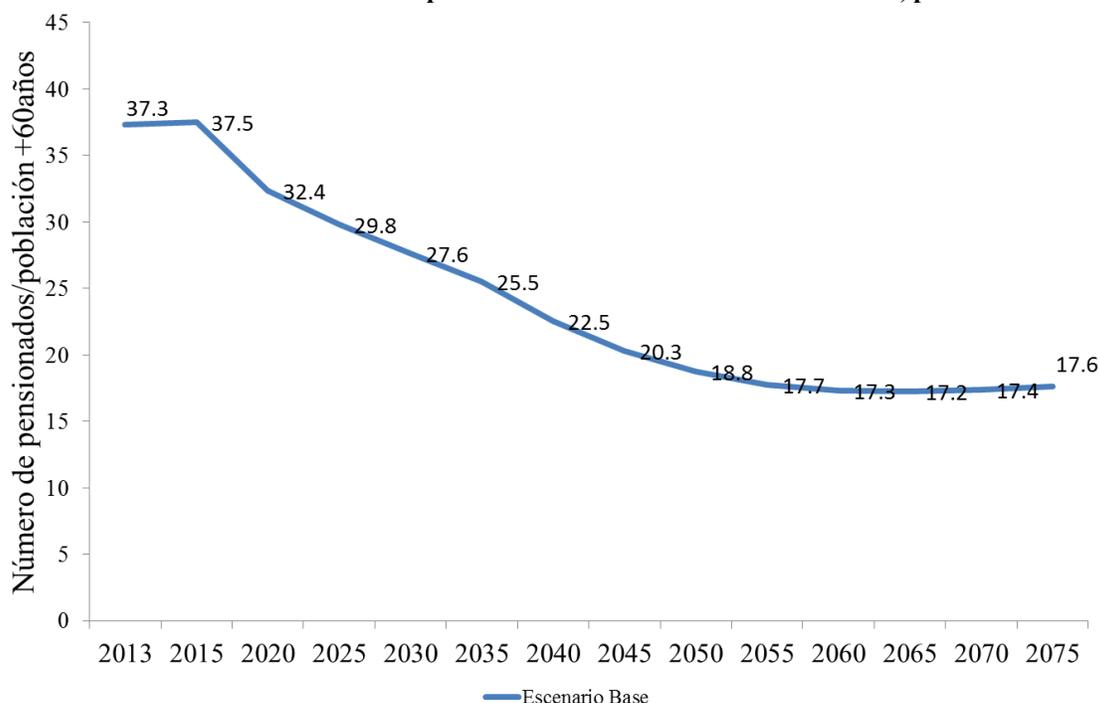


Nota: Se refiere a los afiliados que llegaron a la edad de pensión durante el año 2013.

Fuente: Elaboración propia en base a Asofondos (2013) para RAIS y Colpensiones (2013) para RPM.

17. Dada la situación del mercado laboral la cobertura del régimen pensional contributivo en la vejez en el futuro va caer por debajo de la actual. Muchos de los actuales pensionistas alcanzaron el beneficio con requisitos de 500 semanas o 1.000 semanas de contribución y en la actualidad se encuentran en una franja de transición a partir de la promulgación de la Ley 100/1993. La figura Nro. 5 arriba muestra la distribución de trabajadores que llega a edad de pensión. Hoy en día los aspirantes a una pensión por vejez requieren 1.300 semanas de contribución en el RPM o 1.150 en el RAIS para acceder a la misma. El modelo MHCP-BID calcula que sólo el 18,8% de los adultos mayores de 60 años tendrá una pensión contributiva en el 2050. Otros estudios sitúan la cobertura futura en un intervalo del 10 al 30% (Lopez y Valderrama (2012) o DNP (2010)). Esto significa que en el 2050 entre 11 y 13 millones de Colombianos mayores de 60 años que no van a tener acceso a una pensión contributiva. En el 2075, este porcentaje se reducirá a 17,6% con alrededor de 16 millones de colombianos adultos mayores descubiertos (ver figura Nro. 6).

Figura Nro. 6: Estimaciones de cobertura previsional futura del sistema colombiano, periodo 2015-2075



Fuente: MHCP y BID.

18. El reciente sistema de ahorro voluntario conocido como Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) destinado a garantizar la protección para la vejez es poco probable que aumente el ahorro pero puede ayudar en la etapa de des-acumulación. Los BEPs permiten ahorrar paralelamente al sistema contributivo formal (RAIS o RPM). Además, en la fase de des-acumulación, permiten obtener una anualidad combinando los ahorros en BEPs y en el sistema contributivo con ciertos subsidios del Estado. Hoy en día BEPs solo está disponible a aquellos hogares en Sisben 1, 2 y 3 (según los grupos de corte definidos por el Ministerio de Trabajo y el DNP) donde hay una muy poca capacidad de ahorro. Este mecanismo aún está en proceso de implementación con lo que es importante evaluar el impacto que está teniendo en términos de atraer ahorro. Los BEPs pueden facilitar la canalización los ahorros ya generados en tanto en el RPM o RAIS de aquellos afiliados que no cumplen los requisitos para pensionarse hacia una renta vitalicia por debajo de un salario mínimo y que, en caso contrario, recibirían la devolución de sus saldos (RAIS) o indemnización sustitutiva (RPM).

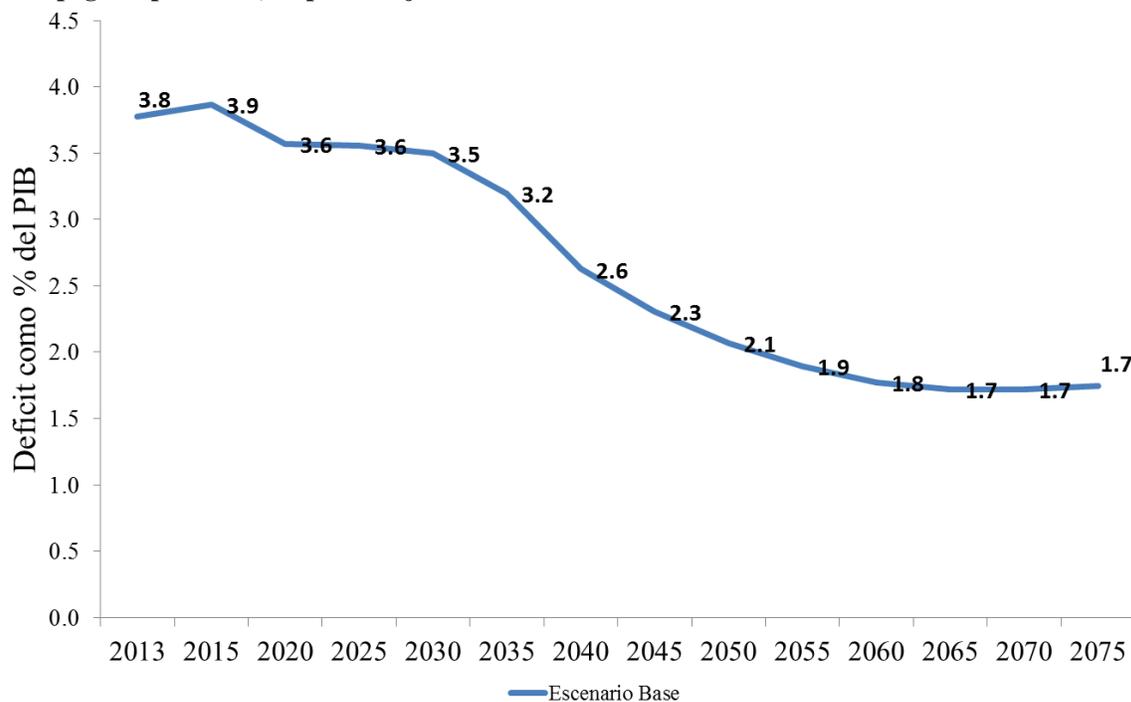
II.c Sostenibilidad

19. El costo fiscal del actual sistema es alto dada su baja cobertura. En 2013 Colombia gastó 5,4% del PIB en pensiones, de los cuales 3,8% del PIB estaba a cargo del presupuesto de la Nación. Esta cuantía equivale a un 23% del presupuesto nacional sin contar servicios de deuda en 2015. La necesidad de financiación seguirá siendo alta en la próxima década (entre 3,5 y 4 puntos del PIB) poniendo en riesgo en el cumplimiento de la regla fiscal establecida (Ley 1473/2011). Este gasto se debe principalmente por el pago de las pensiones del antiguo sistema, regímenes especiales y los desequilibrios todavía presentes en el sistema de RPM.⁹ En el medio plazo, la necesidad de financiación bajo las condiciones actuales bajará, en parte por la bajada de

⁹ Ver tabla A.1 en el apéndice para la desagregación entre regímenes.

cobertura. De acuerdo con el modelo MCHD-BID¹⁰ las necesidades alcanzarán un 2,1% del PIB en el 2050 y 1,7% del PIB en el 2075. El valor presente neto de la deuda pensional 2013-2075 es de (129% del PIB) (ver figura Nro. 7 abajo).

Figura Nro. 7: Flujo de transferencias anuales del sistema previsional cargo del gobierno nacional central para el pago de pensiones, en porcentaje del PIB



Nota: El modelo asumen que los traspasos entre sistemas son óptimos de acuerdo con el modelo del MHCP que Colombia Mayor cubre al 26% de los adultos mayores sin pensión con un beneficio equivalente al 12% del salario mínimo, que el salario mínimo se ajusta por incremento del PIB por PEA y la cobertura evoluciona según el gráfico 5. Ver recuadro Nro. 3.

Fuente: MHCP y BID.

20. Los traslados del RAIS al RPM hoy hacen que el costo actual en pensiones sea menor que el verdadero costo de transición. En términos netos alrededor de entre 30.000 y 50.000 afiliados al año se trasladan del RAIS al RPM llevando los saldos acumulados en sus cuentas. Estos saldos son considerados ingresos corrientes del RPM y generan una obligación a futuro. En 2013 alrededor de un 40% de los ingresos de Colpensiones (0,5% del PIB) procedieron de estos traslados, con lo que el verdadero déficit del sistema es más alto. En el largo plazo, dependiendo del perfil de los trasladados pueden generar cargas fiscales, mayores a los costos estimados en la figura Nro. 7.

21. El panorama fiscal de medio plazo puede variar debido a una alta incertidumbre sobre la interacción entre los dos regímenes (trasladados), la aparición de nuevos beneficiarios no registrados en las bases de datos actuales, incrementos en participación de los trabajadores y la interpretación jurídica de las leyes de transición o de determinación de beneficios.

¹⁰ Ver recuadro Nro. 3 para una descripción metodológica del modelo.

22. El sistema de RPM sigue teniendo reglas muy generosas comparadas con otros países. La edad de jubilación (62 años para hombres y 57 para mujeres) está por debajo de los media de los países de LAC y OECD (64 años para hombres y 63 para mujeres, ver figura Nro. 8). Dadas la esperanza de vida esto implica que las mujeres tienen que financiar 25 años de retiro (comparado con 20 internacionalmente) y los hombres 17 (en relación a 15 internacionalmente) (ver figura Nro. 9). Además las tasas de reemplazo del RPM son muy superiores a las de sistemas comparables, especialmente el monto de la pensión máxima (figura Nro. 10). Tanto la pensión mínima, pero especialmente la máxima están muy por encima de la media internacional. La pensión máxima en Colombia es 12 veces el PIB per cápita, comparado con 3,2 en Argentina; 2,2 en Brasil; 1,95 en Grecia y 1,3 en España. En otras palabras, los colombianos que consiguen pensionarse por el RPM, lo hacen antes, durante más tiempo y recibiendo una pensión más alta, especialmente aquellos trabajadores de más altos ingresos (ver figura Nro. 11).

Recuadro Nro. 3: Modelo de implicaciones fiscales con escenarios de reforma

Las proyecciones presentadas en este documento son generadas por un modelo de simulación que combina las proyecciones de afiliaciones y cobertura de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social (DGRESS) del Ministerio de Hacienda con las proyecciones fiscales de un modelo macro desarrollado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para Colombia. El modelo de la DGRESS internaliza el número de afiliados y pensionados para el RAIS y el RPM incluyendo año a año el FGPM y los traslados netos entre regímenes. Los afiliados están divididos entre hombres y mujeres entre 15-62 y 15-57 años, respectivamente. El modelo del FMI ajusta el balance del gobierno de acuerdo a las proyecciones de afiliados y pensionados del modelo de la DGRESS, los cuales determinan el balance fiscal del RPM. El fondo de las Fuerzas Armadas es simulado asumiendo un crecimiento estable hasta el 2030, año después del cual se considera constante hasta 2075. Los fondos absorbidos por el FOPEP y magisterio son simulados de acuerdo a su evolución y marchitamiento en el horizonte de tiempo contemplado. Cabe resaltar que los resultados presentados aquí deberán ser contrastados con el modelo desarrollado por el DNP (ver tabla A.1 en el apéndice).

La fórmula básica del modelo empleado para determinar el gasto en pensiones (GP) posee la siguiente especificación:

$$GP = \frac{\text{población } 65^+}{\text{población } 15 - 64} * \frac{\text{pensionados}}{\text{población } 65^+} * \frac{\text{pensión promedio}}{\text{PIB por PEA}} * \frac{\text{población } 15 - 64}{\text{PEA}}$$

Las cuentas iniciales tienen como año base 2013 y los resultados son obtenidos en el rango 2015-2075. Los componentes del modelo son:

1. Afiliaciones y pensionados

Las afiliaciones a los dos regímenes de previsionales (RAIS y RPM) son modeladas con base a las tasas de crecimiento según los registros históricos observados en el sistema. Las tasas de mortalidad de la población son aquellas consideradas por la *UN World Population Prospects* para Colombia. La unidad de observación para las afiliaciones son los grupos de individuos por edades (a partir de los 15 años) con respecto a los deciles de ingresos de cotización. Los pensionados por vejez son también observados por grupos de edad y deciles, de acuerdo a las probabilidades de pensionarse a la edad de pensión y las tasas de mortalidad. Ante la ausencia de información detallada, los pensionados por invalidez y por supervivencia son obtenidos como proporción del número de pensionados por vejez.

2. Tasas de formalidad y cobertura previsional

La tasa de formalidad tiene en cuenta la población económica mente activa (PEA) y el número de afiliados activos a los regímenes previsionales. Los afiliados activos son definidos como aquellos afiliados que han efectuado algún

aporte en los últimos 6 meses, mientras que la PEA es estimada según interpolaciones de la fuerza laboral a partir de las proyecciones de la OIT para Colombia. La cobertura previsional se calcula según las estimaciones de número de pensionados en relación a la población colombiana proyectada por CEPAL/CELADE.

3. Tasas de reemplazo

La tasa de reemplazo en el modelo está calculada como la pensión media de cada uno de los subsistemas con respecto al PIB por PEA. De esta forma, la dinámica de la tasa de reemplazo depende, desde un inicio, de las variaciones del PIB, del número de trabajadores, del número de pensionados y del gasto en pensiones. Adicionalmente, el modelo incorpora los cambios que se esperan en el sistema, en cuanto modificaciones que han resultado de reformas previas. Se asume que el salario mínimo crece al mismo ritmo que el PIB por PEA. Uno de los parámetros fundamentales que determina la tasa de reemplazo es la evolución del salario mínimo. El modelo asume un incremento del salario mínimo a igual al incremento del PIB por PEA, lo que es consistente con la evolución histórica de los últimos 10 años.

4. Ingresos, gastos y balance del Gobierno

Los ingresos al sistema a cargo del Gobierno como porcentaje del PIB son obtenidos para la línea de base (año 2013) de los datos reportados por Colpensiones. La variación de los ingresos en la proyección en el horizonte de tiempo seleccionado depende en un principio de las variaciones estimadas de la PEA y del número de afiliados activos en el RPM. Hacen parte importante de los ingresos de Colpensiones aquellos por concepto de traslados netos desde el RAIS al RPM. Los traslados son modelados por la DGRESS en el horizonte de tiempo seleccionado y obedecen a transacciones óptimas, es decir, que sólo aquellas que generan beneficios a los afiliados al sistema. Similarmente, los gastos (pago de pensiones) como proporción del PIB a partir de la línea de base están indexados por la cobertura previsional del RPM, la tasa de reemplazo y la PEA. El balance del Gobierno es obtenido de la diferencia entre los ingresos y gastos del RPM, fondos especiales, Colombia Mayor y los cargos por indemnización sustitutiva. El escenario base asumen que el porcentaje de beneficiarios de Colombia mayor se mantiene en el 26% de los mayores a 60 años (es decir van creciendo el número de beneficiarios) y el beneficio se mantiene constante en el 12% del salario mínimo (es decir crece por encima de la inflación).

Escenarios de reforma

A. Marchitamiento del RPM

El marchitamiento del RPM se implementa bajo las siguientes condiciones:

1. Se detienen las inscripciones al RPM para todos los rangos de edad.
2. Los pagos a pensionados continúan con el stock de afiliados activos que llegan a la edad de pensión.
3. Los afiliados nuevos en el sistema se incorporan directamente al RAIS.
4. En el escenario de marchitamiento con traslados, se permiten traslados de afiliados solo del RAIS hacia el RPM. No se permite el traslado de los nuevos afiliados del RAIS para quienes el acceso al RPM ha sido cerrado.

B. Pilares complementarios

El escenario de pilares complementarios se enfoca en el balance y cobertura del RPM como primer pilar de reparto con un salario mínimo. Se consideran las siguientes condiciones:

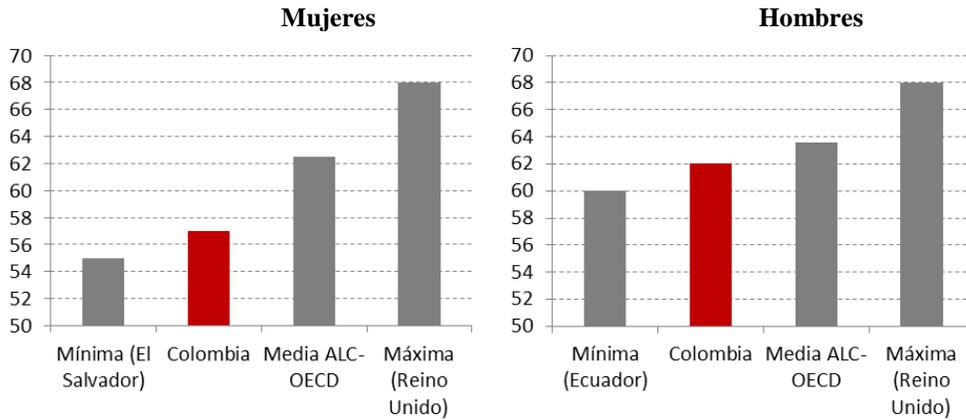
1. El escenario es aplicable a los nuevos entrantes al sistema.
2. Los afiliados antiguos continúan con las condiciones actuales.
3. Los ingresos base de cotización del RPM son de un salario mínimo por afiliado activo a partir del 2015.
4. Únicamente se considera el impacto sobre el RPM.

C. Reformas paramétricas

Todas las reformas paramétricas se aplican a los afiliados y pensionados actuales. Particularmente se tiene en cuenta:

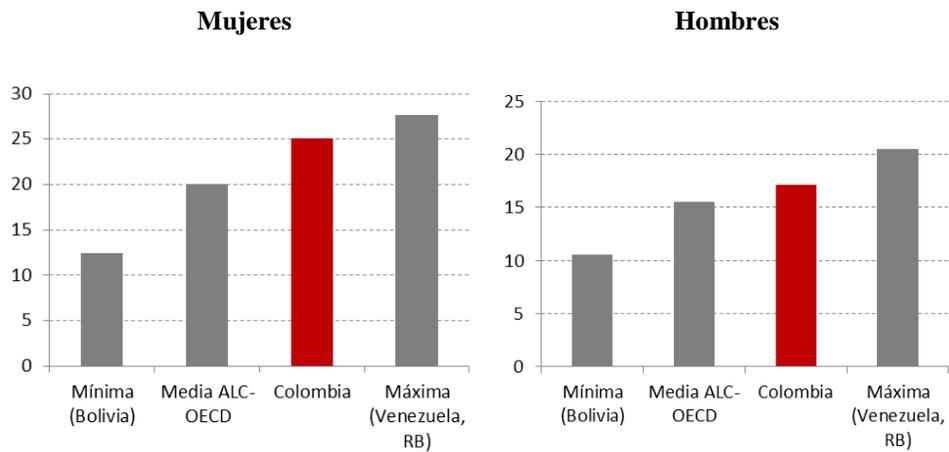
1. El aumento de la formalidad supone un incremento del número de afiliados activos como proporción de la PEA al 70%, dividido por partes iguales para el RAIS y para el RPM. Al mismo tiempo se supone un aumento en la densidad de cotización que se traduce en un aumento en la probabilidad de pensionarse a la edad de pensión. La cobertura es proyectada al final en un 30% en el RPM y un 30% en el RAIS (ver tabla A.2 en el apéndice).
2. La indexación de la edad de pensión por esperanza de vida se lleva a cabo de acuerdo a las estimaciones de CEPAL/CELADE sobre esperanza de vida de los colombianos a los 60 años. El cambio en la esperanza de vida es aplicado automáticamente a la edad de pensión, partiendo de 57 y 62 años de edad para mujeres y hombres, respectivamente.
3. El incremento de la pensión mínima de acuerdo a la inflación (y no de acuerdo al salario mínimo) se lleva a cabo considerando que, según lo observado históricamente en Colombia, los incrementos al salario mínimo son en promedio 1,5% por encima de la inflación del año anterior. Se asume que la inflación se mantendrá entre el rango objetivo del Banco de la República, es decir, 3%.

Figura Nro. 8: Edad de jubilación para una muestra de países de 53 países América Latina y el Caribe y la OECD comparado con Colombia, según género



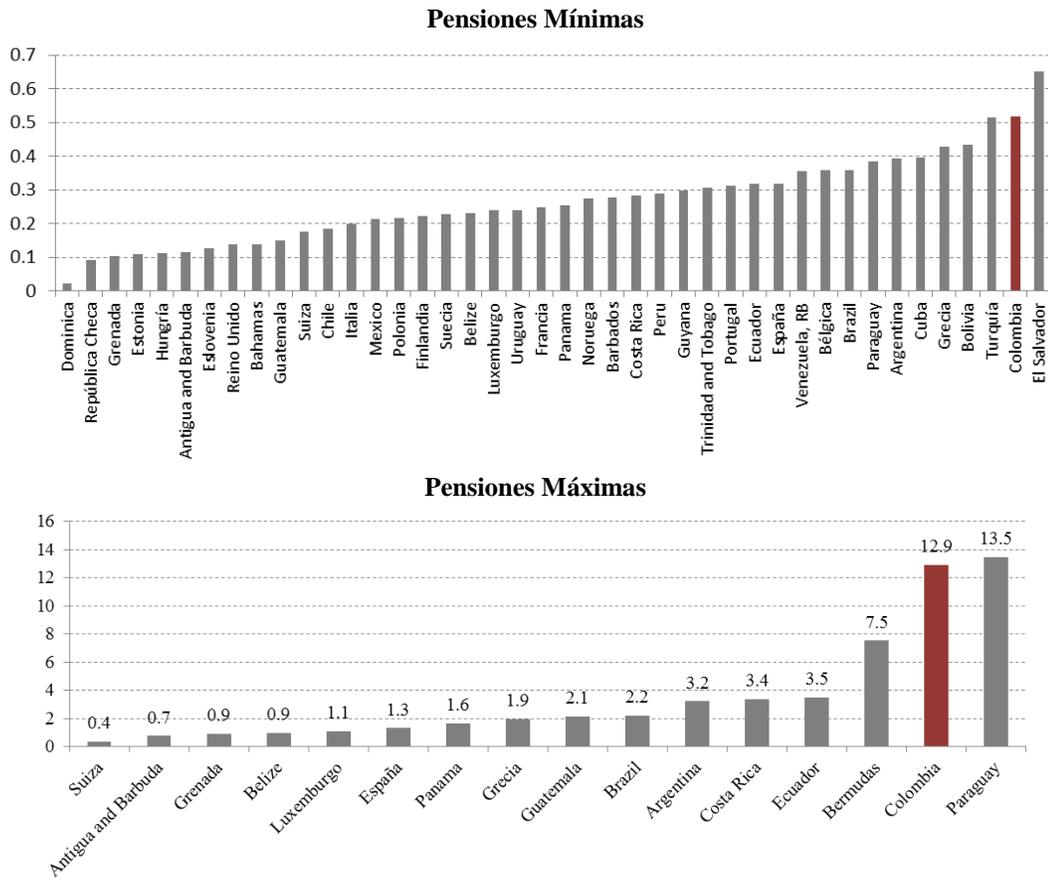
Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de Pensiones, Banco Mundial.

Figura Nro. 9: Esperanza de vida de después de la edad de jubilación para una muestra de países de 53 países América Latina y el Caribe y la OECD comparado con Colombia, según género (en años)



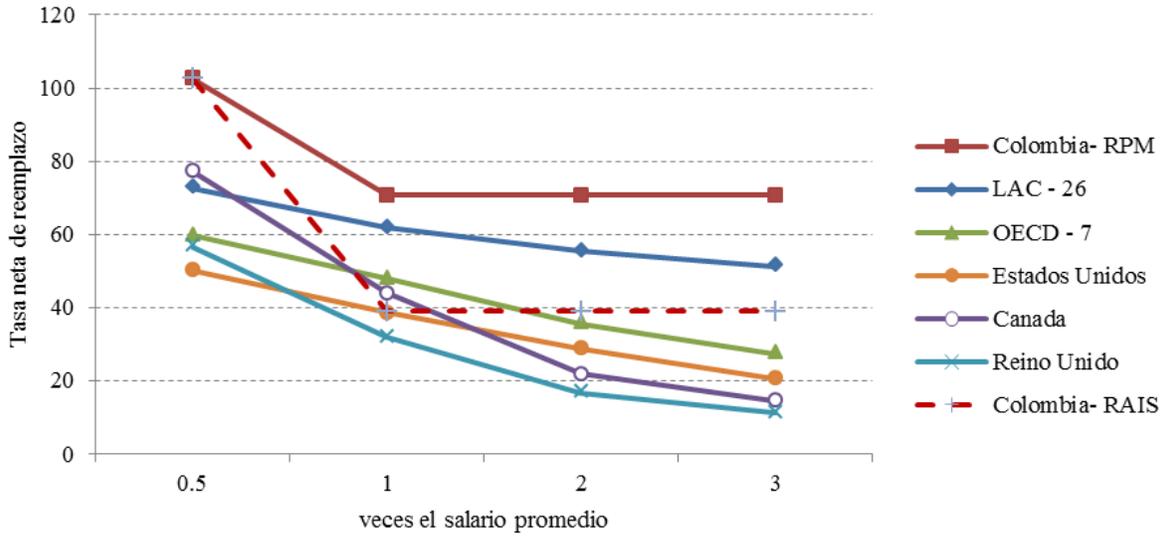
Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de Pensiones, Banco Mundial.

Figura Nro. 10: Pensiones máximas y mínimas en América Latina y la OECD, Relativas al PIB per cápita



Fuente: Elaboración propia en base a “Social security programs throughout the world”, SSA (2013) y World Economic Outlook, IMF.

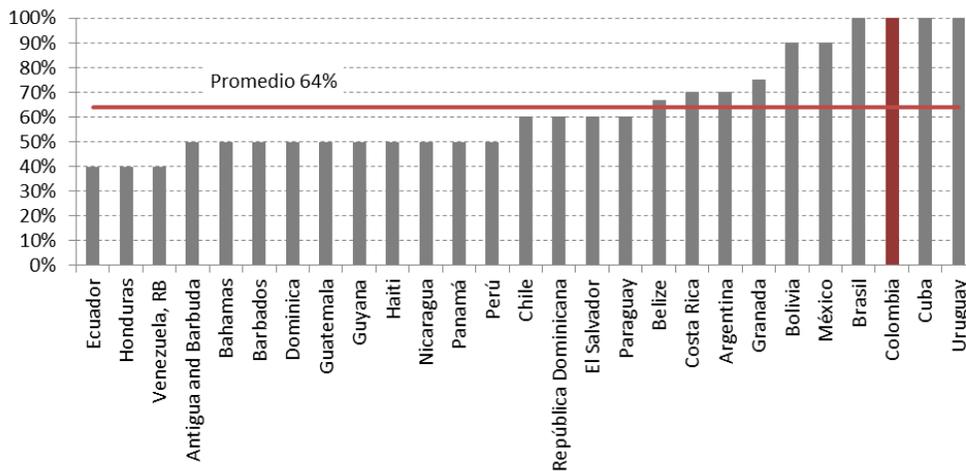
Figura Nro. 11: Tasas netas de reemplazo con respecto al último salario



Fuente: Pensions at a Glance (2014) y cálculos propios para Colombia.

23. Además los beneficios por sobrevivencia son altos lo que encarece al sistema todavía más. Los beneficios por sobrevivencia que se generan en Colombia son de los más altos en la región (ver figura Nro. 12). Esto impacta en el costo fiscal del RPM, encarece el seguro previsional y reduce sustancialmente el nivel de las pensiones que se otorgan por rentas vitalicias. Como se verá más adelante, estos altos beneficios por sobrevivencia hacen que los subsidios del RPM sean muy elevados comparados con los beneficios que otorga el RAIS.

24. Figura Nro. 12: Beneficios por sobrevivencia, en porcentaje de la pensión del fallecido

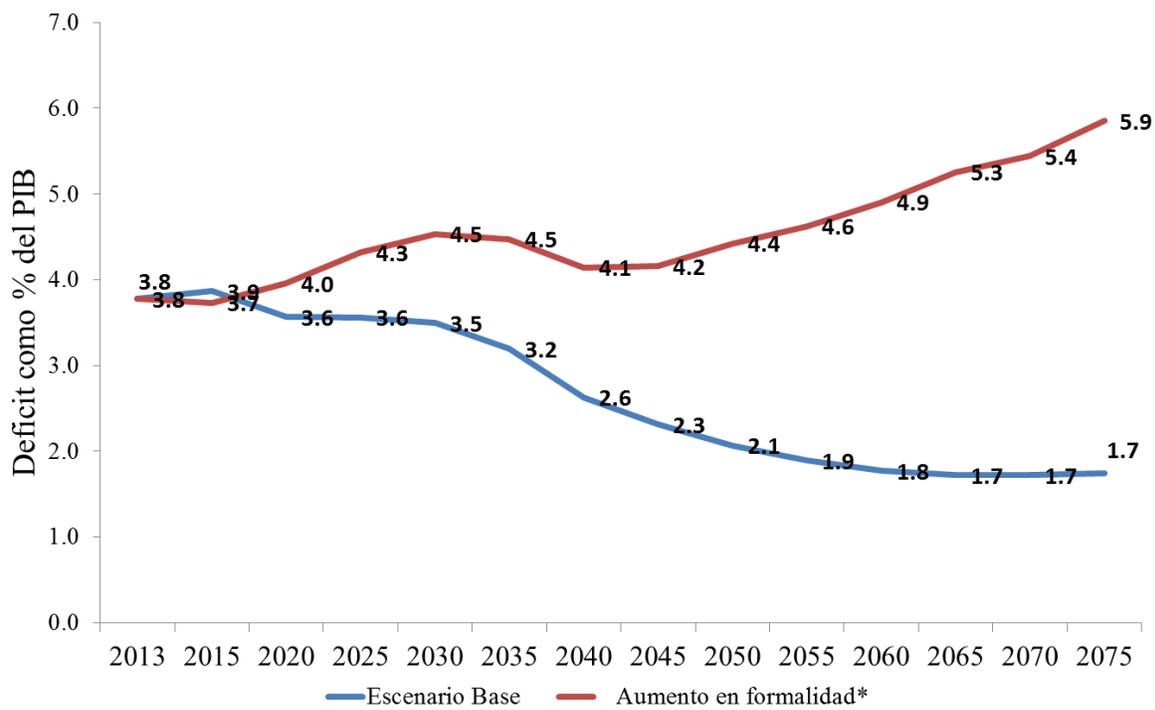


Fuente: Social security programs throughout the world, Latin America, SSA, 2013.

25. Con estas reglas si el régimen RPM funcionara sería fiscalmente muy costoso. Las proyecciones de medio plazo del sistema pensional colombiano muestran una caída constante del gasto fiscal (ver Figura Nro. 7). Esta caída se debe en parte que el RAIS va a ir absorbiendo un mayor porcentaje de pensionados. Pero en gran medida se debe a que la cobertura del RPM va a ser muy baja, por las razones expuestas en secciones anteriores Sólo el 7% (1,4 millones de

personas) de los mayores de 60 años estará recibiendo una pensión del RPM en el 2075. Bajo una simulación donde Colombia pasa a tener niveles de formalidad y pensionados similares a los de Chile o Uruguay hoy¹¹ haría que el costo para el Estado del RPM fuera 5,9% (ver figura Nro. 13) y el valor presente de la deuda pensional de 212% del PIB. Es importante señalar que esta simulación no es una predicción de cómo va a evolucionar la cobertura en Colombia, ni el impacto de cambios de política económica en la cobertura pensional colombiana. Es más bien una prueba de estrés de cuál sería la posición fiscal del sistema si hubiese un porcentaje elevado de contribuyentes al RPM y consecuentemente un porcentaje elevado de pensionados por el RMP.

Figura Nro. 13: Flujo de transferencias anuales del sistema previsional cargo del gobierno nacional central para el pago de pensiones en el escenario base y en un escenario de mayor formalización, en porcentaje del PIB



Nota: Como prueba de estrés, el escenario de formalidad asume un nivel de afiliados activos que crece gradualmente al 70% de la PEA y una cobertura del RPM del 30% de los adultos mayores de 60 años (ver tabla A.1 en el apéndice).

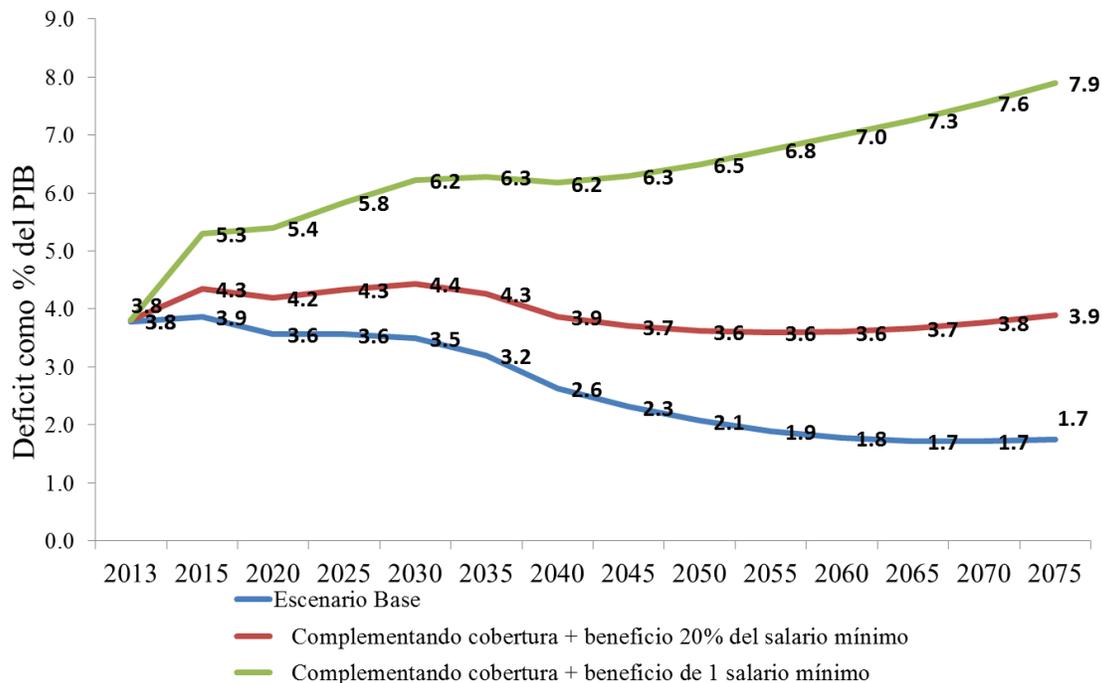
Fuente: MCHP y BID.

26. La falta de cobertura supone un riesgo fiscal adicional a largo plazo. La falta de cobertura del régimen pensional contributivo va a hacer necesaria la expansión de los pilares no contributivos de protección a la vejez en el corto plazo lo que impondrá un costo fiscal futuro. En el 2050 alrededor de 12 millones de colombianos no tendrán una pensión contributiva. Dependiendo de la generosidad y focalización de este pilar el costo fiscal puede subir ostensiblemente. En escenario base se asumió que se proporcionaba Colombia Mayor al 26% de los adultos mayores con un beneficio del 12% del salario mínimo. Sin embargo, otros escenarios pueden incrementar sustancialmente el costo fiscal de la falta de cobertura. Por ejemplo, un pilar no contributivo de protección a la vejez que cubra a todos los mayores de 60 años no cubiertos por una pensión

¹¹ La formalidad en Colombia se incrementaría gradualmente de 35% de la PEA en 2013 al 70% en 2075. El porcentaje de pensionados será

contributiva con un valor del beneficio igual a la línea de pobreza (alrededor del 20% del salario mínimo) incrementaría el gasto público en pensiones hasta 3,6% en el 2050 y el VPN 2013-75 de la deuda pensional hasta 187%. Por su parte, una pensión no contributiva de un salario mínimo aumentaría el gasto pensional hasta el 6,5 del PIB en 2050 con un VPN 2013-75 de la deuda pensional en 476% del PIB (ver figura Nro. 14).

Figura Nro. 14: Flujo de transferencias anuales del sistema previsional cargo del gobierno nacional central para el pago de pensiones en el escenario base y en un escenario de ampliación de cobertura bajo varios supuestos



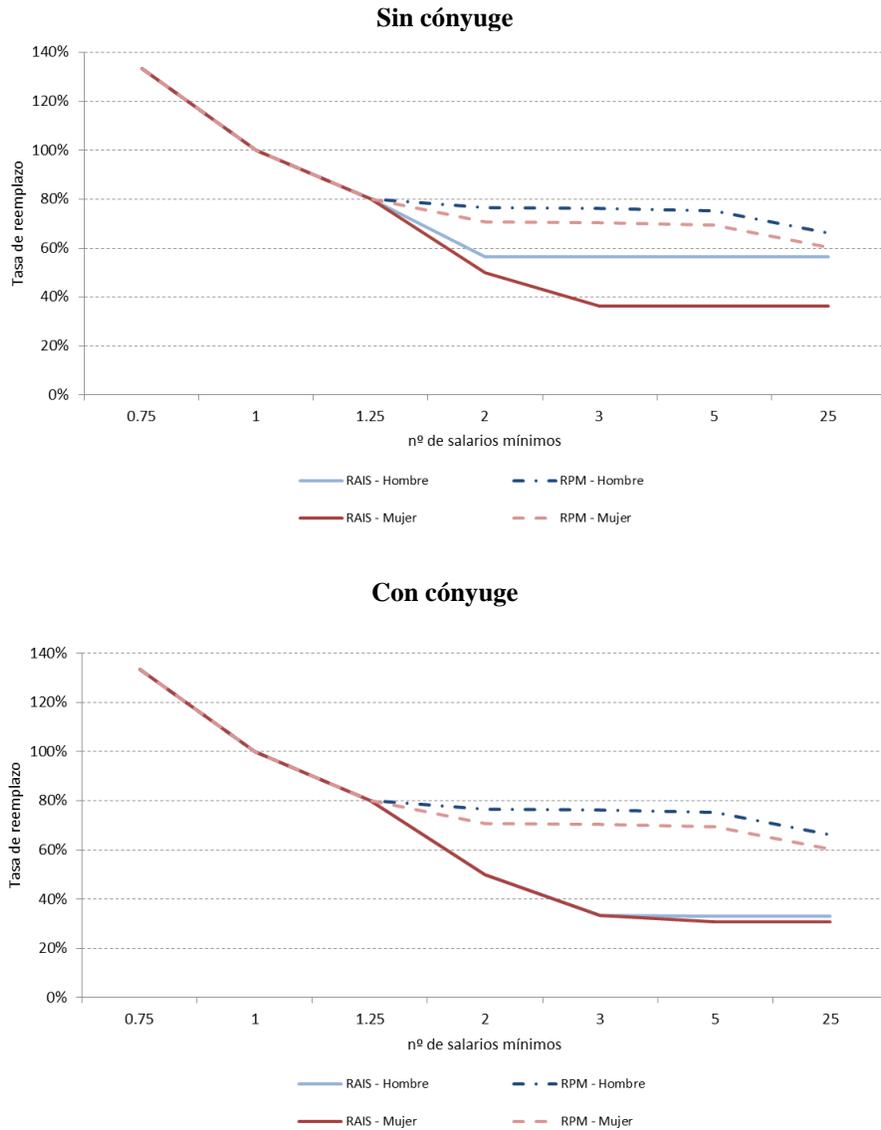
Fuente: MCHP y BID.

Nota: Los escenarios de ampliación de cobertura asumen que todos aquellos mayores de 60 que no tengan una pensión contributiva reciben Colombia Mayor por 20% del salario mínimo o 1 salario mínimo.

II.d Adecuación y equidad

27. **Todas las pensiones contributivas que otorga Colombia están por encima del nivel de pobreza.** La pensión mínima del sistema es el salario mínimo que está 2,9 veces por encima de la línea de pobreza (dato a junio 2014).
28. **El gasto pensional es la mayor partida del presupuesto del Estado y se distribuye de una manera muy regresiva.** El Estado destinará en 2015 el 23% del presupuesto en pensiones en comparación con un 14% en salud y 15% en educación (sin servicio a la deuda). Según Jaramillo (2010) los el 80% de los subsidios pensionales se concentran en el 20% de la población más rica.
29. **Las tasas de reemplazo en el RAIS están muy por debajo de su equivalente en el RPM.** Esto hace que los trabajadores con las mismas carreras laborales y los mimos aportes tengan beneficios pensionales muy distintos dependiendo de si se jubilan en el RAIS o en el RPM (ver figura Nro. 15).

Figura Nro. 15: Tasas de reemplazo en Colombia, según nivel de ingreso y densidad de cotización
Como múltiplo del salario mínimo, en porcentaje del último salario y según género



Notas: Existen diferencias entre las tasas de reemplazo de hombres y mujeres solteros y casados debido a varios factores: (1) se utilizaron las tablas de mortalidad de Colombia para 2008. (2) se utilizó una tasa de interés real fija del 4% y (3) el ejercicio supone que entre las personas casadas las mujeres son 3 años menor que los hombres. Para mayor detalle ver los supuestos detallados en el recuadro Nro. 4.

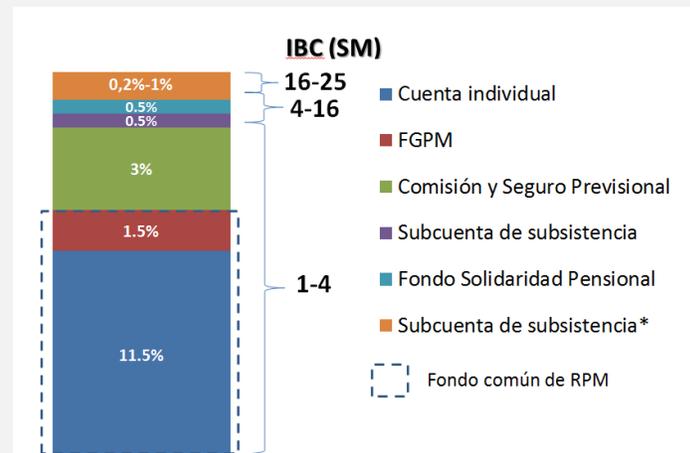
Fuente: Elaboración propia según reglas de elegibilidad del sistema, ver recuadro Nro. 4.

Recuadro Nro. 4: Subsidios presentes en el sistema previsional de Colombia

El diseño actual del sistema previsional colombiano establece subsidios implícitos y explícitos para distintos tipos de trabajadores. Para analizar el impacto del diseño de las prestaciones en cada uno de los subsistemas se realizó un ejercicio simple de evaluar cuál sería el subsidio implícito que estaría otorgando hoy cada uno de estos sub-sistemas en relación a lo que se obtendría en el mercado bajo supuestos conservadores y se estiman los mismos para perfiles de trabajadores con distintas densidades de cotización (trabajadores sin aportes, con 10, 20 y 26 años de aportes al sistema) y distintos niveles de ingreso (un salario mínimo, cinco y 25 salarios mínimos en el momento de jubilación).

Para estimar los subsidios de cada uno de los subsistemas en el año 2015, se evaluó el retorno que tendrían las cotizaciones del 13% del salario hechas por los trabajadores con una tasa de retorno fija del 4% real anual y se las comparó con el beneficio recibido en cada uno de los subsistemas de acuerdo a las formulas preestablecidas para cada uno según la normativa vigente. Siguiendo las tasas de cotización vigentes, aquellos trabajadores con cuyo ingreso base de cotización (IBC) se encuentra en 5 salarios mínimos se incluyen las cotizaciones adicionales de 1% para la subcuenta de subsistencia y el fondo de solidaridad previsional y aquellos cuyo IBC es de 25 salarios mínimos se incluye 2% de cotizaciones adicionales. En este ejercicio se utilizaron las tablas de mortalidad de Colombia para el año 2008, se supone que la tasa de crecimiento del salario es de 1% real anual y que la vida laboral del individuo comienza a los 25 años. El ejercicio además supone que la persona se retira del mercado de trabajo a los 57 años en el caso de las mujeres y a los 62 años para los hombres (la misma coincide con la edad de retiro legal en el Régimen de Prima Media). Para el caso de casados se supone que la mujer es 3 años menor que el hombre.

Figura Nro. 4.1. Tasas de cotización en Colombia, según ingreso base de cotización



Nota: * Los afiliados con ingreso de 16 a 17 SM tienen un aporte adicional de un 0,2%, de 17 a 18 SM de un 0,4%, de 18 a 19 SM de un 0,6%, de 19 a 20 SM de un 0,8% y superiores a 20 SM de 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Previsional. SM significa salario mínimo.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, se otorgan beneficios de acuerdo a las reglas específicas de cada sub-sistema, esto es:

En el Régimen de Prima Media:

- El 13% de los aportes se destinan a la contribución.
- La cantidad de semanas requeridas para acceder al beneficio es de 1.300 (26 años).
- El monto de la pensión por vejez será equivalente al Ingreso Base de Liquidación (promedio de las cotizaciones de los últimos 10 años) multiplicado por la tasa de reemplazo. La tasa de reemplazo es calculada de acuerdo a la siguiente fórmula $r=65,5-0,5*s$ donde s es el número de salarios mínimos legales mensuales vigentes que representa el Ingreso Base de Liquidación.
- Por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementa en un 1,5% del ingreso base de liquidación, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización. El monto mínimo de la pensión equivale al salario mínimo vigente en 2015 (\$644.350) y el monto máximo equivale a 25 salarios mínimos.

En el RAIS:

- El 11,5% de los aportes se destinan al ahorro.
- El monto de la pensión se calcula a partir de los aportes realizados al sistema durante la vida laboral sumados a la rentabilidad obtenida durante el periodo de acumulación. Si bien en el RAIS la persona puede pensionarse en cualquier momento, siempre y cuando logre acreditar en su cuenta el capital suficiente para tener una mensualidad suficiente para tener una mensualidad superior al 110% del salario mínimo vigente en 1993 reajustado por inflación, en este ejercicio a los fines comparativos se supone que el individuo se retira al cumplir la edad de retiro.
- En el RAIS existe la posibilidad de acceder a la garantía de pensión mínima equivalente al salario mínimo legal vigente. El acceso a la misma requiere 1.150 semanas de cotización al sistema (23 años).
- En este ejercicio se supone que la modalidad de la prestación es una renta vitalicia inmediata.

- No se incluyen costos adicionales.

Como se puede observar en la tabla Nro. 1, en el Régimen de Prima Media los subsidios se concentran en aquellos con mayor densidad de cotización y salarios más altos. En este caso, aquellos que no tienen la cantidad de semanas requeridas para obtener una pensión terminan financiando al resto. En cambio, en el RAIS (tabla Nro. 2) aquellos de mayores salarios y los que no llegan a cumplir con los requisitos para acceder al fondo de garantía de pensión mínima, y aquellos con mayor salario y densidad de aporte, terminan financiando a quienes si cumplen con estos. Esto se debe a que si bien los trabajadores en este subsistema aportan por el 13% de su salario, sólo capitalizan el 11,5% del mismo. Por otro lado, los más beneficiados son aquellos que cumplen con los requisitos para acceder al fondo de garantía de pensión mínima, financiado con los aportes de todos aquellos incluidos en este subsistema. Mención especial cabe que el subsidio del RAIS para trabajadores de bajos ingresos es mayor que en el RPM dado que el número mínimo de semanas de cotización para acceder al fondo de garantía de pensión mínima es de 1.150 semanas vs las 1.300 necesarias en el RPM.

30. El RPM tiene importantes subsidios implícitos y los distribuye de manera muy regresiva.

Todos los sistemas de reparto tienen subsidios implícitos inter-generaciones e intra-generaciones. Una manera de entender esos subsidios implícitos es comparar lo que se aporta al sistema y lo que se recibe para distintos perfiles de agentes bajo algún supuesto de rentabilidad de los aportes, aunque estos no se capitalicen (ver recuadro Nro. 4 para detalles). La tabla Nro. 1 recoge estos subsidios para varios perfiles de aportantes, tanto casados como solteros. Los pensionados que contribuyeron por un salario mínimo reciben como subsidio el equivalente a entre 63 y 143 millones de pesos (entre el 50% y el 74% de la pensión), los de 5 salarios mínimos entre 71 y 314 millones de pesos (entre el 20% y el 53% de la pensión) y los de 25 salarios mínimos hasta 1.029 millones de pesos (41% de la pensión), dependiendo del género y el status familiar. Los aportantes netos del RPM son aquellos que contribuyen al sistema pero que no llegan a alcanzar las semanas de jubilación y recibe una indemnización sustitutiva (sin la capitalización de sus ahorros). En términos generales para un afiliado que gana un salario mínimo que no logra pensionarse subsidia al sistema con 1 millón de pesos por cada año que cotizó al sistema de RPM. Por lo tanto, un trabajador que cotiza 20 años por un salario mínimo subsidia a los que si se pensionan con unos 20 millones de pesos. Como se mostró anteriormente, el 65% de los afiliados se encuentran subsidiando al sistema en términos netos. Un punto importante a remarcar es que los subsidios de la tabla Nro. 1 varían enormemente entre casados y solteros. Esto se debe a que existen unos altos beneficios por sobrevivencia (100% de la pensión sin límite de edad del cónyuge) que hacen que la vida de las pensiones pueda extenderse mucho más allá de la vida del pensionado original. (ver recuadro Nro. 4).

31. El RAIS tiene importantes subsidios pero son más explícitos y mucho más progresivos (por lo menos para aquellos que consiguen pensionarse).

El RAIS también tiene incorporados importantes subsidios entre los contribuyentes. Todos los contribuyentes aportan el 1,5% de su sueldo a un fondo solidario que alimenta el Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Adicionalmente aquellos con ingreso base de cotización superior a cuatro salarios mínimos aportan un porcentaje extra que va entre el 1% y 2% del mismo que financia el fondo de solidaridad. Los cotizantes al RAIS que no llegan a pensionarse porque no cumplen las semanas de cotización, pierden menos del sistema (comparado con el RPM) dado que reciben la devolución de los saldos de sus aportes capitalizados (pero no reciben los aportes que hicieron al fondo solidario). En promedio un cotizante que no llega al pensionarse aporta en neto medio millón de pesos por cada año cotizado. Para aquellos que logran pensionarse por un salario mínimo los subsidios pueden ser incluso mayores que en el RPM, esto ocurre porque las semanas para calificarse para el fondo de garantía de pensión mínima son 1.150 comparado con 1.300 en el RPM. Los cotizantes de la parte más alta de la distribución son aportantes netos al sistema. Un cotizante de 5 salarios mínimos aporta al sistema en términos netos alrededor de 30 millones de

pesos, mientras que uno de 25 salarios mínimos aporta unos 340 millones de pesos (ver tabla Nro. 2).

Tabla Nro. 1: Subsidios implícitos del Régimen de Prima Media, según densidad de cotización e ingreso base de cotización en relación al salario mínimo, en pesos de 2015

Perfil	Hombres		Mujeres	
	Casados	Solteros	Casadas	Solteras
Aporta por SM RPM durante 10 años	-10.450.740	-10.450.740	-10.450.740	-10.450.740
Aporta por SM RPM durante 20 años	-20.901.480	-20.901.480	-20.901.480	-20.901.480
Aporta por SM RPM durante 26 años	143.057.085	63.080.698	119.572.100	94.204.627
Aporta por 5 SM RPM durante 26 años	314.148.134	71.098.737	252.657.658	175.565.538
Aporta por 25 SM RPM durante 26 años	1.029.766.889	-3.671.495	793.379.367	465.586.102

Nota: (1) SM significa salario mínimo vigente y (2) Ver detalle en tabla A.3 del apéndice.

Fuente: Elaboración propia en base a reglas del sistema, ver recuadro Nro. 4.

Tabla Nro. 2: Subsidios implícitos del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, según ingreso base de cotización, en pesos del 2015

Perfil	Hombres		Mujeres	
	Casados	Solteros	Casadas	Solteras
Aporta por SM RAIS durante 10 años	-2.272.122	-2.272.122	-2.272.122	-2.272.122
Aporta por SM RAIS durante 20 años	-4.544.244	-4.544.244	-4.544.244	-4.544.244
Aporta por SM RAIS durante 23 años	148.891.670	68.915.283	125.074.504	99.707.030
Aporta por SM RAIS durante 26 años	143.057.085	63.080.698	119.572.100	94.204.627
Aporta por 5 SM RAIS durante 26 años	-49.439.692	-49.439.692	-45.389.257	-45.389.257
Aporta por 25 SM RAIS durante 26 años	-346.077.842	-346.077.842	-317.724.797	-317.724.797

Nota: SM significa salario mínimo vigente y (2) Ver detalle en tabla A.3 del apéndice.

Fuente: Elaboración propia en base a reglas del sistema, ver recuadro Nro. 4.

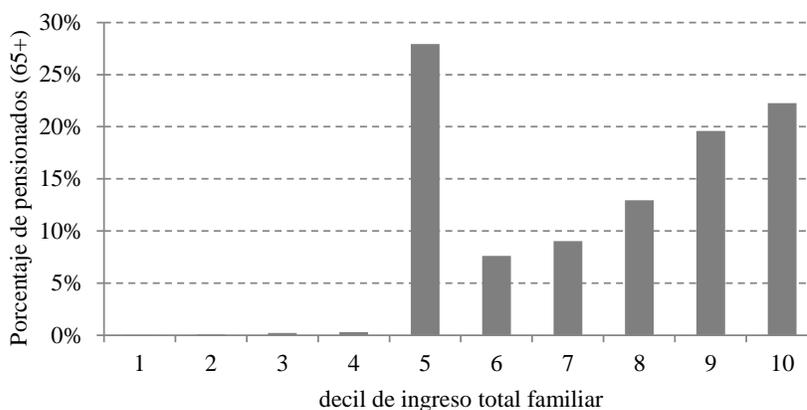
32. Esta estructura de subsidios del sistema hace que sea extremadamente complejo para el cotizante tomar decisiones óptimas sobre su pensión. A grandes rasgos, los trabajadores de menos ingresos y menos probabilidad de pensionarse salen beneficiados en RAIS y los de altos ingresos en el RPM. Una buena regla simple a seguir en el sistema colombiano es que si un trabajador no se va a pensionar, está mejor en el RAIS, si va a llegar a las 1.150 semanas de cotización pero no a las 1.300 también está mejor en el RAIS. Por último, si el afiliado va a llegar a las 1.300 semanas con gran certidumbre saldrá beneficiado en el RPM. Esto lleva al hecho paradójico que los trabajadores de bajos ingresos y con poca probabilidad de pensionarse están mejor en el régimen privado de pensiones y los trabajadores de más altos ingresos con mayores probabilidades de pensionarse en el sistema público donde se pueden aprovechar de los generosos subsidios del Estado.

33. Muchos de los traslados del RAIS al RPM son sub-óptimos y hacen que el sistema sea incluso más regresivo. Aun cuando en algunos casos puede ser conveniente para la persona el traspasarse al RPM hasta diez años antes de pensionarse, esto no es siempre así. De acuerdo con un informe del MHCP (DGRESS, 2014) el 80% de los traslados entre sistemas son sub-óptimos, es decir, que el individuo habría recibido con gran probabilidad una mejor pensión (o compensación monetaria) si no se hubiera cambiado de régimen. Mención especial merece que un

70% de los individuos que se trasladan del RAIS al RPM tienen ingresos menores a 2 salarios mínimos con muy pocas probabilidades de pensionarse dadas sus densidades de contribución,¹² con lo que pierden los intereses sobre sus ahorros (la indemnización sustitutiva del RPM restituye los aportes ajustados por inflación, sin otorgar rentabilidad alguna) que van a financiar las pensiones de los salarios más altos, quienes si tienen las semanas de cotización necesarias para ser elegibles a una pensión en el RPM.

34. Estas inequidades no se han corregido a través del sistema impositivo. Los ingresos por pensión no están gravados a pesar que el 99% de los pensionados se encuentra por encima de la mediana de ingreso. Además el 43% de los pensionados se encuentran en 20% de la población de mayores ingresos (ver figura Nro. 16).

Figura Nro. 16: Concentración de pensionados según decil de ingreso total familiar



Fuente: GEIH, III trimestre de 2013.

II.e Eficiencia y viabilidad del régimen privado de ahorro

35. El RAIS no está funcionando bien en su etapa de des-acumulación. En la etapa de retiro no se están ofreciendo rentas vitalicias, el mercado es hoy prácticamente inexistente. La principal razón es el reajuste que deben tener las pensiones mínimas de acuerdo al crecimiento del salario mínimo, pero también aparecen como relevantes los riesgos jurídicos, la ausencia de tablas de mortalidad dinámicas, la fijación de la tasa de interés técnica y las altas pensiones por sobrevivencia del sistema. De los 16.773 beneficiarios por vejez en el RAIS en enero de 2014, un 0,14% ha optado por una renta vitalicia.

36. Las AFPs y los pensionados del RAIS están afrontando riesgos en la parte de des-acumulación que no están preparadas para soportar. La inexistencia de un mercado de rentas vitalicias implica que las pensiones son pagadas, en su mayoría, a través de un retiro programado. Hoy el 83% de pensiones por vejez de RAIS están siendo pagadas por esta modalidad. Ello implica que la gran mayoría de los pensionados del RAIS tendrán que enfrentar el riesgo de

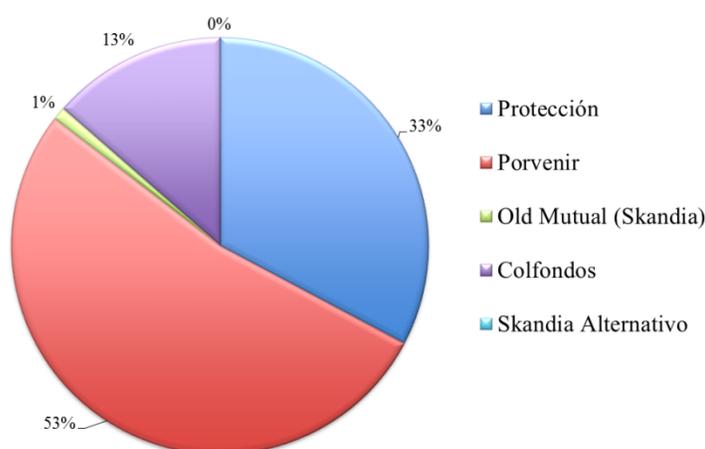
¹² Las semanas promedio cotizadas de los que se trasladan 10 años antes de su jubilación son 240 y 485, muy lejos de las 1.300 semanas necesarias en el RPM para acceder a una pensión (según estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2014).

sobrevivencia, es decir, que su vida dure más que sus ahorros. Serán justamente los adultos mayores de edad más avanzada, con menor probabilidad de generar ingresos y mayor grado de vulnerabilidad, los que se verán más afectados por la posibilidad de que se les termine la pensión. Sin embargo, en este momento, no está claro quién se va a hacer cargo de este riesgo; si los individuos, las AFP o el Estado. Por parte de las AFP, éstas hoy en día no pueden seguir la fórmula técnica para el cálculo de la pensión bajo la modalidad de retiro programado, porque la pensión no puede reducirse por debajo de la pensión mínima y adicionalmente porque la pensión no puede reducirse nominalmente (aun cuando dicha fórmula de retiro programado implique que los beneficios deberían caer).

- 37. Esto lleva a que las administradoras de fondos, al menos en algunos casos, ajusten la fórmula de retiro programado generando reservas para dar viabilidad al producto de retiro.** Sin embargo, este procedimiento no está normado y por lo tanto no hay certeza respecto a la suficiencia de estas reservas. El diseño actual de la modalidad de retiro programado no es consistente con esta garantía y al mismo tiempo, en este caso las AFP estarían actuando como aseguradora sin tener regulación de reservas.
- 38. El diseño de las comisiones de las AFP, junto con los riesgos asociados con el incremento del salario mínimo, ponen en riesgo la continuidad de las empresas privadas administradoras de pensiones.** Las AFP están obligadas a contratar un seguro de invalidez y sobrevivencia para sus afiliados. El costo de este seguro se paga de la comisión de 3% máxima que puede cobrar una AFP y por lo tanto, en la medida que aumenta el costo del seguro se reduce el margen para la administradora. Esto implica que existe una comisión máxima por administración que equivale a lo que reste del 3% descontado el seguro de invalidez y sobrevivencia. En la medida que este seguro tenga un costo mayor o menor, esto impacta a la comisión máxima por administración. La viabilidad de la industria puede depender entonces de cual sea el costo de este seguro.
- 39. El seguro de invalidez y sobrevivencia en Colombia tiene un costo relativamente alto respecto al total permitido de 3% como cobro a favor de las AFP por el servicio de administración más el seguro.** Según información publicada por Asociación Internacional de Organismos Supervisores (AIOS) a diciembre de 2012 en Colombia el costo del seguro sería de un 1,73% del salario, comparado con un 1,27% en Chile, un 1,29% en Perú y Uruguay con 1,14%. A su vez, hay evidencia de que no hay disposición a ofrecer este seguro por parte de las compañías salvo en caso de compañías relacionadas o integradas horizontalmente con las AFPs que emitirían la póliza solo por su relación con la administradora.
- 40. El alto costo del seguro previsional se debe a motivos similares a los mencionados respecto a la inexistencia del mercado de rentas vitalicias.** Estos son entre otros:
 - i. Vínculo de la pensión mínima con el salario mínimo, en nivel y crecimiento,
 - ii. Riesgo judicial que implicaría otorgar pensiones aun cuando se incumplan requisitos,
 - iii. Determinación de tasa de interés técnica fija,
 - iv. Tablas de mortalidad sin ajustes periódicos,
 - v. Pensión de sobrevivencia de 100% de la pensión del causante.
- 41. Los subsidios del RPM hacia trabajadores de mayores ingresos implican dificultades a la expansión del sistema privado de pensiones.** Esto contribuye a que para un número significativo de personas resulte conveniente estar en el RPM al momento de pensionarse y por lo tanto, personas con mayor densidad de contribución e ingreso no se pensionan en el RAIS, dificultando el crecimiento del mercado de retiro en este régimen.
- 42. El sistema privado de pensiones en Colombia está altamente concentrado, lo que puede**

implicar una reducción en la posibilidad de efectiva competencia, aun cuando también se compite con el RPM. Existen cuatro Administradoras de Fondos de Pensiones (Old Mutual-Skandia cuenta con un Plan Alternativo), con un 85% de los afiliados activos concentrados en las dos compañías de mayor tamaño, según información a noviembre de 2014 (ver figura Nro. 17). En términos de los fondos bajo su administración, estos representan un 20% del PIB de Colombia y las dos mayores administradoras tienen un 80% de los fondos, lo que representa un 16% del PIB. Por lo tanto, esta alta concentración puede tener un impacto adverso sobre el mercado de capitales local donde las AFP tienen importancia en renta variable y en los gobiernos corporativos de las empresas en las cuales se invierte. En este contexto, una adecuada regulación y supervisión es crítica para que la participación de las administradoras en el mercado de capitales contribuya a su mejor funcionamiento y se eviten potenciales conflictos de interés.

Figura Nro. 17: Participación de los afiliados activos, según administradora de fondos de pensiones



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, noviembre 2014.

43. **La alta concentración puede generar dificultades en la implementación y control de estrictos límites de inversión en emisores vinculados a la AFP.** La norma actual establece un límite de 10%, el que no es fiscalizado de manera efectiva por dificultades en la verificación y vigilancia de relaciones entre las empresas.
44. **La alta concentración junto con el mecanismo de rentabilidad mínima puede implicar un efecto manada que no necesariamente lleva a una situación óptima.** Aun cuando la norma establece una ponderación máxima por fondo de 20%, el peso relativo de las administradoras de mayor tamaño hace difícil que las AFP más pequeñas se desvíen de las decisiones de inversión de las más grandes, existiendo un importante efecto manada. Si bien el diseño del mecanismo incluye elementos tendientes a incorporar una visión de largo plazo, esto podría ser evaluado para determinar si efectivamente es consistente con el objetivo de los fondos de pensiones.
45. **Las opciones por defecto del régimen de multi-fondos no optimizan el riesgo en la trayectoria de inversiones en términos del resultado en tasa de reemplazo.** El régimen de multi-fondo, con tres alternativas de fondo según el riesgo del portafolio (conservador, moderado y de mayor riesgo) que excluye a quienes optan por el fondo especial de retiro programado, permitió la existencia de portafolios con distintos niveles de riesgo para optimizar la trayectoria

de inversiones en términos del resultado en tasa de reemplazo, pero no está funcionado correctamente. El sistema incorpora la opción por defecto de trasladarse a un fondo conservador a aquellos que están cerca de la edad de retiro. Sin embargo, esta trayectoria por defecto no incluye el fondo de mayor riesgo para aquellos afiliados más jóvenes que eventualmente pudieran aumentar su tasa de reemplazo esperada participando de este fondo al inicio de su vida activa. Todos los afiliados que no eligen ningún fondo son incluidos por defecto al de riesgo moderado.

II.f Riesgo jurídico del sistema

- 46. Existen riesgos jurídicos importantes para el Estado y para las instituciones privadas que participan en el sistema pensional, afectando potencialmente la sostenibilidad fiscal del sistema.** El sistema judicial colombiano posee un rol importante en la definición de los beneficios en el sistema pensional. En la actualidad Colpensiones enfrenta cerca de 22 mil tutelas judiciales de reconocimiento de beneficios pensionales.¹³ Existe además la posibilidad de que los beneficios no contributivos o BEPs sean considerados beneficios por pensión lo que los ataría constitucionalmente al salario mínimo suponiendo un costo fiscal importante al sistema pensional. Este reconocimiento de beneficios, en ocasiones genera incertidumbre en el sistema y hace que los agentes privados no quieran participar en algunos tipos de contratos, por ejemplo, las rentas vitalicias por vejez.

¹³ Adicional a esto, recientes fallos de tutela han reconocido pensiones en el RPM por encima del tope máximo de 25 salarios mínimos.

III Opciones de Reforma

- 47. Colombia requiere una reforma profunda del sistema pensional.** Esa reforma tiene que responder a los problemas actuales que enfrenta el sistema de la falta de cobertura, la gran inequidad, los potenciales riesgos de sostenibilidad dada la transición demográfica y el desarticulado funcionamiento de las instituciones relacionadas con el sistema pensional.
- 48. Una reforma pensional se beneficiaría de una visión objetivo a largo plazo de que es lo que se requiere del sistema pensional. ¿Cuánto ahorro se necesita?, ¿Qué nivel pensional se desea?, ¿Cuánta solidaridad es deseable?, ¿Cuánto es un aceptable costo fiscal? Esa visión ahora mismo no existe en Colombia y debería ser construida.** Las medidas que se toman en Colombia para construir esta visión a largo plazo debería tener consenso dentro de la sociedad colombiana dado que va a requerir, no una única reforma sino un proceso de medidas a lo largo de los años y probablemente décadas siguientes.
- 49. Los pasos subsiguientes que se den deberían que acercar a Colombia a esa visión objetivo a largo plazo sin tomar medidas que vayan en la dirección opuesta.** Sería preferible moverse despacio, si por ejemplo prevalecen restricciones fiscales, pero en la dirección correcta. Por lo cual sería necesario pasar a respuestas con enfoque sistémico que resuelva los problemas de una manera integral.
- 50. Dada la estructura del actual sistema colombiano una reforma consistente con una visión a largo plazo que** (i) considere el sistema pensional en su globalidad; (ii) incremente cobertura; (ii) mantenga un equilibrio entre contribuciones y beneficios; (iii) reduzca la inequidad; (iv) proporcione subsidios apropiados, progresivos y sostenibles; (v) y proporcione cobertura efectiva de riesgos (muerte, longevidad, volatilidad del tipo de interés), recogería los siguientes puntos:
- i. **Expandir cobertura a través de la expansión de Colombia Mayor y BEPs,** desarrollando de una fuerte institucionalidad que asegure la sostenibilidad y buscando la integración de los pilares contributivos y no contributivos. En paralelo, impulsar políticas que fomenten el trabajo formal.
 - ii. **Afrontar reformas importantes del funcionamiento del sistema privado** para que se mejore el RAIS en los ámbitos de competencia, inversiones, supervisión y especialmente aquellas que faciliten la etapa de des-acumulación
 - iii. **Implementar reformas paramétricas** aplicables durante una eventual transición para mitigar la inequidad existente, reducir el costo fiscal, eliminar la competencia entre sistemas durante esta etapa y hacer el futuro sistema sostenible (ya sea puramente privado o multi-pilar).
 - iv. **Ir hacia un sistema contributivo único integrado.** Esto implicaría reformar el régimen de prima hasta marchitarlo completamente o convertirlo en un pilar de benéfico definido básico.¹⁴

¹⁴ Por ejemplo donde una parte de las cotizaciones de los trabajadores van a Colpensiones y otras a las AFPs y Colpensiones paga una pensión con una regla de beneficio definido y el sistema privado otorga rentas vitalicias o retiro programado sobre los fondos acumulados.

- v. **Mejoras institucionales** en el monitoreo y supervisión y rendición de cuentas del sistema pensional. Estas incluyen medidas dirigidas a mejorar el riesgo jurídico del sistema.

III.a Incremento de la Cobertura

- 51. La expansión de la cobertura tiene que ser central en el proceso de reforma. Hay medidas que pueden expandir la cobertura en la etapa pasiva corto plazo pero no mitigan los problemas principales del sub-sistema contributivo. Tres son las principales avenidas de incremento de la cobertura a corto plazo.**
- 52. Incremento de la cobertura a corto plazo a través del pilar no contributivo o protección a la vejez.** La única manera acceder algún tipo de ingreso en la vejez para una gran mayoría de los adultos mayores en Colombia hoy en las próximas décadas es a través de un pilar no contributivo. Hoy en día el programa Colombia Mayor puede ser expandido a una gran mayoría de adultos mayores en el corto plazo. Este pilar se puede diseñar como un beneficio antipobreza (extrema o moderada, según el espacio fiscal) que se otorga a la población adulta no cubierta por el régimen contributivo (independientemente de su nivel socioeconómico). Si se otorgara un beneficio igual al nivel de pobreza extrema (alrededor al 20% del salario mínimo) con una cobertura que alcanzara la universalidad en 2075, el costo de este pilar sería 0,2% del PIB en el 2015 y estaría entre 0,6% y 1,3% del PIB en el 2050 dependiendo de si se indexa a la inflación o a la evolución del salario mínimo. Un beneficio de un salario mínimo haría que el costo de este pilar fuera entre 4,3% y 7,7% del PIB en el 2050 (ver tabla Nro. 3 abajo).

Tabla Nro. 3: Costo del pilar no contributivo 2015-2075 con diferentes niveles de beneficios.

Déficit como % del PIB	2013	2015	2030	2050	2075	VPN 2013-2050	VPN 2013-2075
Escenario Base (actual)	3,8	3,9	3,5	2,1	1,7	102	129
<i>Colombia Mayor (Universalización gradual indexado por SM)</i>							
Cobertura universal + beneficio 20% del salario mínimo	3,8	4,0	4,0	3,3	4,2	120	177
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,2	0,5	1,3	2,5	-18	-48
Cobertura universal + beneficio 50% del salario mínimo	3,8	4,5	5,2	5,8	8,7	158	271
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,7	1,7	3,7	6,9	-57	-142
Cobertura universal + beneficio de 1 salario mínimo	3,8	5,3	7,1	9,8	16,0	222	426
Cambio con respecto al escenario base	0,0	1,5	3,6	7,7	14,3	-120	-297
<i>Colombia Mayor (Universalización gradual indexado por inflación)</i>							
Cobertura universal + beneficio 20% del salario mínimo	3,8	4,0	3,9	2,6	2,4	112	150
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,2	0,4	0,6	0,7	-11	-21
Cobertura universal + beneficio 50% del salario mínimo	3,8	4,5	4,8	4,0	4,2	140	203
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,6	1,3	2,0	2,4	-39	-74
Cobertura universal + beneficio de 1 salario mínimo	3,8	5,3	6,3	6,4	7,1	186	291
Cambio con respecto al escenario base	0,0	1,4	2,8	4,3	5,4	-84	-162

Notas: Se asume un aumento gradual de la cobertura de Colombia Mayor para toda la población de 60 años y más independientemente de su condición socioeconómica (sin focalización). El nivel de beneficios equivalente al 20% del salario mínimo se acerca al valor de la línea de pobreza extrema actual. La cobertura de Colombia Mayor se simula con un 32% en 2015, 50% en 2030, 74% en 2050 y 100% en 2075.

Fuente: estimaciones con base a modelo MHCP-BID.

53. Crear una institucionalidad alrededor del pilar no contributivo que asegure los incrementos futuros de la pensión con criterios de sostenibilidad. En este contexto, se propone hacer más sólidos los fundamentos legales de Colombia Mayor como parte integral del sistema por medio de la definición de un marco legislativo que defina los rasgos generales de su diseño, cobertura y financiación. Esta institucionalidad debería garantizar la elaboración de informes actuariales periódicos y determinar los ajustes en el beneficio y condiciones de acceso acordes con la sostenibilidad del sistema.

54. En el largo plazo sería deseable que este pilar se integre al resto de pilares contributivos y se convertiría en un beneficio universal al que tendrían derecho todos los ciudadanos de una determinada edad (con posibles criterios de residencia) independientemente de su historia laboral. El rol de este pilar es de proporcionar un seguro contra pobreza en la vejez para todo los ciudadanos colombianos independientemente de su historia laboral. Si existen preocupaciones de equidad o sostenibilidad, este beneficio se recuperaría en parte o su totalidad a través de impuestos sobre las pensiones como los sugeridos en las reformas paramétricas.

55. Incremento de la cobertura a corto plazo a través de la obligatoriedad de acceder al beneficio de garantía de pensión mínima si se cumplen el criterio de elegibilidad

independientemente de si se tienen otros ingresos o no. Esta medida iría destinada a eliminar la posibilidad que hoy existen de retirar los fondos en el momento de jubilación a pesar de cumplir los requisitos del fondo de garantía de pensión mínima. Busca promover un consumo más espaciado de los ahorros pensionales, reduciendo el riesgo que las personas sobrevivan a sus ahorros.

56. De manera paralela se podría flexibilizar de los requisitos para acceder al fondo de garantía de pensión mínima. La cobertura a corto plazo también se podría mejorar con la flexibilización de los requisitos para acceder al fondo de garantía de pensión mínima en combinación con la obligatoriedad del afiliado de obtener una pensión por retiro programado (con garantía de pensión mínima) si cumple los requerimientos del número de semanas. Una reducción a 1.000 o 900 semanas como requisito para acceder al FGPM generaría un aumento de cobertura de 1,8% y 12,6% puntos porcentuales, respectivamente, para 2050, siempre y cuando se implemente en conjunción con la obligatoriedad de acceder al FGPM (párrafo 87). Un incremento muy sustantivo comparado con otras opciones. No obstante, esto implicaría incrementar los subsidios alrededor del salario mínimo y podría hacer que el FGPM necesitaría financiación adicional. Se recomiendan estudios actuariales rigurosos para llevar a cabo cambios en el número de semanas necesarias para acceder al FGPM.

Tabla Nro. 4: Cambios de semanas al FGPM.

Valor de Fondo como % del PIB – FGPM	2013	2015	2030	2050	VPN 2013-2050
Escenario Base (actual)	3,8	3,9	3,5	2,1	102
Cobertura	37,3	37,5	27,6	18,8	
<i>Fondo de Garantía de Pensión Mínima</i>					
Reducción a 1000 semanas					
Cobertura	37,3	37,8	30,5	22,6	
Valor del fondo	1,4	1,7	3,6	1,0	52
Reducción a 900 semanas					
Cobertura	37,3	37,9	37,2	31,4	
Valor del fondo	1,4	1,7	3,3	-1,4	22

Notas: (a) El escenario base actual considera 1.150 semanas para acceder al FGPM.

Fuente: estimaciones con base a modelo MHCP-BID.

57. Incremento de la cobertura expandiendo los BEPs y convirtiéndolo en una opción por defecto, a todos los afiliados tanto a RPM como RAIS que no lleguen al número mínimo de semanas que califican para la pensión mínima y no solo a aquellos de bajos recursos. La expansión en la elegibilidad de BEPs permitiría que una gran parte de los afiliados que tuvieran ahorros en el RAIS y contribuciones en el RPM sin llegar al mínimo de semanas de cotización pudieran convertir esos ahorros en una renta vitalicia. Esta renta vitalicia sería de menos de un salario mínimo y se ajustaría por inflación. Subsidios directos del gobierno (como el actual del 20% diseñado para personas con bajo puntaje Sisben) podrían implementarse para subir el nivel de beneficio económico periódico dependiendo del espacio fiscal (ver Tabla Nro. 5). En caso de escaso espacio fiscal se podrían focalizar únicamente a aquellos afiliados de bajos recursos o de una manera más progresiva. Es importante mencionar, sin embargo, que en el caso que la Corte

Constitucional declare a los BEPs una pensión y su monto eventualmente ascienda a un salario mínimo, su costo podría ser insostenible.

Tabla Nro. 5: Costo de BEPs bajo condiciones de subsidios actuales

Con respecto al escenario base (actual)	2013	2015	2030	2050	2075	VPN 2013-2050	VPN 2013-2075
Afiliados en edad de pensión que no alcanzan a pensionarse	104.547	142.613	175.912	199.547	231.796		
<i>Clasifica a BEPs</i>							
30%	31.364	42.784	52.774	59.864	69.539		
50%	52.274	71.306	87.956	99.774	115.898		
70%	73.183	99.829	123.139	139.683	162.257		
<i>% de quienes llegan a edad de pensión y clasifica a BEPs con \$10 millones ahorrados</i>							
30%	3,8	3,9	3,5	2,1	1,8	102	129
Cambio con respecto al escenario base	0,00	0,01	0,02	0,02	0,02	0,6	0,6
50%	3,8	3,9	3,5	2,1	1,8	103	130
Cambio con respecto al escenario base	0,00	0,02	0,03	0,03	0,03	1,0	1,0
70%	3,8	3,9	3,5	2,1	1,8	103	130
Cambio con respecto al escenario base	0,00	0,03	0,04	0,04	0,05	1,4	1,4
<i>% de quienes llegan a edad de pensión y clasifica a BEPs con \$100 millones ahorrados</i>							
30%	3,8	4,0	3,7	2,3	2,0	108,1	135,5
Cambio con respecto al escenario base	0,00	0,13	0,15	0,18	0,20	5,9	6,0
50%	3,8	4,1	3,8	2,4	2,1	112,4	139,9
Cambio con respecto al escenario base	0,00	0,21	0,26	0,29	0,34	9,79	10,0
70%	3,8	4,2	3,9	2,5	2,3	116,8	144,3
Cambio con respecto al escenario base	0,00	0,29	0,36	0,41	0,47	13,70	14,0

Fuente: estimaciones con base a modelo MHCP-BID.

58. Incrementos de cobertura en el largo plazo a través de la generación de más trabajo formal.

En largo plazo sólo un incremento sustantivo y continuado de la proporción de trabajadores que cotizan al sub-sistema contributivo de pensiones va generar incrementos significativos en una cobertura previsional. A continuación se destacan las principales recomendaciones.

- i. Facilitar un ajuste real del salario mínimo.** La opción más directa para generar trabajo formal (especialmente en la parte baja de la distribución de ingreso) es la paulatina depreciación del salario mínimo (ver recuadro Nro. 5). Una regla o compromiso de que indexara el salario mínimo por inflación durante los siguientes 5 (10) años conseguiría una depreciación del salario mínimo (con respecto al salario medio) del 10% (20%).¹⁵

¹⁵ Asumiendo una tasa de crecimiento real del salario mediano del 2% anual.

- ii. **Facilitar las vías de cotización a los regímenes contributivos a aquellos trabajadores que están recibiendo el régimen subsidiado de salud y obligar las cotizaciones a aquellos trabajadores que están contribuyendo a salud y no a pensiones.** Los trabajadores independientes que no clasifiquen para obtener aseguramiento en salud subsidiado por medio del Sisben deberían estar obligados a aportar al sistema previsional si tienen capacidad de pago (comprobado con los registros tributarios), mientras que los trabajadores independientes que reciben salud subsidiada deberían tener la opción de aportar al sistema previsional sin perder los beneficios en salud. En el largo plazo sería deseable acabar con las diferenciaciones entre el régimen subsidiado de salud y el régimen contributivo, para pasar a un solo régimen de cobertura universal financiado con presupuesto general.
- iii. **Continuar con la reforma de financiamiento de salud iniciada en diciembre 2012 en la dirección de homologar el tratamiento entre trabajadores.** En el mediano plazo todos los ciudadanos de Colombia deberían recibir el mismo acceso a salud y la fuente de financiación no debería de imponer costos distintos dependiendo de la condición laboral del trabajador. Avances en esa dirección pueden traer importantes ganancias en la cobertura pensional.
- iv. **Subsidios a la contratación de trabajadores alrededor de un salario mínimo.** Una de las políticas disponibles es el subsidio directo de la contratación de trabajadores. Inicialmente, un subsidio del 20% del salario para quienes ganan entre 1 y 2 salarios mínimos podría tener un costo de 1% del PIB.
- v. **Seguir profundizando en la reducción de costos no salariales.** Todavía existen algunos beneficios que hacen que Colombia tenga costos salariales altos en relación a otros países de la región.
- vi. **Incrementar la fiscalización.** Eliminar las exenciones del pago a pensiones y mayor fiscalización para igualar el número de contribuyentes de salud y pensiones. Hoy en día hay 3 millones de trabajadores colombianos (14%) que contribuyen a salud pero que no contribuyen a pensiones (ver recuadro No. 2). Esta situación se debe, por una parte, a que algunos trabajadores independientes no están obligados a contribuir a pensiones y, por otra, a la dificultad del Estado de monitorear apropiadamente el mercado de trabajo. Un incremento de esta fiscalización podría aumentar sustancialmente el número de contribuyentes al sistema pensional.
- vii. **Utilización de herramientas de la economía del comportamiento para incrementar la cotización.** Se podrían buscar mecanismos alternativos de cotización simplificando los procedimientos, permitiendo contribuir a pensiones a través de pagos de facturas de luz o teléfono, buscando mecanismos que comprometan al afiliado a seguir aportando al sistema. Tanto Colpensiones como las AFP podrían utilizar recordatorios e incentivos para estimular la cotización utilizando mensajes de texto u otras herramientas de la economía del comportamiento. También es necesaria la educación financiera de los adultos para que

dispongan de la información suficiente para poder reconocer la importancia de ahorrar para la vejez.¹⁶

- viii. **Buscar alternativas para incorporar al trabajador rural.** El porcentaje de trabajadores formales en el entorno rural no supera el 15%. Esto se debe en gran medida a que el 67% de los trabajadores en el ámbito rural tienen ingresos por debajo del salario mínimo, pero también por la falta de regularidad en los ingresos de los trabajadores rurales. Se podría evaluar la creación de un régimen donde los trabajadores rurales cotizan a través de contribuciones por la venta de productos. Experiencias como las pensiones rurales en Brasil o el seguro campesino en Ecuador podrían ser alternativas para el caso de Colombia. Por ejemplo, en Brasil, los trabajadores rurales obtienen la elegibilidad a pensión por tiempo de trabajo en tareas agrícolas y la financiación de los beneficios se canaliza a través de pago de impuesto sobre las ventas del producto agrícola. Cabe mencionar que el programa brasileño es altamente deficitario dada la generosidad de los beneficios. En Ecuador existe el seguro campesino que proporciona beneficios de seguridad social con contribuciones y beneficios reducidos (comparados con el régimen general) para trabajadores agrícolas. Cualquier programa de este tipo debería estar implementado con medidas que garanticen su sostenibilidad.

III.b Mejora del funcionamiento del régimen privado de ahorro

Viabilidad del Sistema

- 59. La viabilidad del sistema requiere de algunos ajustes importantes.** Así como también, el eventual aumento en competencia en la industria requiere de condiciones que permitan el ingreso de nuevos actores, es decir, bajar las barreras a la entrada.
- 60. Si se decide mantener el monto de la pensión mínima igual al salario mínimo el Estado va a tener que subsidiar en el medio plazo el régimen privado para su funcionamiento con un costo fiscal difícil de predecir (especialmente si se generaliza la cobertura).** En este caso el Estado debería provisionar para:
- i. Subsidiar el mercado de rentas vitalicias por el actual reconocimiento del deslizamiento. Este riesgo ya se ha materializado a través del decreto de deslizamiento que hace responsable al Estado de los pagos derivados del pago de anualidades por encima de la inflación más la media de productividad de los últimos 10 años.
 - ii. Potencialmente hacerse responsable de los pagos por pensión de los pensionados que hayan optado por la opción del retiro programado una vez se vacíen las cuentas.
- 61. Se requiere separar las comisiones de los Administradores entre el costo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y el costo de Administración de las cuentas de ahorro individual.** El costo de Administración se podría establecer como una comisión sobre el salario, como es al día de hoy, con un límite que responda a un mecanismo de tarificación especialmente diseñado para permitir la viabilidad de la industria con un nivel de costos razonable. Por ejemplo, con un límite máximo del 1% o con un límite en función del flujo y monto de los afiliados activos.
- 62. Respecto al seguro de invalidez y sobrevivencia se debe acotar el riesgo que el incremento en la pensión mínima se traslade al costo del seguro,** para mantener este costo acotado para los

¹⁶ En la última edición de pruebas PISA en educación financiera (2014) Colombia ocupó el último puesto.

trabajadores afiliados al sistema y, a su vez, dar viabilidad la existencia de este seguro. El reciente decreto de deslizamiento del salario mínimo es un paso en esta dirección, pero todavía está por evaluar si consigue dinamizar este mercado dado el riesgo jurídico al que está sometido el sistema.

- 63. El seguro de invalidez y sobrevivencia podría ser licitado a nivel nacional, dando cobertura a toda la población en igualdad de condiciones.** El seguro licitado debe adjudicarse a un número de compañías suficiente para diversificar el potencial riesgo de insolvencia.
- 64. Se requieren ajustes a las reglas de competencia entre el RAIS y el RPM, en para permitir el desarrollo de la industria de administración privada.** Para ello se debería competir en condiciones más equilibradas. Las reformas paramétricas en el corto plazo junto con el marchitamiento del RPM o la conversión a un sistema mixto permitiría avanzar en esa línea.

Inversiones

- 65. El fondo para retiro programado debería tener reglas de inversión y diseño en general consistentes con la naturaleza de este producto.** Este producto se puede redefinir como un sistema de anualidades variables colectivo con el piso de la pensión mínima (ver esta alternativa en sección siguiente).
- 66. Evaluar los distintos tipos de portafolios existentes respecto del objetivo del sistema de proveer de una tasa de reemplazo deseada con un nivel de ingresos aceptable con niveles de riesgos ajustables para los afiliados al sistema y determinar posibles ajustes a los límites de inversión en relación a los beneficios proyectados para los distintos tipos de afiliados.**
- 67. Evaluar establecer portafolios de referencia con un esquema de premios y castigos respecto a los resultados de la AFP respecto al portafolio de referencia para cada tipo de Fondo.**
- 68. Rediseñar el mecanismo de rentabilidad mínima en concordancia con la existencia de estos portafolios de referencia.**
- 69. Establecer portafolio por defecto con trayectoria de acuerdo a la edad del afiliado, para maximizar la probabilidad de que los trabajadores logren el objetivo de tasa de reemplazo que el sistema haya adoptado.** Esto implica modificar la trayectoria actual que solo considera el portafolio moderado y conservador, incluyendo para el caso de afiliados más jóvenes como defecto el portafolio de mayor riesgo.
- 70. Evaluar potenciales oportunidades de mejoras al mercado de capitales o estructuración de instrumentos que contribuyan a mayores rentabilidades de los fondos de pensiones, así como también contribuyan al desarrollo nacional.**

Productos de Retiro

- 71. Incrementar la información y los requerimientos para trasladarse entre el RAIS y RPM.** Hoy en día a nivel individual es muy complicado realizar la comparación entre ambos sistemas provocando traslados sub-óptimos entre sistemas con consecuencias importantes para el individuo, por lo que mejor provisión de información y asesoramiento al futuro beneficiario es requerido a la hora de tomar estas decisiones. Esta medida es relevante sólo si se decide mantener la competencia entre regímenes.

72. Si es que se consolida la situación actual que las pensiones por retiro programado no pueden bajar ni en términos nominales ni por debajo del salario mínimo dado el marco jurídico colombiano, el Retiro Programado como modalidad de pensión podría reformularse como producto de retiro colectivo en que se comparta el riesgo idiosincrático de longevidad y el riesgo inversión, eliminando la posibilidad de herencia, pero manteniendo pensiones de sobrevivencia. De esta manera se comparte mejor el riesgo entre generaciones considerando la limitante de que la pensión no puede ser inferior a la pensión mínima, lo que podría dar viabilidad al producto considerando la restricción actual (esto depende todavía de fallos judiciales, pero existe la posibilidad de que se extienda el problema). El Fondo de Garantía de Pensión mínima respondería en caso de no poder cumplir con el nivel mínimo de pensión correspondiente.
73. Establecer como obligatorio el que se acojan a garantía estatal de pensión mínima quienes cumplan los requisitos para acceder a este beneficio, limitando las posibilidades de que las personas retiren sus ahorros como devolución de saldos. Esto puede complementarse con la opción por defecto de un producto de retiro en forma de BEPs para quienes no accedan a un monto de pensión que alcance el nivel de la pensión mínima, o incluso limitar la posibilidad de retirar los fondos como suma alzada, estableciendo que se retiren en mensualidades equivalentes al monto de la pensión mínima, mientras exista saldo en la cuenta del pensionado.
74. Fortalecer el sistema para permitir que exista un mercado de rentas vitalicias. Para ello se debería avanzar en acotar el riesgo de crecimiento de pensión mínima como se mencionó en sección anterior, y a su vez acotar el riesgo judicial (ver sección siguiente). En este sentido, se han llevado a cabo acciones por parte del gobierno para limitar el riesgo de incrementos del salario mínimo para las aseguradoras. Sin embargo, todavía parecen existir obstáculos para un correcto desarrollo del mercado de rentas vitalicias.
75. Puede evaluarse la posibilidad de una renta vitalicia diferida obligatoria como mecanismo para dar cobertura a adultos en edad avanzada, esto puede financiarse con parte de la cotización en la etapa activa. Hoy en Colombia existe la posibilidad de retirarse a través de un retiro programado con renta vitalicia diferida, esta también puede ser una vía que viabilice el producto de retiro programado en la etapa temprana de la vida, si es que el fondo permite financiar una renta vitalicia equivalente a la pensión mínima pero a edad avanzada.

Competencia

76. Licitación de la administración de cuentas de quienes ingresan por primera vez al sistema, implicando esto que por defecto ingresan al RAIS a la Administradora de menor costo pudiendo cambiarse luego de un período mínimo de permanencia
77. Junto con la licitación de los nuevos afiliados, se podría establecer una oportunidad de cambio simplificada para afiliados que se encuentren en alguna AFP y quisieran cambiarse a la Administradora licitada, permitiendo la posibilidad de reducir el costo de administración a los afiliados existentes.
78. Se puede establecer una comisión adicional por desempeño y explorar un mecanismo que permita alinear mejor los objetivos de largo plazo del sistema con los objetivos de quien administra el Fondo. Esto se puede hacer a través de mecanismos de premio y castigo respecto al desempeño de un portafolio de referencia (ver sección inversiones).

- 79. Entregar información clara que permita la comparación de comisiones entre las Administradoras, esto incluye información en el sitio web de la Superintendencia Financiera,** información incluida en las comunicaciones directas de las Administradoras con los afiliados en forma periódica e información al momento del traspaso de Administradora.

III.c Reformas paramétricas para mejorar equidad y sostenibilidad futura del RPM y RAIS

- 80. El nivel y ajuste de la pensión mínima debería ser revisado.** La existencia de la pensión mínima igual al salario mínimo hacen que el aseguramiento y otorgamiento de beneficios pensionales por parte del RPM y del sector privado sea o muy costoso o muy complejo. En el caso del RAIS impactando en el precio del seguro previsional, las rentas vitalicias y la manera en la que el retiro programado funciona (ver recuadro Nro. 5)¹⁷. Se presentan tres opciones para minimizar estos costos:

- i. *Desligar la figura de pensión mínima del salario mínimo.* La fórmula más eficaz para eliminar las restricciones que pone al sistema el salario mínimo es desligar la pensión mínima de salario mínimo. Es decir, que se creara una figura de pensión mínima independiente del salario mínimo y que se ajuste por inflación. Esto no implicaría reducir la pensión de manera inmediata pero iría abriendo una brecha entre el salario mínimo de mercado y la pensión mínima a lo largo del tiempo. Reconociendo que esto supone una reforma constitucional se plantean dos alternativas adicionales.
- ii. *Ajustar del salario mínimo por la inflación.* Esta opción tendría el beneficio añadido que facilitaría la creación de trabajo formal.
- iii. *Desconexión entre la pensión mínima y el salario mínimo a través de generación de salarios mínimos profesionales/regionales.* Si no es posible la depreciación del salario mínimo nacional, la creación de salarios mínimos profesionales o regionales en combinación con un salario mínimo nacional podría facilitar la desconexión entre la pensión mínima y los incrementos de productividad de la economía pero seguir indexada al salario mínimo (nacional). El proceso de negociación del salario mínimo, donde sería posible su incremento por productividad, podría ocurrir a nivel de salario mínimo regional/profesional y la actualización del salario mínimo nacional al que se indexaría la pensión mínima se haría por inflación.

Recuadro Nro. 5: Siete maneras en las que el salario mínimo impacta el sistema de protección a la vejez en Colombia.

¹⁷ El reciente decreto de deslizamiento intenta reducir las dificultades para la aparición de un mercado de rentas vitalicias derivado del ajuste de la pensión mínima al salario mínimo.

El salario mínimo impacta sobremanera en el sistema pensional colombiano. El artículo 48 de la Constitución de 1991, iguala la pensión mínima, ya sea por vejez, invalidez o supervivencia, con el salario mínimo legal vigente de la economía. Tanto el nivel del salario mínimo como sus incrementos anuales afectan el normal funcionamiento del sistema pensional en varias dimensiones. La determinación de los incrementos del salario mínimo suele ser una decisión política del comité tripartito constitucional formado por sindicatos, empresarios y el gobierno nacional. Los incrementos no siempre están vinculados de consideraciones técnicas como la evolución del costo de vida o la productividad laboral. En los últimos diez años el incremento del salario mínimo fue de 1,44 puntos porcentuales en promedio por encima de la inflación. Las siguientes son algunas de las implicaciones del salario mínimo sobre el sistema de pensiones:

1. Impide la generación de trabajo formal y la reducción del desempleo

El salario mínimo en Colombia en 2013 ascendió a 589.500 pesos colombianos, dicho monto se sitúa en el decil 5 de la distribución de ingresos laborales y representa un 71% del salario promedio y un 98,25% de la mediana de ingresos laborales.

El mercado laboral colombiano está caracterizado por una altísima proporción de informalidad laboral. Según estimaciones propias, para el año 2013 ésta alcanza al 64,7% de los ocupados (siendo un 56,3% promedio de América Latina). Adicionalmente, Colombia es uno de los países con mayor desempleo de la región (un 9,7% de la población económicamente activa se encuentra desempleada en relación a 5,9% regional).

El salario mínimo también impacta fuertemente en los costos no laborales. El salario mínimo en Colombia además de representar un límite inferior a las prestaciones previsionales, establece una base mínima de aporte para las cotizaciones al sistema limitando su alcance en la etapa activa. Según el artículo 19 de la Ley 100, en ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. En 2013 el 45,4% de los ocupados ganaba menos que el salario mínimo en Colombia. Estas personas de bajos ingresos quedan excluidas de la posibilidad de cotizar y ahorrar para su vejez, no logrando acceder a la afiliación al sistema. Por otro lado, también se generan inequidades de acceso a la protección social que solo cubre a trabajadores formales. El alto salario mínimo desincentiva la contratación de mano de obra menos cualificada ya que su salario en el mercado formal tiende a ser muy alto. Por otro lado, el salario mínimo, al ser único para todo el país puede quedar desfasado con la realidad productiva de algunas regiones (en las zonas rurales, por ejemplo, el porcentaje de ocupados que recibe ingresos por debajo del salario mínimo asciende al 75%).

2. Incrementa los costos fiscales del Régimen de Prima Media

La constitución determina que el beneficio previsional no puede ser inferior al salario mínimo y por lo tanto el mismo debe seguir los incrementos anuales de este último. La mayor parte de los beneficiarios del Régimen de Prima Media (un 52,7%) actualmente reciben una pensión de un salario mínimo. Por lo tanto, el incremento del salario mínimo se traduce directamente en un mayor costo fiscal por encima de la corrección monetaria por inflación.

3. Incrementa la inequidad del sistema al estar el nivel de pensión máxima indexado al salario mínimo

En el Régimen de Prima Media, el máximo beneficio percibido está limitado a 25 salarios mínimo. Por lo tanto los incrementos de aquellos que mayor beneficio reciben también se ajustan con la evolución del salario mínimo, incrementando también la brecha de subsidios entre la pensión mínima y máxima.

4. Impide el desarrollo de un mercado de rentas vitalicias

El mercado de rentas vitalicias ha tenido una tendencia a disminuir su desarrollo en Colombia. La mayoría de los pensionados por vejez del RAIS acceden al beneficio a través de la opción de retiro programado. De los 16,773 beneficiarios por vejez en el RAIS en enero de 2014, un 0,14% ha optado por una renta vitalicia. El principal inconveniente es la falta de oferta de este tipo de instrumento por parte de las aseguradoras. El hecho de que las pensiones deban ser ajustadas por la inflación es un riesgo que las aseguradoras tienen que asumir cuando realizan el

cálculo de sus compromisos. Más allá de esto, la prestación debe ajustarse al máximo entre el incremento de la inflación y del salario mínimo.

De hecho, el principal impedimento al mantenimiento de un mercado de rentas vitalicias está asociado con la incertidumbre generada por el requisito de que ninguna pensión puede ubicarse por debajo del salario mínimo, por ende debe ajustarse a sus incrementos cuando estos estén por encima de la inflación. Al tener como incógnita la evolución del salario mínimo al momento de cálculo de la renta vitalicia, la aseguradora termina asumiendo el riesgo de los posibles futuros aumentos del salario mínimo por encima de aquellos incorporados en sus cálculos actuariales.

Las aseguradoras no pueden asignarle un valor a este riesgo y por lo tanto deciden no participar del mercado. Lo anterior se agrava por el hecho de que el mercado está concentrado principalmente en dos AFP, que tienen el 80% de los afiliados y suelen acceder verticalmente a la cobertura a través de aseguradoras vinculadas.

El reciente decreto de deslizamiento del salario mínimo establece mecanismos de cobertura que permite a las aseguradoras cubrir el riesgo de incremento del salario mínimo ya que el Estado se haría cargo del exceso de incremento anual del mismo a partir de un cierto límite, pero hasta dicho límite el riesgo quedaría en manos de las aseguradoras. Este mecanismo solucionaría parcialmente los puntos 4, 5 y 6, pero hace que el precio de las rentas vitalicias suba y genera un riesgo fiscal adicional para el Estado al hacerse responsable de los incrementos pensionales por encima del salario mínimo.

5) Incrementa el precio del seguro previsional

El hecho que la comisión de la AFP y el seguro previsional de invalidez y supervivencia estén limitados al 3% de las contribuciones sobre la nómina genera que las AFP tengan cada vez menor margen de ganancia ante incrementos del seguro previsional. El impacto en este caso del salario mínimo es similar al descrito anteriormente a la hora de contratar una renta vitalicia.

6) Genera un riesgo para las AFP en otorgar retiro programado

En el caso del retiro programado, al momento de la pensión se pacta que el asegurado reciba un monto periódico hasta el momento que se acabe el saldo acumulado en su cuenta. El requisito constitucional de mantener el monto del salario mínimo y a su vez respetar sus incrementos puede llevar a que se acelere la descapitalización de la cuenta, generando un potencial riesgo a asumir por parte de las AFP o el Estado.

7) Riesgo judicial a la hora de otorgar asistencia social por debajo del salario mínimo

La prestación bimensual asistencial otorgada por el programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) conocido como Colombia Mayor y los potenciales beneficios a otorgar a través de la reciente iniciativa de los Beneficios Económicos Periódicos (que permiten un mecanismo de ahorro flexible y voluntario, con apoyo estatal) no están sujetos a la restricción de la pensión mínima. Si bien se intentó blindar a ambos mecanismos para no ser vinculados a una pensión por la vía judicial y quedar sujetos al mínimo del salario mínimo, el riesgo de la interpretación judicial en este sentido permanece latente.

81. Se debería implementar reformas paramétricas al RPM para mitigar la inequidad existente del régimen, reducir su costo fiscal, reducir la competencia con el RAIS durante esta etapa equiparando los beneficios y haciendo menos atractivo el traslado para trabajadores de altos salarios y hacer el futuro sistema (ya sea puramente privado o multi-pilar) sostenible. Entre las medidas que se podrían estudiar para el RPM se encuentran: (i) incrementar la edad de jubilación, (ii) indexación de la pensión mínima a la inflación, (iii) utilizar el promedio de los últimos 20 años como ingreso base de liquidación (IBL), (iv) eliminar el treceavo pago mensual, (v) imponer un impuesto del 10% sobre pensiones por encima de un salario mínimo (ver tabla Nro. 6).

- i. El incremento de la edad de jubilación puede realizarse de varias maneras. Aquí se proponen y analizan tres casos puntuales: (a) igualar la edad de pensión de la mujer y el hombre en 62 años a partir del año 2015; (b) equiparar la edad de pensión de la mujer y el hombre en 65 años a partir del año 2015 y (c) indexar edad de pensión a esperanza de vida, esto es partiendo de las edades de jubilación en el 2015 e ir incrementando la edad gradualmente para llegar a 2075 a los 62 años en el caso de las mujeres y 67 años en el caso de los hombres. Estas alternativas significarían una reducción de costos en 2075 entre un 0,5% (alternativa (a)) y un 0,8% (en la alternativa (c)) del PIB en el escenario base y entre un 1,7% un 3,2% en el escenario de formalización. En términos de ahorro significarían entre 13 (en la alternativa (a)) y 23 puntos del PIB en valor presente neto entre 2013 y 2075 en las condiciones actuales y entre 49 (en la alternativa (a)) y 77 % del PIB bajo el escenario de potencial formalización (ver proyecciones en el apéndice para escenario de formalización).
- ii. El resto de las medidas paramétricas no afectan la cobertura en la vejez en relación al escenario base pero sí generan cambios en el costo ya que reducen la tasa de reemplazo del RPM. La indexación de la pensión mínima a la inflación y no a los incrementos del salario mínimo significaría una reducción de costos de un 0,2% del PIB en el escenario base y 0,6% en el escenario de formalización en 2075. En términos de ahorro esta medida significaría una reducción del balance en valor presente neto como porcentaje del PIB entre 2013 y 2075 de 2% en el escenario base y si generaría una reducción de 13 puntos porcentuales del PIB bajo el escenario de formalización.
- iii. La utilización del promedio de los últimos 20 años como ingreso base de liquidación (IBL) para el cálculo de los beneficios previsionales en vez de los últimos 10 años actuales generaría una reducción de costos de 0,5% del PIB en el escenario base y 2% en el escenario de formalización en 2075. Generando un ahorro en el balance en valor presente neto como porcentaje del PIB entre 2013 y 2015 de 19% en el escenario base y de 50% en el escenario de formalización.
- iv. La eliminación del treceavo pago mensual significaría una reducción de costos de un 0,2% del PIB en el escenario base y 1% en el escenario de formalización en 2075. En términos de ahorro esta medida implicaría una reducción del balance en valor presente neto como porcentaje del PIB entre 2013 y 2075 de 12% en el escenario base y si generaría una reducción de 29 puntos porcentuales del PIB bajo el escenario de formalización.
- v. Para reducir la inequidad en la parte superior de la distribución se propone un impuesto del 10% sobre pensiones por encima de un salario mínimo, esta medida podría financiar parte de la expansión solidaria del sistema. Esta medida generaría ingresos adicionales al Estado de entre 0,1 y 0,3 del PIB y reduciría la VPN 2013-2075 en 10% del PIB.

Tabla Nro. 6: Efecto de las reformas paramétricas

Déficit como % del PIB	2013	2015	2030	2050	2075	VPN 2013-2050	VPN 2013-2075
Escenario Base (actual)	3,8	3,9	3,5	2,1	1,7	102	129

Déficit como % del PIB	2013	2015	2030	2050	2075	VPN 2013-2050	VPN 2013-2075
<i>Reformas paramétricas</i>							
Igualar edad de pensión de hombres y mujeres a 62 años	3,8	3,8	3,3	1,7	1,2	95	116
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,5	-7	-13
Igualar edad de pensión de hombres y mujeres a 65 años	3,8	3,7	3,0	1,5	1,0	89	106
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,2	-0,5	-0,6	-0,8	-13	-23
Indexar edad de pensión a esperanza de vida a los 60 años	3,8	3,8	3,2	1,6	1,0	93	111
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	-0,3	-0,5	-0,8	-9	-18
Incremento pensión mínima por inflación	3,8	3,9	3,5	2,0	1,6	101	127
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-1	-2
Ajustar el ingreso base de liquidación a los últimos 20 años	3,8	3,9	3,0	1,6	1,2	90	110
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	-0,5	-0,5	-0,5	-12	-19
Eliminación del 13º pago	3,8	3,7	3,1	1,9	1,5	93	117
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2	-9	-12
Impuesto de 10% a pensiones > 1 SM en el RPM	3,8	3,5	3,2	1,9	1,6	94	119
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	-8	-10

Fuente: estimaciones con base a modelo MHCP-BID.

82. Una combinación de reformas paramétricas puede reducir significativamente los subsidios a la parte alta de la distribución de ingresos, mejorar la equidad del sistema pensional y generar ahorro fiscal que permita el incremento de cobertura de adultos mayores pobres. .

Por ejemplo un incremento de la edad de jubilación a los 65 tanto para hombres como para mujeres junto con un incremento del IBL a 20 años hace que la gran parte de subsidios para los trabajadores de ingresos altos desaparezcan. Aun así, los afiliados hombres de altos ingresos casados todavía obtendrían una mejor pensión en el RPM vs RAIS debido a los altos beneficios implícitos del seguro de sobrevivencia. Los subsidios en la pensión mínima todavía existirían, pero en menor medida. La proporción de pensión subsidiada estaría entre 18% (para hombres solteros) y 52% (para hombres casados).

83. Es importante que se incluyan mecanismos automáticos de ajustes de los parámetros básicos del sistema para adaptarse al cambio demográfico.

Muchas de las reforma paramétricas (edad de jubilación, tasa de contribución, beneficio por sobrevivencia) son de muy difícil discusión política y social y sin embargo son necesarias desde un puntos de vista de sostenibilidad fiscal dado el cambio demográfico. Sería crucial que cualquier decisión de reforma que se tome considere parámetros que se ajustan automáticamente conforme cambian las circunstancias demográficas (por ejemplo, ligar la edad de jubilación a la esperanza de vida).

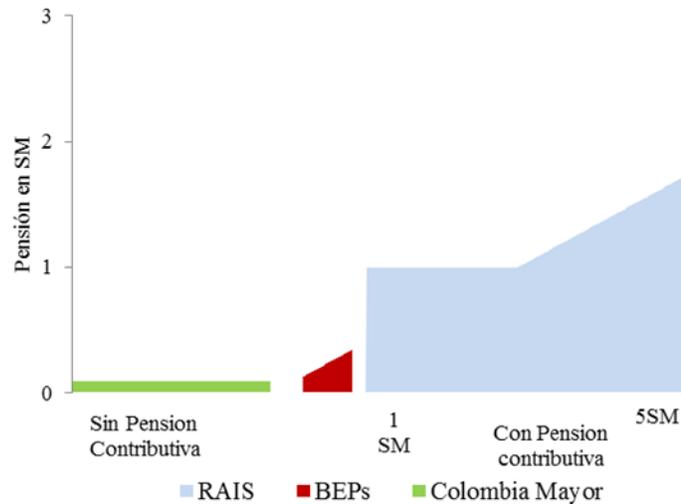
III.d Hacia un sistema contributivo único

84. La reducción de la inequidad y el aseguramiento de la sostenibilidad fiscal del sistema en un contexto de amplia cobertura pasan por integrar los dos pilares contributivos del sistema (RPM y RAIS) en uno solo. Esta reforma puede tomar varias formas. Aquí describimos dos

potenciales vías de reforma con sus principales ventajas e inconvenientes así como sus repercusiones fiscales.

85. Opción 1: Cerrar el RPM para nuevos entrantes (opción de marchitamiento). La eliminación del RPM para nuevos entrantes hace que en el largo plazo todo el sub-sistema contributivo se fundamente en el RAIS. Como es habitual en la transición de un sistema de beneficio definido a un sistema de contribución definida existe un costo fiscal a corto plazo (costo de transición) y un ahorro fiscal pero que sólo se materializa en el largo plazo. Más allá de la senda fiscal del marchitamiento, las implicaciones para la cobertura, equidad y viabilidad del sistema son complejas. El sistema de beneficios del nuevo sistema está representado en la figura Nro. 18.

Figura Nro. 18: Beneficios de los distintos sistemas pensionales en un escenario de Marchitamiento del RPM



Fuente: Elaboración propia.

86. El camino fiscal del marchitamiento va a depender de manera importante de que decisión se tome sobre los traslados en el proceso de transición dado que una parte importante de los ingresos de Colpensiones se derivan de trabajadores que se trasladan del RAIS.¹⁸ Si se cierra el sistema para nuevos entrantes y no se permiten más traslados en el corto plazo los ingresos de Colpensiones se reducirían entre 0,2 y 0,5 puntos del PIB. Entre 2020 y 2035 supone un costo fiscal de hasta 0,35 puntos del PIB anual y un ahorro en 2075 de 0,4 del PIB. Si se dejan abiertos los traslados entre regímenes por 5 años. En el medio plazo supone un costo fiscal de hasta 0,4 puntos en el 2035 y un ahorro en 2075 de 0,4 del PIB. Si se dejan abiertos los traslados de manera permanente durante la generación de transición el costo se reduce durante las primeras décadas pero el ahorro derivado del marchitamiento también tarda más en llegar.

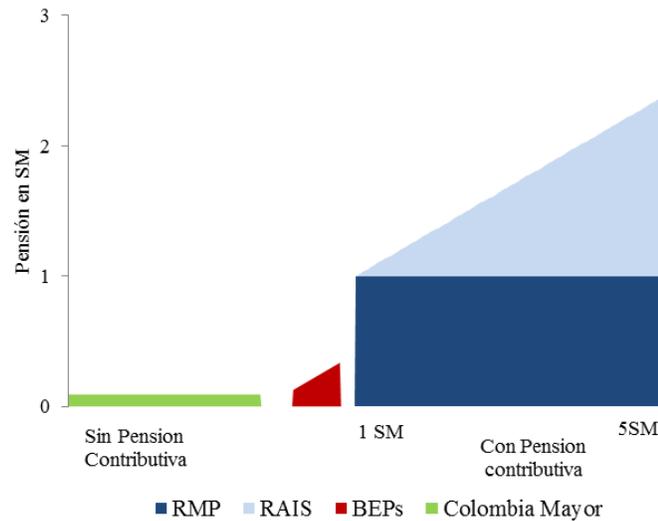
¹⁸ Estos cálculos se han realizado teniendo en cuenta que los traslados que se realizan son óptimos según la metodología de Hacienda (DGRESS, 2014)

- 87. El marchitamiento del RPM tiene la ventaja de eliminar completamente los subsidios para los afiliados de ingresos altos, permite al sistema estar preparado fiscalmente para incrementar la cobertura y canaliza más ahorros hacia el sistema financiero.** El marchitamiento, elimina los subsidios implícitos del RPM a excepción de los de alrededor de la pensión mínima (aunque los mantiene durante una época de transición). En el medio plazo el marchitamiento del RPM supone un costo fiscal adicional, aunque este costo depende de cómo se manejen los traslados entre sistemas. Sin embargo este costo adicional es engañoso dado que en el escenario base el RPM es poco oneroso fiscalmente dada su baja cobertura en 2075 (solo el 7% de los adultos de más de 60 años tiene una pensión por el RPM en el 2075). No obstante, en un escenario de incremento de formalización, hacia el cual el país debería avanzar, el ahorro sería sustancial.¹⁹
- 88. Sin embargo, el marchitamiento del RPM hace que las pensiones más allá de un salario mínimo sean sustancialmente menores que en el actual RPM y requiere que el régimen privado sea capaz de otorgar productos para el retiro de manera eficiente.** Debido a la desaparición de los subsidios del RPM las pensiones más allá de la pensión mínima serían sustancialmente más bajas comparadas con las que otorga hoy. Además para que el marchitamiento sea un escenario viable los productos para el retiro del RAIS tienen que estar funcionado, especialmente en el otorgamiento de rentas vitalicias. Como vimos en la sección anterior, el mercado de rentas vitalicias ha desaparecido a la espera del efecto que tenga el decreto de deslizamiento del salario mínimo (decreto MinHacienda No. 36/2015) y el retiro programado no está funcionado de manera óptima. Un sistema fundamentado en RAIS con la pensión mínima igual al salario mínimo va a requerir subsidios del Estado para su funcionamiento (ver sección de mejora del RAIS).²⁰
- 89. Opción 2: Una opción de pilares que integre los dos regímenes estableciendo un beneficio definido básico mediante el RPM y el RAIS como ahorro privado para pensiones por encima del beneficio definido básico.** Una segunda opción de reforma sería combinar los pilares del RPM y de ahorro individual. El RPM actuaría como un pilar base de beneficio definido y el RAIS como complemento de ahorro individual. Una manera “natural” y que fue propuesta en el contexto colombiano por el Ministerio de Trabajo en 2012 sería que el todos los trabajadores cotizaran por un salario mínimo al RPM y por encima de un salario mínimo a las cuentas individuales del RAIS. En la parte de des-acumulación, Colpensiones otorgaría un beneficio por un salario mínimo y el ahorro en las AFP se convertiría en un complemento sobre ese salario mínimo (ver figura Nro. 19).

¹⁹ Una comparación más realista que ocurriría si el sistema tuviera una mayor cobertura a medio plazo (por ejemplo porque los esfuerzos de formalización de Colombia han tenido éxito). En ese caso los ahorros anuales serían de 3% a 4% del PIB en 2075 (VPN de la deuda pensional 2013-2075 pasaría de 212 a 168 del PIB).

²⁰ Esto ya se ha materializado en el mercado de rentas vitalicias con el decreto de deslizamiento.

Figura Nro. 19: Beneficios de los distintos sistemas pensionales en un escenario multi-pilar RPM-RAIS



Fuente: Elaboración propia.

90. Cabe decir que esté no es la única manera en la que los pilares se podrían complementar tanto en términos de definición de beneficios como en flujo de recursos de los trabajadores activos. Colpensiones podría ser responsable de otorgar beneficios por encima o por debajo de un salario mínimo (aunque esto podría causar problemas a la hora de tener que cumplir la restricción de que la pensión mínima tiene que ser un salario mínimo). Así mismo, el flujo de recursos de los trabajadores activos hacia cada uno de los pilares podría dividirse de manera distinta. Por ejemplo, el régimen privado podría administrar parte de los flujos por debajo de un salario mínimo en un fondo de garantía pensional que fuera destinado a fondear los futuros pagos de Colpensiones, de manera similar a como hoy funciona el fondo de garantía de pensión mínima. En la transición al nuevo sistema esta división de recursos se podría hacer de tal manera que no afectar al flujo de caja ni de Colpensiones ni de las AFP con respecto al *status quo*. Por ejemplo, en la tabla Nro. 7 se recoge un caso donde sólo el 50% del primer salario mínimo se destina a Colpensiones y el otro 50% es administrado por las AFPs u otras instituciones.

91. Un sistema de pilares tiene como ventajas que reduce parcialmente los subsidios a los afiliados de ingresos altos, facilita la etapa de des-acumulación en el entorno privado. Sin embargo, dependiendo de los parámetros elegidos, podría trasladar recursos al Estado en el corto plazo con un posible costo fiscal elevado en el largo plazo y podría drenar de recursos al sector financiero. Al mismo tiempo, esto reduciría los subsidios para salarios altos del RPM pero extendería los subsidios por el primer salario mínimo para todos los trabajadores que logran pensionarse. Sin embargo, los subsidios que existen para pensiones de un salario mínimo (que como vimos en la sección anterior son muy elevados) se generalizarían para todos los trabajadores, con lo que si el sistema funciona en el largo plazo sería fiscalmente muy oneroso. Asimismo, dado que una parte muy importante de las contribuciones que se hacen en Colombia son por un salario mínimo, un primer pilar de beneficios definidos pondría en duda la viabilidad

de las AFP si los recursos que el régimen privado obtiene no son suficientes para garantizar su rentabilidad.

92. Las ventajas e inconvenientes de cada una de estas opciones y sus variantes son complejas de evaluar y la decisión depende en parte de las preferencias que tenga el país acerca de cuanto redistribuir, como, así como qué pensiones se quieren garantizar y cuántos recursos fiscales se quieran destinar a pensiones. La tabla Nro. 7 proyecta los costos fiscales y la tabla Nro. 8 resumen las fortalezas y debilidades en varias dimensiones, así como lo potenciales riesgos.

Tabla Nro. 7: Costo fiscal del marchitamiento del RPM y sistema de pilares

Déficit como % del PIB	2013	2015	2030	2050	2075	VPN 2013-2050	VPN 2013-2075
Escenario Base (actual)	3,8	3,9	3,5	2,1	1,7	102	129
<i>Marchitamiento del RPM^a</i>							
Marchitar RPM sin traslados	3,8	4,1	3,8	2,0	1,3	109	131
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,2	0,3	-0,1	-0,5	7	2
Marchitar RPM con traslados	3,8	3,9	3,6	2,3	1,3	106	130
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,1	0,1	0,2	-0,4	4	1
Marchitar RPM (traslados hasta 2020)	3,8	3,9	3,9	2,0	1,3	108	130
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	0,4	0,0	-0,5	6	1
<i>Pilares complementarios^b</i>							
Pilar de reparto (1 salario mínimo)	3,8	3,9	3,3	1,7	1,7	96	120
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	-0,2	-0,3	-0,1	-6	-9
Pilar de reparto (ingreso de 50% del salario mínimo)	3,8	3,8	3,4	2,0	2,1	98	128
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,4	-4	-1

Notas: (a) Se supone el cierre del RPM mediante la suspensión de las afiliaciones para todas las edades y se permite la permanencia de los afiliados existentes a Colpensiones hasta que alcancen la edad de pensión. El marchitamiento sin traslados supone que no pueden transferirse del RAIS al RPM a partir de 2015. El marchitamiento con traslados permite los traslados óptimos (aquellos que sólo benefician a los afiliados) de los afiliados existentes en el RAIS a partir de 2015, es decir, que los nuevos afiliados al RAIS no pueden trasladarse. (b) Las proyecciones del pilar complementario suponen una acumulación por un SM y 50% del salario mínimo en un primer pilar de reparto por medio del RPM para los nuevos afiliados al sistema. La des-acumulación supone el pago de un salario mínimo a todos los nuevos pensionados del sistema. Los pensionados existentes en el RAIS y RPM se marchitan con las condiciones antes de reforma.

Fuente: estimaciones con base a modelo MHCP-BID.

Tabla Nro. 8: Comparativa de las opciones de marchitamiento del RPM y sistema de pilares

	Marchitamiento (RPM se cierra a nuevos afiliados)	Sistema de Pilares (donde el RPM se convierte en un pilar de beneficio definido por un salario mínimo)
Cobertura	Puede aumentar si se mantiene el requisito de las 1.150 semanas	Puede disminuir si se mantiene el requisito de las 1.300 semanas
Sostenibilidad	Coste más alto en la transición y más bajo en el largo plazo VPN 2013-2075 (131% del PIB)	Coste más bajo la transición y más alto en el largo plazo VPN 2013-2075 (125% del PIB)
Equidad del sistema	Subsidios focalizados en afiliados alrededor de 1 salario mínimo.	Subsidios extendidos a todos los afiliados, aunque recuperables con diseños paramétricos o tributación adecuada.
Adecuación de las pensiones	(Comparado con el RPM) Pensiones iguales para trabajadores hasta 1,5 salarios mínimos y menores para el resto.	(Comparado con el RPM) Pensiones mayores para trabajadores hasta 2 salarios mínimos. Y menores para el resto
Ventajas	Aumenta el ahorro privado Puede absorber fiscalmente los incrementos en la formalidad.	Elimina gran parte de los problemas en la fase de des-acumulación del RAIS al otorgar Colpensiones la pensión mínima necesaria. Monto pensión mayor que en RAIS Reduce el riesgo asociado con fluctuaciones en la tasa de rentabilidad relativo a RAIS.
Riesgos	RAIS puede no funcionar en su fase de des-acumulación y tener el Estado que asumir el costo fiscal de los subsidios	Puede disminuir el flujo de capital hacia el sector financiero, aunque hay fórmulas para reducir este riesgo (por ejemplo

alrededor del salario mínimo y potencialmente a aquellos en para los que los recursos se agotan en retiro programado.

permitiendo que las AFP gestionen un fondo de garantía que financie el beneficio básico).
Puede ser muy costoso fiscalmente.

Fuente: Elaboración propia.

III.e Mejoras institucionales del sistema pensional.

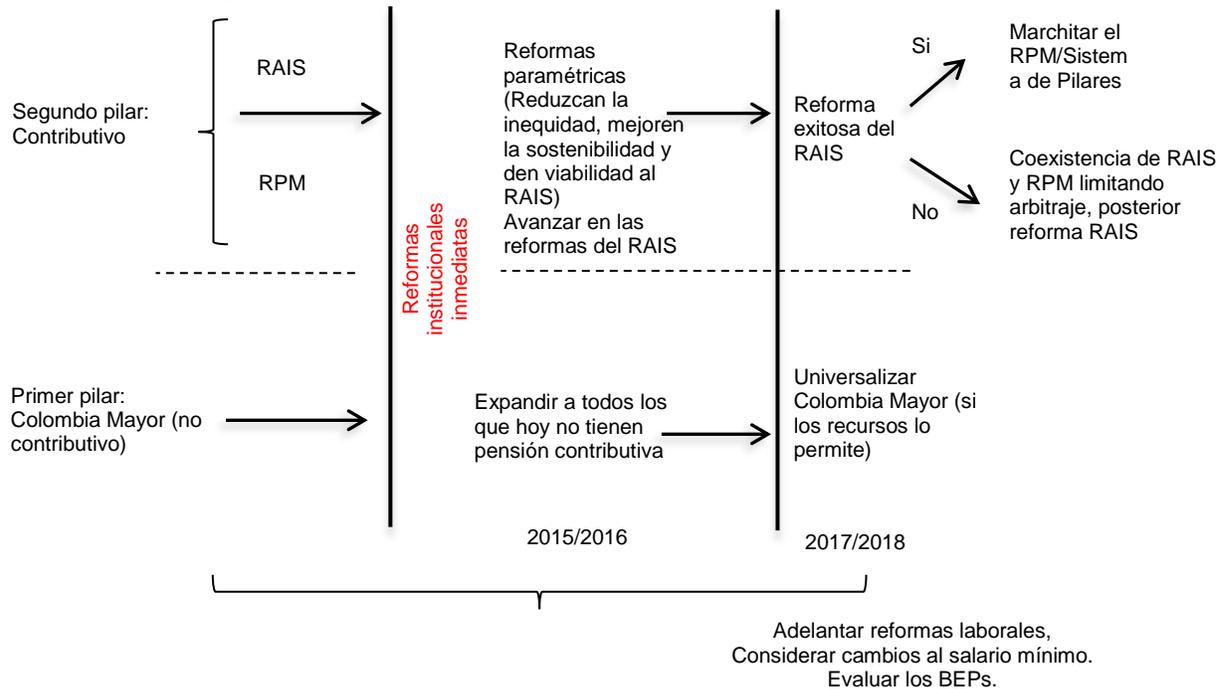
- 93. Mejorar la rendición de cuentas del sistema a la sociedad colombiana** con la obligatoriedad elaborar informes actuariales independientes públicos que recojan la situación actuarial del SGP, el costo fiscal presente y futuro, la distribución de los beneficios y subsidios por deciles de ingreso, y de las contingencias implícitas en el sistema tanto público como privado.
- 94. Elaborar un modelo institucional que permita consolidar toda la información necesaria para una adecuada administración y fiscalización del sistema de pensiones.** Esto requiere identificar a la institución con mayores capacidades institucionales para administrar el sistema de información y establecer protocolos y mecanismos que permitan a cada uno de los actores acceder a la información que requieren para sus labores propias de la forma más eficiente posible. Por ejemplo, se debe consolidar la institucionalización de la PILA, actualmente la administrada por el Ministerio de Salud (cuyo rol en el sistema previsional es marginal). Esta institucionalidad debería contemplar que, por lo menos, quien administre la información sobre historias laborales pertenezca al mismo sistema previsional.
- 95. Generar los sistemas y crear las capacidades internas en cada una de las instituciones para el manejo adecuado y seguro de la información,** en los casos en que se requieran refuerzos a recursos disponibles actualmente en las distintas entidades que forman parte del sistema.
- 96. Fortalecer a la Superintendencia Financiera en lo que se refiere a la fiscalización del sistema de Pensiones en su conjunto.** Para ello se deberían identificar potenciales extensiones a su ámbito de competencia y facultades, así como también necesidades de recursos físicos, humanos y financieros para llevar a cabo las tareas que el sistema requiere.
- 97. Evaluar si se justificaría el tener una entidad especializada fuera de la Superintendencia Financiera que fiscalice al sistema de pensiones en su conjunto de manera integral,** o bien dejar en el ámbito de competencia de la superintendencia financiera los aspectos de solvencia de las entidades y tener una Superintendencia especializada en lo que se refiere a la protección al consumidor.
- 98. Potenciar los mecanismos de coordinación e interacción entre la Superintendencia Financiera y el Ministerio de Hacienda** en lo que se refiere a la regulación del sistema de pensiones, estableciendo claramente los ámbitos de competencia de cada entidad, evaluando la pertinencia de establecer competencias regulatorias a la Superintendencia en determinados ámbitos.
- 99. Creación de grupos de trabajo con instancias judiciales.** Dada la litigiosidad actual del sistema previsional se propone generar grupos de trabajo con instancias judiciales y políticas que permitan a los distintos actores dimensionar el impacto de las decisiones adoptadas a partir de casos en particular, identificando políticas que permitan dar solución a esos casos sin que esto implique poner fiscalmente en riesgo el sistema.

- 100. Emitir pronunciamientos concordados con instancias del poder judicial que tengan aplicación general para mantener sustentabilidad del sistema de pensiones.** Es necesaria la generación de jurisprudencia en la materia por parte de las altas cortes en el país donde se tenga en cuenta un balance entre la sostenibilidad del sistema y los derechos de los afiliados al sistema previsional.
- 101. Diseñar mecanismos para resolución de casos complejos que se presenten para darles soluciones razonables sin poner en jaque al sistema.** Estos mecanismos pueden ser mediante la creación de oficina de arbitramento para agotar todas las instancias no judiciales o el acompañamiento judicial mediante la especialización de jueces para asuntos pensionales.

IV Reflexiones finales: Una potencial hoja de ruta

102. **No existe una única reforma pensional que vaya a solucionar inmediatamente todos los problemas que actualmente tiene el sistema pensional colombiano.** Por lo tanto habría que hablar de un proceso de reforma pensional, no de una única reforma pensional. Para empezar ese proceso deberá contar con (i) una imagen objetivo de dónde quiere llegar y (ii) una hoja de ruta inter-temporalmente consistente para llegar a esa imagen objetivo. Como ya se dijo anteriormente, esa imagen objetivo debería alcanzar consenso en la sociedad colombiana. En las secciones anteriores de este documento se presenta un análisis para un potencial proceso de reforma. La figura Nro. 20 recoge una hoja de ruta compatible con ese proceso de reforma.

Figura Nro. 20: Una potencial hoja de ruta.



Fuente: Elaboración propia.

103. **Un lugar por donde comenzar este proceso sería fortalecer el desarrollo institucional del sistema previsional colombiano:** (i) mejorando la disponibilidad y el acceso a las fuentes de información (ii) estableciendo la rendición de cuentas necesaria para llevar a cabo una futura reforma pensional (iii) fortaleciendo la institucionalidad del sistema de pensiones encontrando o creando una institución que de rectoría al sistema de manera integral (iv) trabajando en la construcción de la imagen objetivo de un sistema colombiano pensional integral.

104. **A continuación, dependiendo de los espacios fiscales y en concordancia con la imagen objetivo creada en la fase anterior,** se podría avanzar en (i) incrementar la cobertura del sistema de protección a la vejez expandiendo Colombia Mayor cubriendo paulatinamente y de manera focalizada a todos aquellos que no tienen pensión contributiva (ii) abordar la reforma paramétrica del sistema pensional (pensión mínima, edad de jubilación, beneficio por sobrevivencia, tasas de reemplazo, etc.) que den mayor equidad y sostenibilidad al sistema y

permitan un correcto desarrollo del RAIS. En la medida de lo posible sería conveniente que las reformas que se lleven a cabo tengan mecanismos de ajustes automáticos que aseguren la sustentabilidad del sistema futura, por ejemplo, que la edad de jubilación esté ligada a la esperanza de vida. iii) Avanzar en los perfeccionamientos que requiere el RAIS para su adecuado funcionamiento, especialmente en lo que se refiera a la etapa de retiro.

105. Tres reflexiones son relevantes en este contexto. Primero, es importante que la expansión de cobertura no contributiva (que tiene un costo fiscal presente y futuro importante) se ligue a las reformas paramétricas del sistema que reducen el costo fiscal futuro. Segundo, cualquier imagen objetivo a la que se quiera tender va a necesitar de reforma en los parámetros fundamentales del sistema (edad de jubilación, tasas de reemplazo, etc). Tercero, simultáneamente a este proceso de incremento de cobertura y reforma paramétrica, se deberían impulsar las reformas administrativas del RAIS que mejoren competencia, el régimen de inversiones y faciliten la generación de productos para el retiro

106. Colombia tiene que evaluar (i) hacia qué tipo de sistema contributivo se quiere tender, si a uno basado únicamente en el RAIS o a un sistema mixto donde convivan el RAIS y el RPM. Esta decisión tiene que estar basada en una discusión profunda en la sociedad colombiana de cuáles son los riesgos que se quieren cubrir en el sistema pensional, cual es la solidaridad necesaria y cuál es el coste fiscal aceptable. En términos generales, no se recomienda ir hacia un marchitamiento total del RPM si el RAIS no consigue desarrollar productos para el retiro sostenibles y compatibles con el marco jurídico colombiano. Hoy no existen. Así mismo, el mantenimiento del RPM sin reformas paramétricas importantes mantendría un esquema de beneficios tremendamente inequitativo de muy alto coste que sólo cubriría a los trabajadores de más altos ingresos que serían financiados por todos los colombianos, generando una distribución indeseable de ciudadanos de bajo ingreso a ciudadanos de alto ingreso.

107. Finalmente, más allá de la reforma pensional, las posibilidades de incrementar la cobertura de manera sostenible van a depender del avance de la formalidad y de tener un mercado de trabajo menos distorsionado. Ello requiere de una visión integral de la interacción entre el aseguramiento en salud, pensiones y el resto de la regulación del mercado. En este contexto es importante que la actual comisión de la reforma fiscal (que surgió a raíz de la promulgación de la ley 1739 de 2014) incorpore la problemática del mercado laboral como parte esencial de sus propuestas.

V Referencias

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2013). Informe sobre la actividad litigiosa de la Nación.

Antón, A. (2014). “The effect of payroll taxes on employment and wages under high labor informality”. *IZA Journal of Labor & Development* 2014, 3:20

Asofondos (2013). Diagnóstico Pensional de Colombia, presentación en misión del BID.

Bosch, M., Melguizo, A. y Pagés, C. (2013). “Mejores Pensiones, Mejores Trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe”, Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Clements, B.; Dizioli, A.; Fabrizio, S.; Faircloth, C.; Nozaki, M. y Soto M. (2012). “Colombia: a framework for analyzing long-term fiscal projections and pension reforms”, Aide-Mémoire, International Monetary Fund.

Colpensiones (2013). Diagnóstico del sistema pensional Colombiano, presentación en misión del BID. Octubre.

Echeverri Garzón, J.C.; Escobar Arango, A.; Merchan Hernández, C.; Piraquive Galeano, G. y Santa María Salamanca, M. (2001). “Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia”. Documento # 156, Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación.

Fedesarrollo (2010). El sistema pensional en Colombia: Retos y alternativas para aumentar la cobertura.

Jaramillo (2010). “Situación y perspectivas del sistema de seguridad social en Colombia: Salud y pensiones”. Manuscrito BID, 2010.

Lopez Castaño, H. y Lasso Valderrama, F. (2012). “El mercado laboral y el problema pensional colombiano”. Banco de la República-Medellín.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013). “Movilidad e interacción entre regímenes del sistema general de Pensiones Colombiano”, Informe de seguimiento fiscal #03. Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social.

DGRESS (2014). “Movilidad E Interacción Entre Regímenes Del Sistema General De Pensiones Colombiano” Working Paper, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

OECD/IDB/The World Bank (2014), “Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean”, OECD Publishing, París.

Santa María Salamanca, M. y Piraquive Galeano, G. (2013). “Evolución y alternativas del sistema pensional en Colombia”. Documento # 398, Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación.

Schmidt-Hebbel, K. (1995). Colombia's pension reform : fiscal and macroeconomic effects. World Bank discussion papers ; no. WDP 314. Washington, D.C. : The World Bank.

Social Security Association (2013). "Social security programs throughout the world: The Americas".

Social Security Association (2013). "Social security programs throughout the world: Europe".

Superintendencia Financiera de Colombia, información en línea, noviembre 2014.

Apéndice: Tabla A.1. Escenario base de población, cobertura, egresos e ingresos del sistema público

Escenario Base	2013	2015	2020	2030	2050	2060	2075
Población Económicamente Activa	24.547	25.803	28.022	31.219	34.993	35.125	34.288
PEA a población 15-64	76,8	78,5	80,4	82,2	85,1	85,3	85,5
Población 60+	4.603	5.056	6.311	9.376	14.827	17.186	19.696
Población 60+ a población 15-59	15	16	19	26	39	46	56
RAIS activos	5.758	5.974	6.473	7.241	8.499	9.092	10.019
Colpensiones activos	2.851	2.909	2.986	3.036	3.375	3.570	3.895
Cobertura de pensionados (% de población +60 años)							
RAIS	1	4,7	5	6	8	8	9
Colpensiones	23	22	19	15	9	7	7
FOPEP	7	5	3	1	0	0	0
Fuerzas Armadas	3	3	3	3	2	1	1
Magisterio	3	3	3	3	1	0	0
Colombia Mayor	26	26	26	26	26	26	26
Total contributivo	37	38	32	28	19	17	18
Total	63	64	58	54	45	17	18
Egresos del RPM (% del PIB)							
Colpensiones	2,5	2,5	2,3	2,1	1,4	1,4	1,6
FOPEP	1,4	1,2	0,7	0,3	0,0	0,0	0,0
Fuerzas Armadas	0,7	0,7	0,8	1,1	1,0	1,0	1,0
Magisterio	0,7	0,7	0,8	1,0	0,3	0,1	0,0
Colombia Mayor	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5
Indemnización sustitutiva	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total público	5,4	5,2	4,9	4,7	3,1	2,9	3,1
Ingresos del RPM (% del PIB)							
Colpensiones (contribuciones)	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Colpensiones (traslados)	0,5	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5
FOPEP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fuerzas Armadas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Magisterio	0,3	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
Colombia Mayor	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Total público	1,7	1,3	1,3	1,2	1,0	1,1	1,4
Déficit/Superávit	3,8	3,9	3,6	3,5	2,1	1,8	1,7

Fuente: estimaciones con base a modelo MHCP-BID.

Apéndice: Tabla A.2. Simulaciones de propuesta en un escenario de mayor formalidad

Déficit como % del PIB (ver nota)	2013	2015	2030	2050	2075	VPN 2013-2050	VPN 2013-2075
Aumento en formalidad (escenario base)	3,8	3,7	4,5	4,4	5,9	133	212
<i>Marchitamiento del RPM^a</i>							
Marchitar RPM sin traslados	3,8	4,0	4,9	3,2	1,3	136	165
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,2	0,4	-1,3	-4,6	3	-47
Marchitar RPM con traslados	3,8	3,8	4,9	4,0	1,5	140	178
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	0,4	-0,4	-4,3	7	-34
Marchitar RPM (traslados hasta 2020)	3,8	3,8	5,2	3,3	1,3	138	167
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	0,7	-1,1	-4,6	5	-45
<i>Pilares complementarios^b</i>							
Pilar de reparto (1 salario mínimo)	3,8	3,7	4,2	3,9	4,8	124	192
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	-0,3	-0,5	-1,1	-10	-20
Pilar de reparto (ingreso de 50% del salario mínimo)	3,8	3,7	4,4	4,4	5,5	129	208
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,0	-0,2	0,0	-0,3	-4	-4
<i>Reformas paramétricas</i>							
Igualar edad de pensión de hombres y mujeres a 62 años	3,8	3,1	3,6	3,2	4,2	106	163
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,6	-0,9	-1,2	-1,7	-28	-49
Igualar edad de pensión de hombres y mujeres a 65 años	3,8	2,9	3,0	2,4	3,4	89	135
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,8	-1,5	-2,0	-2,4	-44	-77
Indexar edad de pensión a esperanza de vida a los 60 años	3,8	3,3	3,4	2,6	2,6	99	140
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,4	-1,1	-1,8	-3,2	-34	-72
Incremento pensión mínima por inflación	3,8	3,6	4,3	4,1	5,3	127	199
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6	-6	-13
Ajustar el ingreso base de liquidación a los últimos 20 años	3,8	3,3	3,5	2,7	3,9	101	152
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,5	-1,0	-1,7	-2,0	-32	-61
Eliminación del 13° pago	3,8	3,5	3,9	3,7	4,9	117	183
Cambio con respecto al escenario base	0,0	-0,2	-0,7	-0,7	-0,9	-17	-29
<i>Colombia Mayor (Universalización gradual ajustado por inflación)</i>							
Cobertura universal + beneficio 20% del salario mínimo	3,8	3,9	4,9	5,0	6,6	144	234
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,2	0,4	0,6	0,7	11	22
Cobertura universal + beneficio 50% del salario mínimo	3,8	4,4	5,8	6,4	8,3	172	287
Cambio con respecto al escenario base	0,0	0,6	1,3	2,0	2,5	39	75
Cobertura universal + beneficio de 1 salario mínimo	3,8	5,1	7,3	8,7	11,3	218	375
Cambio con respecto al escenario base	0,0	1,4	2,8	4,3	5,4	85	163

Déficit como % del PIB (ver nota)	2013	2015	2030	2050	2075	VPN 2013-2050	VPN 2013-2075
--	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	----------------------	----------------------

Notas: El aumento en formalidad es una prueba de estrés que asume que la afiliación activa al RAIS y al RPM aumenta gradualmente hasta llegar al 70% de la PEA y que la cobertura alcanza 60% de todos los adultos 60 años y más. (b) Se supone el cierre del RPM mediante la suspensión de las afiliaciones para todas las edades y se permite la permanencia de los afiliados existentes a Colpensiones hasta que alcancen la edad de pensión. El marchitamiento sin traslados supone que no pueden transferirse del RAIS al RPM a partir de 2015. El marchitamiento con traslados permite los traslados óptimos (aquellos que sólo benefician a los afiliados) de los afiliados existentes en el RAIS a partir de 2015, es decir, que los nuevos afiliados al RAIS no pueden trasladarse. (c) Las proyecciones del pilar complementario suponen una acumulación por un salario mínimo y 50% del salario mínimo en un primer pilar de reparto por medio del RPM para los nuevos afiliados al sistema. La des-acumulación supone el pago de un salario mínimo a todos los nuevos pensionados del sistema. Los pensionados existentes en el RAIS y RPM se marchitan con las condiciones antes de reforma. Ver recuadro Nro. 3.

Fuente: estimaciones con base a modelo MHCP-BID.

Apéndice: Tabla A.3. Cálculo de subsidios implícitos del Régimen de Prima Media, según densidad de cotización e ingreso base de cotización en relación al salario mínimo, en pesos de 2015

Hombres (casados)	Aporto 10 años SM		Aporto 20 años SM		Aporto 23 años SM		Aporto 26 años SM		Aporto 26 años 5 SM		Aporto 26 años 25 SM	
	RPM	RAIS	RPM	RAIS			RPM	RAIS	RPM	RAIS	RPM	RAIS
Recibe del sistema	9.240.984	17.419.602	18.481.968	34.839.204	21.391.167	194.474.364	194.474.364	194.474.364	591.010.408	227.422.582	2.512.957.639	1.137.112.908
Subsidio del sistema	(10.450.740)	(2.272.122)	(20.901.480)	(4.544.244)	(24.191.527)	148.891.670	143.057.085	143.057.085	314.148.134	(49.439.692)	1.029.766.889	(346.077.842)
Capitalizacion de Aportes ahorro	19.691.724	19.691.724	39.383.448	39.383.448	45.582.694	45.582.694	51.417.279	51.417.279	276.862.273	276.862.273	1.483.190.750	1.483.190.750
Hombres (solteros)	Aporto 10 años SM		Aporto 20 años SM		Aporto 23 años SM		Aporto 26 años SM		Aporto 26 años 5 SM		Aporto 26 años 25 SM	
	RPM	RAIS	RPM	RAIS			RPM	RAIS	RPM	RAIS	RPM	RAIS
Recibe del sistema	9.240.984	17.419.602	18.481.968	34.839.204	21.391.167	114.497.977	114.497.977	114.497.977	347.961.010	227.422.582	1.479.519.255	1.137.112.908
Subsidio del sistema	(10.450.740)	(2.272.122)	(20.901.480)	(4.544.244)	(24.191.527)	68.915.283	63.080.698	63.080.698	71.098.737	(49.439.692)	(3.671.495)	(346.077.842)
Capitalizacion de Aportes ahorro	19.691.724	19.691.724	39.383.448	39.383.448	45.582.694	45.582.694	51.417.279	51.417.279	276.862.273	276.862.273	1.483.190.750	1.483.190.750
Mujeres (casados)	Aporto 10 años SM		Aporto 20 años SM		Aporto 23 años SM		Aporto 26 años SM		Aporto 26 años 5 SM		Aporto 26 años 25 SM	
	RPM	RAIS	RPM	RAIS			RPM	RAIS	RPM	RAIS	RPM	RAIS
Recibe del sistema	9.519.907	16.139.640	18.888.704	32.023.095	21.457.568	166.776.928	166.776.928	166.776.928	506.837.496	208.790.581	2.155.057.070	1.043.952.905
Subsidio del sistema	(8.724.904)	(2.105.170)	(17.311.317)	(4.176.925)	(20.244.856)	125.074.504	119.572.100	119.572.100	252.657.658	(45.389.257)	793.379.367	(317.724.797)
Capitalizacion de Aportes ahorro	18.244.810	18.244.810	36.200.021	36.200.021	41.702.424	41.702.424	47.204.827	47.204.827	254.179.838	254.179.838	1.361.677.703	1.361.677.703
Mujeres (solteras)	Aporto 10 años SM		Aporto 20 años SM		Aporto 23 años SM		Aporto 26 años SM		Aporto 26 años 5 SM		Aporto 26 años 25 SM	
	RPM	RAIS	RPM	RAIS			RPM	RAIS	RPM	RAIS	RPM	RAIS
Recibe del sistema	9.519.907	16.139.640	18.888.704	32.023.095	21.759.787	141.409.454	141.409.454	141.409.454	429.745.376	208.790.581	1.827.263.804	1.043.952.905
Subsidio del sistema	(8.724.904)	(2.105.170)	(17.311.317)	(4.176.925)	(19.942.637)	99.707.030	94.204.627	94.204.627	175.565.538	(45.389.257)	465.586.102	(317.724.797)
Capitalizacion de Aportes ahorro	18.244.810	18.244.810	36.200.021	36.200.021	41.702.424	41.702.424	47.204.827	47.204.827	254.179.838	254.179.838	1.361.677.703	1.361.677.703

Nota: (1) SM significa salario mínimo vigente. (2) esta tabla indica el detalle de los cálculos presentados en la tabla Nro. 1 y Nro. 2 contenidas en la Sección II, iv) del cuerpo principal del documento.

Fuente: Elaboración propia en base a reglas del sistema, ver recuadro Nro. 4.