CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA PENSIONAL MULTIPILAR APLICADO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

INFORME FINAL

Elaborado por FEDESARROLLO

Director de Proyecto:

Leonardo Villar Gómez

Investigadores:

Alejandro Becerra Fajardo

David Forero Torres

Asistente:

María Adelaida Ortega

Bogotá, 20 de diciembre 2017

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

CONSULTORÍA PARA EXAMINAR LAS CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA PENSIONAL MULTIPILAR APLICADO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

INFORME FINAL

CONTRATO 123 DE 2017

Elaborado por FEDESARROLLO

Director de Proyecto:

Leonardo Villar Gómez

Investigadores:

Alejandro Becerra Fajardo

David Forero Torres

Asistente:

María Adelaida Ortega

Bogotá D.C.

Índice

INTRODUCCIÓN 6

Capítulo 1. Análisis comparativo de las características principales del RPM y el RAIS..... 10

1.1. Introducción 10

1.2. Marco teórico 12

1.2.1. El financiamiento, beneficios y los subsidios cruzados de los pilares contributivos 13

1.2.2. El conflicto entre solidaridad y eficiencia en los esquemas de CD y BD 17

1.2.3. Distribución de los riesgos en los esquemas contributivos 19

1.3. Cobertura de los pilares contributivos de pensiones..... 22

1.3.1. Cobertura en la etapa activa 22

1.4. Cobertura en la etapa pasiva 26

1.5. Los efectos de los mecanismos de solidaridad sobre la eficiencia del SGP 56

1.6. Distribución de los riesgos del sistema 58

1.6.1. Riesgo de longevidad..... 58

1.6.2. El riesgo de las inversiones y ciclo económico 62

1.7. Conclusiones..... 68

Capítulo 2. El Rol Del Programa Beps 72

2.1. Introducción 72

2.2. Revisión de experiencias internacionales 74

2.2.1. Ampliación del acceso a los programas de asistencia social (pensiones no contributivas) 75

2.2.2. Programas de adaptación de las pensiones contributivas al sector informal... 76

2.3. Descripción del Programa BEPS 88

2.4. Hechos estilizados del desempeño del programa BEPS a la fecha 94

2.4.1. Cifras de vinculación al programa 95

2.4.2. Cifras de ahorro en el programa 97

2.4.3. Cifras sobre la etapa de desacumulación..... 104

2.5. Componentes Complementarios del programa BEPS..... 107

2.5.1. Seguro de Vida BEPS..... 107

2.5.2. Sorteos y loterías..... 109

2.5.3. Contribuciones de terceros 110

2.5.4. Monotributo BEPS..... 112

2.6. Análisis de la pertinencia y funcionamiento actual de BEPS..... 113

2.6.1. Discusión sobre la forma del Subsidio..... 117

2.6.2. Uso del Saldo ahorrado en BEPS. 120

2.6.3. Aspectos del análisis Costo-Beneficio del programa..... 121

2.6.4. Rol de los BEPS en un sistema Multipilar y cambios requeridos en la normatividad 122

Capítulo 3: Propuesta De Un Sistema Multipilar Para El Régimen Contributivo De Pensiones En Colombia.....126

3.1. Los Esquemas Multipilar vis a vis el Sistema Colombiano..... 126

3.2. Revisión de experiencias internacionales en sistema multipilar 128

3.2.1. Suiza..... 128

3.2.2. Uruguay 130

3.2.3. Costa Rica 132

3.2.4. Estonia 134

3.2.5. Resumen revisión internacional 135

3.3. Revisión de las experiencias de esquemas de transición pensional 136

3.4. Propuesta de Reforma Multipilar: RPM como Pilar Uno, RAIS como Pilar Dos .. 139

3.4.1. Elementos esenciales de la reforma Multipilar 139

3.4.2. Ajustes de Parámetros de los dos Regímenes Contributivos 140

3.4.3. Aspectos Complementarios de la Reforma 143

3.4.4. Comparación de la Reforma Multipilar con el Marchitamiento del RPM 145

3.5. Régimen pensional del Magisterio 146

3.5.1. Historia del régimen y reformas recientes 147

3.5.2. Condiciones de pensión vigentes 148

3.5.3. Estado del régimen especial del magisterio 150

3.5.4. Consideraciones finales 154

3.6. El Régimen pensional de las Fuerzas Armadas 155

3.6.1. Historia del régimen y reformas recientes 155

3.6.2. Reforma y condiciones de pensión vigentes 157

3.6.3. Estado actual del régimen de excepción de la Fuerza Pública 158

3.6.4. Consideraciones finales 160

Capítulo 4. Análisis Del Impacto Fiscal De Un Sistema Pensional Multipilar 162

4.1. Revisión a la literatura sobre reformas al Sistema Pensional colombiano 162

4.1.1. Reformas estructurales 162

4.1.2. Reformas paramétricas al sistema pensional..... 166

4.2. Estimación de costos del cambio a un Régimen Contributivo Multipilar 169

4.2.1. Efecto fiscal de un esquema Multipilar 171

4.2.2. Efecto fiscal de reformas Paramétricas..... 175

4.3. Simulación costos Colombia Mayor y BEPS..... 177

4.4. Conclusiones y Reflexiones Finales 179

BIBLIOGRAFÍA 184

Anexos 189

Anexo 1 189

Anexo 2 190

INTRODUCCIÓN

Un tema ampliamente estudiado y debatido en la actualidad son los problemas asociados al diseño y funcionamiento del Sistema General de Pensiones en Colombia. Se ha descrito y analizado cómo las fallas en el diseño del sistema, entendidas como la falta de integración y complementariedad entre sus diferentes componentes, así como los estrictos criterios de elegibilidad para obtener una pensión contributiva, han generado importantes falencias en aspectos como baja cobertura y alta regresividad. Esto ha generado que el rubro de gasto social más oneroso para la sociedad colombiana, al que anualmente se destina 3.8% del PIB (o más de la cuarta parte del recaudo fiscal del gobierno nacional) genere un impacto neto regresivo sobre la distribución de la riqueza en la sociedad.

Un sistema de protección a la vejez de carácter multipilar, de acuerdo con el marco conceptual del Banco Mundial (Holtzmann *et al*., 2008), está compuesto por cuatro pilares o componentes diferenciados: 1. el pilar Cero o de beneficios no contributivos; 2. el pilar Uno o régimen público de reparto, con administración pública y beneficios definidos, y encargado de otorgar una pensión básica; 3. el pilar Dos o régimen privado de capitalización individual, con contribuciones definidas y administración competitiva, para complementar el ahorro de los trabajadores con mayor capacidad adquisitiva, y 4. el pilar Tres o de ahorro voluntario. Como se puede apreciar, la idea de un esquema multipilar es que cada componente del sistema cumpla funciones diferentes, y se complemente con los demás pilares para ofrecer mecanismos de protección económica a la vejez al total de la población. Esto incluye ofrecer una sustitución del ingreso con mejores tasas de reemplazo para las personas que tienen la capacidad de hacer contribuciones a lo largo de su vida laboral, y un alivio de pobreza de carácter asistencial para la población más vulnerable, así como mecanismos intermedios de integración para aquellos que no alcanzan las condiciones para recibir una pensión pero sí hacen esfuerzos de ahorro de largo plazo que deberían apoyar sus posibilidades de recibir beneficios económicos en la vejez.

En Colombia, el Sistema General de Pensiones (SGP), a diferencia de un sistema Multipilar puro, es un esquema mixto en el que existe una alta fragmentación de sus componentes y donde se presenta la competencia entre el régimen público de Reparto Simple –o Régimen de Prima Media, RPM- (pilar 1) y el privado de Capitalización Individual –o Régimen de Ahorro Individual con

Solidaridad, RAIS- (pilar 2), el cual lo hace ser un arreglo pensional atípico a nivel internacional, quizás sólo replicado en Perú. Una de las razones que pueden explicar este diseño mixto se debe a que el SGP se ha venido construyendo de manera orgánica y no se ha pensado como una política social planificada o integral, sino edificado por etapas a partir de respuestas aisladas de diferentes administraciones a problemáticas que se han venido presentado a lo largo del tiempo (Villar, Forero y Becerra; 2015). En este contexto, el objetivo del presente documento es proporcionar insumos sobre los costos asociados a escenarios alternativos de integración del SGP y los otros componentes del sistema de apoyo económico para la vejez existentes en Colombia (Colombia Mayor y BEPS) en un sistema Multipilar, que permita mejorar su funcionamiento futuro y, en particular, aumentar la cobertura y reducir las inequidades que lo caracterizan, producto en parte de la competencia entre el régimen del RPM y el RAIS.

La competencia de los dos regímenes con condiciones y parámetros distintos ha resultado en un complejo sistema difícil de comprender para los afiliados de los pilares contributivos, que además abre la puerta para el arbitraje de los afiliados entre ellos, la mayor parte de las veces en perjuicio de las cuentas fiscales. Adicionalmente, dadas las características del mercado laboral colombiano y los requisitos establecidos por ley para acceder a la pensión, ya sea en RAIS o RPM, se ha presentado que una parte importante de la población del país no pueda lograr obtener una pensión en los pilares contributivos del SGP. En el capítulo 1 de este informe se comparan los parámetros y los beneficios de los dos regímenes contributivos del Sistema General de Pensiones en Colombia, estimando mediante un modelo actuarial el subsidio implícito de diferentes tipos de individuos reciben en el RPM, comparado con lo que recibirían en el RAIS.

Para compensar las falencias de este esquema contributivo, el Estado colombiano ha venido haciendo un esfuerzo de implementar otro tipo de programas que permiten ofrecerles beneficios económicos para la vejez a aquellos individuos que no tienen la capacidad para cumplir los requisitos mínimos de ahorro durante su etapa laboral, a través del programa no contributivo de Colombia Mayor y del programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Este último le ofrece a sus afiliados la oportunidad de hacer aportes voluntarios y esporádicos a su cuenta de ahorro de largo plazo, que no están restringidas como el caso de las contribuciones salariales a ser compatibles al menos con un salario mínimo, además de poder trasladar sus ahorros de los esquemas contributivos. Adicionalmente, el Estado le otorga un subsidio del 20% del capital ahorrado, siempre y cuando el usuario adquiera la renta vitalicia. Por esta razón, los BEPS pueden considerarse como un

mecanismo que puede permitir, de manera legal, ofrecer un ingreso a la vejez por debajo de 1 salario mínimo legal vigente, que según la Corte Constitucional es el valor mínimo que puede llegar a tomar una pensión formal del régimen contributivo.

En términos generales, la creación del programa BEPS constituye una iniciativa positiva para la etapa de desacumulación y para la integración del pilar cero con los pilares contributivos. En efecto, para aquellos contribuyentes al sistema pensional que a la vez pertenecen a los niveles SISBEN 1, 2 o 3 y que no alcanzan a completar las condiciones para una pensión, facilita la conversión de los saldos acumulados en el RAIS o de las indemnizaciones sustitutivas del RPM en rentas vitalicias con un subsidio estatal, previo el traslado de esos saldos o indemnizaciones a cuentas BEPS. Sin embargo, el esquema propuesto de subsidio mediante BEPS puede no ser un incentivo suficiente para estimular entre los trabajadores informales un ahorro de largo plazo. Igualmente, aunque programas como BEPS ayudan a mitigar la pobreza y a compensar parcialmente la muy baja cobertura del sistema pensional, es muy importante que su integración con el programa Colombia Mayor esté bien diseñada, de tal manera que no desincentiven la cotización al sistema de pensiones, no aumenten la informalidad, y no generen distorsiones en el mercado laboral (Fedesarrollo, 2010; Fajnzylber, 2005). Si bien existen en la actualidad mecanismos de interacción y complementariedad entre los programas de BEPS y Colombia Mayor[1], es importante que estos mecanismos se conciban de forma sistemática y que contribuyan a aumentar las tasas de ahorro de largo plazo de la población trabajadora y los beneficios que recibe la población mayor.

En el capítulo 2 de este informe se analiza el actual desempeño del programa BEPS, y se propone la forma en la que podría solucionar los problemas estructurales del actual esquema de apoyo económico para la veje, al abrir la puerta para el ahorro de largo plazo de toda la población no sujeta a un contrato formal de empleo y permitir avanzar hacia la complementariedad de todos los componentes y pilares del sistema, con el objetivo de llegar a todo el conjunto de la sociedad.

A partir del capítulo 3, se comienza a analizar la forma en la que los dos regímenes contributivos (el Pilar Uno y el Pilar Dos) pueden actuar bajo un criterio de complementariedad en

[1] Las personas clasificadas en los niveles 1 y 2 de Sisben y que sean beneficiarias del programa Colombia Mayor, podrán complementar este subsidio con el monto otorgado por BEPS, además de pasar a recibir el máximo monto permitido del subsidio de Colombia Mayor. Para los municipios, cada beneficiario de Colombia Mayor que ahorre en BEPS implica un cupo adicional otorgado por el Estado del subsidio Colombia Mayor.

lugar de competencia. En particular, en este capítulo se analiza cómo el RPM podría servir como un pilar base de contribuciones y beneficios definidos, mientras que el RAIS sería un complemento obligatorio al ahorro individual, con beneficios variables dependiendo de los rendimientos financieros que se obtengan. Igualmente, en este capítulo se analiza las implicaciones de diferentes escenarios de alcance del componente básico del RPM, y se plantean escenarios posibles escenarios para el régimen de transición y de traslados del stock de fondos de ahorros, que es uno de los puntos clave de una eventual reforma en esta dirección. Por último, se cierra el capítulo con una breve descripción de los dos regímenes especiales más importantes del SGP, el Magisterio y las Fuerzas Militares, para tener claras las diferencias en la regulación, los parámetros y los beneficios que ofrecen, en comparación con los existentes en el régimen general.

Para terminar, el capítulo 4 complementa los planteamientos conceptuales hechos en el Capítulo 3 con una estimación inicial del impacto fiscal que representa la actual propuesta de pilares. Se comienza con una revisión de literatura de la estimación de costos de diferentes diseños de reforma pensional, sigue con un ejercicio inicial simple, de naturaleza contable, para estimar el impacto fiscal de un sistema de pilares, manteniendo la estructura actual de cotizantes y pensionados. Esto se complementa con unas estimaciones más comprehensivas a partir del modelo DNPension, y finaliza con la estimación total de la reforma, incluyendo la universalización de los programas de BEPS y Colombia Mayor. El documento finaliza con unas reflexiones sobre cómo este nuevo diseño Multipilar del SGP puede aumentar la cobertura, ser equitativo, ser solidario y ser sostenible, principios básicos que debe tener cualquier sistema pensional en el mundo.

Capítulo 1. Análisis comparativo de las características principales del RPM y el RAIS

1.1. Introducción

Un sistema pensional es una parte esencial dentro de un esquema de Seguridad Social, debido a que cumple la función de asegurar la protección económica de los ciudadanos en la vejez, cuando es más difícil o eventualmente imposible generar ingresos laborales. En particular, se considera que se debe entregar una pensión o algún otro tipo de apoyo económico para la vejez en uno de los siguientes casos: i) presentarse una discapacidad del trabajador que lo inhabilite para laborar –invalidez-; ii) cuando un trabajador o pensionado fallece y era el proveedor del hogar –sobrevivencia-; iii) cuando las personas que, sin haber hecho los ahorros de largo plazo en su etapa laboral activa que se requieren para la obtención de una pensión, llegan a la situación de vejez y carecen de ingreso para su sustento básico -asistencial, de alivio de la pobreza- (Acuña *et. al*, 2015; Bosch, et al, 2013; Rofman, Apella y Vezza E., 2013), y iv) cuando los trabajadores alcanzan la edad retiro y optan por vivir de rentas sin tener que trabajar, como un mecanismo para la suavización de la diferencia del consumo entre la vida activa y la etapa de retiro –reemplazo del ingreso (Cavallo y Serebinsky, 2016; Berstein, Morales y Puentes, 2015; Rofman, Apella y Vezza E., 2013). De acuerdo con Berstein, Morales y Puentes (2015), la manera como una sociedad decide el nivel de seguridad social que desea ofrecerle a sus ciudadanos, en cada uno de los cuatro casos citados anteriormente, dependerá de varios factores que incluyen razones históricas, factores culturales respecto del cuidado de los adultos mayores al interior de las familias, condiciones fiscales, de funcionamiento del mercado laboral y condiciones de los adultos mayores respecto al resto de la población.

En este marco, a la hora de analizar los objetivos del sistema de pensiones de cada país, se debe comenzar por los valores constitucionales sobre el cual fue construido. Para Colombia, en el Artículo 46 de la Constitución Política se establece que el Estado, la sociedad y la familia deben proveer protección y asistencia a las personas de la tercera edad y garantizarles los servicios de seguridad social integral, y el subsidio alimentario en caso de indigencia. En este marco, el Estado colombiano diseñó su Sistema General de Pensiones (SGP) a través de la Ley 100 de 1993, con el de objetivo asegurar la ayuda económica para la vejez, la sobrevivencia y la invalidez a todos los ciudadanos, bajo los principios de universalidad, igualdad, solidaridad y sostenibilidad. Aunque la Ley 100 de 1993 logró aliviar la insostenibilidad financiera de los antiguos esquemas pensionales

colombianos, el sistema como un todo sigue adoleciendo de graves problemas de baja cobertura e inequidad (Villar, Forero y Becerra, 2015).

Uno de los principales factores que han afectado la persistencia de estas falencias se encuentra en el hecho que la estructura del SGP dista mucho del esquema pensional multipilar propuesto por el Banco Mundial en el año 1994. Esta entidad propuso que los países establecieran varios sistemas de financiamiento y administración en los que se combinaran el régimen de reparto y el de capitalización de aportes y se repartieran las responsabilidades y riesgos entre esos regímenes mediante el diseño de varios pilares de apoyo a las personas mayores. En términos generales, la propuesta del Banco incluía: a) un pilar público obligatorio financiado con impuestos, con el principal objetivo de aliviar la pobreza; b) un pilar obligatorio, que administrara privadamente el ahorro de la población durante su vida laboral; y c) un pilar voluntario de ahorro suplementario para quienes desearan una mayor protección económica en la vejez (BM, 1994).

Ahora bien, la estructura del SGP, creada en la Ley 100 de 1993, presenta diferencias importantes frente al sistema que recomendaba el Banco Mundial. Específicamente, en el sistema creado en Colombia coexisten dos esquemas contributivos que compiten por afiliados entre el mismo grupo poblacional. La Ley 100 de 1993 mantuvo el antiguo sistema de beneficios definidos, o Régimen de Prima Media –RPM-, y creó un esquema de competencia con un régimen de cotizaciones definidas, llamado Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad –RAIS-, ambos dirigidos a las personas que se encuentran ocupadas en el sector formal de la economía. La competencia de estos dos esquemas (RPM y RAIS) con condiciones y parámetros distintos ha llevado a un complejo sistema previsional difícil de comprender para los afiliados de los pilares contributivos, para los que se vuelve complejo conocer las ventajas y desventajas de afiliarse a uno u otro régimen.

Este diseño de competencia entre dos pilares es compartido en el continente solamente entre Perú y Colombia, con el agravante de que en el sistema pensional colombiano se permite a los afiliados de los dos esquemas contributivos trasladarse de uno a otro de manera frecuente en su etapa de cotización. En efecto, un afiliado puede trasladarse entre RPM y RAIS cada 5 años, siempre y cuando le falten por lo menos 10 años para alcanzar la edad de pensión. Este hecho ha generado que se presenten oportunidades de arbitraje, y se acentúen aún más los subsidios cruzados que tradicionalmente se presentan en el Régimen de Prima Media, por la concentración de afiliados de

altos ingresos, además de contribuir a una mala asignación de los riesgos existentes en un sistema de pensiones.

Por lo anterior, en este capítulo se realiza un análisis comparativo de las características, parámetros y normatividad existentes entre el RPM y RAIS. La descripción comparativa de los dos regímenes es necesaria para poder entender las tendencias y desafíos que se presentan en el SGP en general y el impacto económico y social que genera una estructura competitiva entre los dos regímenes contributivos. El capítulo está organizado en seis secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección se hace un pequeño repaso conceptual sobre cómo la estructura de los esquemas contributivos puede generar subsidios cruzados, desincentivos o ineficiencias a la cotización y puede afectar la distribución de los riesgos. La tercera sección consiste en un análisis detallado de la evolución de la cobertura (afiliación, cotización y pensionados) de los esquemas contributivos en Colombia. La cuarta presenta la revisión de variables críticas del sistema que pueden incidir en la afiliación a uno de los dos esquemas (RPM o RAIS), tales como tasa de reemplazo y mecanismos de solidaridad. La quinta parte analiza la evolución y caracterización de los traslados que se presentan entre los regímenes del RPM y RAIS, mientras que la sexta revisa cuáles son los efectos que se pueden presentar por la competencia entre RPM y RAIS en la distribución de los riesgos que puede presentar en el sistema pensional (riesgo de longevidad y de inversiones e inflación). Finalmente, se presenta una sección de conclusiones.

1.2. Marco teórico

La discusión reciente sobre política pensional en Colombia ha versado sobre las posibles alternativas o diseños de un sistema de pensiones que permita aumentar la cobertura, mejorar la distribución de los ingresos y administrar adecuadamente los riesgos asociados al apoyo económico de la población mayor en un contexto de sostenibilidad fiscal. En un escenario de aumento de la longevidad y donde el bono demográfico está finalizando, la decisión por parte de los hacedores de política sobre qué tipo de sistema de pensiones implementar se hace complejo, especialmente ante fuertes restricciones de los recursos fiscales. Por esta razón, en esta sección se presenta, desde una perspectiva conceptual, un análisis comparado de los diferentes esquemas de financiamiento y beneficios en los pilares contributivos y cómo estos podrían afectar la regresividad en los beneficios de los pensionados, el comportamiento de los individuos respecto de su participación en el sistema

y la distribución de los riesgos que se presentan en el sistema de pensiones entre los que son asumidos por el individuo o su familia y los que corresponden al Estado o por el resto de la sociedad.

1.2.1. El financiamiento, beneficios y los subsidios cruzados de los pilares contributivos

Como lo menciona Acuña *et al.* (2015), existen distintas formas para financiar un esquema pensional, el cual incluye pilares Contributivos y No Contributivos. Por lo general, los pilares Contributivos se financian a través de aportes de trabajadores y empleadores, ya sean obligatorios o voluntarios, mientras que los No Contributivos se financian con presupuesto de la nación y su principal objetivo es la prevención de la pobreza en la vejez (Villar, Becerra y Forero, 2017).

En términos de pensiones Contributivas, existen principalmente dos formas de *financiamiento:* los de **ahorro puro** y los de **reparto**. Los esquemas contributivos de ahorro puro son los que tienen como principal objetivo suavizar el consumo entre la etapa activa y pasiva de los individuos. En este esquema las contribuciones se depositan en cuentas individuales, y al final de la vida activa los fondos acumulados financian una pensión que puede determinarse en función de lo contribuido. En otras palabras, bajo esta lógica el ahorro de largo plazo está totalmente respaldado por activos financieros a nombre del ahorrador.

Por otro lado, en el sistema de reparto los trabajadores activos financian a las personas que han alcanzado la edad de retiro, donde los beneficios que reciben los pensionados deben ser financiados por las generaciones que trabajan en cada momento del tiempo. Lo anterior lleva a que los trabajadores activos financian a los pasivos y los compromisos de pensiones futuras no están respaldados por activos financieros, como sucede en esquema de ahorro puro, sino por una promesa de pago del Estado (Vidal, Devesa y Lejárraga, 2002). Cuando los ingresos recaudados de los trabajadores activos son insuficientes para el pago de los beneficios, debido a la transición demográfica en su etapa de envejecimiento, se producen problemas de financiamiento en este esquema y el Estado tiene que aportar los recursos necesarios para financiar el faltante o realizar cambios en los parámetros del esquema de reparto (principalmente aumentar la tasa de cotización, reducir beneficios o aumentar la edad a la cual se tiene derecho a la pensión).

En relación con la determinación de los *beneficios* en el pilar contributivo, estos se pueden tipificar en tres esquemas: i) los sistemas de **Contribución Definida** (CD), ii) los sistemas de **Beneficios Definidos** (BD), y iii) los sistemas de cuentas **Nocionales de Contribución Definida** (NCD)

(Tabla 1). De acuerdo con Berstein y Puente (2015), en el sistema de CD, la mesada pensional se define en función de la acumulación de recursos en las cuentas individuales de ahorro puro, los rendimientos financieros y las características socioeconómicas de los afiliados y sus familias. Por el lado de los sistemas de BD, la mesada pensional depende del número de años cotizados y una tasa de adquisición de derechos pensionales (tasa de reemplazo)[2]. En general, en el sistema de BD los requisitos de edad y número de años o semanas cotizadas otorgan el derecho a una pensión que es financiada con los aportes de los trabajadores activos, a través del esquema de reparto. Por último, en el tercer esquema de beneficios, el de cuentas nocionales o NCD, se lleva un registro de lo contribuido por parte de cada afiliado y la pensión está determinada por los aportes del cotizante, una rentabilidad de mercado y las características socioeconómicas del afiliado y su familia. La principal diferencia entre este sistema de beneficios pensionales y el de CD es que no existen los activos que respaldan el pago de la pensión, sino que se financia a través de la recaudación de quienes están aportando, es decir a través de la lógica de Reparto (Berstein y Puente, 2015; Vidal, Devesa y Lejárraga, 2002).

Debe anotarse que en los sistemas de CD y NCD, a diferencia de los sistemas de BD, las implicaciones del cambio demográfico no se manifiestan a nivel de las finanzas públicas en la medida en que los aportes de cotizaciones vayan a fondos especiales (como sucede en los regímenes de capitalización individual administrados por el sector privado) o a cuentas públicas separadas (como sucede en el caso de los sistemas de cuentas nocionales -NCD). Los sistemas de contribución definida se ven afectados por el cambio demográfico es a través de la magnitud de las pensiones que reciben los individuos. De hecho, cuando las personas tienen una mayor longevidad, las tasas de reemplazo bajo esquemas de CD o NCD tienden a caer.

[2] Esta tasa de reemplazo la decide cada país, por lo general esta tasa puede estar definida por cada año contribuido respecto al salario promedio de los últimos años o como un porcentaje de último salario del cotizante (ver: Valdés, 2002).

Tabla 1. Esquema de beneficios y financiamiento de los esquemas contributivos

Esquemas de financiamiento y beneficios		**Beneficio**		
		Beneficio Definido	Contribución Definida	Nocionales de Contribución Definida
Financiamiento	Ahorro Puro		✓	
	Reparto	✓		✓

Fuente: elaboración propia, basándose en: Berstein y Puente (2015)

Acá es importante señalar, como lo mencionan Berstein y Puente (2015), que en el esquema tradicional o puro de CD el beneficio pensional estaría totalmente financiado por las contribuciones acumuladas a lo largo de la vida activa de los afiliados, es decir, las pensiones contributivas de aquellos que cumplan los requisitos establecidos no requerirían subsidios adicionales. Esto implica que el flujo de las pensiones sale directamente de la reserva actuarial del ahorro en la etapa activa, de acuerdo a una fórmula que considera variables de mercado (tasas de interés) y demográficas (expectativa de vida de la cohorte del individuo, variables socio demográficas de cada individuo) para su cálculo, sin tener que recurrir a fuentes externas (como subsidios del Estado) para cubrir los beneficios pensionales. Ahora bien, estos esquemas presentan dos dificultades: por un lado, dada la ausencia de subsidios ofrecen una tasa de reemplazo más baja, por lo general tendiente al 30-40%, y por el otro, es difícil que integren y financien de forma eficiente los mecanismos de solidaridad para trabajadores que no cumplen los requisitos mínimos para pensión, por lo que generalmente terminan dependiendo de subsidios estatales para cumplir las funciones de solidaridad y cobertura. En cambio, en un esquema de BD los beneficios pueden romper el equilibrio actuarial debido a que la definición de la fórmula de la tasa de reemplazo puede llevar a que lo que aporta el individuo no alcanza a cubrir lo que va a recibir en la etapa de disfrute de la pensión, e

introduce elementos de subsidio cruzado entre los distintos individuos (Vidal, Devesa y Lejárraga, 2002)[3].

Específicamente, los subsidios cruzados en el sistema de BD se presentan por muy diversas razones. Así, por ejemplo, de acuerdo con Fajnzylber (2013), si las condiciones de jubilación y las tasas de reemplazo no son diferenciadas por sexo, el hecho de que las mujeres sean más longevas hace que en los esquemas de BD, este grupo poblacional en el global recibirá un mayor número de pagos pensionales, sin ver afectada su tasa de reemplazo. El subsidio implícito que reciben en ese caso las mujeres se aumenta si la edad de jubilación es más baja que la de los hombres. Otro ejemplo de subsidios cruzados, en este caso fuertemente regresivos, es el de las personas que no alcanzan a cumplir las condiciones para obtener una pensión. Aunque en algunos sistemas de BD se les devuelve lo contribuido, ya sea nominalmente o reajustado por inflación –anulando en este caso el objetivo mismo del sistema previsional-, en otros países no se devuelven los saldos contribuidos, lo que lleva a que este grupo de cotizantes habrá aportado en su etapa laboral para financiar a quienes van a obtener una pensión, mientras que ellos mismos no la logran obtener, generándose así un subsidio negativo o impuesto implícito para ellos (Berstein y Puente, 2015). Otra cara de la moneda, bajo el esquema de BD, es la de beneficiarios de pensiones que se calculan con los promedios salariales de los últimos años de vida laboral y que tienen trayectorias de ingreso creciente, con lo cual son favorecidos con un subsidio implícito importante, que en general lo reciben individuos de ingresos altos (Berstein y Puente, 2015; Villar, Forero y Becerra, 2015; Valdés, 2002)[4].

Ante la existencia de subsidios cruzados en el esquema puro de BD la competencia por afiliados en el mismo grupo poblacional entre el esquema BD (el RPM, manejado por Colpensiones) y el CD (RAIS, administrado por las AFPs), tal como sucede en Colombia, genera incentivos para el traslado de población entre los dos regímenes con el propósito de arbitrar los beneficios de cada uno. Ello puede aumentar los costos fiscales del sistema y volverlo menos equitativo. Por esta razón,

[3] Ahora bien, cuando en un sistema de BD no se presentan los subsidios cruzados entre los aportantes y su esquema de beneficio es actuarialmente justo, este esquema sería equivalente a un sistema NCD (ver Anexo 1).

[4] Ya sea porque tiene un mayor peso relativo lo contribuido durante los últimos años o porque el último salario es el mayor de su historia laboral (Ver: Valdés, 2002)

en este capítulo se evaluará cómo la coexistencia y la competencia entre el RAIS y RPM propicia oportunidades de arbitraje con unos altos costos sociales y económicos.

1.2.2. El conflicto entre solidaridad y eficiencia en los esquemas de CD y BD

Dadas las desigualdades que subsisten en las economías, a nivel de ingreso y de trayectorias laborales, los países han ido incorporando a los esquemas puros de CD y BD principios o mecanismos adicionales de solidaridad. Según Berstein y Puente (2015), estos mecanismos pueden tomar diferentes formas, como es el caso de la determinación de un techo máximo para los beneficios pensionales en sistemas de BD, o en el esquema de CD través de estructuras impositivas que generen subsidios desde personas con alta capacidad de ahorro hacia aquellas con baja capacidad de ahorro. En otros casos, el componente solidario lo constituye una pensión mínima, ya sea en el sistema de BD o CD, financiada con presupuesto de la nación o con una cotización específica para ese fin, como ocurre en Colombia. De acuerdo con Aguila (2014), Attanasio y Aguila (2012), Alvarez *et al.* (2009), Gruber y Wise (2004), Attanasio y Rohwedder (2003) y Burtless y Quinn, (2000), la incorporación de estos mecanismos de solidaridad, aunque tienen un fin loable en términos solidarios y redistributivos, puede tener efectos en la eficiencia de los sistemas pensionales en generar los incentivos a la cotización.

Una manera sencilla de entender cómo los mecanismos de solidaridad pueden tener efectos sobre los incentivos a cotizar es a través de un análisis de un caso sencillo e ilustrativo, donde en los esquemas tradicionales de CD y BD se les introduce un mecanismo de solidaridad que garantiza una pensión mínima por cumplir con un número de años determinados de cotización en cada uno de los esquemas. Adicionalmente, estos mecanismos solidarios, para los fines del análisis, se financian con recursos públicos. Bajo estos supuestos, el efecto de este diseño de mecanismo de solidaridad podría variar para distintos grupos de individuos cuyos ingresos son relativamente bajos, y donde la pensión mínima es una variable relevante, como puede suceder en varios países latinoamericanos, entre ellos Colombia.

En el caso de CD, el beneficio se aplica a quienes no alcancen a autofinanciar la pensión mínima con los fondos que tienen en su cuenta de capitalización individual. Por un lado, los individuos con muy pocas cotizaciones o montos muy pequeños en las cuentas individuales y que estén muy lejos de cumplir con el requisito mínimo de tiempos de contribución, podrían verse desincentivados a seguir cotizando en los últimos años de su etapa laboral si ven dichas cotizaciones

como un impuesto puro, que les será devuelto al final junto con sus ahorros pensionales previos. Por otro lado, los individuos que estén cerca de cumplir con el requisito mínimo de cotización tendrían un incentivo para cotizar sólo el tiempo suficiente para ser elegibles, y a partir de allí tendrían desincentivos a seguir contribuyendo en el sistema pensional (Attanasio y Aguila, 2012; Valdés, 2002). Los individuos de bajos ingresos y que tienen los fondos suficientes para financiar una pensión en torno al valor de la pensión mínima, podrían ver cada cotización extra como un impuesto puro, por lo que se verían desincentivados a seguir participando o contribuyendo en el sistema de pensiones. Por último, en el esquema de CD solidario (garantía de pensión mínima), los individuos que cumplen los requisitos para acceder a la pensión mínima garantizada pero cuyos fondos alcanzan a financiar una pensión por encima del valor de la pensión mínima tienen incentivos de seguir cotizando ya que el valor de la pensión mínima garantizada deja de ser relevante (Valdés, 2002).

Por el lado del esquema de BD, además de presentarse los mismos subsidios cruzados que se presentan en un esquema tradicional, las personas cuyo ingreso base de liquidación de la pensión es igual a la pensión mínima recibirán un mayor subsidio, debido a que la tasa de reemplazo será de un 100% del ingreso sobre el cual se liquida la pensión. Al igual que en el esquema de CD, en este esquema las personas de bajos ingresos, y que están muy lejos de cumplir con el requisito mínimo de tiempos de contribución, podrían verse desincentivados a seguir cotizando si ven dichas cotizaciones como un impuesto puro, en especial en el caso en el que la indemnización sustitutiva se hace sin reconocer intereses financieros reales, como pasa en Colombia[5]. Por último, en el caso de individuos que están cerca de cumplir con el requisito mínimo de tiempo de cotización, y cuyo ingreso base de cotización es igual al valor la pensión mínima, tendrían un incentivo para cotizar el tiempo suficiente para ser elegibles, pero no habría incentivos para cotizar más allá de ese tiempo debido a que dichas cotizaciones no se reflejan en un aumento de la tasa de reemplazo.

En resumen, tanto en los esquemas de BD como en los de CD, la introducción de la garantía de pensión mínima, como un mecanismo de solidaridad tiene un objetivo loable, pero puede

[5] Por lo general bajo un esquema de BD cuando los cotizantes no lograr alcanzar las semanas mínimas para acceder, pierden el derecho a beneficio alguno y no se le devuelven los saldos de sus contribuciones. En Latinoamérica, algunos países como Colombia, Honduras y Panamá a estas personas se les devuelve lo contribuido, ya sea de forma nominal o reajustado por inflación, lo que implica una pérdida menor, pero de todos modos bastante significativa respecto al valor real de lo contribuido.

conducir a efectos negativos sobre el mercado laboral, en especial en estimular la informalidad. En este punto, y contextualizando los efectos del anterior ejemplo para Colombia, donde existe una pensión mínima relativamente generosa (100% del salario mínimo), la forma como se financia este mecanismo de solidaridad, vía cotizaciones, y los requisitos para ser beneficiario varían entre los esquemas de RPM y RAIS.

1.2.3. Distribución de los riesgos en los esquemas contributivos

Como se mencionó en la sección introductoria de este capítulo, dentro de las responsabilidades que tiene un sistema previsional están las de optimizar el ahorro y la equidad ofreciendo una protección pensional para la vejez a los ciudadanos. Para lograr esto, el sistema debe encontrar mecanismos que permitan mitigar los riesgos que puede afectar su desempeño, y poderlos distribuir adecuadamente entre trabajadores, administradoras de los fondos pensionales, empresas aseguradoras y el Estado. De acuerdo con Berstein y Puente (2015) y Santa María *et al*. (2010), dentro de los principales riesgos que deben enfrentar los esquemas contributivos de BD y CD están los riesgos de longevidad y los riesgos de inversiones y ciclo económico. Aunque estos dos esquemas enfrentan los mismos riesgos, la mitigación y la distribución de los riesgos entre los distintos agentes del mercado puede variar dependiendo del esquema de aseguramiento, donde los sistemas de CD terminan concentrando los riesgos en el usuario individual, mientras que los de BD los distribuyen entre los diferentes actores (Estado, trabajadores, aseguradoras y empresas administradoras).

Con respecto al riesgo de longevidad, éste se encuentra relacionado con el aumento de la expectativa de vida de la población y los mayores pagos de beneficios a lo largo de la vida para los planes pensionales de los esquemas de BD y CD (Villar, 2016). Según Uthoff (2016) y Berstein y Puente (2015), el riesgo de longevidad se puede separar entre el riesgo sistémico y el riesgo idiosincrático. El riesgo sistémico se refiere al hecho que, a medida que las sociedades se desarrollan económica y socialmente, la expectativa de vida de las diferentes cohortes de edad va aumentando de generación tras generación. El riesgo idiosincrático, por otro lado, está relacionado con la longevidad particular de cada individuo (Berstein y Puente, 2015). El sistema pensional puede mitigar fácilmente el riesgo idiosincrático a través de mecanismos de aseguramiento de rentas vitalicias, a través de los cuales la financiación de los beneficios pensionales de las personas más

longevas (por razones no predecibles) se lleva a cabo mediante cotizaciones mayores de quienes viven menos que el promedio (también por razones no predecibles).

No obstante, el riesgo sistémico de una mayor longevidad de la población etaria afecta de manera diferente a los esquemas de BD y CD. Por un lado, la creciente longevidad implica un aumento de los años de disfrute de la pensión en el esquema de BD, generando que el sistema sea financieramente insostenible e incrementando la inequidad inter-generacional. En este escenario, el Estado (patrocinador del plan) y las generaciones jóvenes tienen que asumir el costo fiscal de financiar un mayor de número de mesadas pensionales. En cambio, bajo el esquema de CD el riesgo de una mayor longevidad es asumido por el individuo o por la compañía de seguros, dependiendo de la modalidad de retiro que escoja el afiliado. Si el afiliado opta por la modalidad de Renta vitalicia, el afiliado recibirá una menor tasa de reemplazo, ya que el capital ahorrado se debe repartir en más años. Bajo esta modalidad de retiro, es preciso anotar que las mujeres afrontan un mayor riesgo de obtener montos de pensión más bajos, teniendo en cuenta que tienen una expectativa de vida más alta. Bajo la modalidad de retiro programado, el riesgo de longevidad es asumido directamente por la persona y se manifiesta en una disminución del monto de la pensión en los últimos años de vida en caso de vivir más de lo esperado.

Por el lado de los riesgos de inversiones e inflación, éstos se relacionan con la posibilidad de que ocurran cambios en el monto de la pensión como consecuencia de cambios en los retornos de la inversión o el comportamiento de la inflación, los cuales pueden afectar la sostenibilidad financiera y la distribución de los riesgos que asumen los afilados, el Estado y el sistema como un todo. En el esquema de BD, estos riesgos son asumidos por el patrocinador del plan, es decir el Estado y la sociedad. En tanto, en un sistema de CD, una reducción continúa en el largo plazo de la tasa de interés puede afectar la etapa de acumulación y desacumulación en este esquema pensional. De acuerdo con Lazen y Clarke de la Cerda (2015), durante la etapa de acumulación el riesgo de inversión comprende la posibilidad de que el monto ahorrado para la jubilación termine siendo insuficiente porque los activos en los cuales fue invertido tuvieron un rendimiento inferior al esperado, generando una menor tasa de reemplazo. En la etapa de desacumulación, para quienes se retiran bajo el esquema de ahorro programado una caída constante de las tasas de interés puede generar que los montos de la pensión sigan cayendo aún más en la etapa de retiro, lo cual implica que bajo esta modalidad de retiro es el pensionado quien asume estos riesgos de mercado. Si en el

momento de retiro el afiliado decide tomar una renta vitalicia, estos riesgos de mercado son transferidos a una compañía de seguros.

Por el lado del riesgo de inflación, este se puede entender como la reducción del poder de compra de los pagos de pensión o del monto ahorrado ante choques positivos inflacionarios. En el caso de los esquemas de BD, si el beneficio no está indexado a la inflación, los pensionados ven una pérdida de su capacidad de compra en el tiempo. En contraste, y como sucede en la mayoría de los casos, si los beneficios en el esquema de BD están indexados con la inflación, es el Estado el que debe mitigar el riesgo de un aumento de la inflación incrementado el valor de las mesadas pensionales, lo que llevaría a un aumento en el costo fiscal del sistema. En el caso del esquema de CD el riesgo inflacionario lo asume el pensionado o la empresa aseguradora, dependiendo de la modalidad de retiro que escoja el pensionado. Por lo general, bajo la modalidad de Retiro Programado, en el caso en que la rentabilidad del saldo pensional manejado por las AFPs sea menor al aumento de la inflación, se llega a una situación en la que el valor de la pensión se modificará a la baja de acuerdo con la esperanza de vida del afiliado y la inflación de largo plazo, y el riesgo lo asume el afiliado. En cambio, bajo la modalidad de Rentas Vitalicia, los riesgos de longevidad y de inflación (vis a vis el de la tasa de interés) pueden ser transferidos a una compañía de seguros, lo cual tiene un costo que se refleja en menores tasas de reemplazo. Como veremos más adelante (sección 6 de este capítulo) para el caso colombiano, las empresas aseguradoras pueden no asumir estos riesgos cuando perciben riesgos jurídicos asociados, por ejemplo, al aumento de la pensión asociado al incremento del salario mínimo (riesgo de deslizamiento) o a la aparición de beneficiarios imprevistos que alargan la duración de la pensión más allá de la longevidad previsible de el o los beneficiarios originales.

De acuerdo con todo lo anterior, tanto los esquemas de BD como CD ofrecen ventajas y desventajas a sus afiliados y a la sociedad frente a la mitigación de los riesgos que enfrenta el sistema pensional como un todo, y es justamente en este punto, según Berstein y Puente, (2015), que la sociedad y el Estado deben encontrar un diseño del esquema contributivo pensional que permita mitigar los riesgos y compartirlos adecuadamente entre trabajadores, empleadores y el Estado. Una forma para lograr esto es a través de un esquema Multipilar, donde el diseño y operación de cada componente o pilar del sistema de pensiones debe ser consistente con el cumplimiento de sus objetivos, y la integración y complementariedad entre ellos puedan ofrecer unos beneficios y una distribución adecuada de los riesgos (Acuña *et al.*, 2014).

Para el caso de Colombia, además del alto costo fiscal que representa el sistema pensional, y de su baja cobertura, la competencia entre los regímenes del RPM y RAIS genera inequidades en el manejo de los riesgos. En el país, ante la muy baja penetración del modelo de aseguramiento de Rentas Vitalicias, los afiliados al esquema del RAIS están más expuestos a los riesgos mencionados anteriormente, sumados a las altas exigencias de garantizar una pensión mínima consagradas en el marco normativo. Por esta razón, en la última sección del presente capítulo se analiza cómo la distribución de los riegos a nivel micro, en RPM y RAIS, puede afectar a sus afiliados, al Estado, a las administradores de fondos de pensiones y a las empresas aseguradoras.

1.3. Cobertura de los pilares contributivos de pensiones

El principal problema del sistema pensional colombiano es su baja cobertura. De acuerdo con Villar, Becerra y Forero (2017) cerca de 8 millones de personas cotizan a pensiones (25% de las personas en edad de trabajar) y sólo el 24% personas mayores de 65 años recibe una pensión del pilar contributivo. Este bajo alcance del sistema pensional se debe principalmente a un mercado de trabajo que se caracteriza por una alta informalidad, cuyos 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), además de unas exigencias muy altas para acceder a una pensión tanto en el RAIS como en el RPM, en términos de densidades de cotización y en el valor de la pensión mínima, que obliga a igualar la pensión mínima con el salario mínimo[6], lo que establece un piso muy alto para el acceso a pensiones si se tiene en cuenta que el 55% de la población colombiana gana por debajo del salario mínimo.

Desde la implementación de la Ley 100 de 1993, uno de los grandes retos de esta reforma pensional era aumentar la cobertura tanto en la etapa activa como en la etapa pasiva del sistema.

1.3.1. Cobertura en la etapa activa

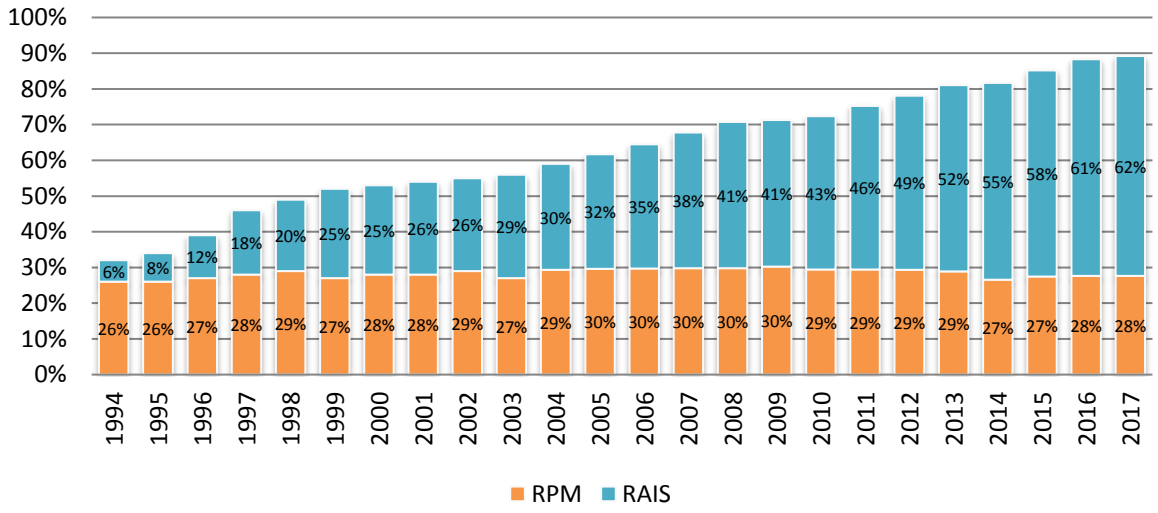
[6] El monto mensual de la pensión mínima de vejez, jubilación, invalidez o sobrevivientes no podrá ser inferior al valor del salario mínimo legal mensual vigente de acuerdo con el Artículo 35 de la Ley 100 de 1993. y Decreto 832 de 1996.

Para medir la cobertura del sistema pensional en la etapa activa existen dos indicadores diferentes: i) la relación de los afiliados como proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) y ii) la relación entre los individuos que son cotizantes efectivos y la PEA.

a. Afiliados

Con respecto a los efectos de la Ley 100 de 1993 en la etapa activa, el indicador de cobertura medido por la evolución del número de afiliados del sistema, como porcentaje de la población económicamente activa, ha tenido una tendencia creciente desde 1994 hasta el día de hoy. A mayo de 2017, un poco más de 14.5 millones de personas se encontraban afiliadas al RAIS y alrededor de 6.5 millones al RPM, lo cual representa, en conjunto, cerca de un 91% de la población económicamente activa (Gráfico 1).

Gráfico 1. Cobertura de afiliados (cotizantes y no cotizantes activos) a RAIS y RPM (% PEA entre 15 y 64 años)

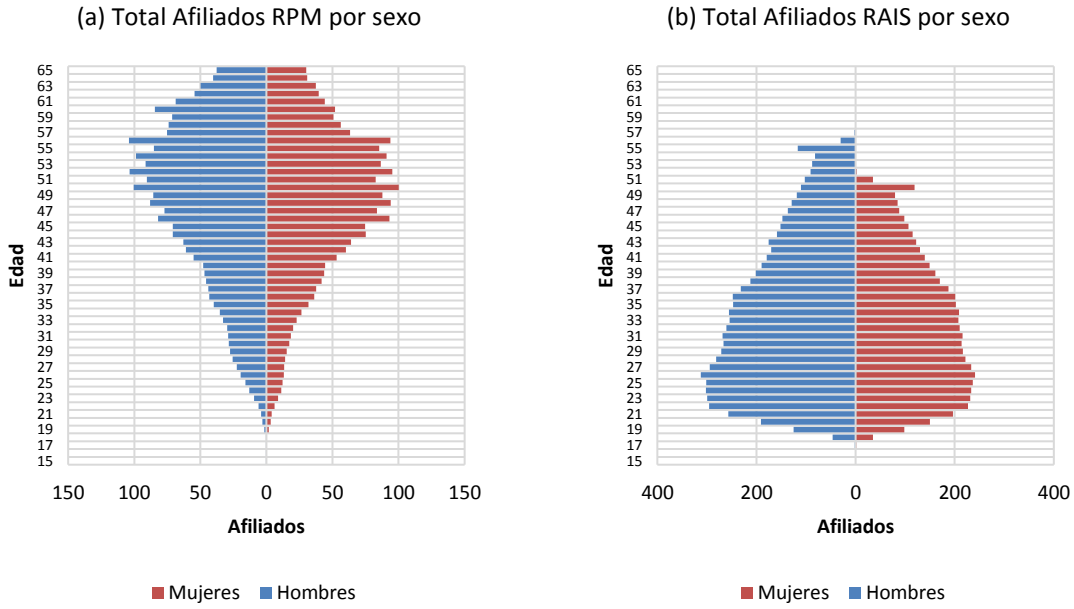


Fuente: Superfinanciera (2004-17) y Muñoz, Romero Téllez y Tuesta (2009)

Con respecto al comportamiento de afiliados en el sistema pensional colombiano, se pueden resaltar algunas características particulares en los dos esquemas del RAIS Y RPM. El Gráfico 2 permite observar que, para octubre de 2016, los trabajadores mayores de 40 años de edad se encuentran afiliados en su mayoría al RPM, con una pequeña proporción de afiliados menores de 40 años que se reduce a medida que disminuye la edad. Un comportamiento totalmente contrario presenta el RAIS, dado que el grueso de los afilados en este sistema son menores de 40 años, mientras que los afiliados mayores a esta edad van decreciendo a medida que la edad aumenta. En

total, para octubre de 2016, el 26% de los afiliados a pensiones se encuentran en el RPM, mientras que el 74% restante lo está en el RAIS.

*Gráfico 2. Afilados RPM y RAIS por edad y sexo**

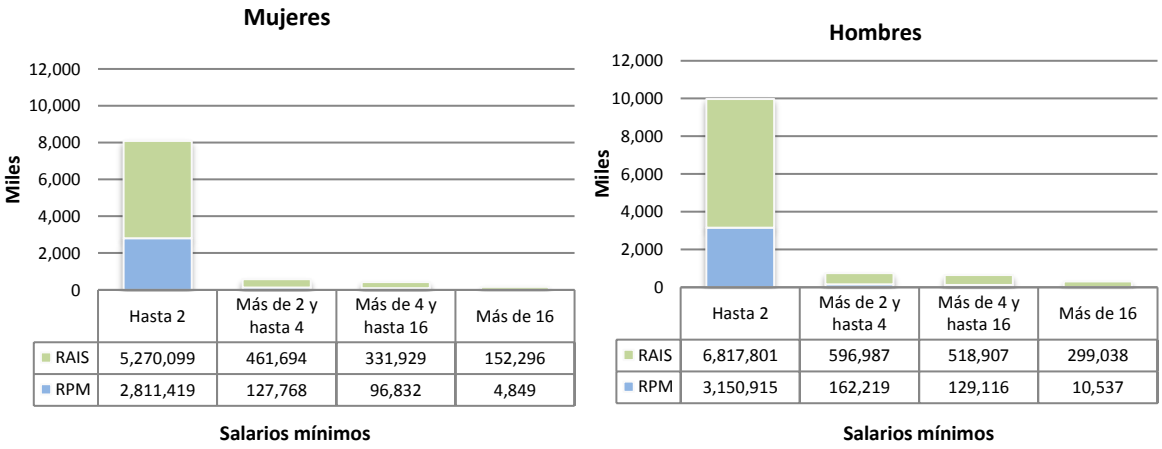


* Cifras a Octubre 2016 – miles de afiliados
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Colpensiones

Al desagregar los afiliados por sexo y salario percibido se destaca que, para mayo de 2017, del total de afiliados al sistema cerca de un 86% percibían un ingreso igual o inferior a 2 salarios mínimos al momento de la afiliación, el 12% percibían ingresos mayores a 2 y hasta 16 salarios mínimos, y solamente el 2% registraron ingresos superiores a los 16 salarios mínimos (Gráfico 3).

De acuerdo con Villar, Forero y Becerra (2015) y Muñoz, Romero, Téllez y Tuesta (2009), aunque la cobertura de afiliación ha venido en continuo aumento, este indicador resulta ser poco ilustrativo y sesgado para medir la cobertura del sistema pensional en la etapa activa, debido a que en situaciones donde se presenta una alta rotación entre trabajos formales e informales, como en el caso del mercado laboral colombiano, el hecho de estar afiliado no implica que efectivamente se esté contribuyendo al sistema.

*Gráfico 3. Total Afiliados (cotizantes y no cotizantes) por rango de salarios mínimos**

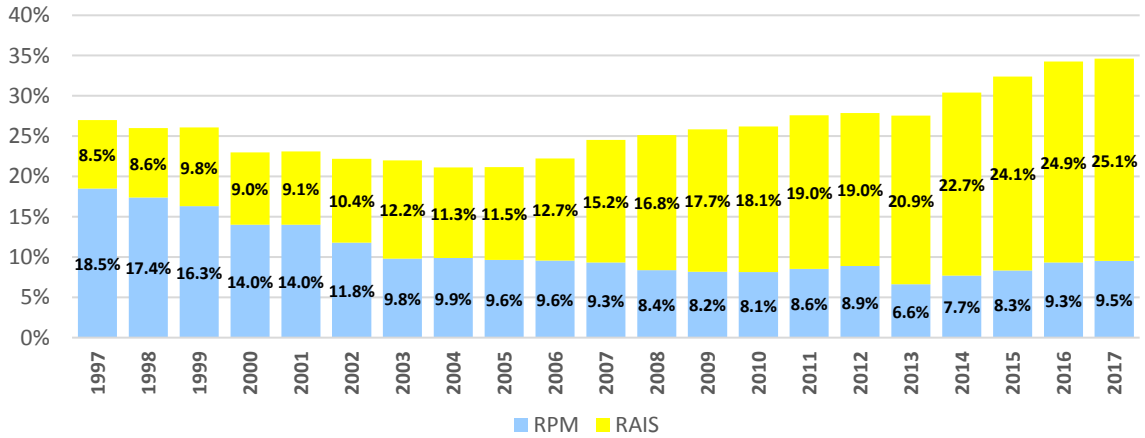


*Cifras de mayo de 2017 – miles de afiliados
Fuente: Superintendencia financiera de Colombia.

b. Cotizantes

Por lo anterior y restringiendo la medida de la cobertura pensional en la etapa activa a una más exigente, que en la literatura se conoce como la Cobertura Efectiva del sistema (la relación entre los individuos que son cotizantes efectivos y la PEA), este indicador no ha mostrado avances significativos en Colombia en las dos últimas décadas: en el año 2012 el 27% de la población económicamente activa era cotizante del sistema, porcentaje prácticamente idéntico al de 1997. Aunque en 2013 y 2017 se ha observado un progreso importante, esta tendencia creciente aún no es significativa, teniendo en cuenta que la población económicamente activa que ha sido cotizante del sistema sigue siendo inferior al 35% (Gráfico 4).

Gráfico 4. Cobertura de la población activa (Cotizantes / PEA)



Nota. Cifras a mayo de cada año.
Fuente: CELADE y Superintendencia financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo

No hay duda que uno de los grandes retos del sistema pensional reside en la alta informalidad laboral en Colombia, la cual implica que la participación del régimen pensional contributivo dentro de la población económicamente activa sea baja. En este aspecto vale la pena señalar que, aunque la reforma tributaria del 2012 (Ley 1607/2012) logró algunos avances hacia la reducción de los costos no salariales y la disminución de la tasa de informalidad, la cual se redujo entre 4.1 y 6.8 pps en 4 años, estos impuestos a la nómina siguen estando entre los más altos de América Latina y han tenido un efecto importante en los altos niveles de informalidad en el país (Villar y Fernández, 2016).

1.4. Cobertura en la etapa pasiva

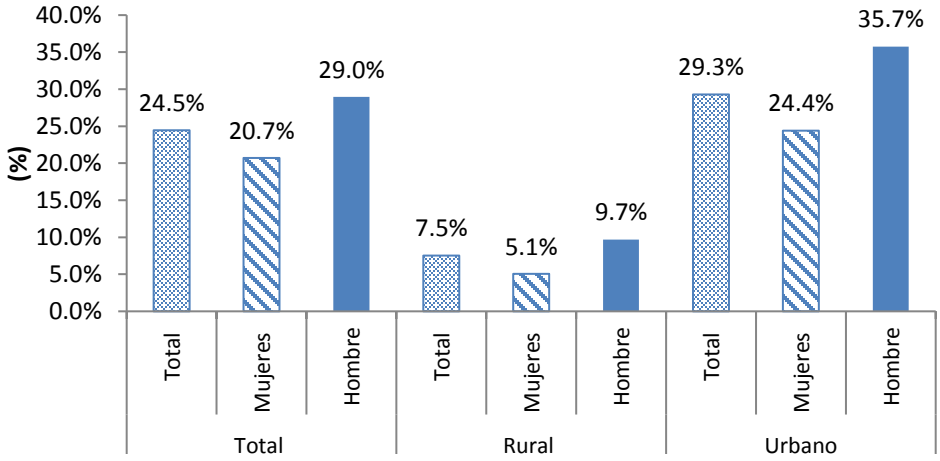
La baja participación en el régimen pensional contributivo por parte de los trabajadores activos en Colombia se ha visto reflejada en una baja cobertura pensional en la etapa de desacumulación. De acuerdo con cálculos de Bosch et al. (2015), en el RPM el 65% de los afiliados cotizantes que llegan a la edad de jubilación no cumple el número mínimo de semanas para alcanzar a una pensión mínima. De manera similar en el RAIS, el 82,3% de los afiliados no conseguiría pensionarse debido a que no cumpliría las semanas mínimas de cotización requeridas para obtener una pensión mínima o no contaría con los fondos suficientes en sus cuentas individuales a la hora de llegar a la edad de jubilación.

Estas bajas probabilidades de alcanzar las densidades de cotización requeridas para alcanzar una pensión contributiva se ven reflejadas en una baja cobertura de personas mayores que gozan de una pensión. Si se tomara la cobertura bruta, esto es, el número de personas pensionadas sobre la población en edad de pensionarse, la cifra de cobertura alcanzaría 31% (Villar, Becerra y Forero, 2014). Sin embargo, este indicador toma en cuenta dentro del numerador las personas pensionadas por Invalidez y Sobrevivencia las cuales no necesariamente se encuentran dentro de la población en edad de pensionarse; de hecho, en Colombia para el 2015 había aproximadamente 1,5 millones de personas pensionadas, y de esta cifra cerca de 823.000 personas tenían una edad por encima o igual a 65 años (DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares 2015). Por esto, un indicador más confiable es el que se puede construir a partir de las cifras de la GEIH del DANE para el 2015, con las que puede estimarse que en Colombia sólo el 24.4% de la población mayor a 65 años cuenta con acceso a una pensión, que en teoría debería ser la principal fuente de ingresos económicos para los adultos mayores. Aunque esta cifra global es preocupante *per se*, la situación empeora al observar las

estimaciones desagregadas, en especial en las regiones rurales de Colombia es (7,5%), donde el sistema pensional contributivo es prácticamente inexistente (ver:

Gráfico 5).

Gráfico 5. Cobertura pensiones, población mayor a 65 años (%). (2015)

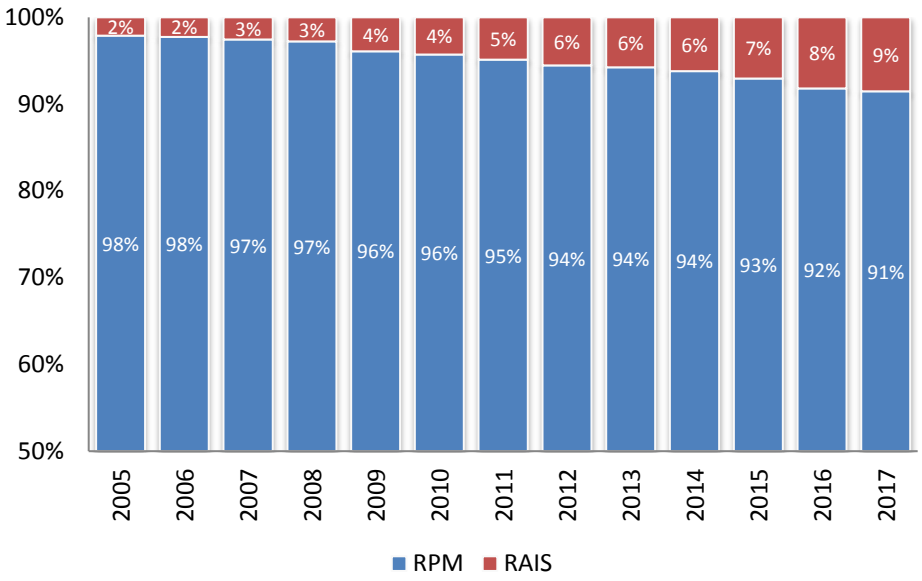


Fuente: GEIH (2105). Cálculos, Fedesarrollo.

Ahora bien, desagregando la cobertura pensional, el Gráfico 6 muestra que a medida que el RAIS va madurando, la participación de los pensionados de este esquema en el total irá aumentando paulatinamente. Por ejemplo, entre los años 2005 y 2017 la participación de los pensionados bajo el esquema del RAIS paso de un 2% a 9% del total de pensionados. Igualmente, es importante anotar que el mayor número de pensionados se encuentran bajo el RPM, que para el mes de mayo de 2017 aportaba alrededor de 92% del total de los pensionados (1,59 millones de pensiones otorgadas[7]). Esto obedece al comportamiento identificado en el Gráfico 6, donde el grueso de personas mayores de edad y cercana a la edad de pensión en Colombia (57 años para mujeres y 62 años para hombres) están afiliados en el RPM.

[7] Los pensionados en Colpensiones son alrededor de 1.1millones y en regímenes especiales (Magisterio, FF.AA. y FONPEP) son 0.5 millones (Bosch et. at., 2015)

Gráfico 6. Total pensionados



Nota. Cifras a diciembre de cada año. A partir de 2010, cifras a mayo de cada año.
Fuente: Superintendencia financiera de Colombia

Los datos anteriores muestran la evolución de la cobertura total pensional en la etapa pasiva para los esquemas del RAIS y RPM, los cuales incluyen pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Desagregando los datos del . En el caso puntual de la importante participación del RAIS en las pensiones de invalidez, está relacionada con el número significativo de afiliados en este esquema con respecto a la población económicamente activa del país.

Ahora bien, el problema de la baja cobertura pensional en Colombia se puede dividir en dos componentes. El primero tiene que ver con el hecho de que una gran parte de la población en la etapa activa prácticamente no tiene acceso al sector formal y/o que su ingreso promedio es menor al mínimo, por lo que no cumplen los requisitos ni siquiera de afiliación. El segundo componente de la cobertura se refiere a los cotizantes que, al tener bajos salarios y alternar continuamente entre trabajos formales e informales, no alcanzan a reunir los requisitos de densidades de cotización necesarias para obtener una pensión, por lo que se les hace una devolución del ahorro correspondiente a las cotizaciones tanto en el RAIS (Devolución de Saldos) como en el RPM (Indemnización Sustitutiva). La devolución de estas contribuciones en un solo pago representa un

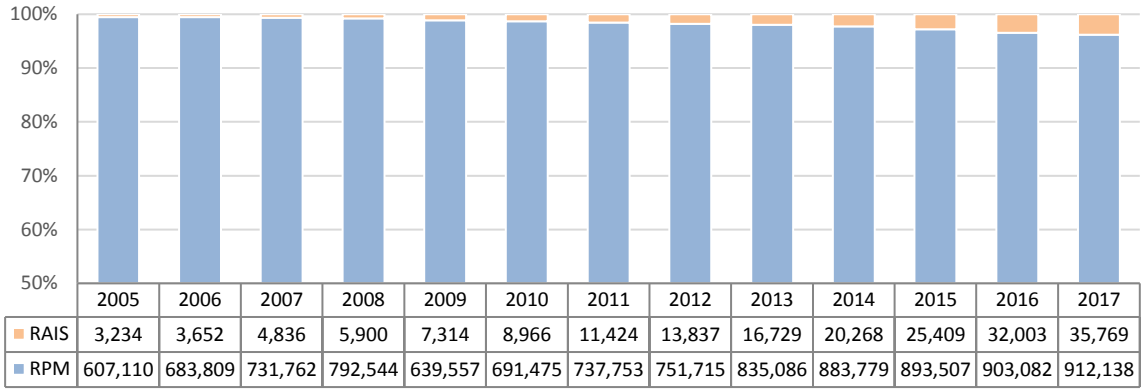
fracaso en cumplir el objetivo mismo del sistema previsional, de proveer una senda de ingresos estable para el período de la vejez.

Gráfico 7 por cada uno de los tres tipos de pensión, se observa que del total de pensionados por vejez, más del 95% lo hacen mediante el RPM; sin embargo, los pensionados por vejez del RAIS se han incrementado muy levemente durante el periodo de estudio, pasando de 1% en 2005 a 4% en mayo de 2017. Lo anterior se debe en parte a que el RAIS es todavía un sistema joven aunque también al alto porcentaje de personas que habiendo cotizado en los fondos privados, al acercarse la edad de jubilación (diez años antes, para cumplir con la norma legal) se trasladan a Colpensiones para pensionarse con las condiciones del RPM. Cabe mencionar adicionalmente que la mayoría de pensionados del RAIS han alcanzado las condiciones de pensión gracias a los bonos pensionales que fueron expedidos tras la reforma, más que por haber cumplido el periodo completo de cotizaciones en régimen de ahorro individual. Esta misma tendencia se presenta en los pensionados por sobrevivencia y por invalidez, aunque la participación de los pensionados bajo estas modalidades mediante el RAIS es más marcada, principalmente en la pensión por invalidez, donde el número de pensionados bajo el RAIS pasó de 9% en 2005 a 33% en 2017. En el caso puntual de la importante participación del RAIS en las pensiones de invalidez, está relacionada con el número significativo de afiliados en este esquema con respecto a la población económicamente activa del país.

Ahora bien, el problema de la baja cobertura pensional en Colombia se puede dividir en dos componentes. El primero tiene que ver con el hecho de que una gran parte de la población en la etapa activa prácticamente no tiene acceso al sector formal y/o que su ingreso promedio es menor al mínimo, por lo que no cumplen los requisitos ni siquiera de afiliación. El segundo componente de la cobertura se refiere a los cotizantes que, al tener bajos salarios y alternar continuamente entre trabajos formales e informales, no alcanzan a reunir los requisitos de densidades de cotización necesarias para obtener una pensión, por lo que se les hace una devolución del ahorro correspondiente a las cotizaciones tanto en el RAIS (Devolución de Saldos) como en el RPM (Indemnización Sustitutiva). La devolución de estas contribuciones en un solo pago representa un fracaso en cumplir el objetivo mismo del sistema previsional, de proveer una senda de ingresos estable para el período de la vejez.

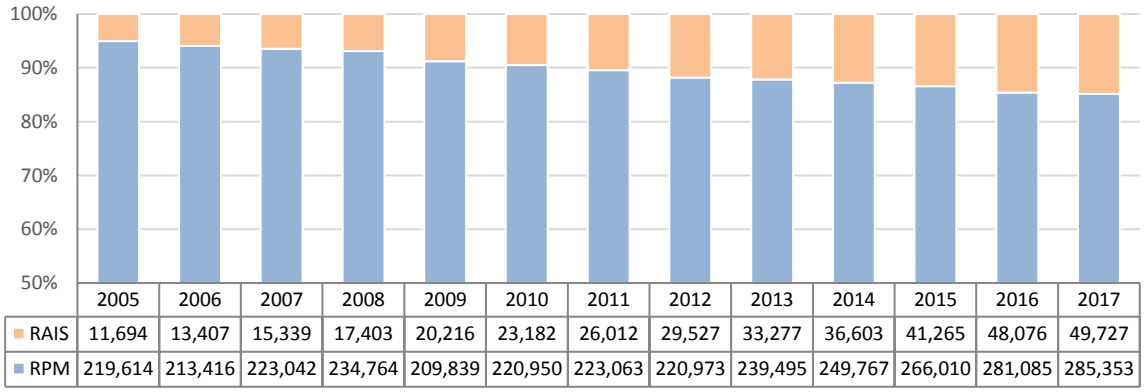
Gráfico 7. Pensionados por Vejez, Sobrevivencia e Invalidez

(a) Pensionados por vejez



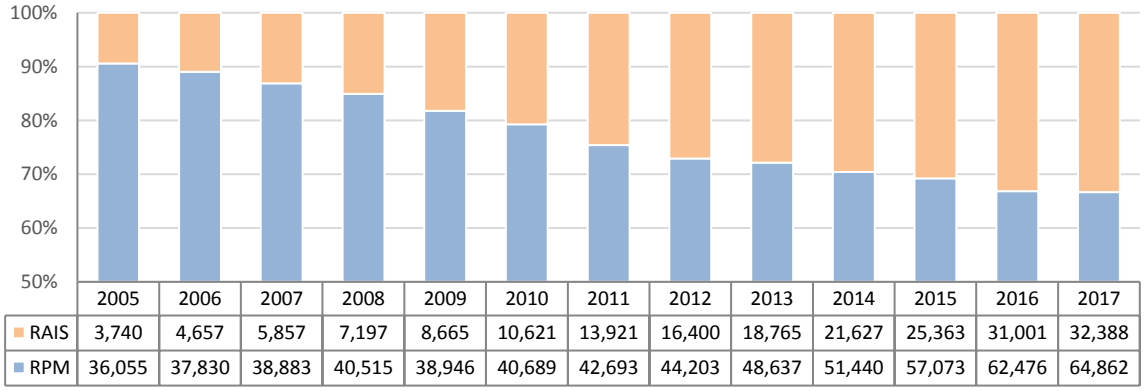
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RAIS	3,234	3,652	4,836	5,900	7,314	8,966	11,424	13,837	16,729	20,268	25,409	32,003	35,769
RPM	607,110	683,809	731,762	792,544	639,557	691,475	737,753	751,715	835,086	883,779	893,507	903,082	912,138

(b) Pensionados por sobrevivencia



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RAIS	11,694	13,407	15,339	17,403	20,216	23,182	26,012	29,527	33,277	36,603	41,265	48,076	49,727
RPM	219,614	213,416	223,042	234,764	209,839	220,950	223,063	220,973	239,495	249,767	266,010	281,085	285,353

(c) Pensionados por invalidez



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RAIS	3,740	4,657	5,857	7,197	8,665	10,621	13,921	16,400	18,765	21,627	25,363	31,001	32,388
RPM	36,055	37,830	38,883	40,515	38,946	40,689	42,693	44,203	48,637	51,440	57,073	62,476	64,862

Nota. Cifras a diciembre de cada año. A partir de 2010, cifras a mayo de cada año.
Fuente: Superintendencia financiera de Colombia

En este sentido, quizás lo más preocupante de la situación actual del sistema pensional colombiano son las estimaciones de la proporción de los usuarios actuales del sistema de pensiones

que, bajo los parámetros vigentes, serán capaces de contribuir lo suficiente para recibir una pensión en el futuro. De acuerdo con datos de Bosch *et al.* (2015), de mantenerse los parámetros actuales del sistema pensional, la cobertura pensional caerá en el futuro, y para el año 2050 sólo el 18.8% de los adultos mayores de 60 años tendrá una pensión contributiva. Una de las razones para explicar esta caída se debe a que muchos de los actuales pensionistas alcanzaron el beneficio con requisitos menos exigentes de los que actualmente rigen al sistema pensional (Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003). Muchos actuales pensionados se pensionaron en la franja de transición donde las exigencias de semanas podrían oscilar entre las 500 y 1.000 semanas de cotización.

a. Los beneficios pensionales del RPM vs. los del RAIS

De acuerdo con lo establecido en el Ley 100 de 1993, cada persona que inicia su participación en el mercado laboral formal debe vincularse o afiliarse a la seguridad social en pensiones, y puede escoger libremente su afiliación ya sea al régimen del RPM, que corresponde al sistema de beneficios definido BD, o al RAIS, que es un sistema de contribuciones definidas CD. Como se mencionó en la introducción de este capítulo, la normatividad le permite a los afiliados trasladarse entre el RPM y RAIS cada cinco años y hasta 10 años antes de cumplir la edad de retiro (Ley 797 del 2003).

Los dos regímenes (RPM y RAIS) presentan semejanzas en el monto de financiamiento, donde la base de cotización es como mínimo de un salario mínimo legal vigente (smlv) y de un máximo de 25 smlv. Los cotizantes deben hacer una contribución mínima del 16% para los trabajadores cuyos ingresos mensuales están entre 1 y 4 smlv. Para ingresos por encima de 4 smlv la cotización se eleva en un punto porcentual y en otro adicional, hasta un 18%, para los salarios superiores de 20 smlv debido a la contribución adicional que tienen que realizar al fondo de solidaridad pensional (

Tabla 2).En el artículo 7 de la Ley 797 de 2003 está establecido que para el RAIS, la distribución de los aportes se da de la siguiente manera: un 11,5% que se destina a la Cuenta de Ahorro Individual (CAI) del afiliado, un 1,5% que se destina a financiar el mecanismo de solidaridad del RAIS (Fondo de Garantía de Pensión Mínima) y el restante 3% al pago del seguro previsional que es destinado a cubrir los riesgos de invalidez y muerte, y a pagar la cuota de administración a la que tienen derecho las AFPs. Para el caso del RPM el 13% de la cotización se destina a financiar la pensión de vejez y la constitución de reservas para tal efecto (Bolsa Común, que por su propia lógica incluye

la garantía de pensión mínima), mientras que el 3% restante se destina a financiar los gastos de administración y la pensión de invalidez y sobrevivientes de Colpensiones (

Tabla 2). Igualmente, las personas cuyos ingresos mensuales son superiores a 4 salarios mínimos, están obligados a contribuir entre un 1 y 2% adicional en la tasa de cotización para financiar el Fondo de Solidaridad Pensional del SGP.

Tabla 2. Paralelo distribución de los aportes mensuales a pensiones

Destinación	RAIS	RPM
Bolsa Común		13%
Cuenta Individual	11,5%	
Fondo Garantía de Pensión Mínima	1,5%	
Seguro de invalidez y sobrevivencia y la comisión de administración de las administradoras	3%	3%
Cotización para salarios menores de 4 smlv (1)	16%	16%
Fondo de Solidaridad (para las personas cuyos salarios mensuales están entre 4 a 20 slmv) (2)	1%-2%	1%-2%
Cotización para salarios mayores o iguales de 4 smlv (1)+(2)	16%+(1%-2%)	16%+(1%-2%)

Fuente: página web de Asofondos y de Colpensiones

Aunque los dos regímenes (RPM y RAIS) presentan semejanzas en el monto de financiamiento, existe una gran diferencia en cómo estas contribuciones se traducen en beneficios pensionales cuando los afiliados alcanzan la edad de retiro (ver sección 2 de este capítulo). Ante un escenario de competencia entre los dos regímenes, los trabajadores deben enfrentar una decisión compleja sobre a cuál de los dos esquemas deben afiliarse, donde estos deben analizar para cada esquema: i) los requisitos para acceder a una pensión, ii) las condiciones en las que se regresan los aportes si no cumple con los requisitos para obtener la pensión, y iii) las características y el monto de la mesada después de la asignación.

b. Requisitos para obtener una pensión en el RPM y RAIS

Uno de los aspectos relevantes para elegir el régimen de afiliación y cotización son los requisitos para obtener la pensión. El lograr estos requerimientos es la única forma de alcanzar el fin mismo de un sistema pensional: la suavización entre el consumo en la edad adulta mayor ante la imposibilidad de obtener ingreso desde el mercado laboral. En este punto, los afiliados del pilar contributivo colombiano, no solo deben afiliarse y contribuir a uno de los dos esquemas pensionales, sino además escoger el esquema pensional que más se acomoda a su perfil laboral, dado que el afiliado debe considerar las exigencias particulares asociadas a cada régimen pensional en dicha decisión. Como se puede ver en la Tabla 3, hoy en día los aspirantes a una pensión por vejez requieren 1.300 semanas de contribución en el RPM, así como superar la edad de retiro (62 años para los hombres y 57 para las mujeres). En cambio en el RAIS hay dos modalidades de acceso a la pensión. Por un lado, para que el afiliado del RAIS pueda acceder a una pensión, éste debe tener un saldo ahorrado en la cuenta individual de por lo menos 110% de la reserva actuarial necesaria para pagar por lo menos una pensión con mesadas equivalentes al salario mínimo. Por ejemplo, este valor actuarial para un hombre de 62 años sin beneficiario es de $182 millones.[8]. La segunda alternativa es cuando el afiliado no alcanza al monto mínimo de capital, pero al haber cotizado 1.150 semanas y contar con la edad de retiro puede acudir al esquema de solidaridad del RAIS para obtener una pensión cuyo monto es igual al salario mínimo legal vigente. Adicionalmente, es importante señalar que existe otro requerimiento para poder acceder al esquema de solidaridad del

[8] El valor estimado representa la financiación del 110% del salario mínimo, estimado actuarialmente para el caso de un hombre de 62 años (establecido en la Ley 100 del 93).

RAIS, dado que el afiliado debe demostrar que ni éste, ni ninguno de sus beneficiarios, cuentan con otro ingreso superior al salario mínimo; por supuesto, demostrar esto por parte de los afiliados representa dificultades administrativas adicionales e innecesarias.

Tabla 3. Requisitos para obtener una pensión de vejez en RPM y RAIS

<table>
<tr><th>RPM</th><th colspan="2">RAIS</th></tr>
<tr><td rowspan="2">✓ Edad: 57 años mujeres y 62 años hombres

✓ Semanas: 1.300</td><td>SIN solidaridad</td><td>✓ Alcanzar un ahorro de por lo menos 110% de un salario mínimo</td></tr>
<tr><td>CON Solidaridad</td><td>✓ No alcanzar el ahorro mínimo
✓ Edad: 57 años mujeres y 62 años hombres
✓ Semanas: 1.150
✓ No contar con otros ingresos superiores al salario mínimo</td></tr>
</table>

Fuente: Colpensiones a partir de la (Ley 100, 1993) y (Ley 797, 2003)

Si un individuo que gana el salario mínimo tuviera que comparar los requisitos entre el RPM frente a la modalidad del RAIS con el mecanismo de solidaridad, encuentra que para el caso del RPM debe cotizar 1.300 semanas y haber alcanzado la edad de retiro (62 años para hombre y 57 para mujeres); en cambio el afiliado al RAIS que no lograse alcanzar el ahorro requerido, podría acceder al mecanismo de solidaridad, siempre y cuando haya cotizado al menos 1.150 semanas, y recibirá una pensión igual a un salario mínimo[9]. Bajo este escenario, los afiliados cuyos ingresos salariales son iguales al salario mínimo pueden tener un incentivo grande por pertenecer al RAIS, debido a que los requerimientos de las semanas mínimas de cotización son menores al RPM y recibirán la misma tasa de reemplazo, siempre y cuando se cumplan las condiciones para obtener la garantía de pensión mínima.

[9] Como se mencionó atrás, es importante recordar que existe otro requerimiento para poder acceder al esquema de solidaridad del RAIS, dado que el afiliado debe demostrar que no cuenta con otro ingreso superior al salario mínimo.

Sin embargo, es importante señalar que en Colombia las densidades de cotización son bajas para las personas cuyo ingreso laboral es bajo o cercano al salario mínimo. En promedio, de acuerdo con datos suministrados por Colpensiones, un afiliado al pilar contributivo con estas características cotiza 741 semanas en su vida activa (Colpensiones, 2017), lo cual no es suficiente para cumplir con los requisitos de semanas, ni en el RPM ni en el RAIS. Además, el requisito de demostrar que no se cuenta con otros ingresos superiores al salario mínimo es en la práctica un gran limitante para acceder a la garantía de pensión mínima del RAIS. La razón es que la preferencia por liquidez inmediata genera en muchos individuos incentivos a no demostrar esa ausencia de ingresos de tal forma que puedan obtener la devolución de los saldos ahorrados, aún con ello pierden el acceso a una pensión vitalicia cuyo valor presente es claramente mayor (Bosch et al, 2015).

Por otro lado, si el individuo tuviera que comparar los requisitos entre el RPM frente a la modalidad del RAIS, encontraría que para el caso del RPM para poder obtener una pensión debe cotizar 1.300 semanas y haber alcanzado la edad de retiro (62 años para hombres y 57 para mujeres). En cambio, en el caso del RAIS se necesita haber cotizado 1.150 semanas a la edad de jubilación o alternativamente alcanzar un monto de ahorro mínimo que puede variar dependiendo de las características del individuo, su familia y otras variables. El RAIS también ofrece la opción de pensionarse anticipadamente, que implica necesariamente que el monto ahorrado sea mayor al de referencia, pues mayor será el periodo de desembolsos que debe cubrir con el ahorro. Bajo este escenario la decisión del afiliado sobre a cuál esquema cotizar dependerá de la tasa de reemplazo y el monto de la mesada pensional que desea alcanzar, dadas sus condiciones para cotizar bajo un mayor o menor salario.

c. Monto de la pensión

Una de las variables claves para escoger a cuál de los dos esquemas cotizar (RPM o RAIS) es el monto esperado de pensión. Como se mencionó en la sección 2 de este capítulo, el RPM es un esquema de beneficios definidos, lo que implica que el monto de las mesadas se determina con base en una fórmula predefinida que está en función del salario o Ingreso Base de Cotización (IBC). En contraste, el RAIS es un esquema de contribución definida, donde el valor de la mesada pensional se define en función de la acumulación de recursos en las cuentas individuales de ahorro puro, los rendimientos financieros y las características socioeconómicas de los afiliados y sus familias, con la única excepción de los casos en los que aplica la garantía de pensión mínima. Es importante señalar

que ni en el RPM ni en el RAIS se pueden otorgar pensiones con mesadas inferiores al salario mínimo.

De esta forma, en el RPM el monto de la pensión está determinado por una función de beneficios, la cual se calcula con base en el Ingreso Base de Liquidación (IBL) definido como el salario promedio sobre el cual se cotizó en los últimos 10 años, y premia las semanas cotizadas adicionales a las mínimas requeridas. Específicamente, la función de beneficios o tasa de reemplazo es menor para los salarios mayores[10]. Un afiliado con un IBL de 2 smlv tiene una tasa de reemplazo de 64.5%, mientras un afiliado con un IBL de 10 salarios obtendría 60.5%. No obstante, existe un incentivo al ahorro que incrementa la tasa de reemplazo en 1.5 p.p. por cada 50 semanas de cotización adicionales a las 1.300 mínimas exigidas[11], con un límite máximo de 80% a la tasa de reemplazo total que se logra con 1.800 semanas. Estas características de la tasa de reemplazo no rigen para los casos en que la fórmula conduce a pensiones inferiores a un salario mínimo. Así por ejemplo, para personas con un IBL igual a un salario mínimo y que cumplen con el número de semanas requeridas para pensionarse, la tasa de reemplazo es necesariamente de 100%.

Para el caso del RAIS, por sus características de contribuciones definidas, el monto de la pensión depende de un conjunto de variables, entre las que se destacan el saldo ahorrado y su rentabilidad, la edad, el sexo, la expectativa de vida, las características del grupo familiar (cantidad de miembros, sexos y edades) y el ciclo económico. El hecho de que la tasa de reemplazo en el RAIS dependa de variables tan diversas hace que se presente una gran varianza de los ingresos previsionales, que terminan afectando las decisiones de retiro y trabajo en los adultos mayores. Por ejemplo, para el caso colombiano, existen varios estudios que han estimado cómo cambia la tasa de reemplazo en el RAIS ante cambios en la tasa de rentabilidad de los portafolios de las AFPs. Dentro de estos trabajos están los de Arias y Segovia (2017) y Arias y Mendoza (2009), los cuales muestran que para un afiliado representativo del RAIS cuando se presenta una caída en la

[10] De acuerdo con el artículo 34 de la Ley 797 de 2003, la fórmula de la tasa de reemplazo para una persona con el número mínimo de semanas requeridas para obtener una pensión (1.300) está dada por: $tasa\ de\ reemplazo = 65.5 - 0.50s$ donde el s es el IBC en número de SMMLV

[11] Inicialmente el incentivo era de 2p.p. o 3p.p por cada 50 semanas adicionales, con la Ley 100, 1993 este fue reducido a 2p.p. (art 34) y con la Ley 797, 2003 se redujo al 1.5p.p.

rentabilidad de los fondos se genera una caída en la tasa de reemplazo que recibirá el afiliado al RAIS.

Dado que el cálculo de los beneficios en RPM y RAIS tiene una lógica totalmente distinta, es importante realizar una comparación paralela de cómo serían las tasas de reemplazo y los subsidios que recibiría una misma persona si cotizara al RPM o al RAIS, bajo los actuales parámetros y requisitos para acceder a una pensión del SGP. Para realizar esta simulación es necesario construir escenarios diferenciados para distintos tipos de afiliados de acuerdo a trayectorias laborales, dependiendo de si sus salarios reales se mantienes estables o son crecientes en el tiempo, de sus densidades de contribución, y de si las cotizaciones se concentran al principio o al final de la vida laboral. En la Tabla 4 se presentan las alternativas específicas que utilizamos en materia de densidades de cotización para construir los escenarios con los cuales ilustramos en este documento el impacto de esta variable.

Tabla 4. Perfiles de cotización

Perfiles de cotización		**Densidad de cotización Máxima**	**Densidad de cotización suficiente, al principio de la vida laboral**	**Densidad de cotización suficiente, al final de la vida laboral**
Definición		Se cotiza durante toda vida laboral, que comienza a los 20 años y termina a los 62 años para los hombres y 57 para las mujeres	Se cotiza sólo los primeros 25 años de la etapa laboral	Se cotiza sólo los últimos 25 años de la etapa laboral
Semanas cotizadas	Hombre	2.184	1.300	1.300
	Mujer	1.924	1.300	1.300

Fuente: Elaboración Propia

Adicionalmente, para la simulación de estas tasas de reemplazo y subsidios se consideraron los siguientes supuestos macrofinancieros que sirven como insumo para calcular los beneficios pensionales y los subsidios que recibiría cada uno de los pensionados de acuerdo con la normativa vigente. En primer lugar, todos los cálculos se hicieron en términos de número de salarios mínimos

legales vigentes y se supone que el salario mínimo crece a un ritmo anual de 1,1% en términos reales[12]. No se requiere por esta razón ningún supuesto específico sobre comportamiento del nivel de precios. Por otra parte, en relación con la tasa de interés para el cálculo de la rentabilidad de los ahorros generados en el RAIS y con la tasa de descuento utilizada para el cálculo del valor presente de las rentas vitalicias y de los montos de pensión asignados en el RPM, se supone que estas variables se ubican ambas en 4% real. Como veremos más adelante, los resultados son altamente sensibles a cambios en este supuesto.

Antes de entrar en el análisis comparativo de las tasas de reemplazo y los subsidios entre el RAIS y RPM vale la pena mencionar que por cuestiones de simplificación de los cálculos se supondrá que los afiliados que obtendrán la pensión, sean estos mujeres u hombres, no tienen beneficiarios. Este supuesto genera un sesgo importante sobre los resultados de la magnitud de los subsidios, que por lo tanto serán típicamente más altos que los que acá se muestran. Para la estimación de los subsidios implícitos del RPM se asume que esté será la diferencia entre el valor acumulado de los aportes de un individuo si los hubiera depositado en una cuenta de ahorro individual y el valor presente de los pagos esperados de una pensión del Régimen de Prima Media; en otras palabras, es la diferencia entre la promesa del RPM y los recursos aportados en el RAIS (Villar Forero y Becerra, 2015).

Para comenzar, y por simplicidad de la discusión de los resultados de las simulaciones, analizaremos en primer lugar la tasa de reemplazo y los subsidios pensionales para los afiliados que tienen ingresos superiores al salario mínimo. En el Gráfico 8-a se presentan las tasas de reemplazo que resultan en cada régimen para los casos de personas que comienzan su vida laboral devengando un salario mensual de 3 smlv, y este ingreso se mantiene estable en el tiempo en términos de salarios mínimos. Como se puede apreciar, las tasas de reemplazo en el RPM son sistemáticamente mayores a las del RAIS. Las diferencias entre los dos regímenes ilustran el subsidio implícito otorgado por el RPM a cada grupo de afiliados, subsidio que es mayor para mujeres que para hombres y, dentro de cada género, es mayor para quienes cotizan menos tiempo. Dentro de estos últimos, además, el subsidio es mayor para quienes concentran cotizaciones al final de la vida laboral. Así,

[12] De acuerdo con ANIF (2013) la productividad laboral, entre 1951 y 2012, creció a una tasa de alrededor de 1% anual.

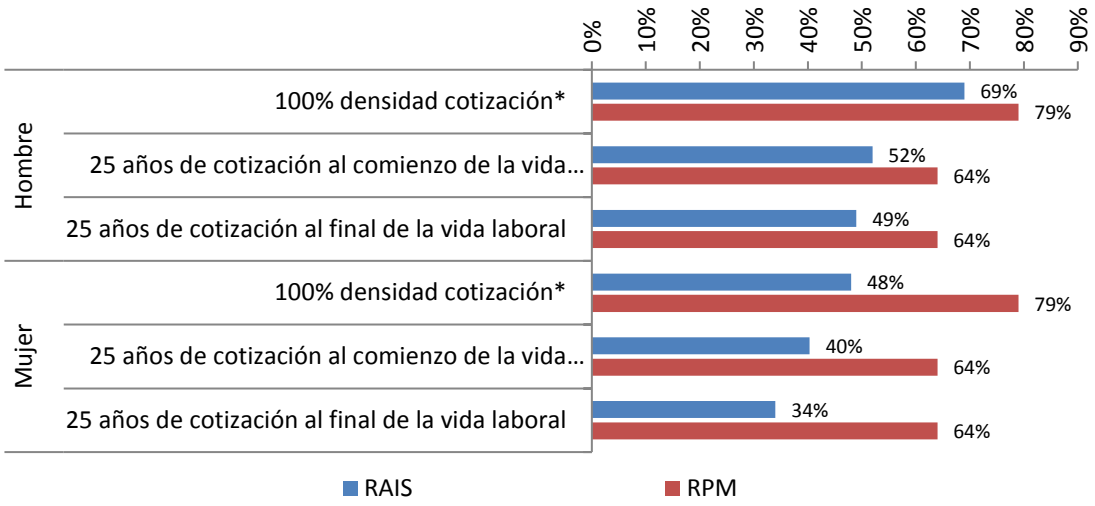
por ejemplo, para una mujer con un nivel de ingreso de 3 smlv y que cotiza 1.300 semanas (25 años) al final de su vida laboral, la tasa de reemplazo en el RPM está definida por ley en 64%. Si sus cotizaciones se hicieron como en nuestro ejemplo con un Ingreso base de cotización (IBC) de 3 salarios mínimos, la pensión del RPM se otorgará por 1,92 salarios mínimos. En el RAIS, en cambio, la tasa de reemplazo será de 34%, implicando que la pensión será equivalente a 1,02 salarios mínimos.

La razón por la cual las mujeres afiliadas al esquema del RAIS reciben una menor tasa de reemplazo que los hombres en todas las simulaciones, que se resumen en el Gráfico 8-a, obedece al hecho de que tienen una edad más temprana de jubilación y presentan en promedio una mayor longevidad, lo que en ultimas termina afectando el valor final de la pensión requerida. Por esa misma razón, las mujeres reciben un mayor subsidio implícito que los hombres en el RPM.

Como se mencionó, el panel a del Gráfico 8 supone que el salario mensual del trabajador o trabajadora se mantiene estable en 3 salarios mínimos a lo largo de su vida laboral. El panel b del mismo Gráfico 8 supone que a medida que se gana en experiencia el salario exhibe un crecimiento real de 1% anual por encima del crecimiento del salario mínimo de tal forma que, bajo este escenario, el IBL pasa de 3 a 4.9 slmv en el momento de la jubilación en el caso de hombres y a 4 smlv en el caso de mujeres. Dado que los salarios de referencia para la jubilación, los IBL, son más altos que en el ejemplo en que los salarios crecen al mismo ritmo del salario mínimo, las tasas de reemplazo en el RPM establecidas en la norma son porcentualmente menores. La reducción en la tasa de reemplazo, sin embargo, es aún mayor en el caso del RAIS (calculando esa tasa de reemplazo con respecto al salario promedio de los últimos diez años). Este resultado se traduce en que los subsidios implícitos del RPM son mayores cuando los salarios son crecientes en términos reales.

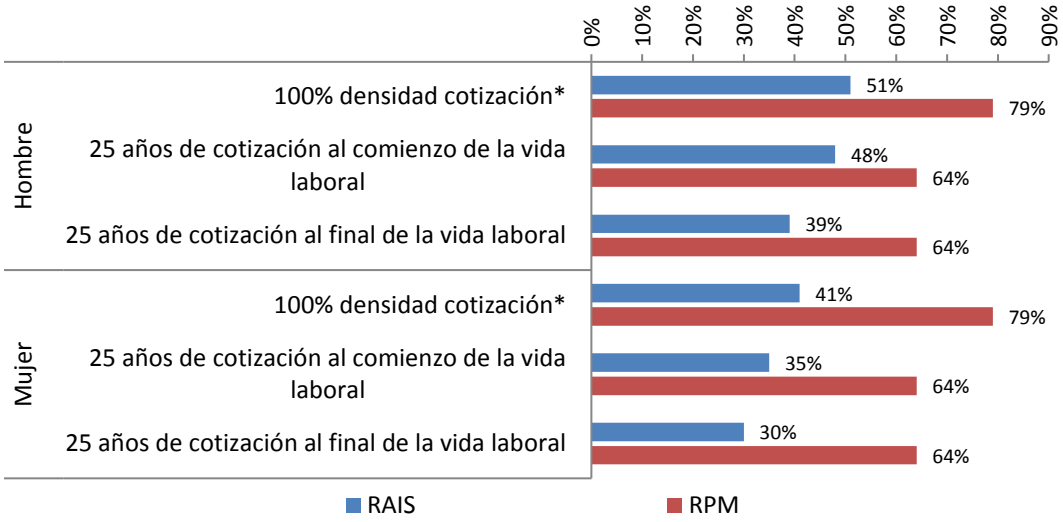
Gráfico 8. Tasas de reemplazo para el caso de afiliados con diferentes densidades de cotización y salario estable de 3 SMLV o salario que crece 1% anual adicional[13]

a) Salario se mantiene en 3 SMLV



* Se calcula la tasa de remplazo del RPM tomando un máximo de 1.800 semanas cotizadas.

b) Salario crece a una tasa de 1% por encima del crecimiento del salario mínimo, comenzando en 3 SMLV



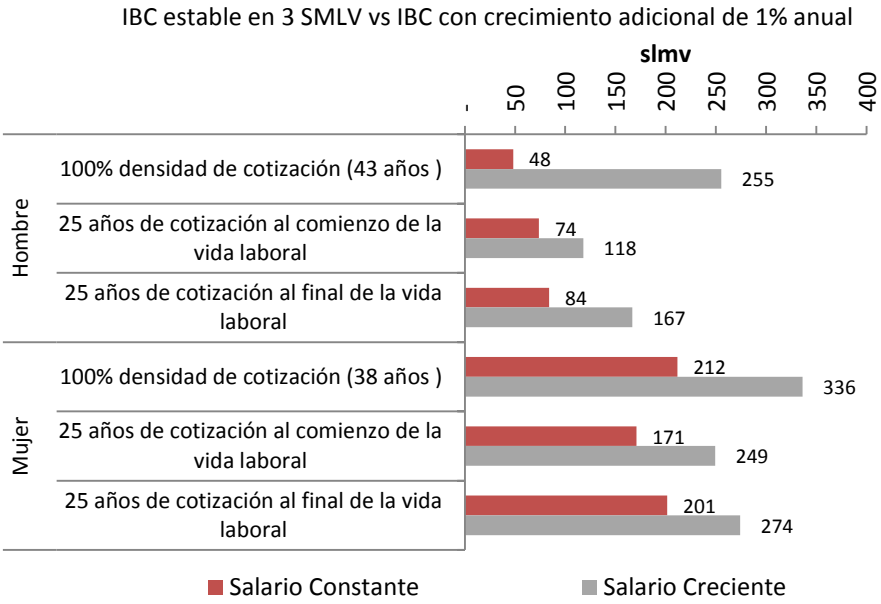
* Se calcula la tasa de remplazo del RPM tomando un máximo de 1.800 semanas cotizadas.

Fuente: elaboración Fedesarrollo

[13] Estos cálculos son netamente teóricos, aplicando la fórmula de los beneficios. Empíricamente las tasas de remplazo del RPM pueden ser ligeramente menores, por la diferencia entre la indexación por salario mínimo y la indexación por inflación, lo que se denomina efecto deslizamiento.

Es importante resaltar acá que los beneficios otorgados por el RAIS se caracterizan por ser actuarialmente justos, es decir que no se presentan subsidios debido a que el valor de la pensión depende directamente de lo contribuido, de la rentabilidad a lo largo de la vida activa y de características individuales como la longevidad. Por la misma razón, al tener el RPM una fórmula predeterminada para el cálculo de los beneficios, el subsidio implícito en este régimen se puede calcular como la diferencia entre el valor acumulado de los aportes de un individuo si los hubiera depositado en una cuenta de ahorro individual (esto es, el valor presente de la pensión en el RAIS) contra el valor presente de los pagos esperados que arroja el cálculo de la formula. En otras palabras, es la diferencia entre la promesa del RPM y los recursos esperados de una pensión del RAIS. El Gráfico 9 resume el cálculo de estos subsidios implícitos del RPM para las distintas alternativas de trabajadores y perfiles laborales considerados en el Gráfico 8. En el caso de personas que cotizan sólo al inicio, estos son los que menos subsidios reciben, mientras que los grandes ganadores en el RPM son los que tienen grandes densidades de cotización (y tienen por ello tasas de reemplazo más altas) o los que contribuyen al final y con salarios crecientes.

Gráfico 9. Subsidio del RPM para hombres y mujeres con distintas densidades de cotización



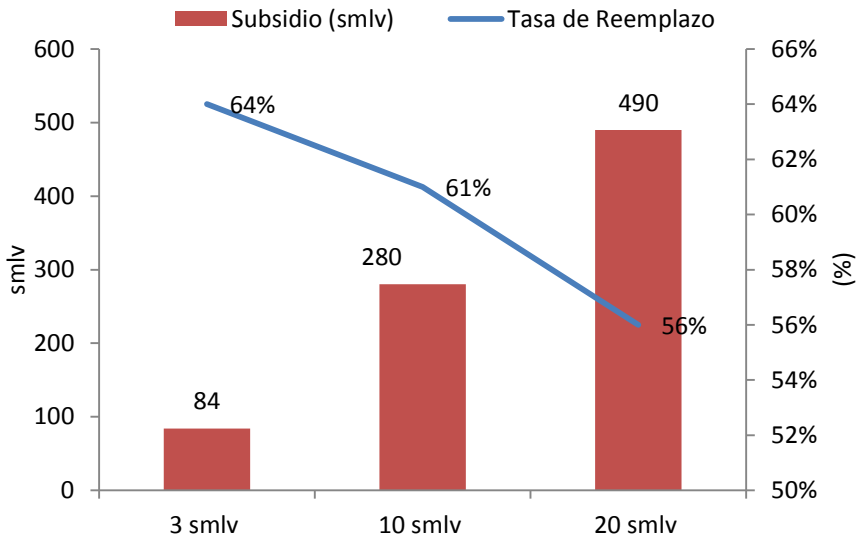
Fuente: cálculos Fedesarrollo

Estos resultados muestran claramente que las personas de altos ingresos y con salarios crecientes tienen más incentivos a afiliarse al RPM debido a que la actual fórmula que determina los beneficios en el RPM le da un mayor peso relativo a lo contribuido durante los últimos años. Igualmente, como se muestra en el Gráfico 10, aunque la tasa de reemplazo es menor para los

salarios más altos cuando se cotizan sólo 1.300 semanas, el monto absoluto del subsidio es mayor para los salarios más altos, hecho que genera unos mayores incentivos para las personas de mayores ingresos a cotizar en el RPM.

Gráfico 10. Tasa de reemplazo y subsidio implícito en el RPM para un hombre cuyo ingreso salarial es constante en: 3, 10 y 20 smlv

(Sólo 1.300 semanas de cotización al final de la vida laboral[14])



Fuente: cálculos Fedesarrollo (2017)

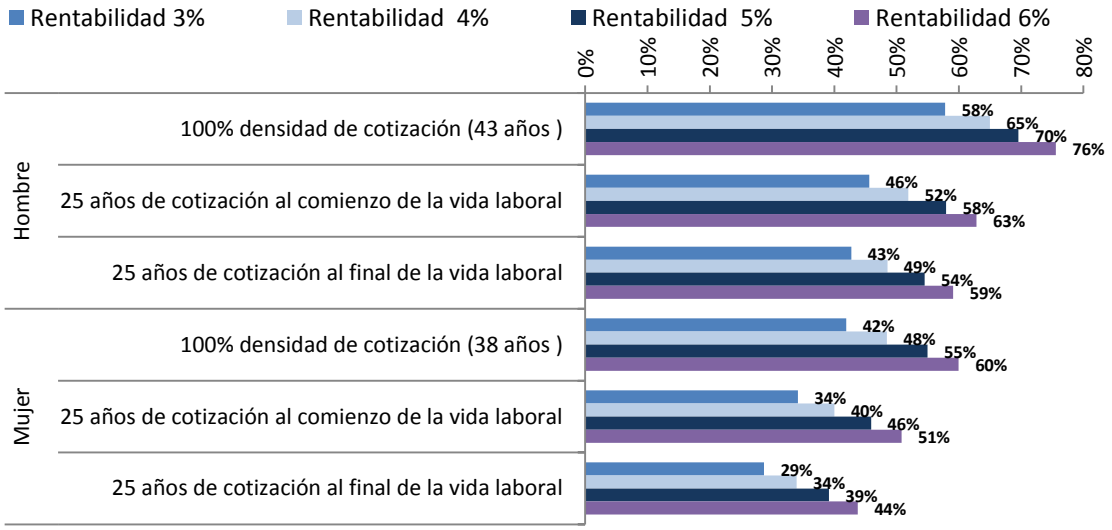
Lo anterior lleva que en el esquema del RPM se premie de forma desproporcionada a los afiliados de mayores ingresos y a aquellos que ven aumentado su ingreso base de cotización a lo largo de su vida laboral. Además, al existir la oportunidad de traslados entre regímenes se generan incentivos y oportunidades de arbitraje, incentivando el traslado desde el RAIS al RPM de los trabajadores de mayores ingresos, lo que vuelve más regresivo al sistema en el mediano y largo plazo. Según Santa María y Piraquive (2013), la regresividad en los beneficios de los pensionados es una de las fuentes que más inciden en la desigualdad de los ingresos en Colombia, uno de los países más inequitativos del mundo. Núñez (2009) estima que los subsidios en pensiones se dirigen en un

[14] Al igual que las simulaciones anteriores, se supone una tasa de interés real de 4% y una tasa de contribución del 11.5%, la cual equivale a la tasa que va a la cuenta individual de una persona que está afiliada al RAIS (Para la estimación de los subsidios implícitos del RPM se asume que esté será la diferencia entre el valor acumulado de los aportes de un individuo si los hubiera depositado en una cuenta de ahorro individual y el valor presente de los pagos esperados de una pensión del Régimen de Prima Media).

86% al quintil de más altos ingresos, mientras que el primer quintil sólo percibe el 0.1% de los subsidios pensionales.

Como señalamos unos párrafos atrás, para las simulaciones anteriores se supuso que la tasa de interés de la rentabilidad que percibe el afiliado por el saldo de sus cotizaciones es de 4% real anual, rentabilidad parecida a la utilizada por ANIF (2013) y FMI (2017). Dado que la tasa de reemplazo del RAIS depende críticamente de la rentabilidad de los ahorros acumulados, un ejercicio adicional que se realizó fue mirar la sensibilidad de la tasa de reemplazo ante cambios en la tasa de interés. El Gráfico 11 presenta los resultados, los cuales muestran que un cambio en la rentabilidad afecta de manera muy sensible a la tasa de reemplazo del RAIS. Así, por ejemplo, para un hombre con 1.300 semanas de cotizaciones al comienzo de su vida laboral, la tasa de reemplazo que habíamos estimado en 51% en el ejercicio del Gráfico 8a, en el cual usamos la tasa de interés de 4%, esa tasa de reemplazo podría ascender a 57% si la tasa de interés es 5% o bajar a 45% si la tasa de interés es de 3%. De acuerdo con la FIAP (2016), este hecho puede ser preocupante en un escenario donde se presenta una caída continua de la tasa de interés, debido al mayor nivel de ahorro a nivel global, lo que generará unos grandes desafíos a todos los sistemas de capitalización, como el RAIS, para lograr ofrecer unas mayores tasas a futuro.

Gráfico 11. Análisis de sensibilidad de la tasa de Reemplazo en el RAIS ante cambios en la tasa real de rendimientos financieros (3 slmv, constantes en el tiempo)



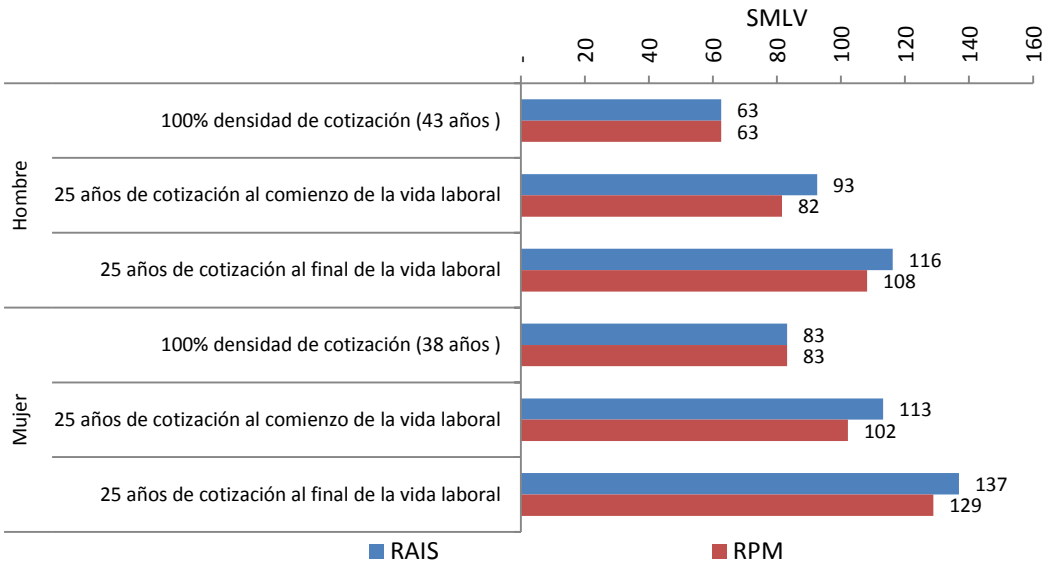
Fuente: Cálculos Fedesarrollo

De todo lo anterior se puede concluir que el RPM otorga subsidios que son más altos para las personas de mayores ingresos y para los que tienen salarios crecientes a lo largo de sus vidas laborales, con lo cual ese régimen incumple un principio básico de equidad en el sistema pensional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los resultados del análisis presentado en los párrafos precedentes pueden cambiar para las personas que tienen remuneraciones salariales iguales a un salario mínimo, que de acuerdo con cifras de la Superintendencia Financiera son cerca del 64% de afiliados al RAIS y RPM.

En la Ley 100 de 1993 está establecido que el valor de pensión mínima que deben otorgar los esquemas pensiónales del pilar contributivo tiene que ser igual al salario mínimo. Para el sistema, lo anterior implica que, tanto para el RPM como para el RAIS, los afiliados que devengan un salario mínimo y logran alcanzar las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión mínima recibirán una tasa de reemplazo del 100%. Mientras que para el RAIS las personas que devengan un salario mínimo y logran cotizar las 1.150 semanas se les otorga un subsidio que les ayuda a completar el saldo de ahorro que les asegure una pensión de un salario mínimo, en el caso del RPM las semanas mínimas para acceder a una pensión se elevan a 1.300.

Esta diferencia lleva a que en algunos casos -cuando la densidad de cotización es la mínima para recibir pensión- los afiliados del RAIS reciban un subsidio mayor, debido a que el monto de las contribuciones es menor al de las realizadas por un afiliado al RPM, al mismo tiempo que las prestaciones pensionales tienen la misma magnitud (Gráfico 12). Incluso cuando la densidad de cotización es 100%, los afiliados reciben un subsidio tanto en el RPM como en el RAIS, ya que las cotizaciones y sus rendimientos son insuficientes para cubrir una pensión con tasa de reemplazo de 100%. Ese subsidio es del orden de 63 smlv en el caso de hombres y de 83 smlv en el de mujeres.

Gráfico 12. Subsidio para las personas que devengan 1 SMLV y que cotizan el tiempo mínimos requerido para acceder a la garantía de pensión mínima (1150 semanas en RAIS y 1.300 semanas en RPM)



Fuente: Fedesarrollo

Una implicación de lo planteado en el párrafo anterior es que para los afiliados cuyos ingresos son iguales a 1 slmv hay un incentivo a seleccionar RAIS, debido a que en este régimen le exigen 150 semanas menos que en el RPM para otorgarle una pensión equivalente.

d. Devoluciones de aportes e indemnizaciones sustitutivas para trabajadores que no cumplen con los requisitos para obtener la pensión

Como se mencionó en las sub sección anterior, cuando un afiliado no logra los requisitos para pensión en cualquiera de los dos regímenes, tiene derecho al regreso de sus aportes al final de su etapa laboral. En el RPM se otorga una *indemnización sustitutiva* (Decreto 1730 del 2001), la cual se estima como el producto entre el salario base de la liquidación de la cotización semanal actualizado por inflación (SBC), la suma de las semanas cotizadas (SC) y el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales ha cotizado el afiliado para el riesgo de vejez, invalidez o muerte por riesgo común (PPC)[15]. De esta forma, el sistema no reconoce rendimiento real alguno, adicional a la inflación, sobre los aportes realizados por el trabajador a lo largo de su vida laboral. Por su parte, en el RAIS, si no se cumplen las condiciones para obtener una pensión –saldo mínimo ahorrado o

[15] Así, la indemnización sustitutiva equivale a= SBC x SC x PPC.

1.150 semanas de cotización-, se hace la *devolución de saldos* de la cuenta individual, que corresponde a los ahorros mensuales de 11.5% del IBC que haya realizado, pero reconociendo sus respectivos intereses.

De acuerdo con datos suministrados por Colpensiones, en Colombia las densidades de cotización son bajas (en promedio de 741 semanas cotizadas por individuo al final de la vida laboral), lo que implica que un gran porcentaje de los afiliados del pilar contributivo termina por recibir devolución de saldos, si está en el RAIS, o indemnización sustitutiva si está en el RPM. Dado lo anterior y las diferentes reglas de juego que rigen la devolución de los saldos de las contribuciones en el RPM y RAIS, un ejercicio importante para los fines de este capítulo es comparar los montos que reciben los afiliados que no logran alcanzar los requisitos de pensión en uno y otro régimen. Utilizando algunos de los perfiles laborales y los supuestos macroeconómicos de los cálculos de los beneficios pensionales de la sección anterior, y por cuestiones de practicidad, hemos realizado las simulaciones de las devoluciones de los saldos de las contribuciones pensionales para el caso de un afiliado hombre cuyo salario se mantiene constante en 1 o 3 smlv, y cuyas semanas de cotizaciones no alcanzan para cumplir los requisitos para adquirir una pensión. En el Gráfico 13 se presentan los montos de la devolución de los saldos contribuidos, tanto para el RAIS como para el RPM, para los afiliados que cotizaron 300, 600 o 900 semanas, sean estas realizadas al principio o al final de etapa laboral. Como se puede observar en el Gráfico 13 en todos los casos e independientemente del perfil salarial de las personas, la devolución de saldos en el RAIS supera en monto a la indemnización sustitutiva del RPM, en particular para las personas que empezaron a realizar sus contribuciones al inicio de la etapa laboral, debido a que el RAIS les reconoce unos rendimientos financieros, caso que no se presenta en el RPM. Lo anterior implica que si una persona no tiene posibilidad de cumplir con los requisitos de pensión es conveniente que se traslade al RAIS.

Un hecho que hay que señalar es que tanto en el caso de las devoluciones de saldos del RAIS como en el de las indemnizaciones sustitutivas del RMP se generan unos costos netos para los afiliados, que adquieren la forma de cuasi-impuestos que se cobran paradójicamente a la población más vulnerable, que es aquella que no llega a tener una pensión. En el caso del RAIS, esos cuasi-impuestos existen por cuanto la devolución de saldos no incluye los aportes realizados al Fondo de Solidaridad Pensional (1%-2%) ni, paradójicamente, los realizados al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (1,5%), lo que implica que las personas que no alcanza los requisitos de las 1.150 semanas estarían subsidiando a algunas personas que sí logran alcanzar dichas semanas. En el caso del RPM,

al no serles reconocidos los rendimientos reales de sus fondos, los afiliados reciben un saldo menor a lo que hubieran recibido en un fondo de capitalización individual y contribuido a financiar la pensión de las personas que si alcanzan a cumplir con los requerimientos para una pensión. Además, tanto para RAIS como para RPM se cobran costos de administración que también pueden ser internalizadas como un impuesto para la población más vulnerables y con probabilidades bajas de tener la densidad de cotización necesaria para acceder a una pensión. Para los cotizantes, en un entorno de alta informalidad es claro que uno de los aspectos más relevantes para elegir el régimen pensional son las condiciones en las cuales se regresan los saldos contribuidos si no se cumplen con los requisitos para obtener la pensión. El hecho de que las condiciones y parámetros son distintos para la devolución de las contribuciones en cada esquema, lleva a que se configure un complejo sistema difícil de comprender para los afiliados. Ninguno de los dos regímenes genera pensiones para las personas mayores que por haber estado en la informalidad fue incapaz de hacer los aportes requeridos para una pensión. Pero más grave que ello es que en ambos regímenes esas personas terminan por pagar un cuasi-impuesto para financiar a los que sí se pensionan, que típicamente son personas con ingresos menos vulnerables.

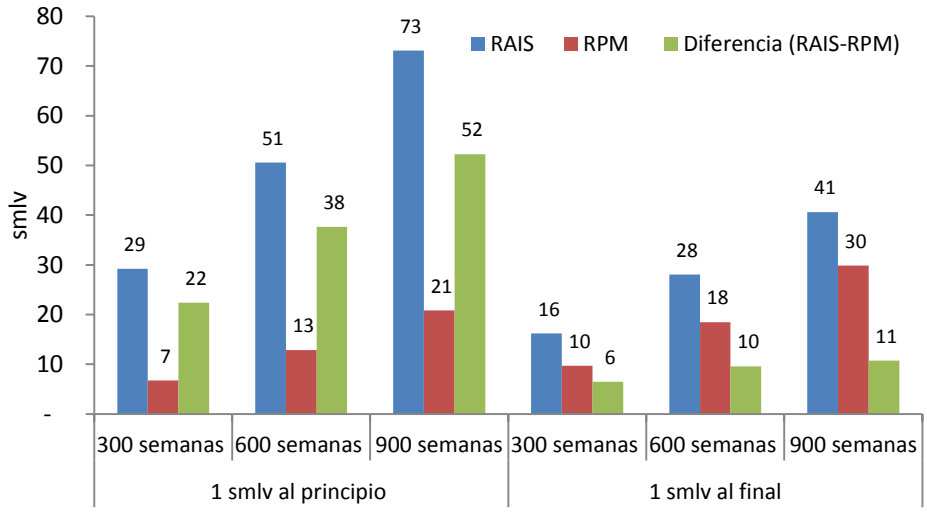
a. Traslados

En la Ley 100 de 1993 y 797 del 2003 está establecido que, además de la coexistencia y competencia entre el RAIS y el RPM, también se le permite a los afiliados cambiar de un sistema a otro según sus preferencias. Como discutimos en la sección anterior la posibilidad de trasladarse múltiples veces (cada 5 años hasta máximo 10 años antes de la edad de pensión) abre la oportunidad de arbitraje por parte de los usuarios, lo que potencia la regresividad del pilar de Reparto del SGP a lo largo del tiempo. Esto se evidencia en el hecho que en la última década los traslados desde el RAIS al RPM han excedido de manera sistemática los traslados del RPM al RAIS, con excepción de tres años (2005, 2006 y 2011), lo que en últimas genera un incremento en el monto de subsidios que el Estado tendrá que pagar.

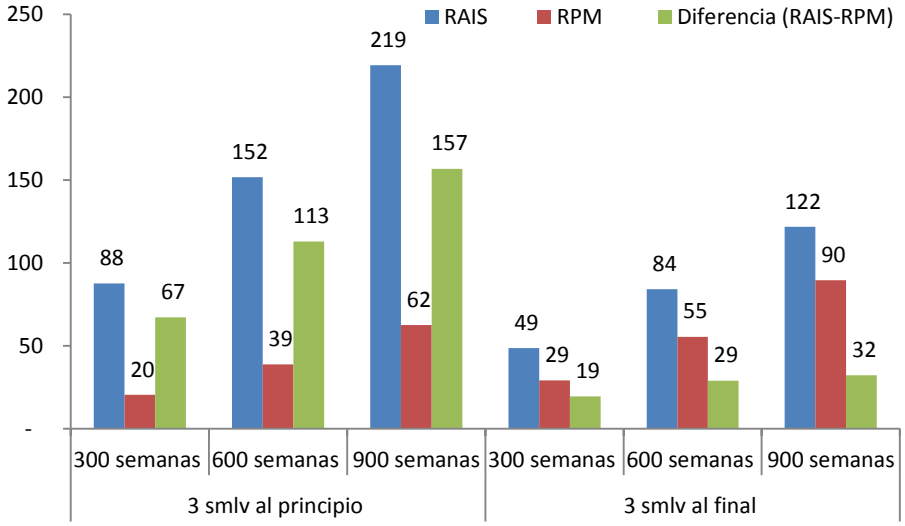
Gráfico 13. Simulaciones de la devolución del saldo de las cotizaciones para un hombre: indemnización sustitutiva (RPM) vs devolución de saldos (RAIS)

(Suponiendo una tasa de interés real del 4%)

a) Para el caso de cotizaciones constantes de 1 smlv

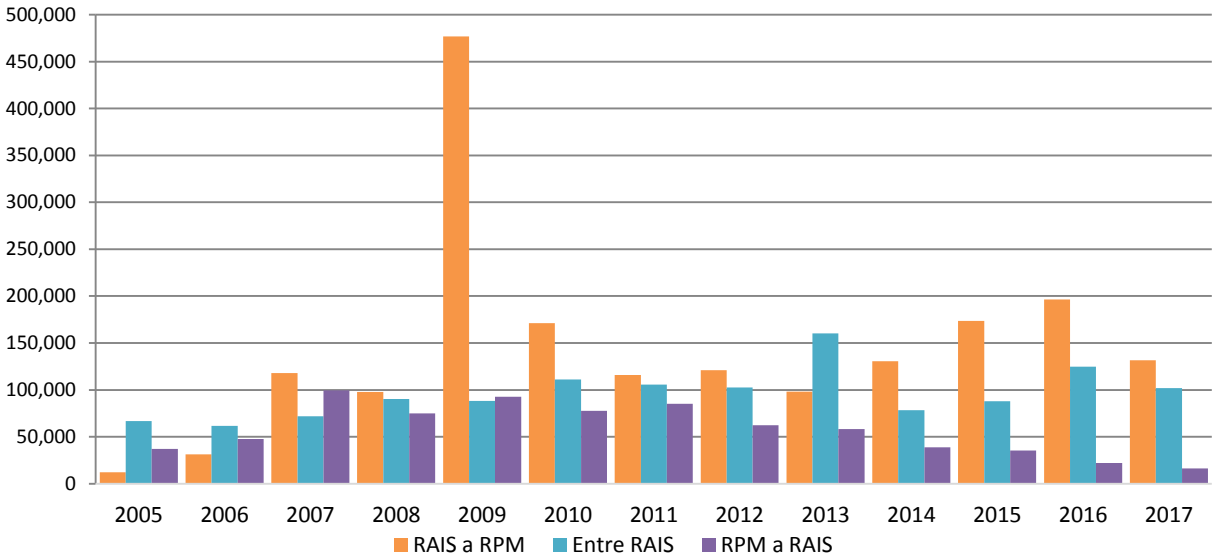


b) Para el caso de cotizaciones constantes de 3 smlv



Fuente: cálculos Fedesarrollo

Gráfico 14. Traslados entre AFP y Colpensiones (2005-2017)*



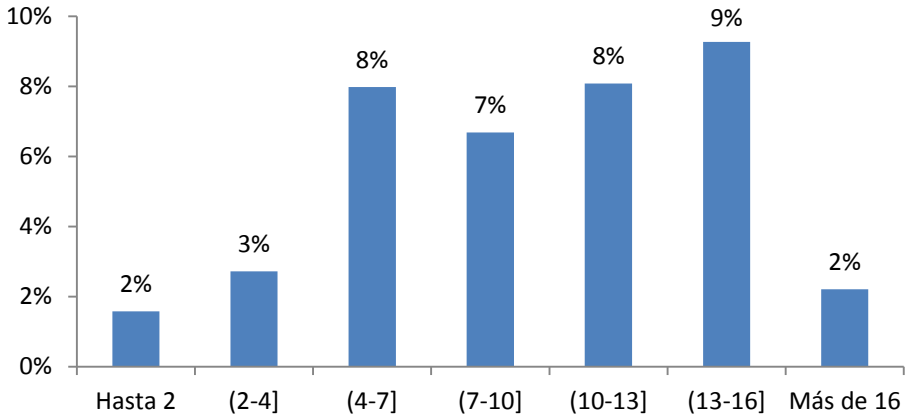
*Cifras a diciembre de cada año. Para 2017, la cifra se calculó como el total de traslados de junio de 2016 a mayo de 2017.

Fuente: Superintendencia financiera de Colombia

De acuerdo con las cifras suministradas por Colpensiones, una proporción importante de las personas que se traslada lo hacen 10 años antes de cumplir la edad de retiro (como está reglamentado en la Ley 797 de 2003). Como se puede ver en el los grupos con mayores ingresos.

Gráfico 15, aunque el número de traslados es mayor en los ingresos más bajos (73% del total de traslados en 2015) debido a que la gran mayoría de los cotizantes del pilar contributivo devengan entre 1 y dos salarios mínimos, cuando se analiza los traslados por grupo de IBC, expresados en números de salarios mínimos, estos traslados al RPM son relativamente más altos dentro de los grupos con mayores ingresos.

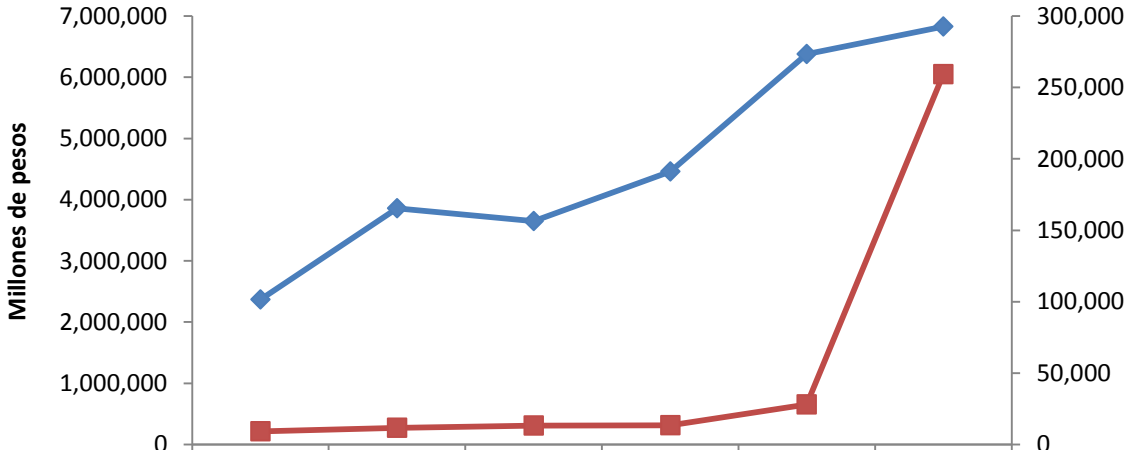
Gráfico 15. Composición de los traslados por IBC (2015) como % de los afiliados al RPM y RAIS, por nivel de IBC nivel de IBC expresado en salarios mínimos



Traslados aportes entre AFP y Colpensiones. Cifras a mayo de 2017 - millones de pesos
Fuente: PMU-Colpensiones

Es importante resaltar que debido a los traslados del RAIS al RPM, Colpensiones recibe los recursos del fondo de ahorro del individuo[16], por lo que el flujo de caja de esta entidad experimenta una mejora en el corto plazo (6,8 billones de pesos, equivalentes a 40% de los ingresos de Colpensiones para el año 2016, de acuerdo con el Gráfico 16). Sin embargo, en el largo plazo estos traslados afectan la sostenibilidad financiera del RPM debido al aumento de los compromisos fiscales del pago de pensiones y subsidios que generan estos nuevos traslados.

Gráfico 16. Monto de los traslados entre RAIS y RPM



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RAIS a RPM	2,367,560	3,857,291	3,650,225	4,459,560	6,378,131	6,828,861
RPM a RAIS	9,128	11,709	13,272	13,408	28,040	259,174

[16] Acá es importante resaltar que en el momento de los traslados del RAIS al RPM, las AFPs pasan a Colpensiones los ahorros del individuo correspondientes al 11,5% de los ingresos, pero no trasladan ni el 1,5% de aporte al FGPM, ni el 3% asociado a comisiones y costo de los seguros, rubros que termina asumiendo Colpensiones de forma integral.

Notas: 1) Cifras a diciembre de cada año. 2) El eje derecho registra las cifras de Colpensiones a AFP.
Fuente: Superintendencia financiera de Colombia

Igualmente, dada la complejidad y las diferentes reglas que rigen los requisitos para obtener la pensión o la devolución de las contribuciones, es muy probable que se presenten traslados no óptimos entre esquemas pensionales. De acuerdo con Bosch *et al* (2015), una gran proporción de las personas que se trasladan del RAIS al RPM no cuentan con las densidades de contribución necesarias para obtener una pensión, lo que lleva a que estas personas, y en particular las de menor ingreso (1-2 smlv), pierdan una parte importantes de los intereses acumulados de los ahorros pensionales realizados en el RAIS.

De todo lo anterior, se puede concluir que el actual diseño del pilar contributivo del SGP resulta en un complejo sistema difícil de comprender para los afiliados al pilar contributivo quienes no siempre conocen las ventajas y desventajas de afiliarse a uno u otro régimen y de traspasarse entre regímenes. De hecho, los traslados ineficientes, en los que las personas de menores ingresos pierden la posibilidad de recibir los intereses acumulados de sus ahorros de largo plazo, es un factor que le añade regresividad a un sistema extremadamente inequitativo.

b. Mecanismos de solidaridad del pilar contributivo

i. Pilar Solidario

Como se mencionó anteriormente, existe un pilar solidario en el régimen pensional colombiano que se financia con los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) que hacen los cotizantes del pilar contributivo (RPM y RAIS) cuyos ingresos mensuales son superiores a 4 salarios mínimos, ya que por ley están obligados a contribuir con un porcentaje adicional (de 1% a 2%, dependiendo del nivel de ingreso) en la tasa de cotización. Estas contribuciones van al Fondo de Solidaridad Pensional –FSP- creado en 1993, el cual tenían originalmente la finalidad de subsidiar las cotizaciones de aquellos afiliados al sistema que carecen de recursos para realizar la totalidad del pago y a partir de la reforma de 2003 se usa también para subsidiar a los adultos mayores que se encuentran en estado de vulnerabilidad o de pobreza extrema. Por esta razón, el Fondo de Solidaridad Pensional se compone de dos subcuentas: una de subsistencia y otra de solidaridad.

La subcuenta de solidaridad tiene como finalidad complementar los aportes al sistema de pensiones de los afiliados que no pueden seguir cotizando. Este apoyo se dirige principalmente a

aquellos afiliados que no realizan los aportes al sistema con la frecuencia requerida para acceder a una pensión. El porcentaje del subsidio varía según el grupo poblacional. En efecto, el Documento Conpes 3605 de 2007 establece que este subsidio es de 95% para discapacitados, 90% para trabajadores rurales, 80% para madres comunitarias, y 70% para trabajadores urbanos y desempleados. Sin embargo, para acceder a este beneficio el afiliado debe contar con mínimo 500 semanas y tener más de 55 años si se encuentra afiliado al RPM, o más de 58 años si está afiliado al RAIS y no tiene el capital suficiente para una pensión mínima. De acuerdo con cifras del Fondo de Solidaridad, de los recursos que entran a la subcuenta de solidaridad solo se utilizan el 10% de los recursos para complementar los aportes al sistema de pensiones de los afiliados que no pueden seguir realizando estos aportes, lo que muestra que la cobertura de este tipo de mecanismo de solidaridad es muy bajo[17]. Según el diagnóstico del Documento Conpes 3605 del 2007, una de las razones que explican la baja cobertura se relaciona con el requisito de semanas cotizadas para acceder al beneficio, las cuales son bastante elevadas para la población objetivo del programa.

Con respecto a la cuenta de subsistencia, estos recursos son utilizados para el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de adultos mayores en estado de indigencia o de pobreza extrema (Villar, Becerra y Forero, 2017). A través del programa Colombia Mayor, el Estado colombiano ofrece un subsidio focalizado para la mitigación de la pobreza para los adultos mayores que no cuentan con una cobertura de los pilares contributivos del sistema pensional. A partir del 2013 este programa ha logrado aumentar significativamente su nivel de cobertura, pasando de 718.000 a finales 2012 a 1.472.997 beneficiarios a diciembre del 2016, un incremento del 100% en cuatro años. Con respecto al valor del beneficio económico de subsidio, vale la pena señalar que este se ubica entre $40.000 y $75.000, monto que varía de acuerdo a las características socio-económicas del individuo y las características del municipio donde reside. En promedio, para el año 2016 el valor del subsidio mensual por persona fue de $64.800, que representa 11,2% del salario mínimo. Los excedentes de la cuenta de solidaridad que no son utilizados para el subsidio de los aportes al sistema de pensiones de los afiliados que no pueden seguir realizando estos aportes, se trasladan al final del año para financiar el programa de Colombia Mayor (Tabla 5).

[17] Para el año 2016 los ingresos a la subcuenta de solidaridad fueron de 1.1 billones, de los cuales cerca de 188 mil millones de pesos se utilizaron para subsidiar a los beneficiarios del programa de solidaridad pensional.

Tabla 5. Presupuesto y beneficiarios programa Colombia Mayor (2008-2016)

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

Fuente: FSP, Cálculos Fedesarrollo

Una de las características distintivas del programa Colombia Mayor, con respecto a programas de este tipo adoptados en otros países que se financian con recursos del presupuesto, es que es un subsidio No Contributivo que está financiado con un impuesto a la nómina complementario a las cotizaciones al sistema Contributivo, lo que refuerza los incentivos a la informalidad laboral y posiblemente reduce la eficacia del sistema pensional contributivo, generando un perverso círculo vicioso (Villar, Forero y Becerra, 2017).

ii. La Garantía de la pensión mínima en el RPM Y RAIS

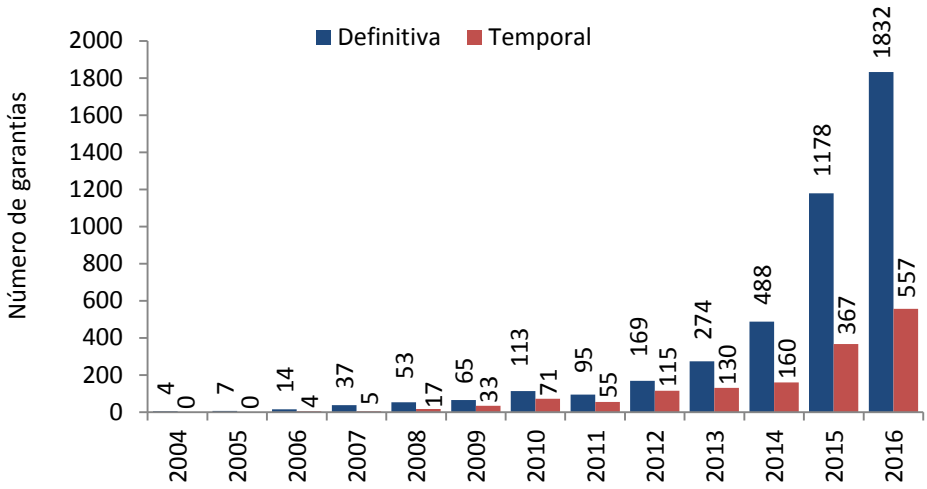
Como mencionamos anteriormente, el Sistema General de Pensiones está en la obligación de asegurarle una pensión mínima a todos los afiliados que han contribuido un determinado número de semanas tanto en el RPM como en el RAIS. Por un lado, los afiliados al RPM que cumplan los requisitos de edad y las 1.300 semanas de cotización tienen derecho a una pensión que no puede ser inferior a 1 SMLV, por lo que a las personas que no les alcanza para una pensión mínima se les subsidia parte de las pensiones con recursos del sistema. Por el lado, del RAIS este esquema

también garantiza una pensión de un salario mínimo a todos los afiliados a este régimen que no posean en su cuenta individual el capital suficiente para poder acceder a una pensión mínima y que hayan cotizado al menos 1.150 semanas. Otro requisito del mecanismo de solidaridad del RAIS es que los beneficiarios no cuenten con algún ingreso alternativo superior al salario mínimo (Decreto 142 de 2006). En este punto vale la pena señalar que, en un entorno en el que el 80% de los afiliados al RAIS tienen ingresos inferiores a dos salarios mínimos y unas bajas densidades de cotización (482 semanas en promedio para hombres y 322 semanas para mujeres-Minhacienda 2013), los actuales requisitos para acceder a la garantía de pensión mínima son una limitante grande para acceder a los beneficios de dicho mecanismo de solidaridad. Como se puede ver en el Gráfico 17, aunque el número de personas que han utilizado este mecanismo de solidaridad en el RAIS ha presentado un crecimiento notable desde 2004 (al pasar de 4 beneficiarios en ese año a más 2.000 en 2016), explicado en parte por el estado actual de maduración del RAIS, el número total de beneficiarios aún sigue siendo muy bajo, con un acumulado de menos de 6.000 beneficiarios (5% del total de pensionados del RAIS, o 14.1% de los pensionados por vejez en el RAIS). Igualmente es importante señalar que este número de 6.000 pensiones otorgadas se reduce cuando se tiene en cuenta que no todas las garantías entregadas son definitivas (Gráfico 17), debido a que una proporción de estas son temporales por cuanto están destinadas a cubrir el descalce entre el periodo del cobro del bono pensional (60 años) y la edad de pensión de las mujeres (57 años), recursos que se deben reembolsar al FGPM una vez se redima el bono.

A los requisitos para acceder a la Garantía de pensión mínima hay que adicionar los incentivos que genera la preferencia por liquidez de una parte muy importante de la población. De hecho, aunque ya hemos visto que el otorgamiento de la Garantía implica un subsidio importante en valor presente, los afiliados suelen preferir la entrega de saldos, para lo cual se abstienen de mostrar que carecen de otras fuentes de ingresos, requisito que debe cumplirse de acuerdo con la Ley 797 de 2003 para acceder a la garantía.

Gráfico 17. Garantías mínimas de pensión totales otorgadas en el RAIS 2004-2016

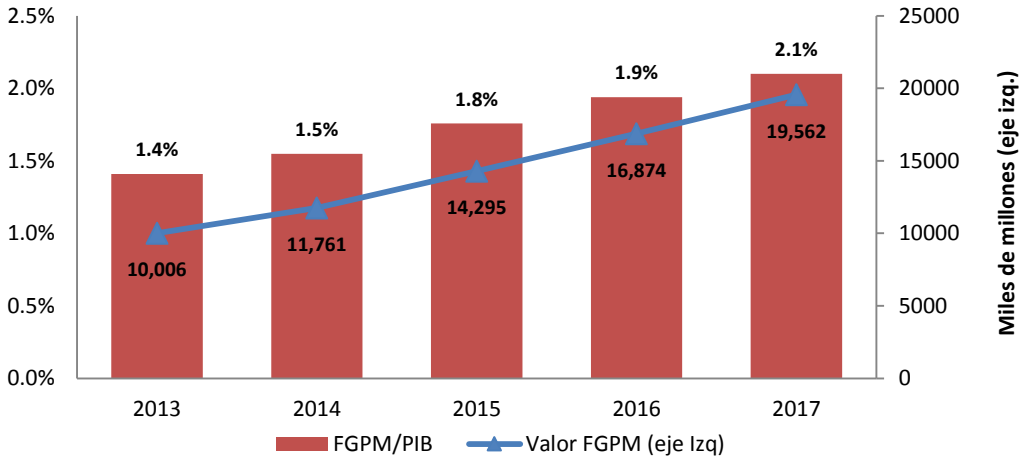
Temporales Vs Definitivas



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Oficina de Bonos Pensionales.

Arias y Mendoza (2009) subrayan que la baja cobertura del mecanismo de pensión mínima en el RAIS ha generado que el FGPM presente una capitalización continua por el bajo número de beneficiarios que tiene, haciendo que el carácter solidario de este fondo no sea el esperado. Como se puede ver en el Gráfico 18 el valor nominal del FGPM ha tenido un crecimiento constante y sostenido de cerca del 95% entre 2013 y 2017. Asimismo, este fondo ha venido ganado participación con respecto al PIB al pasar de 1.4% en 2013 a 2.1% en 2017. De acuerdo con datos de DNP (2016) y Arias y Mendoza (2009), de mantenerse los parámetros para acceder al beneficio del FGPM y las características del mercado laboral en el 2050 el saldo del FGPM puede alcanzar al 5% del PIB. Ahora bien, estas proyecciones del saldo del FGPM podrían cambiar su tendencia creciente si los afiliados del RAIS que alcanzan las semanas mínimas de cotización para ser beneficiarios de la garantía de pensión mínima del RAIS optaran por ser beneficiarios del FGPM en vez de solicitar la devolución de saldos con el simple recurso de no mostrar que carecen de otros ingresos. Ello sucedería también si se elimina el requisito que establece que para solicitar la garantía de pensión mínima el afiliado debe demostrar que no cuenta con ingresos de otras fuentes que alcancen el valor de un salario mínimo o más.

Gráfico 18. Evolución del Fondo de la Garantía de Pensión Mínima (FGPM)



Fuente: Asofondos y DANE

1.2. Los efectos de los mecanismos de solidaridad sobre la eficiencia del SGP

Aunque los mecanismos de solidaridad (tanto las contribuciones para financiar el pilar no contributivo como la garantía de pensión mínima), establecidos en Ley 100 de 1993, tienen un objetivo loable de beneficiar a la población más vulnerable, el diseño y reglamentación de estos mecanismos ha generado desincentivos significativos a la cotización al sistema pensional (RAIS Y RPM) y, por esa vía a la formalidad del mercado laboral.

Por un lado, en la Ley 100 de 1993 quedó establecido que el valor mínimo de cotización no puede ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Esta reglamentación ha impuesto unas restricciones en la generación de trabajo formal, debido a que cerca del 55% de la población trabajadora en Colombia gana menos de un salario mínimo y al estar en el sector informal no tiene forma de cotizar para pensiones, por lo que queda excluida de plano. Segundo, aun para las personas que logran cotizar, el requisito de que la pensión deba ser al menos igual a un salario mínimo puede excluir a una parte importante de la población de bajos ingresos que no alcanza a ahorrar lo suficiente para acceder a una pensión en el esquema del RAIS[18], afectando de esta manera la cobertura del sistema pensional (Schutt, 2011).

[18] Los resultados de la simulación de la sección 4, ilustran el hecho que para una persona de bajos ingresos (1 slmv) es muy difícil acumular el capital necesario para recibir una pensión mínima en el RAIS

Por otro lado, y relacionado con lo anterior, la forma cómo se define la garantía de pensión mínima en Colombia puede afectar la probabilidad de cotizar y la eficiencia del sistema pensional como un todo. En primer lugar, en el caso del RAIS, los individuos con muy pocas cotizaciones o montos muy pequeños en las cuentas individuales y que estén muy lejos de cumplir con el requisito mínimo de tiempos de contribución, se ven desincentivados a seguir cotizando en los últimos años de su etapa laboral al verificar que dichas cotizaciones no les ayudarán a obtener una pensión y que en cambio deben hacer aportes a un FGPM que no serán tenidos en cuenta en la devolución de saldos y se constituirán por ello en un impuesto puro del que no obtienen beneficio. Según Schutt (2011), si no existiera esta contribución el saldo de la devolución sería de casi un 13% mayor. Por otro lado, los individuos cuyo ingreso es el salario mínimo y que están cerca de cumplir con el requisito mínimo de cotización tendrían un incentivo para cotizar sólo el tiempo suficiente para ser elegibles, y a partir de allí tendrían desincentivos a seguir contribuyendo en el sistema pensional, debido a que podrían ver cada cotización extra como un impuesto puro (Attanasio y Aguila, 2012; Valdés, 2002).

Para el caso del RPM, las personas de bajos ingresos, y que están muy lejos de cumplir con el requisito mínimo de tiempos de contribución, podrían verse desincentivados a seguir cotizando si ven dichas cotizaciones como un impuesto puro. Eso sucede por cuanto la devolución del saldo de las contribuciones (indemnización sustitutiva) se hace sin reconocer intereses financieros. En el caso de individuos que han cumplido con el requisito mínimo de tiempo de cotización y acceden a la garantía de la pensión mínima, al igual que en el RAIS, no tendrán incentivos para hacer cotizaciones adicionales, debido a que ellas no se reflejarán en un aumento de la tasa de reemplazo.

Como se comentó anteriormente, otro aspecto que puede generar distorsiones sobre el sistema contributivo y el mercado laboral se encuentra en la financiación del pilar no contributivo del SGP a través de una sobretasa a las cotizaciones de los afiliados de mayores ingresos en el RAIS y RPM. Aunque este componente del SGP tiene un propósito redistributivo progresivo, también puede generar teóricamente el desincentivo para que algunos trabajadores, cuyos ingresos son superiores o iguales a 4 SMMLV, no coticen sobre el valor verdadero de sus ingresos sino por un valor menor, para de esta manera evadir el pago de la sobretasa a la cotización. Igualmente, para los afiliados al RAIS, esta sobretasa a las cotizaciones constituye un desincentivo debido a que internalizan un costo muy alto a largo plazo relacionado con el pago de este impuesto puro, al cual se le suma el aporte de 1,5 pps al fondo de garantía de pensión mínima. Como se anota en Villar,

Becerra y Forero (2017), desde un punto de vista tributario, un esquema de financiamiento con impuestos sobre las contribuciones pensionales tiene el inconveniente de que confunde y mezcla aportes que se hacen para el ahorro individual de largo plazo con aportes de carácter solidario.

A manera de conclusión, es conveniente revisar, a la luz de la reglamentación del valor de la pensión mínima, los requerimientos para acceder a los mecanismos de solidaridad y su forma de financiamiento, pues al mismo tiempo que se está afectando la decisión de los individuos de participar en el mercado laboral, se restringen las condiciones de acceso a este mecanismo y se limita de manera importante su alcance y efectividad.

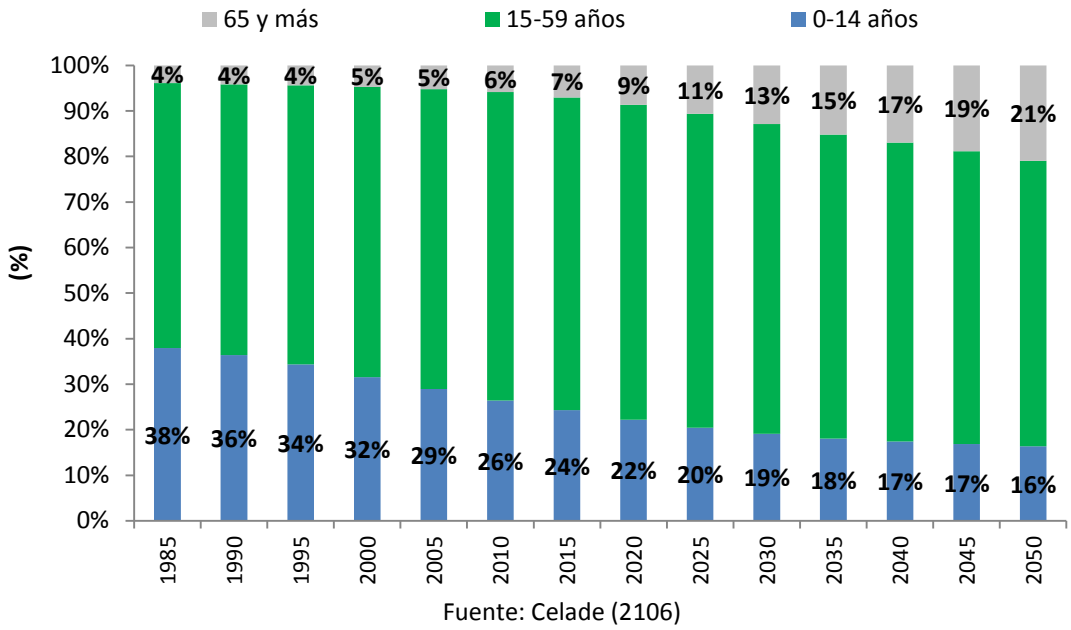
1.3. Distribución de los riesgos del sistema

Una de las justificaciones para la existencia de un sistema pensional es la mitigación de los riesgos que puede generar la caída de los ingresos laborales cuando las personas llegan a la vejez. De acuerdo con Berstein y Puentes (2015), para afrontar este riesgo y poder suavizar el consumo a lo largo de su vida se espera que el sistema pensional pueda distribuir de manera eficiente este riesgo entre los distintos actores del sistema (el Estado, los trabajadores, las aseguradores y la AFPs). Aunque en la literatura se ha señalado que existen diversas fuentes de riesgo que enfrenta un futuro pensionado al momento de alcanzar la edad de jubilación, estos se pueden agrupar en dos grandes grupos: los riesgos de longevidad y los riesgos de inversiones y ciclo económico.

1.3.1. Riesgo de longevidad

Uno de los grandes desafíos que presentan los esquemas contributivos está relacionado con el inminente envejecimiento de la población colombiana. De acuerdo con el informe de la Misión Colombia Envejece, el país ha tenido una disminución acelerada de las tasas de fecundidad y mortalidad, lo que implica un proceso de envejecimiento demográfico igualmente acelerado de la población. De acuerdo con datos de la CELADE (2016), el porcentaje de adultos de 65 años o más sobre el total de la población se va prácticamente a triplicar en el periodo 2015-2050, pasando de 7% a 21% del total (Gráfico 19). Este proceso de envejecimiento tendrá consecuencias sobre los distintos esquemas del pilar contributivo del sistema pensional colombiano.

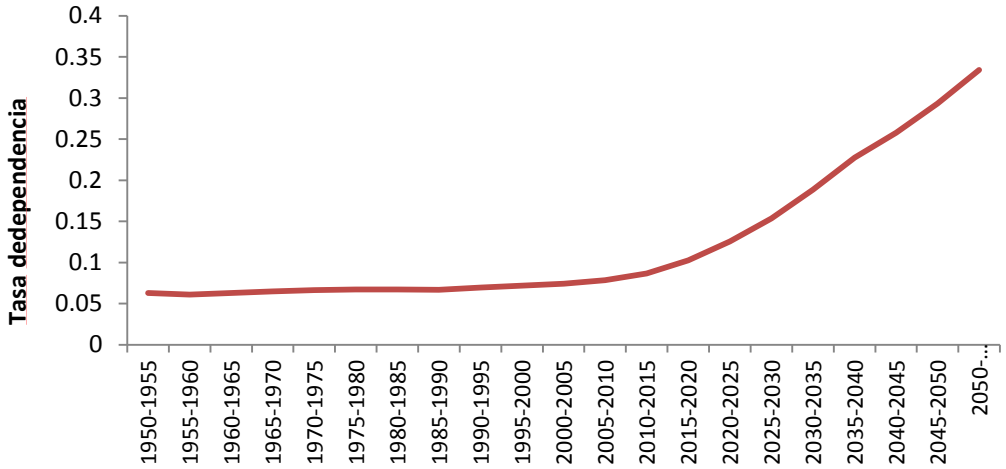
Gráfico 19. Pronósticos estructura poblacional de Colombia (1985-2050)



Fuente: Celade (2106)

Una de las consecuencias del envejecimiento está relacionada con el aumento en la tasa de dependencia (relación de la población de 65 años o más con la población en edad de trabajar 15-59 años). De acuerdo con cifras de la CELADE, en Colombia en el año 1950, por cada 13 personas mayores había 100 en edad activa; es decir, entre 100 personas podían mantener 13 adultos mayores. En la actualidad, esta relación ha aumentado a un 17 a 100. Sin embargo, el fin del bono demográfico que se vivió en las últimas décadas implica que el aumento de esta relación se acelerará en los próximos años, llegando a ser de 40 a 100 para el año 2050, lo que implica que 100 personas en edad laboral tendrán que sostener a 40 personas mayores (Gráfico 20). La primera implicación de este proceso de envejecimiento de la población es el incremento del riesgo de sostenibilidad financiera para el esquema de beneficios definidos RPM, al menos tal como está diseñado actualmente en Colombia. En un esquema de Reparto las cotizaciones de los hoy activos financian las prestaciones de los hoy pasivos, bajo el acuerdo de que las próximas generaciones financiarán las pensiones de los actuales trabajadores activos. A medida que disminuye la relación entre trabajadores activos y pasivos se comienza a debilitar la fuente de financiación, lo cual lleva o a que el riesgo del envejecimiento de la población lo asuma el Estado, o a una reforma estructural de parámetros como la tasa de cotización y la edad de jubilación.

Gráfico 20. Tasa de dependencia (población de 65 años o más/ la población entre 15-59 años (1950-2055)



Fuente: CELADE (2017)

Por otro lado, el proceso de transición demográfica implica también una mayor longevidad, que afecta a la sostenibilidad del RPM y la tasa de reemplazo y el otorgamiento efectivo de las pensiones en el RAIS[19]. Según pronósticos de la Misión Colombia Envejece, entre 1990 y 2050 en Colombia se presentará un aumento de la expectativa de vida al nacer de 11.9 años para las mujeres y 12.9 años para los hombres. El aumento de la expectativa de vida también se verá reflejado en un aumento en la expectativa de vida para las personas que alcanzaran la edad de retiro. Hoy en día las mujeres que alcanzan la edad de los 60 esperarán vivir en promedio 22.2 años adicionales, es decir, hasta los 82.2 años, alrededor de dos años más que los hombres. En el 2050 se espera que esta expectativa aumente, y que las mujeres que cumplen 60 vivirán en promedio 25.3 años adicionales, es decir, un aumento de 3 años. Estos cambios tendrán grandes implicaciones económicas sobre el pilar contributivo debido a que implican mayores pagos de beneficios a lo largo de la vida tanto para los planes pensionales de los esquemas de BD como los de CD (Villar, 2016). Este riesgo de longevidad, por ser sistémico, se puede mitigar fácilmente a través de cambios en los parámetros del sistema pensional, como un aumento en la tasa de cotización o la edad de jubilación,

[19] En este punto es importante señalar que el valor de la reserva actuarial necesaria para comprar una pensión mínima depende de la expectativa de vida, por lo que el envejecimiento reduce la probabilidad de llegar a ese valor de reserva necesaria. Esto no aplica cuando hay garantía de pensión mínima, si se cumplen los requisitos en semanas.

ya sea en el RPM o RAIS, pero dado el costo político de estas reformas su implementación no está asegurada.

Sin embargo, con respecto al riesgo de longevidad que es de tipo idiosincrático, y que está relacionado con la longevidad particular de cada individuo, éste puede afectar de manera diferente la distribución del riesgo dependiendo si el esquema pensional es RPM o RAIS. Por un lado, en el RPM una mayor longevidad individual implicará un aumento de los años de disfrute de la pensión en el RPM sin sacrificar la tasa de reemplazo, generando mayores subsidios cruzados a favor de las personas más longevas. Bajo este escenario, los afiliados del RPM y la sociedad tienen que asumir el riesgo y costo fiscal de financiar un mayor de número de mesadas pensionales.

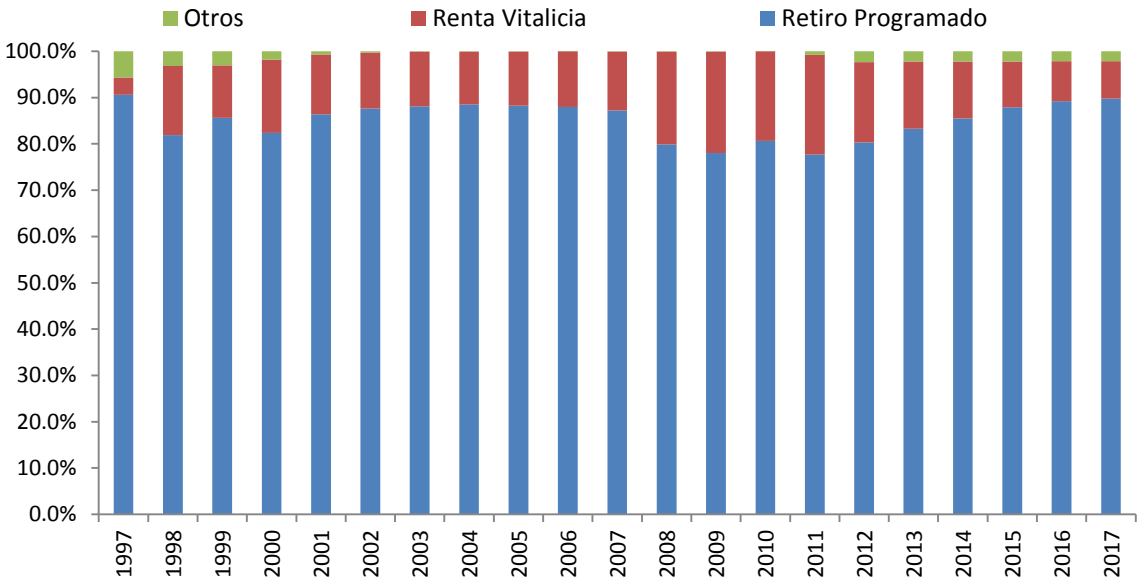
En cambio, bajo el esquema del RAIS el riesgo de una mayor longevidad individual es asumido por el individuo o por la compañía de seguros, dependiendo de la modalidad de retiro que escoja el afiliado. En el RAIS, una vez se logra el derecho a una pensión el individuo debe escoger entre una de las siete alternativas de pensión existentes, basadas en las modalidades de retiro programado y de renta vitalicia[20]. Si el afiliado al RAIS opta por la modalidad de retiro programado, una mayor longevidad implica que recibirá una menor tasa de reemplazo, ya que el capital ahorrado se debe repartir en más años, lo que implica que, en principio, los pensionados serán los encargados de asumir y mitigar estos riesgos. Bajo esta modalidad de retiro, es preciso anotar que las mujeres afrontan un mayor riesgo de obtener montos de pensión más bajos, teniendo en cuenta que tienen una expectativa de vida más alta. En este punto es importante anotar que, a través de varios desarrollos de la normatividad, entre los que se incluyen el Acto Legislativo 01 de 2005 y la sentencia T-020 del 2011 de la Corte Constitucional, se ha venido restringiendo la posibilidad que una pensión pueda reducirse nominalmente a lo largo del tiempo. Como lo ha destacado Bosch (2015) esta interpretación desconfigura el concepto de Retiro Programado, y ha obligado a las AFP a modificar la fórmula técnica para el cálculo de la pensión bajo esta modalidad, con el fin de incluir una reserva actuarial. Esto implica que en los casos de Retiro Programado las AFP estarían cumpliendo, de una manera poco eficiente, con labores de aseguramiento.

[20] Las siete modalidades de retiro son: (1) renta vitalicia, (2) retiro programado, (3) retiro programado con renta vitalicia diferida, (4) renta temporal con renta vitalicia diferida, (5) retiro programado sin negociación de bono pensional y (7) renta temporal con renta vitalicia inmediata.

En contraste, cuando los afiliados adquieren una renta vitalicia con los saldos ahorrados, la compañía de seguros que emite dicha póliza garantiza al pensionado una mesada que no pierde poder adquisitivo cuando se presenta un aumento en la longevidad individual del pensionado. Ahora bien, aunque la adquisición de la renta vitalicia es la forma más práctica que tienen los pensionados del RAIS de mitigar el riesgo de longevidad, en el país existe un rezago en el desarrollo del mercado de rentas vitalicias, que surge en parte de los elevados costos que conlleva este tipo de aseguramiento (prima de riesgo) y de los riegos jurídicos, que discutiremos más adelante.

En el Gráfico 21 se muestra que actualmente el 87% de las pensiones por vejez de RAIS están siendo pagadas a través de la modalidad de retiro programado, lo que implica que la gran mayoría de los pensionados del RAIS están asumiendo el riesgo de longevidad, con la salvedad de que por norma deben adquirir una renta vitalicia si el saldo se reduce a un nivel de un 110% de un salario mínimo (artículo 12 del Decreto 832 de 1996).

Gráfico 21. Modalidad de retiro en el RAIS



Fuente: Superintendencia Financiera

1.3.2. <u>El riesgo de las inversiones y ciclo económico</u>

De acuerdo con Santa María *et al. (*2010), el ciclo económico puede afectar al SGP. Este riesgo está relacionado con la posibilidad de que ocurran cambios en el monto de la pensión como

consecuencia de cambios en los retornos de la inversión o el comportamiento de la inflación. En el caso del RPM, los montos de las pensiones se actualizan anualmente de acuerdo con la tasa de la inflación o con el aumento del salario mínimo en el caso de la pensión mínima, pero es el Estado el que cubre este riesgo sin que el pensionado bajo esta modalidad vea afectada la tasa de reemplazo inicial.En tanto, en el RAIS, una reducción continúa en el largo plazo de la tasa de interés o un aumento de la inflación afecta las fases de acumulación y desacumulación de recursos. En la parte de acumulación, el riesgo de inversión comprende la posibilidad de que el monto ahorrado para la jubilación termine siendo inferior al esperado, generando una menor tasa de reemplazo o un saldo final inferior al requerido para cubrir el valor del ahorro mínimo para solicitar una pensión

Para mitigar el riesgo de inversión en el RAIS, el Estado colombiano ha tratado de garantizar la diversificación de los portafolios de inversión que ofrecen las AFPs a sus afiliados. Dentro de la regulación asociada a este propósito, en el año 2009 se cambió el marco legal del régimen de inversiones de las AFPs a un sistema de multifondos, mediante el cual se pueden ofrecer diferentes alternativas de inversión dependiendo del perfil de riesgo y la edad de los afiliados. Esto llevó a que el Estado, a través del Decreto 2373 de 2010, definiera la implementación de tres portafolios de inversión (conservador, moderado y mayor riesgo). Sin embargo, las cifras muestran que hasta el momento los afiliados al RAIS no han usado de manera activa esta capacidad de elección, posiblemente por falta de conocimiento o educación financiera. Según cifras de la Superintendencia Financiera, el 74% de los afiliados al RAIS son menores de 35 años, lo cual implicaría que estos afiliados podrían estar inscritos a fondos de inversión de mayor riesgo, a pesar de lo cual, hoy en día el 95% de los afiliados al RAIS están asociados al portafolio moderado. En este sentido, el esquema de multifondos no parece estar funcionado correctamente para optimizar la relación rentabilidad riesgo de los saldos de los ahorros pensionales en el RAIS.

Igualmente, varios estudios han señalado que en la fase de acumulación en el RAIS la reglamentación de la rentabilidad mínima de los portafolios puede tener unas incidencias perversas en la maximización de la rentabilidad de los saldos ahorrados (Villar, Forero y Becerra, 2015; Bosch et al, 2015; Escudero, 2008). En Colombia las AFPs están obligadas a garantizar una rentabilidad mínima del saldo de los ahorros de las contribuciones de los afiliados (Decreto 2555 de 2010) y las AFPs que no alcancen a satisfacer dicha rentabilidad mínima deben cubrir la diferencia con sus

reservas de estabilización[21] y si esta fuese insuficiente deben recurrir al uso de otros componentes de su patrimonio. Aunque la fórmula para calcular la rentabilidad incluye varias variables (de corto y largo plazo), dentro del cálculo de la rentabilidad mínima un componente de gran importancia está en función de la rentabilidad del promedio de todas las AFPs. Esta estructura regulatoria en un contexto de pocas empresas administradores (cuatro AFPs: Porvenir, Protección, Colfondos y Old Mutual), termina por desestimular a las AFPs a realizar inversiones en activos diferentes a los que tienen los demás y promueven inversiones que no necesariamente coinciden con las que maximizan la relación rentabilidad-riesgo. Esto se conoce popularmente en la literatura económica como el efecto manada.

Con respecto al riesgo de inversión e inflación en la etapa de desacumulación en el RAIS, el pensionado es quien asume los riesgos inflacionarios así como los riesgos de longevidad en los casos en que se escoge la modalidad de pensión de retiro programado que, como vimos, son los casos predominantes en Colombia. En el caso del riesgo inflacionario en el retiro programado se presenta debido a que los incrementos anuales de la mesada pensional, establecidas por sentencia de la Corte Constitucional, pueden llevar a una descapitalización acelerada de los saldos pensionales, hasta el punto donde ocurra el evento previsto por el artículo 12 del Decreto 832 de 1996, en el que la AFP debe contratar una póliza de renta vitalicia que le asegure una pensión igual a un salario mínimo. Este cambio de la modalidad de retiro programado a una renta vitalicia de un salario mínimo genera una caída brusca sobre la tasa de reemplazo

Otro problema asociado al riesgo de inversiones que se presenta bajo la modalidad de retiro programado está relacionado con el hecho de que las AFPs también están obligadas a garantizar una rentabilidad mínima del saldo de los ahorros de los pensionados (Decreto 2555 de 2010). Como mencionamos anteriormente, el mecanismo de rentabilidad mínima puede implicar un efecto manada que no necesariamente lleva a una situación óptima en la que se minimiza el riesgo para una rentabilidad mínima esperada.

Ahora bien, en Colombia existe la posibilidad de que los pensionados del RAIS adquieran una renta vitalicia. Adicionalmente, los pensionados que optan por el retiro programado en cualquier

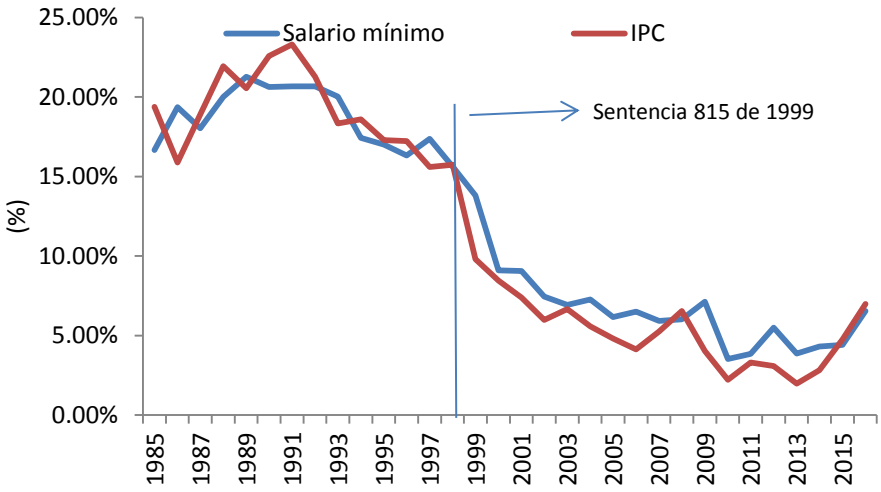
[21] En el Decreto 721 de 1994 se estableció que el monto mínimo de la reserva de estabilización es el 1% del valor total del fondo de pensiones. Esa reserva hace parte del patrimonio de las AFP.

momento pueden adquirir una renta vitalicia, y de esta forma pueden transferir los riesgos de mercado a una compañía de seguros. Sin embargo, y como se ha mencionado, el mercado de las rentas vitalicias en Colombia está en una etapa de subdesarrollo. Sólo el 8.7% de los pensionados por vejez del régimen de capitalización individual tiene una renta vitalicia. En parte ello está asociado con los elevados costos que conlleva este tipo de aseguramiento y a la existencia de una garantía estatal de pensión mínima.

La existencia de una garantía estatal de pensión mínima indexada al salario mínimo tiene dos efectos negativos en el mercado de rentas vitalicias, que afectan tanto la demanda como la oferta de las mismas. Por el lado de la demanda, la garantía de pensión mínima la desestimula en la medida en que los afiliados al sistema pensional sienten que el Estado les ofrece una renta vitalicia de menor costo (desde el punto de vista del usuario), al menos por el monto correspondiente a un salario mínimo. Por otro lado, desestimula la oferta de este tipo de aseguramiento en la medida en que las compañías aseguradoras deben incrementar constantemente el valor de sus reservas para reconocer el impacto del aumento del salario mínimo en el largo plazo y cubrir el riesgo de que una persona termine eventualmente percibiendo una renta inferior a la pensión mínima —que es de un salario mínimo—, lo que las obligaría a cubrir el excedente[22]. Este efecto se ve magnificado en la medida en que, a partir de la Sentencia 815 de 1999 de la Corte Constitucional, el salario mínimo debe incrementarse en un porcentaje igual o superior al del aumento del IPC del año inmediatamente anterior, lo cual, en un contexto de reducción de la inflación, ha llevado a un incremento del salario mínimo considerablemente mayor que del IPC (Gráfico 22).

[22] En el caso del RPM existe el mismo riesgo, pero el traslado del sobrecosto derivado del incremento del SMLMV es asumido por todos los colombianos, ya que las pensiones de este régimen son pagadas a través del Presupuesto Nacional.

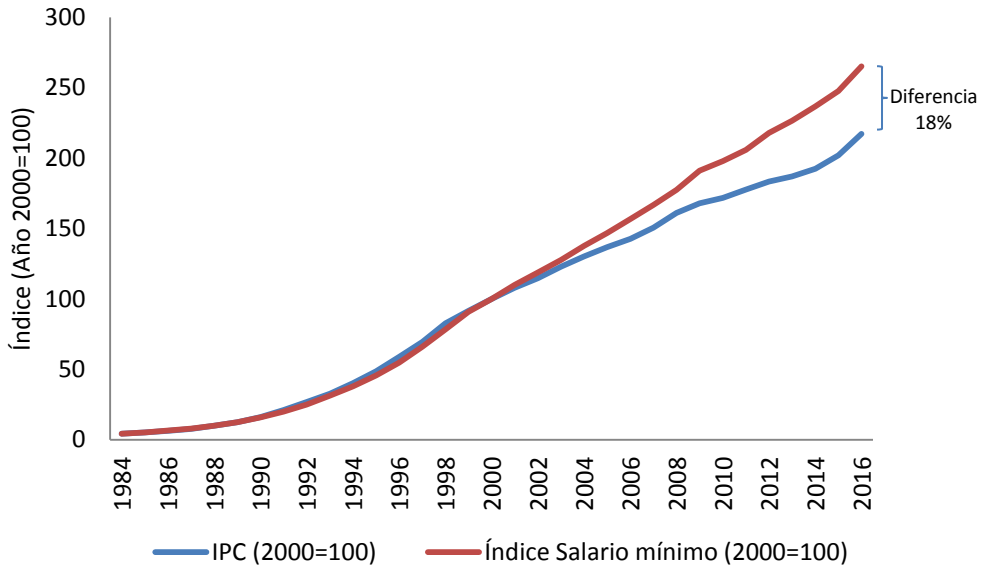
Gráfico 22. Tasa de crecimiento del Salario Mínimo Vs IPC



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo.

En este punto, la indexación de la garantía mínima al crecimiento del salario mínimo tiene una implicación seria para los afiliados del RAIS que deben acumular unos mayores recursos en su cuenta de ahorro individual para adquirir una renta vitalicia. Schutt (2011) muestra que un aumento del 1% del salario mínimo en términos reales se asocia con una disminución de 0,038 puntos porcentuales de la probabilidad de pensionarse. Como se puede ver en el Gráfico 23, el valor de una renta vitalicia puede cambiar sí está indexada con respecto al crecimiento de la inflación o al salario mínimo. Por ejemplo, el valor de una renta vitalicia, emitida en el año 2000, sería un 18% inferior si el incremento del salario mínimo hubiese sido del IPC únicamente. Dicho en otros términos, si el salario mínimo estuviera indexado con respecto al IPC, un pensionado requeriría aproximadamente un 18% menos en el saldo final de sus ahorros para retirarse con una pensión de salario mínimo. Lo anterior lleva a que las aseguradoras deben subir el nivel de las reservas de las rentas vitalicias emitidas, lo que genera desincentivos para la emisión de esas rentas vitalicias (Gómez, 2012).

Gráfico 23. La tendencia del IPC vs Índice del Salario Mínimo



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo

En el caso del RPM también se presenta el mismo riesgo de que el cambio porcentual del salario mínimo sea mayor a la variación porcentual del IPC (riesgo de deslizamiento), pero en este caso el sobrecosto derivado del incremento del salario mínimo es asumido por el Estado colombiano. Por ejemplo, según cifras presentadas por Gómez (2012) el incremento del salario mínimo en el 2012 (2% en términos real) generó que las compañías aseguradoras de pensiones incrementaron sus reservas en más de 50.000 millones de pesos (que correspondían a 31.000 rentas vitalicias de 1 salario mínimo), en cambio en el RPM este mismo cambio representó un sobrecosto para Colpensiones de 1.6 billones de pesos (900 mil pensionados de salario mínimo) los cuales fueron cubiertos con recursos del presupuesto. Ahora bien, en los últimos años el Gobierno colombiano ha emitido una serie de decretos (Decreto 036 de 2015, Decreto 1835 de 2016 y Decreto 446 de 2017) con los cuales reglamenta los subsidios estatales que cubren el riesgo de deslizamiento en el RAIS, cuando se presenta el caso en el que el pago de las anualidades de las rentas vitalicias exceden la inflación más el promedio de la productividad de los últimos 10 años, esto con el fin de reducirle los riesgos a las empresas aseguradoras y dinamizar de esta forma el mercado de rentas vitalicias.

Por último, en Colombia además de los riesgos de longevidad, de inversiones y de deslizamiento, se presenta un riesgo jurídico muy alto en el pilar contributivo del SGP. Concretamente, según Bosch *et al* (2015) los fallos judiciales tienen un rol importante a la hora de definir los beneficios en el sistema pensional. En especial a través de fallos de tutelas se ha abierto la posibilidad para que las personas puedan cambiar las condiciones de la pensión supervivencia para que esta pueda ser recibida por personas diferentes a los cónyuges o hijos que dependían económicamente del pensionado. Este reconocimiento de beneficios, genera incertidumbre en el sistema y, aunque en el régimen del RPM este riesgo lo cubre el Estado vía mayores recursos del presupuesto, este riego jurídico puede afectar la viabilidad financiera de este esquema. En el esquema del RAIS este riesgo hace que los agentes privados (aseguradoras) no quieran participar en algunos tipos de contratos, como las rentas vitalicias por vejez que tienen beneficiarios.

1.4. Conclusiones

En el presente capítulo se analizó el efecto que ha tenido la competencia entre el RPM y RAIS sobre el objetivo que debe cumplir un sistema pensional de asegurar la protección económica de los ciudadanos cuando llegan a la vejez. Esta competencia entre dos esquemas pensionales, cuyos mecanismos de financiamiento y definición de benéficos son totalmente disimiles, ha tenido repercusiones en términos de sostenibilidad, equidad y de baja de cobertura en el pilar contributivo del SGP. Por otro lado, los mecanismos de solidaridad y sus esquemas de financiamiento del RPM y RAIS no han sido la solución para aumentar la cobertura del pilar contributivo, además de que su diseño y reglamentación puede generar desincentivos a la cotización y por ende a la formalización del mercado laboral. Adicionalmente, otra de las grandes fallas de que estos dos esquemas estén en competencia está asociada con la desigualdad en la distribución de los riesgos que son inherentes al sistema pensional, entre los diferentes agentes que hacen parte del mismo (el Estado, los ciudadanos, las AFPs y las empresas aseguradoras).

Una de las principales conclusiones de este capítulo es que el diseño del sistema pensional, que surgió a partir de la reforma de la Ley 100 de 1993, no ha logrado superar la regresividad de los subsidios que se otorgan en el pilar contributivo, a pesar de haber tenido avances en el tema de la sostenibilidad financiera del sistema. Específicamente, la forma tan disímil de calcular las prestaciones entre el RAIS y el RPM vuelve virtualmente imposible un equilibrio prestacional entre los dos regímenes. Como se mostró en este capítulo las tasas de reemplazo en el RPM están por

encima de las de su equivalente en el RAIS. Lo anterior explicado por la fórmula de los beneficios del RPM hace que la tasa de reemplazo sea bastante generosa, lo que implica que para que funcione tienen que existir fuertes subsidios que solo son financiables con recursos del presupuesto. La competencia entre los dos esquemas hace que trabajadores con las mismas carreras laborales y los mismos niveles de aportes tengan beneficios pensionales muy distintos dependiendo del esquema pensional al cual están afiliados. En particular debido a la fórmula que definen los beneficios en el RPM, las personas de mayores ingresos y crecientes en el tiempo recibirían una mayor tasa de reemplazo bajo este esquema que si se pensionaran bajo el esquema del RAIS. Este hecho genera un mayor monto del subsidio que reciben los cotizantes de mayores ingresos en el SGP, lo que fomenta el traslado de esta población desde el RAIS al RPM, con el fin de explotar estas oportunidades de arbitraje.

Para los afiliados que no logran los requisitos para obtener una pensión en el RPM o RAIS, es mejor trasladarse desde el RPM al RAIS, dado que la indemnización sustitutiva del RPM no otorga una rentabilidad financiera del fondo, que sí está incluida en la devolución de saldos del RAIS. Las personas de bajos ingresos y que no logran el requisito de semanas mínimas en el RPM perderán una buena parte de sus ahorros pensional si no se trasladan al RAIS. Lo peor de esto es que terminan financiando las pensiones de los afiliados de mayores recursos, hecho que lleva a que el RPM sea aún más regresivo.

Por otro lado, en este capítulo se realizó un análisis de los efectos que tienen los mecanismos de solidaridad del RAIS y el RPM sobre la eficiencia del sistema pensional. En Colombia está establecida la garantía de una pensión mínima relativamente generosa (100% del salario mínimo) a todos aquellos individuos que hayan cotizado 1,150 semanas en el RAIS o 1.300 semanas en el RPM. Uno de los grandes problemas del SGP es su baja cobertura, la cual está afectada por la alta informalidad laboral en Colombia y los exigentes requisitos para acceder a la pensión en el RPM o RAIS. Aunque los mecanismos de solidaridad son generosos y en su diseño original se crearon con el fin de facilitar el acceso a una pensión a las personas de bajos recursos, paradójicamente estos mecanismos no han tenido prácticamente ningún efecto para aumentar la cobertura del sistema. Específicamente, el complemento de aportes a través de la subcuenta de solidaridad del FSP tiene requisitos tan exigentes para los beneficiarios que no le permiten alcanzar al colombiano de bajos recursos. Por su parte, algunas de las exigencias para poder acceder al beneficio de garantía de pensión mínima en el RAIS, como el de demostrar que no se tienen otros ingresos, generan

distorsiones y terminan por hacer inoperante el objetivo mismo de solidaridad que se incorporó al RAIS en la Ley 100 de 1993. Aunque otros componentes del régimen pensional colombiano, tales como el que permite financiar Colombia Mayor a través del FSP tiene un propósito ciertamente redistributivo y solidarios, su financiamiento en el RAIS, vía sobretasa a las cotizaciones, puede generar desincentivos a la cotización y a la formalidad. Finalmente, el diseño del esquema de garantía de pensión mínima desestimula las cotizaciones de los afiliados que están lejos de alcanzar los requisitos de semanas cotizadas o que devengan un salario minino y han alcanzado las semanas mínimas de cotización. La razón de esto se debe a que esos afiliados puede ver las contribuciones como un impuesto puro, lo que al final termina contribuyendo a incrementar la informalidad laboral.

Otra de las consecuencias que ha dejado la competencia de dos regímenes pensionales excluyentes tiene que ver con las altas "inequidades" en la distribución de los riesgos que se presentan en los pilares contributivos del SGP. Independiente del tipo del esquema, existen unos riesgos que son inherentes a cualquier sistema de pensiones, pero cómo se estructura el sistema pensional en sus diferentes componentes puede permitir una mejor distribución de dichos riesgos entre los distintos actores del sistema: el Estado, los trabajadores, las AFPs y las aseguradoras. En este punto, aunque en Colombia son diversas las fuentes de riesgo que deben ser tomadas en cuenta al momento de seleccionar el esquema pensional al que se desea pertenecer, los principales riesgos que enfrentaran los cotizantes del pilar contributivo están asociados con el riesgo de longevidad, de tasas de interés, de deslizamiento del salario mínimo y los jurídicos. En el caso del RPM estos riesgos son asumidos por el promotor del plan, en otros términos el Estado, que de no manejarse apropiadamente pueden conllevar un impacto muy alto en la sostenibilidad financiera del propio Estado en el mediano y largo plazo. Por el lado del RAIS, aunque estos riesgos afectan tanto la fase de acumulación como la desacumulacion, es en esta última fase donde se presentan mayores complicaciones. En este esquema en un principio son los afiliados los que asumen todos los riesgos mencionados anteriormente, y una de las soluciones financieras que tienen los afiliados del RAIS para mitigar estos riesgos es a través de la compra de rentas vitalicias, que les permitan transferir los riesgos a una empresa aseguradora. Sin embargo, en el país la oferta de rentas vitalicias es extremadamente limitada. Entre las razones para ello se encuentra la norma que obliga a que la pensión mínima se indexe al crecimiento del salario mínimo, una variable de decisión política sobre la cal es imposible ofrecer seguros con primas reducidas. Adicionalmente, los riesgos jurídicos asociados por ejemplo a la definición de beneficiarios del aseguramiento imponen barreras

a las aseguradoras para generar productos para el retiro que sean viables financieramente. Estos factores generan incertidumbre en el sistema y reducen la oferta de contratos de rentas vitalicias por vejez, lo que implica que la mayoría de las pensiones son pagadas a través de esquemas de retiro programado, en los que los afiliados se ven obligados a asumir riesgos que sería deseable trasladar a entidades aseguradoras especializadas.

Por todo lo anterior, Colombia requiere repensar el diseño de su sistema pensional. Este rediseño debe ser pensada, como lo afirman Bosch et al. (2015) y OECD (2015), de una manera integral en sus componentes no contributivos, contributivos obligatorios y voluntarios (BEPS y pensiones voluntarias), donde se pueda identificar el rol que debe jugar cada pilar dentro de esa estructura y cómo estos pueden responder a los problemas actuales que enfrenta el sistema de la falta de cobertura, la gran inequidad, la sostenibilidad y la mala distribución de los riesgos presentes en todo el sistema de pensiones.

Capítulo 2. El Rol Del Programa BEPS

2.1. Introducción

El desafío de ampliar la cobertura del sistema pensional en Colombia es inmenso debido a que con las reglas actuales menos del 25% de la población mayor obtiene una pensión. Desde el momento de su creación hasta el día de hoy, el sistema pensional colombiano continúa presentando los mismos problemas de baja cobertura y fuerte inequidad de los servicios, que le han generado un alto costo socioeconómico al país. A pesar de que desde la década del noventa se han implementado varias reformas pensionales, que han logrado atenuar los problemas financieros del SGP, los resultados de estas reformas han sido bastantes desalentadores en términos del aumento de la cobertura y, de no llevarse los cambios estructurales y de parámetros al actual SGP, la población cubierta podría caer aún más en el largo plazo (Villar, Becerra y Forero, 2015; Bosch et. al, 2015; OECD, 2015; Santamaría y Piraquive, 2014).

Esta situación se agrava con los cambios demográficos que se presentarán en la sociedad colombiana en los próximos 30 años, en particular el envejecimiento poblacional y la trasformación en la estructura de los hogares, de familias extensas hacia familias de pocos miembros, y en un número creciente de casos hacia hogares unipersonales. Se plantea así un desafío socioeconómico mayúsculo debido a la previsible expansión en términos absolutos y relativos de las personas mayores sin protección económica para la vejez. Hoy en día aproximadamente 3,5 millones de personas mayores carecen de un sistema de pensión y de mantenerse los parámetros actuales del sistema pensional ese número podría acercarse a los 12,3 millones de personas mayores sin protección en la vejez en el 2050 (Villar, Becerra y Forero, 2017). Este panorama sugiere que en el corto y mediano plazo, el Estado colombiano tendrá que enfocar en gran medida su atención en programas de protección económica para la vejez complementarios a los ofrecidos por los pilares contributivos del SGP.

Dadas las limitaciones estructurales a la cobertura de los regímenes contributivos en una economía informal como la colombiana, en las últimas dos décadas el Estado colombiano, al igual que otros gobiernos de América Latina, ha venido desarrollando un pilar no contributivo, focalizado en las personas de muy bajos ingresos y en situación de pobreza. En un principio, justo después de la expedición de la Ley 100 de 1993, se crearon los programas REVIVIR (1994-1998) y PAIAM (1999-

2003), ambos ejecutados por la Red de Solidaridad Social. De acuerdo con el DNP (2003) la cobertura de estos programas no contributivos era más bien modesta, llegando a menos del 8% de los potenciales usuarios, unos 80.000 beneficiarios de un potencial de 900.000 personas de la tercera edad en estado de indigencia para el año 2002, debido a restricciones operativas de los programas (DNP, 2003). Por esta razón, a través de la Ley 797 del año 2003 se crearon las bases sobre la que se ha construido el pilar no contributivo del actual del Sistema de protección económica de la vejez, a través del programa llamado PPSAM (Programa de Protección Social al Adulto Mayor), hoy en día conocido como el programa Colombia Mayor. Para poder lograr el aumento en la cobertura de este programa, se diseñó un sistema de financiamiento a través de la subcuenta de subsistencia en el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)[23].

Aunque uno de los grandes logros de este programa ha sido el aumento continuo de la cobertura del programa (pasando de 280 mil beneficiarios en el 2008 a 1.5 millones en el 2017), los montos de los beneficios individuales que otorga han caído y se ubican actualmente en un promedio de 65.000 pesos mensuales, muy por debajo de lo que sería necesario para sacar de la indigencia a una persona sin otros ingresos (la línea de indigencia o pobreza extrema corresponde a cerca de $100.000 mensuales por persona).

En adición a los subsidios del programa Colombia Mayor, tras la reforma constitucional del Acto Legislativo 01 de 2005 se diseñó otro mecanismo que funcionaría como estímulo al ahorro voluntario para la vejez, denominado Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Este programa está dirigido fundamentalmente a personas que trabajan en la informalidad y devengan menos de 1 salario mínimo (SML), o trabajadores que tienen una alta rotación entre empleos formales e informales en su etapa laboral y no alcanzan por ello a cumplir los requisitos exigidos para acceder a una pensión del SGP. El programa se constituye como un mecanismo de ahorro voluntario para la vejez, flexible en periodicidad y montos aportados al sistema, y respaldado por subsidios pecuniarios otorgados por el Estado colombiano.

[23] Como mencionamos en el primer capítulo de este trabajo, el FSP tiene un esquema de financiación basado en cotizaciones del régimen contributivo de 1% del ingreso base de cotización (IBC) para los aportantes con ingresos de más de 4 salarios mínimos legales (SML) y de 2% del IBC para aportantes con ingresos de más de 16 SML, y con aportes complementarios del presupuesto de la Nación.

El objetivo del presente capítulo es analizar las fortalezas y debilidades del programa BEPS tal cual funciona en la actualidad, con el fin de generar recomendaciones que complementen las realizadas sobre este programa planteadas por Villar, Becerra y Forero (2017).

El capítulo está organizado en siete partes, incluyendo esta introducción. En la segunda se hace una revisión de experiencias internacionales relevantes de implementación de esquemas de contribución pensional, voluntarios y obligatorios, que fomenten el ahorro pensional de trabajadores informales y temporales, incluyendo casos exitosos de lo que la literatura especializada conoce como *Matching Contributions*. La tercera sección hace una descripción del programa BEPS que se ha desarrollado en Colombia, tanto para la etapa de acumulación como para la de desacumulación. La cuarta presenta la revisión de los hechos estilizados del programa, la cual permitirá analizar en detalle las cifras de la evolución del programa BEPS con el fin de identificar tendencias, fortalezas y desafíos del programa actual. En la quinta parte se analiza la evolución de los diferentes programas complementarios de aportes por parte de terceros patrocinadores del ahorro voluntario en BEPS. En la sexta parte se analiza los posibles mecanismos o gradientes de transición que se pueden implementar en el programa BEPS para que este se integre de una forma óptima a los pilares contributivos del sistema pensional, y el rol que asumiría este programa en un esquema multipilar. Finalmente, se presenta una sección de recomendaciones de política.

2.2. Revisión de experiencias internacionales

Aunque la conformación de los sistemas pensionales varía dependiendo de su origen y de las características de los países, una característica común es su evolución ha llevado en general al desarrollo de esquemas Multipilares, los cuales se caracterizan por la complementariedad entre sus componentes, idealmente con mecanismos explícitos de interacción entre ellos. Ahora bien, una de las fallas que sigue presentándose en la gran mayoría de sistemas pensionales de América Latina es la falta de mecanismos para extender la cobertura del sistema pensional a los trabajadores del sector informal. El pilar No contributivo a través del cual el Estado otorga subsidios directos a la población vulnerable, ha sido el medio más usado para atender ese gran segmento de la población.

Aunque la definición de formalidad varía de un país a otro, de acuerdo con CIET (2003) los trabajadores del sector informal son generalmente aquellos trabajadores cuenta propia o trabajadores cuyos ingresos están por debajo del salario mínimo de referencia, además de los

individuos que trabajan en empresas muy pequeñas (no registradas), o personas que se emplean en trabajos temporales en sectores como la agricultura, la construcción y los servicios. A diferencia de los trabajadores formales, los informales no suelen estar cubiertos por los pilares contributivos de los sistemas pensionales, lo cual conlleva a que en los países donde la informalidad es alta cualquier diseño previsional se enfrente a una barrera de tipo estructural para proporcionar una cobertura aceptable (Bosch *et al.* 2013).

A nivel internacional, son varios los países en desarrollo que, con el fin de abordar este problema de la baja cobertura, han extendido el sistema de apoyo económico para la vejez para el sector informal, y han venido implementado una serie de programas o políticas públicas, que dependen de las características y condiciones del mercado laboral de cada país. En esta sección del capítulo se ofrece una visión comparativa de dichas políticas, las cuales pueden representar un aporte importante al diseño de los BEPS como un mecanismo para integrar la población informal de Colombia al sistema de pensional.

2.2.1. Ampliación del acceso a los programas de asistencia social (pensiones no contributivas)

Antes de entrar a discutir las diferentes estrategias que se han utilizado para incorporar a los trabajadores del sector informal en los sistemas de pensiones, es importante remarcar que en una gran proporción de países de ingreso medio y bajo, en especial en Latinoamérica, la cobertura de los sistemas pensionales contributivos es significativamente baja, debido a que fueron diseñados para cubrir solo a los empleados asalariados y con contrato laboral formal, dejando fuera del sistema por construcción a otro tipo de trabajadores como trabajadores independientes (cuenta propia) o temporales. De acuerdo cifras de Cavallo y Serebrisky (2016), cerca de la tercera parte de la población económicamente activa de América Latina es independiente.

Hay que reconocer que en los países en desarrollo, en particular aquellos con los niveles de ingresos más bajos, siempre hay un grupo de población informal cuya única manera para poder acceder algún tipo de ingreso en la vejez es a través de un pilar no contributivo, el cual permite satisfacer necesidades básicas y las contingencias que conlleva la vejez. En este contexto, podría ser difícil, sino imposible, que los gobiernos generen mecanismos para incorporar a las personas más vulnerables de la población informal en programas de aportes previsionales, debido a su casi nula capacidad de ahorro. Por lo tanto, un instrumento importante de política pública es proporcionar

asistencia social a los mayores de manera no contributiva, ya sea a través de programas focalizados o de cobertura universal para todos los que no cuentan con una pensión del régimen contributivo.

En términos de cobertura, en los programas con criterios de focalización sólo aquellos que son demasiado pobres, de acuerdo a unos parámetros y criterios de focalización, son elegibles para ser beneficiarios. Este tipo de programa tiene como gran ventaja su relación costo/beneficio, donde es posible lograr un efecto importante en cobertura y progresividad del subsidio con un costo controlado por el tamaño de la población que se quiere cubrir. Entre las desventajas, se resalta que estos programas son propensos al clientelismo y la corrupción, y pueden generar desincentivos al ahorro y la participación laboral en la población cercana al umbral de selección.

Por el otro lado se encuentran los programas con enfoque universal, en donde la cobertura es para todas las personas que cumplan el requisito de edad y no cuenten con una pensión en el pilar contributivo, independiente del nivel de ingresos y riqueza de la persona. La gran ventaja de estos programas es su gran impacto en términos de pobreza y redistribución del ingreso en esta población etaria, además que permite moderar algunos de los incentivos perversos inherentes a las políticas focalizadas. Sin embargo, son más costosos y exigen un mayor esfuerzo fiscal. En América Latina, dentro de la cobertura universal podemos encontrar el programa de *Beneficio de Prestación Continuada* (BPC) de Brasil, *Renta Dignidad* de Bolivia y *Moratorium* de Argentina.

Ahora bien, aunque los programas del pilar no contributivo serán un instrumento esencial para luchar contra la pobreza en la vejez y elevar la cobertura de los sistemas pensionales, varios estudios han señalado que los actuales diseños se pueden mejorar buscando una integración con los pilares contributivos, permitiendo que los beneficios de los programas no contributivos se combinen con otros beneficios contributivos de manera que se complementen mutuamente, y de esta manera generar incentivos al ahorro para la vejez en la población informal.

2.2.2. Programas de adaptación de las pensiones contributivas al sector informal

De acuerdo con Hinz et al. (2013) y Hu y Stewart (2009), para la población informal la participación en los pilares contributivos tradicionales puede llegar a ser muy exigente, debido a que los requisitos de contribución y los requerimientos para lograr una pensión en la mayoría de los casos no corresponden con la realidad de los trabajadores informales. En este punto, Hu y Stewart (2009) señalan que para estimular la participación de este grupo de población varios países han

utilizado dos tipos de estrategias: i) relajar algunos requisitos a un nivel que sea consistente con la situación relacionada a los trabajadores del sector informal, ó ii) la incorporación de programas para incentivar el ahorro para la vejez en aquellos que son capaces de lograr un ahorro extra (*matching contibution*). Estas dos opciones serán analizadas a continuación.

a. Mecanismo de flexibilización de los requisitos en los pilares contributivos

La flexibilización de algunos requisitos de cotización a un nivel que sea consistente con la situación de los trabajadores del sector informal le permitiría en teoría a este sector de la población generar un ahorro en los mecanismos tradicionales que ofrece el Estado para tal fin.

Uno de los países de ingreso medio-bajo que ha implementado este tipo de estrategias ha sido China. En China el sistema de protección económica para la vejez está dividido en dos ramas: i) el sistema pensional para las zonas rurales y ii) el sistema pensional para las zonas urbanas. En las zonas urbanas desde el año 1997 se ha implementado un sistema pensional de pilares, cuyo pilar Contributivo está conformado por un pilar Uno, de beneficios definidos, y un pilar Dos de contribuciones definidas. La tasa de cotización para los trabajadores formales en las ciudades chinas es del 28% del salario, de los cuales 20 puntos porcentuales (pp) son las contribuciones que realiza el empleador al pilar Uno del sistema (esquema de beneficios definidos) y los otros 8pp corren por cuenta del trabajador, los cuales van a financiar las cuentas individuales del pilar dos del sistema pensional. En este punto, uno de los mecanismos que ha utilizado el gobierno chino para incentivar a cotizar a los trabajadores independientes de las zonas urbanas ha sido la disminución de la tasa de cotización. De acuerdo con Hinz *et al*. (2013), después de varios proyectos piloto, en el año 2012 el gobierno nacional disminuyó la tasas de cotización de los independientes del 28% a un 20%, el valor que correspondería a la cotización del empleador en el caso de trabajadores formales. Igualmente, en el 2012 se estableció que la base de cotización para los trabajadores independientes sería al menos un 60% del salario mínimo de la ciudad donde habita el trabajador, facilitando de esta manera que las contribuciones a la seguridad social estén atadas a la productividad regional (Ver: Li, 2012). De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (2015), este tipo de estrategias, sumado a la incorporación de programas no contributivos, ha permitido que cerca de un 80% de la población adulta en China esté cubierta ante choques económicos para la vejez.

Experiencias parecidas a las de China se han implementado en la región latinoamericana. De acuerdo con Bosch et al. (2013), en países como Costa Rica y Brasil se han implementado estrategias

de formalización a través de la disminución de las cotizaciones requeridas para ciertos grupos de población. Por ejemplo, Brasil, a través del programa SIMPLES, ha logrado aumentos importantes en la afiliación de los trabajadores independientes al pilar contributivo, pasando de cerca de 24.000 trabajadores independientes afiliados a más de 3 millones entre 2009 y 2014 (Organización Internacional del Trabajo, 2014). El programa SIMPLES rebajó de un 19.7% a un 4% la tasa de las contribuciones a la seguridad social para los trabajadores independientes y los trabajadores de pequeñas empresas (siempre y cuando no superen un nivel de ventas), y su cobro se trasladó y unificó al impuesto sobre las ventas (monotributo). Aunque este programa logró aumentar la tasa de afiliación, varios trabajos han señalado que el mayor reto de este programa es lograr mantener un flujo de cotizaciones regulares por parte de los trabajadores independientes (Bosch et al 2013, Nagamine y Barbosa, 2013).

En resumen, la reducción de las cotizaciones de la seguridad social puede tener un efecto importante para generar trabajo formal en algunos contextos, particularmente en los grupos que tienden a estar desvinculados del sistema previsional, como los trabajadores independientes. Sin embargo, y como muy bien señala Bosch *et al.* (2013), estas medidas no son gratuitas y pueden tener significativos costos fiscales.

b. Incentivos monetarios para participar en programas de cotizaciones compartidas: Matching Contributions

Otro tipo de enfoque adoptado por un número creciente de países, independiente de su nivel de ingreso, ha sido la creación y la introducción de mecanismos de incentivos monetarios con el objetivo no sólo de aumentar la participación en el sistema pensional, sino de una manera más general el nivel de ahorro previsional para la vejez. De acuerdo con Hu y Stewart (2009), a grandes rasgos existen dos tipos de incentivos monetarios que se han implementado a nivel internacional: i) los programas que fomentan el ahorro voluntario a pensiones a través de incentivos tributarios, y ii) los programas de cotizaciones compartidas (*Matching Contributions*).

Con respecto al primer tipo de programas, a partir de los aportes que realizan los trabajadores informales en una cuenta individual de pensión voluntaria, el gobierno les otorga una exención del pago de impuestos, que por lo general es la exención del pago de un porcentaje del impuesto sobre la renta de lo que corresponde a los montos ahorrados y sus rendimientos financieros. De acuerdo con Hu y Stewart (2009) este tipo de incentivos tributarios pueden tener un efecto muy importante

para los trabajadores formales que están iniciando su carrera laboral debido a que el incentivo "compuesto" puede tener efectos sobre los montos del ahorro que se acumulan en estos programas en el largo plazo. En Chile, aunque con la reforma de 2008 se incluyeron incentivos para promover el ahorro voluntario entre los trabajadores de ingresos bajos, la gran mayoría de los aportes de este tipo son realizados por las personas con más altos salarios, que son precisamente las más beneficiadas por los alivios tributarios (Acuña et al, 2015) En México los trabajadores pueden deducir de su base del impuesto sobre la renta contribuciones hasta de cuatro veces el salario anual mínimo o 10% de los ingresos brutos totales del contribuyente (OECD, 2016). Igualmente, en Chile y en Colombia las contribuciones a pensiones voluntarias pueden ser deducidas de la base de cálculo para el impuesto de renta personal con algunos límites absolutos que hacen ese beneficio menos regresivo.

Ahora bien, entre las debilidades de estos programas está el hecho de que los beneficios fiscales que ofrecen no siempre son una herramienta poderosa para aumentar la cobertura de población informal, debido a que las características económicas de este grupo hacen que sean excluidos *per se* del pago de impuesto. Incluso, dependiendo de la estructura de las tasas impositivas del impuesto de la renta en el esquema tributario, las deducciones de impuestos pueden ser incentivos de ahorro para la vejez más fuertes en los trabajadores de ingreso alto que en los individuos de bajos ingresos, ya que los primeros están sujetos a tasas de impuestos marginales más altas. De hecho, eso fue lo que condujo a que en Chile en la reforma pensional del 2008, se creara un segundo régimen de incentivos al aporte voluntario, APV-A, en el que se ofrece una bonificación fiscal del 15% sobre el ahorro anual, la cual es consignada en las cuentas individuales de APV y tiene el propósito de adelantar la pensión o incrementar la mesada[24]. En caso de hacer retiros de la cuenta APV antes de la pensión, el subsidio del 15% deberá ser devuelto al Estado chileno (Acuña et. 2015). El régimen A del APV ofrece a las personas con menor capacidad de ahorro un subsidio equivalente al que conllevan las exenciones tributarias que recibe la población de mayores ingresos

Por eso, otra manera de introducir los incentivos monetarios en esquemas voluntarios de pensiones es por medio de programas de contribuciones compartidas, conocidas en inglés como

[24] Este subsidio tiene un máximo de 6 UTM (Unidad Tributaria Mensual) que para 2017 es equivalente a 46.786 Pesos Chilenos (aproximadamente 74 USD).

matching contributions. Estos programas se han venido implementando en un número creciente de países, tanto de ingresos altos como bajos. En general los programas de cotizaciones compartidas son un esquema de cuentas individuales donde los ahorradores cotizan voluntariamente un porcentaje de sus ingresos laborales, y por cada monto ahorrado los empleadores o el gobierno premian dicho ahorro contribuyendo en dichas cuentas un porcentaje por cada peso ahorrado (OCDE, 2007).

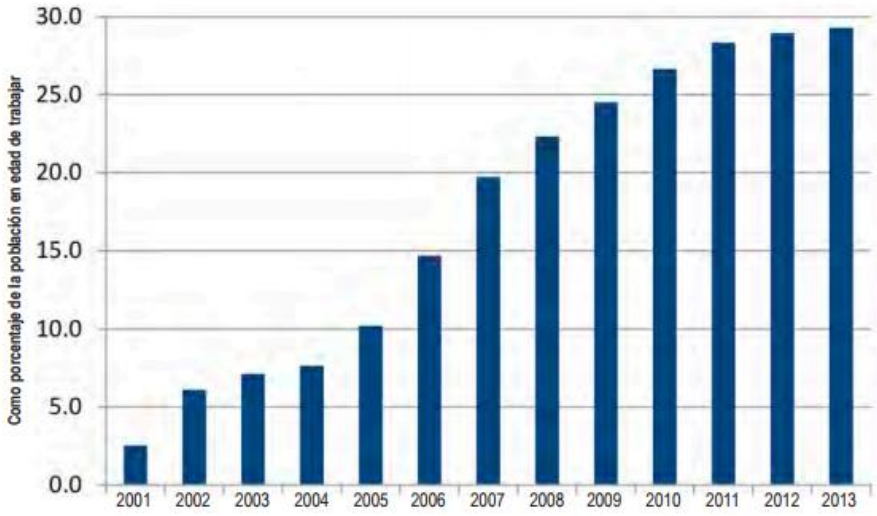
De acuerdo con Acuña (2015), los países de ingresos altos han incorporado estos mecanismos de ahorro voluntario como un instrumento para incrementar los niveles de ahorro y las tasas de reemplazo de los pilares contributivos. En ejemplo clásico de este tipo de programa es el programa 401(k) de los Estados Unidos. El sistema de pensiones de EE.UU. está compuesto por prestaciones base universales que otorga el sistema de seguridad social, que son complementadas con beneficios adicionales obtenidos de planes auspiciados por los empleadores o planes individuales. En el año 1997 se creó el programa 401(k) donde los empleados cotizan un mínimo de un 3% a un máximo del 6% de los salarios. Las empresas donde laboran estos trabajadores deben realizar un "*matching*" mínimo de 100% del primer 1% de aporte de los empleados, más un 50% de los aportes sobre 1% y hasta 6% (Acuña, 2015). En contraparte, el gobierno le otorga a las empresas un diferimiento de impuesto sobre la renta (utilidades de las empresas) por los aportes realizados en las cuentas de los trabajadores afiliados al programa 401(k). Con respecto a los empleados independientes, estos no hacen parte del 401(k) sino que solo pueden acceder a los planes personales ofrecidos por instituciones financieras si desean complementar las pensiones de la seguridad social. De acuerdo con Acuña (2015), a pesar de estas limitaciones, se estima que el programa 401(k) puede representar para los empleados de las empresas cerca del 36% de los ingresos potenciales de pensión en la etapa de retiro.

Igualmente, de acuerdo con los resultados empíricos de Benartzi y Thaler (2013), aunque el programa 401(k) ha tenido unos resultados positivos, una de sus grandes limitaciones tiene que ver con el carácter voluntario de la afiliación al programa y con su ineficacia para lograr generar incentivos de ahorro para la vejez. Los autores resaltan que los niveles de ahorro voluntario del 401(k) se podrían mejorar con la implementación de planes de ahorros conocidos como *Save More Tomorrow*. Específicamente, esos planes son flexibles con respecto a la escogencia del nivel (o porcentaje) inicial del ahorro, que depende de las características socioeconómicas del individuo, pero ese nivel de ahorro se va incrementando a lo largo de la carrera laboral del afiliado por medio

de programas de educación financiera así como el uso de incentivos financieros mediante esquemas de contribución compartida. Este tipo de estrategias se conocen en la literatura con el nombre de *nudge theory*, consistentes con la idea de un cierto grado de irracionalidad de las decisiones económicas que pueden tomar los individuos, de acuerdo con las cuales las instituciones públicas y privadas pueden darles pequeños 'empujones' o estímulos hacia la dirección correcta, manteniendo siempre la libertad de elección de esos individuos.

Otros países de ingresos altos como Alemania, Australia y Nueva Zelanda han implementado este tipo de programas como mecanismos para fomentar el ahorro voluntario para la vejez. Por ejemplo, la experiencia alemana indica que los subsidios fijos a través del matching tienen un efecto positivo en la tasa de cobertura para los individuos de ingresos bajos (OECD, 2015). Específicamente, Alemania experimentó un incremento importante en la cobertura, especialmente para trabajadores de bajos ingresos, gracias a la introducción del programa de pensiones Riester, contribuciones compartidas, en el año 2001 (Gráfico 24. Cobertura en el tiempo de los planes de pensiones Riester). Los participantes del programa deben invertir cuando menos 4% de sus ingresos del año previo en un plan Riester, y el gobierno les entrega un subsidio fijo de 154 euros para los solteros, 308 euros para las parejas casadas y 185 euros por cada hijo (300 euros para los niños nacidos en 2008 o después). Para los hogares de bajos ingresos y que por sus condiciones no pueden invertir el 4% de sus ingresos, estos hogares pueden recibir los subsidios que mencionamos anteriormente si aportan entre 60 y 120 euros anualmente.

Gráfico 24. Cobertura en el tiempo de los planes de pensiones Riester



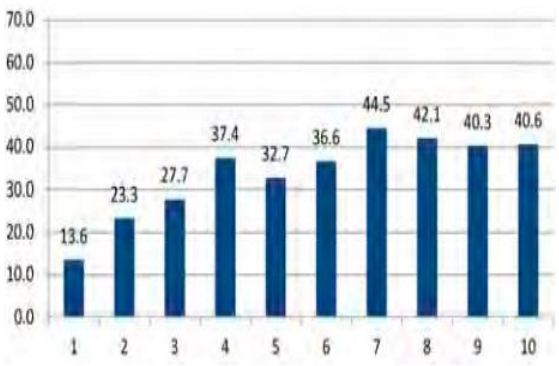
Fuente: OECD, 2016

De acuerdo con la OECD (2016), la tasa de cobertura promedio de los planes Riester es más baja que la de otros planes de ahorro voluntario para grupos de ingreso alto, que se benefician en mayor grado de los estímulos tributarios, pero el programa Riester ha sido bastante exitoso en lograr tasas de cobertura más altas para las familias de bajos ingresos: 13.6% de la fuerza laboral en el decil 1 de ingreso, mientras en ese grupo otros planes de pensiones privadas tienen cobertura de 4.5%.

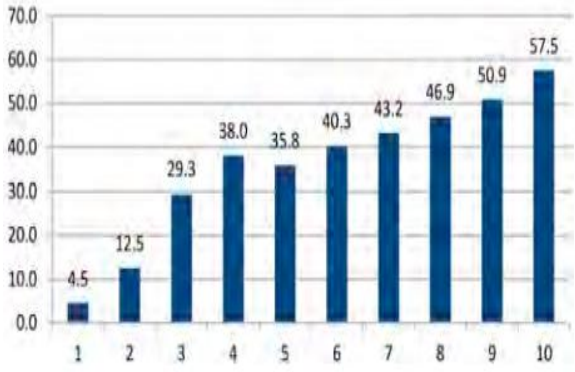
Gráfico 25. Tasa de cobertura de los planes de pensiones privados en Alemania, conforme a los ingresos de la familia y el tipo de plan, diciembre de 2008

(% de la fuerza laboral)

a. Planes de pensiones Riester



b. Otros planes de pensiones de ahorro voluntario



Fuente: Cálculos de la OECD (2016) usando la Encuesta Save de 2009.

Con respecto a los países de ingresos medios o bajos, la implementación de programas de contribuciones compartidas está empezando a ganar un importante rol como un mecanismo alternativo para aumentar la cobertura del sistema de aseguramiento económico para la vejez. De hecho, dependiendo de las características de su diseño, estos pueden también lograr una complementariedad en la sustentabilidad de los programas No Contributivos. Países de Asia, de África y de América Latina están utilizando estos mecanismos de ahorro voluntario para acercarse a la población informal y de esta forma aumentar la cobertura de los sistemas de apoyo económico a la vejez. Como muy bien lo expone Hinz et al. (2013), aunque los resultados preliminares de la implementación de estos programas son más bien ambiguos, y se han registrado casos tanto exitosos como mediocres, las principales conclusiones que se han sacado de todos estos programas apuntan a que el diseño de incentivos al ahorro (en términos de subsidios y de flexibilidad para el aporte) juegan un papel muy importante a la hora de aumentar la afiliación y fidelidad de los usuarios a los programas de contribuciones compartidas.

De acuerdo con Hinz *et al*. (2013), dentro de los casos más importantes de aumento de cobertura a partir de programas de contribuciones compartidas se encuentran los programas de India y China. Con respecto a China, en el año de 1997 el gobierno implementó un programa piloto para evaluar la eficacia de los programas de contribuciones compartidas en las zonas rurales de las provincias de Beijing y Shanxi. La idea detrás de estos programas pilotos era realizar experimentos para comprender qué tipo de mecanismos y qué tipo de incentivos se podían implementar en ese momento para fomentar el ahorro para la vejez entre sus pobladores rurales. Una de las conclusiones más importante de estos experimentos está relacionada con la relación entre confianza y credibilidad en el programa y los incentivos al ahorro por parte de los participantes. Un ejemplo de esto es el experimento, aplicado tanto en la región de Beijing como en la región de Shanxi, de crear dos esquemas de entrega del subsidio otorgado por el gobierno: i) un esquema ex-ante (el subsidio del gobierno era consignado en la cuenta del participante cuando el participante hacía la contribución) y ii) un esquema ex-post (el subsidio sólo era otorgado cuando la persona alcanzaba la edad de disfrute de los beneficios del programa). En cada una de estas dos provincias, las municipalidades que la conforman podían otorgar el subsidio bajo la modalidad ex ante o bajo la modalidad ex-post. Aunque en un principio el programa tuvo una gran acogida en el proceso de la afiliación al programa para los dos tipos de grupos de subsidios, se observó que el subsidio otorgado en la modalidad de subsidio ex-ante generaba una mayor credibilidad entre los

ahorradores y los niveles de contribución eran mayores y más estables a los del grupo donde el subsidio sólo se entregaba en la fase de retiro.

Las contribuciones de este programa piloto eran voluntarias, y los montos anuales que tenían que contribuir el participante del programa estaban divididos en 5 categorías, comenzando en 100 yuanes (US$16) hasta un máximo de 500 yuanes (US$80 anuales). De acuerdo con Jin (2011), en los programas donde el subsidio era entregado ex-post, la gran mayoría los participantes escogieron como monto de contribución los 100 yuanes, o sea el monto mínimo de contribución del programa. En cambio, en las municipales donde el subsidio era ex-ante, las contribuciones se hacían por montos mayores al mínimo. En este punto, Hinz *et al.* (2013) señalan que estos programas pilotos adelantados en China muestran que los subsidios ex-ante generan una mayor credibilidad debido a que los participantes internalizan de una mejor manera los subsidios que están recibiendo, contrario a lo que sucede en los esquemas de los subsidios ex post, donde la ayuda del gobierno sólo se ve el largo plazo (Dorfman, 2013).

De estos programas pilotos se llegó a la conclusión que los programas de contribuciones compartidas, si se diseñan adecuadamente, tienen impacto positivo para los trabajadores temporales del sector rural. Después de varios años de proyectos pilotos y de exhaustiva revisión de sus resultados, en el año 2009 el gobierno chino lanzó un programa nacional de contribuciones compartidas para todas las zonas rurales. Gracias al compromiso del gobierno chino, el cubrimiento ha aumentado rápidamente alcanzado el 98% de la población rural en edad de trabajar (376 millones de trabajadores rurales, frente 55 millones cubiertos cuando el régimen rural comenzó a finales de 2009) (Dorfman, 2015). En el actual programa, los montos de los aportes realizados por los habitantes rurales están divididos en 10 categorías, donde el menor monto es de 100 yuanes (US$16) y el máximo aporte anual es de 1000 yuanes (US$160). Por cada aporte realizado por los participantes, los gobiernos de las provincias otorgan un subsidio que no puede ser menor del 30% de los aportes realizados por los participantes. Uno de los rasgos característicos de este programa es que el gobierno a nivel nacional también realiza contribuciones a las cuentas individuales de los afiliados, donde a diferencia del subsidio otorgado por las provincias, este subsidio nacional es un monto fijo (55 yuanes-US$8.85) que corresponde al valor de la pensión del pilar no contributivo o asistencial que otorga el gobierno nacional a todas las personas que no tienen una pensión en los pilares no contributivos. De acuerdo con Dorfman (2013), este tipo de diseño del subsidio (subsidio

variable más un subsidio fijo) es una manera interesante de integrar los ahorros de los programas de ahorro voluntario con los pilares no contributivos en la fase de acumulación.

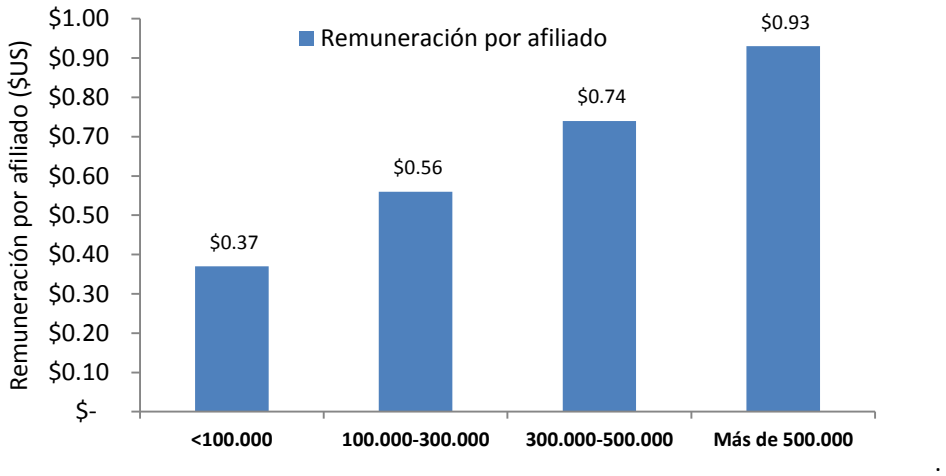
Contrario a la experiencia en China, el caso de Tailandia muestra que la falta de complementariedad e integración entre los programas de contribuciones compartidas y los demás componentes del régimen pensional puede generar resultados negativos en términos de cobertura del programa. Según Wiener (2013) los diferentes pilares de pensiones de Tailandia están muy fragmentados. En primer lugar, para lograr subsanar las fallas de la alta informalidad y la baja cobertura de los pilares contributivos del sistema pensional, en el año 2009 el gobierno decidió crear una política de protección para los ancianos no cubiertos por el sistema pensional a través tanto de un programa de beneficios no contributivos y de programas de contribuciones compartidas. A pesar del loable esfuerzo de la creación de estos programas, en términos de aumento de la cobertura los resultados han sido más bien pobres. La razón de esto se debe a que el gobierno puso indirectamente a competir a los programas. Por un lado, otorgando un subsidio muy alto (igual al monto de subsistencia) en el programa no contributivo y, por otro, un esquema de subsidios muy bajos y unos requisitos de ahorro muy difícil de alcanzar para los trabajadores informales.

Con respecto al caso de India, en este país la cobertura del sistema pensional es bastante baja, sólo el 12% de la población mayor de 60 años cuenta con una pensión del pilar contributivo (10.8 millones de personas). Debido a esta baja cobertura del pilar contributivo y a la falta de un pilar No Contributivo para cubrir a la población mayor desprotegida, en el año 2004 el gobierno introdujo el programa del Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Este programa consiste en un esquema de contribuciones compartidas, en el cual el gobierno aporta 1,000 rupias (US$17) en la cuenta individual por cada 1.000 rupias contribuidas por el participante del programa, hasta llegar a un límite de 12,000 rupias por año. Este es un ejemplo de un programa donde el subsidio que aporta el gobierno es igual al 100% de lo contribuido por el participante. Según Sane y Thomas (2013), el valor del piso de la contribución se fija de acuerdo con la cantidad mínima requerida para lograr acumular lo suficiente para comprar una renta vitalicia igual a un valor de subsistencia.

Una de las características que hacen llamativo al programa SNP de India está asociada a la etapa de implementación del programa. Durante el proceso del diseño de esta política de protección social, el gobierno de la India identificó que el gran desafío de la implementación de un programa de contribuciones compartidas voluntario estaba asociado a la falta de una infraestructura para

llegar a la población informal, debido a que son un grupo poblacional disperso y en gran medida habitantes de las zonas rurales. Dados estos desafíos y las debilidades institucionales, el gobierno de la India implementó el programa a través de una red de organizaciones no gubernamentales de microcrédito, cooperativas de ahorro y crédito, agentes de transferencia de dinero y bancos rurales que llevan a cabo las funciones de inscripción y mercadeo mediante la utilización de sus redes y su credibilidad en las áreas donde operan. La remuneración que otorga el gobierno a los participantes de esta red de implementación es variable y está en función del número de participantes afiliados anualmente (Gráfico 26).

Gráfico 26. Remuneración por afiliado al programa de contribuciones compartidas de la India según número de afiliados en cada red (eje horizontal)



Fuente: Sane y Thomas (2013)

Este esquema de afiliación y remuneración ha generado otras sinergias que han afectado favorablemente al programa. Específicamente, los operadores de las redes de afiliación han incorporado dentro de sus mecanismos de mercadeo cursos de educación financiera, los que han tenido un impacto positivo en los niveles de fidelidad y cultura al ahorro entre los participantes del programa (Sane y Thomas, 2013). Ahora bien, a pesar de los logros de afiliación al programa (2.5 millones de personas en el periodo 2010-16), todavía al gobierno de la India le queda un camino muy largo que recorrer debido a que la estimación de potenciales participantes al programa puede llegar a cerca de 372 millones de personas (Palacios y Sane, 2013).

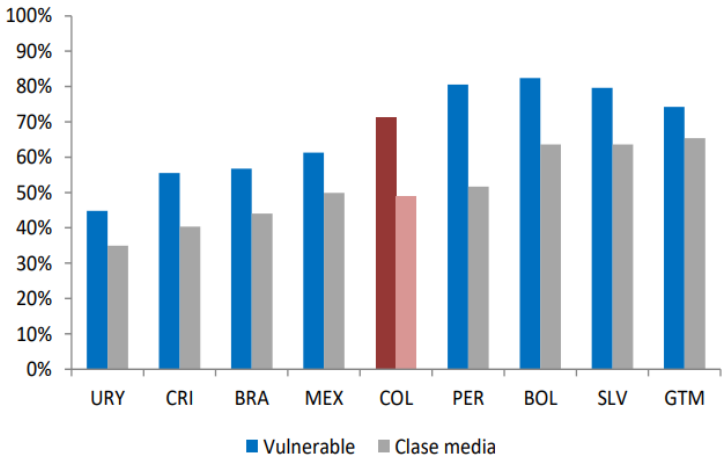
Adicionalmente, de las experiencias de China e India, varios estudios señalan que los programas de contribuciones compartidas deben tener un componente de flexibilidad en términos del monto y la periodicidad de las contribuciones y debe ir acompañada de educación financiera.

Hu y Stewart (2009) afirman que otro aspecto que es muy importante a la hora de diseñar programa de contribuciones compartidas, además de flexibilidad en los montos y periodicidad de los ahorros, está relacionado con el hecho que tanto en China como en India los participantes pueden utilizar un porcentaje de sus ahorros para cubrir emergencias personales que están establecidas en los contratos de afiliación del programas, como puede ser para cubrir los costos asociados a problemas de salud, el fallecimiento de un familiar o el pago de una de las cuotas de un crédito de vivienda. Según Hu y Stewart (2009) y Dorfman *et al.* (2013), para los hogares más pobres la principal prioridad del ahorro es poder cubrir los costos de emergencias y posibles gastos funerarios. En este punto, junto con la flexibilidad del retiro de una parte de los ahorros en los programas de contribuciones compartidas se pueden generar mecanismos formales que alinean los incentivos de ahorro para cubrir calamidades junto a los incentivos para lograr ahorros que permitan cubrir los gastos de la vejez.

En América Latina, recientemente algunos países están empezando a implementar programas de contribuciones compartidas, en particular México y Colombia. En el caso de México, las personas pueden aportar entre 1 y 2% de sus ingresos voluntariamente y el gobierno pone 3.25 pesos por cada peso (subsidio de 325%). Sin embargo, la crítica de este esquema de subsidio implementado en México está relacionada con el hecho de que para los segmentos más pobres la aportación compartida del gobierno puede resultar insuficiente para incentivar de los más pobres debido a que el 1% de un ingreso muy bajo no hace ninguna diferencia (OECD, 2016). En este punto, Carranza, Melguizo y Tuesta (2013), han señalado que en México y Colombia la estructura de los esquemas de subsidios de los programas de contribuciones compartidas puede ser no suficiente para atraer ahorradores del sector informal. En este sentido estos autores siguieren que los futuros esfuerzos de estos programas deberían dirigirse a grupos que tengan la capacidad de responder a los incentivos del gobierno, en especial en la clase media, donde hay un gran margen maniobra para los programas de *matching contributions* (Gráfico 27).

Gráfico 27. Informalidad en los hogares de ingreso medio en América Latina

(% hogares sin ningún cotizante, circa 2010)



Fuente: OECD, 2016. Presentación Ángel Melguizo, foro organizado por Colpensiones

2.3. Descripción del Programa BEPS

Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) fueron diseñados como la respuesta del Estado a la desarticulación entre el diseño del SGP y la realidad del mercado laboral colombiano. En Colombia, el 41% de la población no cotiza al SGP, ya que sus ingresos son inferiores a 1 SMMLV, y de los que cotizan, sólo un tercio de la población en edad de pensionarse logra hacerlo con la densidad de cotizaciones requerida para obtener una pensión (Colpensiones, 2017). De esta realidad surgió la necesidad de diseñar un sistema flexible, que fuera compatible con las dinámicas de la informalidad y de relaciones laborales distintas a un contrato formal escrito de trabajo.

Así las cosas, con el Acto Legislativo 01 de 2005 se constitucionaliza la idea de unos beneficios económicos periódicos que, a diferencia de una pensión, pueden ser inferiores a un salario mínimo, para la población que no cumple con los requisitos del SGP. En el 2009, con la Ley 1328, se formaliza el programa clasificándolo como un Servicio Social Complementario, y se le llama Beneficios Económicos Periódicos, BEPS. Se concibe como un sistema de incentivos orientado a fomentar una cultura de ahorro para la vejez, que premia la periodicidad y fidelidad. En ese momento no se definió el monto exacto de los aportes del Gobierno, pero se estableció que se harían efectivos al final del periodo de acumulación y no podrían exceder el 50% del ahorro. Además, se precisaron los requisitos de acceso a los beneficios: cumplir la edad de pensión establecida en el SGP, que el monto

total de ahorro de diferentes fuentes no fuera suficiente para acceder a una pensión mínima y que el monto anual aportado no superara el límite inferior de aportes del SGP.

El documento CONPES Social 156 de 2012 y el Decreto 0604 de 2013 reglamentaron el acceso y la operación del Programa de BEPS como parte del Servicio Social Complementario del Sistema de Protección para la Vejez (SPV). Se define que este es un mecanismo de ahorro "individual, independiente, autónomo y voluntario, de protección para la vejez" (CONPES, 2012. Pp 6). Los BEPS tienen numerosas ventajas con respecto al sistema pensional contributivo, tanto en la etapa de acumulación como en la de desacumulación de los afiliados. En la etapa de acumulación se presenta el componente de subsidio estatal a la cotización, el cual puede ser un mecanismo para incentivar el ahorro pensional en los segmentos informales del mercado laboral, y se permiten realizar ahorros voluntarios mensuales sobre ingresos por debajo de un salario mínimo en los periodos de cesantía o de muy bajos ingresos derivados de un trabajo independiente. Esto implica que con este programa se ofrece una alternativa de ahorro e ingreso para la vejez para la población que no cumple con los requisitos de contribución y beneficios del pilar contributivo, en el cual el valor mínimo de contribución para el SGP es el correspondiente a ingresos de un salario mínimo (Bosch *et al.*, 2015). Con respecto a la fase de desacumulación de los BEPS, cuando se llega a la edad de retiro los afiliados pueden utilizar sus ahorros y pueden adquirir una renta vitalicia, cuyo monto pagadero está directamente relacionado con el ahorro que se haya alcanzado a realizar durante la etapa de la acumulación del programa, con un tope de mensualidad de 85% de un salario mínimo legal (SML).

Inicialmente, el programa se focalizó hacia la población en los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN, pero el Decreto 295 de 2017 amplió el criterio de acceso a cualquier ciudadano colombiano mayor a 18 años y con un ingreso inferior a 1 SMMLV. Operativamente, el requisito de ingresos se verifica según la condición de afiliación al sistema de salud, por lo que en la práctica sólo pueden acceder a BEPS quienes estén afiliados al régimen subsidiado o sean beneficiarios del régimen contributivo[25]. Por el tiempo que toma el sistema en actualizar sus registros, está condición de verificación ha hecho que

[25] El Decreto 295 dice: "PARÁGRAFO 3. Para acreditar el ingreso de que trata el numeral 2° de este artículo los aspirantes deberán presentar el certificado de afiliación al régimen subsidiado de salud o de su condición de beneficiarios del régimen contributivo de salud."

el mecanismo de ahorro BEPS carezca de la flexibilidad necesaria para permitir aportes en los momentos de transición laboral.

En julio de 2015, diez años después de su creación, entró en operación el programa de Beneficios Económicos Periódicos, bajo la administración de Colpensiones y diseñado como un mecanismo voluntario de ahorro para la vejez. Dado que el programa fue concebido, en la fase de acumulación, como un esquema flexible y voluntario, presenta ventajas importantes frente al sistema tradicional. En primer lugar, su diseño le permite a los usuarios ahorrar cualquier monto entre $5.000 y $990.000[26] pesos cada año, sin ninguna obligación periódica definida, sin intereses de mora en caso de no aportar y, muy importante, sin costos de administración. Este tope se fija anualmente con el fin de diferenciar a la población que por sus ahorros pensionales debió haber cotizado en el SGP, de la que realmente es objetivo de los BEPS. En contraste con el funcionamiento del régimen de reparto RPM, en la que todas las cotizaciones van a un fondo común del que se sacan las prestaciones de los actuales pensionados, los aportes a BEPS van a cuentas individuales de ahorro al estilo RAIS, las cuales son administradas como una fiducia.

Una segunda ventaja que ofrece el programa es el sistema de incentivos que, en teoría, fomenta la participación y permanencia. A partir de 2012 se fijó el incentivo estatal como el 20% de los aportes realizados en la etapa de acumulación de ahorros. Esto quiere decir que las contraprestaciones que otorga el Estado no se liquidan sobre el ahorro y sus rendimientos financieros sino únicamente sobre el ahorro realizado. Aunque inicialmente se pensó que el subsidio fuera del 20% sobre el saldo total de la cuenta, teniendo en cuenta los aportes y su rentabilidad financiera, en la fase de implementación del programa se cambió la forma del incentivo[27]. Adicionalmente, se definió que la base de liquidación del ingreso para la vejez se obtiene de sumar los ahorros y el subsidio estatal, y no podrá superar el 85% de un SMMLV. Este subsidio, si bien se liquida al final de la etapa de acumulación, debe ser contabilizado y reportado anualmente. Otros incentivos puntuales, cuyo propósito es promover la fidelidad con el sistema, incluyen: a) un

[26] El monto mínimo lo define Colpensiones y el monto máximo el Ministerio de Trabajo cada año. $990.000 corresponde al máximo de 2017.

[27] Para ilustrar esto, un ahorro de $1´000.000, cuyo rendimiento en veinte años arrojaría un total acumulado cercano a los $4´000.000, sólo recibe $200.000 del Estado, lo que significa un subsidio efectivo promedio del 5% del saldo final de la cuenta.

esquema de micro-seguros, a los que pueden acceder únicamente quienes en el año anterior hayan hecho mínimo seis pagos por cualquier monto permitido en BEPS, o un ahorro anual equivalente a seis salarios mínimos diarios (alrededor de $150.000 pesos del 2017); b) un programa de sorteos y loterías semanales, mensuales y anuales en los que se rifan abonos a la cuenta, motos y bonos para vivienda y cuyo requisito de participación es un aporte mínimo; c) aportes por patrocinadores como instituciones públicas, empresas o familiares[28], lo que ha dado lugar a iniciativas con enfoque sectorial, como fue el convenio con la Federación Nacional de Cafeteros, en donde se usó la red de apoyo técnico para fomentar la vinculación al programa (FNC, 2015); d) acuerdos de pago, como el convenio de débito automático con el Banco de Bogotá. Estos programas complementarios se desarrollan con más profundidad en la quinta sección de este capítulo.

La edad establecida para iniciar la fase de desacumulación es la misma que aplica en el SGP (57 años para las mujeres y 62 para los hombres), momento en el cual los beneficiarios podrán acceder al incentivo del Estado y a las diversas modalidades de pago. Por un lado, en el caso que una persona haya oscilado entre el SGP y los BEPS en su vida laboral, los ahorros pueden ser unificados en el sistema que mejor se ajuste a su situación. Los ahorros en BEPS pueden ser trasladados al SGP en caso que la persona esté muy cerca de alcanzar una pensión. De igual forma, si las contribuciones al RPM o al RAIS no son suficientes para acceder a una pensión, estas pueden ser trasladadas a BEPS, donde reciben el mismo subsidio del Estado que los ahorros voluntarios. Esta característica permite que el programa BEPS pueda funcionar paralelamente al SGP, permitiendo aportes, no simultáneos, y saldos en los dos sistemas.

Por otro lado, los beneficios dentro del programa pueden darse a través de pagos periódicos o por adquisición de un activo. En el primer caso, el programa diseña una renta vitalicia para cada persona en función de su ahorro, la cual es entregada bimestralmente y está indexada al IPC. Este pago no es heredable ni sustituible, lo que significa que ninguna persona diferente del titular tiene derecho sobre el saldo ni sobre la renta vitalicia en caso de que este muera, lo que maximiza el pago

[28] Colpensiones tiene como parte de su estrategia de fortalecimiento del programa, el diseño de una reglamentación que ofrezca beneficios tributarios a los patrocinadores.

que cada persona recibe en su bimensualidad[29]. Adicionalmente, en uno de los únicos mecanismos de interacción entre dos componentes del sistema, el beneficio BEPS no es rival con los subsidios del Programa Colombia Mayor, y de hecho se premia a los ahorradores BEPS con un incremento del monto del subsidio No Contributivo hasta su máximo, con el objetivo de fomentar el ahorro propio en una población con muy baja propensión marginal a ahorrar. En la segunda alternativa, los ahorros pueden ser invertidos en la compra de un activo a nombre del beneficiario, específicamente una casa o lote. Esta opción de salida, que implica un pago único de todo el ahorro hecho de forma paulatina a lo largo de la vida activa, debería revisarse y restringirse a ciertos tipos de activos, dado que el propósito básico del ahorro previsional es que permita en un flujo de pagos mensuales que garanticen la protección económica en la vejez. El ahorro para compra de activos inmobiliarios es socialmente importante pero cumple un papel distinto en la sociedad y en el ciclo de vida de cada individuo.

En la actualidad el programa tiene una población total objetivo de ahorradores potenciales de alrededor de 17 millones de personas y un flujo observado de vinculación de 360.000 personas al año. Desde su lanzamiento en 2015 el programa ha consolidado una red de recaudo con presencia en 1085 municipios, es decir, el 96,7% del total de municipios existentes en el país. Dicha red nacional está compuesta por cuatro empresas (Matrix, Vía Baloto, Super Giros y Gelsa) y 21 redes locales, que funcionan con un monto estándar por transacción de $394 pesos.

Los BEPS no son el único sistema de ahorro complementario y periódico para la vejez que existe en el país. Aunque muy diferente en términos de la población que es cubierta, el pilar de Ahorro Pensional Voluntario (APV) es también un mecanismo de ahorro adicional y voluntario a los aportes obligatorios del SGP. Su objetivo es canalizar el exceso de ahorro de los individuos que ya se encuentran cotizando en el régimen contributivo. Los beneficios que se ofrecen en este pilar son esencialmente de carácter tributario. Los rendimientos generados por el capital ahorrado en APV están exentos del impuesto a la renta y además las contribuciones al mismo pueden ser restadas de

[29] En caso de ser sustituibles, y teniendo en cuenta que los saldos de estas cuentas de ahorro son muy inferiores a las de una pensión en el RAIS por ejemplo, los pagos que una persona recibiría como parte de su renta vitalicia tendrían que ser significativamente menores para incluir la expectativa de vida de quien hereda el beneficio en la función de riesgo.

la base gravable de la retención en la fuente con algunos límites[30]. Por otra parte, estos fondos son inembargables hasta por un monto definido por la Superintendencia Financiera.

Aunque el subsidio pecuniario directo de los BEPS y la exención de impuestos ofrecidos por el APV no son estrictamente comparables, se puede hacer un ejercicio para obtener una noción de la magnitud relativa de los beneficios correspondientes a uno y otro esquema. Así por ejemplo, $100 pesos ahorrados en BEPS recibirán un subsidio máximo del Estado de $20 pesos al final de la etapa de acumulación. Como se mostró atrás, el valor real de ese subsidio es menor entre mayor sea el lapso entre el momento del aporte y el momento en que se inicia la fase de desacumulación. Los subsidios implícitos en la exención de impuestos sobre los aportes de pensiones voluntarias (APV) son función del rango de ingresos del declarante de renta. Quienes tengan ingresos laborales entre 1090 y 1700 UVT (equivalentes aproximadamente a 35 millones y 54 millones de pesos anuales en 2017[31]) recibirán un subsidio de $19 pesos por cada 100 ahorrados, quienes devengan entre 1701 y 4100 UVT recibirán $28 pesos y finalmente ingresos mayores a 4101 UVT obtendrán $33 pesos[32]. Resulta evidente de esta manera que los subsidios implícitos para los aportes a APV no sólo son considerablemente más altos que los que reciben los aportantes a BEPS, sino que son claramente regresivos: quien tenga ingresos (declarados) más altos recibe un mayor beneficio.

La naturaleza de los beneficios de los APV y de los BEPS es muy diferente esencialmente por las particularidades y necesidades de la población que es objetivo de cada una. Como ya se ha mencionado, los BEPS ofrecen diferentes beneficios a sus usuarios: incentivos de contrapartida del Estado, seguro de vida y la posibilidad de usar los recursos para completar los requisitos de pensión,

[30] El artículo 3 de la Ley 1607 de 2012 que modificó el Estatuto Tributario (y se mantuvo tras la Reforma Tributaria de 2016) definió que la suma de aportes obligatorios a pensiones, el APV y el Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC) son rentas exentas hasta por un valor máximo combinado equivalente al 30% del ingreso laboral o tributario anual, o 3.800 UVT.

[31] Para 2017 una UVT equivale a $31,859. Ese valor se ajusta anualmente con el incremento del índice de precios al consumidor.

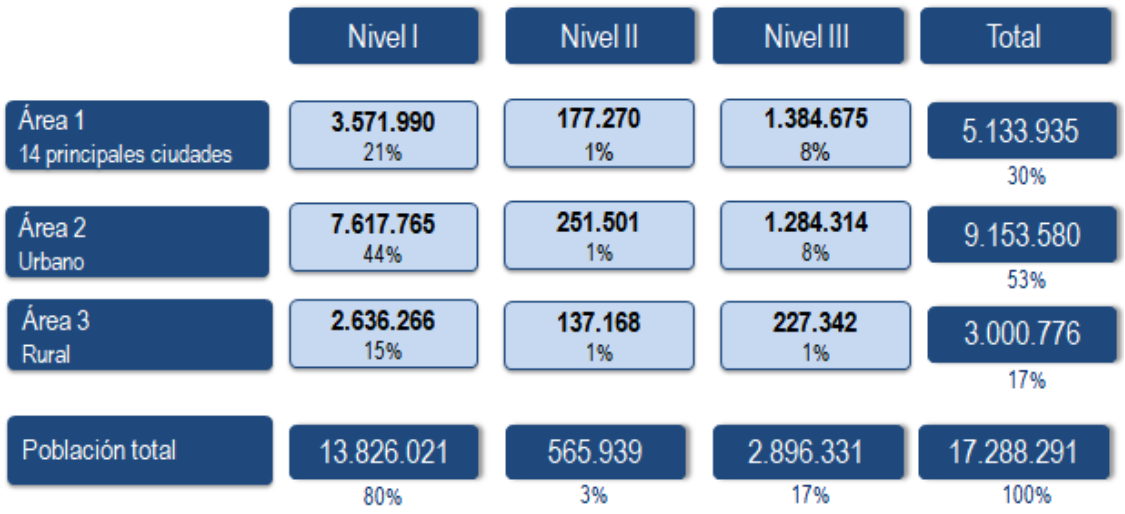
[32] Este es un escenario simple en el que los beneficios no cambian la categoría impositiva. Puede suceder que la exención obtenida por el ahorro en APV reduzca la base gravable hasta el punto en que ésta sea objeto de una tarifa marginal menor. En este caso el subsidio no es únicamente $19, $28 y $33 pesos como se mencionó, sino también la diferencia entre las bases gravables antes y después de la exención multiplicada cada una por su tarifa marginal correspondiente. Es decir, si la base gravable sin y con APV fuese 1800 UVT y 1600 UVT respectivamente, el Estado dejaría de recibir 1.800*0,33 – 1.600*0,19, además de los $19 pesos por cada 100 ahorrados.

entre otros. Estos beneficios fomentan el ahorro y aumentan la percepción de beneficio inmediato (Colpensiones, 2017), mientras los del APV permiten acumular capital.

2.4. Hechos estilizados del desempeño del programa BEPS a la fecha

En la actualidad, en Colombia hay alrededor de dieciséis millones (el 65% de la PEA) de personas cuyas semanas de cotización no les permitirán obtener una pensión en el régimen contributivo. Por ello, a este grupo de la población que tiene cierta capacidad de ahorro podría beneficiarse del uso del programa BEPS para canalizar sus esfuerzos de ahorro. En este mecanismo, los participantes al final de su vida laboral obtendrán un beneficio económico periódico en su vejez, basado en su esfuerzo de ahorro y un subsidio monetario otorgado por el Estado con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida. Con respecto a la etapa de desacumulación, las personas clasificadas en los niveles I y II del SISBEN podrán contar con un ingreso superior al ofrecido en el pilar cero (Colombia Mayor), mediante una participación voluntaria con su ahorro y con el subsidio monetario del Estado. De acuerdo con datos suministrados por Colpensiones, esta complementariedad podría beneficiar a cerca de 14.2 millones de colombianos que están edad de trabajar (ver *Ilustración 1*).

Ilustración 1. Población que podría vincularse a BEPS según niveles del SISBEN (Diciembre 2016)

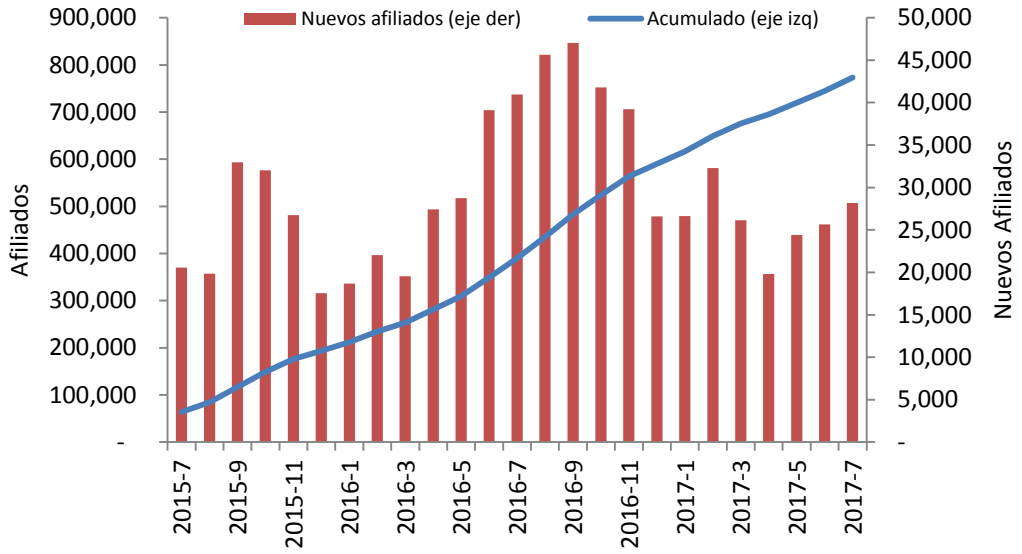


Fuente: Colpensiones, con información del SISBEN a Diciembre de 2016.

2.4.1. *Cifras de vinculación al programa*

BEPS inició operaciones en julio de 2015 y dos años después, a 31 de julio de 2017, contaba con un total de 773 mil afiliados, equivalentes al 84% de la meta para este año (910 mil) establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018). En este punto, y como se puede ver en la Gráfico 28, aunque el número de nuevas afiliaciones ha presentado oscilaciones, en promedio alrededor de 29.000 personas se afilian al programa por mes, lo que implica que con respecto al cumplimiento de metas de afiliación el programa está al día.

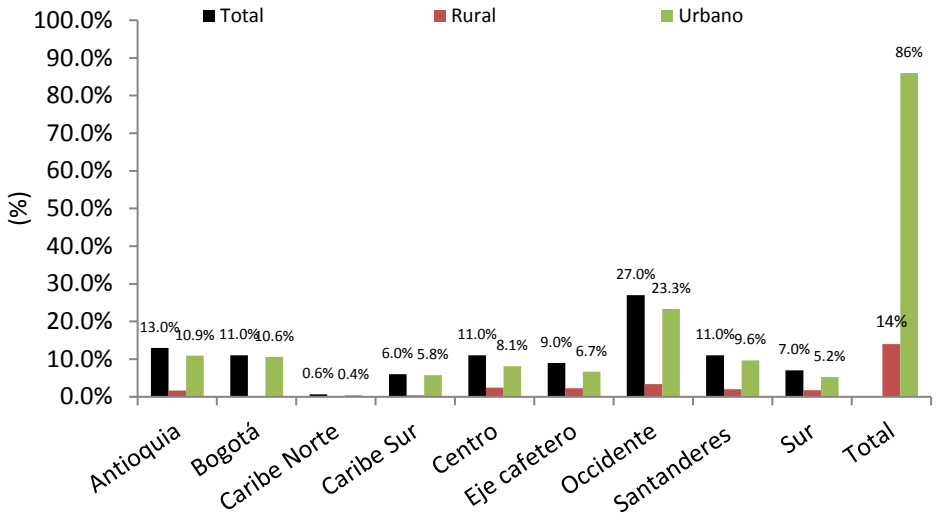
Gráfico 28. Evolución del acumulado de afiliados y de nuevos afilados a BEPS (Julio 2015-Julio 2017)



Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo

Ahora bien, aunque el programa ha venido cumpliendo el objetivo agregado en cantidad de afiliados, es importante señalar que este cumplimento ha obedecido principalmente al buen comportamiento de las afiliaciones en las zonas urbanas del país. Como lo evidenció la experiencia de la Federación Nacional de Cafeteros con BEPS, la complejidad y costos del transporte y acceso a puntos de recaudo limitan fuertemente la velocidad de expansión del programa en la población rural; de hecho, de los 773.000 afiliados, solamente 83.000 (13% del total) pertenecen a las zonas rurales, a pesar de que allí se concentra el 17% de los afiliados potenciales (Ver arriba, Gráfico 28). El gran desafío que tiene hoy en día el programa es lograr llegar a las zonas apartadas e impulsar la afiliación de este sector poblacional, el cual es precisamente el que más necesidades tiene en lo concerniente a la protección económica para la vejez en Colombia (Gráfico 29).

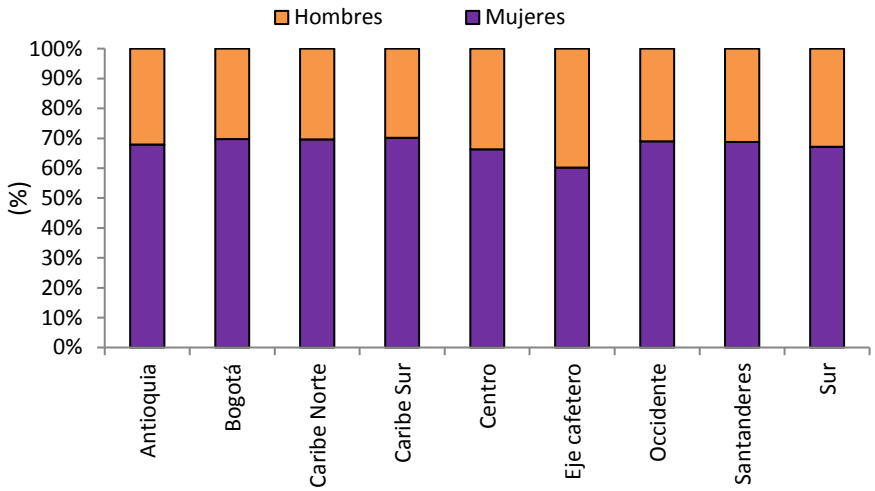
Gráfico 29. Afiliación por zonas geográfico (Rural vs Urbano)



Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo

Una de las principales características del programa BEPS en estos dos años de funcionamiento está relacionada con la gran acogida que ha tenido entre las mujeres, las cuales representan el 68% del total de afiliaciones a julio de 2017. Esta proporción es estable a lo largo del territorio nacional (Gráfico 30). Cabe recordar la baja participación en el régimen pensional contributivo por parte de las mujeres, la cual se ha visto reflejada en una baja cobertura pensional sobre la población objetivo femenina.

Gráfico 30. Afiliación regional por género (Julio 2017)



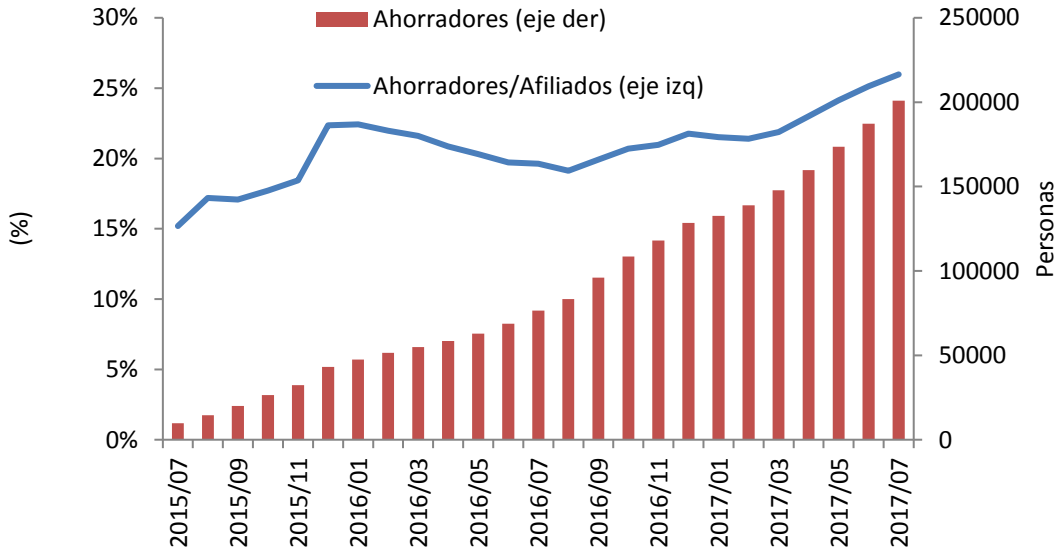
Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo

2.4.2. *Cifras de ahorro en el programa*

Como se mencionó en la revisión de experiencias internacionales, una buena implementación de los programas de contribuciones compartidas está relacionada con la fidelidad y el continuo ahorro por parte de los afiliados. Villar, Forero y Becerra (2015) señalan que en países que han presentado altas tasa de informalidad, como es el caso de Colombia, la implementación de un programa como BEPS puede presentar varias barreras para fomentar el ahorro voluntario de largo plazo, especialmente si el programa está focalizado en la población vulnerable, que tiene un bajo nivel de educación financiera, una alta propensión marginal a consumir, una baja tasa de descuento intertemporal, y un reducido margen de maniobra para generar un ingreso excedente que pueda ahorrar. Oviedo (2017) señala que dentro de estas barreras se pueden incluir la poca cultura de ahorro y el imaginario de la vejez como algo lejano.

Por todas estas razones, sólo la cuarta parte de los vinculados al programa BEPS son ahorradores activos (Gráfico 31) pese a que Colpensiones viene haciendo un trabajo importante de promover los ahorros dentro de la población ya afiliada al programa.

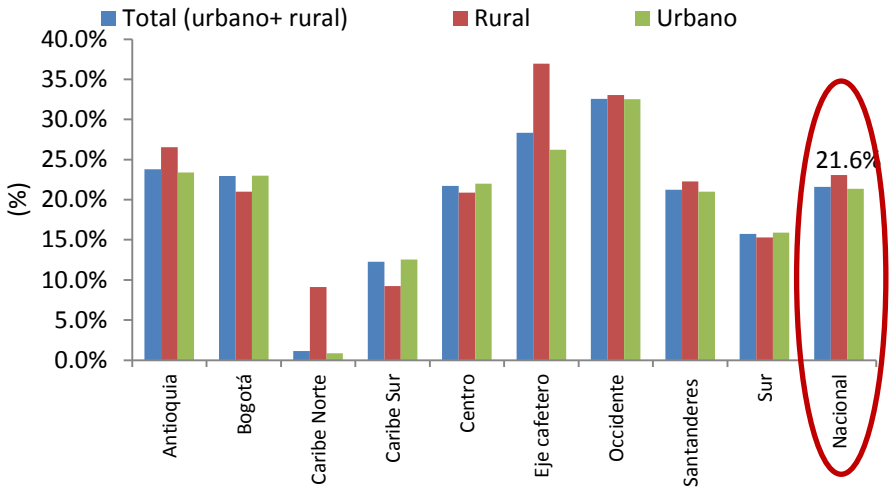
Gráfico 31. Numero de ahorradores activos y porcentaje de ahorradores activos con respecto al total de afiliados a BEPS



Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo

Los patrones de ahorro no son estables a lo largo de las regiones del país, como se observa en el Gráfico 32. Así, en zonas como el Eje Cafetero o el suroccidente colombiano, la cifra de ahorradores activos puede elevarse hasta 30-35% de los afiliados. Esta proporción se estabiliza en las zonas Andinas, incluyendo Bogotá y Medellín, en cifras de alrededor del 20-25%, y cae de forma dramática por debajo del 10% en la Costa Atlántica. De hecho, en la región de Caribe Norte se registra el dramático caso de que sólo 1% de los afiliados a BEPS en las zonas urbanas ahorra de manera efectiva en su cuenta individual.

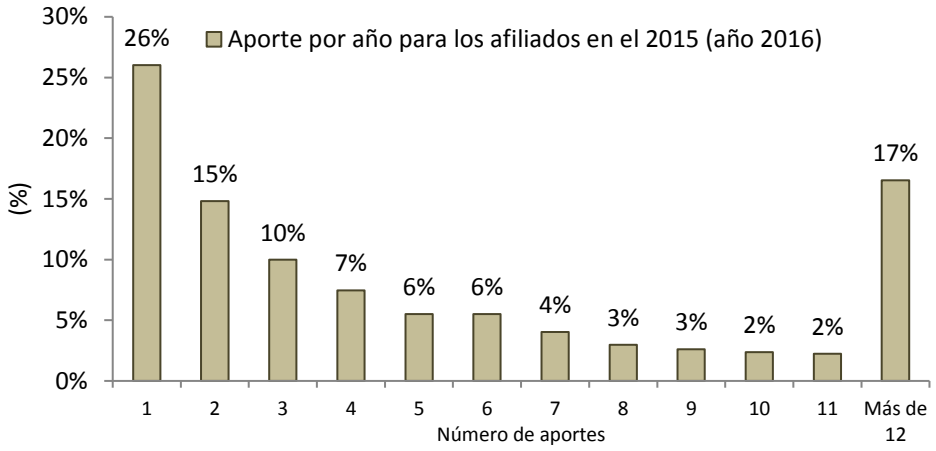
Gráfico 32. Porcentaje de ahorradores por zona y región (Febrero 2017).



Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo

Aunque el programa está un estado incipiente de implementación, y dada su naturaleza de largo plazo sus resultados totales sólo se podrán observar plenamente en el futuro, uno de los grandes desafíos que tienen Colpensiones y el Estado colombiano, como patrocinadores de este programa, es fomentar la fidelidad de los afiliados, traducida como un mayor número de aportes por año y una mayor cuantía del ahorro. Esto es más cierto en la medida en que los indicadores de ahorro efectivo esconden detrás unas cifras muy pequeñas. Para comenzar, usando los datos de la población de afiliados en el 2015, se puede observar Gráfico 33 la frecuencia de aporte de estos afiliados durante el año 2016 fue bastante baja: 26% de los ahorradores tiene apenas un aporte durante todo el 2016 y el porcentaje de ahorradores que en ese año hizo 12 o más aportes fue de apenas 17%, esto es, aproximadamente el 4% de los afiliados al sistema.

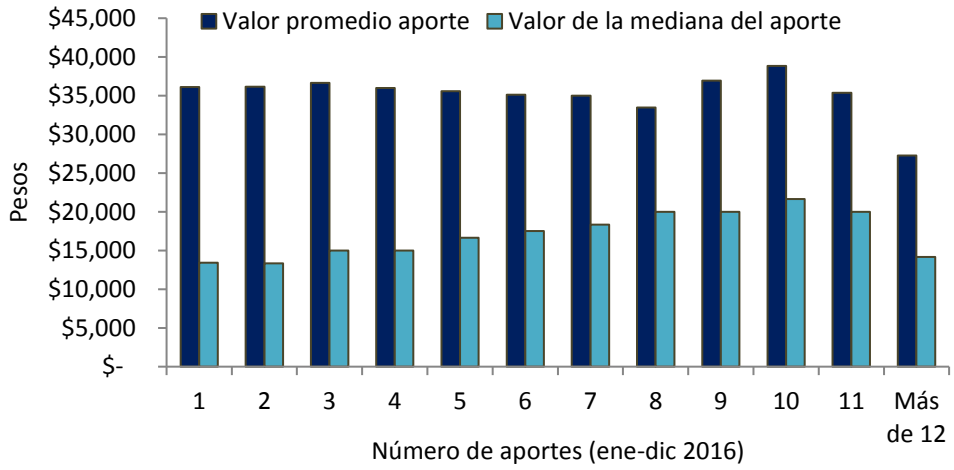
Gráfico 33. Distribución de la frecuencia de aportes en el 2016 para los ahorradores afiliados en el 2015



Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo

Como se mencionó anteriormente, los aportes a las cuentas BEPS no exigen una periodicidad ni un monto establecido y pueden realizarse desde $5.000 hasta completar un total de $990.000 en el año (tope establecido para el año 2017). Sin embargo, analizando los datos para la población afiliada en el 2015, el valor promedio de los aportes fue bastante bajo. Por ejemplo, para el año 2016, del total de afiliados ahorradores que realizaron un aporte en el año, el valor promedio de dicho aporte fue de $35.000 pesos, cifra que se mantiene relativamente estable en la población; sin embargo, el grueso de la población aporta mucho menos, hecho que se refleja en que la mediana de los aportes es mucho menor, de entre $13.000 y $20.000 pesos por aporte (Gráfico 34).

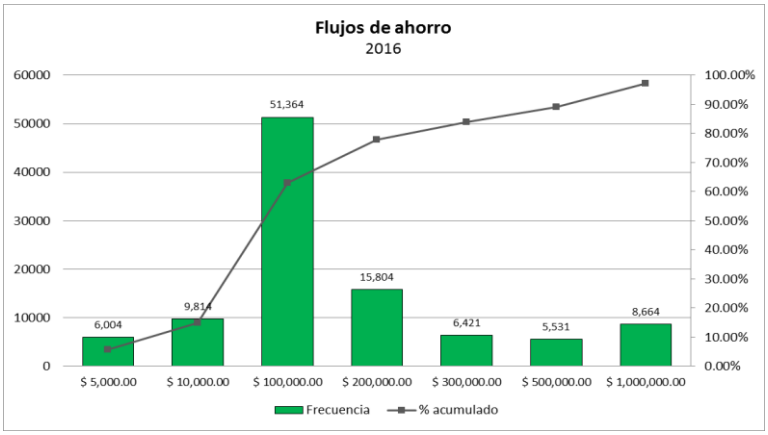
Gráfico 34. Valor promedio y de la mediana del aporte realizado por los afiliados en el año 2015 durante todo el año 2016.



Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo.

Como resultado de este flujo de aportes, es posible generar un histograma con la magnitud del flujo de ahorro de la población vinculada al programa. De esta forma, se observa en el Gráfico 35 que un 65% de los 106.000 ahorradores en 2016 tuvo ahorros anuales por debajo de $100.000 pesos, de los cuales 15% aportaron $10.000 o menos a su cuenta individual. El 35% restante se divide en los que ahorran entre $100mil y $200mil (15%) entre $200mil y $300mil (6%), entre $300mil y $500mil (5%), y por último los que tienen flujos de ahorro anual más significativos, entre $500mil y $990mil, que representan el 8%.

Gráfico 35. Flujo anual de ahorro de vinculados BEPS (2016)

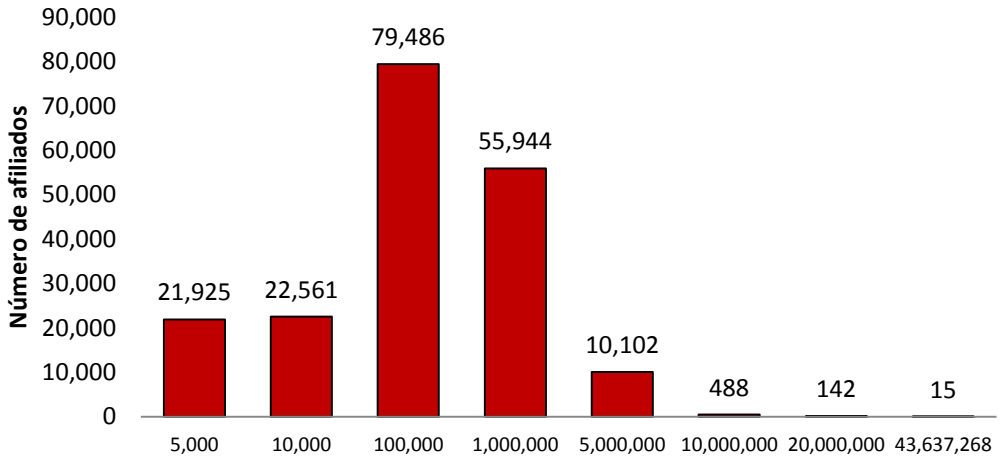


Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo.

El Gráfico 36 presenta cifras sobre saldos de ahorro en BEPS. El 94% de los ahorradores cuentan con un saldo menor a $1 millón en sus cuentas, y 65% han ahorrado menos de $100 mil a la fecha. Estas cifras son francamente bajas teniendo en cuenta que, para recibir una renta vitalicia en BEPS equivalente a la línea de indigencia, habría que ahorrar entre $16 y $20 millones de pesos, dependiendo del sexo y la edad en la que se tome la renta vitalicia. Aunque es claro que se trata de un sistema nuevo y que resulta difícil juzgar los resultados en un plazo tan corto, las cifras mencionadas sobre estos flujos exiguos de ahorro anual sugieren que el mayor reto futuro del programa será fomentar la acumulación de recursos en las cuentas individuales, de manera que este ahorro cumpla su objetivo propuesto y mejore de manera notoria los niveles de protección económica en la vejez de la población beneficiaria. Como se ha mencionado, este propósito no sólo depende de una labor comercial efectiva que promocione los BEPS y los aportes al programa. Aunque esa labor comercial es de gran importancia, lo mismo que un programa complementario de educación financiera que concientice a la población de la importancia de ahorrar a futuro,

probablemente el impacto efectivo del programa será muy reducido si no se avanza en otros frentes de reforma del sistema más estructurales.

Gráfico 36. Saldos de ahorro de las cuentas individuales BEPS (A Julio 2017).



Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo.

La otra forma de incrementar el saldo del ahorro en las cuentas del programa BEPS es a través del traslado de los saldos de las contribuciones en los pilares contributivos, cuando los afiliados al RPM o el RAIS ven cerrada la posibilidad de alcanzar los requisitos una pensión de vejez en el pilar contributivo. Una vez los recursos se trasladan a BEPS, éstos también son susceptibles al aporte del 20% del Estado posterior a la edad de pensión. En este aspecto, desde julio del 2015 hasta julio del 2017 se realizaron 13.884 traslados de los cuales el 99% correspondieron a afiliados del RPM (Tabla 6).

Tabla 6. Traslados de ahorros de RPM o RAIS a BEPS (2015-2017)

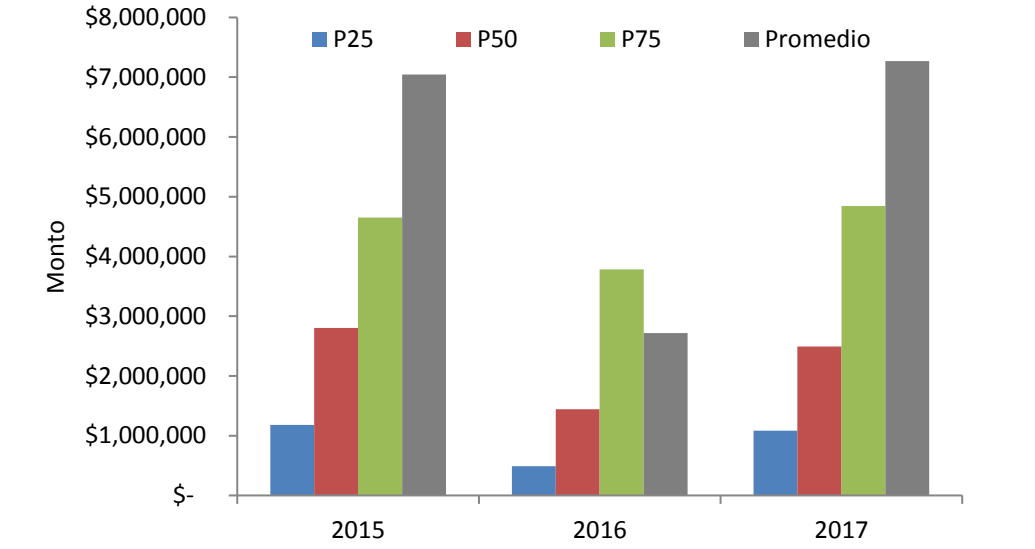
	RPM	RAIS	Total
2015	2,084	7	2,091
2016	8,865	40	8,905
2017	2,863	25	2,888
Total	13,812	72	13,884

Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo

Analizando los traslados del RPM a BEPS, se detecta que el valor promedio de los saldos alcanzó $7 millones para los años 2015 y 2017. En cambio este valor promedio para el año 2016 fue de alrededor de $3 millones, cerca de un 50% menos que los montos registrados para 2015 y 2017. El dramático escenario de las contribuciones a pensión en Colombia se refleja en este monto de

ahorro previsional de los individuos que no alcanzan una pensión contributiva, y que es claramente insuficiente para proveer una renta vitalicia que ofrezca condiciones dignas a la población mayor. Prueba de esto es que, según Colpensiones, un ahorro de $7 millones en BEPS genera una renta mensual de aproximadamente $45.000, y un ahorro de $3 millones una renta mensual de $20.000, la quinta parte de la Línea de Indigencia en Colombia. Adicionalmente, sobresale la diferencia entre el promedio de los traslados y la mediana, como se ve en el Gráfico 37. Esto se explica, por un lado, por la concentración de los datos en la cola izquierda de la distribución, particularmente en valores menores a $1´500.000 para el RPM y $100.000 en el RAIS, y por el otro por la presencia de *outliers*, en especial en los traslados del RPM a BEPS, que se caracterizan por saldos superiores a $15´000.000 que empujan el promedio hacia arriba, alejándolo de la mediana.

Gráfico 37. Distribución de los valor promedio, mediana y percentil 25 y 75 de saldos trasladados del RPM a BEPS, 2015-2017.



Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo.

Es posible comparar el valor de estos traslados con los cálculos presentados por Villar, Becerra y Forero (2017), los cuales muestran que del total de afiliados a Colpensiones que cumplen la edad de jubilación en 2017 y no van a alcanzar los requerimientos mínimos para obtener una pensión, el 58% van a tener una indemnización sustitutiva cuyo monto va a ser menor a 2.5 millones de pesos. Esta cifra coincide con el hecho de que casi 60% de los cotizantes al RPM que llegan a edad de jubilación en 2016 y 2017 y reciben indemnización sustitutiva cotizaron menos de dos años durante su vida laboral. Este resultado es bastante contundente para mostrar por qué estas personas jamás alcanzan los requisitos necesarios para pensionarse en el sistema existente, y razones por las cuales

un programa como BEPS es una alternativa de política interesante –y actualmente la única que existe- para permitirles la obtención de unos beneficios económicos para la vejez (Tabla 7).

Tabla 7. Distribución de la indemnización sustitutiva para el 2016 y 2017.

Monto de la Indemnización Sustitutiva	2016			2017		
	Personas	(%) del Total	Años cotizados promedio	Personas	(%) del Total	Años cotizados promedio
Menos de $1,000,000	26,917	37.79%	0.27	28,042	32.17%	0.24
$1,000,000 y $2,500,000	15,417	21.64%	1.91	22,715	26.06%	1.78
$2,500,000 y $5,000,000	8,649	12.14%	4.83	11,572	13.27%	4.62
$5,000,000 y $10,000,000	8,770	12.31%	10.12	10,789	12.38%	9.50
$10,000,000 y $25,000,000	9,380	13.17%	17.78	11,477	13.17%	16.64
$25,000,000 y $50,000,000	1,326	1.86%	16.78	1,642	1.88%	16.08
$50,000,000 y $75,000,000	362	0.51%	17.14	460	0.53%	16.89
Mayor $75,000,000	410	0.58%	18.46	476	0.55%	18.12

Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo.

2.4.3. Cifras sobre la etapa de desacumulación

En la parte de desacumulación, aunque el programa lleva una vida corta, desde julio de 2015 a febrero de 2017 se entregaron 2.974 anualidades vitalicias BEPS a nivel nacional (2.451 en zonas urbana y 553 en zonas rurales), cuyo promedio bimestral fue de alrededor de $75mil. Además, según datos de Colpensiones el 70% de ellos recibe $150 mil pesos bimestrales de Colombia Mayor[33] (Tabla 8).

[33] Recordemos que otro servicio ofrecido por BEPS es el de elevar a sus beneficiarios al máximo monto permitido a nivel nacional por Colombia Mayor, cuyo subsidio fluctúa dependiendo del municipio.

Tabla 8. Distribución y valor promedio de la rentas vitalicias de BEPS, por región a Febrero de 2017.

	Nacional		Urbano		Rural	
	Personas	Promedio	Personas	Promedio	Personas	Promedio
Antioquia	1714	$ 61.840	1338	$ 63.250	376	$ 56.820
Bogotá	182	$ 83.070	156	$ 84.090	26	$ 76.950
Caribe Norte	73	$ 78.210	67	$ 76.280	6	$ 99.710
Caribe Sur	43	$ 133.990	38	$ 136.820	5	$ 112.430
Centro	254	$ 92.270	217	$ 92.430	37	$ 91.340
Eje cafetero	87	$ 84.040	76	$ 86.730	11	$ 65.490
Occidente	316	$ 101.140	289	$ 100.110	27	$ 112.150
Santanderes	218	$ 80.350	197	$ 82.300	21	$ 62.070
Sur	87	$ 91.490	73	$ 94.840	14	$ 74.030
Total	2974	$ 74.230	2451	$ 76.200	523	$ 65.000

Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo

Aunque estas cifras muestran las bondades del programa al permitir una renta vitalicia menor a una pensión, también es cierto que esconden la otra cara de la moneda: la de los usuarios del programa que deciden, al llegar a la edad de pensión, optar por una devolución de sus ahorros en un único pago, y que representan una pérdida del esfuerzo hecho por el Estado para atraerlos al programa y generar ahorro de largo plazo. De hecho, en promedio sólo una tercera parte de los vinculados han aceptado la renta vitalicia que ofrece el programa (Tabla 9). Esto sugiere la conveniencia de aumentar los estímulos a la renta vitalicia, con subsidios más altos sobre los saldos acumulados al llegar a la fase de desacumulación, y de restringir las otras opciones de salida, que no generan una renta estable en la vejez.

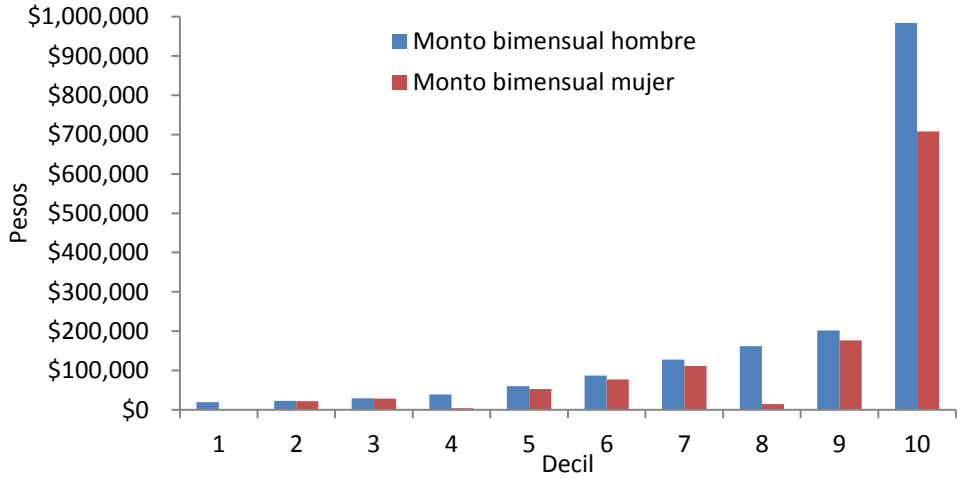
Tabla 9. Comparación de devolución de saldos de BEPS Vs Anualidad vitalicia

Año	Semestre	Devolución de Ahorros (# de casos)	Anualidad vitalicia (# de casos)	% que toma la Anualidad
2015	I	13	23	64%
2015	II	28	18	39%
2016	I	63	96	60%
2016	II	268	117	30%
2017	I	664	319	32%
TOTAL		1.036	573	36%

Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo

Lo anterior muestra que para que el programa sea exitoso en el largo plazo se necesita no sólo generar una cultura de ahorro entre los afiliados sino también lograr una conciencia de las ventajas que conlleva tener una anualidad vitalicia, como un mecanismo de suavizamiento en la caída del ingreso cuando se entra en la etapa de la vejez. Por ejemplo, si se calcula la renta vitalicia correspondiente a las 71 mil personas afiliadas a Colpensiones que cumplieron la edad en 2016 pero no alcanzaron a cumplir con los requisitos para obtener una pensión contributiva, sus ahorros más el subsidio del gobierno habrían servido no sólo para que las personas de menores ingresos complementaran la ayuda que les otorga Colombia Mayor, sino también para que las personas de ingresos medio-altos trasladaran sus saldos de indemnización sustitutiva al programa BEPS para obtener un ingreso periódico para la vejez que les hubiera servido como un remplazo parcial del ingreso, así sea por debajo del salario mínimo (Gráfico 38).

Gráfico 38. Monto de las rentas vitalicias bimensuales por decil de ahorro (afiliados a Colpensiones en el 2016)



Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo

2.5. Componentes Complementarios del programa BEPS

El programa BEPS tiene un conjunto de componentes complementarios que, en línea con el espíritu del programa, buscan incentivar el ahorro voluntario para la vejez entre sus afiliados. Además del incentivo periódico que representa el subsidio del 20% que ofrece el Estado, existen incentivos puntuales adicionales que dependen del monto y frecuencia del aporte a las cuentas individuales, y que serán el objetivo de la presente sección. Estos componentes complementarios del programa incluyen: el Seguro de Vida BEPS, el esquema de sorteos y loterías, la iniciativa de Patrocinadores en el que terceros pueden hacer contribuciones individuales o colectivas a personas vinculadas a BEPS, y el esquema de Monotributo, un arreglo tributario diseñado con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones impositivas a pequeños comerciantes, vinculado a aportes al esquema BEPS. La presente sección describirá detalladamente cada uno de estos componentes.

2.5.1. Seguro de Vida BEPS

El Seguro de Vida BEPS es el principal incentivo puntual y complementario que ofrece el programa. Es un servicio con una vigencia anual –se causa al final de cada año calendario-, y pueden acceder a él únicamente aquellos vinculados a BEPS que en el año inmediatamente anterior hayan hecho por lo menos seis aportes o el equivalente a seis salarios mínimos diarios legales vigentes (para 2017 esto equivale a $150.000 pesos). En otras palabras, en un año *t* tienen acceso al seguro únicamente quienes en *t-1* hayan cumplido con los requisitos de pago mencionados.

El Seguro de Vida ofrece amparo por fallecimiento, por enfermedad grave, por desmembramiento y un auxilio exequial. La base sobre la que se calcula el valor del seguro es directamente proporcional al monto ahorrado, como se describe en la Tabla 10. En caso de muerte por cualquier causa se entrega el 100% del valor del seguro a los familiares del asegurado principal y adicionalmente se reconoce un amparo de 1.5 SMMLV por gastos funerarios. Para enfermedades graves [34] diagnosticadas por primera vez en el año en el que esté vigente la póliza, se reconoce el 50% del valor asegurado; se entrega la mitad en efectivo y la mitad se abona a la cuenta BEPS del beneficiario. Por último, en caso de desmembración, que incluye lesiones por actos de terrorismo o

[34] Se consideran enfermedades graves: cáncer, infarto de miocardio, insuficiencia renal crónica, enfermedad cerebro vascular, esclerosis múltiple, cirugía de arterias coronarias, quemaduras graves (Colpensiones, 2017)

intentos de homicidio, se entrega un monto entre el 25%-50% del seguro de muerte. Los seguros de incapacidad y muerte de ahorradores BEPS son financiados por el Fondo de Riesgos Laborales, y para 2016 se expidieron 18.751 pólizas lo que representó un costo de este incentivo que para ese año fue $133´219.000.

Tabla 10. Valor asegurado por Seguro de Vida BEPS según monto ahorrado.

Nivel de Ahorro	Valor asegurado	Valor máximo
Hasta $100.000	Suma única	$1´000.000
$100.001 – 300.000	10 veces ahorro	$3´000.000
$300.001 – 500.000	12 veces ahorro	$6´000.000
$500.001 – 700.000	13.5 veces ahorro	$9´450.000
$700.001 – 990.000	15 veces ahorro	$14´850.000

Fuente: Colpensiones. Cálculos Fedesarrollo

Como parte del proceso de fortalecimiento del programa BEPS, Colpensiones ha propuesto reformas a este incentivo financiables con el Fondo de Riesgos Laborales. Por un lado aumentaría el valor asegurado base y para cada nivel de ahorro. El amparo por incapacidad se igualaría al de muerte, es decir, pasaría del 50% al 100% del valor asegurado. Por último, se plantea incluir un auxilio por hospitalización, cuando esta sea superior a seis días, por 5-10 salarios diarios según el monto ahorrado; esto con el propósito de reemplazar los ingresos que se hayan visto afectados por la hospitalización.

Sin embargo, como se verá en la siguiente sección, el esquema actual del seguro BEPS puede modificarse y complementarse para que atienda otras funciones adicionales a la de incentivar el ahorro, como es el caso de asegurar riesgos laborales para relaciones laborales temporales o informales, que no se consideren un contrato formal de trabajo.

2.5.2. Sorteos y loterías

El programa de sorteos y loterías fue concebido como una estrategia para visibilizar el ahorro y aumentar la percepción de beneficio inmediato (Colpensiones, 2017). Se diseñó un plan de premios con asesoría de ColJuegos, que fue implementado por primera vez entre septiembre y diciembre de 2016. El lema de este incentivo promocional fue "El ahorrador BEPS gana hoy y gana mañana". La argumentación de Colpensiones para impulsar herramientas de este estilo es que permiten incentivar de forma efectiva la decisión de ahorro voluntario, dado que traen al presente beneficios tangibles para la población ahorradora, que considera los aportes a BEPS como un sacrificio de consumo presente, con un beneficio muy lejano en el futuro. Un ejemplo de un programa de esta misma naturaleza es el "Yo ahorro, yo gano" (*I save, I win*) en Nigeria, donde se usó un mecanismo similar para incentivar el ahorro, y se encontraron resultados positivos tanto en los saldos de las cuentas, como en la frecuencia de las transacciones (Banco Mundial, 2015).

El sistema consistió de sorteos semanales, mensuales y anuales en los que se rifaba respectivamente abonos de $50.000 a la cuenta BEPS, motocicletas y abonos de $80 millones para vivienda. En cada caso existía un monto de aporte mínimo que una persona debía haber realizado en el periodo del sorteo para poder participar: $5.000 para el sorteo semanal, $20.000 para el mensual y $140.000 para el anual. Adicionalmente, cada aporte por estos montos de referencia daba una oportunidad de participar en la rifa. Así, por ejemplo, si una persona había aportado $15.000 pesos en una semana participaba tres veces en el sorteo de esa semana. En el 2016 hubo 4.250 ganadores de abonos a las cuentas BEPS (17 sorteos semanales), 20 de motos (5 sorteos semanales) y un ganador del bono de vivienda, lo que representó un costo aproximado de 370 millones de pesos. En cualquier caso Colpensiones cubría los costos de impuestos a la ganancia ocasional, de matrícula, SOAT o gastos notariales, según correspondiera.

Después de estos cuatro meses de implementación se hizo una rápida evaluación del incentivo. Se encontró que las transacciones aumentaron en 107%, es decir pasaron de 29.595 entre enero y agosto a 61.277 entre septiembre y diciembre. El número de ahorradores nuevos creció en 95%, de 4.863 a 9.471, y el recaudo promedio pasó de $903 a $1.900 millones (109%) (Colpensiones, 2017a). Para 2017 se hicieron algunas modificaciones y adiciones a estos incentivos promocionales, como sorteos quincenales de abonos de $75.000 a la cuenta BEPS, sorteos mensuales de lavadoras y oportunidades adicionales a nuevos ahorradores. Además, dentro de las adiciones para el 2017 se

estructuró un plan de incentivos por referir en BEPS, dirigido a usuarios antiguos que sirvan como referencia del programa a nuevos ahorradores. Se propuso que por cada cuatro nuevos vinculados se le entregue un abono a la cuenta de quien los haya referido por un valor equivalente al 20% del monto ahorrado y hasta $50.000. El requisito para este incentivo es que el usuario antiguo hubiera hecho aportes en ese año calendario y que el ahorro de los nuevos usuarios fuera de mínimo $10.000. El valor de este nuevo plan de incentivos era $1.214 millones de pesos.

Sin embargo, a pesar de los resultados encontrados en 2016, la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Periódicos concluyó que la relación costo beneficio no era la esperada y el programa no obtuvo fondos para el 2017. No obstante, hay que tener en cuenta que la evaluación de impacto sobre el ahorro de los afiliados de un programa que tuvo un tiempo total de implementación de cuatro meses, incluidas las etapas de promoción e implementación, puede subestimar el potencial impacto de un proyecto de este tipo.

2.5.3. Contribuciones de terceros

Después de la entrada en funcionamiento de BEPS, Colpensiones reconoció que los aportes de terceros a cuentas individuales tenían el potencial de ser un componente muy importante para aumentar el ahorro de las cuentas individuales del programa. Por esto, el Decreto 0295 de 2017 estableció los lineamientos que regulan el aporte y uso de las contribuciones de terceros (empresas, entidades públicas o familiares) a nombre de vinculados a BEPS. En el mismo espíritu que el resto del programa, las contribuciones que hacen patrocinadores en nombre de uno o varios individuos, son periódicas y voluntarias en cuantía. Los pagos pueden ser usados como un aporte adicional a la cuenta individual o para financiar la totalidad de una anualidad vitalicia. En todo caso, estos deben cumplir las mismas condiciones que rigen el programa individual en términos de aportes mínimos y máximos, y de financiarse la totalidad de la anualidad, esta no puede superar el 85% del salario mínimo.

Uno de los primeros convenios firmados, incluso antes de la expedición del Decreto 0295, fue con la Federación Nacional de Cafeteros. A través de este acuerdo la Federación puso a disposición de Colpensiones su Servicio de Extensión, una amplia red de asistencia técnica con la capacidad de llegar al predio de todos los cafeteros vinculados, para dar a conocer el programa y fomentar la vinculación. Algunas cooperativas particulares vinculadas a la Federación firmaron convenios individuales, como la Cooperativa de Caficultores de los Andes en 2015, que se comprometió a

gestionar la divulgación, afiliación y ahorro para la vejez a través del programa BEPS. Por un lado, se buscó capacitar a sus funcionarios sociales usando recursos virtuales y presenciales de Colpensiones para que pudieran actuar como gestores certificados del programa. Más importante aún, se definió que recursos comunes de la Cooperativa provenientes de la obtención de sellos de calidad o excesos contables serían repartidos y abonados a las cuentas individuales BEPS de los caficultores vinculados, al igual que algunos ingresos específicos de la venta propia del café.

La experiencia con la Federación Nacional de Cafeteros y sus Cooperativas muestra que para que el programa BEPS sea exitoso, los esfuerzos para promover la vinculación inicial deben complementarse con programas efectivos para incentivar el ahorro de los ya vinculados al programa. En este caso, el uso de una amplia red de asistencia de la FNC, como un medio de información que dio a conocer el programa BEPS a una población rural y aislada que de otro modo probablemente no lo hubiera conocido, tuvo consecuencias importantes sobre la tasa de afiliación; no obstante, su impacto sobre el ahorro efectivo fue muy bajo, pues los costos que tiene que asumir un cafetero para poder hacer una transacción (desplazamiento y tiempo) son muy elevados. Por esto, es importante que, por ejemplo, el programa BEPS también aproveche las plataformas de extensión o los fondos comunes de la Federación o de las Cooperativas, para facilitar el recaudo e incentivar el ahorro.

Más recientemente, en Julio de 2017 se firmó un convenio entre Colpensiones y el Municipio de Rionegro, buscando una alternativa de protección social para población relevante, ante la saturación del programa Colombia Mayor. El objetivo del acuerdo institucional fue vincular a la población del municipio en edad de pensionarse, y canalizar y administrar recursos oficiales a través de las herramientas ofrecidas por BEPS. En este caso en particular, los aportes hechos por el municipio están dirigidos a financiar las cuentas individuales de la población priorizada para darles acceso inmediato a anualidades vitalicias. Este convenio surge como la respuesta de la Alcaldía a la saturación del programa Colombia Mayor, y la necesidad de ofrecer a su población vulnerable en edad de pensionarse una alternativa de ingreso para la vejez. Para el primer año de ejecución el municipio de Rionegro dispuso un presupuesto total de $2.280 millones de pesos.

Además de estos ejemplos puntuales, se han hecho acuerdos con la Fundación GANE en beneficio de vendedores de chance y con Masglo en un programa con manicuristas que trabajan a domicilio, entre otros. Aunque estas iniciativas son loables, es poco probable que bajo las

condiciones actuales su alcance se expanda de manera significativa en el futuro, dado que dependen exclusivamente de la voluntad del empleador o contratante para mejorar las condiciones de los trabajadores, pero no le reportan ningún beneficio legal o tributario. En la siguiente sección, se explorará la manera en que BEPS puede hacer parte modular de un paquete de servicios de protección social para la población informal, en el que se considera volver obligatorio el aporte a BEPS para respaldar ciertas relaciones contractuales por fuera de la forma tradicional de relación laboral formal, pero con la condición que el Estado reconozca estos aportes como legales y permita que a través de estos pagos el empleador diversifique el riesgo de contratar o pagar por bienes y servicios.

2.5.4. Monotributo BEPS

El Monotributo se creó a través de la Ley 1819 de 2016 y del Decreto 738 de 2017 con el fin de promover la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a los pequeños empresarios y comerciantes. Es un impuesto voluntario y alternativo al impuesto sobre la renta con beneficios especiales en seguridad social. Pueden acudir a él pequeños comerciantes (incluyendo peluquerías) cuyo ingreso anual se encuentre entre $44.602.600 y $111.506.500 y que tengan establecimientos menores a 50 m^2. Existen dos tipos de Monotributo independientes: el Monotributo BEPS y el Monotributo de Riesgos Laborales.

El Monotributo BEPS está dirigido a las personas con ingresos inferiores a 1 SMLV y que estén afiliadas al sistema subsidiado de salud. El valor a cotizar mensualmente oscila entre $43.000 y $85.000 pesos, según los ingresos del comerciante. El impuesto tiene la particularidad de que además de cumplir con las obligaciones tributarias, se usa una fracción de este como un aporte a BEPS y, como se ha mencionado, esto incluye el seguro de vida por muerte o incapacidad. Adicionalmente, se le da al contribuyente la posibilidad de afiliarse a una caja de compensación. En caso de incumplirse alguno de los requisitos durante el periodo gravable, el contribuyente deberá actualizar su RUT de manera que se vuelva responsable del pago del impuesto a la renta. Los recursos abonados a BEPS se mantendrán en la cuenta de cada individuo sin alteraciones. El valor del Monotributo y su destinación se detallan en la

Tabla 11.

Tabla 11. Valor Monotributo y distribución por componentes, pesos de 2017.*

Categoría	Ingresos Brutos Anuales		Valor anual monotributo	Componente Impuesto	Componente de los BEPS
	Máximo	Mínimo			
A	44.602.600	66.903.900	509.744	382.308	127.436
B	66.903.900	89.205.200	764.616	605.321	159.295
C	89.205.200	111.506.500	1.019.488	828.334	191.154
*Los valores en la norma están expresados en UVT, lo que garantiza que anualmente se ajusten por inflación.					

Fuente: Decreto 738 de 2017

Claramente, el Decreto 738 de 2017 representa un avance en la oferta de servicios sociales de protección social a pequeños empresarios y trabajadores cuenta propia, que se ven comprometidos a aportar un porcentaje de sus ingresos para ahorrarlos en cuentas individuales de ahorro. Sin embargo, tal y como está diseñado se considera como una herramienta independiente y aislada del sistema de Seguridad Social, sin mecanismos de interacción con el régimen contributivo ni formas de integración explícita con los aportes a pensiones y seguridad social. Los aportes a BEPS a través de este mecanismo resultan además excesivamente bajos, al constituir en el caso más alto el 2,8 por mil de los ingresos brutos de micro empresario. Se trata de aportes a las cuentas BEPS de menos de $200.000 en el caso más alto, lo cual es a todas luces insuficiente por sí mismo para generar un cambio notorio en las condiciones de apoyo económico en la vejez de los beneficiarios del sistema. Un mecanismo de este tipo, integrado dentro de un sistema multipilar de protección social, puede ser el camino para facilitar a esta población con ingresos diferentes al salario el acceso a un paquete de servicios sociales del cual carecen en la normatividad vigente en la mayor parte de los casos.

2.6. Análisis de la pertinencia y funcionamiento actual de BEPS

El programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) fue pensado como un sistema de incentivos para fomentar el ahorro voluntario de largo plazo de la población colombiana de bajos ingresos. Se diseñó como una alternativa de ahorro de gran flexibilidad, tanto en la fase de

acumulación como en la de desacumulación, en el que los límites legales de piso de cotización y de prestación, de 1 SML, no son aplicables. Por ende, es un programa que no está basado en la existencia de un contrato formal de empleo, y permite capturar otro tipo de ingresos sobre los cuales es posible generar ahorro. Es decir, los BEPS se pueden considerar un pilar intermedio entre el Cero o No Contributivo y el Uno de Reparto Simple, aunque con las características del pilar Tres voluntario.

El programa fue institucionalizado en 2005, pero solamente hasta una década después comenzó su implementación. En términos operativos, el programa se encuentra en una fase avanzada de cobertura, con presencia potencial en 97% de los municipios y con un equipo de trabajo y una red de recaudo consolidados. Dado que la estructura del programa no depende de la existencia previa de una relación laboral formal, es en el programa de BEPS donde Colombia puede encontrar soluciones estructurales a los problemas de su sistema pensional. El país debe cambiar el concepto de que los aportes a la Seguridad Social deben estar atados a un ingreso salarial, y permitir el ahorro de largo plazo a partir de otros tipos de ingreso, como los honorarios por la entrega de un producto, o los ingresos por la venta de bienes y servicios. Gracias a su naturaleza flexible, tanto en términos del monto del aporte como del tamaño de la prestación, se puede convertir en la llave que permita al sistema de Protección Social en Colombia adaptarse a una realidad laboral muy diferente a la relación clásica de un contrato escrito de trabajo formal (llamado en inglés *SER – Standard Employment Relationship*). La completa ausencia de normatividad y regulación de servicios sociales para la población informal hace que la propuesta de usar el programa BEPS para cubrir la población informal no sería una excepción a la normatividad actual, sino que estaría llenando un vacío existente en el rol del Estado de ofrecer herramientas de protección social a un gran sector de la población con contratos informales, cuenta propia o ingresos inferiores a 1 SML.

Es importante resaltar que BEPS es todavía un programa en crecimiento y en proceso de consolidación, por lo que su impacto en las cifras de ahorro es muy pequeño y no se acerca aún a su potencial. En este sentido, si bien las cifras de monto total ahorrado deben interpretarse teniendo en cuenta que el programa lleva dos años de vida, son los flujos anuales de ahorro los que envían una señal de alarma sobre la capacidad de un programa voluntario como BEPS de generar ahorros necesarios para garantizar un ingreso digno en la etapa pasiva de desacumulación. Si el programa mantiene su estructura actual, restringido estrictamente al ahorro voluntario, con cobertura focalizada a través de diversos instrumentos y sin una estrategia complementaria de educación

financiera, es improbable que genere un impacto estructural sobre el sistema de protección económica a la vejez.

En primer lugar, los BEPS están focalizados sobre la población con salarios menores a 1 SML, lo que se verifica a través de la condición de subsidiado -o de beneficiario de un contributivo- del individuo en el sistema de Salud. Sin embargo, la identificación de potenciales usuarios a través de este mecanismo se ha vuelto excesivamente compleja, dado que las bases de datos del sistema de Salud son dinámicas, y no se cuenta con instrumentos como bases-espejo o acceso web continuo a la información del Ministerio de Salud para facilitar la coordinación entre entidades. Segundo, el hecho de que el usuario tenga que ganar menos de 1 SML es en la práctica una definición incompleta de un mecanismo de focalización, dado que hay casos como individuos que reciben más de este monto pero de diferentes fuentes o sin contrato de trabajo, o personas cabeza de familia que pueden recibir una remuneración mayor, pero tienen familiares dependientes que reducen el ingreso por persona[35]. Tercero, se está dejando por fuera de los beneficios del programa todos aquellos trabajadores que, con un salario mayor a 1 SML, aportaron al sistema pero no lograron alcanzar los requisitos para una pensión contributiva, por lo que reciben una devolución de saldos o indemnización sustitutiva y no lo pueden convertir en una renta vitalicia BEPS dado que se salen del criterio de focalización.

Estos ejemplos demuestran cómo, a pesar de que el programa fue diseñado para darle herramientas de ahorro a la población informal, en la práctica se ha venido limitando el acceso a sus beneficios por parte de la población más vulnerable, a través de la operatividad de los mecanismos de focalización implementados hasta el momento. Esto se ha venido exacerbando por medio de la regulación existente, que se ha focalizado de manera excesiva en aspectos operativos, y no le ha otorgado al administrador del programa flexibilidad para pensar cómo llevar a cabo de la

[35] En este caso, de mantenerse la lógica de focalización sería necesario expandir el acceso a los BEPS a individuos cabeza de familia con salarios mayores a 1SML. Específicamente, dado que la Corte Constitucional considera el salario mínimo como el ingreso básico para mantener unas condiciones de vida dignas, sería ideal considerar el umbral del ingreso asignando 1SML a cada miembro dependiente del cabeza de hogar; e.g. para una familia de 3 miembros, el umbral de acceso debe ser de 3SML. Sin embargo, dada la complejidad de verificar operativamente el tamaño de familia de cada afiliado, se propone elevar el umbral de ingreso a 4SML para todo individuo cabeza de hogar, un umbral estándar que expande la población objetivo, pero permite seguir la focalización del programa en la población de bajos ingresos.

forma más eficiente las etapas administrativas de la vinculación, la acumulación y la destinación del ahorro de los afiliados.

Segundo, el hecho que el programa esté basado de manera exclusiva en la voluntariedad del ahorro de los afiliados limita fuertemente su capacidad de expansión e impacto, dado que termina dependiendo enteramente de la capacidad y la disposición al ahorro de la población vulnerable, que se caracteriza precisamente por una alta propensión marginal a consumir y una baja capacidad de generar ingreso excedente. Aunque la población que cumple los requisitos de focalización alcanza los 14 millones de personas, y el objetivo inicial del programa según el CONPES 156 de 2012 era de 7 millones, las metas de afiliación para 2017 se elevan sólo a 910.000 personas. Incluso si se alcanza esta meta de afiliación tras los ingentes esfuerzos de Colpensiones (a Julio 2017 había 773.000 afiliados), el número de usuarios que efectivamente ha ahorrado es considerablemente inferior, de alrededor de 200.000. Ni los mejores incentivos del programa, como los sorteos y los seguros de vida por ahorro, podrían contrarrestar la baja capacidad de ahorro de la población objetivo. Ante estas condiciones, no es plausible que un ahorro voluntario de este tipo tenga efectos de consideración sobre el bienestar de la población adulta mayor, con un impacto insignificante sobre la tasa de remplazo agregada. Además, la completa voluntariedad del programa afecta la opción de tomar una renta vitalicia, que puede ser intercambiada por recibir el ahorro en un solo pago, alternativa que como se ha visto ha terminado siendo la más común con cerca de dos terceras partes de los afiliados que han llegado a la edad de pensión.

Tercero, como cualquier programa de ahorro y de promoción de un producto financiero, es fundamental que paralelo al esfuerzo comercial y de promoción de los BEPS, se desarrolle una campaña de educación financiera, focalizándola en la población más vulnerable. La importancia de una estrategia complementaria de este estilo está en que concientizar a los trabajadores sobre los retornos a largo plazo del ahorro, pone en perspectiva estos esfuerzos y puede cambiar la tasa de reemplazo intertemporal del consumo y por ello la propensión marginal a ahorrar. Los BEPS son el mecanismo de política pública diseñado para canalizar el ahorro de esta población específica, por lo que es fundamental acompañar este esfuerzo con un programa ambicioso de educación financiera.

Como se mencionó anteriormente, sin embargo, el potencial del programa BEPS para generar un sistema eficaz de apoyo económico para la vejez difícilmente podrá alcanzarse con estímulos al ahorro como los actualmente vigentes, aún si ellos se complementan con mayores estrategias

comerciales y de educación financiera. Las bajas cifras de ahorro en BEPS y las condiciones específicas de la población que se quiere beneficiar con este programa hacen pensar en la necesidad de reformas más estructurales.

En lo que resta de la presente sección se analizarán en más detalle los diferentes aspectos del programa BEPS que ameritan una modificación en una eventual reforma al sistema, como la forma del subsidio, el uso del saldo de las cuentas individuales de ahorro, los aspectos de la evaluación Costo-Beneficio del programa, y por último el rol que deberían tener los BEPS en un sistema Multipilar de pensiones y los cambios requeridos en la regulación vigente de la Seguridad Social para alcanzarlo.

2.6.1. Discusión sobre la forma del Subsidio.

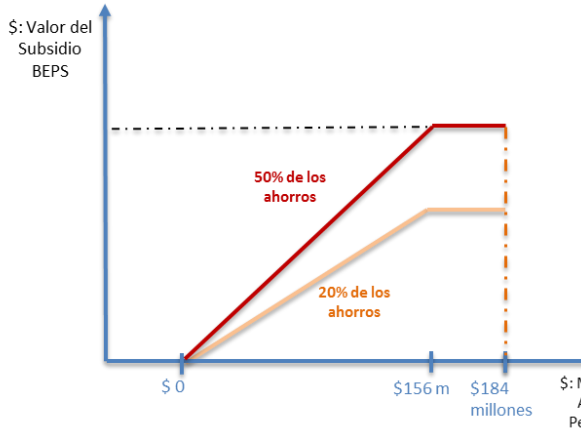
En la actualidad, el subsidio del programa BEPS se limita a una tarifa plana de 20% sobre los aportes voluntarios del afiliado, o sobre los traslados que reciba de parte de los dos regímenes pensionales por concepto de devoluciones de saldos del RAIS o de indemnizaciones sustitutivas del RPM. Esto implica que no se están reconociendo para el cálculo del subsidio los rendimientos financieros de los aportes, los cuales pueden llegar a ser sustanciales en el largo plazo. Adicionalmente, el subsidio recibido sobre los traslados por devolución de saldos desde el RAIS termina recibiendo un subsidio efectivo mucho mayor al que se otorga al ahorro voluntario –dado que se hace no sólo sobre los aportes, sino sobre los aportes + rendimientos financieros-, lo que refleja un esquema donde el fomento al esfuerzo voluntario de ahorro de largo plazo es inferior al que reciben las cotizaciones obligatorias, y termina siendo muy bajo y claramente insuficiente.

Es esencial reconocer en los subsidios al ahorro voluntario el componente de rendimientos financieros, para volver transparente el mecanismo hacia los usuarios. Bajo la actual figura de cálculos sólo sobre el aporte, el subsidio estatal a un ahorro de largo plazo (20 años) se reduce del 20% nominal al 5%-6% efectivo, lo que no constituye un incentivo real al ahorro de largo plazo. En este sentido, habría dos formas de solucionarlo. La primera es aumentar la tasa de subsidio al 50%, y dejarlo sólo sobre los aportes, opción que facilitaría el cálculo de los pasivos del Estado y el subsidio implícito sobre aportes + rendimientos se reduce pero sigue siendo significativo. La segunda sería reconocer la misma tasa de subsidio actual, pero aplicada teniendo en cuenta los rendimientos, lo que hace más transparente el subsidio para los usuarios, pero castigaría al Estado en un escenario de altas rentabilidades de los fondos.

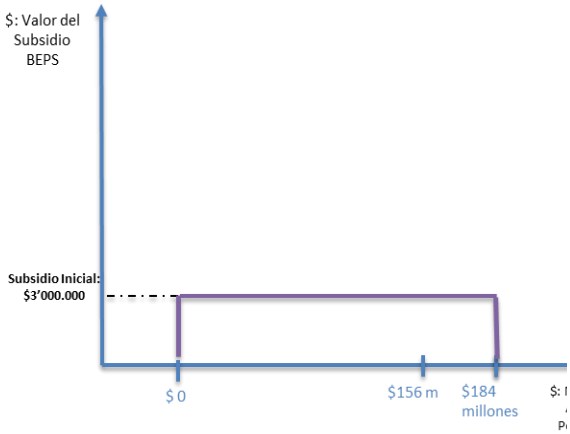
Finalmente, proponemos repensar la forma del subsidio del programa BEPS, para lo cual ilustramos cuatro opciones en el Gráfico 39. La primera opción es subir el monto del subsidio, desde un 20% de los ahorros acumulados a una proporción mayor, por ejemplo, el 50% de los ahorros (panel a). La segunda alternativa a considerar el sistema de ahorro en Nueva Zelanda, en el que el gobierno hace un aporte a la cuenta como cuota inicial de ahorro (en este caso de US$1.000), que funciona como incentivo al ahorro individual de los trabajadores; en este caso se propone un subsidio fijo de $3'000.000, como mecanismo de atracción de los trabajadores para abrir una cuenta en el programa BEPS, aunque no se generarían incentivos para aumentar el ahorro en la cuenta (panel b). La tercera opción corregiría esta ausencia de incentivos con una combinación de las dos anteriores, y se compone de un subsidio fijo inicial, que luego es complementado con un subsidio del 20% (o el porcentaje que se decida) a los ahorros adicionales (panel c). Finalmente, en el último escenario se propone un subsidio diferencial a los ahorros; esto es, se establece una tasa de subsidio fija de 80% para los primeros $10 millones ahorrados, que se reduce a 40% para los ahorros ubicados entre los $10 millones y un segundo umbral, en este caso $30 millones, y finalmente se reduce a un subsidio fijo de 20% para los ahorros adicionales de ahí en adelante (panel d). Estas cuatro opciones serán la base de los escenarios de simulación de la reforma al Pilar No Contributivo del sistema pensional, descrita en la siguiente sección.

Gráfico 39. Alternativas de subsidio para el régimen de BEPS

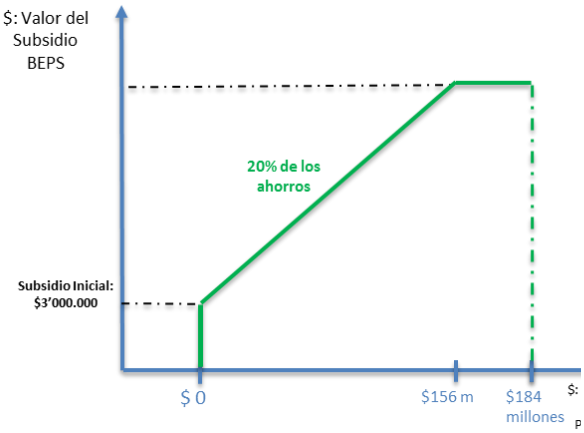
a) Porcentaje fijo de subsidio – 20% vs. 50%



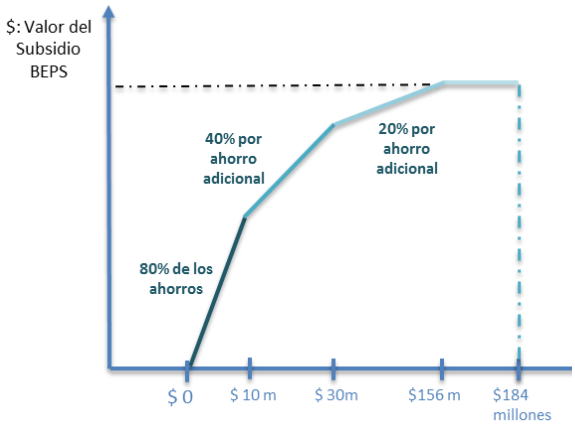
b) Subsidio fijo: $3m por apertura de cuenta



c) Combinación subsidio fijo + subsidio variable



d) Subsidio Escalonado

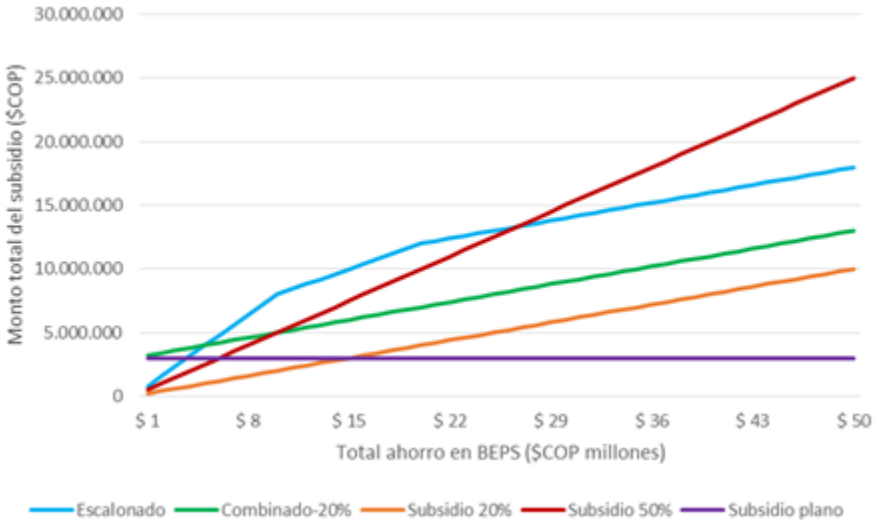


Fuente: Villar, Forero y Becerra (2017).

Una simulación inicial del monto al que asciende cada tipo de subsidio BEPS a partir del monto ahorrado por el individuo, hasta un nivel de ahorro de $50 millones, fue desarrollada por Villar, Forero y Becerra (2017). Acá habría que tener en cuenta la estructura de ahorro de la población colombiana, que se concentra de forma significativa en los valores más bajos de ahorro: el valor de $10 millones de ahorro pensional correspondería al percentil 70 de la población afiliada a Colpensiones y que no alcanzará a recibir una pensión. Por esto, un subsidio inicial como el contemplado en los paneles b) y c) generaría un impacto progresivo considerable sobre el sistema,

además de tener la ventaja que el afiliado ve más tangibles los beneficios de su ahorro, algo que en China demostró generar incentivos al ahorro voluntario. Asimismo, se observa cómo el subsidio escalonado genera un impacto importante sobre los primeros niveles de ahorro, para luego estabilizarse a partir del segundo umbral. Por el contrario, se observa cómo el aumento puro del porcentaje del subsidio se refleja en subsidios crecientes, que beneficiarían en mayor proporción a los trabajadores con mayor cantidad de ahorro pensional, lo cual genera incentivos positivos, pero reduce el componente progresivo del sistema (Gráfico 40).

Gráfico 40. Simulación inicial de los diferentes diseños del subsidio BEPS.



Fuente: Villar, Forero y Becerra (2017).

2.6.2. Uso del Saldo ahorrado en BEPS.

Los aportes a BEPS deben ser exclusivamente para la protección económica en la vejez y por tanto se debería pensaren volver completamente prohibido su retiro parcial. El saldo final de cada cuenta en BEPS debe utilizarse exclusivamente para la generación de un pago periódico o renta vitalicia, sin tener la opción de poderlo retirar en un solo pago, como la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos. Por la misma razón, deben prohibirse en los sistemas de pensiones contributivas las devoluciones de saldos y las indemnizaciones sustitutivas pagadas en forma distinta a su conversión en BEPS para ser transformados en rentas periódicas vitalicias.

La integración de BEPS con los demás pilares, y en particular con el RPM, implicaría abrir opciones adicionales a la destinación de los recursos ahorrados en las cuentas individuales. Así, el

ahorro en BEPS podría ser destinado a 'comprar' semanas de cotización en el sistema contributivo, para los individuos que estén cerca del umbral de requisitos para la pensión mínima[36]. Así mismo, debe abrirse la posibilidad que, al llegar a la edad de pensión, el afiliado pueda hacer una contribución extraordinaria a su cuenta individual BEPS, para garantizar un mayor valor de la renta vitalicia asignada.

Desde la experiencia del programa BEPS, se ha comprobado que el mayor temor de los afiliados es que la renta vitalicia no sea sustituible ni heredable por el cónyuge o la familia. Esto se puede solucionar en el momento en el que se otorga la renta vitalicia al ofrecer la opción al usuario de recibir una prestación más alta sin estos derechos, de adquirir el derecho de heredar la prestación por parte del cónyuge mediante una reducción de la prestación mensual[37], o hacer una compra de un seguro de muerte por los primeros 2 a 5 años.

2.6.3. Aspectos del análisis Costo-Beneficio del programa.

Una de las críticas que ha recibido la implementación y desarrollo de los BEPS está relacionado con su costo relativo a otras inversiones de política social que puede llegar a hacer el Estado. El costo total del programa BEPS, que ronda los $40.000 millones anuales, se divide en $15.000 millones que corresponden a costos fijos, y unos $24.000 millones de gastos operativos, lo que incluye las actividades de vinculación y divulgación del programa (unos $16.000 millones). El costo como tal de manejo de las cuentas individuales, lo que incluye el autorizador, el pago a la fiducia y el costo de las redes de recaudo, se reduce a $1.000 millones anuales.

Si se observan estas cifras, los BEPS no representan actualmente un programa costoso, comparado con otros programas sociales como Colombia Mayor ($1,1 billones) o programas de transferencias condicionadas como Familias en Acción. Pero, sobre todo, estos costos no son

[36] En este sentido, se puede considerar el precio de una semana como el intermedio entre lo que cuesta una semana para un trabajador que gana el salario mínimo y cotiza durante 25 años al RPM (y por lo tanto es subsidiado por el Estado), que es de alrededor de $30.000 pesos, y el costo actuarial correspondiente al individuo que adquiere la pensión mínima por monto ahorrado en el RAIS, que se eleva hasta $130.000-$140.000 pesos. Un costo intermedio, por lo tanto, se ubicaría alrededor de los $80.000 pesos por semana.

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

siquiera comparables con las erogaciones del Estado para suplir el déficit anual del régimen público, que incluye el RPM y los Regímenes Especiales, y que se eleva hasta $33,2 billones anuales. Incluso, si se hace el análisis de los subsidios a nivel individual ofrecidos por el régimen contributivo, en donde un trabajador que cotiza por un salario mínimo los 25 años requeridos es financiado por el RPM con cerca de $60 millones para obtener la pensión mínima, el subsidio de 20% de los ahorros que ofrece el programa BEPS se encuentra en otro nivel de magnitud.

Adicionalmente, es necesario entender que el programa incurre en unos gastos extraordinarios asociados a la etapa de desarrollo y expansión, y que pueden verse reducidos cuando alcance la fase de consolidación. En este sentido, una de las grandes enseñanzas que ha dejado el programa de contribuciones compartidas en China es el proceso de la creación de políticas públicas a través de programas pilotos. Aunque en un principio, y como lo afirma Dorfman (2013), estos proyectos tuvieron un alto costo administrativo, debido a un alto compromiso del Estado chino y la implementación del programa como política de Estado se lograron disminuir los costos administrativos (economía de escala) a medida que se aumentaba la cobertura (afiliados) del programa de contribuciones compartidas.

Más allá de estas consideraciones pecuniarias del costo directo del programa, hay que tener claro que, tal como están diseñados, los BEPS constituyen de hecho la única alternativa de ahorro de largo plazo para los individuos focalizados y que no cumplen requisitos para obtener el programa Colombia Mayor. Es deber del Estado garantizar canales de ahorro para que esta población pueda garantizarse una protección económica a la vejez, y dado que están lejos de cumplir con los requisitos mínimos del sistema contributivo, una virtual eliminación del programa BEPS constituiría una violación de este derecho para la población cubierta por el programa, que no puede ser suplido por ninguna política social alternativa. Por esto, dentro del análisis de Costo-Beneficio del programa, quizá se podría introducir en el costo social la necesidad de cubrir la población afiliada con un subsidio de Colombia Mayor, que representaría el costo de oportunidad del Estado de cambiar el cubrimiento de un pilar Semi-contributivo de estos individuos -incluso los que no son ahorradores activos, pero que cuentan con esta opción- por ofrecerles sencillamente el subsidio del pilar No Contributivo, como mecanismo de alivio de pobreza en su etapa de desacumulación.

2.6.4. Rol de los BEPS en un sistema Multipilar y cambios requeridos en la normatividad

En términos de una eventual reforma del Sistema General de Pensiones hacia un esquema Multipilar, será fundamental incluir al programa BEPS en el paquete de seguridad social de la población, y eliminar los mecanismos de focalización para facilitar el ahorro a toda la población que no tiene los medios para hacerlo en el sistema contributivo. Los trabajadores en general no saben si alcanzarán el ahorro necesario para una pensión sino hasta el final de su vida laboral, por lo que el Estado debe facilitar mecanismos de ahorro de largo plazo que funcionen de forma continua para la totalidad de la población, y hacer el análisis de si los aportes deben tratarse como aportes pensionales o como aportes para BEPS de manera ex–post. De esta forma, trabajadores con ingresos superiores a 1 SML pero con alta inestabilidad de los ingresos, que son considerados informales por el sistema y no tienen hoy en día acceso a una herramienta de ahorro de largo plazo, canalizarían el exceso temporal de ingresos a través de BEPS, lo que permitiría crear un colchón para los periodos sin empleo.

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

Asimismo, es necesario cambiar el carácter voluntario del programa y volverlo obligatorio, al menos para tres tipos de relación contractual. En primer lugar, los BEPS facilitarían las cotizaciones para aquellos contratos o actividades con una temporalidad menor a 1 mes, en donde existe una relación laboral entre el empleador y el trabajador, pero se prestan servicios por días y/o semanas, por lo que no alcanza a cubrirse el piso mínimo de cotización, de 1 SML[38].

[38] En este sentido, aunque el Decreto 2616 de 2013 permitió legalmente la cotización a seguridad social para el sistema contributivo por periodos inferiores a un mes para trabajadores formales, en la práctica esta regulación ha tenido un impacto casi nulo sobre los niveles de cotización debido principalmente a restricciones operativas, además de restringir su alcance a contratos formales y no a otras formas de remuneración. Por esto, se puede aprovechar la flexibilidad de los BEPS para potenciar el alcance de la cobertura de seguridad social en trabajos y relaciones laborales que no impliquen un contrato de empleo formal.

Segundo, los BEPS pueden remplazar al sistema contributivo al capturar aquellas remuneraciones diferentes a un salario, en donde no existe una relación laboral explícita, y que incluyen la entrega de productos, los contratos a destajo o la venta de un bien o servicio, y que en la actualidad no son cubiertas por ninguna regulación laboral vigente. Tercero, aquellos empresarios informales o cuenta propia, que no dependen económicamente de un superior pero generan ingresos a partir de su actividad económica, deben poder ahorrar parte de sus ingresos para garantizar un flujo futuro de recursos, sin necesidad de contar con un contrato laboral que los respalde; en este punto, la regulación del Monotributo ya representa un avance palpable. De esta forma los BEPS generarían herramientas de cobertura del sistema de protección social al espectro de formas de trabajo que se encuentran lejos del alcance del sistema contributivo tradicional.

En esquemas como el planteado resulta indispensable definir tarifas mínimas de cotización para BEPS por parte de los contratantes y los contratados. Una primera aproximación a este tema es la consignada en el esquema de monotributo aprobada en la Ley de reforma tributaria de 2016. Otro punto de referencia es el de la contribución actual de independientes al SGP, mediante la cual debe aportarse el 16% sobre el 40% de los ingresos brutos del contrato. La diferencia de los aportes a BEPS vis-a-vis los aportes al SGP es que los primeros no dan lugar a contabilización de semanas para efectos del derecho a pensión.

Para que esta medida tenga efectos sobre el mercado laboral, es necesario que la normatividad legal acepte como válido un paquete mínimo de protección social, y éste le otorgue legalidad a las relaciones laborales fuera de la clásico relación laboral formal. Los BEPS se convertirían entonces en la herramienta que ofrecería el Estado para que los empleadores puedan mitigar el riesgo inherente a una relación contractual que implique inestabilidad o remuneraciones menores a 1 SML, por ejemplo por pagos asociados a trabajos por producto entregado o por contratos laborales que no contemplen la intensidad de un “tiempo completo”. Si los BEPS se consideran parte del entramado del sistema de protección social ofrecido por el Estado, les es posible a los empleadores y contratantes contabilizar los BEPS como su aporte a la seguridad social del trabajador y contabilizar el salario como un costo de producción.

A manera de conclusión, la idea esencial de una reforma Multipilar sería generar un sistema de protección social de dos niveles, con un piso mínimo para los informales, y un nivel más elevado de servicio para los formales, que logran acceder al régimen contributivos. Así, los trabajadores por

encima del umbral -se defina éste como 1 SML o como un contrato formal de empleo- tienen acceso al régimen contributivo de Pensiones, al sistema contributivo de Salud, y al seguro de las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL). De forma equivalente, los trabajadores por debajo del umbral contarían con el programa BEPS, el sistema subsidiado de Salud, y la protección ofrecida por el micro-seguro del programa BEPS, modificado para tal efecto para cubrir riesgos laborales por día o periodo trabajado.

Capítulo 3: Propuesta De Un Sistema Multipilar Para El Régimen Contributivo De Pensiones En Colombia

3.1. Los Esquemas Multipilar vis a vis el Sistema Colombiano

Los esquemas pensionales de tipo Multipilar entraron en el panorama internacional a partir de las recomendaciones del Banco Mundial (1994), que buscó diseñar alternativas de protección contra la vejez como respuesta al envejecimiento de la población mundial y a la inoperancia e insostenibilidad de los sistemas pensionales existentes. La idea de un sistema Multipilar es que cada componente o Pilar del sistema pensional complemente a los otros en la conformación de los servicios de protección económica para la vejez a la población mayor.

Así, se planteó un diseño pensional compuesto por cuatro pilares. El Pilar Cero o No Contributivo busca suplir una función asistencialista a través del pago de subsidios focalizados en la población más vulnerable, que no se encuentra en la capacidad de realizar aportes a la seguridad social o cuyos aportes no lo hacen acreedor de una pensión. El Pilar Uno es usualmente un sistema de reparto, de beneficios definidos, obligatorio, administrado y parcialmente financiado por el Estado, que buscaría garantizar el acceso a una pensión básica para todos los individuos que cumplen condiciones básicas de cotizaciones previas durante su vida laboral, y puede cumplir también las funciones de solidaridad. El Pilar Dos es un régimen de contribución individual, obligatoria y usualmente con administración privada e independiente del Estado, basado en la lógica de cuentas individuales de ahorro con contribuciones definidas para que los empleados con mayores ingresos puedan construir mejores pensiones. El Pilar Tres se refiere a los esquemas de ahorro voluntario que pueden ser individuales o financiados por terceros, que canaliza el exceso de ahorro privado de los hogares a través del mercado financiero, y es frecuentemente favorecido mediante exenciones tributarias al ahorro de largo plazo[39]. Así, dentro del diseño de un sistema Multipilar puro, un concepto fundamental es la complementariedad entre los distintos pilares, donde los usuarios pueden contribuir a más de un sistema a la vez (Gráfico 1, panel a).

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

Mientras países como Uruguay y Costa Rica crearon sistemas pensionales que siguen esta lógica de pilares complementarios, Colombia y Perú optaron por un esquema mixto, en el que el régimen de reparto simple compite con el esquema de capitalización individual, y los usuarios escogen entre una de las dos opciones, que tienen parámetros y ofrecen beneficios diferenciados (Ilustración 2. Panel b). El Pilar Cero está representado en Colombia por el programa Colombia Mayor, el cual está focalizado en la población vulnerable y ha experimentado en los últimos años un considerable aumento de cobertura, aunque a costa del valor real del subsidio que recibe cada beneficiario; mientras tanto, el Pilar Tres, o Ahorro Pensional Voluntario, es ofrecido ya sea por las mismas AFPs o por fiduciarias autorizadas, pero su alcance en el país es pequeño y está concentrado en la población de altos ingresos. Por último, Colombia cuenta con un inusual Pilar Intermedio, materializado en el programa BEPS, que recoge las características voluntarias del Pilar Tres pero la focalización hacia la población de bajos ingresos del Pilar Cero. El desarrollo que ha tenido este programa BEPS ha enfrentado problemas de diseño y es apenas incipiente, pero por su naturaleza flexible puede llegar a ser la llave para la construcción de un sistema integrado Multipilar, que ofrezca alternativas de ahorro a la población informal, ahora inexistentes (ver Capítulo II del presente informe).

Ilustración 2. Sistema Multipilar vs. Sistema de Protección a la Vejez en Colombia

a) Sistema Multipilar clásico



b) Sistema de protección a la vejez en Colombia



Fuente: Villar, Forero y Becerra (2014).

Este capítulo presenta una propuesta para que Colombia lleve a cabo una transición desde su actual sistema pensional hacia uno Multipilar, y se divide en seis secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda parte se revisan algunas experiencias internacionales de sistemas Multipilar, resaltando las formas en las que se dividen las cotizaciones entre pilares, y las diferencias en beneficios pensionales que ofrece cada uno de ellos; esta revisión se complementa en la tercera parte con una breve mención a los dos principales esquemas de transición que se han implementado en reformas pensionales. La cuarta sección elabora la propuesta como tal, en la que se describe cómo funcionaría el esquema Multipilar en el contexto colombiano, y se dan algunas ideas sobre la actualización de parámetros y el régimen de transición. Finalmente, el capítulo termina con dos secciones en las que se analizan los regímenes especiales en Colombia, esto es, las pensiones de los docentes del Magisterio y el régimen exceptuado de las Fuerzas Armadas, que han sido escasamente estudiados debido principalmente a la ausencia de información sobre el comportamiento de los ingresos y gastos del sistema en estos regímenes.

3.2. Revisión de experiencias internacionales en sistema multipilar

La presente sección presentará los principales aspectos a resaltar de la experiencia internacional en la que han implementado, en diversos contextos, sistemas de pensión de carácter Multipilar. En particular, las primeras cuatro partes tratarán cuatro países en específico: Suiza, Uruguay, Costa Rica y Estonia. En la quinta y última subsección se resumen las características de los cuatro países.

3.2.1. Suiza

El sistema pensional suizo se ha convertido en un referente internacional, no sólo porque fue uno de los primeros modelos multipilar que entró en funcionamiento, sino porque ha sido un diseño dinámico que ha evolucionado para enfrentar nuevos retos (Queisser, 2000). Su construcción fue un proceso gradual y escalonado, más que el resultado de una reforma estructural. Los pilares uno y dos se consolidaron como componentes obligatorios del ahorro para la vejez en 1948 y 1972, respectivamente. En paralelo con el lanzamiento del segundo pilar, se fijó en la Constitución suiza el concepto de un sistema compuesto por tres pilares – uno público, uno ocupacional y un tercero personal – que entró en funcionamiento en 1985.

El pilar uno tiene una cobertura universal y funciona como un sistema de reparto, financiado por los aportes de los trabajadores y recursos federales y cantonales (territoriales). Las cotizaciones son obligatorias para toda la población mayor a 20 años, incluyendo estudiantes, desempleados y extranjeros viviendo en Suiza. Para los empleados la tasa de cotización es de 8,4% del salario, y se reparte por partes iguales entre empleador y empleado. Este aporte debe hacerse sobre todo el salario bruto, por lo que no existe un techo para los aportes. Los estudiantes cotizan un monto único anual que para 2017 se fijó en CH 478 (USD $482). Los independientes o desempleados tienen reglas específicas según los ingresos anuales, patrimonio y riqueza, edad y estado civil, para calcular las contribuciones. Este diseño es ampliamente redistributivo y sostenible fiscalmente por la universalidad de los aportes, la no existencia de un límite máximo de aportes y los beneficios modestos que se reciben en este pilar (Bonoli, 2004).

Los beneficios que entrega el pilar uno del sistema suizo tienen la particularidad de que no existe un pago completamente subsidiado. La pensión del pilar uno se diseñó con la idea que esta sería complementada por los beneficios de los pilares dos y tres, por lo que la pensión mínima equivale al 20% del salario promedio (CH 1.175 o USD 1.184 en 2017) y la máxima no puede superar el doble de la mínima, es decir, no puede superar el 40% del salario promedio (CH 2.350 o USD 2.368). Sin embargo, desde 1997 se crearon beneficios suplementarios al Pilar Uno que cumplen el papel de un Pilar Cero. Teniendo en cuenta que la pensión mínima se encuentra por debajo de la línea de pobreza, esos beneficios suplementarios buscan aumentar los ingresos de las personas mayores que dependen únicamente de la pensión del primer pilar[40].

La edad de retiro en Suiza es de 65 años para los hombres y 64 años para las mujeres, y existen grandes desincentivos, principalmente recortes de la tasa de reemplazo, para el retiro temprano. La tasa de reemplazo del primer pilar se calcula con una fórmula en dos etapas que tiene en cuenta el número de años que se ha contribuido, el nivel de ingresos y "créditos" recibido por el cuidado de niños u otras personas. La tasa de reemplazo promedio es del 35% (Rocha et al, 2011) pero al incluir los beneficios suplementarios (Pilar Cero) esta puede fluctuar por el mecanismo de liquidación entre el 100% para personas con ingresos muy bajos y cerca al 0% para la población de ingresos

[40] Después de la última revisión del sistema en 1997, se acordó que sería menos costoso para el fisco implementar la pensión suplementaria que subir el valor de la pensión mínima.

altos, que aporta el 8,4% de un salario muy alto pero sólo recibe el máximo permitido como ya se describió.

El segundo pilar, se ha caracterizado como una pensión ocupacional, ya que está ligada directamente al empleo formal y su propósito es conservar los estándares de vida en la etapa de retiro e incrementar la tasa de reemplazo. La cotización a fondos pensionales es obligatoria para todas las personas con ingresos anuales superiores a 1,5 veces la pensión mínima (CH 21.150 o USD 21.345). Aunque la ley suiza establece requisitos en cuanto a los rendimientos mínimos y tasas mínimas de conversión de las anualidades, en general, existe mucha libertad para los fondos sobre la administración, la inversión, el aseguramiento, y las tasas de contribución y beneficio. En relación a los aportes, que deben hacerse por partes iguales entre empleadores y trabajadores, la ley sólo define un piso mínimo de contribución, que es función de la edad del cotizante, y varía entre el 7% del salario a la edad de 25 años y 18% a los 55. La tasa mínima de conversión de la anualidad[41], que para 2017 se fijó en 6,8%, busca asegurar una tasa de reemplazo promedio del 35% de los ingresos cubiertos (Queisser & Vittas, 2000). Un punto importante es que los beneficios de este pilar se pueden pagar como anualidades no heredables, o en un único pago.

Por último, el tercer pilar corresponde a la cuenta de ahorros voluntarios e individuales. Como la mayoría de arreglos de este estilo, los aportes que se hagan por este concepto reciben beneficios tributarios, que en el caso suizo aplican a todos los impuestos federales, cantonales o locales, para un máximo del 8% de los ingresos para quienes cotizan en el segundo pilar, o del 20% para quienes no lo hacen. Este pilar busca cubrir vacíos en el sistema de aseguramiento para la vejez, en especial con respecto a la población auto-empleada o independiente, que puede no estar cubierta por el segundo pilar. Los beneficios que entrega pueden darse como una pensión o un único pago, que en este caso es heredable en caso de muerte.

3.2.2. Uruguay

Uruguay y Costa Rica son los únicos países latinoamericanos con un sistema pensional multipilar. El régimen uruguayo se introdujo en 1995 como una de las reformas posteriores a la

[41] La tasa de conversión de las anualidades es el porcentaje de los ahorros totales que se paga cada año. Así por ejemplo, si el ahorro al final de la etapa laboral son USD500.000 y la tasa de conversión es el 6,8%, la anualidad pensional será de $34.000.

dictadura, y buscó integrar la tradición donde existía una alta intervención del Estado, con la corriente de la época que abogaba por la administración privada de los sistemas pensionales. Como es tradicional en los sistemas mixtos, el primer pilar corresponde a un régimen de reparto, el segundo a un esquema de ahorro individual, el tercero se refiere al componente voluntario, y el cuarto, al pilar cero o de beneficios no contributivos. Este régimen mixto cubre a la población afiliada al Banco de Previsión Social, es decir, todos los ciudadanos uruguayos que no pertenecen a un régimen especial (Caja Profesional, Caja Notarial, Caja Bancaria, Caja Militar y Caja Policia), y que corresponden al 69,5% de la población (cálculos propios con información del Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay).

El sistema mixto uruguayo funciona según franjas de salarios que definen los pilares a los que debe cotizar cada persona. El primer nivel tiene corte en 4,5 salarios mínimos, el segundo en 13,5 salarios mínimos y el tercero corresponde a todos los ingresos superiores a este último. Los afiliados en la primera franja tienen dos opciones: destinar el 100% de sus aportes al primer pilar o dividirlos en partes iguales entre el régimen de reparto y el de ahorro individual. Las personas que estén en el segundo o tercer rango están obligadas a cotizar sobre los primeros 4,5 salarios mínimos de su ingreso al pilar uno y sobre los ingresos hasta 13,5 salarios mínimos, al pilar dos de ahorro individual. Los ingresos por encima de esta segundo franja no son objeto de contribuciones obligatorias.

El primer pilar, llamado Régimen de Jubilación por Solidaridad Intergeneracional (RSI), es administrado por el Banco de Previsión Social, de carácter estatal. La tasa de cotización de los empleados es el 15% de su ingreso hasta 4,5 salarios mínimos, y la de los empleados el 7,5% de todo el salario computable (Acuña et al, 2015). Es decir, aunque el empleado puede hacer cotizaciones tanto al régimen de reparto como al de ahorro individual, el aporte patronal, independientemente del nivel de ingresos, se deposita en su totalidad en las cuentas del primer pilar. Los requisitos de jubilación son haber cotizado por 30 años (aproximadamente 1560 semanas) y tener sesenta años. El ingreso base de liquidación, o salario jubilatorio, es el máximo entre el promedio del ingreso anual declarado como base de cotización de los últimos diez años y este mismo mensual de los últimos veinte años. Es importante recordar que el primer pilar sólo contempla los primeros 4,5 salarios mínimos del ingreso, por lo que dichos máximos están acotados por este límite. La tasa de reemplazo del primer pilar es el 45% del ingreso base de liquidación, con la posibilidad de aumentar por mayores años de cotización o edad de retiro.

El segundo pilar funciona como un régimen de ahorro individual administrado por fondos de inversión. A éste aportan obligatoriamente los ciudadanos con ingresos superiores a 4,5 salarios mínimos y voluntariamente quienes ganen menos de eso. La tasa de cotización para el primer grupo es el 15% de los segundos nueve salarios mínimos (entre 4,5 y 13,5sm) que devenga una persona. Por la articulación vertical del sistema multipilar, sólo se puede acceder a la mesada del segundo pilar cuando se accede a la del primero, lo que quiere decir que los requisitos de pensión son los mismos para todo el sistema. En este pilar no existe un parámetro legalmente definido sobre la pensión, por lo que este beneficio será directamente proporcional al ahorro que se acumule durante la etapa laboral.

Finalmente, el tercer pilar funciona como una cuenta de ahorro voluntario diseñada para incrementar los beneficios pensionales. Los aportes se pueden hacer a nombre propio o por personas naturales o jurídicas que actúen como terceros y coticen en nombre de otra persona. En cualquier caso, los aportes al tercer pilar obtienen beneficios tributarios, principalmente deducción de la base gravable del impuesto a la renta, lo que supone un ahorro entre el 10% y el -30% (Acuña et al, 2015) por el no pago de impuestos.

Por último se encuentra el pilar Cero, que está compuesto por dos subsidios no contributivos que ofrecen un ingreso a la población mayor no asegurada. En ambos casos se entrega una pensión no contributiva que desde 2014 se fijó en USD300 (Acuña et al, 2015) y de la cual pueden ser beneficiarios los ciudadanos mayores de 70 años mostrando insuficiencia de ingresos, o personas entre 65 y 70 en condiciones declaradas de extrema pobreza.

3.2.3. Costa Rica

El segundo país latinoamericano que ha adoptado un sistema de pensiones mixto o multipilar es Costa Rica. El sistema costarricense se consolidó en el 2000 con la Ley de Protección al Trabajador, tras una década de reformas escalonadas, en las que el régimen de ahorro individual fue primero voluntario y luego se volvió obligatorio para todos los trabajadores asalariados (Martinez-Franzoni, 2006). El resultado final es un sistema con tres pilares contributivos y complementarios, y un pilar "cero" o de solidaridad. En 2005 se introdujeron unas reformas paramétricas buscando mejorar la función redistributiva del sistema y su sostenibilidad fiscal.

El primer pilar es un régimen de reparto con beneficios definidos, y es administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social, de carácter público (CCSS). Es obligatorio tanto para la población asalariada como para la independiente. La tasa de cotización fue, para 2017, el 10,16% del salario dividido entre el trabajador (3,84%), el empleador (5,08%) y el Estado (1,24%) (CCSS, 2017). Este porcentaje está previsto que suba en promedio 0,5% anual hasta 2035 (Marco Navarro, 2016), pero no está definido cómo se divide este incremento entre las tres partes responsables. Para acceder a la pensión básica se deben haber hecho 300 aportes mensuales (aproximadamente 1.200 semanas) y haber cumplido 65 años[42]. El ingreso base de liquidación (IBL) se calcula como el promedio de los últimos 240 ingresos mensuales y la tasa de reemplazo es un porcentaje móvil según el nivel de ingresos y la densidad de cotización, y oscila entre 43% y el 52,2% del IBL. Adicionalmente, el sistema costarricense fue el primero de la región en imputar cotizaciones, bajo el concepto de bonos de cuidado, a mujeres que hayan tenido hijos, al reconocer que el tiempo de la maternidad no es una inactividad laboral.

El segundo pilar, Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROP), es un sistema de capitalización individual, obligatoria y sólo disponible para la población asalariada. Los aportes, que corresponden al 4,25% del salario (1% lo asume el empleado y el 3,25% el empleador), son recogidos por la CCSS y son administrados por el fondo escogido por cada cotizante. Por la complementariedad del sistema, el acceso a esta pensión está sujeto a la jubilación por el Régimen Pensional Básico. Los beneficios son función directa del ahorro logrado, y el pensionado puede escoger entre tres modalidades: retiro programado, renta permanente y renta vitalicia. Para quienes escogen la última modalidad, que se corresponde a una pensión, se estima que la tasa de reemplazo aproximada es del 20,8% para los hombres y 18,7% para las mujeres, adicionales a lo ofrecido por el primer pilar (Martinez-Franzoni, 2006).

El tercer pilar es un componente de ahorro voluntario y disponible para cualquier persona. Las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC) son las entidades encargadas de administrar los ahorros que pueden hacerse en colones o en dólares. Como es usual en este diseño pensional, los aportes y los rendimientos financieros están exentos del Impuesto a la Renta. Para acceder a las

[42] Quienes no logren 300 aportes, pero tengan como mínimo 180 cotizaciones, podrán acceder a una pensión reducida igual al 75%-99,8% de la pensión mínima. La pensión mínima para 2017 era 130,633 CRC (USD 230) lo que equivale en promedio al 45% del salario mínimo o el 28% del salario medio.

prestaciones de este fondo, las personas deben haber cumplido 57 años y haber cotizado 66 meses o ser pensionado del régimen básico.

Por último, el Régimen No Contributivo (RNC) o pilar "cuatro" es un esquema asistencial que entrega beneficios a las personas mayores de 65 años[43] que no estén afiliadas a ningún régimen del sistema mixto. Este subsidio se encuentra entre el 50% y el 66% de la pensión mínima del Régimen Básico (CCSS, 2012), y es financiado completamente con recursos públicos.

3.2.4. Estonia

Estonia fue uno de los primeros países que después de la desintegración de la Unión Soviética hizo reformas estructurales profundas, entre ellas la adopción de un esquema pensional multipilar. La transformación del sistema empezó en 1998 con la restructuración del régimen de reparto heredado del orden comunista, el cual se caracterizaba por tener tasas de reemplazo muy altas (80%) y una edad efectiva de retiro que podía llegar a ser 53 años para las mujeres y 57 para los hombres. En 2002, se introdujo el pilar de ahorro individual, con lo que se consolidó un esquema multipilar que rige en la actualidad.

El primer pilar, es el régimen estatal de reparto con cobertura universal para toda la población empleada e independiente. Se financia con el impuesto social del 33% sobre los ingresos, del cual el 16% o el 20% se destinan a pensiones si la persona cotiza o no cotiza al segundo pilar, respectivamente[44]. Las condiciones para acceder a la pensión de vejez son haber estado empleado al menos 15 años y haber cumplido 63 años para hombres y para mujeres; está contemplado en la ley que la edad de retiro debe subir a los 65 para el 2025 (Puur et al, 2016). La mesada mensual de esta pensión se calcula como la suma entre un monto base (€162 en 2017, esto es, aproximadamente USD182) y un componente de contribución[45]. En promedio la tasa de reemplazo

[43] También se benefician del RNC personas con discapacidad, huérfanos e indigentes.

[44] El Impuesto Social es una obligación fiscal del 33% sobre los impuestos la cual se reparte para financiar el sistema público de pensiones (20%) y el sistema público de salud (13%).

[45] El componente de contribución se calcula como la suma de los años computables de contribución al impuesto social así: $CC_i = \left(\sum_{t=1}^{T} \frac{0{,}33 * w_{i,t}}{0{,}33 * \overline{W_t}}\right) * 5{,}8$, donde t son los años de trabajo, $w_{i,t}$ es el salario de una persona i en el año t y $\overline{W_t}$ es en salario promedio de un año para toda la población.

pensional se encuentra en el rango de 40%-45%. Las personas que no cumplan los requisitos para una pensión de vejez, pueden recibir la Pensión Nacional que para 2017 era de €175 mensuales.

El segundo pilar, entró en operación en 2001 y se introdujo como un componente obligatorio para todos los ciudadanos nacidos a partir de 1982 y voluntario para los nacidos antes. Es un régimen de contribuciones definidas, de capitalización individual y administrado por fondos de pensiones. Los aportes se componen por un 4% del Impuesto Social y por un 2% adicional que pagan los afiliados sobre su ingreso bruto, por lo que la tasa de cotización total es del 6%. Cuando se llega a la edad de retiro, y si la persona es acreedora de una pensión básica y ha cotizado al segundo pilar por 5 años o más, el pensionado puede acceder a estos fondos en forma de anualidad, la cual se define según los ahorros logrados. La pensión total, suma de las mesadas de los pilares 1 y 2, pueden ser un objeto gravable, con una tasa del 26%, si su valor es el triple del máximo ingreso no gravable.

El tercer pilar corresponde a los aportes voluntarios deducibles del impuesto al ingreso. Los trabajadores pueden aportar en este pilar bajo dos modalidades, una de beneficios definidos donde se adquieren pólizas de seguro pensional, o una de contribuciones definidas, donde los beneficios de retiro serán proporcionales al ahorro realizado.

3.2.5. Resumen revisión internacional

La Tabla 12 muestra las características principales de los cuatro sistemas revisados. En esta se puede ver la tasa de cotización y reemplazo para los pilares uno y dos de estos esquemas, las condiciones de obligatoriedad para el segundo pilar y las características principales del tercer pilar.

Tabla 12. Resumen de los sistemas multipilar de Suiza, Uruguay, Costa Rica y Estonia.

	Pilar uno		Pilar Dos			Pilar tres	Edad
	Aporte	Reemplazo	Obligatoriedad	Aporte	Reemplazo		
Suiza	8,4% sobre ingreso total	0 – 100%	Ingresos mayores a 1.5 pensiones mínimas.	7% - 18%	35%*	Ahorro Voluntario	65 (H) 64 (M)
Uruguay	15% sobre 4,5 primeros salarios mínimos	45%	Ingresos mayores a 4,5 salarios mínimos.	15% sobre segundos 9 salarios mínimos.	Según ahorro	Ahorro Voluntario	60 (H,M)
Costa Rica	10,16% sobre ingreso total	43% - 52%	Población asalariada	4,5% sobre ingreso total	18,7% – 20,8%*	Ahorro Voluntario	65 (H,M)
Estonia	20% (si no cotiza 2P) 16% (si cotiza 2P)	40% - 45%	Toda la población nacida después de 1982.	6%	Según ahorro	Ahorro Voluntario	63 (H, M)
* Valores aproximados							

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Revisión de las experiencias de esquemas de transición pensional

Uno de los principales desafíos asociados a la implementación de reformas pensionales, que conllevan cambios en las reglas de juego de los beneficiarios de las actuales políticas públicas, es el diseño del periodo de transición entre el anterior esquema y el nuevo, desafío que se acentúa cuando se trata de reformas pensionales (Palmer, 2000). La cuestión de cómo pasar de un sistema antiguo a uno nuevo sin afectar los beneficios y las reglas de juego a los actuales cotizantes es uno de los problemas más difíciles de lidiar en la fase de implementación, debido a que se deben redefinir y convertir los derechos pensionales que se pueden adquirir en el escenario *ex ante* por un nuevo esquema de derechos pensionales. Ahora bien, dado que estos cambios en los derechos pensionales pueden poner en conflicto diferentes valores de la sociedad, en la práctica muchos países han implementado esquemas de transición que permiten suavizar el cambio en estos derechos ante un escenario de reforma pensional.

Por lo general, y de acuerdo con una revisión exhaustiva de las experiencias internacionales, estos esquemas de transición pensional se pueden clasificar bajo dos categorías: i) esquemas de

transición donde se establece un periodo fijo de transición para una cohorte específica de edad y ii) esquemas de transición gradual que está definida en función de las cohortes de edad de todos los cotizantes activos.

Con respecto al primer tipo, que incluye principalmente los países de América Latina, entre ellos Chile, Argentina y Costa Rica, en este grupo de países se establece un periodo fijo de transición para una cohorte específica de edad (Ayala, 1995). Esta forma de transición permite mantener los derechos para las personas que están cerca de la edad de jubilación, y generar un cambio en las reglas de juego previamente definidas para las personas en la etapa activa del mercado laboral (Kay an Sinha, 2007). Éste también es el caso de Colombia, dado que en la implementación de la ley 100 de 1993 el esquema de transición protegió las expectativas legítimas, estableciendo un periodo fijo de transición para la cohorte de todas las personas cuya edad fuera de 40 o más años de edad en el caso de los hombres y de 35 años o más en tratándose de las mujeres en el año 1994. Bajo este esquema de transición se estableció que las personas pertenecientes a estas cohortes de edad conservaban el derecho a pensionarse con el régimen anterior, pero se limitó el tiempo durante el cual se puede hacer uso de ese derecho hasta el año 2014.

Este tipo de esquemas de transición por lo general distingue o separa los beneficios pensionales para tres grupos de cotizantes activos. El primer grupo son las personas que están cerca de la edad de jubilación, para quienes las contribuciones y los beneficios no se modifican. El segundo grupo es el grupo poblacional que se encuentran en la mitad del ciclo de la vida laboral, para quienes se establecen cambios graduales de los beneficios. Por último, el tercer grupo son los cotizantes activos que debido a su juventud están ingresando al mercado laboral para quienes se les aplican todos los cambios de la nueva reforma. Sin embargo, es importante señalar que bajo estos esquemas de transición, y como muy bien lo afirma Fultz (2006), la definición de la cohorte beneficiaria de la transición se establece con criterios más bien de política y no necesariamente a través de criterios técnicos o financieros.

El segundo tipo de esquemas de transición, los cuales se han implementado principalmente en Europa en los últimos 30 años, parten de la idea de que cualquier cambio en la política o en el esquema pensional debe propender por mantener y respetar los derechos de todos los cotizantes activos en la medida de lo posible. Específicamente, este esquema de transición gradual plantea que el cálculo de los beneficios pensionales de cada usuario del sistema se debe determinar en función

de un promedio ponderado de los beneficios que obtendría bajo el esquema antiguo y los beneficios en el esquema nuevo. Estos ponderadores son calculados para cada individuo de acuerdo con la edad o el número de semanas cotizadas. Si un cotizante se encuentra muy cercano a la edad de retiro, ante un escenario de una reforma pensional, sus derechos pensionales no deberían cambiar mucho, debido a que el ponderador de los beneficio que obtendría en un escenario *ex ante* de la reforma tiene un mayor peso que el ponderador de los beneficios pensionales que se obtendrían en un escenario después de una reforma pensional.

Por ejemplo, en Suecia, la reforma del año 1991, donde se pasó de un esquema de beneficios definidos por un esquema multipilar (compuesto por un esquema nocional y un esquema de ahorro individual), se contempló un esquema de transición que ha durado cerca de 26 años y termina en diciembre de 2017. Este esquema de transición determinó que para las personas cercanas a la edad de jubilación en el año 1991, o sea personas que estaban a 5 años para lograr la edad de jubilación, el beneficio pensional se calcula como un promedio ponderado donde el 20% de valor de esta pensión estaba determinada por el valor de su pensión calculada según las nuevas reglas y el 80% según las reglas anteriores. A medida que las cohortes de edad son más jóvenes estas proporciones cambian sucesivamente con disminuciones e incrementos porcentuales en los dos ponderadores hasta llegar a la cohorte de los cotizantes nacidos en el año 1954, donde el ponderado de los beneficios del sistema pensional antiguo tiene un valor de 20% y el de nuevo esquema de un 80% (Palmer, 2000).

Otro de los países que utilizó este tipo de estrategia fue Italia. El sistema pensional en Italia se transformó en 1995, cambiando el sistema de Beneficios Definidos por un sistema de cuentas nocionales. En el caso italiano, al igual que en el caso de Suecia, el cálculo de la pensión bajo el esquema de transición estuvo determinado como un promedio ponderado entre los beneficios pensionales del nuevo esquema y los que se hubieran obtenido bajo el antiguo, pero en el caso italiano el valor de los ponderadores se estima en función del número de semanas cotizadas antes y después de la reforma. Si un cotizante activo cotizó un mayor número de semanas antes de la reforma cuando llegue a la edad de jubilación, estas semanas le darán un mayor peso a los beneficios pensionales que hubiera obtenido si no hubiera habido la reforma pensional (Hamman, 1997).

Este tipo de esquema de transición gradual implementados en Suecia y en Italia permiten distribuir de una manera más justas los derechos pensionales cuando hay cambios en las reglas de juego, permitiendo premiar a las personas que entraron a una edad temprana al mercado laboral (caso italiano) o si entraron en una etapa tardía (caso de Suecia).

3.4. Propuesta de Reforma Multipilar: RPM como Pilar Uno, RAIS como Pilar Dos

La presente sección está dividida en cuatro secciones. En la primera parte se describirán los principios esenciales de la reforma Multipilar, así como los mecanismos de interacción entre el Pilar Uno y el Pilar Dos. En la segunda subsección se describen las reformas a los parámetros del actual sistema que serían necesarias para asegurar la sostenibilidad y equidad en los beneficios otorgados. La tercera parte abordará aspectos complementarios, como el régimen de transición, la necesidad de coordinación entre regímenes y la construcción de la tasa de reemplazo. Finalmente, se culmina con una comparación entre la reforma Multipilar y la otra opción sobre la mesa, defendida por actores como ANIF y Asofondos, en la que se propone un marchitamiento del RPM y que Colpensiones se limite a administrar los programas de BEPS y Colombia Mayor.

3.4.1. Elementos esenciales de la reforma Multipilar

El principio fundamental de la Reforma Pensional Multipilar es que se debe acabar con la lógica de competencia que opera actualmente entre los dos regímenes contributivos, que hoy en día se disputan la cobertura de la misma población: los trabajadores formales con altas densidades de cotización. El propósito de la reforma debe ser crear los mecanismos para que dichos regímenes actúen con un criterio de complementariedad entre ellos. Esto significa que se acabaría el concepto de 'afiliado' a uno u otro esquema, y todos los trabajadores formales estarían afiliados a ambos regímenes al mismo tiempo. El nuevo sistema funcionaría segmentando los aportes de cada individuo entre los dos esquemas, y cada pilar cumpliría una función diferente y suplementaria.

El Pilar Uno, controlado por el Estado bajo el esquema de Prima Media (*pay-as-you-go*) y administrado por Colpensiones, recibiría los aportes correspondientes a 1 SML de todos los trabajadores, y se encargaría de otorgar el primer tramo de la prestación pensional, equivalente a 1 SML. De esta forma, el pilar de Beneficios Definidos se limitaría a ofrecer una prestación plana a todo aquel que cumpla los requisitos para obtener una pensión, lo que elimina de plano la concentración de los subsidios del Estado en la población de altos ingresos. Así mismo, al subsidiar

una tasa de reemplazo igual o cercana al 100% para los trabajadores de bajos ingresos y asumir el riesgo de deslizamiento por crecimiento del salario mínimo, estaría cumpliendo automáticamente con la función de solidaridad del sistema pensional, quitando esta función tanto al Pilar de Ahorro Individual como a los mecanismos habituales de cotizaciones solidarias.

El Pilar Dos, manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones privadas –AFPs- bajo la lógica de cuentas de ahorro individual, se encargaría de mejorar las pensiones de aquellos individuos con mayor capacidad de ahorro en su etapa laboral. Así, recibirían toda cotización que supere el aporte equivalente a 1 SML, lo acumularían en la cuenta individual del trabajador, y se encargarían de otorgar el segundo componente de la pensión, esto es, el excedente sobre 1 SML, ya sea mediante la modalidad de Retiro Programado o de Renta Vitalicia. Cabe anotar que el llamado "riesgo de deslizamiento", relacionado con la posibilidad de que la pensión aumente por encima de la inflación debido a aumentos en la capacidad real de compra del salario mínimo, sería también absorbido por el RPM, con lo cual desaparecerían muchos de los obstáculos que se han presentado para que el régimen de capitalización individual pueda ofrecer rentas vitalicias a sus afiliados cuando llegan a la edad de retiro.

Debido a que al régimen de ahorro individual se le sustraen todas sus funciones de solidaridad, que serían absorbidas por el Pilar Uno de Reparto, las cotizaciones pueden ir de manera directa y transparente a aumentar el ahorro individual, eliminando ineficiencias del actual funcionamiento del RAIS. La forma actual con la que el sistema pensional cumple las funciones de solidaridad, a través de cotizaciones extra para los individuos de ingresos medios y altos, genera desincentivos al ahorro y a la insinceridad en la declaración de ingresos. En el nuevo sistema, dado que el RPM asumiría tanto el riesgo de deslizamiento como las funciones de solidaridad, se limpiaría el esquema privado de tarifas solidarias en las cotizaciones, lo que permitiría aumentar el monto ahorrado incluso dejando la tasa de aporte constante. El financiamiento de componentes solidarios, como el pilar No Contributivo, no debe hacerse desde la etapa activa de cotizaciones por cuanto ello corresponde a cobrar un impuesto sobre el empleo formal y un desestímulo a las cotizaciones. Resulta preferible que esa financiación se haga con base en impuestos generales, dentro de los cuales podrían incluirse impuestos a la renta sobre las pensiones altas.

3.4.2. Ajustes de Parámetros de los dos Regímenes Contributivos

A pesar de los efectos positivos que traería la reforma en términos de equidad y solidaridad del sistema, el hecho que el Estado asuma una parte del pasivo pensional del total de afiliados implica que se mantendría una deuda implícita importante para el Estado, pagadera en los años subsiguientes, si al mismo tiempo no se ajustan algunos parámetros críticos del sistema para adaptarse a la evolución demográfica y el contexto social en el que está insertado.

En primer lugar, la edad de pensión debe acomodarse a la evolución demográfica de la población en Colombia y reducir o eliminar la diferencia por género que tiene actualmente el sistema, la cual termina por generar una discriminación en contra de la cobertura pensional de las mujeres[46]. Mientras que se estima que entre 1995 y 2020 la expectativa de vida se ajustará en 6 años para las mujeres y 8 años para los hombres, en el mismo periodo la edad de pensión lo habrá hecho solamente en 2 años; esto implica que el sistema sería insostenible en el largo plazo. La necesidad de ajuste de estos parámetros se hace más evidente si se toma en cuenta la expectativa de vida al momento de la pensión, que para los hombres se eleva hasta 83.3 años y para las mujeres 86.7 años, lo que implica una etapa pasiva de 21 años para los hombres y de casi 30 años para las mujeres.

Por esto, son necesarias dos acciones: a) Un ajuste inicial a la edad de pensión, que las incremente para ambos sexos y que además cierre la brecha entre ellos, por ejemplo, idealmente en 65 años tanto para hombres como para mujeres; para las mujeres, el aumento en la edad se puede compensar con un mecanismo que condone semanas de cotización en compensación a los tiempos en que típicamente salen de la fuerza laboral para cumplir un papel en el cuidado del hogar, compensación que podría hacerse de manera general o en función del número de hijos, por ejemplo, asignando un bono de 52 semanas cotizadas por cada hijo. b) Crear un mecanismo automático de ajuste periódico (v.gr. cada quinquenio) de la edad de pensión en función de la expectativa de vida o de otros parámetros de la evolución demográfica del país, y de implementación obligatoria.

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

El segundo ajuste que necesita el sistema pensional colombiano es la proporción de la pensión que se le asigna al sobreviviente. A excepción de Uruguay, Cuba y Brasil, los demás países asignan una pensión de sobrevivencia considerablemente menor al 100% de la pensión original, llegando al 40% de la pensión inicial en Ecuador y Venezuela. La racionalización de los beneficios otorgados por el sistema es un paso necesario para que éste pueda garantizar una tasa de reemplazo estable de forma sostenible. Una propuesta en este sentido es que la pensión de sobreviviente se ubique alrededor del 75% de la pensión original. Dado que esto aplicaría sobre pensiones del primer pilar, equivalentes a un salario mínimo, se requeriría un cambio constitucional para permitir que la asignación al sobreviviente fuese de un 75% del salario mínimo, al menos en los casos en que existe alguna otra fuente de ingreso del sobreviviente.

Adicionalmente, dado que en nuestra propuesta se elimina la competencia entre los regímenes de prima media y de capitalización individual, deberían unificarse los requisitos mínimos para pensión, que hoy en día son diferenciados, en materia de número de semanas cotizadas (RPM-1.300, RAIS-1.150). Dado el déficit que tiene el sistema, se propone unificar las semanas requeridas para obtener una pensión contributiva en 1.300 semanas, que es lo que hoy existe para el RPM.

Finalmente, la tasa de cotización al sistema se vería reestructurada en su destinación. Como se mencionó previamente, ya no se destinaría un porcentaje de la cotización al actual Fondo de garantía de Pensión Mínima (FGPM), razón por la cual, si se mantiene la tasa total de cotización en 16% constante, se presentaría una expansión del monto ahorrado por cada persona en el sistema, lo que redundaría en mejores tasas de ahorro en el RAIS y en una resultante mejor tasa de reemplazo. La contribución adicional al Fondo de Solidaridad Pensional también desaparecería. Aún así, para mejorar las tasas de reemplazo en el Régimen de capitalización y para reducir el déficit del RPM sería recomendable evaluar si la actual tasa de cotización debería aumentarse de manera general en uno o dos puntos porcentuales, a 17% o a 18%. De esta forma, los recursos adicionales, en la porción que corresponde al primer salario mínimo del ingreso base de cotización de cada persona, automáticamente irían a cubrir parte del déficit remanente del sistema de prima media (primer pilar), contribuyendo a financiar tanto los subsidios del futuro Pilar Uno como el déficit actual del sistema público de Reparto. En la porción correspondiente a ingresos superiores a un salario mínimo, los puntos de cotización adicionales aumentarían la acumulación de ahorro asignada al régimen de capitalización, de tal forma que se pueda aumentar la tasa de reemplazo agregada.

3.4.3. Aspectos Complementarios de la Reforma

Uno de los aspectos cruciales de una reforma pensional es saber cómo se modifica la tasa de reemplazo, que relaciona la magnitud de la pensión como proporción del salario a partir del cual se cotizó. En un sistema Multipilar, la tasa de remplazo se obtendría de la suma de la prestación otorgada por el sistema de RPM -un salario mínimo- más la resultante del ahorro individual alcanzado por el individuo y otorgado por el RAIS. Dado que el RPM recibe cotizaciones correspondientes a 1 SML y ofrece una pensión de la misma magnitud, ese régimen estaría ofreciendo una tasa de reemplazo implícita del 100% para todos los cotizantes[47]. Este escenario básico, en el que el Pilar Uno otorga una tasa de reemplazo de 100% a todos los cotizantes, no implica necesariamente que a todos los afiliados se les otorgue el mismo subsidio, pues este dependerá de forma inversa de las semanas cotizadas en el sistema. Con respecto al RAIS, la tasa de reemplazo dependería de la capacidad de ahorro del individuo, y de los rendimientos financieros que obtendría su ahorro en el sistema financiero.

En términos del efecto fiscal que tendría una reforma pensional de este tipo, dada la estructura de ingresos de la población colombiana afiliada al sistema general de pensiones, donde un poco menos de 60% de los cotizantes ganan 1 SML y cerca del 85% de los trabajadores cotiza sobre ingresos inferiores a 2 SML, al redirigir las cotizaciones sobre el salario básico de toda la población al régimen de Reparto se genera un impacto positivo sobre la caja del RPM, que recibe mayores cotizaciones y asume el pasivo de largo plazo de otorgar la pensión mínima a esos contribuyentes. Como el RPM se encuentra actualmente operando en déficit corriente, financiado por el Estado a través del Presupuesto General de la Nación, esta mayor disponibilidad de caja se reflejaría inmediatamente en una reducción del déficit fiscal[48].

[47] Si se quisiera pensar en una forma más progresiva, y quizás menos costosa para el Estado, se podría introducir un gradiente que redujera la tasa de reemplazo de este primer componente del RPM del 100% al 65% en la medida que sube el monto total de la pensión recibida. Esto sin embargo generaría el riesgo de desestimular la cotización al RAIS y fomentar nuevamente el subregistro de ingresos, por lo cual podría no ser recomendable. En cualquier caso, de hacerse habría que garantizar que con el gradiente correspondiente, todo ahorro adicional al sistema implique un incremento de la pensión contributiva, resultante de la suma de los componentes del RPM y el RAIS.

[48] En la última entrega del presente proyecto se mostrarán estimativos del ahorro fiscal que representaría una reforma Multipilar del sistema de pensiones.

Por otro lado, dado que ambos regímenes comenzarían a manejar información del total de la población cotizante, esta reforma implicaría desarrollar mecanismos de coordinación y sincronización en el funcionamiento del actual RPM manejado por Colpensiones y del RAIS administrado por las AFPs. En primer lugar, ambos regímenes manejarían bases de datos del total de afiliados y la información de actualización de las cuentas individuales debería circular de forma transparente. Las entidades administradoras de los aportes, por su parte, dividirían cada cotización entre los dos sistemas. Además, tanto el cálculo y otorgamiento de la pensión como la actividad mensual de giro de la prestación pensional deben llevarse a cabo de forma conjunta y sincronizada entre la entidad oficial del Pilar Uno y la privada del Pilar Dos.

Por último, es necesario establecer la lógica general del esquema de transición hacia un sistema Multipilar. En primer lugar, es claro que para evitar una turbulencia indeseable en el mercado de capitales, la reforma propuesta no debería afectar los saldos de ahorros acumulados por los actuales afiliados y que se encuentran en manos de las AFP, por lo que no se plantea ningún traslado de esos saldos entre los pilares; en contraste, desde el momento en que se implemente la reforma todas las cotizaciones comenzarían a distribuirse entre los dos regímenes. En otras palabras, la reforma se aplicaría sobre el flujo del ahorro y no sobre el stock. El traslado de recursos por afiliado de las AFPs al RPM (para financiar la pensión mínima de los actuales afiliados al RAIS) y del RPM a las AFPs (para financiar la pensión excedente de los actuales afiliados al RPM), se haría solo en el momento en que cada afiliado llegue a su edad de jubilación y por el monto requerido. Estos flujos de recursos para balancear los pilares al momento de la pensión remplazarían el actual flujo de recursos de las AFPs al RPM que se genera por los traslados de los cotizantes entre regímenes, un esquema con incentivos perversos en donde los usuarios le apostaban al arbitraje para recibir subsidios por parte del Estado.

En términos del periodo de transición y el mantenimiento de las condiciones a los actuales cotizantes, para los fines de la implementación de este nuevo esquema pensional sería necesario pensar en un periodo de transición. En este punto, existen dos posibles alternativas que se pueden implementar. Por un lado, el gobierno puede implementar una estrategia parecida a la que se utilizó en el año 1993, cuando se introdujo en el SGP el esquema de ahorro individual y se implementó un régimen de transición para las cohortes de todas las personas cuya edad fuera de 40 o más años de edad en el caso de los hombres y de 35 años o más tratándose de las mujeres en marzo de 1994. En este esquema de transición se estableció que las personas pertenecientes a esas cohortes

conservaban el derecho a pensionarse con el régimen anterior, lo cual implicaba que el tiempo durante el cual se podía hacer uso de ese derecho iría hasta el año 2014. En este sentido, para la implementación de un nuevo sistema pensional Multipilar se podría replicar este mismo esquema de transición, que solo aplicaría para los cotizantes del SGP cuya edad sea de 40 o más años de edad en el caso de los hombres y de 35 años o más tratándose de las mujeres, contados en el año siguiente de sancionada la ley que crearía el nuevo sistema. Sin embargo, para las personas en régimen de transición sería importante limitar las posibilidades de traslados entre regímenes a una fecha próxima, por ejemplo, un año a partir de la aprobación de la reforma[49].

3.4.4. Comparación de la Reforma Multipilar con el Marchitamiento del RPM

Por último, resulta conveniente comparar la propuesta presentada con una alternativa que ha sido impulsada por diversos actores del sistema, que es la de marchitar por completo el RPM, y convertir así al sistema en uno exclusivamente de ahorro individual. La ventaja de dicho tipo de reforma es que, al igual que la propuesta en este documento, eliminaría las inequidades en los subsidios otorgados por el Estado. Se ha argumentado que, adicionalmente, permitiría volver el sistema completamente autofinanciado en la medida en que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, que cuenta con una acumulación considerable de recursos, financiaría los subsidios implícitos en esa garantía. Sin embargo, esta propuesta conlleva un gran costo que en última instancia tendría que ser pagado con recursos fiscales.

En primer lugar, porque el gobierno dejaría de recibir de inmediato los aportes que hoy recibe para Colpensiones y que en nuestra propuesta se incrementarían. Estimaciones del DNP cifran en cerca del 0,5% del PIB la pérdida en flujo de caja que generaría dejar de recibir los aportes actuales a Colpensiones, generando un impacto proporcional en el déficit fiscal del Gobierno Nacional, dado que el sistema público es financiado anualmente por el Presupuesto General. En las condiciones actuales de las finanzas públicas no resulta viable asumir este costo fiscal adicional que surgiría en

[49] Por otro lado, el gobierno también puede utilizar la estrategia que han utilizado en los países Europeos, en especial en el caso de Italia, donde el esquema de transición cubre a todos los cotizantes actuales del sistema pensional independiente de la edad, pero donde el cálculo de la pensión para estas personas está determinado como un promedio ponderado entre los beneficios pensionales del nuevo esquema y los que se hubieran obtenido bajo el antiguo. Para el caso de Colombia, los ponderadores entre el esquema anterior y el nuevo se estimaría en función del número de semanas cotizadas antes y después de la reforma.

esencia de que el gobierno estaría pagando las pensiones sobre las que no se cotizó en el pasado y no estaría recibiendo nada por las pensiones futuras, parte de las cuales va a tener que subsidiar.

De hecho, si bien es cierto que el Fondo de Garantía de Pensión Mínima puede cubrir temporalmente los subsidios implícitos en una tasa de reemplazo de 100% para los cotizantes de un salario mínimo (subsidio equivalente al que persistiría a cargo del Estado en nuestra propuesta) esa capacidad financiera se acabaría rápidamente. Debe recordarse además que dicho fondo está constituido en una porción importante por aportes de las personas más pobres y vulnerables que alguna vez cotizaron pero no van a cumplir las condiciones para beneficiarse del mismo. En otras palabras, el FGPM, al menos en su diseño actual, tiene características fuertemente regresivas para la distribución del ingreso.

Cabe mencionar por otra parte que esta propuesta mantiene el desestímulo para las cotizaciones al RAIS de personas que tengan ingresos entre 1 y 2,5 salarios mínimos, que constituyen la mayor parte de la población. Para ellos, de hecho, cualquier cotización adicional a las requeridas para obtener una garantía de pensión mínima es una cotización perdida y existe un incentivo muy grande a no hacerla.

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

Ya habiendo descrito la propuesta de reforma pensional Multipilar, cuyos costos serán estimados en la última entrega de la presente investigación, pasamos en las últimas dos secciones del capítulo a la descripción de los dos regímenes especiales que más costos demandan del Estado: las pensiones de los docentes del Magisterio, y el régimen exceptuado de las Fuerzas Armadas.

3.5. Régimen pensional del Magisterio

El régimen pensional del magisterio, correspondiente a los docentes del sector oficial, es uno de los regímenes especiales del sistema pensional colombiano. En la actualidad se rige por dos normatividades que dan origen a dos estatutos independientes del ejercicio docente, el Decreto 2277 de 1979 y el Decreto 1278 de 2002, que dan beneficios pensionales diferentes. Se considera

un régimen especial y no de excepción, pues tras la reforma del Decreto 1278 se definió que en adelante los docentes se acogerían a la norma del SGP, aunque se respetarían los derechos adquiridos bajo el estatuto anterior. Esta sección describirá con detalle el régimen pensional del magisterio y los beneficios específicos de los dos estatutos. Se compone por cuatro partes: la primera presenta cómo ha evolucionado el régimen pensional del magisterio desde la expedición del Decreto 2277, la segunda hace una comparación entre las condiciones de pensiones de los estatutos vigentes, la tercera presenta el estado actual del sistema y la cuarta brinda unas consideraciones finales.

3.5.1. Historia del régimen y reformas recientes

El Decreto 2277 de 1979 reglamentó el ejercicio de la profesión docente en Colombia y definió el régimen especial que regulaba, entre otras cosas, las condiciones de retiro del magisterio por parte de los docentes que hacían parte de él. Allí se establece que los docentes de instituciones oficiales debían acogerse a las condiciones de jubilación de los trabajadores públicos de acuerdo, en un principio, al Decreto 1848 de 1969 y, posteriormente, a la Ley 33 de 1985. Una vez jubilado a la edad de 55 años, el docente puede seguir ejerciendo, siempre y cuando se encuentre mental y físicamente apto, hasta los 70 años, edad en la que hay un retiro forzoso; durante este periodo el docente queda recibiendo dos ingresos: el de su salario, y el de su pensión anticipada. En contraste, en la misma norma se definió que los docentes no oficiales deben seguir el Código Sustantivo de Trabajo en lo que se refiere a temas pensionales, por lo que no son sujetos de las condiciones de este régimen especial.

Las pensiones del magisterio fueron administradas hasta 1989 por la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL), para los docentes nacionales, y por Cajas Previsionales Seccionales, para los docentes nacionalizados[50]. La Ley 91 de 1989 creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) como una cuenta especial de la Nación, con patrimonio autónomo y sin personería jurídica, como la institución encargada de administrar las prestaciones sociales del

[50] La Ley 43 de 1975 centralizó la educación, que antes era responsabilidad de los departamentos y municipios, por lo que la Nación se apropió del nombramiento y los gastos del personal docente. Desde este momento se diferenció el personal nacional, vinculado por la nación, del nacionalizado, vinculado por los territorios pero con cargo a la Nación.

magisterio. El FOMAG, administrado por la Fiduprevisora, es quien recibe las cotizaciones y efectúa los pagos de pensiones de los docentes oficiales.

La gran reforma al sistema docente se hizo en 2002 con la expedición del Decreto 1278, o Estatuto de Profesionalización Docente, con el que se creó un nuevo estatuto docente alternativo al definido por el Decreto 2277. Este régimen cubre a todos los docentes que se han vinculado al magisterio público a partir de su expedición, y aquellos docentes inscritos al escalafón anterior y con título profesional, que voluntariamente acuerden someterse a las evaluaciones de desempeño y competencias que este nuevo sistema demanda; sin embargo, hasta el momento ningún docente del antiguo Estatuto se ha acogido a las reglas del nuevo. La Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006), estableció que a partir de su expedición, todos los nuevos docentes serían afiliados al FOMAG y gozarían de los derechos pensionales del Régimen de Prima Media, definidos por la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2002. La única excepción es que la edad de pensión tanto para hombres como mujeres se fijó en 57 años.

3.5.2. Condiciones de pensión vigentes

En la actualidad, en el régimen pensional del magisterio conviven dos normatividades con condiciones de jubilación diferentes para los estatutos 2277 de 1979 y 1278 de 2002. No obstante, los dos regímenes son administrados por el FOMAG y por ello, según definió el Decreto 4982 de 2007, tienen las misma disposiciones de cotización. La Tabla 13 muestra los parámetros pensionales para cada estatuto docente y para el régimen general de pensiones. La tasa total de cotización por conceptos de salud y seguridad social para el Magisterio es del 28,5%, el cual, igual que el sistema general, se divide en 12,5% a salud y 16% a pensiones. De este 16% que va a pensión, 12 puntos porcentuales son responsabilidad del empleador y los 4pp restantes los debe aportar el docente, es decir, se cumple la distribución 75:25 que establece la ley para el SGP.

Tabla 13. Parámetros pensionales regímenes pensionales del Magisterio y SGP

	Edad de jubilación	Tasa de cotización	Semanas[a/]	Tasa de Reemplazo[b/]
Decreto 2277 / 79	Mujeres: 55 Hombres: 55	16%	1.040	75% SP12
Decreto 1278 / 02	Mujeres: 57 Hombres: 57	16%	1.300	65%-80% IBL
Ley 100 (RPM)	Mujeres: 57 Hombres: 62	16%	1.300	65%-80% IBL

a. En el régimen del Decreto 2277 de 1978 no se exige un mínimo de semanas de cotización sino 20 años de trabajo continuo o discontinuo en el sector.
b. Fuente: Departamento Nacional de Planeación
SP12= Salario promedio últimos doce meses. IBL= Ingreso Base de Liquidación sobre salario promedio de los últimos 10 años (Ley 100).

Fuente: Elaboración Fedesarrollo

El régimen pensional asociado al Decreto 2277 de 1979 contempla una edad de pensión de 55 años para hombres y para mujeres, con la posibilidad, como se mencionó, de seguir trabajando hasta los 70 años. En este caso no existe un requisito de semanas mínimas de cotización, sino que en cambio, los docentes deben haber trabajado por lo menos 20 años de forma continua o discontinua en el sector oficial. La tasa de reemplazo de este régimen se fija como el 75% del salario promedio sobre el que se cotizó en los últimos doce meses.

Los docentes bajo el Decreto 1278 se rigen por la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2002 en todos los parámetros pensionales, excepto la edad. Así, al cumplir 57 años, tanto hombres como mujeres pueden acceder a la pensión, diferente a los 57 años para mujeres y 62 para hombres del SGP. Para acceder a la pensión se debe haber cotizado como mínimo 1.300 semanas, y la tasa de reemplazo está entre el 65% y el 80% del ingreso base de liquidación, según el número de semanas cotizadas.

Por otro lado, una de las grandes diferencias de las condiciones de pensión entre los dos estatutos docentes es la relación de la tasa de reemplazo frente a los aportes realizados al sistema. Según estimaciones del DNP (2004), el Estatuto 2277 otorga subsidios cercanos al 90%, pues para el ingreso base de liquidación se toma sólo el ingreso del último año; mientras tanto, en el Estatuto 1278 el subsidio se ubica entre el 11% y 19,5%, dado que se toma como ingreso base de liquidación (IBL) el salario promedio de los últimos 10 años. No obstante, con base en las estimaciones presentadas en el Capítulo 1 de este documento, bajo el escenario en el que el salario crece un 1% por encima del crecimiento del salario mínimo, el subsidio implícito (o la diferencia entre la prestación otorgada por el Régimen de Prima Media comparado con la que ofrece el RAIS) que recibe el nuevo régimen docente estaría entre el 46% y el 31,5%[51]. Estos subsidios corresponden a

[51] Estas proyecciones suponen tasas de interés y de descuento del 4%. En este caso, dado que la edad de retiro para los maestros es 57 años para hombres y mujeres, se toman las estimaciones para las mujeres

las estimaciones para las mujeres del SGP, pues por la edad de retiro del magisterio, estos son los parámetros que mejor modelan este régimen especial.

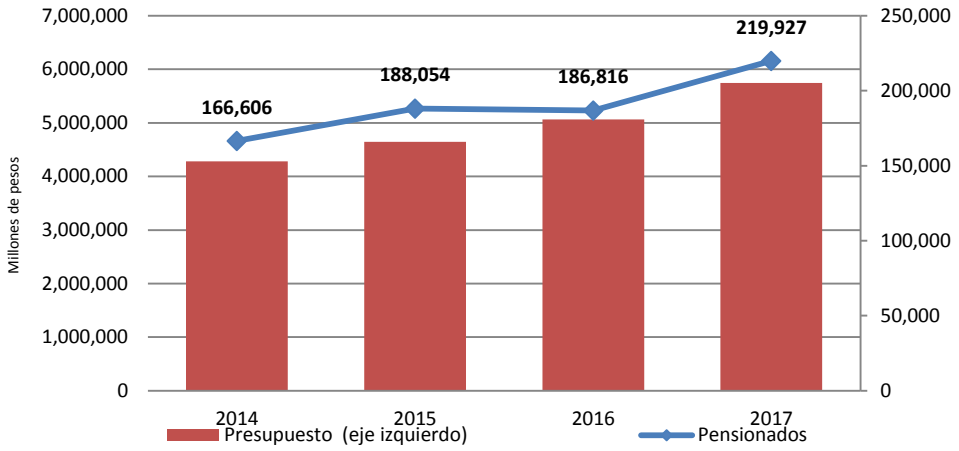
Por último, un componente adicional del régimen del Magisterio es la Pensión Gracia, diseñada como una herramienta para corregir la desigualdad salarial entre los docentes nombrados por entidades territoriales y por la nación. Este beneficio se creó con la Ley 114 de 1913 como una mesada de jubilación equivalente a la mitad del salario de los últimos dos años de servicio, e inicialmente se concibió sólo para los maestros de primaria. Las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 ampliaron sus beneficios para cubrir también a los docentes de secundaria. Sin embargo, la Ley 91 de 1989, aunque reconoció los beneficios adquiridos por los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, eliminó la Pensión Gracia como una pensión complementaria. Por esto, aunque en la actualidad todavía se conceden pensiones Gracia, eventualmente el relevo generacional en el magisterio eliminará este beneficio.

3.5.3. Estado del régimen especial del magisterio

Para el 2016 el magisterio estaba compuesto prácticamente por partes iguales de docentes de los dos estatutos. El 47.73%, 154.104 docentes, están cobijados por el Decreto 2277, y el 50,93%, 164.450 docentes, pertenecen al Decreto 1278[52]. El Gráfico 41 muestra a partir de información del DNP, cómo ha evolucionado el número de pensionados con cargo al FOMAG y el respectivo presupuesto de 2014 a 2017. Aunque en 2016 hubo una caída en el número de pensionados, en general se ve que la tendencia del número de docentes retirados y del presupuesto de la entidad es creciente. En diciembre de 2016, 1.935 nuevos pensionados entraron a la nómina del FOMAG, y en promedio entre 1.500 -2.000 maestros se jubilan cada mes.

[52] El 1,35% restante corresponde a los docentes bajo el Decreto 804 de 1995, también llamados etnoeducadores.

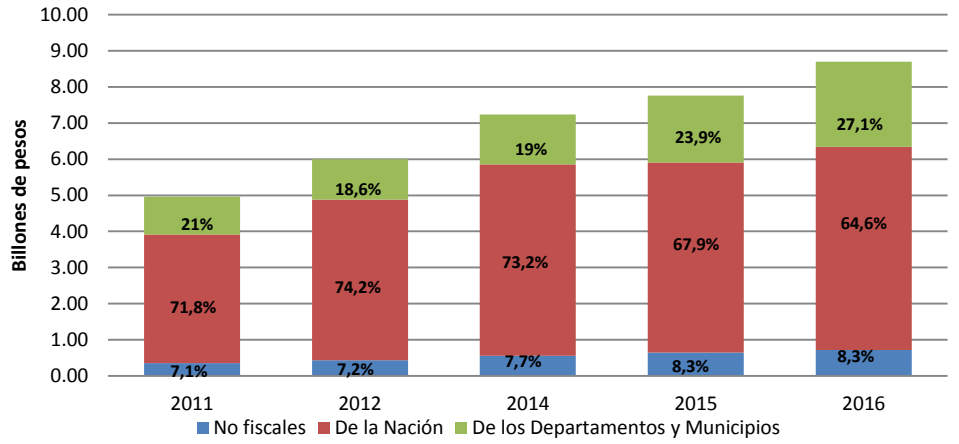
Gráfico 41. Pensionados y presupuesto del FOMAG, 2014-2017



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2017). Cálculos: Fedesarrollo.

El FOMAG tiene múltiples fuentes de ingresos, tanto tributarios como no tributarios. Como se ve en el Gráfico 3, la mayor parte de su presupuesto viene de transferencias de la Nación, principalmente por el aporte patronal del 12% que hace el Estado, y desde la cuenta nacional para pensiones. Aunque, las transferencias de la Nación han perdido peso en las cuentas del FOMAG en los últimos dos años, en términos absolutos el monto transferido ha crecido fuertemente en los últimos años, al pasar de $3,5 billones en 2011 a $5,6 billones en 2016 de pesos. El componente de transferencias de los departamentos y municipios sigue el mandato del Decreto 2563 de 1990, que ordenó a las cajas seccionales territoriales y CAJANAL transferir al FOMAG los aportes y recursos pensionales que estuvieran a su cargo, lo que consolidó una deuda que se sigue pagando. Los pagos correspondientes a la amortización de esta deuda se triplicaron entre 2011 y 2016 al pasar de 0,5 a 1,5 billones de pesos, como se observa en el Gráfico 42.

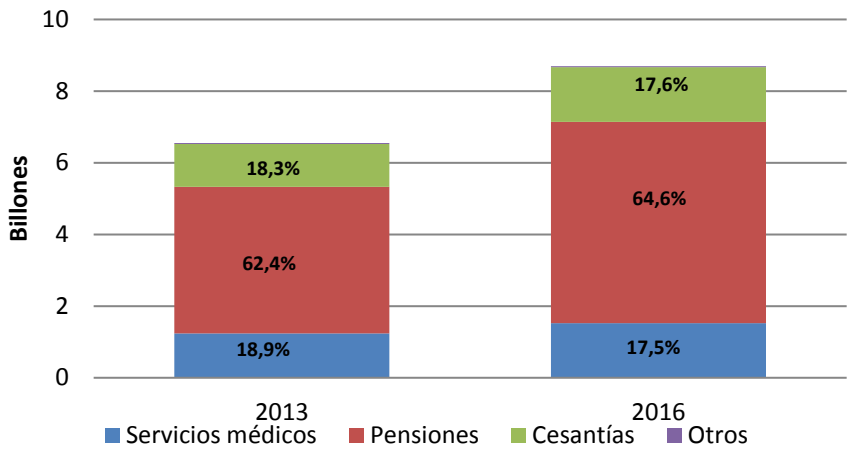
Gráfico 42. Ingresos del FOMAG



Fuente: FOMAG.

Por el lado de los egresos, el presupuesto de gasto del FOMAG fue de $8,7 billones para el 2016. Como se ve en el Gráfico 43, el 65% de los gastos, es decir $5,6 billones se destinaron al pago de pensiones. El 17% fue gastado en la prestación de servicios médicos y asistenciales ($1,52 billones) y el 18% se usó para pagar cesantías definitivas y parciales ($1,53 billones). Entre 2013 y 2016 el **gasto** total del FOMAG creció en 2,14 billones al pasar de 6,55 a 8,69 billones. En particular el gasto en el rubro de pensiones aumentó en 1,5 billones.

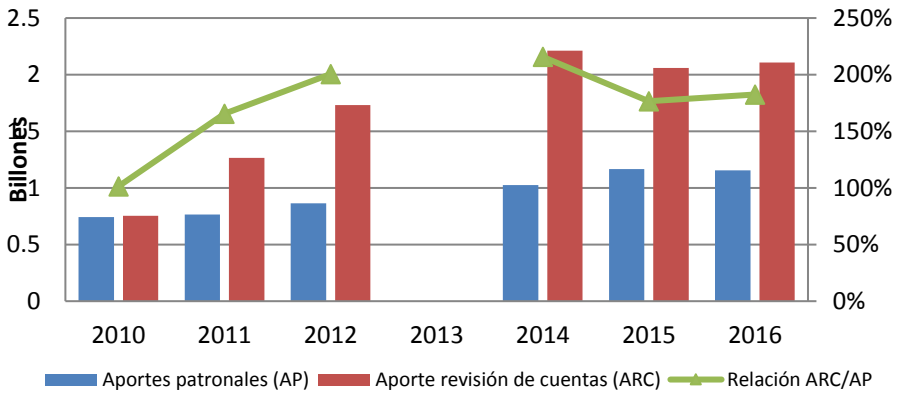
Gráfico 43. Gastos del FOMAG.



Fuente: FOMAG.

Las transferencias de la Nación se pueden dividir en dos grandes rubros: los aportes patronales del 12%, que hace el Estado como empleador de los docentes, y los aportes de revisión de cuentas. Estos últimos son los recursos que transfiere el Estado para cubrir el déficit pensional del FOMAG. Como se ve en el Gráfico 5, en los últimos años estos recursos pasaron de ser equivalentes a los aportes patronales en 2010 a representar el doble de estos a partir de 2012. En 2016 las transferencias por aportes patronales fueron de $1,15 billones y las de revisión de cuentas $2,1 billones, lo que equivale al 182% de las primeras. De esta forma, los Gráfico 44 y Gráfico 45 muestran la magnitud del déficit del régimen pensional del Magisterio, que forzosamente debe ser cubierto por el Estado a través del Presupuesto General, y en donde el desbalance del FOMAG se ha suplido temporalmente con el mayor giro de recursos del FONPET en los años 2015, 2016 y 2017, a través del uso de su reserva actuarial.

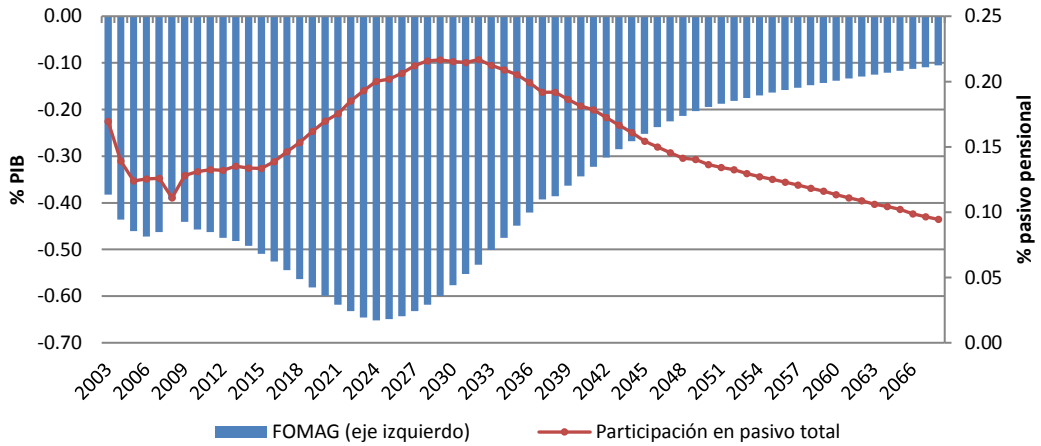
Gráfico 44. Transferencias de la Nación al FOMAG



Fuente: FOMAG. Elaboración: Fedesarrollo

El costo fiscal de los flujos pensionales depende de la rapidez de la transición entre estatutos. Para 2016 ese costo anual equivalía al 0,53% del PIB y representaba el 14% del déficit pensional total colombiano. El Gráfico 6 muestra las proyecciones que el DNP ha calculado para el pasivo pensional del FOMAG como porcentaje del PIB y como porcentaje del pasivo pensional total. Según las estimaciones, el déficit pensional del magisterio tendrá un máximo de 0,65% del PIB entre 2023 y 2025. Estos cálculos consideran que la transición al estatuto 1278 se completará aproximadamente en el 2040, por lo que el costo fiscal se estabilizará desde 2067 en 0,1 % del PIB. En cuanto a la participación de este déficit dentro del déficit pensional total de la nación, la máxima participación se verá entre 2028 y 2032, cuando el FOMAG represente el 22% de los gastos pensionales. Desde ese momento las proyecciones muestran que la participación del FOMAG cae y llega en 2060 al 10% del déficit total.

Gráfico 45. Proyecciones déficit FOMAG y participación en el déficit total pensional.



Fuente: DNP. Cálculos: Fedesarrollo

3.5.4. Consideraciones finales

El régimen pensional del Magisterio, como se mencionó en la introducción, ya no se considera un régimen de excepción pues el nuevo escalafón se rige por el mandato de la Ley 100 en todos los aspectos pensionales, menos la edad de jubilación. Es importante mencionar que el magisterio ha tenido históricamente una fidelidad de cotización cercana al 100%, lo que significa una densidad de cotización muy alta. Por un lado, esto se debe a la estabilidad salarial que da el empleo público. Por otro lado, bajo el escalafón anterior había muchos incentivos para permanecer en el sistema, ya que la escala salarial estaba sujeta a la experiencia y permanecer podría significar jubilarse con una mesada pensional correspondiente al ingreso más alto, al mismo tiempo que se presentaba el periodo de diez años en el que se recibía doble mesada. El nuevo estatuto limita este crecimiento continuo, pues divide el escalafón en grados definidos por niveles educativos y clasifica a los docentes de acuerdo a su formación, al mismo tiempo que los ascensos tienen como requisito una evaluación docente. Esta nueva regla salarial podría afectar la fidelidad con el sistema pensional a futuro, si docentes con baja formación pero relativa alta experiencia se retiran del magisterio al percibir un estancamiento salarial.

En Colombia conviven actualmente los dos estatutos docentes y la transición al Decreto 1278, por los derechos adquiridos bajo el escalafón antiguo, va a ser larga y costosa para el fisco. Esto se debe principalmente a que el Decreto 2277 tiene unos parámetros de liquidación muy beneficiosos, porque al tomar únicamente el salario de los últimos doce meses, ignora la senda salarial del maestro y crea una desarticulación entre aportes y beneficios. Como se mencionó, según cálculos del DNP, esto hace que el subsidio del Estado a la pensión sea cercano al 90%. A medida que se complete la transición al Decreto 1278, se moderarán estos beneficios y se reducirá la carga fiscal y por ende el pasivo del FOMAG. Esa carga sin embargo seguirá siendo superior a la que genera el Sistema General de Pensiones.

3.6. El Régimen pensional de las Fuerzas Armadas

El régimen pensional de la Fuerza Pública es uno de los dos regímenes exceptuados del sistema pensional colombiano[53], lo que significa que no se rige por las disposiciones de la Ley 100 de 1993 sino que tiene una reglamentación propia. Dicha normatividad está dada por el Decreto 4433 de 2004 y aplica a todas las fuerzas armadas del país, es decir, a las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y a la Policía Nacional. Este régimen pensional se caracteriza por un requisito de tiempo de cotización menor al del SGP, lo que busca compensar las exigencias y los riegos inherentes a esta actividad. Vale la pena aclarar que en este contexto lo que se denomina pensión es una prestación que se recibe por incapacidad resultante del servicio, mientras que la asignación de retiro sí es la equivalente al ingreso de jubilación, y será el objetivo del presente documento. Esta sección se divide en cuatro partes: la primera hace una revisión sobre la historia del régimen pensional de la Fuerza Pública y sus reformas recientes, la segunda presenta la normatividad vigente como se definió en el Decreto 4433, la tercera muestra el estado actual del régimen y en la cuarta se incluyen unas consideraciones finales.

3.6.1. Historia del régimen y reformas recientes

Tradicionalmente, la carrera profesional para Oficiales, Suboficiales y Agentes de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional se ha regido en temas salariales y prestacionales por normatividades específicas para cada rango y división. Hasta el 2004 existieron tres carreras profesionales en la Fuerza Pública y por ello, tres regímenes pensionales diferenciados: en la Policía Nacional existía la carrera de Oficiales y Suboficiales[54] y la de Agentes, mientras que en las Fuerzas Militares sólo existió profesionalmente la carrera de Oficiales. Hasta el 2000 no había existido una carrera de soldados profesionales, sino que este servicio se hacía de forma obligatoria al terminar el bachillerato, sin el derecho a ninguna prestación social, y terminado esto se podía continuar prestando un servicio que se llamaba "voluntario", con unas condiciones diferentes a las del resto de las Fuerzas Armadas, como se verá más adelante.

[53] El Acto Legislativo 01 de 2005 definió que, a partir de su expedición, y sin perjuicio de los derechos adquiridos, los únicos dos regímenes exceptuados dentro del sistema pensional colombiano serían el de las Fuerzas Armadas y el Presidencial.

[54] Por facilidad de notación, en adelante la carrera de Oficiales y Suboficiales se llamará de Oficiales.

A pesar de esta pluralidad normativa, los parámetros de retiro han sido prácticamente los mismos para toda la Fuerza Pública desde la expedición de los Decretos 3072 y 3187 de 1968[55] para la Policía Nacional, y 2337 de 1971[56] para las Fuerzas Militares. Allí, se definió que el único criterio de acceso a la asignación de retiro era el tiempo de servicio: 15 años si el retiro era forzoso y 20 si era voluntario[57]. La mesada de jubilación se calculaba como el 50% de la base de liquidación de los primeros 15 años de servicio; por cada año adicional de servicio, la tasa de reemplazo aumentaba en 4% hasta un máximo de 85%, y para quienes hubieran servido más de 30 años, esta era del 95%. En este caso, la base de liquidación está compuesta por el salario básico, la prima de antigüedad, la prima de servicio y otras primas específicas, denominadas 'haberes'.

La tasa de cotización era también la misma para los tres regímenes, con la única diferencia de que los aportes eran administradas por cajas diferentes: la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR) o la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CEMIL). Los uniformados activos debían pagar el 30% del primer salario básico como cuota de afiliación y a partir de eso, el 8% mensual del salario básico –es decir, sin reconocer en la cotización las primas y haberes. Los oficiales o agentes que estuvieran gozando de la asignación de retiro debían aportar el 5% de su mesada. Estas reglas se ratificaron por última vez con los Decretos 1210, 1211 y 1212 de 1990 y estuvieron vigentes hasta el 2004, cuando el Decreto 4433 unificó los tres regímenes pensionales y se reformó el sistema.

Por otro lado, con la profesionalización de los soldados a través del Decreto 1793 de 2000, surge un segundo régimen pensional dentro de las Fuerzas Militares. Hasta este año los soldados del ejército nacional podían hacer parte del servicio obligatorio, en cuyo caso no tenían derecho a mesadas de retiro, o del servicio voluntario, cuyo esquema de ingresos y prestaciones sociales se definió en la Ley 131 de 1985. En ese momento se definió que los soldados tendrían un salario de

[55] Desde los Decretos 3072 y 3187 de los siguientes Decretos fueron expedidos y sucesivamente derogados, sin nunca afectar la normatividad original: para el régimen de Oficiales: Decreto 2338 de 1971, Decreto 613 de 1977, Decreto 2064 de 1984 y Decreto 96 1989, y para el régimen de Agentes: Decreto 2340 de 1971, Decreto 609 de 1977, Decreto 2063 de 1984, Decreto 97 de 1989 y Decreto 1213 de 1990.

[56] Desde el Decreto 2337 de 1971 para las Fuerzas Militares los siguientes Decretos fueron expedidos y sucesivamente derogados, sin nunca afectar la normatividad original: Decreto 612 de 1977, Decreto 89 de 1984, Decreto 95 de 1989, Decreto 1211 de 1990.

[57] Se considera retiro forzoso la remoción del cargo por llamamiento a calificar servicio, por mala conducta, por disminución de la capacidad psicofísica, por incapacidad profesional, por mala conducta o por voluntad del Gobierno, de la Dirección General de la Policia Nacional o los Comandos de Fuerza. Se considera retiro voluntario la separación del cargo por solicitud propia. (Decreto 1211 y 1212 de 1990)

1,6 SMMLV, en caso de retiro, el Estado le daría una liquidación única equivalente a un salario mensual por cada año de servicio y el tiempo de servicio como soldado sería tenido en cuenta para el cómputo de la asignación de retiro. La Ley 100 de 1993 estipuló que el régimen pensional para los soldados voluntarios debía seguir el sistema de capitalización del SGP, con la excepción de que su administración debía encargarse a un fondo de pensiones elegido por el Ministerio de Defensa. El aporte era del 16% (12% con cargo a la nación y 4% al soldado) sobre el salario base de cotización, definido como la suma de la asignación básica mensual y la prima de antigüedad. Como se verá a continuación, el Decreto 4433 de 2004 derogó este régimen especial y unió los beneficios pensionales de los soldados profesionales con los del resto de la Fuerza Pública.

Las Cajas de Retiro tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional funcionan como parte del presupuesto del Ministerio de Defensa. La Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) se creó con el Decreto 240 de 1952, que unificó las Cajas de Retiro de las diferentes divisiones de las Fuerzas Militares. La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR) se creó con el Decreto 417 de 1955. Estos dos fondos son los encargados de recoger los aportes mensuales y pagar las asignaciones de retiro, pensiones de supervivencia y muerte, entre otros.

3.6.2. Reforma y condiciones de pensión vigentes

En 2004 se expidió la Ley 923, donde se definieron los objetivos y criterios que debía seguir el Gobierno, según los mandatos de la Constitución, para el diseño del régimen pensional de la Fuerza Pública. Este marco legal fue reglamentado por el Decreto 4433 de 2004 que fijó en un solo documento el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública. Por el lado de la organización del sistema, se unificaron los regímenes de Agente y Oficial de la Policía, bajo una regla única e igual a la del cuerpo de oficiales de las Fuerzas Militares. Se le llamará a este arreglo pensional Régimen de las Fuerzas Armadas, para diferenciarlo del régimen exceptuado para los soldados profesionales, al que se le dieron unas reglas particulares.

Así las cosas, a partir del 2004 cambian las condiciones para el Régimen de las Fuerzas Armadas en cuanto al tiempo de servicio, la tasa de cotización y la tasa de reemplazo de la asignación de retiro. El tiempo de servicio exigido sube a 20 años por retiro forzoso y 25 años por retiro voluntario, y la tasa de reemplazo base pasa del 50% al 70% de las partidas computables, manteniendo los máximos de 85% y 95% antes establecidos. La cotización cae en cuanto al porcentaje que se aporta, de 8% a 5%, pero cambia la base de cotización pues ya no sólo se hace

sobre el sueldo básico, sino que se incluyen todas las primas y haberes adicionales sobre los que finalmente se va a calcular a futuro la asignación de retiro. Adicionalmente se define un régimen de transición, pues para los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía, y los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que estuvieran en servicio activo al momento de expedición del Decreto se fija el tiempo de servicio en 18 y 20 años (antes era 15 y 20 años), la tasa de reemplazo base es el 62% de las partidas computables y la tasa de cotización es la del nuevo régimen.

Por otra parte, se separó el régimen pensional de los soldados profesionales de las reglas de la Ley 100. Se definió que estos tenían derecho a una asignación de retiro después de 20 años de servicio, la cual sería igual al 70% del sueldo base más el 38.5% de la prima de antigüedad. Esta mesada no puede ser nunca inferior a 1.2 SMLV. Los aportes a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares son los mismos que los que hacen los Oficiales: 35% del primer sueldo básico como cuota de afiliación y 5% mensual del salario más la prima de antigüedad. La Tabla 14 muestra las condiciones antiguas de retiro, comparadas con las que quedaron después de la reforma de 2004.

Tabla 14. Régimen pensional exceptuado de la Fuerza Pública según Decreto 3344 de 2004.

	Tiempo	Tasa de Reemplazo	Cotización*	Responsable
Régimen Anterior	15 años (RF) 20 años (RV)	0-15años: 50% PC 15+ años: +4% por año hasta 85% 30+: 95%	8% SB ó 5% AR	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares
Oficiales FFMM	20 años (RF) 25 años (RV)	0-20 años: 70% PC 20-24 años: +4% por año hasta 85% 24+ años: +2% hasta 95%	5% PC mes	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares
Personal Policía Nacional	20 años (RF) 25 años (RV)	0-20 años: 70% PC 20-24 años: +4% por año hasta 85% 24+ años: +2% hasta 95%	5% PC mes	Caja de Sueldos de la Policía Nacional
Soldados	20 años	70% SM + 38.5% Prima Antigüedad	5% (SB + Prima Antigüedad)	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares

PC: Partidas Computables para el cálculo de la asignación de retiro, RF: Retiro forzoso, RV: Retiro Voluntario, SB: Sueldo Básico, AR: Asignación de retiro:
PC FFMM: i) Sueldo Básico, ii) Prima actividad, iii) Prima antigüedad, iv) Prima de estado mayor, v) Prima de vuelo, vi) Gastos de representación, vii) Subsidio Familiar, viii) Prima Navidad.
PC Oficiales, Suboficiales y Agentes Policía Nacional: i) Sueldo Básico, ii) Prima actividad, iii) Prima antigüedad, iv) Prima de academia superior, v) Prima de vuelo, vi) Gastos de representación, vii) Subsidio Familiar, viii) Bono cuerpo especial, ix) Prima Navidad.
PC Nivel Ejecutivo Policía Nacional: i) Sueldo Básico, ii) Prima experiencia, iii) Subsidio de alimentación y otras.
*Además de las cotizaciones mensuales se exige un pago de afiliación del 35% del primer sueldo básico.

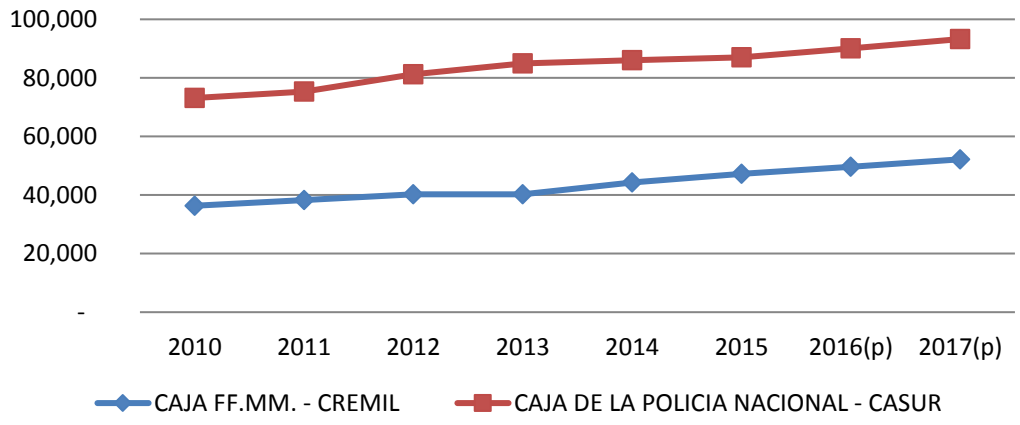
Fuente: Elaboración propia.

3.6.3. Estado actual del régimen de excepción de la Fuerza Pública

Como se ha dicho, el pago de las asignaciones de retiro de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares son responsabilidad del Ministerio de Defensa, y por ello hacen parte de su presupuesto. Para el 2016 el presupuesto de CREMIL y CASUR fue $2,6 y $2,4 billones de pesos respectivamente, de los cuales el 90% y 97% fueron destinados al pago de asignaciones de retiro. La suma de las apropiaciones de CREMIL y CASUR representó el 73,5% del presupuesto del sector defensa de ese año. El aporte del 5% sobre las partidas computables que hacen los miembros de las Fuerza Pública fueron de 161.550 y 184.220 millones de pesos, es decir, el 7% y 8,7% de los gastos pensionales (CREMIL, 2016; Ministerio de Defensa, 2017).

En cuanto a los beneficiarios de cada caja, el Gráfico 46 muestra cómo ha evolucionado el número de asignaciones en los últimos años. Por un lado se ve que entre 2010 y 2017 (este último año proyectado) hubo un crecimiento neto constante en el número de retirados a cargo de las dos cajas. Para CREMIL, el número de retirados pasó de 36.341 a 52.195, lo que presenta un aumento del 44%. Los retirados en CASUR pasaron de 73.138 a 93.266, es decir un crecimiento del 28%. En general, los retirados de la Policía Nacional son el doble de los de las Fuerzas Militares y esta proporción ha permanecido relativamente estable en el tiempo.

Gráfico 46. Asignaciones de Retiro CREMIL y CASUR 2010-2017

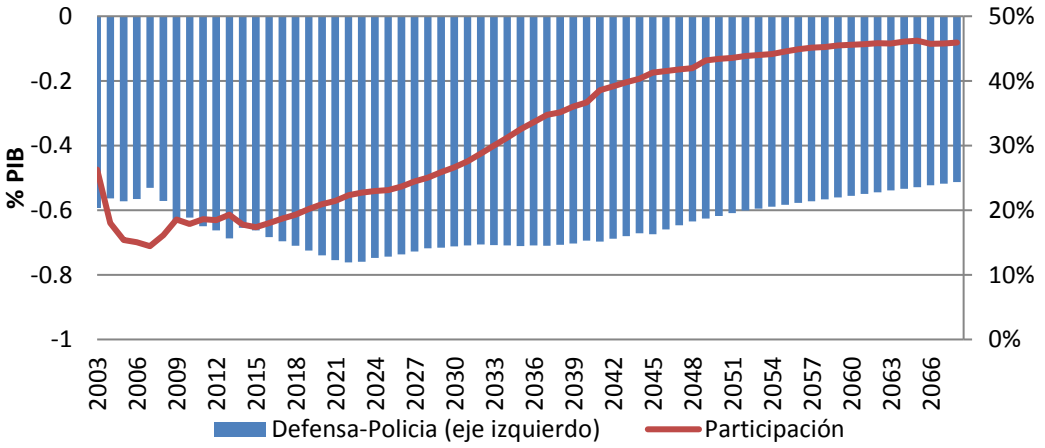


Fuente: DNP (2017)

En cuanto al costo fiscal de este régimen exceptuado, el Gráfico 47 muestra como se espera que evolucionen los pagos pensionales en el tiempo. Según proyecciones del DNP, el déficit pensional de Ministerio de Defensa, tendrá un máximo en 2023 equivalente al 0,76% del PIB. Desde ese momento se ha estimado que el déficit empezará a reducirse, principalmente conforme se reduzcan las Fuerzas Militares con el desescalamiento del conflicto interno. Según estas

proyecciones, la reducción del déficit será gradual, y se estima que para el 2068 los pagos pensionales netos por este rubro correspondan al 0,51% del PIB. No obstante, según estas proyecciones, la participación del déficit pensional de las Fuerzas Armadas, dentro del déficit total aumentará con el tiempo hasta valores cercanos al 45%, principalmente por la reducción de otras cuentas, como la del magisterio.

Gráfico 47. Déficit pensional Defensa (CREMIL y CASUR)



Fuente: DNP (2017).

3.6.4. Consideraciones finales

El Decreto 4433 de 2004 unificó los múltiples regímenes pensionales de la Fuerza Pública bajo una única normatividad independiente y particular a este sistema de excepción. Se dieron cambios muy importantes para la sostenibilidad fiscal de esta cuenta del Ministerio de Defensa por el ajuste de los parámetros pensionales. Por un lado, se espera que el incremento del tiempo mínimo de servicio aumente el recaudo de las Cajas, que como se vio corresponde a menos del 10% de los gastos de retiro. Este es un ajuste que va en línea con los cambios que se han visto en todo el SGP como consecuencia de la transición demográfica, el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida. Por otro lado, el régimen anterior tenía una relación muy desigual entre la base de cotización y la base de liquidación, ya que los aportes se hacían sólo sobre el sueldo básico, pero la asignación de retiro se calculaba sobre este sueldo más las primas de servicio. Aunque los retirados debían hacer aportes obligatorios del 5% sobre las asignaciones, la tasa efectiva de cotización era menor a la contemplada por la ley. En contraste, el nuevo régimen tiene en cuenta las primas y los haberes como base de cotización y de liquidación, aunque redujo la tasa de cotización del 8% al 5%.

En cuanto a su relación con el Sistema General de Pensiones (SGP), el Régimen de las Fuerzas Armadas tiene condiciones de retiro muy diferentes, incluso después de la reforma del 2004, lo que confirma su carácter de excepción. El tiempo requerido para el retiro está entre 1.040 (20 años) y 1.300 (25 años) semanas (tomando años de 52 semanas), lo que es inferior a lo dispuesto para el régimen de Prima Media (RPM) del SGP que es 1300 semanas. Sin embargo, la relación es mucho más cercana que la que existía antes del 2004, cuando se podía acceder a la asignación de retiro después de 15 años de servicio. La tasa de cotización del uniformado (5% de su ingreso computable) es ligeramente superior a la del SGP, donde el empleado paga el 4% de su salario, pero en este caso no está definida de manera taxativa la cotización por parte del empleador, que en el SGP es el 12% restante. La tasa de reemplazo base para el régimen de las Fuerzas Armadas es ligeramente superior al del RPM, 70% frente a 65%, pero en ambos casos se le asigna un incremento en función del tiempo de cotización hasta un máximo, en las Fuerzas Armadas de 95% y en el sistema general de 85%.

Capítulo 4. Análisis Del Impacto Fiscal De Un Sistema Pensional Multipilar

El presente Capítulo recoge las estimaciones sobre los eventuales costos fiscales que podría traer la migración a un sistema Multipilar, y está compuesto por 5 secciones. En la primera se hace una breve revisión a las estimaciones existentes en la literatura sobre reformas al Sistema General de Pensiones, tanto reformas estructurales como modificaciones a los parámetros del sistema. La segunda parte contiene una primera aproximación básica a los costos de un sistema Multipilar, partiendo desde la base de la estructura de cotizantes y pensionados existente en la actualidad, para continuar en la tercera con una estimación más detallada y a nivel actuarial de los costos y el ahorro fiscal del nuevo sistema. La cuarta parte complementa estos cálculos con los costos de reformar y universalizar el pilar No Contributivo del sistema. Finalmente, en la quinta parte se hacen unas reflexiones finales sobre las ventajas del diseño Multipilar desde una mirada integral, y la expansión de cobertura a la que está asociado.

4.1. Revisión a la literatura sobre reformas al Sistema Pensional colombiano

La Ley 100 de 1993 consolidó el sistema pensional que opera actualmente en Colombia, e introdujo cambios estructurales que buscaron aliviar los problemas de cobertura, equidad y sostenibilidad, evidentes en ese momento. Desde entonces, las leyes 797, 168 y 712 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005, hicieron ajustes paramétricos e impusieron limites a los pagos, lo que alivió la carga fiscal del Estado. Sin embargo, las ganancias en términos de sostenibilidad se lograron en detrimento del principio de cobertura y no lograron corregir las graves falencias del sistema en materia de equidad y solidaridad, razón que ha motivado debates sobre nuevas reformas al sistema pensional. Esta sección presenta algunas de las principales reformas estructurales y paramétricas propuestas por entidades nacionales internacionales, y la estimación de sus costos asociados.

4.1.1. Reformas estructurales

En la literatura especializada, han tomado fuerza en particular dos tipos de reforma. La primera es la propuesta de marchitar el sistema público y trasladar las cotizaciones de todos los afiliados a los regímenes contributivos al sistema de ahorro individual. El segundo diseño, más en línea con lo propuesto en el presente documento, busca generar complementariedad entre los dos componentes del régimen contributivo a través de la división de las cotizaciones entre el esquema de Reparto y el de Ahorro Individual. En esta sección se analizan los trabajos del BID (2015), ANIF

(2017) y Santamaría y Piraquive (2013), en donde se han evaluado con mayor o menor grado de profundidad ambas propuestas.

a. Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sido un actor muy importante en los debates de diagnóstico y reforma de los sistemas pensionales latinoamericanos, incluyendo el colombiano. En 2015, partiendo de los reconocidos problemas de inequidad, regresividad y baja cobertura, este organismo propuso dos reformas estructurales al modelo previsional colombiano, las cuales también contemplan cambios paramétricos para el tiempo de transición. Ambas propuestas parten de la necesidad de eliminar la competencia y el arbitraje que hoy existe entre el RPM y el RAIS. Los costos estimados se hacen con base en el modelo MHCP-BID, el cual combina las proyecciones de cobertura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), con los estimativos fiscales del Fondo Monetario Internacional, y calcula los gastos pensionales a partir de tasas de las tasas de dependencia, cobertura, ocupación y reemplazo[58].

Por un lado, se analiza la propuesta de transición hacia un sistema de ahorro puro, es decir el marchitamiento del RPM. Los costos de esta reforma dependen, a corto plazo, del periodo de transición que se acuerde para los traslados, ya que esto representa un flujo de caja importante para Colpensiones. En el caso de no permitirse traslados o de permitirse sólo por 5 años después de implementada la reforma, el costo fiscal del sistema durante los primeros años aumentaría entre 0,3-0,4 puntos del PIB, y el ahorro, es decir la diferencia entre el déficit sin reforma y con ella, a 2075 sería de 0,5 puntos. En caso de permitirse traslados para toda la generación de transición, no se vería diferencia en el déficit en el corto plazo, y el ahorro a largo plazo (2075) sería de 0,4 puntos del PIB.

La segunda opción de reforma corresponde a un diseño Multipilar, en el que el RPM y el RAIS funcionan complementariamente, similar al propuesto en el presente documento. De esta forma, el RPM seguiría funcionando como un pilar de beneficio definido en el que todos los trabajadores cotizan y reciben un salario mínimo, mientras el RAIS administra los aportes por encima de este valor. En este caso los pagos promedio a cargo del Estado entre el momento de la reforma (que para

[58] Formula Gasto pensional: $GP = \frac{Población\ 65+}{Población\ 15-64} + \frac{Pensionados}{Población\ 65+} + \frac{Pensión\ promedio}{PIB\ por\ PEA} + \frac{Población\ 15-64}{PEA}$

los autores del estudio era 2013) y 2075 equivaldrían al 1,7% del PIB, lo que representa un ahorro promedio para el periodo 2013-2075 de 0,15 pp, y el VPN se reduciría en 9 pp frente al escenario base. Este arreglo se aplicaría a todos los nuevos afiliados al sistema, por lo que se contempla un periodo de transición de una generación, entre el anterior sistema y la implementación completa del nuevo.

En suma, según las proyecciones del BID, un marchitamiento del RPM trae costos altos en la transición pero bajos a largo plazo, mientras que la transición a un esquema multipilar reduce la carga en el corto plazo pero ralentiza la velocidad de reducción del déficit público en el largo plazo.

b. Asociación Nacional de Instituciones Financieras –ANIF.

Para la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) el sistema pensional se enfrenta a la decisión de mantener el diseño actual con baja cobertura pensional pero con un gasto proyectado decreciente, escenario denominado "bomba social" [59], o buscar reformas al mercado laboral que aumenten la cobertura, lo que, en ausencia de ajustes paramétricos al sistema, traería una carga mucho mayor para el Estado, es decir, un escenario de "bomba fiscal". Las siguientes proyecciones se hacen suponiendo una tasa de descuento del 6,0%, un crecimiento del salario real de 1,0%, una inflación de 3,0% y 25 años de cotización y disfrute de pensión.

La propuesta de reforma estructural pensional de ANIF tiene como eje central la transición hacia un sistema de ahorro puro y el marchitamiento de Colpensiones. Se propone cerrar la afiliación al RPM y definir un régimen de transición, el cual reconocería los derechos adquiridos de los pensionados, daría opciones específicas de traslado a los cotizantes y contemplaría reformas paramétricas[60]. Las proyecciones de esta reforma se evalúan bajo escenarios de "bomba social" y "bomba fiscal", suponiendo en el segundo caso que se eleva la cobertura pensional al promedio latinoamericano (64%-74%). Por el régimen de transición, a corto plazo no habría diferencias significativas en los pagos, pero para 2050 estos equivaldrían al 0,4% del PIB para la "bomba social"

[59] La cobertura pensional se define como el número de pensionados sobre la población mayor de 60 años. La cobertura actual para Colombia es del 27%, según los cálculos de la ANIF.

[60] Las reformas paramétricas contempladas son: i) incremento de 5 años en la edad de pensión para hombres y mujeres, ii) reducción de 20 pp en la tasa de reemplazo, iii) ampliación del IBL a los ingresos de toda la vida laboral y, iv) reducción de la pensión mínima y la pensión sustitutiva al 75% de sus valores actuales.

y 1,5% del PIB para la "bomba fiscal", lo que supone diferencias de 0,7 pp y 0,9 pp frente a los respectivos escenarios base, respectivamente. Adicionalmente el VPN, considerado como el valor presente neto de los flujos de déficit fiscal desde el año de la reforma en adelante, en un escenario de bomba social pasaría del 113,9% al 97,5% del PIB (-16,4 pp), mientras que con una reforma laboral, este pasaría del 205,5% a 176,9% (-28,6 pp) del PIB.

Para complementar esta propuesta se analiza brevemente la alternativa de implementar un sistema de pilares, en el que se hacen aportes sobre el primer salario mínimo al RPM y sobre el salario restante al RAIS. Esta reforma, bajo los escenarios mencionados, reduciría el VPN de 113,9% a 110% o de 205,5% a 197,2% del PIB, respectivamente. Imponer una cota a los subsidios del RPM reduce la presión del fisco, aunque universalizar este pago básico aumenta sus obligaciones futuras. Estas dos son fuerzas contrarias afectan el VPN subsidiado por el Estado.

c. Santa María y Piraquive (2013)

Mauricio Santa María y Gabriel Piraquive (2013) hacen una evaluación del sistema pensional desde 1993, analizando las reformas consecuentes, y hacen una serie de propuestas para dar alivio a los problemas que subsisten o surgieron desde entonces. La necesidad de una reforma según los autores parte de la regresividad del sistema actual, la baja cobertura y la desarticulación del parámetro de edad con la expectativa de vida de la población. Los cálculos se hacen suponiendo un crecimiento real de 4,5%, tasa de descuento de 4,0%, crecimiento del salario real de 1,0% y se hacen proyecciones a cincuenta años.

Como alternativas de reforma se proponen dos reformas estructurales: una de marchitamiento del RPM y la otra de implementación de un diseño de pilares. La transición a un esquema de ahorro puro representaría un déficit en el corto plazo de entre 0,3 - 0,6% del PIB, aunque a largo plazo los autores estiman que los pagos a cargo del Estado serían equivalentes al 0,5% del PIB, 0,5 pp menos que el escenario base. Para la transición a un esquema multipilar, se propone fijar una regla según la cual los ingresos adicionales que reciba el fisco por las cotizaciones sobre un salario mínimo, deben ahorrarse para financiar el déficit de pagos en el largo plazo. Bajo este escenario, el déficit durante los primeros 20 años sería igual al del escenario sin reforma, pero a 2062 este aumentaría y sería equivalente al 0,85% del PIB, es decir, 3pp más que el escenario base, pero 3,5 pp menos que en ausencia de la regla. El VPN asociado al marchitamiento de

Colpensiones pasaría del 129,4% actual a 111,1%, y el de una reforma multipilar, se reduciría al 115,4%; esto representa una reducción de de 18,3 pp y 14 pp respectivamente.

4.1.2. Reformas paramétricas al sistema pensional

De manera complementaria o alternativa a las reformas estructurales presentadas, se han propuesto reformas a los principales parámetros del sistema. La Tabla 15 hace un resumen de los cambios propuestos por el BID, ANIF, Piraquive y Santa María, y el FMI.

La edad de pensión, la tasa de reemplazo y el ingreso base de liquidación (IBL) son los parámetros que con más frecuencia se recomienda modificar. Por un lado, se propone aumentar conjuntamente la edad para hombres y mujeres en 3,5 y 6 años, lo que implicaría una reducción promedio de los pagos de 0,3 pp y del VPN de entre 7,4-7,5% del PIB. También se ha recomendado igualar la edad de pensión para hombres y mujeres, lo que implicaría una disminución del déficit anual de entre 0,5 y 0,8 pp del PIB, o indexar la edad de retiro a cambios en la esperanza de vida, lo que reduciría el valor de los pagos entre 0,2 y 0,8 pp.

En relación con la tasa de reemplazo del RPM, ANIF propone bajarla en 20 pp, lo que reduciría el VPN a 2050 hasta en 7 pp del PIB y disminuiría los pagos anuales entre 0,8 y 2,9% del PIB, según la reforma. El FMI propone un cambio más moderado, de 5 pp, con efectos igualmente moderados sobre el déficit del Estado. En cuanto al IBL, tanto el BID con Piraquive y Santa María han propuesto ampliar la base para que recoja los últimos 20 años de cotizaciones, lo que reduciría los pagos en 0,5 pp y el VPN entre 19 y 3,5 pp, según las proyecciones respectivas. Otros cambios como la eliminación de la treceava mesada o la imposición de un impuesto a pensiones mayores a 1 SMMLV, según cálculos del BID, tendrían efectos importantes sobre el VPN aunque moderados sobre el déficit corriente del fisco.

Tabla 15. Propuestas de reformas paramétricas al sistema pensional colombiano.

		Parámetro	Reforma desde	Proyección	Pagos anuales (% PIB)			Diferencia VPN (% PIB)
					Total	Escenario Base	Diferencia	
Edad de pensión	BID	5+ años (M)	2013	2075	1,2	1,7	-0,5	-13
	BID	8+ años (M), 3+ años (H)	2013	2075	1	1,8	-0,8	-23
	DNP (1)	3+ años (H, M)	2014	2062	-	-	-	-7,5
	ANIF	6 + años (H, M)	2017	2050	0,8	1,1	-0,3	-7,4
	FMI	5 + años (H, M)	2025	2050	2,7	3	-0,3	-
Indexación edad de pensión 1/	BID	Ajustado por esperanza vida	2013	2075	1	1,8	-0,8	-18
	FMI	Ajustado por esperanza vida	2026	2050	2,8	3	-0,2	-
Reducción tasa de reemplazo	DNP (1)	TR=49% IBL	2014	2062	-	-	-	-8,5
	ANIF	20 pp	2017	2050	0,8	1,1	-0,3	-6,7
	FMI	5 pp (-0,5 pp anual x 10 años)	2025	2050	2,9	3	-0,1	-
Aumento tasa de cotización	IMF	1 pp	2016	2050	2,9	3	-0,1	-
Pensión Mínima	ANIF	0,75 SMMLV	2017	2050	0,9	1,1	-0,2	-3,5
	BID	PM indexada a inflación	2013	2075	1,6	1,8	-0,2	-2
Base de liquidación	BID	Últimos 20 años	2013	2075	1,2	1,7	-0,5	-19
	DNP (1)	Últimos 20 años	2014	2062	-	-	-	-3,5
Pensión de Supervivencia	ANIF	0,75 Pensión	2017	2050	1	0,9	0,1	-0,7
Mesadas pensionales	BID	Eliminación 13va mesada	2013	2075	1,5	1,7	-0,2	-12
	BID	Impuesto 10% pensiones>1 SMMLV	2013	2075	1,6	1,7	-0,1	-10
	FMI	Indexadas al 0,75 de la inflación	2016	2050	2,9	3	-0,1	-
Edad de pensión + Tasa de reemplazo	ANIF	5+ años / -10 pp	2028	2050	0,7	1,1	-0,4	-
Edad + TR + IBL	DNP (1)	3+ años, 49%, últimos 20 años	2014	2062	-	-	-	19,5

1/ Incrementos indexados de la edad de pensión implican un ajuste gradual de este parámetro conforme aumente la esperanza de vida de la población retirada.
DNP (1) - Piraquive & Santa Maria (2013)

4.2. Estimación de costos del cambio a un Régimen Contributivo Multipilar

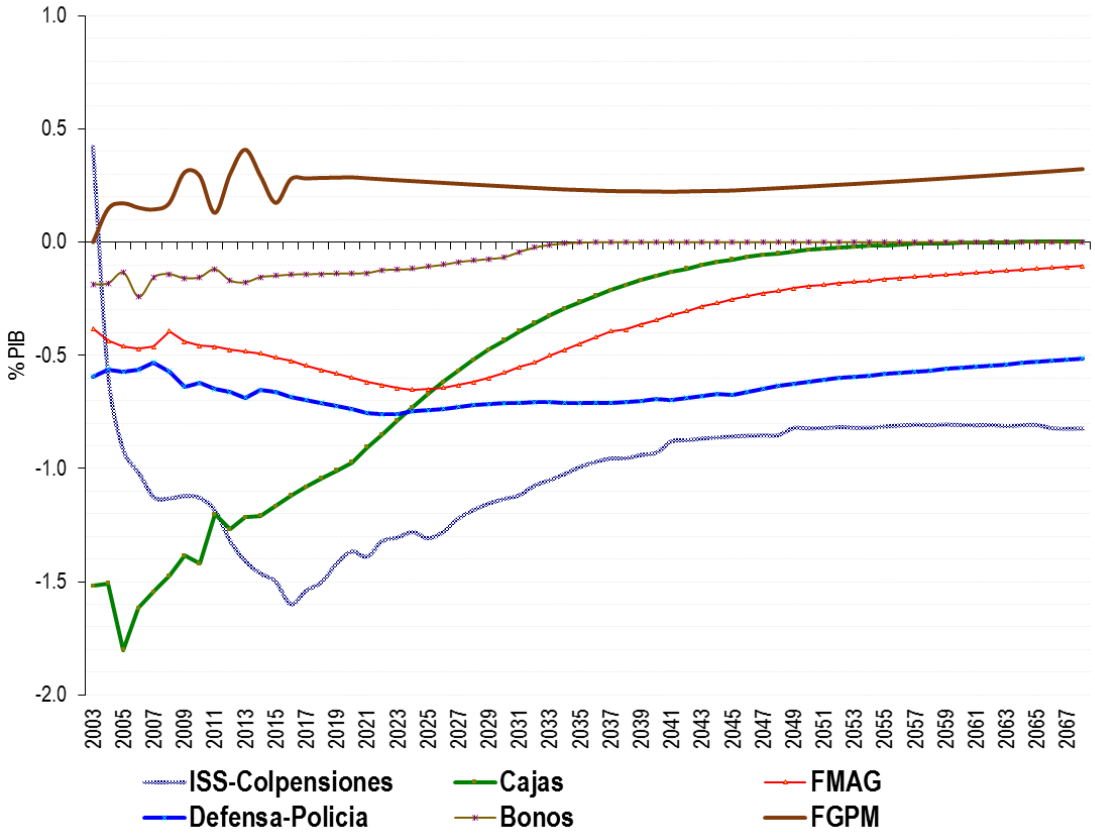
Como ya quedó claro a lo largo de todo el documento, el sistema pensional colombiano adolece de graves problemas estructurales en términos de cobertura, equidad y solidaridad. La coexistencia de dos regímenes contributivos, que tienen las mismas funciones y compiten por la misma población pero bajo parámetros de cotización y beneficios diferentes, genera altas desigualdades en el tratamiento de afiliados similares, frecuentemente con perjuicio del Estado.

Por un lado, el régimen público de Reparto es más exigente en términos de requisitos mínimos para acceder a la pensión, al mismo tiempo que concentra los subsidios en la población de mayores ingresos, dado que tiene una tasa de remplazo mayor y que depende de los ingresos en el último tramo de la etapa laboral, cuando por lo general estos son más altos. Por el otro, el RAIS ofrece unas tasas de remplazo mucho menores, en teoría completamente auto-financiadas (aunque ya se explicó que para cumplir los principios de solidaridad y cobertura, y para elevar las tasas de reemplazo, generalmente los esquemas de CD terminan siendo apoyados por subsidios estatales), y unos mecanismos de solidaridad, representados en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), que por un lado son inanes dadas las estrictas condiciones de acceso y el requisito de haber aportado 1.150 semanas, y por el otro altamente inequitativos, dado que los cotizantes que financian el FGPM a través de la cotización solidaria, pero que luego no logran los requisitos para una pensión mínima, se les hace devolución del saldo ahorrado más intereses, mas no se le devuelven sus contribuciones solidarias, por lo que termina financiando al mismo sistema `solidario` que no pudo garantizarle cobertura pensional.

Ya en términos de costos, actualmente el régimen público junto con los regímenes especiales se caracteriza en por un saldo altamente deficitario, en el que el Estado debe girar anualmente cerca de 4% del PIB para cubrir la brecha del sistema. El Gráfico 48. Pasivo pensional desagregado por las principales cuentas (% del PIB). muestra una aproximación a los costos actuales del sistema, desagregando el déficit pensional público según sus componentes. Se observa cómo los regímenes cuyo proceso de marchitamiento se inició en el Acto Legislativo 01 de 2005, que incluyen las Cajas, los Bonos y parcialmente el Magisterio, van reduciendo paulatinamente su carga fiscal, por lo que puede afirmarse que el grueso de los pagos anuales del Estado en términos de pensiones irá marchitándose con el tiempo. No obstante, el régimen especial de las Fuerzas Armadas sigue

presentando un déficit importante en el mediano y largo plazo. El régimen general de Reparto, por su parte, sigue manteniendo un déficit financiero importante, superior al 1% del PIB al menos hasta 2040. El único componente que presenta un balance superavitario es el del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, cuya acumulación continua de reservas es evidencia precisamente de la inefectividad y el bajo alcance que tiene un mecanismo de solidaridad pensado para los trabajadores que cumplen con el requisito mínimo de semanas, en un mercado laboral eminentemente informal en el que pocos trabajadores logran cumplir este requisito.

Gráfico 48. Pasivo pensional desagregado por las principales cuentas (% del PIB).



Fuente: DNPensión.

El único atenuante del déficit pensional se encuentra en los traslados desde el RAIS al RPM, los cuales en 2016 sumaron $7 billones de pesos y en 2017 alrededor de $6 billones, monto del que se esperaba una mayor reducción a partir de la introducción de la doble asesoría, pero que alimentan un proceso perverso en el que los cotizantes de mayores ingresos cotizan su etapa laboral al régimen de Ahorro Individual, para pasar al final sus ahorros al de Prima Media y recibir así una

alta carga de subsidios por parte del Estado. En vista de la situación actual, con un régimen pensional altamente costoso y de baja efectividad, cambiar a un sistema Multipilar trae múltiples ventajas, como se describirá en la sección de Conclusiones.

4.2.1. Efecto fiscal de un esquema Multipilar

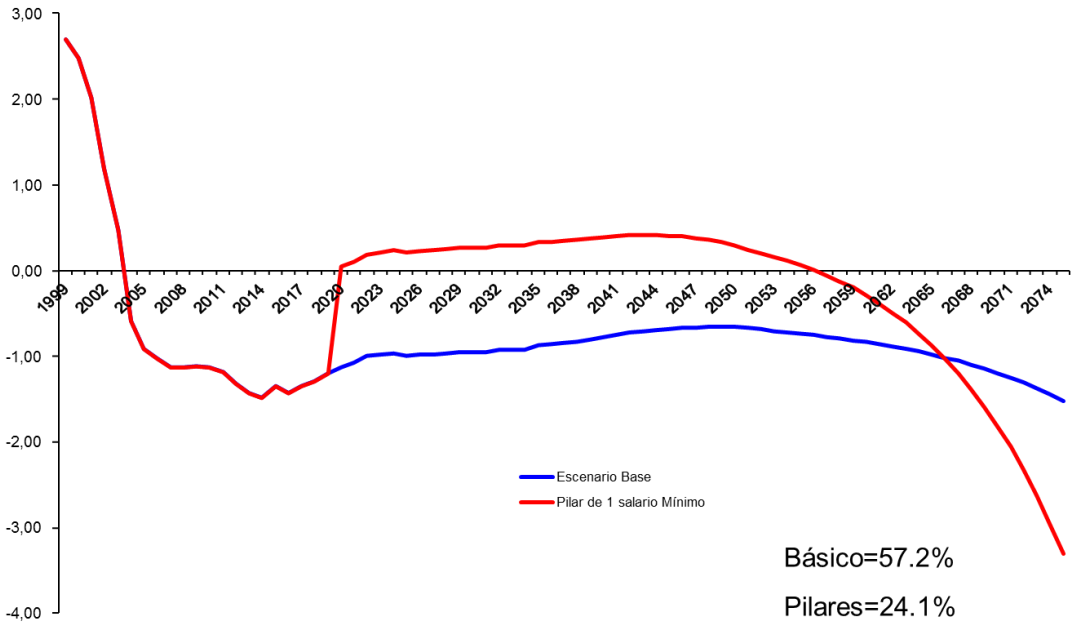
Dada la estructura de ingresos de la población colombiana afiliada al sistema general de pensiones, donde 85% de los trabajadores cotiza sobre ingresos inferiores a de 2 SML, al redirigir las cotizaciones de esta población al pilar público se genera un impacto positivo sobre la caja del régimen de Reparto, que recibe mayores cotizaciones anuales, y asume el pasivo de largo plazo de otorgar la pensión mínima a esos contribuyentes. Es decir, en este nuevo escenario el Estado asume el pasivo pensional de una mayor cantidad de personas, pero el subsidio por persona otorgado es menor al que está asumiendo en la actualidad.

Las simulaciones mostradas a continuación se hicieron a partir del modelo pensional del DNP, DNPensión, tomando como base los siguientes supuestos para la simulación. La reforma Multipilar comenzaría plenamente a partir de 2020 en términos del flujo de cotizaciones, aunque las personas que están tanto en el régimen de Ahorro Individual como en Colpensiones mantienen sus condiciones de pensión hasta 2030. Los cotizantes que ya tienen requisitos de ahorro, edad y tiempo de pensión, estarán a cargo de las AFP hasta 2020, después de 2020, los pensionados se pensionarán de acuerdo con la propuesta de pilares. Como efecto colateral de esta reforma se tiene que los traslados entre regímenes se eliminarían. Esta primera simulación se hace con una tasa de cotización del 16%, de los cuales 13% se consideran cotización pura, mientras que el 3% restante se dirige al financiamiento del costo de los seguros y la comisión de administración. El aporte al FGPM, por ende, se elimina, pero el portafolio actual del FGPM sería utilizado por los fondos privados Colpensiones para pagar las pensiones de 1 salario mínimo en el período de transición y por Colpensiones para pagar las de la población pensionada del nuevo sistema que haya contribuido durante su vida laboral a dicho Fondo. Asimismo, para los cotizantes que no alcanzan a cumplir los requisitos para obtener una pensión, se les hace la devolución de aportes correspondiente, en la que los aportes a Colpensiones se devuelven indexados con los intereses (en un mecanismo similar al de Cuentas Nocionales), y el componente de ahorro individual devuelve el ahorro con los

intereses financieros. En este caso, no se asumen los costos de pasar estas devoluciones al esquema BEPS.

Lo que ocurre en términos de liquidez es que como todos los afiliados a partir de 2020 tienen que cotizar a Colpensiones, esas mayores contribuciones mejoran el balance del régimen público de Reparto. De esta forma, se estima que el impacto positivo sobre los ingresos de Colpensiones en el régimen general sería superior al 1,2% del PIB anual (Gráfico 49). Debido a que los traslados entre regímenes se eliminan, este otro flujo de caja al régimen público desaparece, por lo que el efecto neto sobre la caja del sistema público sería menor, del orden del 0,6% del PIB. En cuanto al impacto de largo plazo, el modelo sugiere la aparición de un fuerte déficit a partir de la década de 2070. Debe mencionarse sin embargo que las simulaciones realizadas por el DNP suponen que Colpensiones cubriría plenamente el subsidio implícito en el pago de pensiones de un salario mínimo de toda la población que logre pensionarse. Estas simulaciones corresponden en este sentido a la propuesta de un sistema de pilares realizada por el Ministerio de Trabajo en 2015, que no coincide con la propuesta aquí esbozada de que esos subsidios se limiten a los beneficiarios de bajos ingresos que no alcanzan a acumular los recursos para un salario mínimo con sus aportes conjuntos a Colpensiones y a los fondos de capitalización individual. Ver al respecto el trabajo (próximo a publicar) de Villar y Forero (2018).

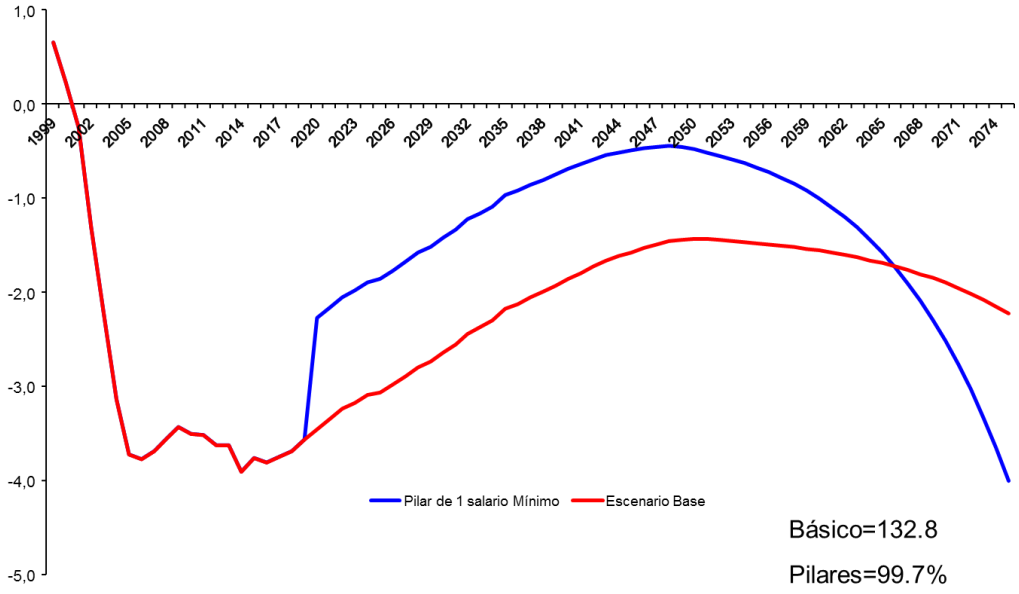
Gráfico 49. Balance de Colpensiones – escenario sistema Multipilar (% del PIB).



Fuente: DNPensión.

Dado que el RPM se encuentra en déficit y es financiado anualmente por el Presupuesto General de la Nación, este impacto positivo sobre el RPM implica una reducción directa del déficit fiscal en la misma magnitud (Gráfico 50), y libera recursos valiosos para la implementación de políticas públicas en otros frentes. Ese efecto sólo empezaría a revertirse a partir del año 2066 si se mantienen los parámetros actuales del sistema en términos de edades de jubilación. Para reducir este efecto de reversión y reducir la magnitud de la deuda pensional resulta indispensable aumentar dichas edades de jubilación y hacer otros ajustes en el nuevo régimen de prima media correspondiente al pilar 1, como se describe más adelante. En términos de la deuda total del sistema en Valor Presente Neto (VPN), ésta se reduciría del 132,8% del PIB actual, al 99,7% del PIB en el esquema Multipilar.

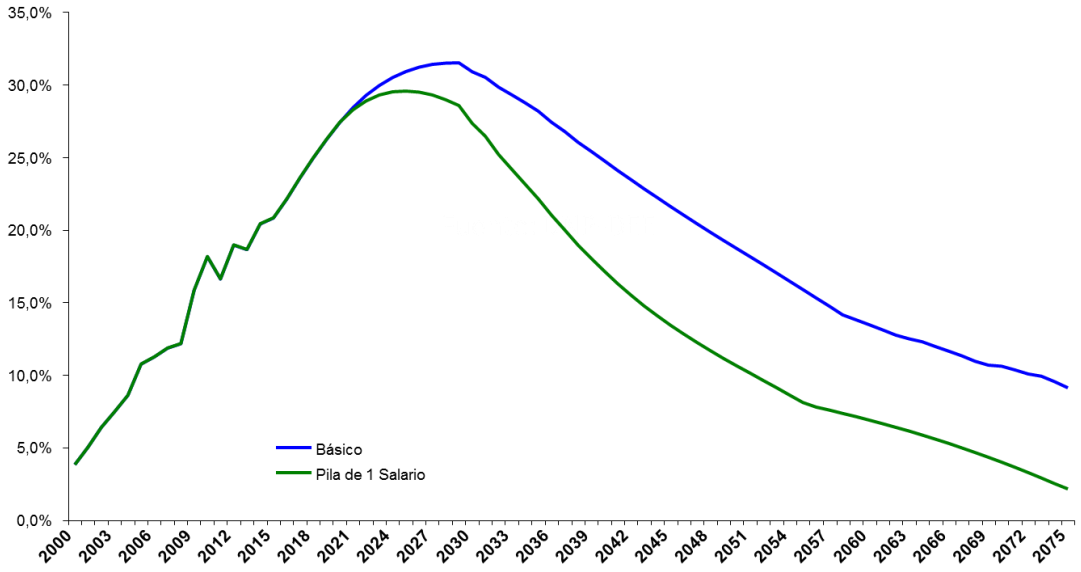
Gráfico 50. Balance total Sistema Público – escenario Multipilar (% del PIB).



Fuente: DNPensión.

La contraparte al mayor flujo de cotizaciones que llegarían al Pilar Uno público es que el Pilar Dos, administrado por las AFPs privadas, vería reducido el flujo anual de cotizaciones, lo que reduciría el portafolio a futuro de las AFPs en cerca de 25% (Gráfico 51). Sin embargo, hay que dejar claro que, para evitar una turbulencia indeseable en el mercado de capitales, la reforma propuesta no afectaría los saldos de los ahorros acumulados de los actuales afiliados en manos de las AFP y no plantea ningún traslado de esos saldos entre los pilares. En otras palabras, la reforma se aplicaría sobre el flujo del ahorro y no sobre el stock, y el traslado de recursos de cada afiliado de las AFPs al RPM se haría solo en el momento en que cada afiliado llegue a su edad de jubilación y por el monto requerido para financiar la pensión mínima.

Gráfico 51. Evolución del portafolio de las AFPs – escenario Multipilar (% del PIB).



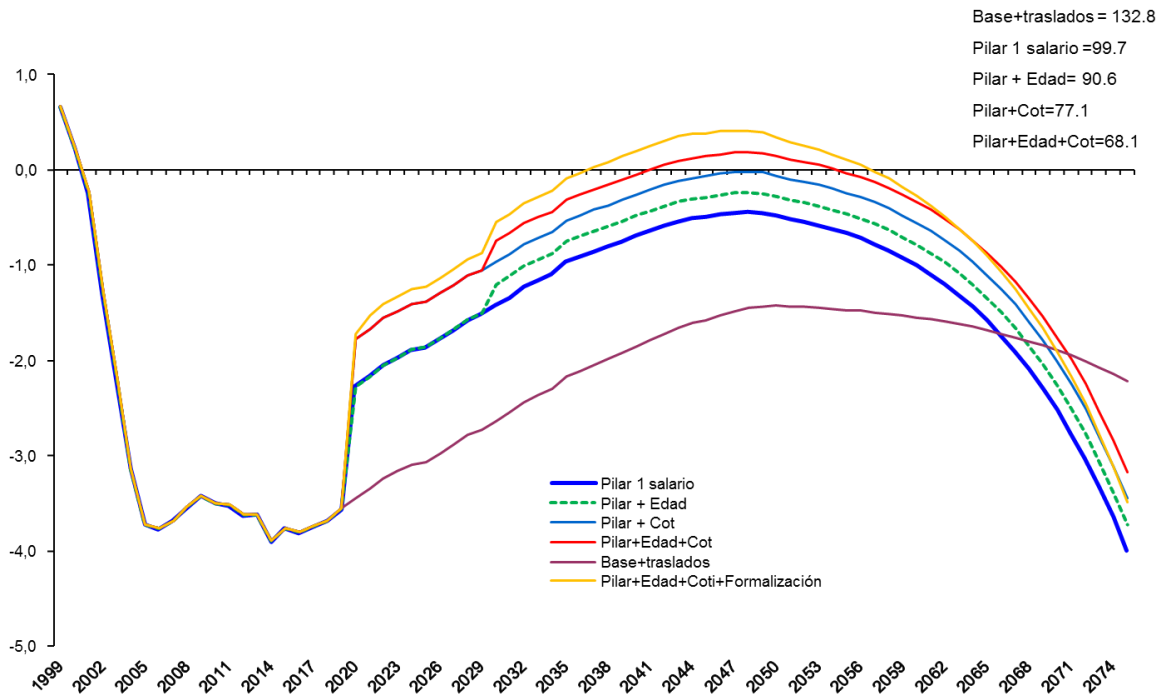
Fuente: DNPensión.

4.2.2. Efecto fiscal de reformas Paramétricas

A partir de los escenarios expuestos, es posible hacer una simulación del impacto fiscal que traería un ajuste de los principales parámetros del sistema. Para esta simulación, se supone un aumento a la edad de pensión en 3 años para hombres y mujeres, lo que las lleva a 65 y 60 años, respectivamente[61], el cual comienza a regir a partir de 2030. Asimismo, se simula un incremento de la tasa de cotización a pensiones en 2 puntos porcentuales, a 18% (lo que dejaría la cotización pura en 15%), y se modifica la estructura del mercado laboral, generando una reducción de los niveles de informalidad laboral, hasta llegar a niveles de 25% en 2050. Como se observa en el Gráfico 52, con estas modificaciones paramétricas en conjunto el balance pensional público llega incluso a presentar un balance superavitario en un periodo considerable, entre 2037 y 2057.

[61] Esto representa un ajuste menor al propuesto en el Capítulo III.

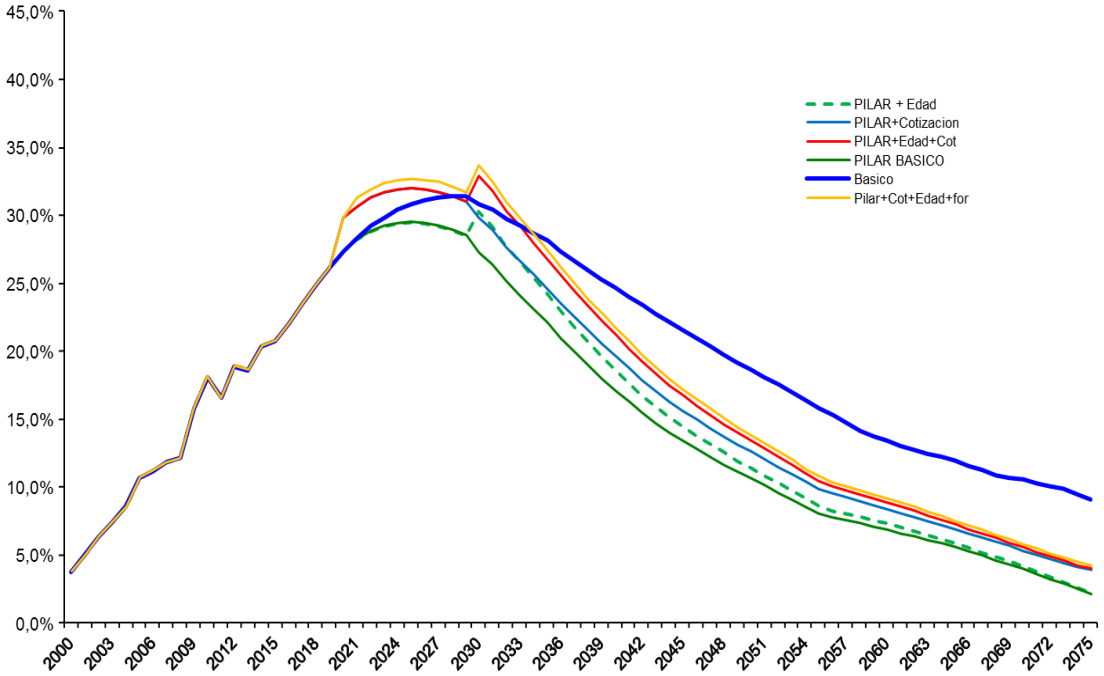
Gráfico 52. Efecto de las reformas paramétricas sobre el balance pensional del GNC



Fuente: DNPensión.

Por último, es posible apreciar que las reformas paramétricas tendrían un efecto positivo no sólo sobre el Pilar Uno administrado por el Estado, sino también sobre el portafolio acumulado de las AFPs (Gráfico 53). En efecto, el esquema Multipilar con las reformas en edad y cotización genera un superávit en la acumulación de capital con respecto al escenario actual, para el periodo 2020-2035, y en el largo plazo la diferencia en los portafolios entre el escenario actual y el de pilares se reduciría aproximadamente a la mitad.

Gráfico 53. Efecto de las reformas paramétricas sobre el Portafolio de las AFPs.



Fuente: DNPensión.

4.3. Simulación costos Colombia Mayor y BEPS

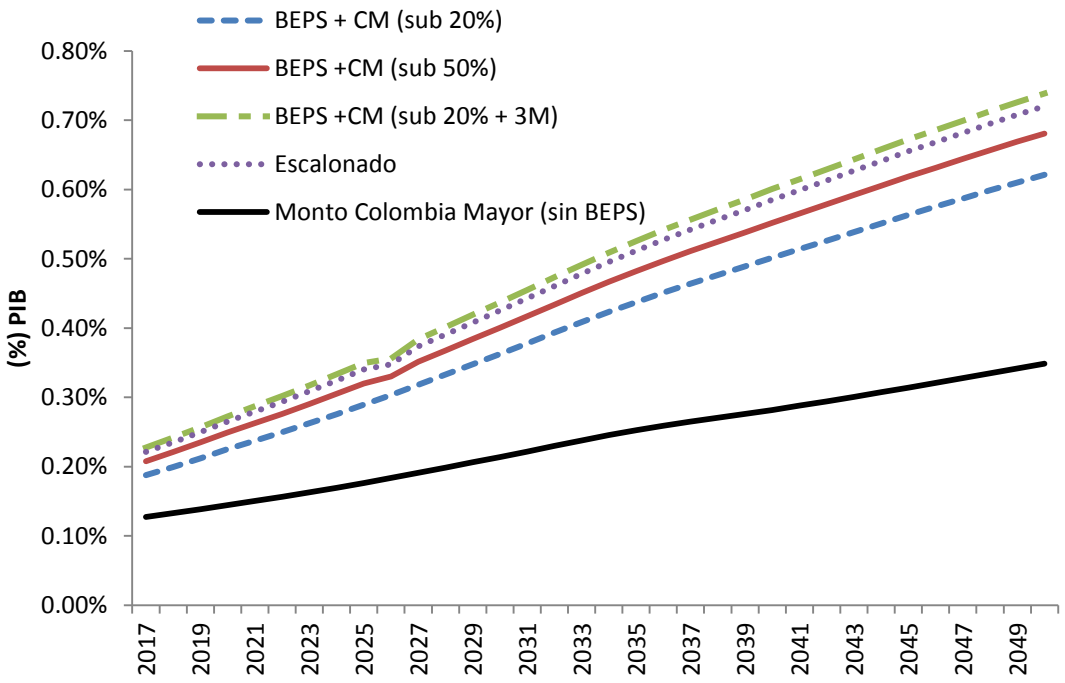
El segundo componente del esquema Multipilar es la universalización del pilar No Contributivo y del pilar intermedio, representado por el programa BEPS, junto con la introducción de mecanismos explícitos de interacción entre ellos. En la presente sección se hace una estimación de los costos de reformar estos mecanismos No Contributivos, a partir de varios escenarios de montos del subsidio y de la prestación No Contributiva, con base en lo expuesto en Villar, Becerra y Forero.

Con respecto al valor del subsidio anual que recibirá cada beneficiario del programa Colombia Mayor y BEPS, se realizaron dos proyecciones tomando como marco de referencia dos posibles valores bases de Colombia Mayor, el cual se otorga a todas personas mayores de 65 años que nunca han cotizado en el sistema pensional. Tal y como fue expuesto en Villar, Forero y Becerra (2017), el valor del subsidio No Contributivo de Colombia Mayor se le otorga a todas las personas que nunca realizaron una cotización o ahorro en el régimen contributivo; a medida que las personas cuenten

con ahorros pensionales, el monto de Colombia Mayor empieza a caer, pero esta caída se ve más que compensada con unos mayores ingresos que recibirá a través de una mensualidad de rentas vitalicias del programa BEPS.

El primer valor del subsidio es el promedio del actual subsidio entregado por Colombia Mayor para 2017 ($65.000 pesos mensuales). Como se puede observar en el Gráfico 54, el costo total del programa es sensible a los cambios en el monto del subsidio de BEPS, a medida que el programa BEPS es más generoso se incrementa el gasto publico requerido. Ahora bien, cuando se analiza el costo del programa de integración de pilares, estos costos no son excesivamente más elevados, debido a que se están utilizando los ahorros de los individuos para mejorarles el monto del subsidio efectivo que devengarían del pilar No Contributivo.

Gráfico 54. Costos fiscales de Colombia Mayor adicionado por subsidios BEPS, 2017-2050, en diferentes esquemas de integración, con beneficio actual Colombia Mayor

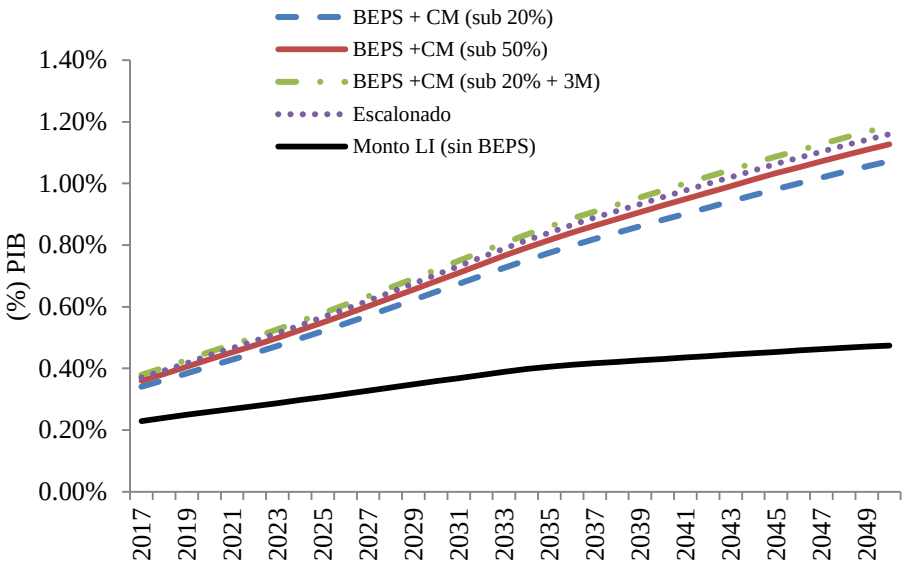


Fuente: Colpensiones. Cálculos: Fedesarrollo

El segundo escenario simulado consiste en asignarle como valor inicial del beneficio No Contributivo un monto igual a la línea de indigencia ($110.000 pesos). Este cambio eleva el costo del programa, pero los nuevos costos no son excesivamente más elevados en comparación con un escenario de universalizar a toda la población mayor que no va a obtener una pensión. Elevar más

allá el subsidio no contributivo no es aconsejable, puesto que igualarlo al valor de la línea de pobreza podría llegar a costar hasta 2,9% del PIB (ver: Villar, Becerra y Forero, 2017). Para Colombia, una política como ésta puede ser beneficiosa en términos sociales, debido a que generaría una caída de los niveles de pobreza en la población mayor, con un impacto significativamente mayor sobre la población rural (donde por lo general sus habitantes no han cotizado al sistema pensional).

Gráfico 55. Costos fiscales de Colombia Mayor adicionado por subsidios BEPS, 2017-2050, en diferentes esquemas de integración, ajustando beneficios de Colombia Mayor a Línea de indigencia



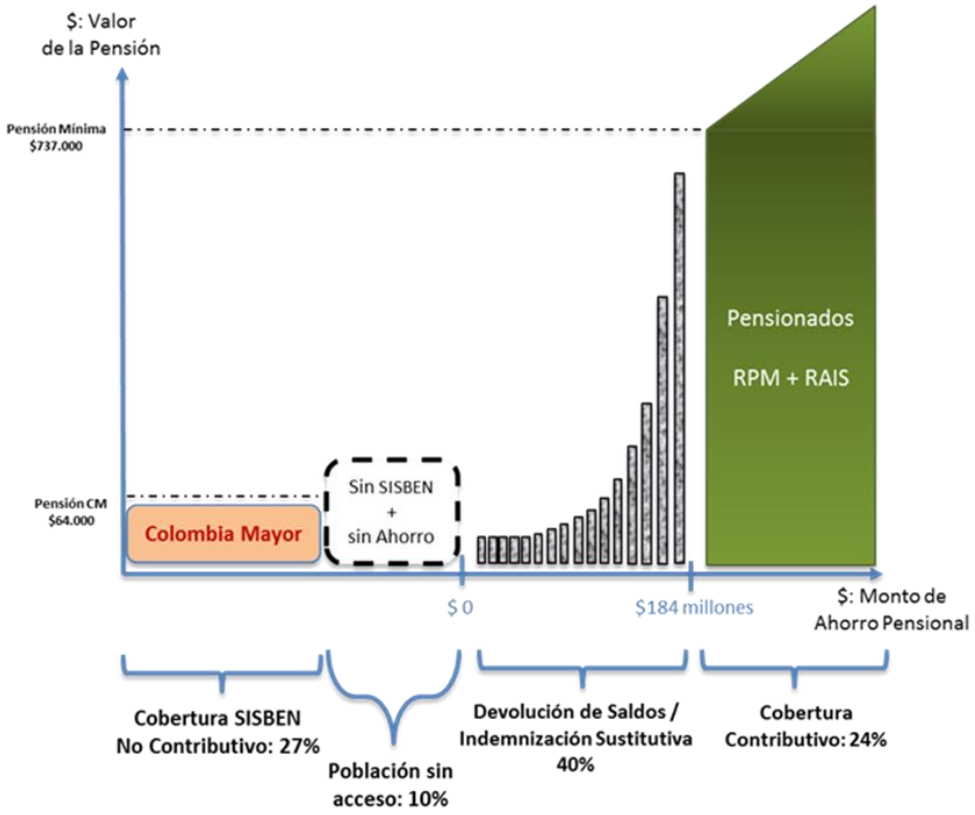
Fuente: Colpensiones. Cálculos: Fedesarrollo.

4.4. Conclusiones y Reflexiones Finales

A lo largo de la presente investigación se pudo determinar cómo, en términos de la cobertura de la población objetivo de cada componente, el actual Sistema General de Pensiones en Colombia funciona como un sistema segmentado. En primer lugar, el programa Colombia Mayor ofrece un subsidio de bajo valor al 27% de la población mayor colombiana, focalizada a través del SISBEN I y II. Segundo, entre los dos regímenes, RPM y RAIS, se le otorga una pensión contributiva a cerca del 24% de la población mayor en Colombia. La gran mayoría de adultos mayores (40%) se encuentran en el tercer grupo, esto es, trabajadores que en su etapa laboral cotizaron al sistema pensional, pero que por bajas densidades de cotización y un tránsito continuo entre empleos formales e informales no lograron el ahorro necesario para obtener una pensión mínima; a estos individuos el sistema les

devuelve sus ahorros ya sea a través de la Devolución de Saldos del RAIS (con intereses) o la Indemnización Sustitutiva de Colpensiones (sin intereses), en ambos casos sin devolverles los aportes realizados para cubrir la garantía de pensión mínima ni los eventuales aportes al Fondo de Solidaridad Pensional. Finalmente, cerca de 10% restante de adultos mayores en el país no tienen acceso a ningún mecanismo de protección económica para la vejez, dado que no ahorraron al sistema contributivo en su etapa activa, y se encuentran por fuera de los umbrales de focalización del SISBEN, ya sea por el nivel de ingreso familiar o por pertenecer a la población flotante que no puede ser capturada por este mecanismo (Ilustración 3).

Ilustración 3. Funcionamiento del sistema pensional actual en Colombia.



Fuente: Elaboración Propia.

Por el contrario, el nuevo sistema de protección económica a la vejez, resultante de un esquema Multipilar, cumpliría a cabalidad con la totalidad de los principios que debe satisfacer:

En términos de cobertura, el nuevo diseño acabaría la fragmentación del actual, ofreciendo una cobertura gradual a la totalidad de la población, desde el subsidio No Contributivo de los adultos mayores más vulnerables, hasta la pensión Contributiva que sumaría los componentes del RPM y del RAIS para los individuos con altos ingresos y alta densidad de cotización, y pasando por el esquema aditivo de Colombia Mayor y BEPS y la complementariedad entre BEPS y el régimen contributivo para los trabajadores que migren continuamente entre los sectores formal e informal. Éste último punto es sumamente importante, dado que la universalización del acceso a BEPS, y la posibilidad de ofrecer un paquete mínimo de protección social a través de este programa, facilitaría el acceso de la población informal a estos servicios, a los cuales tienen actualmente cerrado el acceso. Para esto, es fundamental el rol que asumiría el programa BEPS, cuyo acceso debe ser universalizado a toda la población, y cuya obligatoriedad en algunas relaciones laborales y comerciales debe ser estudiada, para potenciar su impacto como instrumento de cotización y ahorro para la población informal.

Con respecto a la Equidad, en primer lugar se eliminarían los altos subsidios del Estado a la población de mayores ingresos, dado que ahora el Pilar Uno daría un subsidio plano (o decreciente en los ingresos, si así se estipula) a toda la población, un subsidio que es acotado en una proporción de 1 salario mínimo. Segundo, se eliminaría el otro componente de inequidad del sistema, por el que individuos con aportes similares reciben beneficios distintos del RPM y del RAIS, dado que los cálculos de tasa de remplazo y monto prestacional serían los mismos para toda la población, y serían en todo caso la suma de los componentes del RPM y del RAIS.

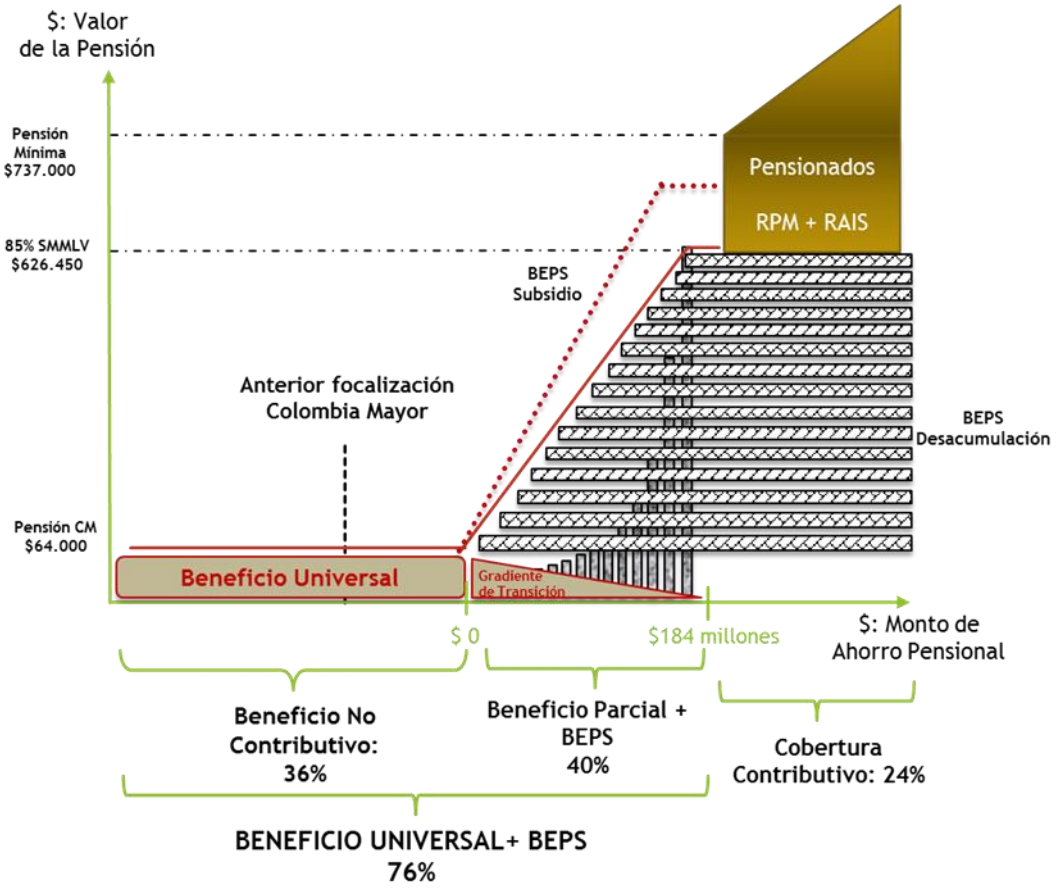
En términos de Solidaridad, se cambiaría el ineficiente esquema que funciona hoy en día, en el que se financia este componente a través de la etapa de cotizaciones, donde los cotizantes que no alcanzan la pensión terminan subsidiando un sistema que no les ofrece protección a ellos, y en el cual el RAIS viene acumulando un FGPM inane, por un sistema más integral, en el que el Estado cumple las funciones de solidaridad a través del RPM y del pilar No Contributivo, y se limpia al RAIS de estas funciones que le quitan transparencia y efectividad al ahorro a través de cuentas individuales.

Finalmente, en términos de Sostenibilidad, a pesar de que el pilar básico del RPM implica que se mantiene un pasivo actuarial de largo plazo, que vendría a materializarse en un déficit del sistema a partir del año 2065, la reforma planteada tiene un impacto muy significativo sobre el flujo anual de los aportes al sistema, cerrando el déficit fiscal en cerca de 0,7% del PIB durante los próximos años. En conjunto con las reformas paramétricas que se proponen, además, la magnitud de la deuda actuarial del sistema pensional se reduciría de manera notable con respecto a la situación actual.

Es importante mencionar que cualquier reforma pensional debe verse acompañada de un esfuerzo oficial por extender la educación financiera a la población colombiana. Como se mencionó en el contexto del programa BEPS, la educación financiera es una herramienta fundamental para crear una cultura colectiva de ahorro que siente las bases para que un sistema de protección económica a la vejez se consolide y logre sus propósitos. Cambiar la baja propensión al ahorro de la población colombiana es uno de los grandes retos de cualquier reforma, y sólo será posible cuando se cambie la percepción sobre los retornos, los beneficios y los costos de no ahorrar para la vejez. Por esto, no sólo el desarrollo del programa BEPS, sino en general el funcionamiento del SGP, deben estar acompañados de estrategias de educación financiera que lleguen a toda la población, en particular a la más vulnerable.

La Ilustración 4 plasma el efecto de un sistema Multipilar sobre la cobertura y el subsidio gradual que ofrece el sistema, como un mecanismo integral de protección económica a la vejez.

Ilustración 4. Funcionamiento y cobertura del sistema pensional Multipilar.



Fuente: Elaboración Propia.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta S, Espinosa-Vega S. and Wachs D. (2017) Demographic Changes in Latin America—The Good, the Bad and …. Working Paper 17/94, FMI.

Acuña, R., Palomino, M., Villar, L., Villagomez, A. & Valero, D. (2015) Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Sura Asset Management. Tomo I.

Anif (2009). Rentas Vitalicias y Activismo de las Cortes. Comentario Económico del día. ANIF Febrero 12 de 2009.

Arias, M. y J.C. Mendoza (2009). "Un modelo de simulación del régimen de ahorro individual consolidaridad en Colombia". Temas de Estabilidad Financiera, septiembre.

Benartzi, S., & Thaler, R. H. (2013). Behavioral economics and the retirement savings crisis. Science, 339(6124), 1152-1153.

Berstein S., Puente A , y Gómez A. (2013) Sistemas de pensiones: diseños alternativos en América Latina. En Nueve miradas expertas: Escánerlas Rentas Vitalicias los éxitos, los riesgos y las grandes oportunidades del futuro.

Bonoli, G. (2004) The institutionalization of the Swiss multi-pillar pension system in Rethinking the Welfare State (102-121). The Political Economy of Pension Reform.

Bosch, Mariano, Solange Berstein, Francesca Castellani, María Laura Oliveri, and Juan Miguel Villa. (2015). "Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma." Inter-American Development Bank.

Bosch, M. Melguizo A. y Pagés C. (2013) Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. IABD.

Cavallo y Serebinsky, editors. (2016) "Ahorrar para Desarrollarse". BID

CCSS (2012). Reglamento del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones. Documento electrónico disponible en: http://www.ccss.sa.cr/arc/normativa/18/reglamento_rnc.zip

Fajnzylber, E. (2005), “Pensiones para todos: Análisis de alternativas para extender la cobertura del sistema previsional chileno”, En foco, Documento Expansiva núm. 65.

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

Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha (2015), “Misión Colombia Envejece: Cifras, Retos y Recomendaciones”, Director proyecto de investigación de Fedesarrollo y la Fundación Saldarriaga Concha, septiembre, http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/FSC_MCE_BOOK-28sep.pdf.

Garmendia, G. (2010). Evaluación de la reforma del sistema de pensiones en Uruguay. Perfiles latinoamericanos, 18(35), 89-103. Recuperado en 20 de septiembre de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100004&lng=es&tlng=es.

Häusermann S., Schwander H. (2012) Switzerland: Building a Multi-Pillar Pension System for a Flexible Labour Market. In: Hinrichs K., Jessoula M. (eds) Labour Market Flexibility and Pension Reforms. Work and Welfare in Europe. Palgrave Macmillan, London.

Hinz, R., Holzmann, R., Tuesta, D., & Takayama, N. (Eds.). (2012). Matching contributions for pensions: A review of international experience. World Bank Publications.

Holzmann, R.,Hinz, R, and Dorfman, M.(2008) Pension Systems and Reform Conceptual Framework, Social Protection and Labour Discussion Paper, Washington D.C, the World Bank.

Hu, Yu-Wei, and Fiona Stewart. 2009. “Pension Coverage and Informal Sector Workers: International Experiences.” OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 31. Paris: OECD Publishing.

Kulu, L. y Reiljan, J. (2004) Old-Age Pension Reform In Estonia On The Basis Of The World Bank’S Multi-Pillar Approach. University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration Working Paper Series No. 34.

Jofré V.y Clarke De la Cerda A. (2013) Modalidades de pensión: trayectoria histórica y perspectivas. En Nueve miradas expertas: Escánerlas Rentas Vitalicias los éxitos, los riesgos y las grandes oportunidades del futuro.

Li, Z. (2013). The Basic old-age insurance of China: Challenges and Countermeasures. World Pension Summit, Amsterdam. Retrieved at: http://www. worldpensionsummit. com/Portals/6/Zhen% 20Li_Basic% 20old% 20age% 20insura nce% 20in% 20China. pdf.

Marco Navarro, F. (2016) La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. CEPAL - Serie Asuntos de Género N° 139. Capítulo 3.B (pg 38-40)

Martinez-Franzoni, J. (NN) Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones.

Mendoza JC. y Segovia S. (2017) Ejercicios de sensibilidad en esquemas pensionales de contribución definida. Reporte de Estabilidad Financiera, BANREP.

Minhacienda (2013), Movilidad e interacción entre regímenes del sistema general de pensiones colombiano. Serie de Informes de Seguimiento Fiscal 03.

Ministerio de Trabajo (2013), "Nuevo Modelo de Protección a la Vejez", presentación en PPT.

Nagamine, R. y E. Barbosa. 2013. "La experiencia del microemprendedor individual en la ampliación de la cobertura previsional en Brasil". Brasília: Ministério da Previdência Social. (Documento mimeografiado.)

OECD (2015) Estudios económicos de la OCDE Colombia. Enero 2015.

OECD (2016). Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones México

Ovideo Y. (2017). Alternativas de Ahorro para la Vejez y la Población de Ingresos Bajos o Inestables en Colombia. Tesis de grado. Mimeo.

Palacios, R. y R. Sane (2012). 'Learning from the Early Experience of India's Matching Defined Contribution Scheme', en R. Hinz, R. Holzman, D. Tuesta y N. Takayama, ed., Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience. Washington, DC: Banco Mundial: pp. 243-260.

Puur, A., Leppik, L. y Klesment, M. (2015) Changes in pension take-up and retirement in the context of increasing the pension age: the case of Estonia in the 2000s, PostCommunist Economies, 27:4, 497-516, DOI: 10.1080/14631377.2015.1084719

Queisser, M., Vittas, D. (2000) The Swiss Multi-Pillar Pension System: Triumph of Common Sense?. Policy Research Working Paper;No. 2416. World Bank, Washington, DC.

Raudla, Ringa & Karsten Staehr (2003): "Pension Reforms and Taxation in Estonia", Baltic Journal of Economics, vol. 4, no. 1, pp. 64-92.

Rocha, R., Vittas, D. & Rudolph, H. (2011) Annuities and Other Retirement Products: Designing the Payout Phase. The World Bank: Directions in Development. Washington D.C.

Rofman R, Apella I. y Vezza E. (2013) Más allá de las Pensiones Contributivas. Banco Mundial, Buenos Aires.

Saldain, R. (2007) Uruguay. A Mixed Reform in Lessons from Pension Reform in the Americas (359-378). Oxford University Press.

Sane, R., & Thomas, S. (2015). In search of inclusion: informal sector participation in a voluntary, defined contribution pension system. The Journal of Development Studies, 51(10), 1409-1424

Santamaria, M., & Galeano, G. P. (2013). Evolución y alternativas del sistema pensional en Colombia. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.

Uthoff A. (2016) Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina. CEPAL - Serie Políticas Sociales N° 221.

Valdés, S. (2002). "Políticas y Mercados de Pensiones." Pontificia Universidad Católica de Chile.

Villar, L. D. Forero y A. Becerra (2015), "Colombia: Una Mirada desde la visión multipilar" (autoría conjunta con David Forero y Alejandro Becerra), en Rodrigo Acuña (coordinador), "Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos: experiencias, lecciones y propuestas", publicado por Sura Asset Management, Chile, marzo de 2015, Tomo II.

Villar, L., Becerra, A. & Forero, D. (2017) Consultoría para la estimación de los costos económicos de extender la cobertura del sistema pensional colombiano. Consultoría para Colpensiones. Bogotá D.C.: Fedesarrollo.

Villar. L., & Forero, D., (2018), Elementos para una reforma integral del sistema de protección social en Colombia, Fedesarrollo, próximo a publicar en Cuadernos de Fedesarrollo.

Wiener, M. (2013). Thailand's Matching Defined Contribution Programs for th e Informal Sector. Matching Contributions for Pensions, 275.

World Bank (1994) Averting the Old Age Crisis. Oxford University Press.

Anexos

Anexo 1

Para ilustrar las diferencias entre un sistema en que se determina el beneficio pensional a través del esquema BD con un esquema de CD, se parte de la siguiente fórmula (simplificada) del esquema de beneficio definido:

$$Pensión\ BD = TR * \frac{\sum_{t=1}^{t=N} salario * (1+s)^{-t}}{N}$$

Donde la pensión en BD está determinada por la tasa de remplazo (TR), y el promedio salarial de un número de períodos (años) a considerar para el cálculo del beneficio (N), y donde los salarios se ajustan periodo a periodo a una tasa s.

Para el caso del esquema CD, el monto de la pensión es incierto porque depende del monto efectivamente acumulado el cual se conoce sólo hasta el momento del retiro, por lo tal la formula simplificada para determinar beneficio pensional en este esquema está dado por:

$$Pensión\ CD = FA * \sum_{t=1}^{t=T} TC * salario * (1+r)^{-t}$$

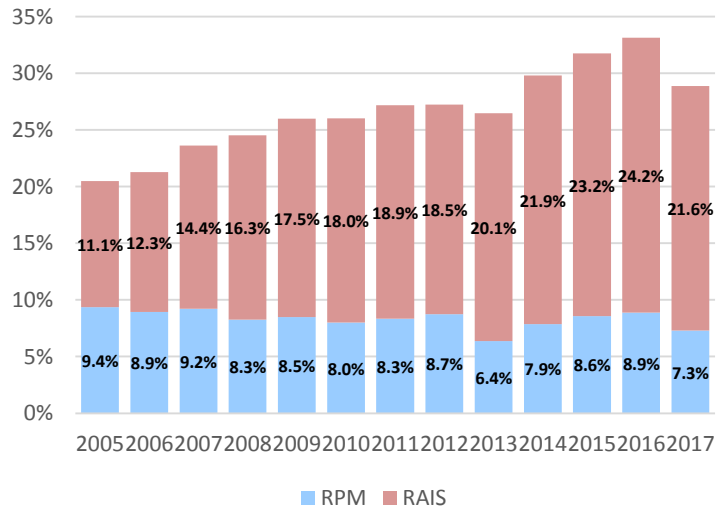
Donde la pensión en CD está determinada por un factor actuarial (FA), el cual se calcula dependiendo de variables como la esperanza de vida, estado civil, sexo, edad de los individuos, y del valor presente de los ahorros pensiónales los cuales se determinan por la tasa de reemplazo TC multiplicada por un factor de descuento (que está determinado por un retorno a las inversiones o una tasa de interés del mercado, r).

De acuerdo con Berstein y Puente (2015), para que los esquemas de beneficios pensiónales de BD y CD entreguen la misma pensión, independiente de la trayectoria laboral del individuo, se requiere que en el caso de la fórmula de la pensión en BD se consideren todos los años de contribución para el cálculo del salario base de liquidación de la pensión ($N = T$). Igualmente, se requiere que la tasa de remplazo en el esquema BD esté definida de tal manera que resulte

equivalente a la tasa de cotización multiplicada por el factor de conversión actuarial del ahorro en beneficios ($TR = TC * FA$). Por último, para que los beneficios pensiónales de BD y CD entreguen la misma pensión se necesitaría a su vez que la tasa de retorno (r) y la tasa de actualización de salarios (s) sean equivalentes periodo a periodo. Bajo estos supuestos tanto la pensión en BD y CD llevan a que el sistema sea equivalente a un sistema de de contribución definida nocional (NCD).

Anexo 2

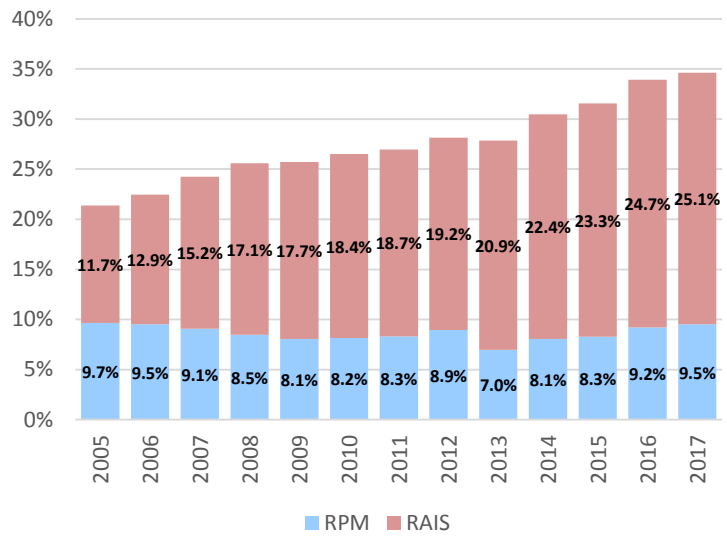
Gráfico 56: Cobertura de la población activa (Cotizantes / PEA)



Nota. Cifras a marzo de cada año.

Fuente Superintendencia financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo

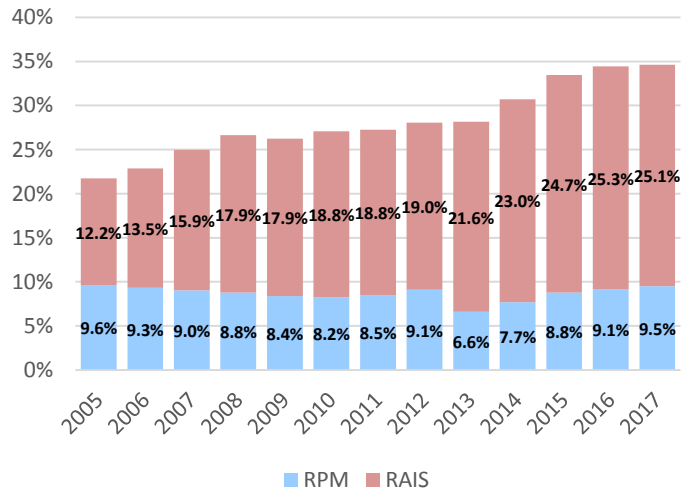
Gráfico 57: Cobertura de la población activa (Cotizantes / PEA)



Nota. Cifras a junio de cada año. Cifra a mayo para 2017.

Fuente Superintendencia financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo

Gráfico 58: Cobertura de la población activa (Cotizantes / PEA)



Nota. Cifras a septiembre de cada año. Cifra a mayo para 2017.

Fuente Superintendencia financiera de Colombia. Cálculos Fedesarrollo