

# 5

## REFORMA AL ESQUEMA DE PROTECCIÓN A LA VEJEZ



**LEONARDO VILLAR**  
**DAVID FORERO**

---

<sup>a</sup> Exdirector Ejecutivo de Fedesarrollo.

<sup>b</sup> Investigador de Fedesarrollo.

Los autores agradecen a María Adelaida Ortega, asistente de investigación, en la elaboración del artículo que resume el documento Villar y Forero [2018a]. La Contraloría General de la República (CGR) [2018] publicó una versión anterior.

---

# D

# DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

Después de 25 años de funcionamiento, el SGP creado por la Ley 100 [1993] no ha logrado cumplir de forma satisfactoria la función de protección económica a la vejez en Colombia. El sistema fue diseñado bajo el principio de que dos regímenes —el RPM administrado por Colpensiones, y el RAIS administrado por AFP— coexistieran y compitieran por los afiliados. Este arreglo, atípico en el contexto internacional, junto con la falta de articulación del SGP con otros mecanismos *no contributivos* de protección contra la vejez, ha resultado en un sistema regresivo, con herramientas internas de solidaridad ineficientes, y con oportunidades de arbitraje en detrimento del fisco, entre otros problemas.

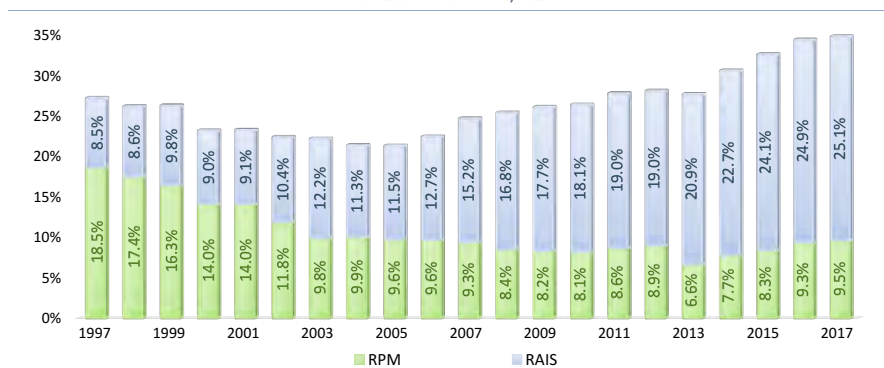
Las grandes dificultades del SGP son cuatro: [1] baja cobertura, [2] alta inequidad, [3] inanidad de los mecanismos de solidaridad, y [4] alto costo fiscal.

## ○ COBERTURA

La cobertura de un sistema pensional se puede evaluar desde dos ángulos: [1] la cotización y ahorro de los trabajadores en la fase activa laboral; y [2] el alcance que tienen las pensiones sobre la población objetivo, en este caso los adultos mayores. Con respecto al primero, solo el 35% de la PEA cotiza a pensiones (Gráfica 29). Este bajo alcance del sistema pensional en la etapa laboral activa es consistente con la muy baja tasa de cobertura sobre la población objetivo: solo el 24%

de las personas mayores de 65 años recibe una pensión [DANE 2017a]. Pero lo más grave es el hecho de que bajo los parámetros actuales, y de mantenerse el statu quo, esta cifra se reducirá a niveles que se estiman cercanos al 19% en 2050 [IDB 2015, 20].

GRÁFICA 29. COBERTURA DE LA PEA  
Cotizantes activos/PEA



Fuente: [Fedesarrollo 2017b, 26] con información de [CEPAL 2017; SFC 2018b]

Gran parte del problema de cobertura se debe a que Colombia es una economía predominantemente informal, factor que se convierte en una barrera estructural a la ampliación del *régimen contributivo*. La Ley 100 [1993] definió que la base de cotización nunca podría ser inferior a un SMLV, lo que implica que de entrada, cerca del 40% de la población se ve excluida del sistema por tener ingresos por debajo de este límite.

A esto se suma que una alta proporción alterna continuamente entre trabajos formales e informales, con lo que incluso aquellos que cotizan eventualmente al *régimen contributivo*, no lo hacen de manera continua. Por ello, no alcanzan a reunir los requisitos para obtener una pensión mínima —que por precepto constitucional— no puede ser tampoco inferior a un salario mínimo legal. A esos cotizantes se les hace una *devolución de saldos* en el RAIS o una *indemnización sustitutiva* en el RPM; es decir, se les devuelve en un solo pago el ahorro acumulado durante toda la etapa laboral, dejándolos sin una *renta vitalicia* que les pueda proveer una senda

de ingresos estable para la vejez, y con ello, aumentando la probabilidad de que queden en estado de pobreza y vulnerabilidad.

## ○ EQUIDAD

El sistema pensional colombiano se caracteriza también por un alto grado de regresividad que se materializa en dos dimensiones. En primer lugar, la cobertura del sistema es mayor a medida que aumentan los niveles de ingreso y educación, por lo que el número de pensionados aumenta con el estrato socioeconómico. Segundo, y quizás más grave, la asignación de subsidios pensionales es desproporcionadamente mayor para los trabajadores de altos ingresos. Se estima que los subsidios asociados a los pagos pensionales del RPM se dirigen en un 86.3% al quintil de ingresos más altos, mientras que los dos primeros quintiles solo reciben el 0.3% de los mismos [Núñez 2009, 68].

Adicionalmente, más allá de la *inequidad vertical* —efecto regresivo sobre la distribución del ingreso—, el SGP colombiano sufre de *inequidad horizontal* porque un trabajador que cotiza al régimen público recibe una pensión y beneficios mayores que otro trabajador afiliado al régimen privado, con las mismas características.<sup>1</sup>

## ○ SOLIDARIDAD

La inequidad y regresividad del sistema se ven agravadas por los problemas propios de sus mecanismos de solidaridad. El sistema cuenta con dos fondos solidarios: [1] el FGPM —exclusivo del RAIS— al que aportan todos los cotizantes de este régimen sin importar su nivel de ingresos; y [2] el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) al que aportan los pensionados de más de 10 SMLV y los cotizantes de más de cuatro SMLV, independientemente del régimen al que aporten [Ley 100 1993, Art. 83 y 84].



<sup>1</sup> La ventaja regulatoria de pensionarse en el RPM es cierta para la mayor parte de los trabajadores de ingresos medios y altos. Para los trabajadores con ingresos más bajos la prestación pensional en ambos regímenes es idéntica —un SMLV—. Sin embargo, dados los requisitos de semanas mínimas requeridas, les conviene más pensionarse por el RAIS, que es otra *inequidad horizontal*.

Desde su creación con la Ley 797 [2003a, Art. 14], el FGPM se diseñó para garantizar una mesada pensional igual a un salario mínimo a los afiliados al RAIS, que cumplan unos requisitos mínimos en tiempo de cotización. Este fondo ha experimentado una capitalización constante desde su creación, pero ha fallado en cumplir su propósito solidario por dos razones. La primera es que impone estrictas condiciones de acceso al beneficio, como demostrar que no se cuenta con ingresos alternativos mayores a un SMLV, donde la carga de la prueba para acceder a una *renta vitalicia* recae paradójicamente sobre los mismos afiliados. La segunda, a los afiliados que no logran cumplir los exigentes requisitos de acceso al FGPM, y por tanto, no reciben ningún subsidio, no se les devuelve su contribución al fondo solidario, que es significativa —1.5% del salario del 16% total que se aporta—. Estos trabajadores llegan a la vejez sin ningún tipo de protección, y habiendo financiado un *sistema solidario* que garantizó su cobertura pensional. Por ende, la contribución para financiar el FGPM termina siendo un cuasi impuesto para esa población, que es típicamente la de menores ingresos, mayor informalidad, y la más urgida de un mecanismo de protección social del país.

Por su parte, de acuerdo con la Ley 100 [1993, Art. 25], el objetivo del FSP es actuar como un mecanismo de solidaridad para subsidiar temporal y parcialmente las cotizaciones de los afiliados, que por diferentes motivos, no pudiesen hacer un aporte completo, suavizando la rigidez normativa en cuanto a la base de un salario mínimo. No obstante, la implementación y alcance de estos mecanismos ha sido muy pobre, razón por la cual, sus recursos se han redirigido a financiar programas *no contributivos* y de carácter asistencial como Colombia Mayor.

## ○ SOSTENIBILIDAD FISCAL

El sistema que surgió a partir de la Ley 100 y de las reformas posteriores hechas por la Ley 797 [2003a], la Ley 860 [2003c], y el Acto Legislativo 01 [2005] han permitido ajustes estructurales y paramétricos encaminados a aliviar parte de la carga fiscal y a reducir

la deuda pensional a cargo de la nación. A pesar de ello, desde 2004 se acabaron las reservas del RPM y las obligaciones del sistema comenzaron a pagarse de manera corriente con cargo al PGN, lo que representa un costo fiscal que en 2016 y 2017 superó el 3.5% del PIB [Fedesarrollo 2017a, 209-241]. Esta cifra equivale a la cuarta parte de los impuestos que percibe el Gobierno Nacional y debe destinarse anualmente a cubrir el déficit del sistema.<sup>2</sup>

## SISTEMA MULTIPILAR DE PROTECCIÓN ECONÓMICA A LA VEJEZ

De lo anterior resulta evidente la urgencia de una reforma profunda al sistema. Villar y Forero [2018a] presentan los lineamientos de una propuesta que va más allá del sistema estrictamente pensional y que debe entenderse como una reforma integral al sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Esta propuesta se basa en el concepto de *sistema multipilar* desarrollado por The World Bank (TWB) [1994, 233-254], en el que existen varios módulos o *pilares* que cumplen funciones diferenciadas y complementarias.

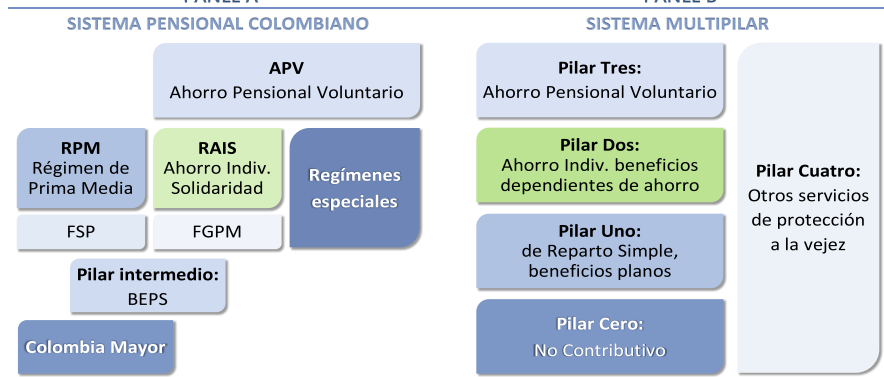
Ese diseño básico está compuesto por cuatro elementos, tres *contributivos* y uno *no contributivo*. El *Pilar Uno* es un esquema de reparto, obligatorio y manejado por el Estado, que busca garantizar una pensión básica para la población cotizante. El *Pilar Dos* de *ahorro individual* es usualmente administrado de manera privada; su objetivo es complementar la prestación pensional y mejorar la *tasa de reemplazo* para los trabajadores con mayor capacidad de ahorro. El *Pilar Tres* de ahorro voluntario, se encarga de canalizar los excesos de ahorro de los hogares y a cambio, usualmente otorga beneficios tributarios, los cuales son mejor aprovechados por la población de altos ingresos. Estos tres componentes del *sistema contributivo* se complementan con el *Pilar Cero* o *no contributivo* que suple la



<sup>2</sup> Los problemas que este gasto conlleva para la *sostenibilidad* de las finanzas públicas fueron analizados en detalle —y presentados al Gobierno Nacional— en Fedesarrollo [2017a, 209-241].

función asistencialista de reducción de la pobreza, y otorga subsidios monetarios focalizados a la población más pobre que no cuenta con la capacidad para aportar durante su etapa activa (Ilustración 3, Panel a).

ILUSTRACIÓN 3. COLOMBIA: SISTEMA MULTIPILAR VS. SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA VEJEZ



Fuente: Elaboración del autor

El sistema pensional colombiano actual no funciona bajo esta dinámica multipilar. De forma atípica a nivel internacional,<sup>3</sup> los dos *regímenes contributivos* —RPM y RAIS— funcionan bajo una lógica de competencia y no se complementan entre sí (Ilustración 3, Panel b). Esto implica que ambos sistemas tratan de cubrir y otorgar pensión exactamente a la misma población: trabajadores formales con ingresos superiores a un salario mínimo, y población con alta densidad de cotización.

La posibilidad de trasladarse entre regímenes sumada a los beneficios y los requisitos de pensión diferenciados abre la posibilidad al arbitraje entre sistemas, en particular, a un comportamiento nocivo en el que los trabajadores de mayores ingresos aportan durante su etapa laboral al RAIS, y cuando se acercan a la edad de pensión, se trasladan al RPM persiguiendo su mayor *tasa de reemplazo* y los subsidios otorgados por el Estado.

Al igual que otros países de la región, Colombia ha venido complementando el sistema pensional mediante el establecimiento



<sup>3</sup> Además de Colombia, solo Perú cuenta con los dos regímenes, el público de reparto y el privado de *ahorro individual* que compiten entre sí.

de un componente no contributivo que otorga subsidios a la población mayor más pobre. Esta política se inició en 2003 con el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPAM), pero en 2012, se reformó y adoptó el nombre de Colombia Mayor. Esa estrategia de subsidios directos de carácter asistencialista ha demostrado estar bien focalizada [Fedesarrollo et al. 2015, 132-151]. Su cobertura se ha duplicado pasando de 720,000 beneficiarios en 2012 a 1,501,059 en 2017, lo que representa una cobertura del 27% de la población mayor; incluso mayor que la de ambos *regímenes contributivos* sumados.

Sin embargo, la dependencia en una fuente específica de recursos — las cotizaciones solidarias—, y no del PGN ha obligado a que la expansión de cobertura se haga a costa del monto del subsidio individual de los beneficiarios. Esto ha generado que el subsidio haya bajado de su máximo de \$124,000 pesos corrientes en 2010, a \$65,000 en 2018 [C.Mayor 2018]. A la inestabilidad del monto del subsidio, se añade el hecho de que la edad mínima para otorgarlo es tres años menos que la edad de pensión. Esta característica constituye claramente un error de diseño que genera incentivos perversos en detrimento del empleo formal y de la cotización pensional.

Además de la consolidación y el fortalecimiento del *Pilar Cero*, en la última década se reglamentó y entró en operación el programa BEPS, pensado como un sistema de incentivos para fomentar el ahorro voluntario de largo plazo de la población colombiana de bajos ingresos. Los BEPS se diseñaron como una alternativa de ahorro flexible, y siguen un modelo de contribuciones compartidas (*matching grants*), que en el caso colombiano se traduce en un subsidio del 20% del Estado sobre los aportes realizados por los afiliados.

Pueden acceder a este programa todos los ciudadanos colombianos con ingresos menores a un SMLV. Esto significa que el programa está focalizado en la población que —por construcción— está excluida del SGP dado que el salario mínimo es el menor ingreso por el que se



puede cotizar. Además, es un programa que no está atado a la existencia de un contrato formal de empleo y que permite capturar otro tipo de ingresos sobre los cuales es posible generar ahorro [Oviedo 2018].

A dos años de su entrada en funcionamiento, los resultados del sistema BEPS, aunque crecientes, no reflejan todavía el potencial real de esta herramienta y su pertinencia en el contexto colombiano. Tanto las cifras de cobertura como de aportes y ahorro muestran que el hecho de restringirse a aportes voluntarios —principio fundamental del programa— limita fuertemente su expansión. Esta a su vez, depende de la capacidad de ahorro de una población colombiana con baja propensión a ahorrar y poca discrecionalidad sobre sus gastos, sobre todo en los hogares de menores ingresos.

Dicho lo anterior, es importante recalcar que los BEPS pueden jugar una función articuladora fundamental dentro del sistema de protección a la vejez. Esto gracias a su capacidad de adaptarse a una realidad laboral muy diferente a la relación clásica de un contrato escrito de trabajo para lo cual, en algunos casos, se puede pensar en aspectos de obligatoriedad.

En esta propuesta de reforma estructural al sistema de protección económica a la vejez, Villar y Forero [2018a] señalan tres grandes componentes: [1] cambiar el diseño del *régimen contributivo* de una lógica de competencia hacia una de *pilares complementarios*; [2] reformar y expandir el programa BEPS para que sirva como el vínculo de enlace y articulación de todo el sistema, además de abrir la puerta a la cotización y ahorro de largo plazo para los trabajadores informales; y [3] fortalecer los beneficios *no contributivos* del programa Colombia Mayor para garantizar una cobertura universal de la población mayor.

La idea final es que Colombia cuente con un sistema pensional integral bajo la lógica multipilar, con mecanismos de interacción explícitos entre cada uno de sus componentes, y que genere una dinámica de expansión gradual de la cobertura hasta llegar al total de la población en edad de pensionarse.

## COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LOS REGÍMENES PÚBLICO Y PRIVADO

En términos del primer componente, *régimen contributivo*, el principio esencial de la reforma pensional es acabar con la lógica de competencia que opera actualmente entre el RPM y el RAIS. La propuesta busca crear los mecanismos para que dichos regímenes actúen con un criterio de complementariedad entre ellos. Esto significa que se acabaría el concepto de afiliado en uno u otro esquema, y todos los trabajadores formales estarían registrados en ambos regímenes al mismo tiempo, a través de una afiliación única al *sistema contributivo* y una cotización segmentada en dos partes.

El *Pilar Uno* de carácter público y operativamente un esquema de beneficio definido, se encargaría de recibir las cotizaciones de todos los trabajadores formales de la economía por un SMLV. Este pilar otorgaría un beneficio pensional a todos los afiliados con un tope de un SMLV, pero decreciente de acuerdo con el nivel de ahorro del afiliado. Por su parte, el *Pilar Dos* sería un esquema de *ahorro individual* administrado de manera privada por las AFP. Este componente recogería las contribuciones de cada trabajador por encima de un SMLV para ahorrarlas en su cuenta individual. Así, por ejemplo, un trabajador cuyo ingreso mensual es de 3.5 SMLV haría aportes sobre un SMLV al *Pilar Uno* y sobre 2.5 SMLV al *Pilar Dos*. Con este ahorro se busca complementar la pensión básica del *Pilar Uno* e incentivar la cotización dado que la pensión se incrementa a medida que crecen los aportes.

En conjunto, las pensiones otorgadas por ambos regímenes serían siempre superiores a un salario mínimo, y crecientes a medida que los afiliados hayan hecho mayores contribuciones.<sup>4</sup> Con esto, se busca crear una proporcionalidad entre ahorros y beneficios que



<sup>4</sup> La relación entre los aportes cotizados y la pensión recibida se conoce técnicamente como *accrual rate* o *tasa de acumulación*. La reforma multipilar generaría un esquema donde el *accrual rate* sería positivo en todo momento; algo que no sucede con el actual sistema.

actualmente no existe en el RPM ni en el RAIS. Dada la relación entre las contribuciones y las *tasas de reemplazo* técnicas y normativas, se crea una distorsión en el sistema que causa que todas las personas que cotizan entre 1 y 1.6 Salario Mínimo Legal (SML) en el RPM y entre 1 y 2.2 SML en el RAIS reciban la misma mesada —una pensión mínima—, independientemente del valor de sus aportes. Esto implica que quienes se ubican en estos rangos de ingreso no tienen estímulos para cotizar sobre su salario real, lo que termina desincentivando el *ahorro individual*. En consecuencia, la *tasa de reemplazo* final se obtiene de sumar una prestación básica entregada por el *Pilar Uno* operado por Colpensiones con el respaldo estatal, más la *renta vitalicia* resultante del *ahorro individual* y sus rendimientos entregados por el *Pilar Dos* a través de las AFP.

Una primera propuesta de reforma multipilar para Colombia planteaba que el régimen público otorgara a todos los trabajadores una prestación única equivalente a un SML, sin importar su nivel de ingreso [MinTrabajo 2014]. Esto implicaría que todos los trabajadores recibieran un subsidio que garantizaría una tasa de reemplazo del 100% de sus aportes al *Pilar Uno* —se aporta por un SMLV, se pensiona con un SMLV—. La magnitud de ese subsidio para un trabajador que haya cotizado durante 1,150 semanas, según cálculo de los autores, se estima en valor presente alrededor de \$67 millones de pesos para los hombres y \$109 millones para las mujeres en 2017. Este diseño constituía un avance significativo desde el punto de vista de eliminar la regresividad del sistema, en la medida en que permitía suprimir los subsidios crecientes que actualmente se otorgan a través del RPM a medida que aumentan los ingresos base de cotización de los trabajadores afiliados. Sin embargo, se mantenía un subsidio para todos los afiliados al sistema, incluyendo los de mayores ingresos, lo cual va en contra del propósito de focalizar la utilización de recursos públicos de manera exclusiva en el apoyo a las personas de menores ingresos.

Villar y Forero [2018a] corrigen este problema al plantear un gradiente de transición que permite integrar los dos pilares principales. Específicamente, se propone reducir paulatinamente el subsidio

otorgado por el *Pilar Uno* a medida que aumenta el ahorro acumulado en la cuenta de *ahorro individual* en el *Pilar Dos*. De esta forma, a partir de pensiones entre 2.5 y 3 SMLV —punto estimado inicialmente por los autores—, el régimen público dejaría de entregar subsidios.

El diseño propuesto reduce los costos fiscales del sistema pensional, focaliza los subsidios estatales en la población de menores ingresos, y garantiza que quien aporta más reciba siempre una mejor pensión, algo que no sucede hoy en día. Dada la estructura actual de ingresos de los afiliados al sistema pensional, esta reforma tendría asociado, además, un beneficio fiscal, ya que mejora el balance anual del sistema pensional público, lo que impactaría positivamente y de forma directa el presupuesto del Gobierno Nacional Central (GNC). Un sencillo ejercicio contable realizado por Fedesarrollo muestra que el impacto en términos del balance de Colpensiones sería de alrededor del 0.64% del PIB [Fedesarrollo 2017b, 173], lo cual mejoraría el balance fiscal del GNC en la misma magnitud.

## ○ LA TRANSICIÓN

Con respecto al esquema de transición entre el actual régimen y el *sistema multipilar* es necesario aclarar que la reforma propuesta no afectaría los saldos de los ahorros acumulados de los actuales afiliados en manos de las AFP, y en el corto plazo, no plantea traslado de esos saldos entre los pilares. En otras palabras, la reforma se aplicaría solo sobre el flujo del ahorro y no sobre el stock, y contempla un período de transición de al menos 20 años para los actuales afiliados. Específicamente, se propone que los pensionados actuales y los trabajadores a los que les falten menos de diez años para la edad de pensión conserven los beneficios del régimen actual, y que los trabajadores nuevos y aquellos a los que les falten más de 20 años para la pensión se acojan al sistema de cotizaciones por *pilares complementarios*. Finalmente, a los trabajadores activos que están a más de 10 años, pero a menos de 20 para la edad de pensión, se les daría un tiempo limitado para escoger, de manera definitiva,

el régimen en el que seguirían cotizando y se pensionarían: multipilar, RPM, o RAIS.

## ○ ASPECTOS REGULATORIOS

Esta modificación estructural al *régimen contributivo* se vería complementada con otros cambios más específicos a la regulación del sistema. En primer lugar, se plantea sustraer todas sus funciones de solidaridad del *régimen de capitalización individual*, en particular los aportes al FGPM y al FSP, funciones que serían asumidas por el *Pilar Uno*. Ello permitiría que las cotizaciones que hacen los trabajadores —correspondientes al 16% del IBC, que hoy en día en el caso del RAIS, solo 11.5% va a la cuenta individual— vayan de manera íntegra y transparente a aumentar el *ahorro individual*, eliminando las ineficiencias y estímulos al subregistro del ingreso consecuencia de los aportes solidarios que actúan como un cuasi impuesto a esas cotizaciones y al trabajo formal.

Segundo, se propone cambiar la lógica del cobro de la comisión por administración de los recursos, pasando desde el actual aporte en el momento de la cotización mensual —un diseño adecuado para un sistema en expansión, pero no para uno ya consolidado— a un modelo de comisión en función del valor de los activos administrados y la rentabilidad obtenida sobre ellos. Esto involucraría, además, eliminar la regulación altamente distorsionante que implica la rentabilidad mínima, y llevaría a un mejor acoplamiento entre los incentivos de las AFP y de los afiliados.

El tercer punto se refiere al seguro previsional cuyo cobro en la cotización mensual sería ahora separado de las comisiones. Al respecto, se plantea una reducción de la generosidad del sistema en las pensiones de sobrevivencia, del actual 100% —muy alto en términos internacionales— a niveles cercanos al 75%, y una reestructuración de la asignación de las aseguradoras para hacerla a partir de subastas de grupos de afiliados, tal como funciona en Perú y Chile.

## ○ AJUSTES PARAMÉTRICOS

Ahora bien, la *sostenibilidad inter temporal* del sistema pensional depende —de manera instrumental— de una actualización de sus parámetros para hacerlos más acordes con la realidad sociodemográfica del país. En ausencia de estos ajustes, las *tasas de reemplazo* que se generan con el sistema de capitalización individual son tan bajas, 30% a 40%, que pueden generar grandes y desagradables sorpresas a los nuevos jubilados —tal como ha sucedido recientemente en Chile—, con importantes repercusiones políticas y sociales [Villar y Forero 2018a].

El primer y más importante cambio es el de la edad de pensión, cuyo ajuste de dos años en las últimas dos décadas no se compadece con la evolución de las expectativas de vida de la población en el mismo período —seis años para mujeres y ocho para hombres—. Se propone un ajuste inicial a las edades de pensión que las incremente para ambos sexos y reduzca la brecha entre ellos; por ejemplo, acercándolas gradualmente hacia los 65 años para todos aquellos cotizantes a los que hoy les faltan más de 20 años para pensionarse. El aumento para las mujeres puede compensarse a su vez con un mecanismo que condone semanas de cotización dependiendo del número de hijos. La modificación inicial de la edad mínima de pensión debe complementarse con un ajuste periódico, por ejemplo, cada quinquenio, en función de la evolución demográfica del país.

El segundo cambio se refiere a las semanas mínimas requeridas para obtener una pensión, que en este momento son diferentes para cada régimen —para el RAIS 1,150 y 1,300 para el RPM—. Con el propósito de aumentar la cobertura, se propone unificar las semanas requeridas para obtener una pensión contributiva en 1,150 semanas.

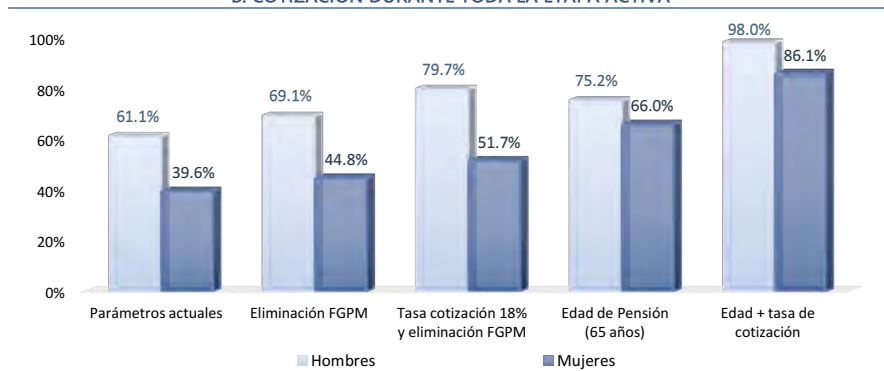
Finalmente, el tercer parámetro, es la tasa de cotización, determinante fundamental de la *tasa de reemplazo* que puede ofrecer el sistema. Dado que en un *sistema de pilares* se elimina el aporte solidario para el FGPM, la cotización efectiva que se dirige al ahorro de cada individuo subiría automáticamente en 1.5 pp, aún si se mantiene la tasa de cotización inalterada. Adicionalmente, se

propone un aumento de dos puntos en la cotización. En conjunto, estas medidas mejorarían la *tasa de reemplazo* del sistema de capitalización individual para hombres en 16 pp y para mujeres en 26 pp. Por la misma razón, el subsidio correspondiente al RPM del *Pilar Uno* administrado por Colpensiones bajaría en el mismo número de puntos porcentuales, lo que conllevaría a un alivio importante para las cuentas fiscales del país.

GRÁFICA 30. TASA DE REEMPLAZO: CAMBIOS POR REFORMAS PARAMÉTRICAS  
A. COTIZACIÓN POR 1,150 SEMANAS AL INICIO DE LA ETAPA ACTIVA



B. COTIZACIÓN DURANTE TODA LA ETAPA ACTIVA



Fuente: Elaboración del autor

En un escenario de ingreso constante de tres SML, se presentan las *tasas de reemplazo* en respuesta a las reformas paramétricas planteadas y según el tiempo de cotización —1,150 semanas o toda la vida laboral— (Gráfica 30). Tal como se aprecia en el caso de individuos que cotizan durante toda su vida laboral —empezando a

los 20 años—, el impacto de eliminar los aportes al FGPM, y por ello, capitalizar al fondo individual el 13% y no el 11.5%, aumenta la *tasa de reemplazo* en 6 pp para los hombres y 5 pp para las mujeres. Este cambio, junto con la unificación de la tasa de cotización en 18%, eleva la *tasa de reemplazo* en 18.6 pp para hombres y 12.1 pp para mujeres. Finalmente, si lo anterior se une con el aumento de las edades de jubilación a 65 años, las *tasas de reemplazo* aumentan en 36.9 pp y 46.5 pp respectivamente.

En esas circunstancias, las *tasas de reemplazo* en el *régimen de capitalización individual* para trabajadores que cotizan toda su etapa activa quedan en niveles de 98% para hombres y 86.1% para mujeres, casi duplicando las que se observan con los parámetros actuales. Por lo mismo, los subsidios implícitos en el RPM para quienes aportan y devengan un salario mínimo se reducen prácticamente a la mitad.

## ○ IMPORTANCIA DEL PROGRAMA BEPS

Aunque la reforma pensional descrita corregiría muchos de los problemas del actual sistema —como el alto costo fiscal, la inequidad de los subsidios y el deficiente funcionamiento de los mecanismos de solidaridad—, el impacto en términos de cobertura sería limitado, por cuanto continuaría siendo un *esquema contributivo* dirigido a la población formal. De aquí el potencial del programa BEPS para generar soluciones importantes a los problemas del sistema pensional colombiano. Gracias a su naturaleza flexible —en términos del monto de los aportes y de las prestaciones finales— 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. El programa BEPS actúa como un *Pilar Intermedio*, que recoge elementos del *Pilar Uno* —con subsidio estatal—, del *Pilar Dos* —esquema de cuentas individuales de ahorro—, y del *Pilar Tres* —esfuerzo voluntario de ahorro de largo plazo—. Sin embargo, para ello se requieren ajustes importantes, ya que el programa no genera en la actualidad flujos de ahorro sistemáticos ni suficientemente grandes para contribuir a



resolver de manera significativa el problema de apoyo económico en la vejez de la población informal. Se proponen las siguientes medidas:

Es necesario flexibilizar el esquema de focalización existente para el acceso a los BEPS que está comprometiendo seriamente su eficacia. Todo trabajador debería poder aportar a BEPS cuando sus condiciones laborales no le permitan cotizar al *esquema pensional contributivo*. La focalización del programa no debe hacerse ex ante cerrando la posibilidad de ahorrar en este esquema, sino ex post cuando en el cierre de cuentas las instituciones del sistema reasignen los aportes al esquema correspondiente, y se estimen los niveles finales de subsidio que tendrá el afiliado. De esta forma, se eliminaría la restricción para el uso del esquema BEPS que hoy tienen los trabajadores que no son afiliados al régimen subsidiado de salud.

Por otra parte, debe avanzarse hacia la obligatoriedad de aportes a BEPS y eliminar su componente voluntario, al menos cuando se den los siguientes tres casos: [1] contratos laborales con una temporalidad menor a un mes o de tiempo parcial; [2] contratos no laborales como entrega de productos, contratos a destajo o venta de bienes y servicios; y [3] empresarios informales o *cuenta propia* para los cuales la cotización a BEPS puede calcularse con base en un porcentaje reducido sobre sus ingresos brutos.

Los BEPS podrían convertirse en una herramienta poderosa para regular relaciones laborales actualmente informales, en la medida en que el Estado reconozca los aportes a ese programa como un piso mínimo de seguridad social, otorgándole legalidad a las relaciones laborales fuera del clásico contrato laboral formal. Si los BEPS se consideraran dentro del entramado del sistema de protección social ofrecido por el Estado, los empleadores y contratantes podrían contabilizar los BEPS como su aporte a la seguridad social del trabajador y deducir el salario pagado para el cálculo de los demás impuestos. Este tipo de reforma se ha planteado en el Congreso de la República para los trabajadores rurales. Recientemente, el piso

mínimo de seguridad social fue adoptado en la proposición para el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022* [DNP 2019].

Debe establecerse que los saldos de BEPS no puedan redimirse excepto mediante rentas vitalicias que se otorguen a una edad no menor de 65 años —o cuando haya lugar a eventos de invalidez permanente o sustitución por fallecimiento—. Adicionalmente, todos los saldos ahorrados en el *régimen contributivo* de capitalización individual que no den lugar a pensión, así como las indemnizaciones sustitutivas del RPM, deberían ser transformados obligatoriamente en BEPS, cerrando la puerta a que sean devueltos en un solo pago. Esto garantizaría que una gran proporción de la población sea acreedora de una *renta vitalicia*, que aunque no alcanza en magnitud para ser una pensión propiamente dicha de un SMLV, constituye un ingreso permanente en la vejez.

Debe ajustarse el monto del subsidio estatal para los BEPS, que hoy se calcula como un 20% de los aportes totales, sin tener en cuenta su rendimiento financiero a lo largo del tiempo. El resultado de esto es que el subsidio real al final de la etapa activa, que es cuando se liquida, no es el 20% prometido, sino que termina siendo algo cercano al 5% o 6% del saldo total ahorrado. Este diseño hace que la contribución del Estado no solo sea insuficiente, sino que reafirma la regresividad del sistema, pues es menor que el subsidio implícito que recibe la población de mayores ingresos por las exenciones tributarias asociadas al sistema de pensiones voluntarias, y muy inferior a los subsidios otorgados por el RPM. La propuesta en este punto consiste en aumentar de 20% a 50% el subsidio estatal y calcularlo sobre el saldo final ahorrado antes de convertirlo en una *renta vitalicia*. Siguiendo la experiencia de Nueva Zelanda, se plantea que ese subsidio se complemente con un aporte inicial de \$3,000,000 a cada cuenta BEPS que se abra —pagadero al momento de liquidación de la *renta vitalicia*— y únicamente si el afiliado no tiene derecho a una pensión en el *sistema contributivo*.

## ○ UNIVERSALIZACIÓN DE COLOMBIA MAYOR

Por último, se encuentra el *Pilar Cero* —no contributivo puro— representado en los subsidios directos que el Estado entrega a través del programa Colombia Mayor. Los grandes problemas de este pilar en Colombia se pueden resumir en tres puntos. El primero es su bajo monto que —reducido a partir de la expansión de la cobertura del sistema— ahora representa cerca de la mitad de la línea de indigencia, y la cuarta parte de la línea de pobreza. El segundo es la cobertura, que si bien alcanza 27% de la población mayor, aún sigue dejando por fuera una cantidad significativa de población —cerca de 2.8 millones de adultos mayores—. Estos no son focalizados por el mecanismo del SISBEN, pero les devolvieron sus aportes en un único pago o nunca tuvieron la oportunidad de cotizar al *sistema contributivo* [Fedesarrollo 2017b]; en ambos casos, se trata de adultos mayores que no cuentan con ningún tipo de protección económica para la vejez y a los que se debería asignar el subsidio *no contributivo*. El tercer aspecto por mejorar es la integración y complementariedad con los demás componentes del sistema pensional, inexistente en el diseño actual del programa.

Dado este diagnóstico, la propuesta para un *sistema multipilar* contempla el *Pilar Cero* como un mecanismo efectivo para aumentar la cobertura de la población mayor, pero bajo la condición de hacer las siguientes reformas:

Se plantea que el aporte de Colombia Mayor sea entregado exclusivamente a personas mayores de 65 años, o en su defecto, a aquellos que superen la edad mínima de pensión. Esto no sucede hoy en día, porque muchos de los beneficiarios tienen edades inferiores a la edad de pensión, lo que genera desincentivos importantes a la participación laboral y a la cotización pensional.

Se propone aumentar la cobertura del programa Colombia Mayor, sustituyendo la focalización por pobreza — SISBEN I y II— por una focalización por riqueza. Esto implica universalizar el subsidio *no contributivo* a toda la población mayor que no tenga acceso a pensión, y en particular a la población rural, excluyendo únicamente

a aquellas personas cuyo patrimonio sea mayor al umbral que normativamente obliga a declarar renta.<sup>5</sup>

Una vez realizado el aumento en la cobertura del programa, teniendo en cuenta las restricciones fiscales, revisar al alza el aporte individual que se hace a cada beneficiario del programa, para pasar de un promedio que actualmente se encuentra alrededor de \$65,000 pesos mensuales hacia valores que se acerquen a la línea de indigencia.

Se propone la creación de un gradiente que reduzca la magnitud del subsidio para quienes tengan ahorros en el *sistema pensional contributivo* o en BEPS, pero de tal forma que se mantenga el principio de mayores ahorros generan mayor apoyo económico para la vejez —*accrued rate* positivo— [Fedesarrollo 2016, 104-143].

Finalmente, en la medida en que desaparecerían los aportes al FSP que hoy financian a Colombia Mayor, se plantea que este programa sea cubierto directamente con recursos del PGN a través de Colpensiones. Estos recursos serían fácilmente financiados con los ahorros que genera esta propuesta de reforma pensional, al acabarse los subsidios que hoy existen en el RPM para las personas de altos ingresos.

## CONCLUSIONES

Con la universalización y optimización del *Pilar Cero* se completaría el *sistema multipilar* de protección económica a la vejez y se aseguraría una extensión de la cobertura a la población informal y de bajos recursos. Al mismo tiempo se incentivaría el ahorro de largo plazo, ya sea en el *sistema contributivo* o en el programa BEPS, pues en ambos, el ahorro se refleja directamente sobre el monto de la prestación recibida en la vejez. La universalización de Colombia Mayor y el acceso a BEPS tendrían un costo anual entre 0.2% y 0.4% del PIB, dependiendo del grado de generosidad que se asuma en los



<sup>5</sup> Para 2018, el límite mínimo de patrimonio para la declaración de renta se ubicó en \$143 millones de pesos, o 183 SMLV [DIAN 2018].

beneficios otorgados [Ibid., 100]. Este es un costo relativamente controlable, que se podría financiar a partir de la reestructuración de las cotizaciones de los dos *regímenes contributivos*.

Una reforma estructural al sistema de protección para la vejez en Colombia debe partir de un esfuerzo por integrar todos los niveles que lo componen, buscando dar solución al problema más crítico del sistema que es la cobertura. Para esto se propone la transición a un *sistema multipilar*, compuesto por cinco pilares: *Pilar Cero*, asistencial y operado por Colombia Mayor; *Pilar Uno*, público, de reparto operado por Colpensiones; *Pilar Dos*, privado y de *ahorro individual* operado por las AFP; *Pilar Tres* de ahorro voluntario; y un *Pilar Intermedio* fundamental para la articulación del sistema, representado por BEPS.

Ambos sistemas, RPM y RAIS, tratan de cubrir y otorgar pensión exactamente a la misma población: trabajadores formales con ingresos superiores a un salario mínimo, y población con alta densidad de cotización.

VILLAR Y FORERO  
Expresidente de Fedesarrollo

Este esquema ampliaría las posibilidades de ahorro y de ingresos para la vejez de los trabajadores formales e informales de Colombia al eliminar rigideces operativas y normativas del sistema que actualmente, imponen barreras a la afiliación y crean problemas estructurales de cobertura. En el diseño multipilar que se propone, todos los componentes del sistema pueden integrarse y mejorar su desempeño en términos de los cuatro principios fundamentales: *equidad, solidaridad, sostenibilidad, y cobertura*. La reforma de pilares al *sistema contributivo* genera una reestructuración de los subsidios y elimina sus graves problemas de equidad y solidaridad. Al mismo tiempo mejora la situación fiscal al aumentar los ingresos por cotizaciones. Las modificaciones planteadas a BEPS y Colombia Mayor tienen un efecto positivo sobre la cobertura del sistema, al ser capaces de incluir a la población informal y fomentar su ahorro de largo plazo.

