

El Sistema Pensional en Colombia

Por: Martha López
Eduardo Sarmiento G.

Borradores de ECONOMÍA



Núm. 1078
2019



Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia

El Sistema Pensional en Colombia

Martha López*

Eduardo Sarmiento G.**

Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva, ni a la Escuela Colombiana de Ingeniería.

Resumen

En el documento se describe el sistema pensional colombiano. Luego de la reforma de la Ley 100 mejoraron las afiliaciones, lo cual implica un aumento también de las cotizaciones y la cobertura de los pensionados en el futuro. En la actualidad la cobertura de las pensiones es apenas 23% y menos de 1,5 millones de personas. Esto se debe, en parte, a la existencia de un mercado laboral con un sector informal amplio (47,3%). Las mayores tasas de reemplazo del sistema público con respecto al privado ocasionan traslados del segundo al primero, lo que pone más presión en las finanzas públicas. Por lo anterior, se propone establecer un sistema de 3 pilares vigente en otros países como Chile. Actualmente, por nivel de ingreso, cerca de 80% de los cotizantes corresponde a personas con menos de 2 SMMLV; sin embargo, un alto monto de los subsidios del RPM se destina a la población con mayores ingresos. El gasto en transferencias con cargo a la Nación fue de 3,4% del PIB y el pasivo pensional fue cercano al 130% del PIB. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, en este documento se plantea la necesidad de una reforma pensional que mejore la cobertura, aumente las transferencias a la población más pobre y no incremente los requerimientos de presupuesto de la Nación.

Palabras clave: Pensiones, cobertura, finanzas públicas, tasa de reemplazo.

Clasificación JEL: E21 G23 H55 H62 H68 I31

* Investigadora Principal del Banco de la República. mlopezpi@banrep.gov.co

** Profesor Especial de la Escuela Colombiana de Ingeniería.

The Colombian Pension System

Abstract

The document describes the Colombian pension system. After the reforms of the Law 100, affiliations improved which also implies an increase of the contributions and the coverage of the pensioners in the future. At present, the coverage of pensions is only 23% and less than 1,5 million people. This is partly due to the existence of a labor market with a broad informal sector (47,3%). The public system has higher replacement rates than the private one causing transfers from the second to the first, which puts more pressure on public finances. Therefore, this document proposes to establish a 3 pillars scheme that exists in other countries like Chile. Currently, by level of income, about 80% of contributors correspond to people who earn less than 2 SMMLV, but substantial RPM subsidies goes to the population with the highest income. Pension transfers in charge of the Nation were 3,4% of GDP and pension liabilities were close to 130% of GDP. Taking into account the above considerations, this document raises the need for a pension reform that improves coverage, increases transfers to the poorest population and does not increase the Nation's budget requirements.

Key words: Pensions, coverage, public finances, replacement rate.

1. Introducción

En el presente documento realizamos una descripción del sistema pensional colombiano. Este está compuesto por dos sistemas alternativos, uno público y uno privado. En particular, el régimen público denominado Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RPM) y el privado correspondiente al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). También existen en la actualidad algunos regímenes especiales de las varias cajas del Estado: Fondo del Congreso, Fondo de Pensiones Públicas, Fondo del Magisterio, Caja de Fuerzas Militares y Caja de Sueldos de Retiro de la Policía; algunas de las cuales se encuentran en proceso de marchitamiento.

En el documento empezamos describiendo el marco legislativo bajo el cual se enmarca en la actualidad el sistema en Colombia que tiene como origen la Ley 100 de 1993, con subsecuentes modificaciones de las Leyes 797 de 2003 y 1328 de 2009.

Posteriormente hacemos una comparación internacional con sistemas como el de Estados Unidos y Chile para tener una idea de qué tan lejos se encuentran nuestros indicadores de cobertura, tasas de reemplazo, expectativas de vida y recursos destinados del Gobierno al sistema pensional como proporción en el producto.

En la cuarta sección se analizan las cifras de pensiones para Colombia de cobertura, tasas de fidelidad, características de los afiliados y pensionados, traslados, valor de los fondos privados, tasas de reemplazo, subsidios del RPM, Colombia Mayor y Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

En la quinta sección se hace referencia a las finanzas públicas en su relación con el sistema pensional. En esta se presenta el valor de las transferencias del Gobierno Nacional Central (GNC) a los diversos fondos estatales. También, se cuantifica el valor actuarial de la deuda pensional del Gobierno.

En la sexta sección se presenta una propuesta de cambios al sistema pensional. Por último, se presentan las conclusiones.

2. La legislación sobre el sistema pensional en Colombia

El sistema pensional colombiano se remonta a 1946 cuando se creó Cajanal y varias cajas públicas. En 1967 se establece un sistema para afiliados privados administrado por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), el cual en 1977 se transforma en el Instituto de Seguros Sociales (ISS). De otro lado, en 2007 se reemplaza el ISS por Colpensiones.

Posteriormente, 26 años después de la creación del régimen privado, el sistema se modificó con la Ley 100 de 1993, la cual transformó los regímenes de afiliados privados y las cajas públicas por un sistema mixto de Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RPM) y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Entre las principales características que se intentaron mejorar se encuentran la sostenibilidad, equidad, cobertura y rentabilidad de las tasas de reemplazo. Posteriormente, la Ley 100 de 1993 se complementó con la Ley 797 de 2003 y la Ley 1328 de 2009.

Cuadro 1
Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003

Características	Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RPM)	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)
Edad	57 para la mujer y 62 para el hombre.	Capital suficiente (110% de una pensión mínima). En caso de no tener capital mínimo se requiere un tiempo de cotización de 1.150 semanas y una edad de 57 para las mujeres y 62 para los hombres, para acceder a la mínima.
Tipo de pensión	Renta vitalicia	Renta vitalicia y retiro programado
Semanas requeridas	1.300 semanas	No hay semanas definidas, solo se requiere capital suficiente.
Tasa de cotización	16%, con 75% del empleador y 25% de los trabajadores. En el caso de trabajadores con más de 4 SMMLV aumenta en 1% y para trabajadores más de 16 SMMLV al aumentar los salarios en 1 SMMLV se va incrementando en 0,2% hasta 1%.	
Pensión mínima y máxima	Mínimo 1 SMMLV y máximo 25 SMMLV	Mínimo 1 SMMLV
Afiliaciones	Deben afiliarse en forma obligatoria todas las personas vinculadas mediante contrato, servidores públicos o quienes presenten contratos de servicios al Estado o al sector privado.	
Cálculo de pensión	Promedio del ingreso base de cotización de los últimos 10 años. El ingreso base de cotización es el 100% del salario o el 70% del salario en el caso de salario integral.	Depende del ahorro realizado.
Monto de pensión de la vejez	$\left(\frac{65,5 - IBL * 0,5}{100}\right) * IBL$ *SMMLV Si $1.300 \leq \text{semanas} < 1.350$	(Recursos ahorrados + Rentabilidad)/ Factor actuarial pagos realizados

	$\frac{((65,5 - IBL * 0,5 + 1,5) * IBL)}{100} * SMMLV$ Si $1.350 \leq \text{semanas} < 1.400$. . . $\frac{((65,5 - IBL * 0,5 + 15) * IBL)}{100} * SMMLV$ Si $\text{semanas} \geq 1.800$ IBL - ingreso base de liquidación SMMLV - salario mínimo mensual legal vigente No puede ser mayor a 80% del ingreso base de liquidación.	
Indemnización sustitutiva	Para las personas que no alcanzan a cumplir los requisitos para obtener la pensión.	
Fondo de Solidaridad Pensional	Financia las subcuentas de solidaridad y subsistencia.	
Beneficiarios de pensión por invalidez	Las causas de invalidez pueden ser accidental o enfermedad.	
Beneficiarios de pensión por sobrevivencia	El cónyuge o la compañera o compañero del fallecido, o en caso que no aplique los familiares como hijos dependientes, padres o hermanos incapacitados.	

Con las reformas al sistema pensional para mejorar su sostenibilidad se aumentó la edad de pensionarse y las semanas cotizadas teniendo en cuenta el incremento de la expectativa de vida de la población.

Sin embargo, el nuevo régimen pensional tuvo un periodo de transición de 21 años de 1993 hasta 2014 del aumento de la edad de pensión de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres, a 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres. De igual manera, el número de semanas se incrementó de 1.000 a 1.300 para el 2015.

En la modalidad de las pensiones en el caso del RPM se estableció una pensión correspondiente a una renta vitalicia, mientras en el RAIS se establecieron las alternativas de renta vitalicia o retiro programado.

La tasa de cotización se aumentó desde 13,5% en 1993 hasta alcanzar 16%. En el caso de los individuos con más de 4 SMMLV se adicionó en 1%, y para aquellos con más de 16 SMMLV hasta más de 20 SMMLV, se incrementó desde 0,2% hasta 1%.

Las cotizaciones se fijaron en el 16% del ingreso. En el RPM el 13% corresponde a la pensión de vejez y el 3% restante a los gastos de administración, y a las pensiones de invalidez y sobrevivencia. En el RAIS el 11,5% corresponde a los ahorros de vejez, el 1,5% al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) y el 3% restante a los gastos de administración, y las pensiones de invalidez y sobrevivencia.

Por su parte, al Fondo de Solidaridad Pensional en sus cuentas de solidaridad y subsistencia se destinan el 1% de aportes adicionales de quienes ganan más de 4 SMMLV, con 0,5% respectivamente. Mientras, se destina exclusivamente a la subcuenta de subsistencia el 0,2% para quienes tienen entre 16 y 17 SMMLV, 0,4% de 17 SMMLV a 18 SMMLV, 0,6% de 18 SMMLV a 19 SMMLV, 0,8% de 19 SMMLV a 20 SMMLV y 1% con más de 20 SMMLV.

Además, en el RAIS se estableció el FGPM para el financiamiento de quienes no alcanzan una pensión de 1 SMMLV, asignando para lo anterior el 1,5% de las cotizaciones de los afiliados.

Tanto para el RPM y el RAIS se estableció una pensión mínima de vejez de 1 SMMLV. De otro lado, una proporción de los recursos de las cotizaciones se destinó a la financiación de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, en los cuales la pensión mínima también es de 1 SMMLV.

Para aumentar la cobertura se estableció la obligatoriedad de las cotizaciones por parte de los afiliados, empleadores y contratistas. Sin embargo, quedaron por fuera de la cotización los trabajadores con contratos por obras realizadas, los contratos por días o tiempo parcial, los microempresarios y los trabajadores informales.

En el método de cálculo de la tasa de reemplazo se establecieron dos sistemas. En el RPM se estableció una proporción del promedio en el ingreso base de cotización de los últimos 10 años y en el RAIS correspondió a una proporción de los ahorros. Para calcular el monto de cada caso se aplican las fórmulas correspondientes al cuadro 1 de las pensiones de vejez (Llano et al., 2013).

Para las personas que no alcanzan a obtener la pensión se estableció en ambos sistemas la devolución de los recursos cotizados, lo cual se denomina devolución de saldos o pensión por sustitución.

La indemnización sustitutiva en el RPM es para las personas que no hayan cumplido las semanas y no puedan seguir cotizando, quienes tendrán derecho a una indemnización igual al ingreso base de liquidación promedio por el número de semanas cotizadas. En el RAIS es para las personas que no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas y acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, quienes tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional.

Para mejorar la equidad se estableció el Fondo de Solidaridad de Pensional para apoyar los aportes de la población más pobre y subsidiar a los adultos mayores por debajo de la línea de pobreza, las cuales se denominan respectivamente subcuentas de solidaridad y subsistencia.

El Fondo de Solidaridad Pensional subsidia en su subcuenta de solidaridad a quienes carecen de la capacidad para realizar la totalidad de los aportes, hasta llegar a 1 SMMLV como base de cotización. Este se implementa para personas que carezcan de los recursos para realizar la totalidad del aporte del SMMLV de las cotizaciones, como artistas, deportistas, músicos, mujeres microempresarias, madres comunitarias, discapacitados y miembros de cooperativas. También realiza subsidios en su subcuenta de subsistencia destinado a la protección de las personas en estado de pobreza extrema, correspondiente al programa de Colombia Mayor.

Los recursos corresponden a aportes de cotizantes de más de 4 y 16 SMMLV, como de los pensionados cuando tengan mesadas de más de 10 SMMLV.

Para las pensiones se establecieron los requisitos y el método de cálculo de las mesadas para vejez, invalidez y sobrevivencia, los tres motivos por los cuales se justifica que los regímenes otorguen la pensión. La pensión por invalidez surge por motivos accidentales o de enfermedad, mientras la pensión por sobrevivencia la obtiene al cónyuge o la compañera o compañero del fallecido, o cuando no aplica para el anterior la reciben los familiares como hijos dependientes, padres o hermanos incapacitados.

En el RAIS los riesgos de las pensiones de sobrevivencia e invalidez son cubiertos por el Seguro de Invalidez y Sobrevivientes (SIS), contratados por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) a las compañías de seguros de vida.

El monto de pensión de invalidez en el RPM depende del ingreso base de liquidación y las semanas cotizadas. No puede ser superior al 75% del ingreso base de liquidación ni inferior al SMMLV. En el RAIS se financia con la cuenta de ahorro pensional del afiliado, el bono pensional y la suma adicional del capital para completar la pensión a cargo de la aseguradora. No puede ser inferior al SMMLV.

El monto de pensión de sobrevivencia en el RPM es equivalente al de la persona que falleció. De otro lado, en caso de no estar pensionado el fallecido depende del ingreso base de liquidación y las semanas cotizadas. Esta no puede ser inferior al SMMLV.

En el RAIS en caso de la muerte de un pensionado se financia con los recursos previstos para la pensión. En caso contrario se financiarán con la cuenta de ahorro pensional del afiliado, el bono pensional y la suma adicional del capital para completar la pensión a cargo de la aseguradora. No puede ser inferior al SMMLV.

El Acto legislativo 01 de 2005 creó los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y la Ley 1328 de 2009 los reglamentó. Los BEPS se encuentran a cargo de Colpensiones y en este se pueden realizar aportes voluntarios inferiores a 1 SMMLV, como también la renta vitalicia puede ser menor a 1 SMMLV. Por su parte, el Estado realiza un subsidio de 20% en los ahorros de los BEPS.

A su vez, el RPM se subdivide en el de los afiliados privados y públicos, segundo con varias cajas del Estado. Luego de la reforma de la Ley 100 de 1993 se han agrupado las diferentes

cajas del Estado y el Instituto del Seguro Social (ISS) se transformó en Colpensiones. Entre las cajas del Estado se encuentran los regímenes especiales del Fondo del Congreso, Fondo de Pensiones Públicas (Fopep), Fondo del Magisterio (Fomag), Caja de Fuerzas Militares y Caja de Sueldos de Retiro de la Policía.

Los maestros sin distinción de género acceden a la pensión a los 57 años. En las fuerzas armadas la pensión la obtienen a los 20 años de servicio por retiro forzoso y a los 25 años por retiro voluntario, a cualquier edad. En las fuerzas armadas la cotización de los miembros es de 5% y la tasa de reemplazo oscila entre 50% y 95% del sueldo básico.

3. Sistemas pensionales en otros países

En esta sección a manera de comparación presentamos una breve descripción de dos sistemas pensionales, los de Chile y Estados Unidos.

En América Latina los sistemas pensionales se remontan a la década de 1930's. En un comienzo los sistemas latinoamericanos eran principalmente públicos. Los sistemas se amplían en los 50's y 60's. Posteriormente, en los 80's se reforma en Chile el sistema para aliviar la carga en las finanzas del Estado y luego se realizan reformas en los demás países de Latinoamérica (Fox & Palmer, 2003).

En Chile la reforma pensional se realiza en 1980. Con esta se establecen prestaciones que dependen de los ahorros individuales y no de los salarios de los últimos años, y se consideran ajustes automáticos con la expectativa de vida. En este se sustituye la participación mayoritaria del Estado por Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones reguladas y supervisadas por el Estado (Uthoff, 2001).

Chile ha liderado los sistemas pensionales en Latinoamérica. En la actualidad el sistema pensional tiene 3 pilares: redistributivo, cuentas individuales y voluntario. Este sistema pensional se encuentra vigente desde 1980; sin embargo, las mayores reformas de 2008 se realizaron en el pilar redistributivo.

En 2008 con las modificaciones en el régimen redistributivo se cubre el 60% de la población más pobre dirigida a las personas sin ahorro con la Pensión Básica Solidaria (PBS) e incrementada para las personas con ahorro con el Aporte Previsional Solidario (APS) (Uthoff, 2016).

Por su parte, en Estados Unidos la legislación de seguridad social surgió desde 1935. El cubrimiento del programa de seguro social incluye los asalariados y los empleados por cuenta propia. Las cotizaciones son de 12,4% y en el caso de los empleados contribuyen la mitad y la otra mitad los empleadores. La máxima cantidad de ingresos anuales para realizar contribuciones es US\$127.200 en 2017. La tasa de reemplazo es progresiva siendo mayor en los individuos de menor ingreso.

La edad de pensionarse es 66 años, con una perspectiva de aumentarla a 67 años en 2027. Para tener derecho a la pensión se requieren 10 años de cotización. La pensión se basa en el promedio de los ingresos más altos en los 35 años de ingresos. La pensión máxima para personas que se retiren a la edad normal es de US\$2.687 mensuales en 2017 (Social Security Administration, 2018b).

En Chile el gasto del Gobierno en pensiones como proporción en el producto en 2010 fue 3,4% (OECD, BID & Banco Mundial, 2014), mientras en Estados Unidos en 2016 fue 7% (OECD, 2017).

Al comparar 1960 con 2016 la expectativa de vida en todos los países ha aumentado significativamente, como consecuencia el sistema pensional debe ajustarse para alcanzar su sostenibilidad.

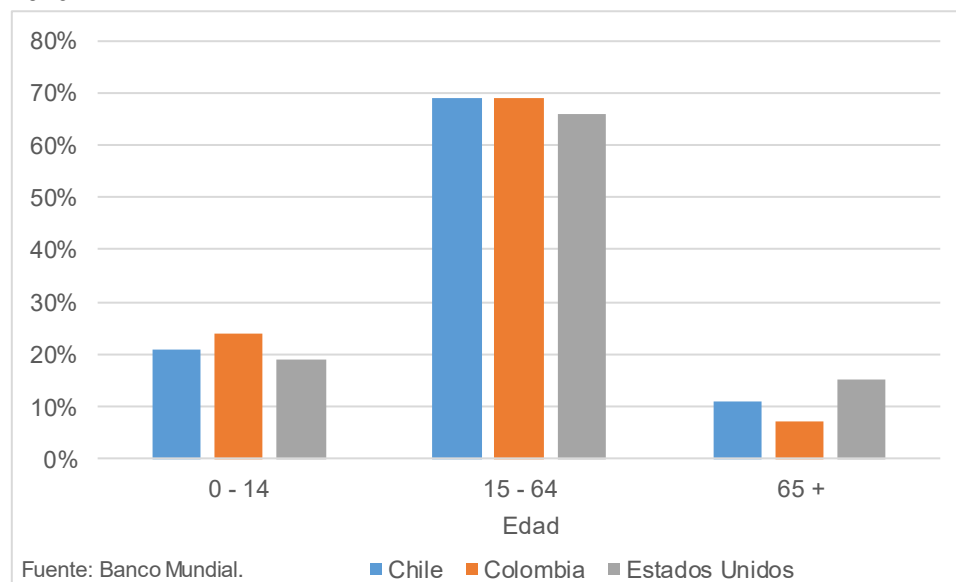
En Chile, Colombia y Estados Unidos es mayor la expectativa de vida de las mujeres con respecto a los hombres, y en el total en 2016 resultó superior en Chile 79,5 años, luego en Estados Unidos 78,7 años y, por último, en Colombia 74,4 años (cuadro 2).

Cuadro 2
Expectativa de vida
Chile, Colombia y Estados Unidos
1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010 y 2016

Año	Total			Hombres			Mujeres		
	Chile	Colombia	Estados Unidos	Chile	Colombia	Estados Unidos	Chile	Colombia	Estados Unidos
1960	57,3	56,8	69,8	54,6	55,0	66,6	60,1	58,5	73,1
1970	62,3	60,9	70,8	59,2	59,0	67,1	65,5	62,8	74,7
1980	69,1	65,5	73,6	65,7	62,8	70,0	72,4	68,3	77,4
1990	73,7	68,3	75,2	70,6	64,4	71,8	76,7	72,4	78,8
2000	76,8	71,0	76,6	73,7	67,3	74,1	79,7	74,8	79,3
2010	78,5	73,3	78,5	75,7	69,7	76,2	81,0	77,0	81,0
2016	79,5	74,4	78,7	76,9	70,9	76,3	81,9	78,0	81,2

Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 1
Composición de la población por edad
Chile, Colombia y Estados Unidos
2016



De igual manera, en todos los países la composición de la población está envejeciendo. En 2016 la proporción de la población de 65 o más años fue en Chile 11%, Colombia 7% y Estados Unidos 15% (gráfico 1).

Una de las falencias más significativas del sistema pensional en Colombia es la baja cobertura¹. En Colombia la proporción de cotizantes con la población económicamente activa ha aumentado significativamente en los últimos años (de 22% en 2004 a 35% en 2017). Sin embargo, todavía una alta proporción de los afiliados no cotiza². Por su parte, como mostraremos en el cuadro 3, acerca de la cobertura en la etapa de desacumulación, de la población en edad de pensionarse una alta proporción no se encuentra pensionada. Al comparar con Chile la cobertura en Colombia resulta menor. En 2015 la relación de cotizantes con la población económicamente activa fue en Chile (64,5%) (Uthoff, 2016).

En Colombia una causa de las bajas tasas de cobertura son las altas tasas de reemplazo³ en el RPM (73,1% para el RPM y 38,6% para el RAIS). Con un presupuesto fijo del Gobierno, entre mayores las tasas de reemplazo menor la cobertura. En 2010 la tasa de reemplazo fue en Chile (54,9%) (OECD, BID & Banco Mundial, 2014).

Para Colombia, en caso de mantener el sistema público RPM de pensiones, para lograr una mayor sostenibilidad fiscal, mejorar la cobertura y eliminar la competencia entre los dos regímenes, una alternativa es establecer un sistema pensional similar al de Estados Unidos en donde las tasas de reemplazo son decrecientes según la relación del ingreso. Esta fue en 2016 para una relación del ingreso con el ingreso medio de 0,5 (59,9%), 0,75 (52,5%), 1 (49,1%), 1,5 (42,4%), 2 (37,1%) y 3 (26,8%) (OECD, 2017).

En Estados Unidos en 2015 la mediana del ingreso de los trabajadores fue US\$28.482 y aquellos cubiertos por la seguridad social fueron 168.430 miles. En 2015, al comparar la población que cubrió el sistema de seguridad social con la población de 15 o más años fue el 52,5% y con respecto a la población económicamente activa fue 103,7% (Social Security Administration, 2018a). Esto muestra que las tasas de cobertura en Estados Unidos son altas.

Con respecto a la cantidad de pensionados se destaca la mayor proporción de Chile en relación a Colombia de las personas de 65 años y más, con 87,1% y 26,7%, respectivamente. Los resultados son aún más contrastantes cuando se comparan por nivel de ingreso, en lo cual se evidencia la inequidad del sistema pensional colombiano (cuadro 3).

¹ Tanto de su etapa de acumulación (cotizantes/población económicamente activa) como la de su etapa de desacumulación (pensionados /población en edad de pensionarse).

² Un cotizante debe haber aportado a la seguridad social por lo menos un mes cada seis meses.

³ Valor de la mesada como porcentaje del ingreso promedio de la vida laboral.

Cuadro 3
Chile y Colombia. Pensionados de la población
de 65 años y más
2015

País	Total	Quintil I	Quintil 5
Chile	87,1	83,7	81,6
Colombia	26,7	0,8	56,4

Fuente: CEPAL (2018).

En 2017 el ingreso per-cápita fue en Chile (US\$13.793), en Colombia (US\$5.806) y Estados Unidos (US\$57.638). Sin importar los niveles de ingreso, en todos los países se enfrenta el mismo objetivo de estructurar el mejor sistema pensional posible.

Teniendo en cuenta las comparaciones con Chile y Estados Unidos, como mostraremos más adelante, una alternativa para el sistema pensional colombiano es el sistema de 3 pilares en el cual se introduzca progresividad en sus tasas de reemplazo e incremente su cobertura.

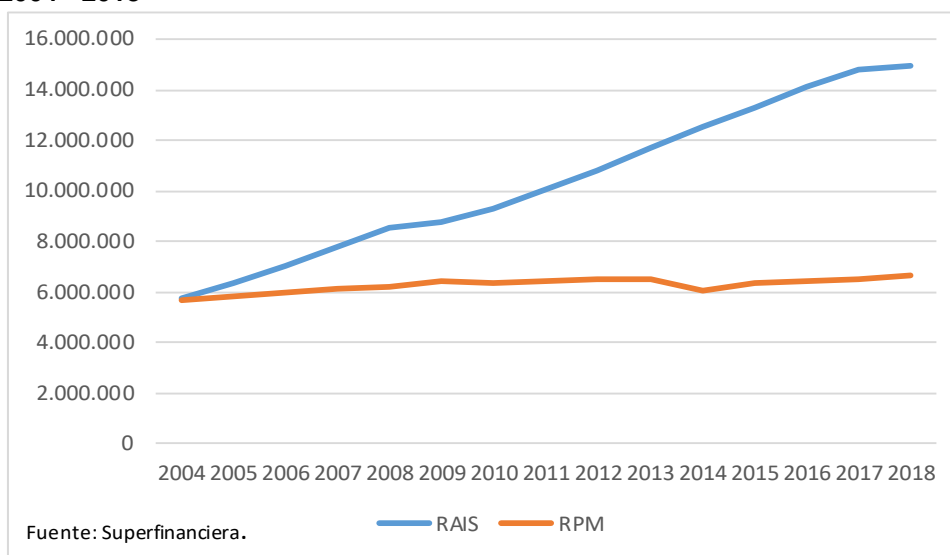
4. Estadísticas descriptivas del sistema pensional en Colombia

4.1. Afiliados

En el gráfico 2 se muestra la evolución de los afiliados en ambos regímenes: Régimen de Prima Media (RPM) y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Desde 2004 la afiliación al régimen de pensiones privado se incrementó notablemente, mientras el público se mantuvo casi constante. En el RPM los afiliados aumentaron de 5.696.040 en 2004 a 6.620.677 en 2018; mientras, en el RAIS los afiliados aumentaron de 5.747.396 a 14.933.946.

Con lo anterior se evidencia como la reforma de la Ley 100 de 1993 incentivó las afiliaciones en los fondos privados. De otra parte, también se evidencian altas tasas de crecimiento en las afiliaciones, mejorando los indicadores de cobertura del Sistema Global de Pensiones.

Gráfico 2
Afiliados del RAIS y RPM
2004 - 2018



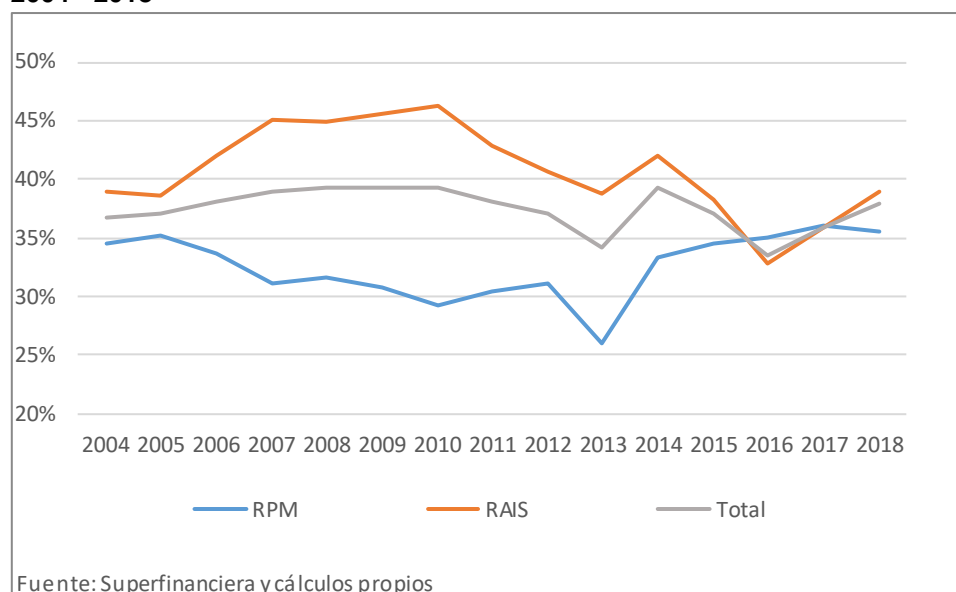
Las reformas pensionales lograron el objetivo de aumentar la cobertura de afiliados; sin embargo, como se verá más adelante no todos son activos y cotizantes, y la cobertura de los pensionados se mantuvo baja.

La proporción de activos (persona que ha cotizado en los últimos seis meses en el mes de corte) en el RAIS tuvo considerables fluctuaciones iniciando 2004 en 49,5%, subiendo a 55,1% en 2007 y 54,6% en 2009 y 2010, y disminuyendo a 51,9% en 2018.

Un indicador importante debido a que determina la probabilidad de pensionarse al cumplir la edad de pensión es la tasa de fidelidad al sistema: la proporción de cotizantes en el total

afiliados. Esta tasa de fidelidad durante 2004 - 2018 tuvo un promedio de 42,3% en el RAIS y de 30,9% en el RPM. En el agregado se mantuvo alrededor de 38% lo cual es un valor muy bajo (gráfico 3). Con tasas de cotización por debajo de 50% tanto para el RPM como para el RAIS, se tiene una expectativa que una alta proporción de la población no alcance a pensionarse. Hacia 2007, la tasa de fidelidad era muy inferior en el RPM con respecto al RAIS; sin embargo, en los últimos años se han venido acercando resaltándose la disminución en la tasa de fidelidad en este último.

Gráfico 3
Tasa de fidelidad
2004 - 2018



Relacionando los cotizantes con los ocupados de 15 años y más en 2012 la proporción fue 37,4%, mientras la proporción fue en la cabecera 43,1% y en el resto 16,3%. Esto muestra la baja proporción en la zona rural. Por su parte, la proporción de los pensionados ocupados fue cercana a 1% (cuadro 4).

Cuadro 4
Personas ocupadas de 15 años y más por cotización a pensiones
2012

Ubicación	Ocupados de 15 y más años (miles)	Cotizantes		No cotizantes		Pensionados	
		(miles)	%	(miles)	%	(miles)	%
Total nacional	18.259	6.834	37,4%	11.184	61,3%	241	1,3%
Cabecera	14.382	6.203	43,1%	7.963	55,4%	217	1,5%
Resto	3.877	631	16,3%	3.221	83,1%	24	0,6%

Fuente: Encuesta Longitudinal de Protección Social 2012, DANE

La mayor proporción de los cotizantes son asalariados, los cuales cotizaron el 60,9% en 2012. Mientras, los independientes que se encuentran obligados a cotizar solamente lo

realizaron el 9,8%. En el total cotizantes solamente el 11,9% fueron independientes, mientras en el total ocupados de 15 años y más resultaron el 45,6% (cuadro 5).

Las mayores falencias en la cobertura de las cotizaciones en los ocupados de 15 y más años resultan en los independientes, aun cuando en los dependientes todavía se aleja del 100%. Los resultados son consistentes con Santa María et al. (2010) en el cual se señala las bajas tasas de afiliación de los trabajadores cuenta propia.

Cuadro 5

Personas ocupadas de 15 años y más por cotización a pensiones, por asalariados e independientes

2012

Ubicación	Ocupados de 15 y más años	Asalariados de 15 y más años	Asalariados cotizantes		Independientes de 15 y más años	Independientes cotizantes	
	(miles)	(miles)	(miles)	%	(miles)	(miles)	%
Total nacional	18.259	9.897	6.023	60,9%	8.305	810	9,8%
Cabecera	14.382	8.319	5.463	65,7%	6.038	740	12,3%
Resto	3.877	1.578	561	35,6%	2.268	70	3,1%

Fuente: Encuesta Longitudinal de Protección Social 2012, DANE.

4.1.1 Afiliados de acuerdo a sexo, edad y nivel de ingreso

A continuación describimos las características de las afiliaciones en ambos regímenes de pensiones diferenciando de acuerdo a criterios de sexo, edad y nivel de ingreso.

Al diferenciar por sexo, con datos de 2017, sobresale el hecho que las afiliaciones son mayores para hombres que para mujeres. De los afiliados al RAIS el 42,5% fueron mujeres y el 57,5% fueron hombres (gráfico 4), y en el RPM 47,0% mujeres y 53,0% hombres (gráfico 5). Estos resultados contrastan con la población en edad de trabajar por sexo, en la cual la mayor proporción son mujeres, y se debe a que en el mercado laboral las mujeres tienen mayores indicadores de desempleo e informalidad.

En cuanto a los afiliados por rangos de edad, para el RAIS la mayor parte se concentra en el rango de 25 - 29 años con 20,0%, 30 - 34 años con 17,6% y 20 - 24 años con 17,4% (gráfico 6). Por su parte, en el RPM los afiliados se concentraron en rangos de población mayores: 50 - 59 años con 32,3% y 40 - 49 con 24,9% (gráfico 7). Como se mostrará más adelante en este documento, esta distribución de afiliados en el RPM que está a punto de jubilarse pone presión sobre las finanzas públicas ya que las cotizaciones de los jóvenes son inferiores a los pagos de pensiones que se prevén.

Lo anterior refleja el hecho que las nuevas afiliaciones se han dirigido especialmente al RAIS. Desde el comienzo de la reforma laboral de la Ley 100 de 1993 la creación de los fondos privados atrajo una gran cantidad de afiliaciones nuevas de las personas más jóvenes (gráfico 2). Sin embargo, como se presentará más adelante, las bajas tasas de

reemplazo del RAIS con respecto al RPM pueden revertir la distribución de afiliados a través de los traslados causando más presión sobre las finanzas públicas.

Gráfico 4
Distribución de afiliados no pensionados al RAIS
por sexo
2017

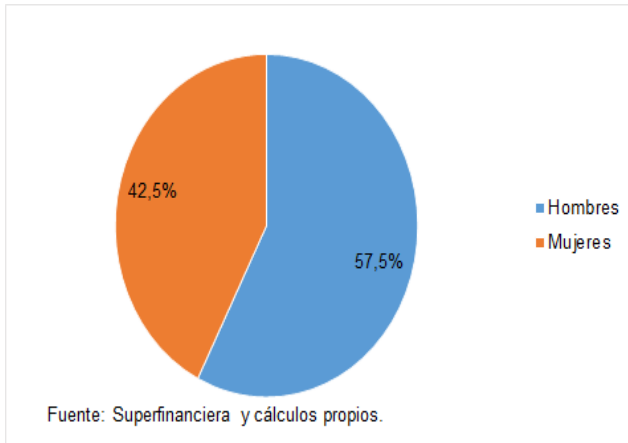
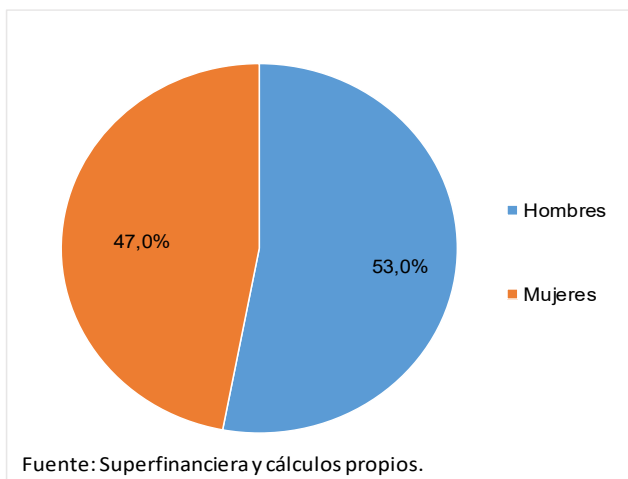


Gráfico 5
Distribución de afiliados al RPM por sexo
2017



Finalmente, se diferencian las afiliaciones por nivel de ingreso. Las afiliaciones al RAIS se concentraron en 64,9% en 1 SMMLV y 18,7% entre 1 - 2 SMMLV, alcanzando en ambos 83,6%. Los de más de 20 SMMLV fueron 2,9% (gráfico 8). Del mismo modo, en el RPM sobresale la mayor proporción de los asalariados de menos de 2 SMMLV (gráfico 9).

El desarrollo del país incide sobre la distribución de los afiliados por nivel de salario. Con un nivel de ingreso per-cápita anual de cerca de \$18,8 millones es de esperar que la mayor proporción de la población se ubique por debajo de 2 SMMLV con un salario mínimo que alcanzó los \$737.717 en 2017.

Con un nivel de afiliados con cerca de 90% de la población por debajo de los 2 SMMLV, se justifica que la legislación actual asegure para esta proporción de la población una pensión de por lo menos 1 SMMLV.

Gráfico 6
Distribución de afiliados no pensionados al RAIS
por rango de edad
2017

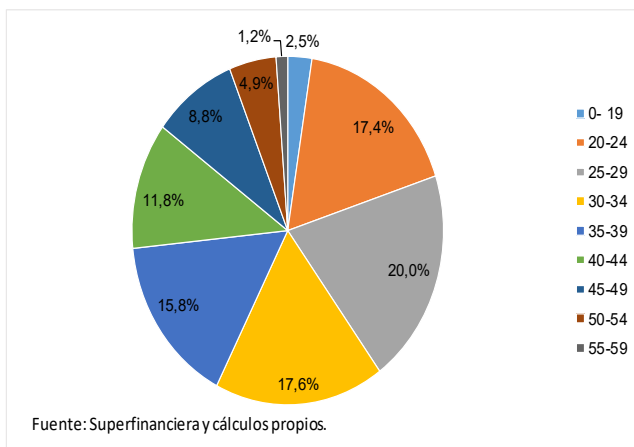
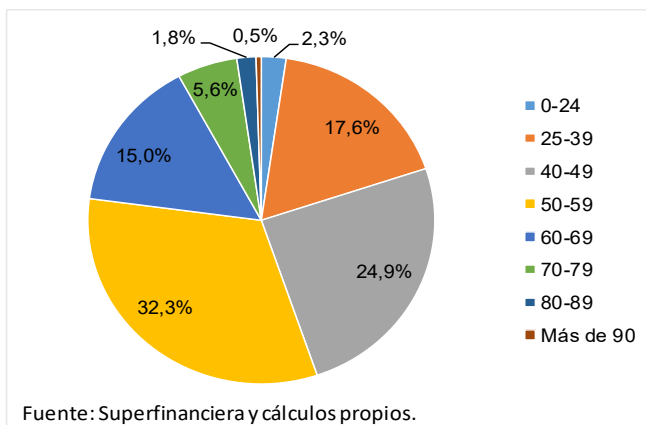


Gráfico 7
Distribución de afiliados al RPM por rango de edad
2017



Es importante anotar que en el RAIS las tasas de reemplazo para los cotizantes entre 1 y 2 SMMLV en caso de ser inferiores a 50% tendrán que recurrir al FGPM para cumplir el mandato constitucional de asegurar una pensión de por lo menos 1 SMMLV. Esto pone presión sobre la sostenibilidad del sistema privado debido a que el nivel de afiliados con bajos ingresos es alto.

De otro lado, el 10% de la población restante, se ubica entre 2 - 4 SMMLV, 4 - 8 SMMLV y más de 8 SMMLV. Desde la perspectiva de la equidad este porcentaje de la población

obtiene ingresos por encima de los niveles mínimos, asegurando mayores niveles de bienestar.

Gráfico 8
Distribución de afiliados no pensionados al RAIS
por salario
2017

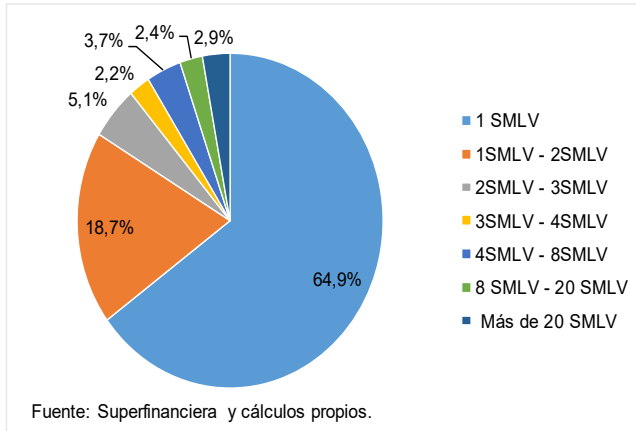
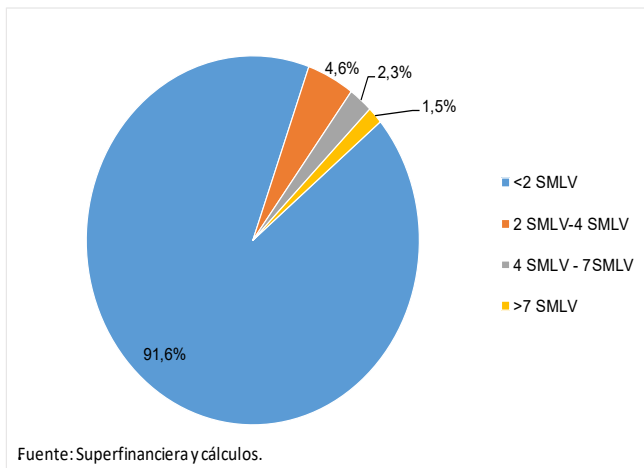


Gráfico 9
Distribución de afiliados al RPM por salario
2017



4.1.2 Afiliados al RAIS por tipo de fondo

Los afiliados al RAIS tienen la opción de escoger el tipo de fondo al cual quieren pertenecer de acuerdo al nivel de riesgo de este. Por tipo de fondo en 2011 - 2018 correspondieron casi en su totalidad a moderado, seguido de conservador y mayor riesgo (cuadro 6).

Cuadro 6
Afiliados por tipo de fondo según riesgo en el RAIS
2011 - 2018

Año	Total	Afiliado por tipo de fondo		
		Fondo moderado	Fondo conservador	Fondo mayor riesgo
2011	10.039.366	9.586.143	416.715	36.508
2012	10.833.256	10.289.857	502.402	40.997
2013	11.738.942	11.078.160	617.568	43.214
2014	12.538.226	11.882.507	610.900	44.819
2015	13.296.191	12.645.429	603.930	46.832
2016	14.115.397	13.347.910	719.748	47.739
2017	14.841.656	13.935.164	857.054	49.438
2018	15.554.616	14.528.725	968.903	56.988

Fuente: Superfinanciera

4.2. Pensionados

De la misma forma que en el RAIS se tiene menor proporción de afiliados de mayor edad con respecto al RPM, la mayor proporción de los pensionados se encuentran en el RPM. De 2005 a 2018 los pensionados se ubicaron en cerca de 1.000.000 de personas, pasando de 862.779 a 1.334.980 en el RPM. En cambio, en el RAIS aumentaron durante el periodo, pero alcanzaron 153.701 en 2018 (cuadro 7).

Cuadro 7
Pensionados por régimen
2005 - 2018

Años	Pensionados RPM	Pensionados RAIS
2005	862.779	18.668
2006	935.055	21.716
2007	999.624	26.034
2008	1.067.823	30.500
2009	888.342	36.195
2010	953.114	42.769
2011	1.003.509	51.357
2012	1.039.307	59.764
2013	1.123.218	68.771
2014	1.184.986	78.498
2015	1.216.590	92.037
2016	1.246.643	111.080
2017	1.290.139	130.614
2018	1.334.980	153.701

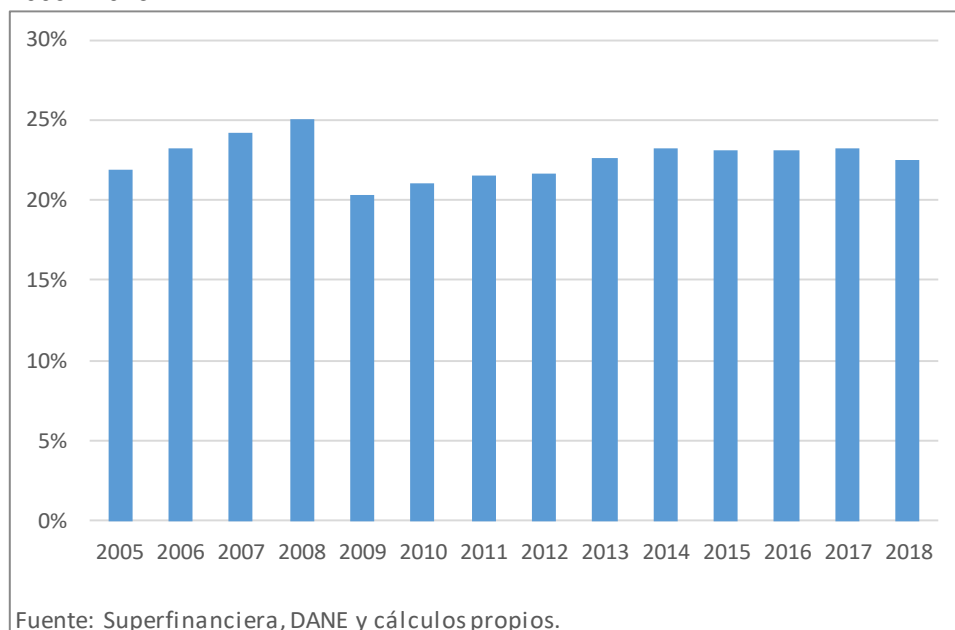
Fuente: Superfinanciera.

La cobertura de los pensionados durante 2005 - 2018 presentó algunas fluctuaciones oscilando entre 20 - 25%. La baja cobertura muestra falencias en el sistema pensional a pesar del aumento de las afiliaciones luego de la Ley 100 de 1993 (gráfico 10).

Con el aumento de las afiliaciones al sistema pensional es de esperarse que la cobertura de los pensionados aumente en los años hacia adelante. Sin embargo, se requiere que el país esté preparado desde la perspectiva financiera para lo anterior. En primera instancia se requiere mantener la rentabilidad y solvencia de los fondos privados y en segundo lugar se requiere evitar que la proporción en el producto de las transferencias del Gobierno al RPM desestabilicen las finanzas del Estado.

Gráfico 10

Cobertura de pensionados: pensionados/población en edad pensionarse 2005 - 2018



Del total de la población con edad de pensionarse se estima que cerca del 40% corresponde a la que no puede pensionarse ya que no cumple los requisitos y tienen una devolución de saldos en el RAIS o una indemnización sustitutiva en el RPM (Villar & Forero, 2018).

4.2.1 Pensionados en el RPM

Por tipo de pensión, la mayor proporción de los pensionados en el RPM correspondió en 2017 a vejez (72,0%), seguido por sobrevivencia (22,7%) e invalidez (5,3%) (gráfico 11). Como se observa, la mayor asignación de las pensiones es de vejez; sin embargo, se destaca la alta participación en el de sobrevivencia.

Por sexo la proporción fue 55,9% mujeres y 44,1% hombres (gráfico 12). Aunque la mayor proporción de los cotizantes son hombres, la mayor expectativa de vida de las mujeres, la

menor edad para pensionarse con la legislación actual y otros motivos para pensionarse como la sobrevivencia, ocasionan una mayor proporción de pensionadas mujeres.

Por rango de ingresos la mayor proporción fue en menos de 2 SMMLV (gráfico 13). Los resultados anteriores se derivan de la distribución de los afiliados por nivel de salario. Sin embargo; comparando los datos de los gráficos 9 y 13, la menor proporción de las pensiones de menos de 2 SMMLV con respecto a los afiliados de menos de 2 SMMLV, indica que una alta proporción de la población afiliada de menores ingresos no alcanza a pensionarse.

Gráfico 11
Pensionados del RPM por tipo de pensión
2017

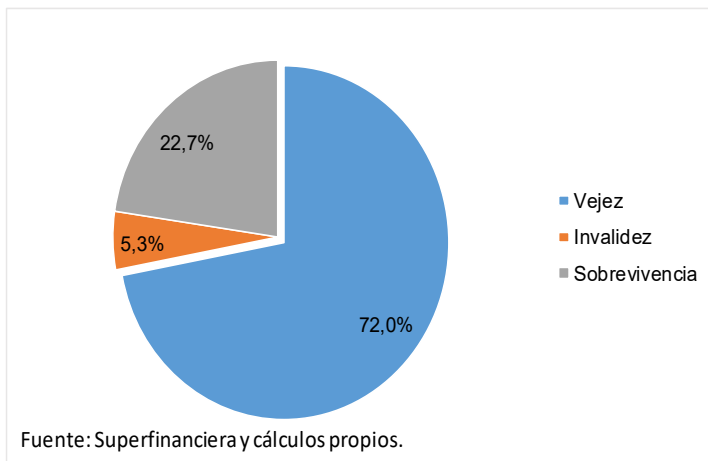
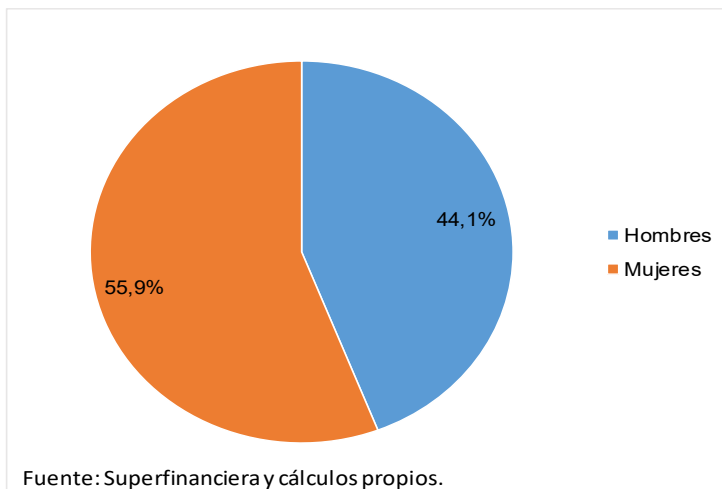


Gráfico 12
Pensionados del RPM por sexo
2017



Por último, por edad la mayor proporción se encontró 60 - 69 años (44,8%), 70 - 79 años (29,5%) y 80 - 89 años (11,3%) (gráfico 14). Los resultados anteriores se relacionan con la

expectativa de vida de la población. En el futuro con el incremento de esta se espera una mayor proporción de pensionados entre 80 - 89 años y más de 90 años.

Gráfico 13
Pensionados del RPM por salario
2017

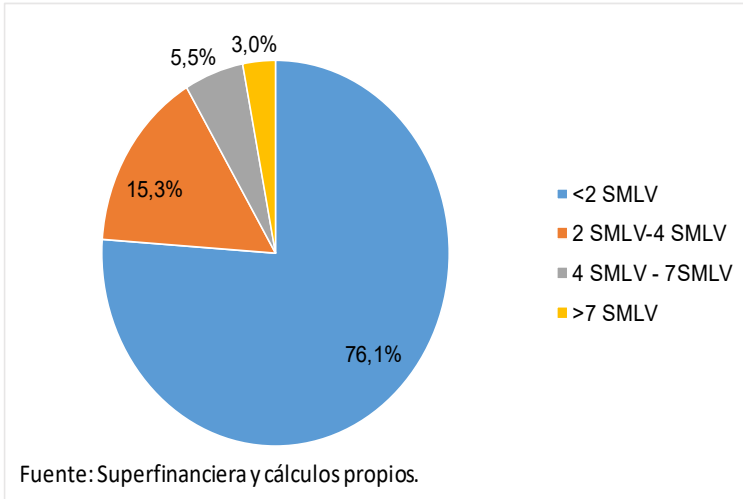
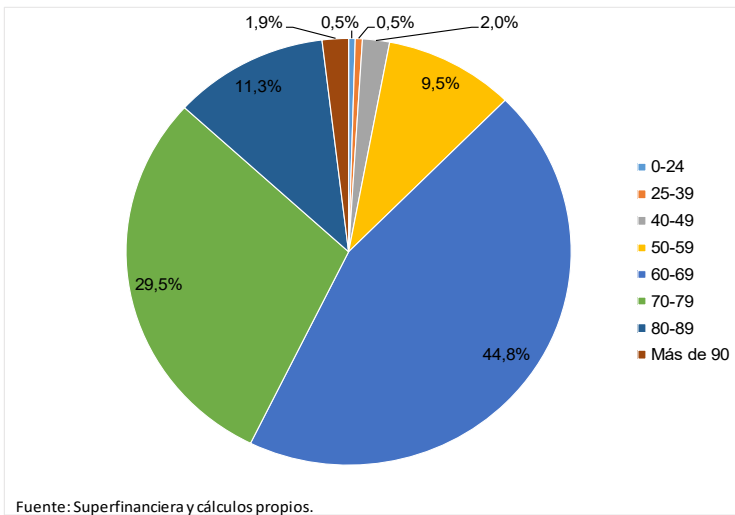


Gráfico 14
Pensionados del RPM por edad
2017



4.2.2 Pensionados en el RAIS

En 2017 los pensionados del RAIS en mayor proporción correspondieron a hombres (66,7%) y la menor proporción a mujeres (33,3%). Los resultados son diferentes al RPM en el cual la mayor proporción correspondió a mujeres (gráfico 15).

Gráfico 15
Distribución de pensionados en el RAIS por sexo
2017

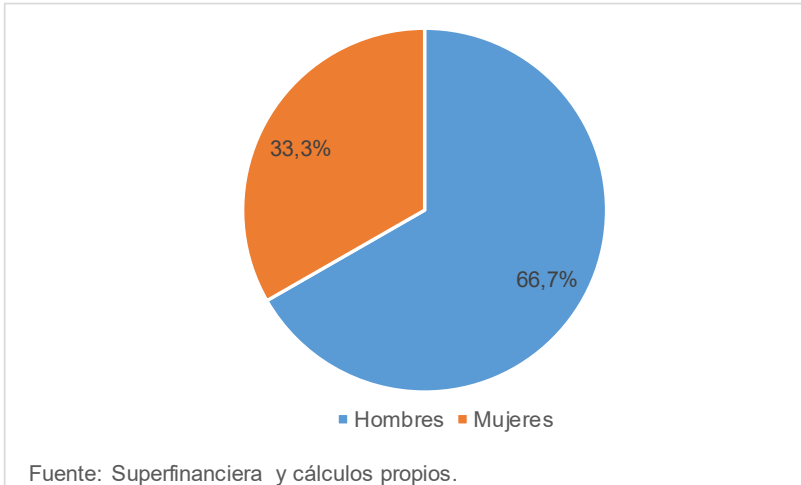
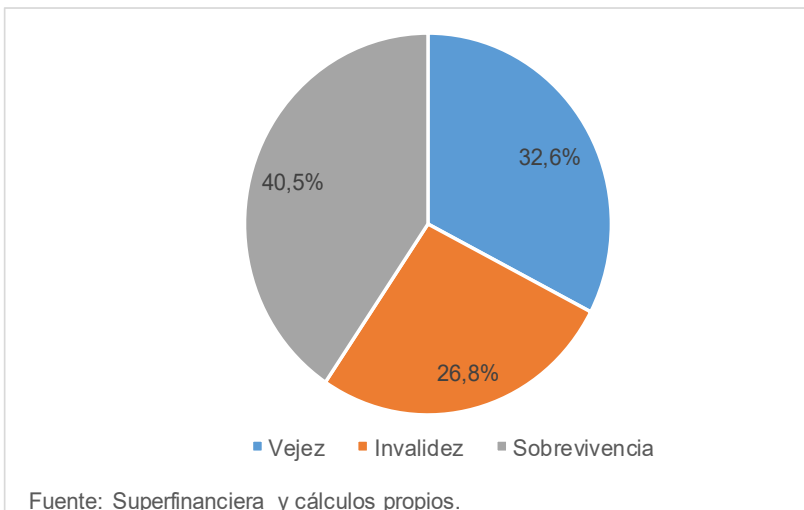


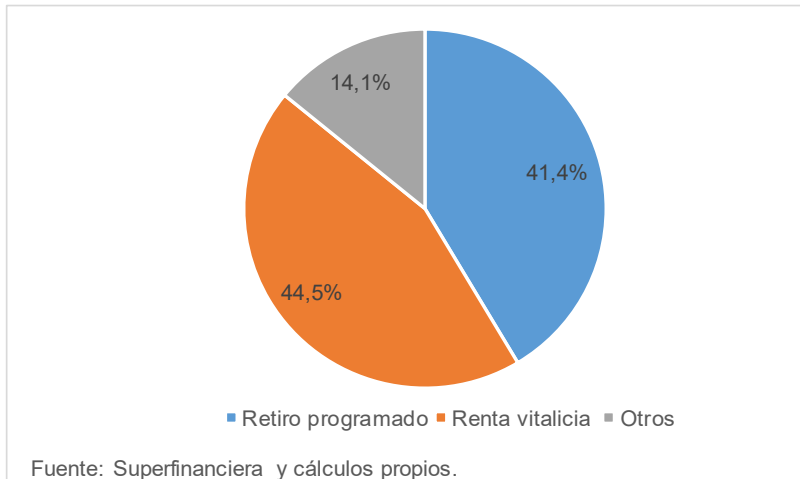
Gráfico 16
Distribución de pensionados en RAIS por tipo de pensión
2017



La mayor proporción de los pensionados por tipo de pensión resultaron en sobrevivencia con 40,5%, mientras en vejez fueron solamente el 32,6%. La menor proporción resultó en invalidez con 26,8%. Por su parte, los pensionados de sobrevivencia son mayores que los de vejez en la modalidad de renta vitalicia (gráfico 16).

Por modalidad, la mayor proporción de los pensionados en el RAIS en 2017 fue en renta vitalicia (44,5%) y luego en retiro programado (41,4%), con el residuo en otros (14,1%) (gráfico 17).

Gráfico 17
Distribución de pensionado en RAIS por modalidad de pensión
2017



4.3. Traslados

Luego de la Ley 100 de 1993 se generalizaron los traslados del RPM al RAIS. Sin embargo, con el paso de los años la tendencia se ha revertido con traslados del RAIS al RPM a causa de las mayores tasas de reemplazo de la segunda con respecto a la primera (OECD, BID & Banco Mundial, 2014).

Los traslados del RAIS al RPM en 2013 a 2018 aumentaron de 82.795 a 155.729, con un máximo de 159.373 en 2015 (gráfico 18). Por tipo de trabajador la mayor proporción correspondió a privados, luego a independientes y por último a públicos (gráfico 19). Por sexo fueron más los traslados de hombres que de mujeres (gráfico 20). Los traslados resultaron significativamente mayores los del RAIS al RPM a los del RPM al RAIS ya que los segundos fueron en promedio 39.000 del 2013 al 2017 (Dirección General de Regulación Económica de Seguridad Social, 2017).

A mayores tasas de traslados del RAIS al RPM se pone más presión sobre las finanzas públicas en la medida que las cotizaciones son inferiores a los gastos por pensiones y se va configurando un mayor pasivo pensional como se describirá más adelante. Los pagos de pensiones con cargo a la nación representan ya cerca del 3,7% del PIB, los cuales se incrementarían si en los últimos años de vida laboral las personas se trasladan del RAIS al RPM motivados por las mejores tasas de reemplazo en este último.

Un atenuante en la decisión de trasladarse al RPM radica en el hecho que existe una gran incertidumbre acerca de si la persona podrá estar empleada en los últimos 10 años antes de pensionarse y si el salario correspondiente es suficiente para mejorar el ingreso esperado de la pensión en estas circunstancias. Es de notarse que por tipo de trabajador,

los independientes no se trasladan tanto como los del sector privado y por sexo las mujeres tienen mayor aversión al riesgo en este sentido⁴.

Gráfico 18
Traslados del RAIS al RPM
2013 - 2018

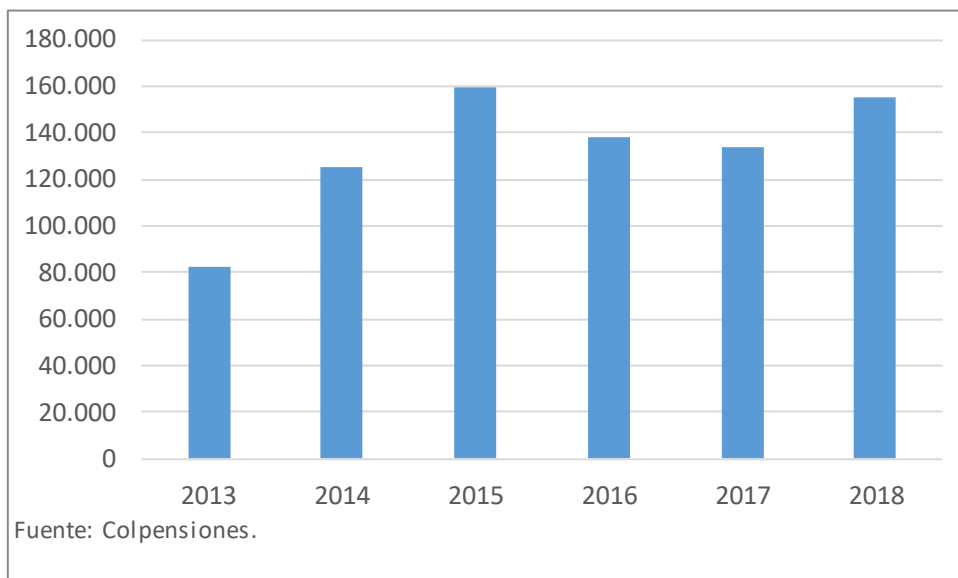
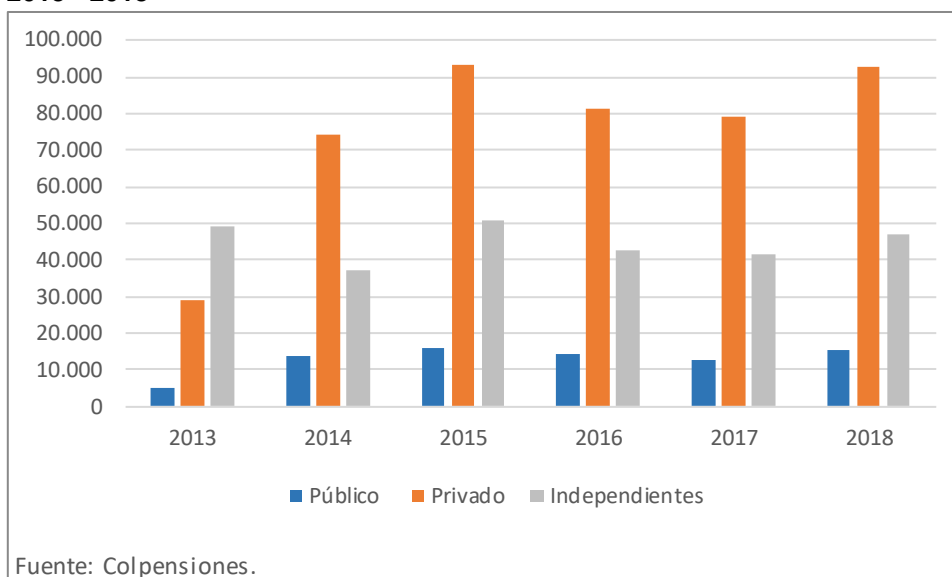
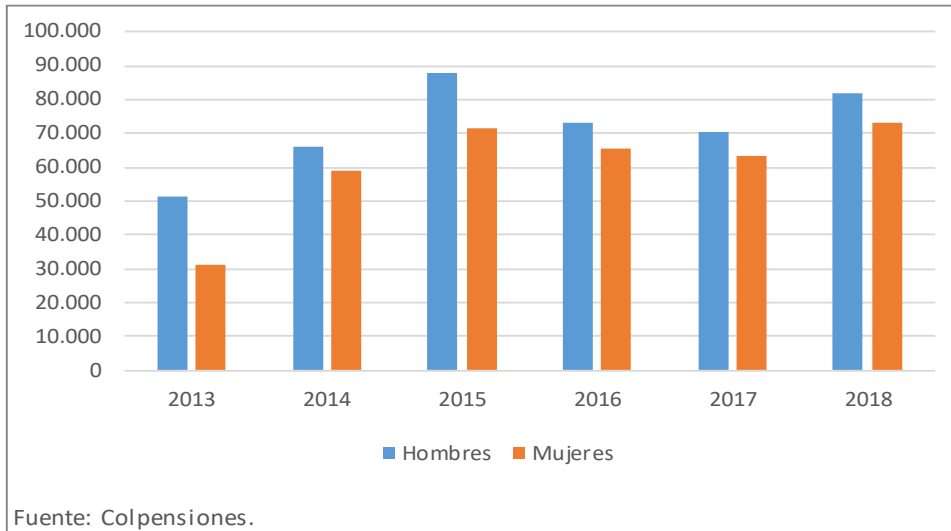


Gráfico 19
Traslados del RAIS al RPM por tipo de trabajador
2013 - 2018



⁴ En el sentido que temen perder su empleo en los últimos diez años de vida laboral.

Gráfico 20
Traslados del RAIS al RPM por sexo
2013 - 2018



4.4. Modalidad, valor y rentabilidad de los fondos RAIS

Después de obtener la pensión se tienen 3 modalidades: renta vitalicia inmediata, retiro programado o retiro programado con renta vitalicia diferida. La renta vitalicia inmediata es administrada por una aseguradora que realiza los desembolsos hasta la muerte del pensionado o en el caso de los sobrevivientes hasta que tengan derecho.

En el retiro programado los fondos siguen siendo administrados por el fondo privado y las mensualidades se determinan anualmente con la renta vitalicia que resulta de la edad del afiliado y el saldo remanente.

En el retiro programado con renta vitalicia inmediata se tiene una combinación de las anteriores. En este se aplica el retiro programado al comienzo y a partir de cierta edad se aplica la renta vitalicia inmediata (Muñoz et al., 2009).

De los pensionados en el RAIS en 2017 la mayor proporción correspondió a renta vitalicia inmediata con 58.064 personas y retiro programado con 54.124 personas.

El valor de los fondos corresponde a recursos ahorrados por el sistema pensional, con los cuales aumenta el ahorro global de la economía. Estos aumentaron a tasas altas en términos reales de 1998 a 2018 (cuadro 8). Sin embargo, en los últimos años las tasas de crecimiento decrecieron. A precios de 2018 el valor de los fondos en este año fue el total \$234.554.130 millones, el conservador \$21.147.205 millones, el moderado \$188.906.730 millones, el más riesgo \$2.722.325 millones y el ahorro programado \$21.777.870 millones. La proporción en el producto del total correspondió a 24,0%, la cual es un valor considerable en el sistema financiero. Al comparar con la cartera la proporción fue 55,9%.

Cuadro 8
Valor de los fondos del RAIS por tipo (millones de pesos de 2018)
1998 - 2018

Año	Total	Conservador	Moderado	Mas riesgo	Ahorro programado
1998	8.924.176				
1999	13.586.233				
2000	18.452.448				
2001	24.356.329				
2002	31.489.252				
2003	38.325.168				
2004	47.236.425				
2005	62.282.242				
2006	70.566.957				
2007	78.799.046				
2008	83.579.441				
2009	112.143.874				
2010	134.549.968				
2011	136.109.925	6.546.033	119.971.352	1.026.317	8.566.220
2012	161.200.683	9.339.236	140.001.565	1.484.593	10.375.290
2013	165.921.109	11.646.274	141.530.304	1.637.640	11.106.892
2014	186.974.885	12.238.668	159.749.105	1.906.223	13.080.889
2015	189.275.867	11.435.448	161.211.589	2.023.130	14.605.701
2016	204.665.425	14.707.600	171.484.987	2.183.662	16.289.176
2017	234.229.297	18.798.044	193.339.794	2.663.851	19.427.607
2018	234.554.130	21.147.205	188.906.730	2.722.325	21.777.870

Fuente: Superfinanciera.

El valor de los fondos depende de la evolución de los afiliados, las nuevas cotizaciones y la rentabilidad. Como se presentó anteriormente, los afiliados y cotizantes aumentaron considerablemente después de la Ley 100. Con respecto a la rentabilidad real según Lora (2018), desde la creación de los fondos hasta el presente fue de 3,9%, con una clara tendencia decreciente desde 2010.

4.5. Tasas de reemplazo

En el caso de los regímenes de pensiones en Colombia se ha señalado las menores tasas de reemplazo del RAIS con respecto al RPM. Las tasas de reemplazo del RAIS dependen de la legislación en cuanto a la tasa de cotización, las semanas cotizadas y la edad de jubilación. También dependen de otras variables como la expectativa de vida y la rentabilidad.

Cuadro 9
Tasas de reemplazo del RAIS
(25 años de cotización y 20 años de jubilación)

IBC	Rentabilidad		
	3%	4%	5%
1	100,0	100,0	100,0
2	50,0	50,0	50,0
3	33,3	35,2	44,0
4	28,2	35,2	44,0
5	28,2	35,2	44,0

Fuente: cálculos propios.

Cuadro 10
Tasas de reemplazo del RAIS
(35 años de cotización y 20 años de jubilación)

IBC	Rentabilidad		
	3%	4%	5%
1	100,0	100,0	100,0
2	50,0	62,3	83,3
3	46,7	62,3	83,3
4	46,7	62,3	83,3
5	46,7	62,3	83,3

Fuente: cálculos propios.

En el RAIS con tasas de rentabilidad de 3% para personas cotizando 25 años, con 20 años de disfrute de la jubilación e incluyendo la rentabilidad del fondo descontando las mesadas durante la jubilación; las personas de 1, 2 y 3 SMMLV se pensionarían con la pensión mínima de 1 SMMLV, financiado por el FGPM. De otro lado, para una rentabilidad de 4% las personas de 3, 4 y 5 SMMLV obtendrían una tasa de reemplazo de 35,2% (cuadro 9).

Las tasas de reemplazo son considerablemente inferiores en el RAIS a las del RPM donde fluctúan entre 65% y 80%. Sin embargo, en el RAIS las tasas de reemplazo aumentan al considerar 35 años de cotización. Las personas de 2 SMMLV no requieren del mecanismo del FGPM para obtener al menos 1 SMMLV con rentabilidades de 4% y 5%. Por su parte, las tasas de reemplazo con rentabilidad de 3%, 4% y 5% son de 46,7%, 62,3% y 83,3%, respectivamente (cuadro 10).

4.6. Equidad en el sistema pensional

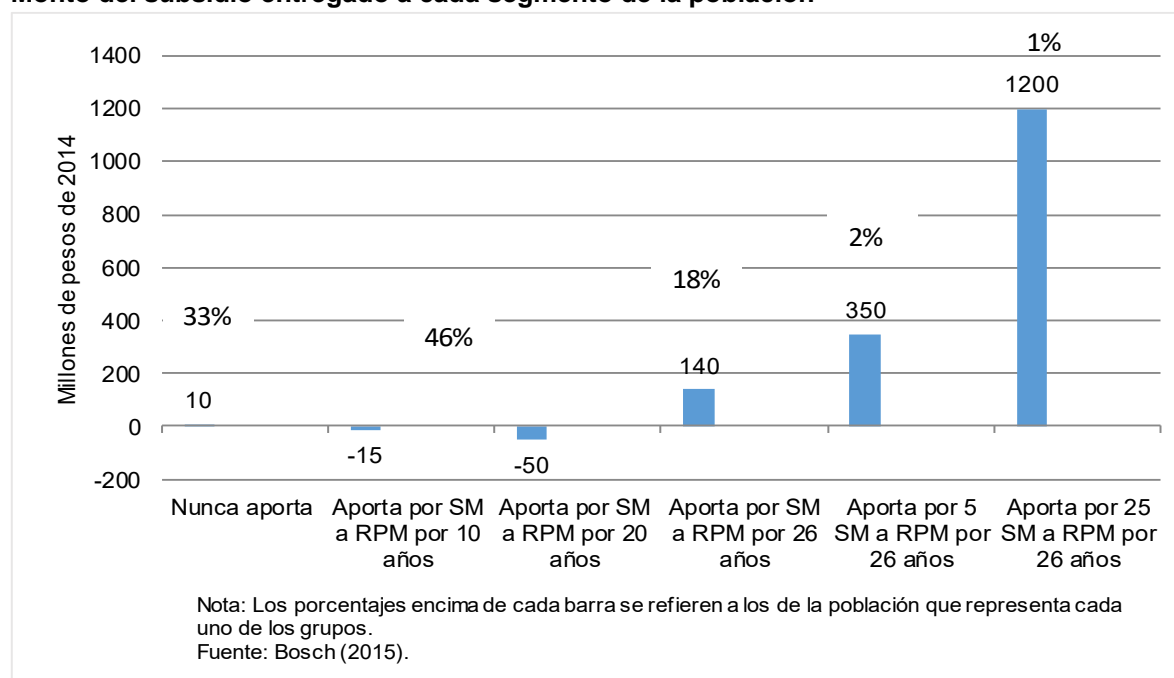
4.6.1. Subsidios

A nivel mundial la equidad es uno de los factores principales para evaluar si el sistema pensional es adecuado. También por factores de equidad los países realizan cuantiosos subsidios gubernamentales a la población más pobre (Bosch, 2015).

Colombia no es una excepción en la realización subsidios; sin embargo, en el sistema actual del RPM una gran parte de estos se encuentran canalizados en forma incorrecta y benefician en forma inequitativa a la población con salarios muy altos.

Gráfico 21

Monto del subsidio entregado a cada segmento de la población



En Bosch (2015) se realiza un estimativo de los subsidios del régimen de prima media en Colombia según estrato. En el gráfico 21 se presenta el monto del subsidio vitalicio individual para personas desde las que nunca cotizan hasta la que cotizan 25 SMMLV por 26 años.

Los subsidios son \$10 millones para los que nunca aportaron (33% de la población), -\$15 millones para los que aportaron 1 SMMLV por 10 años pero no alcanzaron a jubilarse y -\$50 millones para los que aportaron 1 SMMLV por 20 años y no alcanzaron a jubilarse (46% de la población), \$140 millones para los que aportaron 1 SMMLV por 26 años (18% de la población), \$350 millones para los que aportaron 5 SMMLV por 26 años (2% de la

población) y \$1.200 millones para los que aportaron 25 SMMLV por 26 años (1% de la población).

Como consecuencia de lo anterior se requiere reformar el sistema para redirigir estos subsidios a la población más vulnerable.

4.6.2. Colombia Mayor

En Colombia ya se tiene un sistema de protección a los adultos mayores que se encuentran en situación de pobreza extrema. Sin embargo, los recursos destinados a este objetivo son insuficientes considerando la baja cobertura pensional. A diciembre de 2017 las personas beneficiarias fueron cerca de 1,5 millones. Desde enero de 2019 el monto del subsidio por persona varía entre \$40.000 y \$75.000 mensuales en cuanto a los aportes del Fondo de Solidaridad Pensional; sin embargo, las partidas pueden ser aumentadas por las alcaldías municipales. Las modalidades del subsidio pueden ser en efectivo o a través de los servicios básicos que proveen los Centros de Bienestar del Adulto Mayor y los Centros Diurnos. El programa Colombia Mayor se aplica para los individuos del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) 1 y 2.

Resulta ineficiente subsidiar el 1% de la población para que mantenga ingresos cercanos a 25 SMMLV, mientras una gran proporción de la población no pensionada no alcance ni 10% del SMMLV y a cubrir las necesidades de la línea de pobreza.

4.6.3. Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)

Los BEPS son un esquema de ahorro que no está sujeto ni a la cotización, ni a la pensión por 1 SMMLV. Con este es posible cotizar y recibir beneficios periódicos por valores inferiores a 1 SMMLV, correspondiendo a un sistema flexible de ahorro para los estratos bajos. Para 2019 se estableció un máximo de aportes de ahorros de \$1.200.000.

Estos fueron incorporados al sistema pensional por el Acto Legislativo 01 de 2005 y reglamentados con la Ley 1328 del 2009 (Villar et al., 2015).

En la actualidad el beneficio principal es una renta vitalicia de ingresos cada 2 meses. El monto de las transferencias resulta del ahorro de los beneficiarios y de un subsidio del Estado de 20% del ahorro individual. La cantidad de afiliados de los BEPS ha subido considerablemente en los últimos años, pero sigue siendo baja con respecto a la población potencial (aquella que devenga menos de 1 SMMLV) para ser beneficiaria. A 31 de diciembre de 2018 los vinculados fueron 1,3 millones y los ahorradores fueron 460.000 (Colpensiones, 2019).

Los recursos de los BEPS son ahorrados en Colpensiones, el cual se encarga de las partidas una vez el beneficiario cumple con las condiciones. Antes del Decreto 387 de 2018, a las personas con edad de pensión y que reclamaban su indemnización sustitutiva

(devolución de sus aportes cotizados de acuerdo con una fórmula establecida), se les reconocía únicamente el aporte realizado por ellos y no el dinero que el Gobierno les había subsidiado en cada aporte a pensión. Ahora con el nuevo Decreto, se reconoce la totalidad de los aportes, en caso que decida trasladarlos a los BEPS para obtener una renta vitalicia.

El sistema de los BEPS todavía no ha funcionado en su potencial. Este puede ser un mecanismo para aumentar las mensualidades de las personas de bajos estratos por encima de los valores correspondientes a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional de Colombia Mayor, cuando no alcanzan a cotizar un salario mínimo o en caso que reciban pensión por sustitución con la devolución de los recursos en el RPM y RAIS.

5. El impacto fiscal de las pensiones

Los gastos del Gobierno Nacional Central (GNC) se subdividen en funcionamiento, inversión y deuda. En los de funcionamiento los principales son las transferencias corrientes, en las cuales se encuentran las transferencias pensionales.

Las transferencias pensionales fueron en 2015 (3,1%), 2016 (3,4%) y 2017 (3,7%). En valor las transferencias pensionales aumentaron de 2015 a 2017 de \$25,1 billones a \$33,7 billones (cuadro 11).

Cuadro 11
Transferencias corrientes del GNC
2015 - 2017

Concepto	2015	2016	2017	2015	2016	2017
	Billones de pesos			Porcentaje del PIB		
Transferencias corrientes	88,34	94,74	107,51	11,1	11,1	11,8
1. SGP	29,74	32,24	35,75	3,7	3,7	3,9
2. Pensiones	25,10	28,99	33,69	3,1	3,4	3,7
3. Transferencias salud (no SGP)	9,92	10,77	12,16	1,2	1,2	1,3
4. Contribuciones a la nomina*	4,01	4,35	4,67	0,5	0,5	0,5
5. Población vulnerable	6,64	5,15	6,74	0,8	0,6	0,7
6. Universidades	2,45	2,63	2,93	0,3	0,3	0,3
7. Resto de transferencias	10,49	10,61	11,57	1,3	1,2	1,3

*Las contribuciones a la nomina son un gasto que depende del personal de planta del Estado. Para mantener comparabilidad con las cifras del gobierno se han trasladado desde los gastos de personal a transferencias.

Fuente: Contraloría General de la República.

La alta proporción de las transferencias pensionales ha reducido la capacidad de sostenibilidad del sistema, lo cual en caso de no reformarlo puede implicar inclusive el aumento de la proporción anterior en caso en que prosiga la tendencia hacia el traslado de los afiliados del RAIS al RPM.

Dependiendo de los traslados y de los nuevos pensionados la proporción anterior podría aumentar; sin embargo, en las proyecciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 se obtiene una reducción de las partidas con relación al producto.

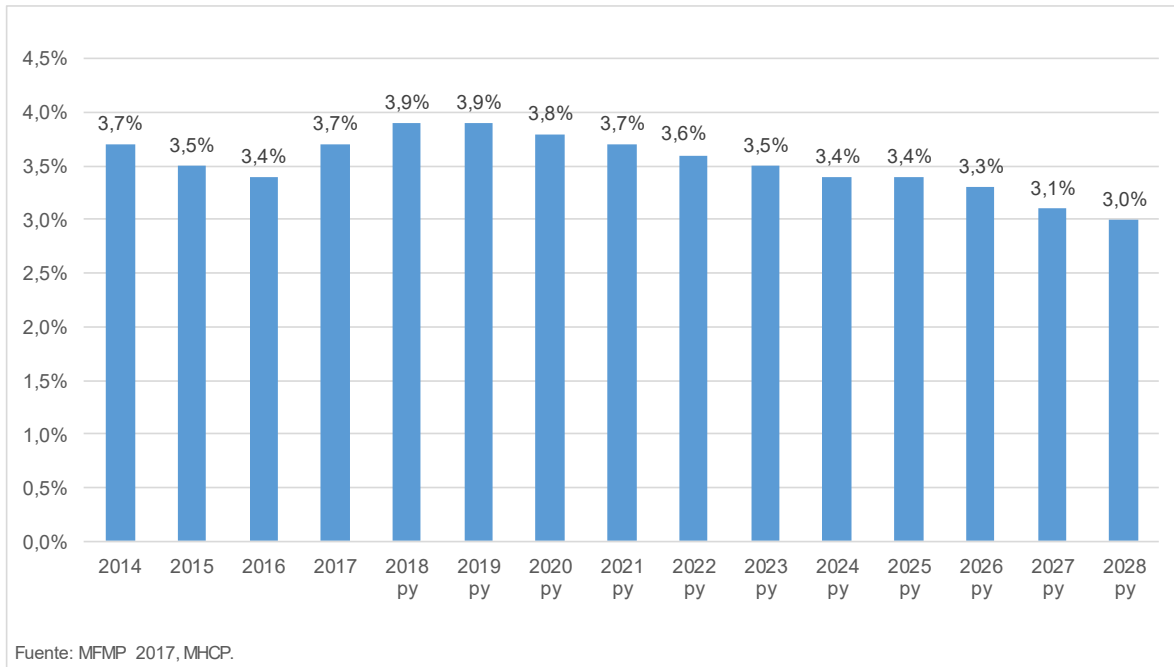
En las proyecciones obtuvieron una reducción de las transferencias de pensiones a cargo del GNC como proporción en el producto de 3,9% en 2018 a 3,0% en 2028 (gráfico 22). La carga pensional se mantendrá alta tal como lo presenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 mientras se continúe con el RPM en las condiciones actuales.

Aun cuando comúnmente se cree que la mayor proporción de las transferencias pensionales corresponden a Colpensiones, en realidad solo una proporción corresponde a esta entidad, al considerar las destinadas a Fopep, Fuerza Pública, Magisterio y otros (gráfico 23).

Considerando cifras desde 1990 hasta 2016 sobresale la tendencia creciente de las transferencias pensionales a diferencia de las proyecciones decrecientes del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 (gráficos 22 y 23).

Gráfico 22

**Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 del pago de pensiones a cargo de la Nación como porcentaje del producto
2014 - 2028**



En parte los resultados se relacionan con el largo régimen de transición de la reforma pensional de la Ley 100 de 1993 en la cual se postergó el cambio de las condiciones de los afiliados hasta 2014. En 2004 se acabaron las reservas pensionales de Colpensiones y subieron aún más las transferencias

Desde 1990 hasta 2005 la tendencia creciente fue alta y solamente a partir de 2006 hasta 2018 se estabilizaron las transferencias con relación al producto (gráfico 23). Para 2018 la distribución de las transferencias en proporción al producto fue Colpensiones (0,9%), Fuerza Pública (0,7%), Fopep (1,0%), Magisterio (0,4%) y otros (0,4%) (Melo & Ramos, 2017).

En las cifras anteriores sobresale la alta proporción del Fopep en la cual se agrupan las pensiones de una alta proporción de los empleados públicos, el cual en su creación reemplazó a Cajanal y otros fondos. También sobresalen las considerables partidas de la Fuerza Pública.

En términos actuariales el pasivo pensional de la nación ascendió a \$1.185.640 miles de millones en 2017, lo cual correspondió a 128,8% del producto. Por su parte, la senda de las

transferencias del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 depende de este valor. Debe anotarse que el cálculo actuarial es alto, lo que ocasiona significativas transferencias del Gobierno al sistema pensional tanto presentes como futuras (gráfico 24).

Gráfico 23
Transferencias pensionales por entidad a cargo de la Nación, como porcentaje del producto 1990 - 2018

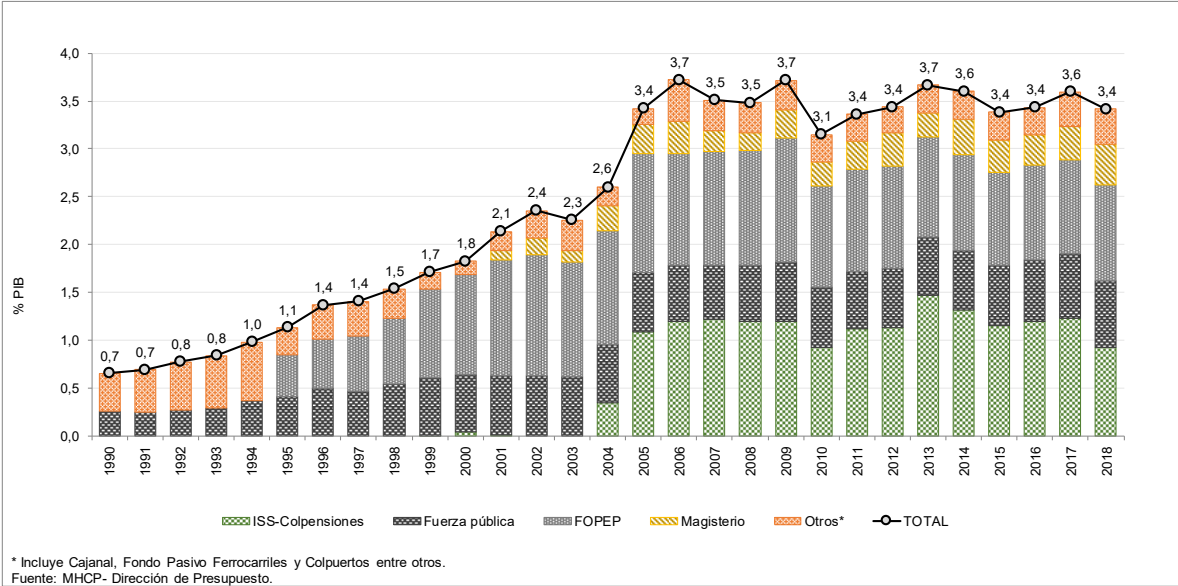
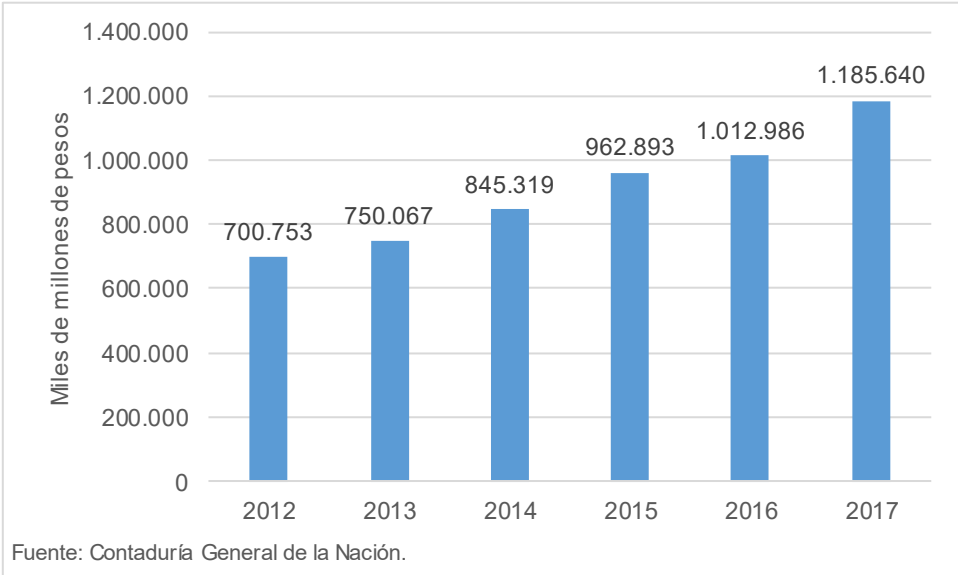


Gráfico 24
Pasivo pensional 2012 - 2017



De \$1.185.640 miles de millones el cálculo actuarial de los fondos de reserva de pensiones corresponde a \$1.070.595 miles de millones, cuya mayor participación es Colpensiones - vejez (64,3%), Magisterio (12,7%) y Fuerza Pública (9,5%) (cuadro 12).

Cuadro 12
Cálculo actuarial - Fondos de Reservas
2017

Miles de millones de pesos

Distribución	2017
Total	1.070.595
Colpensiones-fondo de vejez	688.436
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio	136.227
U.A.E de gestion pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social	99.503
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	52.516
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	49.237
Colpensiones - Fondo de Sobrevivientes	23.674
Colpensiones - Fondo de Invalidez	17.323

Fuente: Contaduría General de la Nación.

Cuadro 13
Balance de Seguridad Social
2016 - 2017

Billones de pesos

Conceptos	Pensiones		Salud		Riesgos		Total	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
1. Ingresos totales	63,0	67,9	19,6	34,3	1,2	1,3	83,9	103,5
1.1 Ingresos corrientes	48,7	55,3	19,4	33,9	1,0	1,1	69,0	90,3
1.1.1 Ingresos aportes nación y cotizaciones	48,1	54,6	18,4	32,9	0,9	1,0	67,3	88,6
1.1.1.1 Aportes nación	31,3	35,5	7,6	11,7	-	-	39,0	47,2
1.1.1.2 Cotizaciones	9,5	10,1	0,7	0,7	0,9	1,0	11,1	11,9
1.1.1.3 Recursos propios	3,5	3,5	-	9,5	-	-	3,5	13,0
1.1.1.5 Otras fuentes	3,8	5,5	10,1	11,0	-	-	13,8	16,5
1.1.2 Otros ingresos corrientes	0,6	0,6	1,1	1,0	0,1	0,1	1,7	1,7
1.2 Ingresos de capital	14,4	12,6	0,2	0,4	0,3	0,2	14,9	13,2
1.2.1 Rendimientos	7,1	6,3	0,1	0,2	0,3	0,2	7,5	6,7
1.2.2 Devolución de aportes	7,2	6,3	0,1	-	-	-	7,3	6,3
1.2.3 Recuperación de cartera	0,1	0,1	-	0,2	-	-	0,1	0,2
2. Gastos totales	57,0	61,0	20,0	35,6	1,0	1,0	78,0	97,5
2.1 Gastos de funcionamiento	57,0	61,0	17,2	22,2	0,4	0,4	74,5	83,5
2.1.1 Personal	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3
2.1.2 Generales	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2
2.1.3 Transferencias	56,9	60,8	16,9	22,0	0,2	0,2	74,0	83,0
2.2 Gastos de operación	0,0	0,0	2,9	13,4	0,6	0,6	3,5	14,0
2.3 Intereses, comisiones y gastos (deuda)	-	-	-	-	-	-	-	-
2.4 Gastos de inversión	0,0	0,0	-	-	-	-	0,0	0,0
3. Préstamo neto	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Déficit o superávit (4) =(1)-(2)-(3)	6,0	6,9	-0,4	-1,3	0,3	0,4	5,9	6,0

Fuente: Reporte Fondos y Entidades Seguridad Social nivel Nacional.

Una proporción significativa del déficit fiscal, 2.5%, corresponde a regímenes especiales. En algunos casos las partidas corresponden a rubros que están en proceso de finalización como las agrupadas en el Fopep; sin embargo, las de maestros y retiros de los militares siguen vigentes sin perspectiva de culminación. En el caso de los maestros los hombres y mujeres, sin diferenciación, acceden a la pensión a los 57 años. Para las fuerzas armadas la pensión se obtiene sin considerar la edad a los 20 años de servicio por retiro forzoso y a los 25 años por retiro voluntario. La cotización de los miembros de las fuerzas armadas es de 5% y la tasa de reemplazo oscila entre 50% y 95% del sueldo básico (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017).

En el cuadro 13 se muestra el balance de la seguridad social. Aun cuando este es positivo en el total y en pensiones, los aportes de la nación alcanzaron \$31,3 billones en 2016 y \$35,5 billones en 2017, lo cual contrarresta con el bajo nivel de las cotizaciones de \$9,5 billones en 2016 y \$10,1 billones en 2017.

6. Propuesta de cambios al sistema pensional

6.1. El sistema multipilar

El Estado debe participar en la producción y el consumo de los bienes cuando se tienen bienes públicos puros. Sin embargo, otros motivos de participación del Estado son la distribución del ingreso, bienestar, bienes preferentes (educación), mercados incompletos y externalidades. En el caso de las pensiones los Estados participan comúnmente con cuantiosos recursos a nivel mundial (Stiglitz, 1988).

Los principales sistemas de pensiones a nivel mundial y en Colombia son regímenes en los cuales los pagos de los nuevos afiliados financian las pensiones de los adultos mayores (*pay as you go*) o de ahorro individual (OECD, BID & Banco Mundial, 2014). En Colombia, en la actualidad ambos sistemas coexisten. El sistema vigente tiene incidencia en la economía sobre el ahorro, el crecimiento económico, las tasas de reemplazo y el bienestar de la población.

En Colombia, una alternativa del sistema pensional que aborda los objetivos de cobertura, tasa de reemplazo, traslados, competencia entre regímenes público y privado y finanzas públicas, mencionados en las secciones anteriores, es suprimir el sistema simultaneo de prima media y ahorro individual y establecer varios pilares, como en otros países (Villar & Forero, 2018, Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017 y Uthoff, 2016).

Nuestra propuesta es similar a la correspondiente a los autores anteriores. El sistema colombiano se podría transformar en multipilar, colocando y ampliando en el pilar 1, subsidiado por el Gobierno, los BEPS y el componente no contributivo de Colombia Mayor, con lo cual se afronta el objetivo de cobertura para la población más pobre. En el pilar 2 se colocaría una combinación de una administradora pública similar al RPM y con administradoras privadas tipo RAIS, que soluciona la disyuntiva de la competencia, el traslado entre regímenes, mejora las finanzas públicas y aumenta la tasa de reemplazo del privado (esto último al eliminar el FGPM). En el RPM se otorgaría la pensión mínima con un subsidio decreciente al aumentar los salarios, a la cual se le adicionaría el componente que depende de los ahorros del RAIS. Por último, el pilar 3 sería de ahorros voluntarios, que mejora las tasas de reemplazo (gráfico 25).

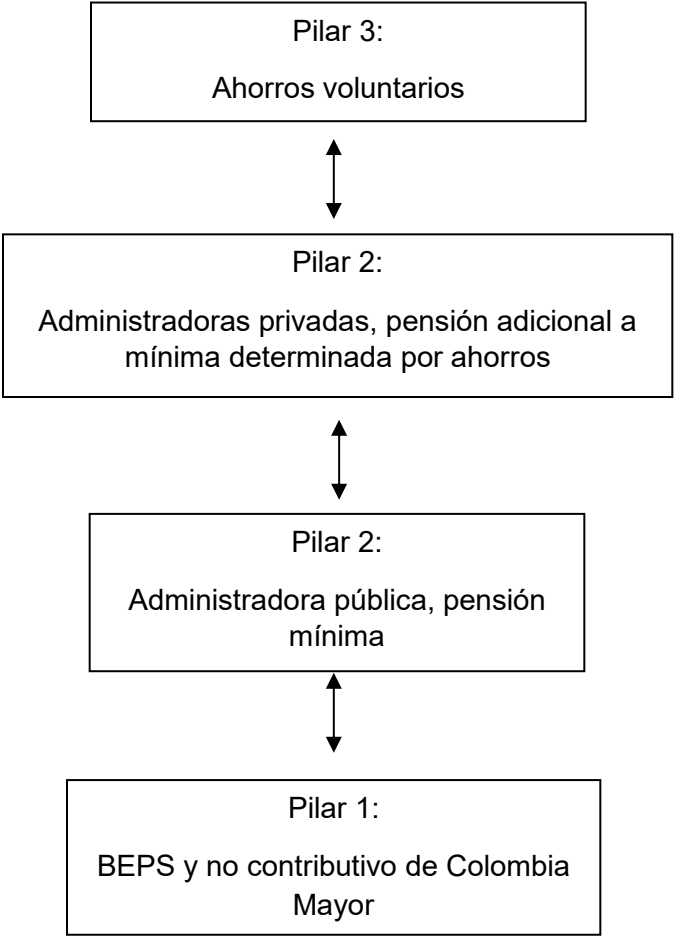
En el sistema multipilar las cotizaciones de 1 SMMLV se dirigirían a la administradora pública y las mayores al mínimo a las administradoras privadas. El subsidio del sistema público a cierto individuo puede ser cero si el salario es alto.

Por su parte, en la medida que los fondos de pensiones son obligados a una rentabilidad mínima se garantiza mayores tasas de reemplazo para los afiliados, requerimiento del sistema actual que debe mantenerse, ya que las tasas de reemplazo dependen de la rentabilidad de los ahorros capitalizados.

La rentabilidad de los fondos determina las tasas de reemplazo en conjunto con variables legislativas como la edad de jubilación, tasa de cotización y las semanas cotizadas, y variables demográficas como la esperanza de vida.

Desde la perspectiva del bienestar de los adultos mayores y los jóvenes la estrategia principal para los países en desarrollo sería igualar sus ingresos en los estratos bajos, ya que son los más cercanos a los niveles de subsistencia. En el gráfico 26 se muestra una situación en la cual los adultos mayores y los jóvenes de estrato bajo tienen igual bienestar del consumo de los bienes 1 y 2. En el sistema multipilar propuesto, al aumentar la cobertura de los adultos mayores, en el pilar 1, que no tenían ingresos anteriormente, se acerca el nivel de bienestar de los dos grupos. Adicionalmente, Villar & Forero (2018) proponen aumentar el subsidio de los BEPS y de Colombia Mayor.

Gráfico 25
Sistema multipilar

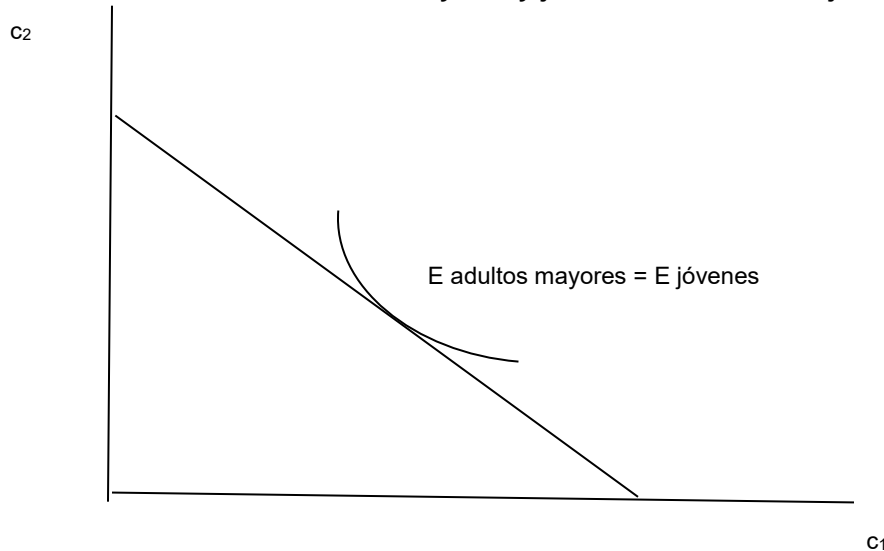


En el caso de las pensiones las mayores falencias en la cobertura se ubican en la población de bajos ingresos. Los subsidios del Estado se aplican para aumentar la cobertura y la tasa de reemplazo. Como se mostró en el cuadro 3 de la sección 3 de este documento los

pensionados del quintil 1 de la población de 65 años y más son tan solo 0,8% en Colombia, mientras en Chile son 83,7%.

Con la influencia de las políticas sociales a nivel mundial se dan las pautas para que se establezcan sistemas con los cuales la pobreza se reduzca en sus indicadores de cobertura de salud, educación, pensiones y servicios públicos.

Gráfico 26
Pensiones: bienestar de adultos mayores y jóvenes en estratos bajos



El sistema de pensiones tiene un impacto sobre el bienestar de la población, sobre todo en los adultos mayores, y en el crecimiento económico.

En la medida que la cobertura y tasa de reemplazo sea baja el bienestar de los adultos mayores será inferior al de los jóvenes a causa de la reducción de la disponibilidad de ingreso que resulta de las pensiones insuficientes.

Como se mencionó arriba, el sistema multipilar propuesto, tendría un segundo pilar con un componente de ahorro individual que aumenta el ahorro de la economía favoreciendo el crecimiento de la misma. Además, el ahorro se distribuye en toda la economía generando complementariedades positivas sobre el sector financiero y el mercado de capitales.

La relación entre el ahorro y la inversión implica que las políticas que aumenten el ahorro suben los niveles de ingreso per-cápita de los países. El aumento de la relación capital-trabajo determina el aumento del ingreso per-cápita (Barro & Sala-i-Martin, 1995).

Con este tipo de ahorro a su vez se incentiva el mercado de capitales el cual en Colombia desde comienzos de los 90's ha tenido mayor dinamismo, pero el cual todavía presenta falencias en sus niveles de profundización.

A nivel mundial en los sistemas de pensiones en los cuales los nuevos afiliados financian las pensiones de los adultos mayores, la carencia de un ahorro para financiar las pensiones implica la participación del Gobierno y la aplicación de un subsidio. Sin embargo, en el sistema multipilar el subsidio se reduce al eliminar los correspondientes al componente pensional superior a la pensión mínima.

6.2. Parámetros

Como se mencionó anteriormente, las diferencias en las tasas de reemplazo del RAIS y el RPM ocasionan incentivos para los traslados del primero al segundo, generando una perspectiva de mediano y largo plazo de mayores transferencias fiscales para el sistema pensional público, las cuales en el presente ya representan cerca del 3,4% del producto.

Como consecuencia, en caso de implementarse una reforma con un sistema multipilar en la cual se elimina la competencia entre los sistemas RAIS y RPM, y se establece una administradora pública para las cotizaciones del mínimo y administradoras privadas para las cotizaciones adicionales al mínimo, se requeriría también modificar algunos de los parámetros del régimen contributivo para que el sistema sea sostenible y para aumentar sus tasas de reemplazo.

Entre las propuestas de Villar & Forero (2018) se encuentran eliminar el FGPM el cual sería asumido por el Gobierno, subir la tasa de cotización a 18%, aumentar la edad de jubilación a 65 años y unificar el período de cotización a 1.150 semanas, esto último que es lo que en la actualidad se encuentra vigente para el RAIS. La Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017), de forma similar, propone aumentar la cotización al 18% y ajustar la edad de jubilación a las variables demográficas.

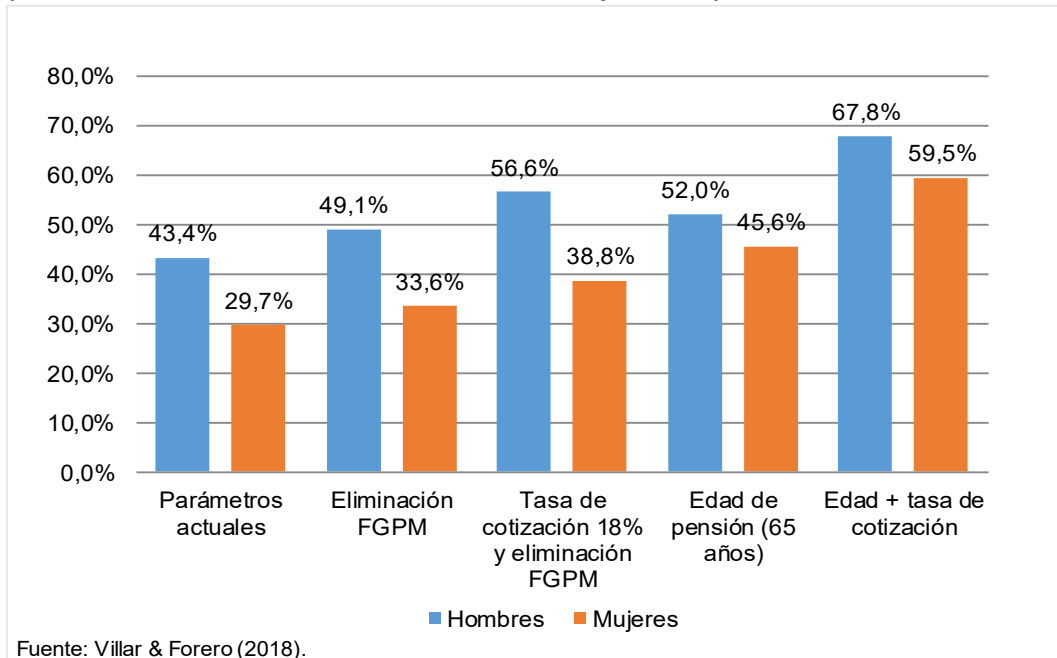
En el gráfico 27 se presentan simulaciones de las tasas de reemplazo de acuerdo a los diferentes parámetros. La diferencia entre la tasa de reemplazo con los parámetros actuales y la de los cambios propuestos, representa la disminución del subsidio implícito para el Gobierno en caso que este quedara con la proporción de las pensiones de 1 SMMLV. En caso que se reduzca y unifique el número de semanas cotizadas a 1.150, el aumento del gasto público (que sería el correspondiente a la disminución en la tasa de reemplazo de 10% de acuerdo a los cuadros 9 y 10) se compensaría con el efecto de reducir el subsidio implícito con la modificación de los demás parámetros, que como se muestra a continuación es una reducción de cerca del 30% (quedaría un excedente en la tasa de reemplazo de cerca de 20%).

Con los parámetros actuales y una tasa de rentabilidad de 4% se estima una tasa de reemplazo de 43,4% para hombres y 29,7% para mujeres (similares a nuestras estimaciones del cuadro 9). Estas se ubicarían, respectivamente, en 49,1% y 33,6% eliminado el FGPM, 56,6% y 38,8% simultáneamente aumentando la tasa de cotización 18% y eliminando el FGPM, 52,0% y 45,6% aumentando la edad de pensión a 65 años, y

67,8% y 59,5% aumentando simultáneamente la edad de pensión y la tasa de cotización (gráfico 27).

Con respecto al aumento en la tasa de cotización, es de tenerse en cuenta que podría haber un costo en términos de aumento de la informalidad (Santa María et al., 2010), pero este sería compensado con el aumento del crecimiento con el mayor ahorro e inversión. El aumento en 2% en la cotización subiría el bienestar a través del aumento del ahorro y la inversión, y el incremento en la tasa de reemplazo de las pensiones.

Gráfico 27
Tasa de reemplazo y reformas paramétricas
(cotización de 1.150 semanas al inicio de la etapa activa)



Para aumentar la tasa de reemplazo en el privado, en las modificaciones anteriores debe aprovecharse los comportamientos voluntarios en aumentar la edad de jubilación y las semanas cotizadas. También se tiene la alternativa de aumentar las cotizaciones y la proporción de las cotizaciones que genera ahorro individual. Por último, se deben generar incentivos para que la rentabilidad de los fondos privados sea la mayor posible, lo cual en la actualidad se realiza a través de una rentabilidad mínima.

De acuerdo al análisis de las tasas de reemplazo, coincidimos que requieren ser aumentadas tanto para aumentar el bienestar de los pensionados, como para reducir los subsidios implícitos del Gobierno y garantizar la sostenibilidad del sistema. Lo anterior, con reformas como establecer los tres pilares, eliminar el FGPM, aumentar la edad de pensión a 65 años y aumentar la tasa de cotización a 18%. También se requeriría unificar las semanas cotizadas en 1.150 para aumentar la cobertura.

6.3. Beneficios y costos fiscales del sistema multipilar

La reducción de los subsidios implícitos del Gobierno a salarios mayores al mínimo incrementa significativamente su capacidad de aumentar la cobertura tanto para la obtención de la pensión mínima, como a través de los BEPS y Colombia Mayor.

El aumento de la cobertura es algo que se debe tener en cuenta en la reforma pensional ya que es una tendencia del sistema en los últimos años (cuadro 7). Para unas transferencias del Gobierno a las pensiones de \$18 billones y un salario anual mínimo de \$8,9 millones se podrían financiar pensiones mínimas de cerca de 2 millones de personas (en 2017 las personas con 62 años y más fueron 4,9 millones).

Sin embargo, en el sistema multipilar (con 2 millones de pensionados) las transferencias se reducen a un valor inferior a las del RPM de \$12 billones, ya que los afiliados estarían cotizando y la tasa de reemplazo implícita se reduce cerca de 20% por el cambio en los parámetros del sistema, como mencionamos anteriormente. Además, el subsidio es decreciente para los individuos que cotizan más de 1 SMMLV.

Actualmente, en el sistema general de pensiones en Colombia los subsidios en el RPM para personas que se pensionan y cotizan más de 4 SMMLV ascienden a cerca de \$3,6 billones para el 8,5% de los pensionados, mientras los de personas que se pensionan y cotizan igual o menos de 4 SMMLV ascienden a cerca de \$8,3 billones para el 91,5% de los pensionados. El sistema multipilar corrige esta inequidad.

Cuadro 14

Beneficios y costos durante la transición al sistema multipilar

Con cifras a 2017

Caracterización	Personas	Cotización (\$ millones)	Cotización 1 SMMLV (\$ millones)
RPM	2.350.915	5.825.616	3.329.875
con 1 SMMLV	1.525.744	2.161.089	2.161.089
con 1-2 SMMLV	439.621	934.030	622.686
más de 2 SMMLV	385.550	2.730.497	546.099
RAIS	5.332.021		7.552.363
Beneficios menos costos fiscales en periodo de transición: $7.552.363*0,6-(5.825.616-3.329.875)*0,6 = 4.531.418 - 1.497.445 = \$3.033.973$ millones			
Fuente: Superfinanciera, DNP y Banco de la República para 2017, y cálculos propios.			

Esto permite visualizar cómo sería el sistema pensional en el largo plazo una vez la reforma tenga efecto, teniendo en cuenta los derechos adquiridos actuales. En cierto, sentido se mantendría unas transferencias similares a las actuales en su relación con el producto, con mayor cobertura y con un sistema más sostenible.

La instauración del sistema multipilar sería inmediato para las personas nuevas y para quienes les falta 20 o más años para pensionarse, comenzando con los parámetros nuevos. De otro lado, para las personas que les falta menos de 20 años para pensionarse en el RPM y el RAIS, no se modificarían las condiciones actuales con excepción del aumento de la tasa de cotización.

En este periodo de transición, las transferencias de la nación por pensiones serían similares a las actuales como se establece en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (gráfico 22), restando el efecto positivo en los ingresos de corto plazo por la instauración del sistema multipilar. En el cuadro 14 se presenta el efecto positivo sobre las finanzas públicas en la transición si esta se realizara inmediatamente para el 60% de los cotizantes que en Colombia corresponden a los nuevos y los de menos de 40 años. Una vez comiencen a ingresar al sistema los individuos con el sistema de tres pilares, el presupuesto en el corto plazo mejora ya que los ingresos por los nuevos cotizantes del RAIS al sistema de pensión mínima del Gobierno son \$4,5 billones; mientras lo egresos por los que salen del sistema de los de más de 1 SMMLV del RPM son \$1,5 billones. El saldo positivo es de \$3 billones anuales.

Este último efecto positivo sobre las finanzas públicas solo empezaría a disminuirse en el mediano plazo, cuando las personas en el nuevo sistema comiencen a pensionarse y las transferencias se nivelarían a valores similares a los actuales. Con el monto de subsidios actuales se estaría aumentando la cobertura, y con la modificación de los parámetros de edad de jubilación y la tasa cotización, como se consideró anteriormente, se estaría dando mayor sostenibilidad al sistema.

En el sistema multipilar se estaría evitando que en el sistema actual continúe la tendencia de los traslados del RAIS al RPM. Con este no aumentarían las transferencias presupuestales por pensiones, se incrementaría la cobertura y se contribuiría al mejor desempeño de los fondos privados los cuales estarían a cargo de la administración de la proporción de las pensiones superiores a la mínima.

7. Conclusiones

La cobertura de los pensionados en la población en edad de pensionarse es cercana a 23%, ya que los cotizantes se encuentran por debajo de 40% con relación a los afiliados y el 40% de las personas que desean pensionarse no cumplen los requisitos obteniendo la devolución de saldos o indemnización por sustitución.

La cobertura es inferior en Colombia que en países como Chile y Estados Unidos. Lo anterior implica que la población en edad pensionarse en otros países tiene mayor apoyo pensional en ambos regímenes, el contributivo y el no contributivo.

En Colombia con la reforma pensional de la Ley 100 de 1993 subieron significativamente los afiliados al régimen pensional, tendencia que debe aprovecharse para que estas personas puedan pensionarse.

Una mayor proporción de los no cotizantes corresponde a informales y ocupados por cuenta propia, los cuales no alcanzan a realizar las cotizaciones de 1 SMMLV. Como consecuencia una alternativa es canalizar estos recursos a través de BEPS en los cuales puedan cotizar menos de 1 SMMLV.

Actualmente, en el sistema general de pensiones en Colombia los subsidios en el RPM para personas que se pensionan y cotizan más de 4 SMMLV ascienden a cerca de \$3,6 billones para el 8,5% de los pensionados, mientras los de personas que se pensionan y cotizan igual o menos de 4 SMMLV ascienden a cerca de \$8,3 billones para el 91,5% de los pensionados.

Las transferencias pensionales del Gobierno alcanzan 3,4% y pueden ser mayores si se tiene en cuenta la tendencia de los traslados del RAIS al RPM, ocasionada por las mayores tasas de reemplazo del segundo. En relación a otros países las transferencias no son demasiado altas; sin embargo, puede mejorar la efectividad (en cuanto a cobertura) de las partidas presupuestales si una mayor proporción se destina a la población más pobre.

En el RAIS la tasa de reemplazo es cercana al 35% con un 4% de rentabilidad de los fondos y cotizaciones por 25 años y disfrute de 20 años, mientras con cotizaciones por 35 años y disfrute de 20 años sube a 62%. Mientras tanto en el RPM las tasas fluctúan entre 65% y 80%.

Las tasas de reemplazo del RPM en Colombia son superiores a las del sistema pensional de Chile y Estados Unidos, que se sitúan cerca en 55% y 45%, respectivamente. Sin embargo, las tasas del RAIS resultan inferiores.

En caso que se estableciera un régimen multipilar en el cual el RPM solamente asegurara 1 SMMLV para toda la población que cumple los requisitos para pensionarse y el resto de la pensión estuviera a cargo del RAIS, los subsidios actuales del RPM podrían financiar a

los no contribuyentes de Colombia Mayor y aumentar los beneficios de quienes cotizan menos de 1 SMMLV en los BEPS. Además, con el monto de estos subsidios a los grupos de altos ingresos se tendrían fondos suficientes para financiar la pensión mínima para el futuro previendo el aumento de los pensionados que vienen del RAIS y el RPM al sistema multipilar.

La eliminación del FGPM del RAIS aumentaría las tasas de reemplazo de todos los cotizantes del sistema multipilar, con subsidios del Gobierno decrecientes hasta llegar a cero para cierto nivel de salarios con los cuales se contribuye a completar la proporción de la pensión correspondiente a la mínima, adicionado por el valor de la tasa de reemplazo de sus ahorros.

El sistema multipilar presenta ventajas con respecto a la alternativa de eliminar el régimen público y crear un sistema exclusivamente con el privado ya que se crearían condiciones difíciles para las administradoras privadas, las cuales quedarían a cargo del gran monto de subsidios para la obtención de la pensión mínima.

Adicionalmente, marchitando el RPM se ocasionaría un costo fiscal deficitario para el Gobierno en el mediano plazo ya que Colpensiones tendría que pagar las pensiones vigentes, pero no recibiría cotizaciones por nuevos afiliados. Para cubrir ese déficit las nuevas generaciones tendrían que pagar sus cotizaciones más los impuestos del déficit del Gobierno. Además, en los rangos 1 - 2 SMMLV las pensiones serían de 1 SMMLV desestimulando cotizar más del mínimo.

A este sistema multipilar combinado primero con el RPM y RAIS, y segundo con Colombia Mayor y los BEPS, se le ha propuesto también modificar los parámetros legislativos de cotización, semanas cotizadas y edad para pensionarse, con el objetivo de aumentar las tasas de reemplazo que actualmente están vigentes en el RAIS, y llevarlas hacia niveles de 60%.

Sin embargo, teniendo en cuenta la esperanza de vida en Colombia, comparada con otros países como Chile y Estados Unidos, es difícil aumentar la edad de jubilación más que la actual para las personas próximas a pensionarse teniendo en cuenta los derechos adquiridos de este grupo de personas. En cambio, esta debe aumentarse para las más jóvenes y con una esperanza de vida mayor, los cuales corresponderían a los que les falta 20 años o más años para pensionarse.

De otra parte, también resulta posible aumentar la tasa de cotización de 16% a 18%, para lograr el aumento en la tasa de reemplazo. Sin embargo, para aumentar el porcentaje de la población pensionada, se puede reducir el mínimo del número de semanas cotizadas a 1.150 e incentivar comportamientos voluntarios para cotizar más semanas y aumentar de esta forma la tasa de reemplazo.

Bibliografía

Barro, R. & Sala-i-Martin, X. (1995). *Economic growth*. McGraw-Hill.

Bosch, M. (2015). Comentarios al OECD economic survey: Colombia. En Seminario Académico organizado por Fedesarrollo, la Universidad de los Andes y la OECD, Bogotá, Colombia.

Colpensiones. (2019). Informe de gestión 2018.

Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2017). La Imprenta Editores S.A.

Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Panorama Social de América Latina, 2017*.

Contaduría General de la Nación. (2017). Situación financiera y de resultados del nacional, a 31 de diciembre de 2016.

Contraloría General de la República. (2017). Situación de las finanzas del Estado 2016.

Dirección General de Regulación Económica de Seguridad Social. (2017). *Boletín de Seguridad Social*, 8. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Fox, L. & Palmer, E. (2003). La reforma del sistema de pensiones en Europa en el decenio de 1990: lecciones para América Latina. *Revista de la Cepal*, 79.

Llano, J., Cardona, J., Guevara, N., Casas, G., Arias, C. & Cardozo, F. (2013). Movilidad e interacción entre regímenes del sistema general de pensiones colombiano. *Informes de Seguimiento Fiscal*, 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lora, E. (25 mayo 2018). El bajo rendimiento de los fondos de pensiones. *Dinero*, 542.

Melo, L. & Ramos, J. (2017). El gasto público en Colombia: algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. *Borradores de Economía*, 1.003. Banco de la República.

Muñoz, A., Romero, C., Téllez, J. & Tuesta, D. (2009). *Confianza en el futuro*. BBVA.

OECD, BID & Banco Mundial. (2014). *Pensions at glance: Latin American and the Caribbean*.

OECD. (2017). *Pensions at glance 2017. OECD and G20 indicators*.

Santa María, M., Steiner, R., Botero, J. H., Martínez, M. & Milán, N. (2010). El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura. Fedesarrollo.

Social Security Administration. (2018a). Annual statistical supplement to the social security bulletin, 2017.

Social Security Administration. (2018b). Social security programs throughout the World: the Americas, 2017.

Stiglitz, J. (1988). La economía del sector público. Antoni Bosch, 2ª edición.

Uthoff, A. (2001). La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes. CEPAL - Serie de Financiamiento del Desarrollo, 112.

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

Villar, L., Flórez, C. E., Forero, D., Valencia-López, N., Puerta, N. & Botero, F. (2015). Protección económica a la población mayor en Colombia. Editorial Fundación Saldarriaga Concha. Bogotá, Colombia.

Villar, L. & Forero, D. (2018). Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección para la vejez en Colombia. Cuadernos de Fedesarrollo, 58.

