

24 de agosto de 2023

# ¿Cómo lograr la mejor reforma pensional?

## Lo que el Congreso y los colombianos deben saber

**Mauricio Santa María S.**  
Presidente

# Todos sabemos que los tres principales problemas del SGP son:



**Baja cobertura**



**Inequidad**



**Insostenibilidad financiera**



# Agenda



¿Soluciona la reforma el problema de baja cobertura del sistema pensional?



¿La reforma resuelve el problema de inequidad?



¿La situación fiscal mejora con la propuesta del gobierno?



Ahorro pensional y sus implicaciones



Recomendaciones para alcanzar la mejor reforma pensional



**¿Soluciona la reforma el problema de baja cobertura del sistema pensional?**

# Una de cada cuatro personas en edad de pensión recibe una mesada pensional bajo las condiciones actuales

## Cobertura SGP (Pensionados / Población en edad de pensión) (% , 2005-2023)

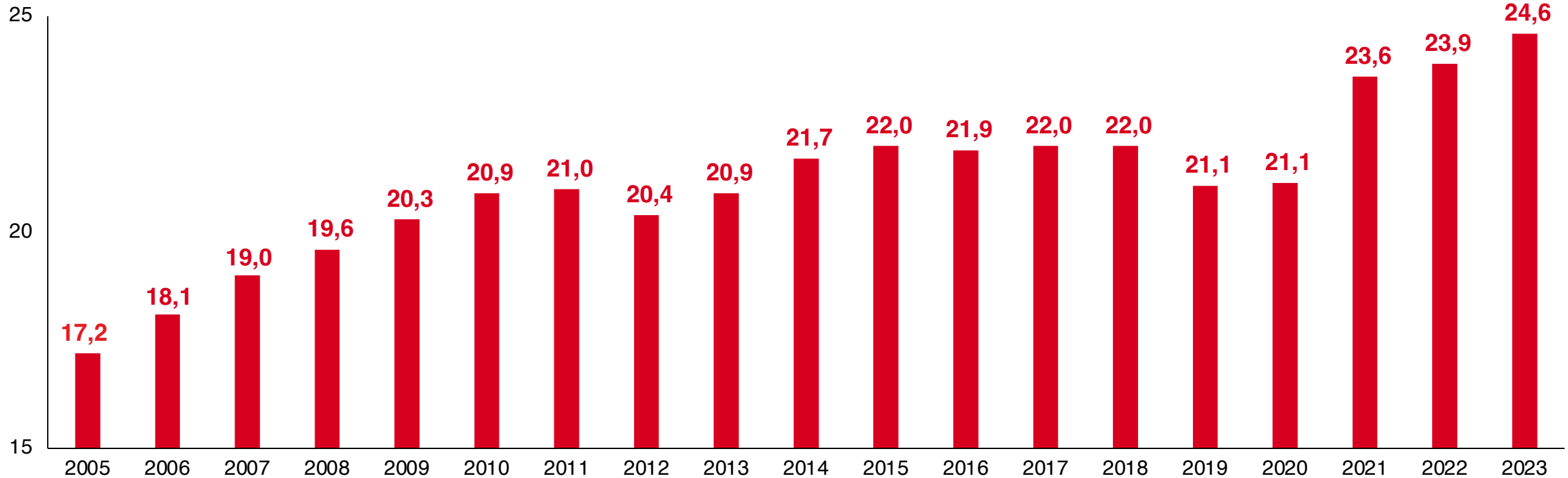
Actualmente hay 1.9 millones de pensionados

RPM

1.6

RAIS

0.3



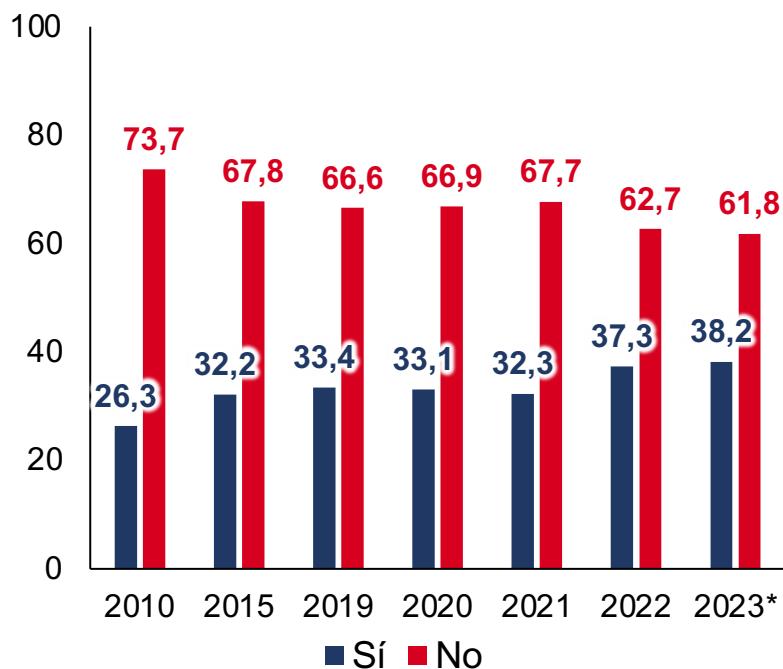
Nota: no incluye regímenes especiales.

Fuente: elaboración ANIF con base en Superfinanciera, DANE, Asofondos.

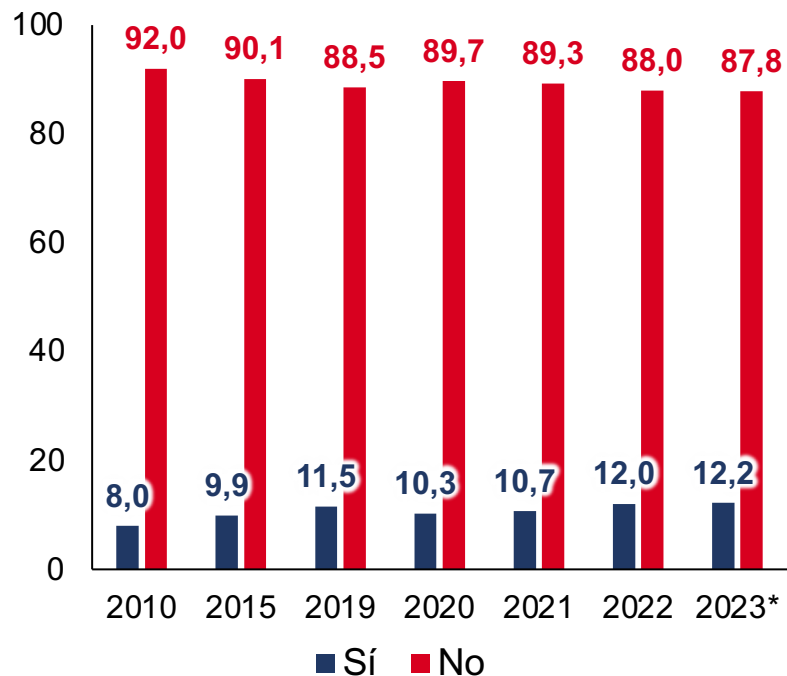
# La estructura del mercado laboral del país es la que determina el acceso a la pensión

## Cotizantes a pensiones por modalidad de ocupación (%, 2005-2023)

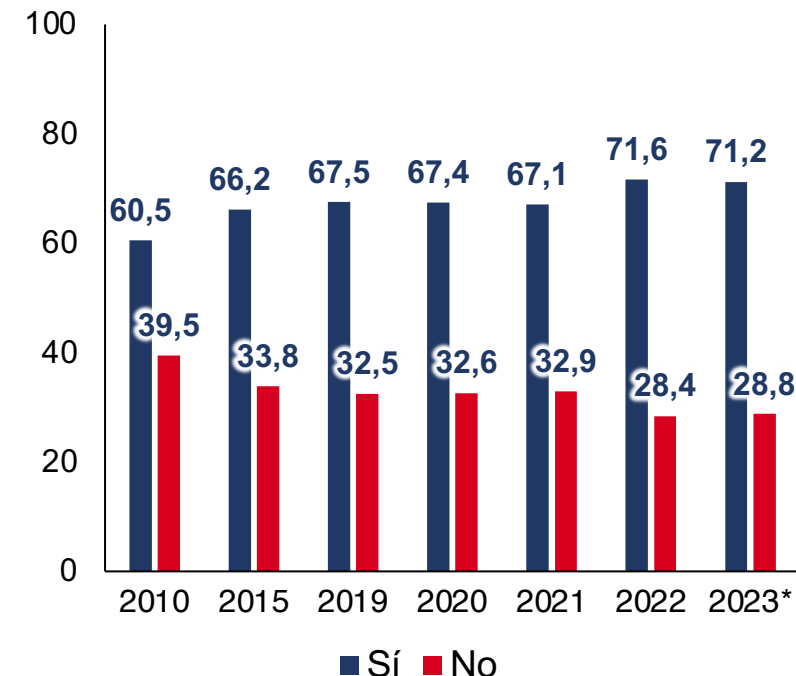
### Cotizantes totales sobre la PEA (%)



### Cuenta propia que cotizan (%)



### Asalariados que cotizan (%)



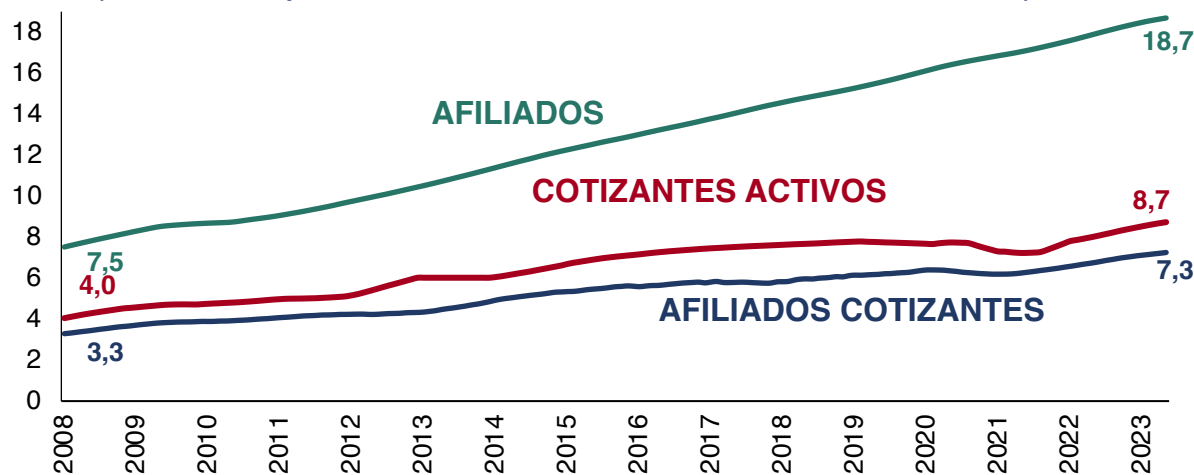
Fuente: ANIF, GEIH 2010-2023.

\*Datos hasta junio de 2023

# La cobertura de afiliados sigue siendo muy baja, pero con mejor resultado en el RAIS

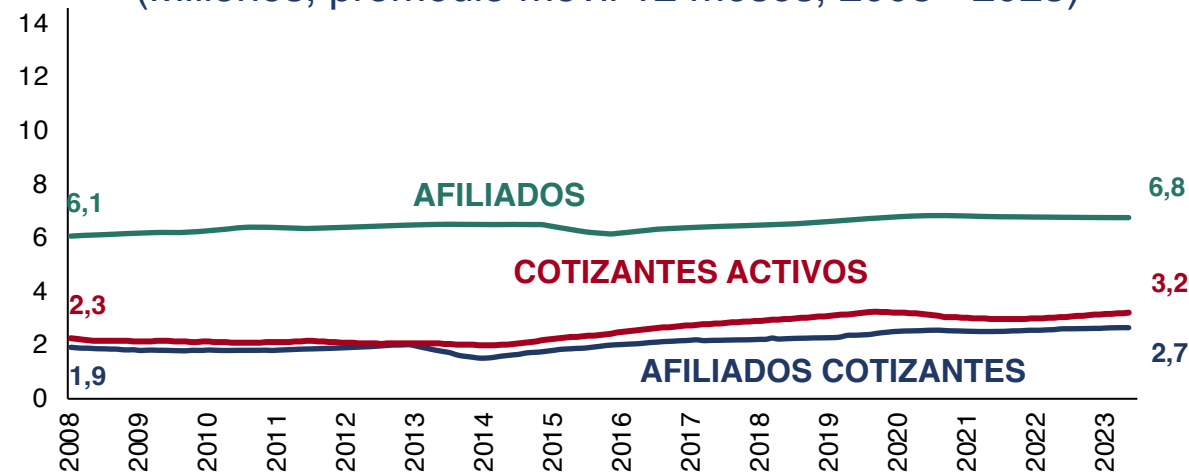
## RAIS

(Millones, promedio móvil 12 meses, 2008 - 2023)



## RPM

(Millones, promedio móvil 12 meses, 2008 - 2023)



## Cobertura Colombia Mayor

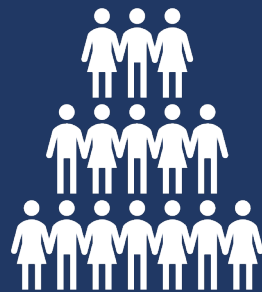
(Beneficiarios / Población mayor de 65 años)



**El ingreso per cápita de los beneficiarios del programa aumentó de \$195 mil pesos en 2018 a \$233 mil pesos en 2021\***

Fuente: ANIF con base en información administrativa de la Superintendencia Financiera, 2023. GEIH, 2021.

\* Ingresos a precios constantes de 2022



¿Esta reforma soluciona el problema de cobertura?

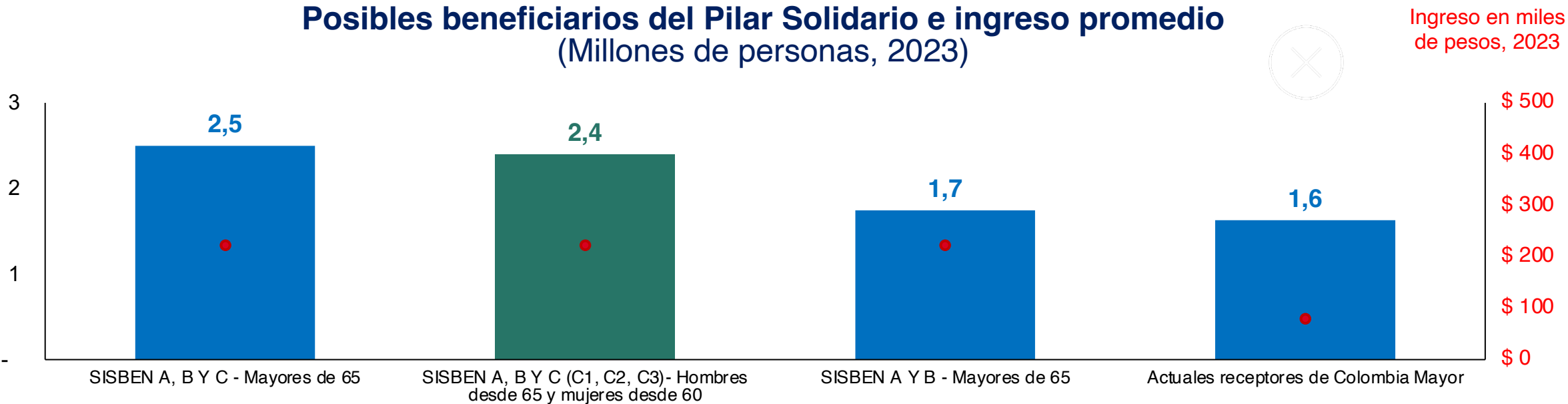
**La respuesta es parcialmente.**

Sí aumenta la protección para las personas en el pilar solidario, pero la cobertura pensional no. Además, la reforma laboral pone más barreras a la formalidad.



# La reforma avanza en la protección a los más vulnerables, pero no derriba barreras de acceso al sistema de protección

## Posibles beneficiarios del Pilar Solidario e ingreso promedio (Millones de personas, 2023)



■ Número de beneficiarios

● Ingreso mensual promedio del programa



Sí se mejoran los ingresos para las personas de menores ingresos que no logran pensionarse



Las condiciones de acceso al sistema pensional no cambian.



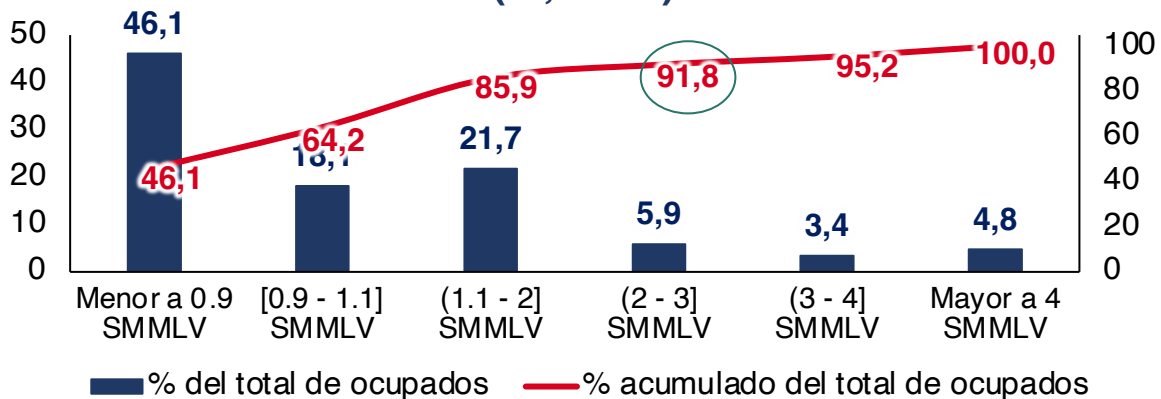
La reforma no tiene en cuenta las dinámicas del mercado laboral.



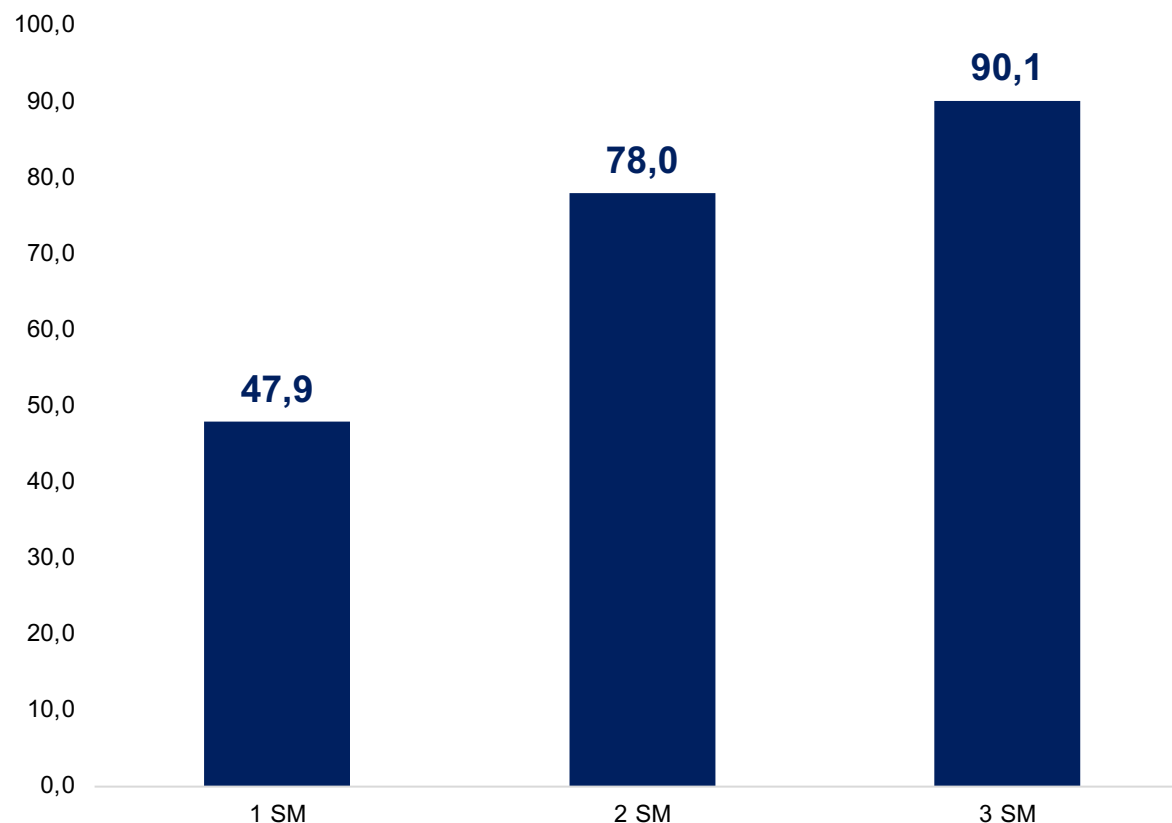
La reforma no corrige las bajas tasas de fidelidad en las cotizaciones.

# El gran problema de cobertura está en la estructura del mercado laboral. La reforma no aborda esos problemas e incluso la propuesta los acentúa

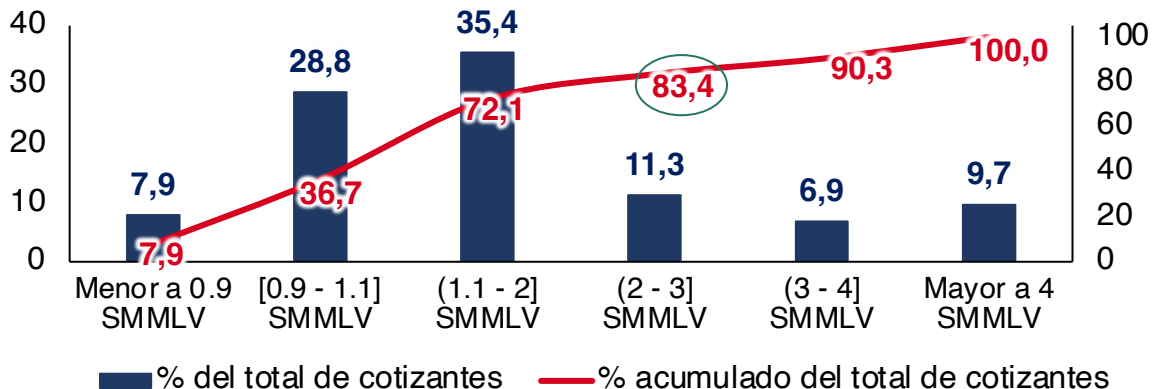
### Ocupados según rango de ingresos (%, 2023)



### Porcentaje del total de cotizaciones del RAIS que se trasladarían a Colpensiones según umbral del pilar contributivo (%, 2022)



### Cotizantes según rango de ingresos (%, 2023)

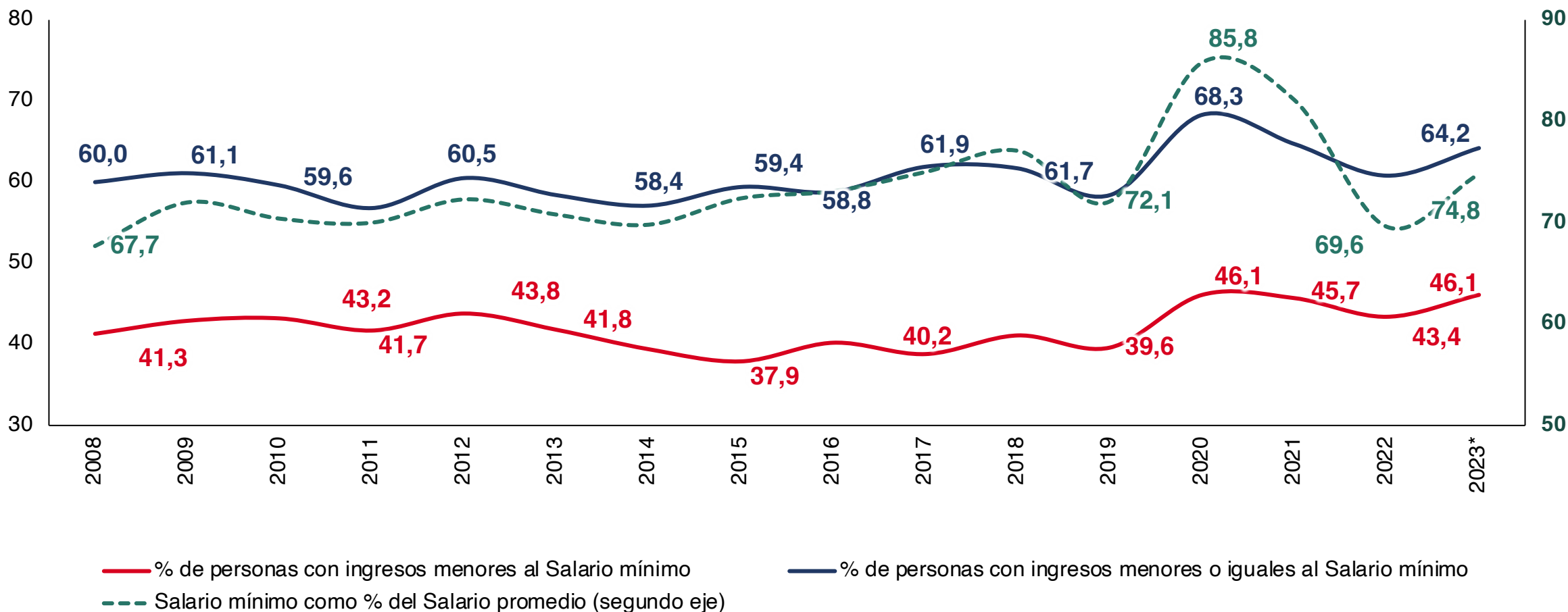


Fuente: elaboración ANIF con datos de GEIH 2023 y GEIH 2008-2023

\* Datos hasta junio de 2023

# Gran parte de los ocupados del país ganan menos del salario mínimo, eso los excluye de entrada de la protección social

## Población ocupada con ingresos hasta a un salario mínimo (%, 2007-2023\*)

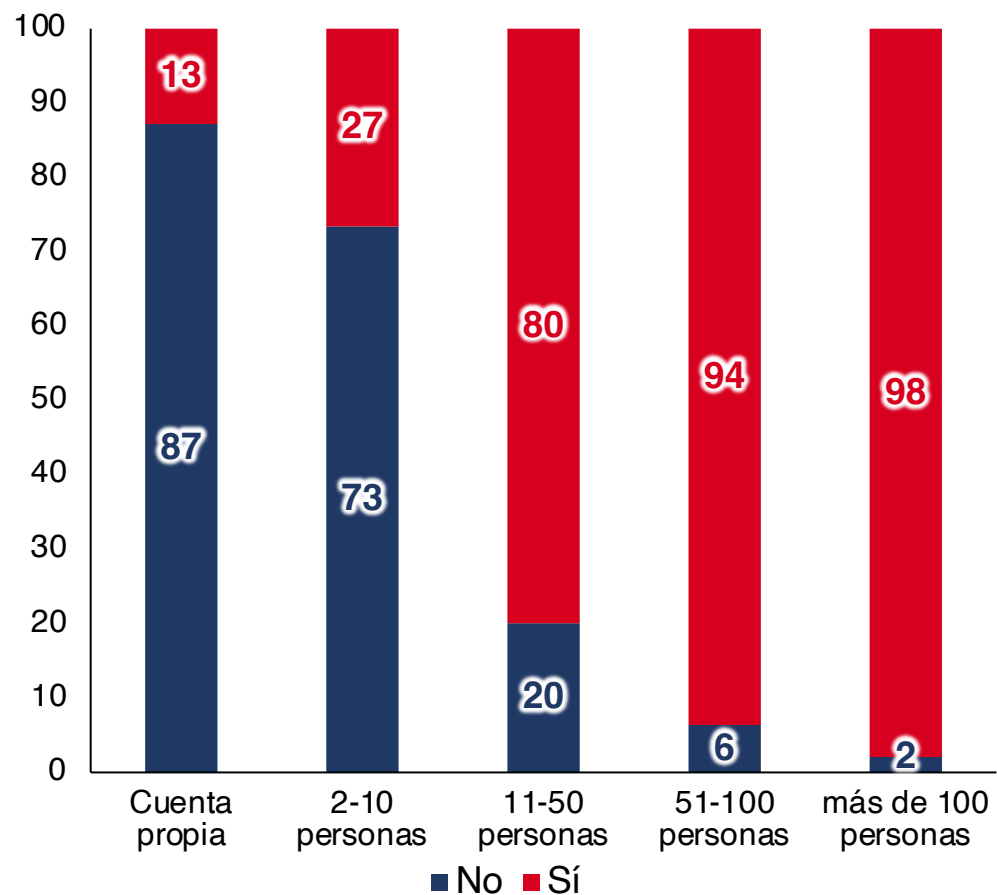


Fuente: elaboración ANIF con datos de GEIH 2023 y GEIH 2008-2023

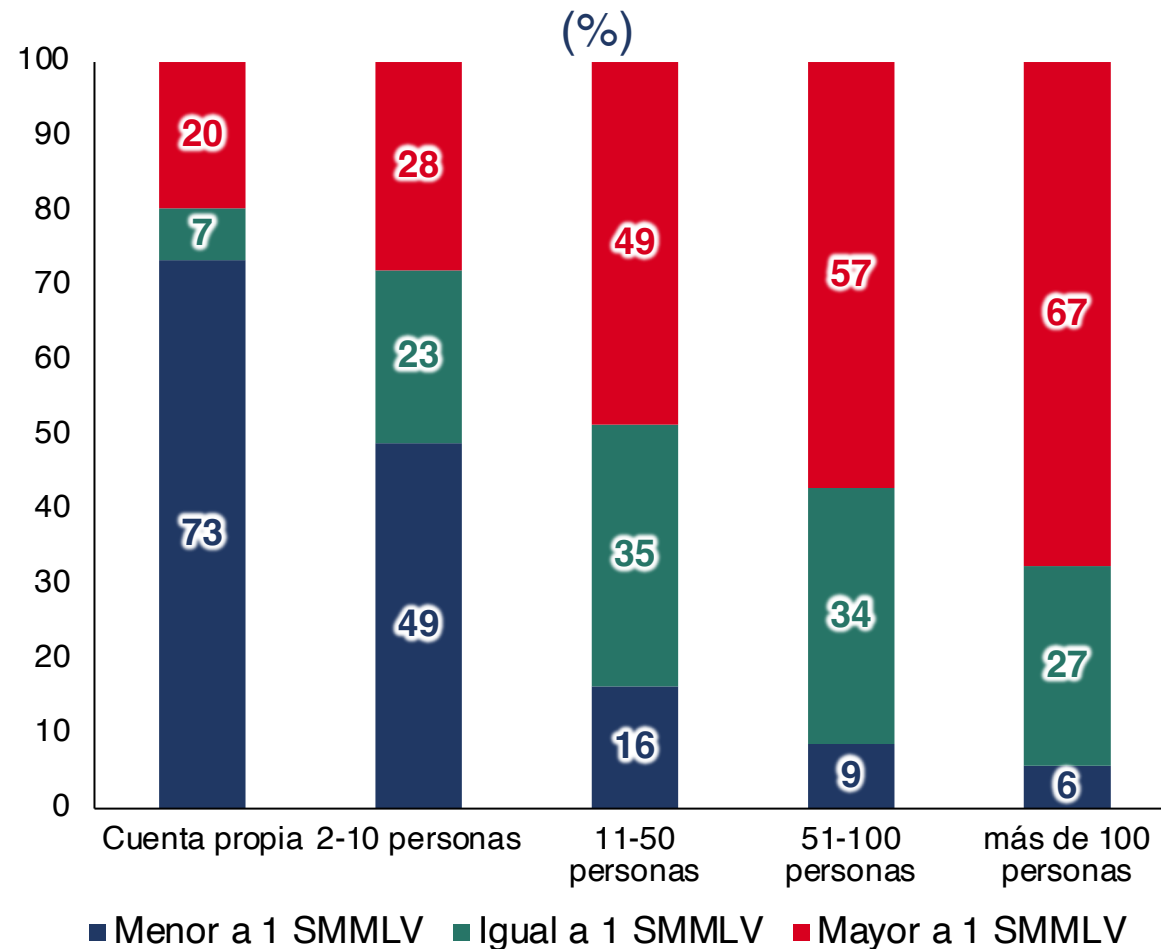
\* Datos hasta junio de 2023

# La mayor parte del empleo se concentra en empresas con pocos trabajadores, salarios bajos e informales

## Cotización, según tamaño de la empresa (%)



## Salario relativo al mínimo, según tamaño de la empresa (%)



# Cumplir los requisitos necesarios para acceder a una pensión es casi imposible dadas las restricciones del mercado laboral

## Se eligen 10 tipos de individuos representativos según sexo y nivel educativo

- Primaria completa
- Bachillerato incompleto
- Bachillerato completo
- Universidad incompleta
- Universidad completa y más

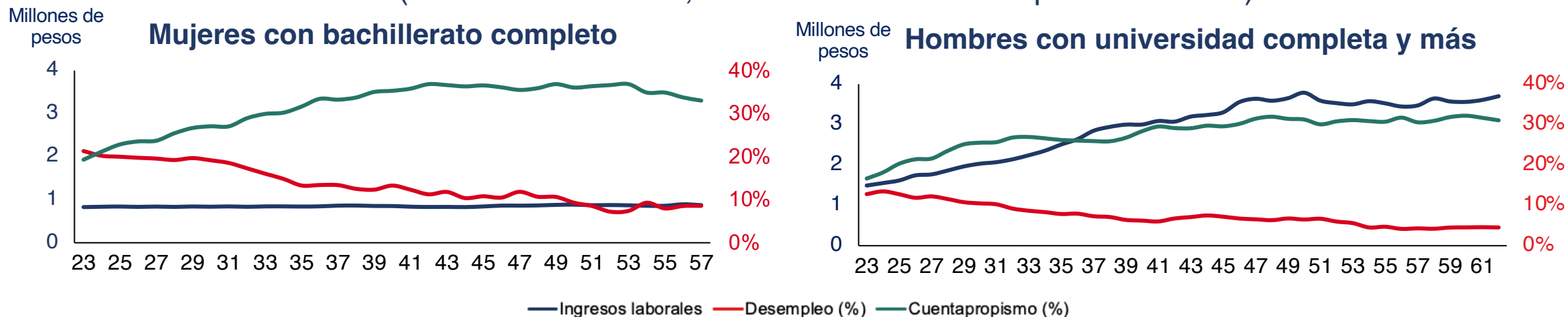
Hombres

Mujeres

Buena aproximación de los trabajadores colombianos

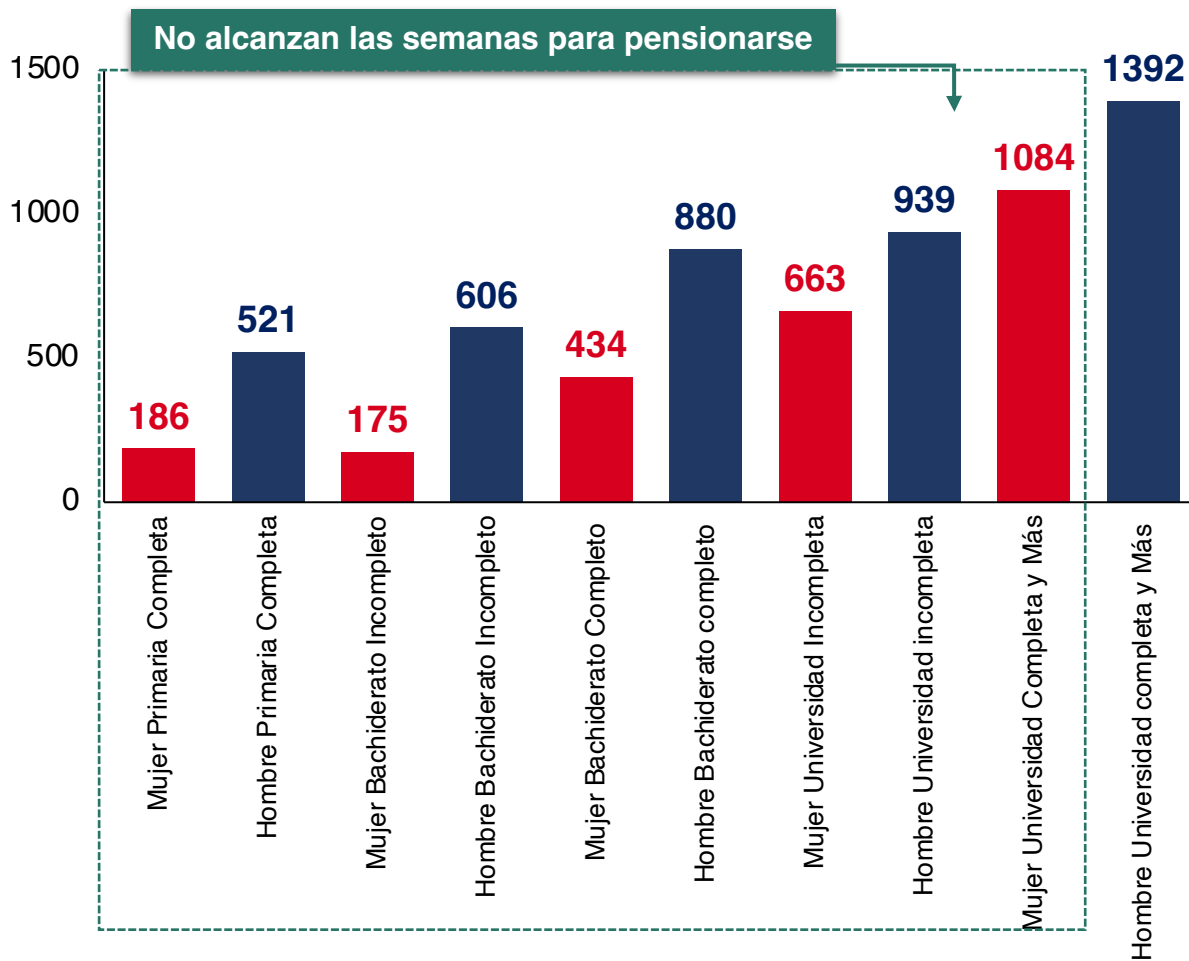
## Ejemplos de trayectoria de los individuos representativos

(Media móvil 5 años, Precios en millones de pesos de 2023)

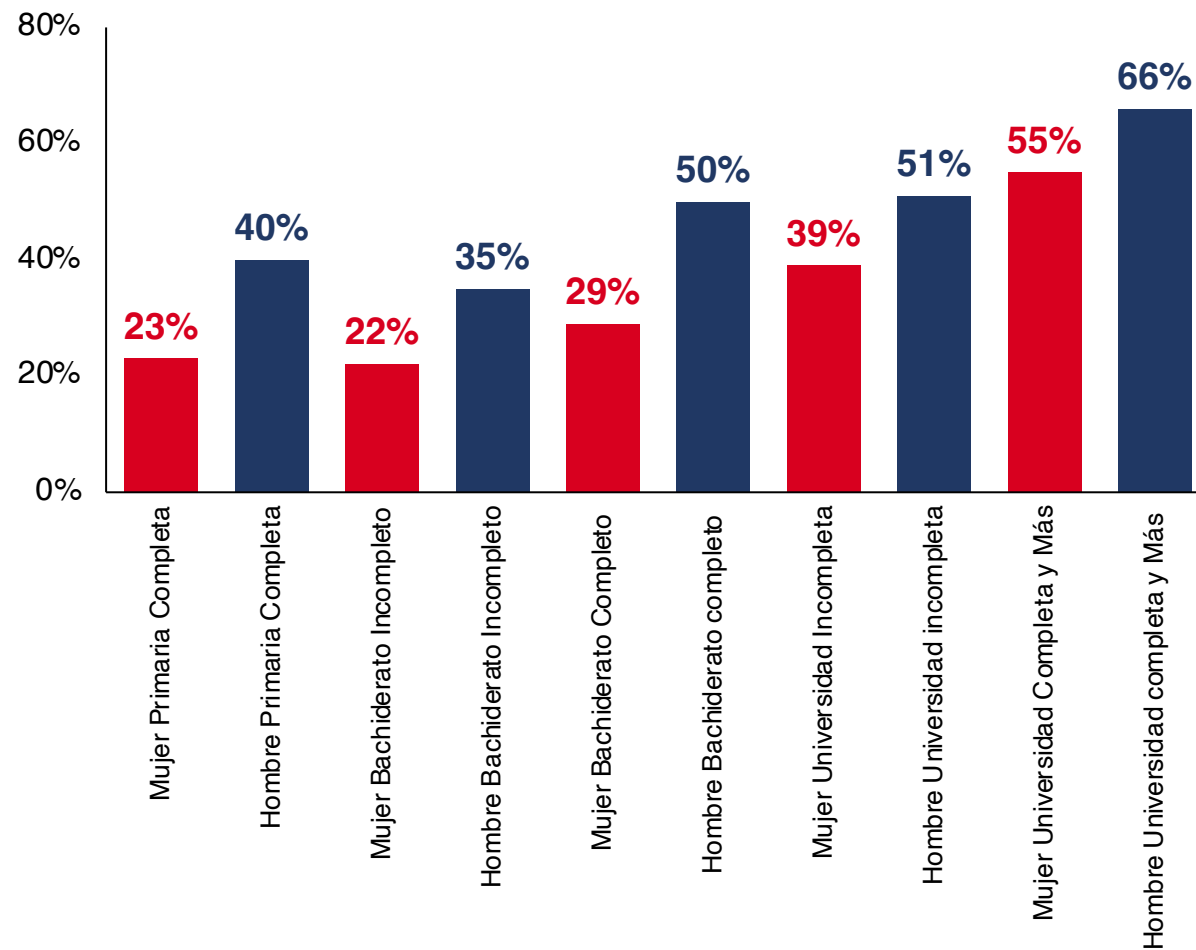


# La mayoría de las personas no logran los requisitos necesarios para pensionarse

## Semanas cotizadas promedio por individuo promedio



## Probabilidad de que las personas en edad de pensionarse tengan pensión



\* Este valor mide la probabilidad de que las personas en edad de pensionarse tengan una pensión.

\*\* Valores calculados con la GEIH 2022.

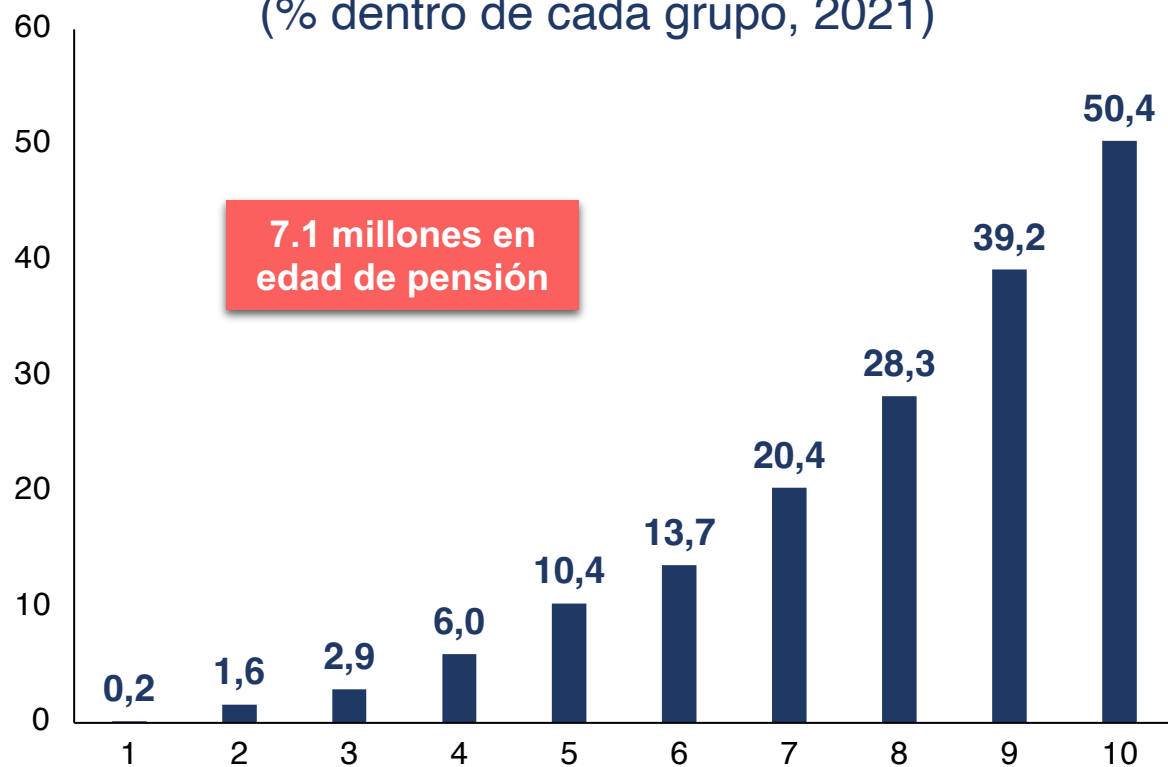


**¿La reforma resuelve el problema de inequidad?**

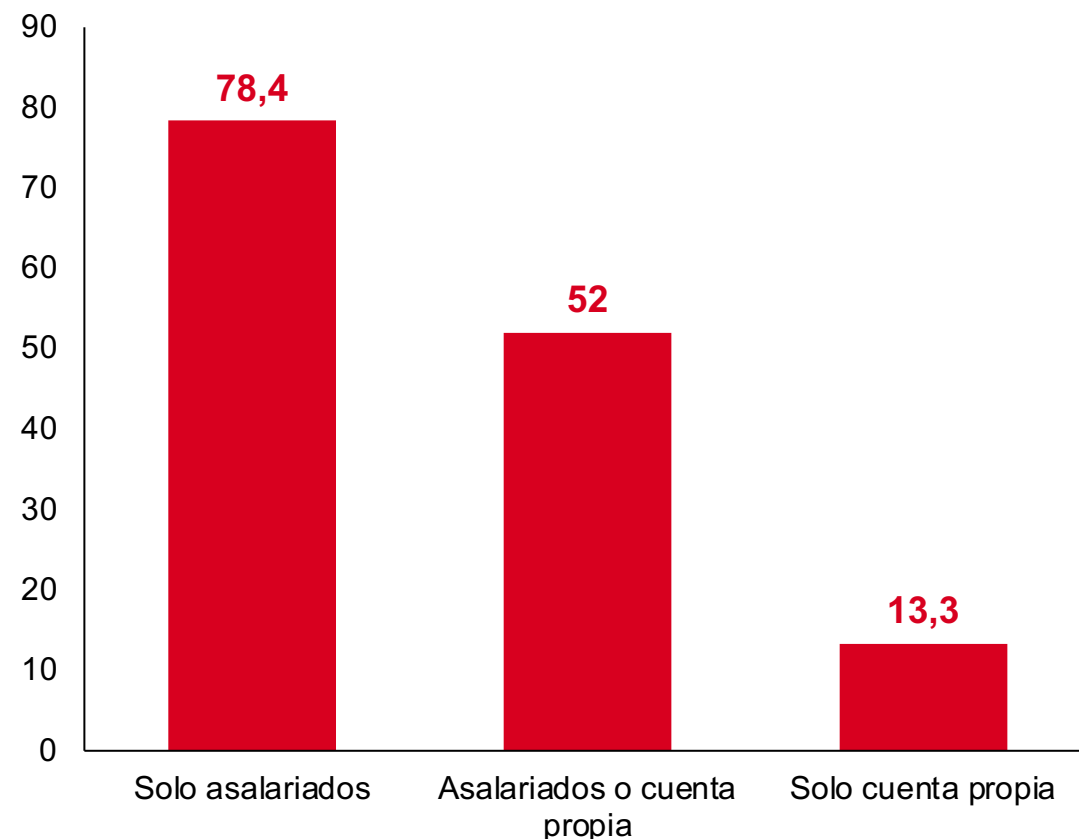
# Las personas que logran acceder a una pensión son las de mayores ingresos

Porcentaje de pensionados como proporción de las personas en edad de pensión dentro de cada grupo del diez por ciento del ingreso per cápita del hogar

(% dentro de cada grupo, 2021)



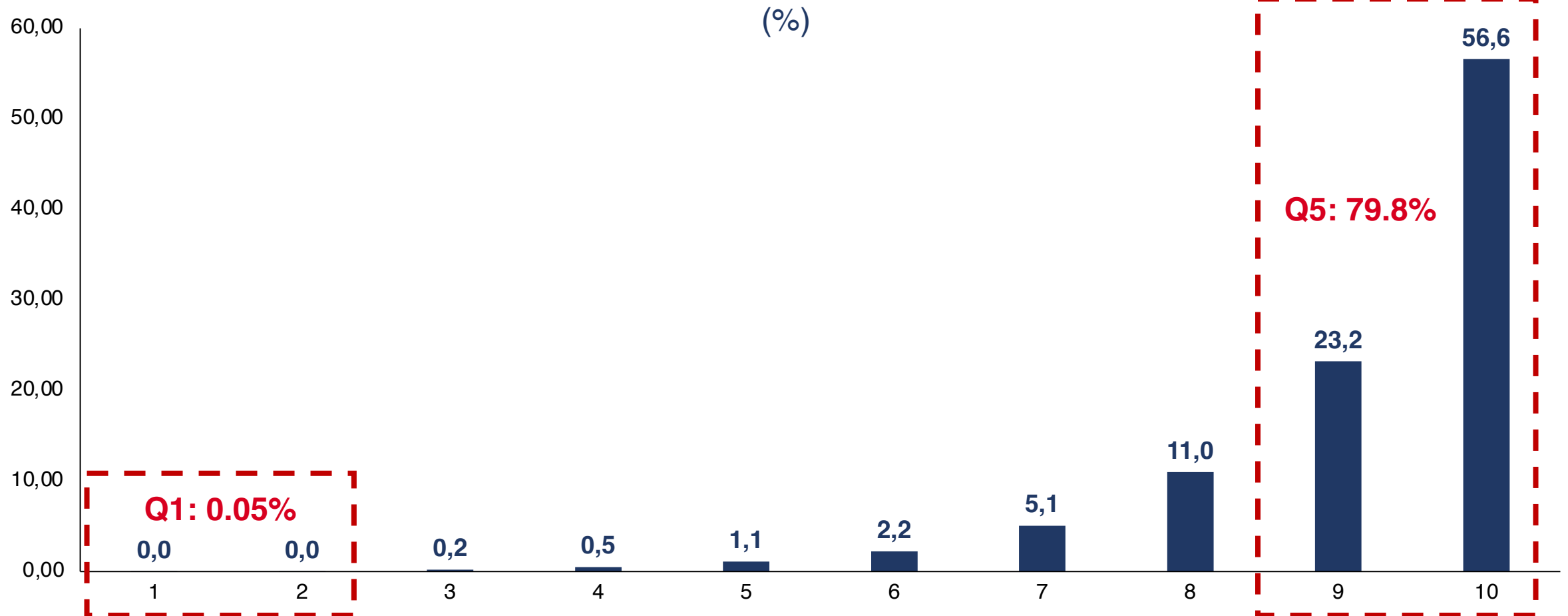
Hogares con al menos un pensionado por hogares con ocupados según posición ocupacional (% de hogares, 2023)





# El RPM tiene un alto porcentaje de subsidio que beneficia al 20% más rico de la población (80% de los subsidios)

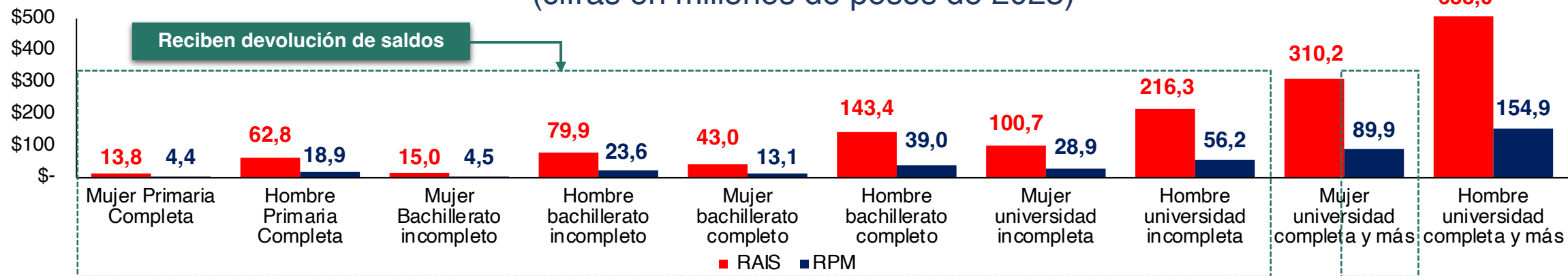
## Porcentaje del subsidio pensional por grupos de 10% de la población en función del ingreso per cápita del hogar (%)



# La mayoría de las personas no logran pensionarse. Para los que pueden cotizar algo, la devolución de saldos es mayor en las AFP

## Ahorro total

(cifras en millones de pesos de 2023)



### Ingresos bajos



No se pensiona



Monto recibido en devolución de saldos (millones de pesos, 2023)

RPM	RAIS
\$4.4	\$13.8

Devolución de saldos es 3.2 veces mayor en RAIS que en RPM

### Ingresos medios



No se pensiona



Monto recibido en devolución de saldos (millones de pesos, 2023)

RPM	RAIS
\$39.0	\$143.4

Devolución de saldos es 3.7 veces mayor en RAIS que en RPM

### Ingresos altos

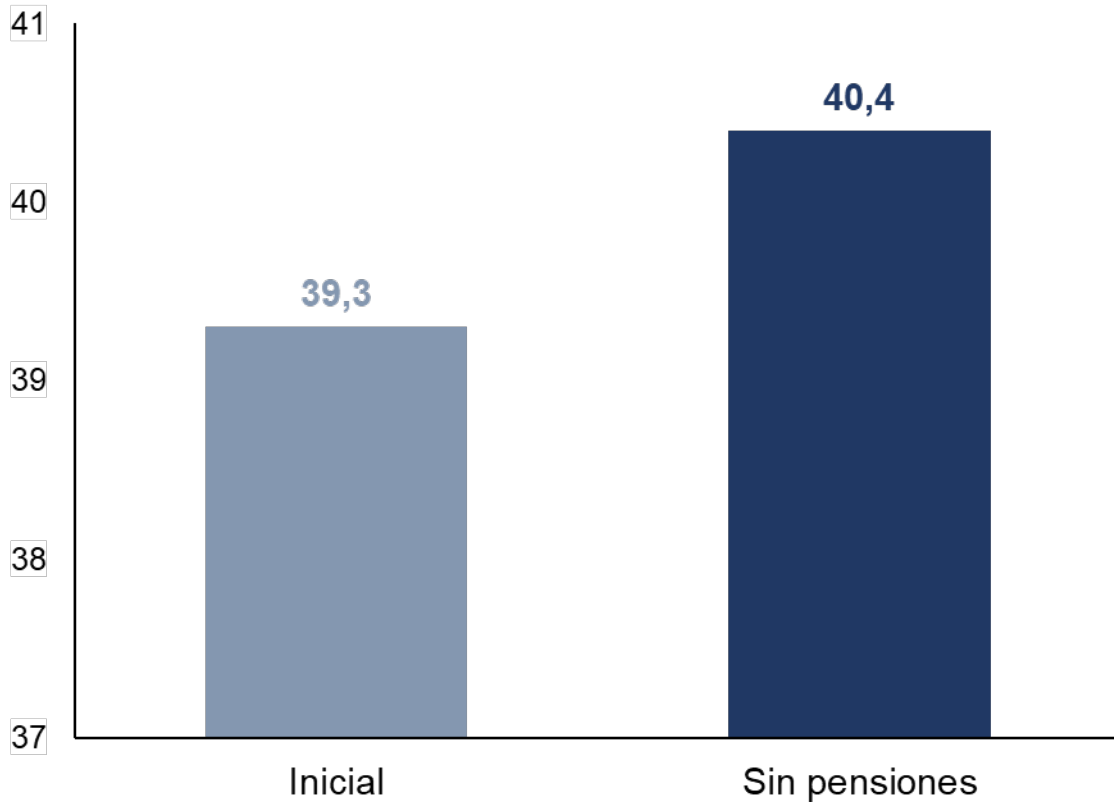


Se pensiona

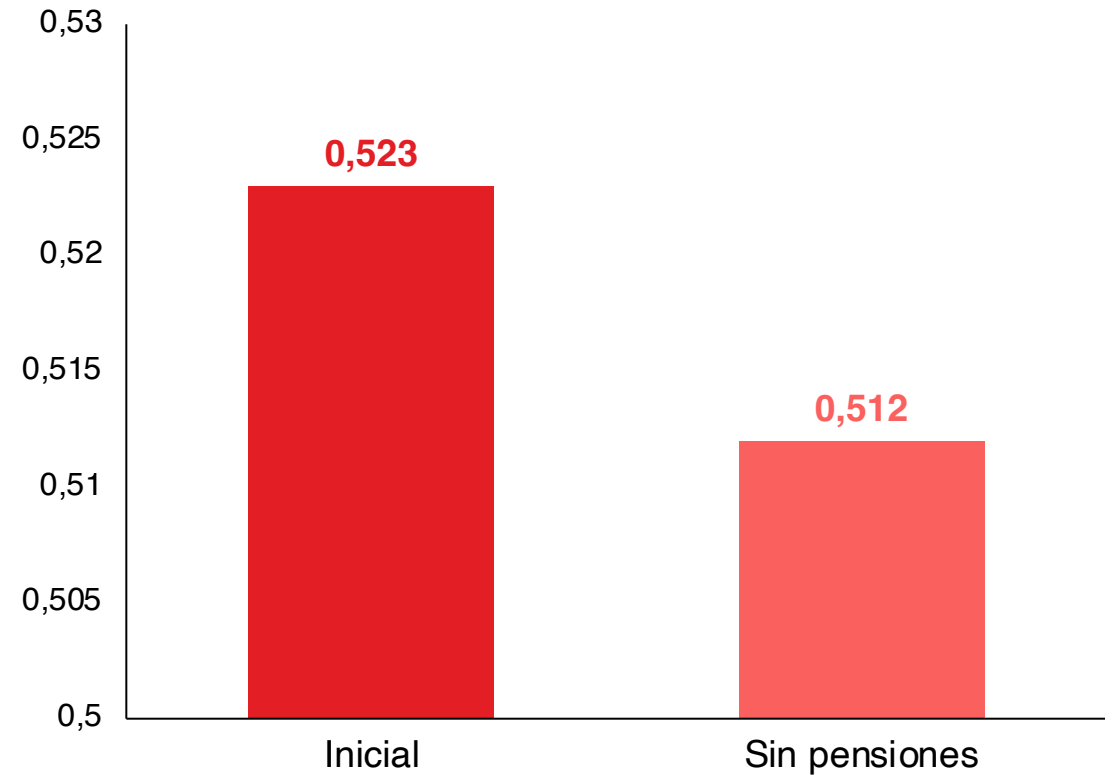


# La realidad es que, a pesar de la cantidad de recursos que se invierten en el SGP, no hay efectos significativos en pobreza y la desigualdad es menor sin pensiones

## Incidencia de Pobreza antes y después de pensiones



## Índice de Gini antes y después de pensiones





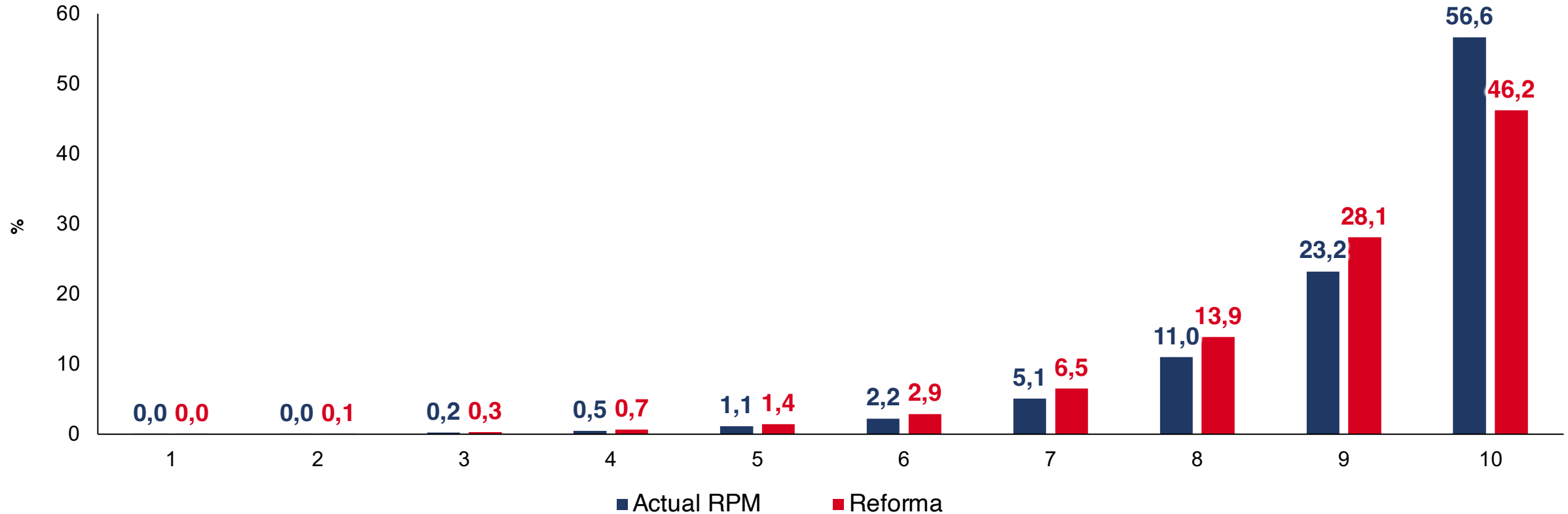
¿Esta reforma soluciona el problema de inequidad?

**La respuesta es casi no.**

Pone un límite a los subsidios pero los amplía a toda la población.

# La propuesta de reforma no termina de resolver la regresividad de los subsidios implícitos en el RPM

Porcentaje del subsidio pensional por grupos de 10% de la población en función del ingreso per cápita del hogar (%)

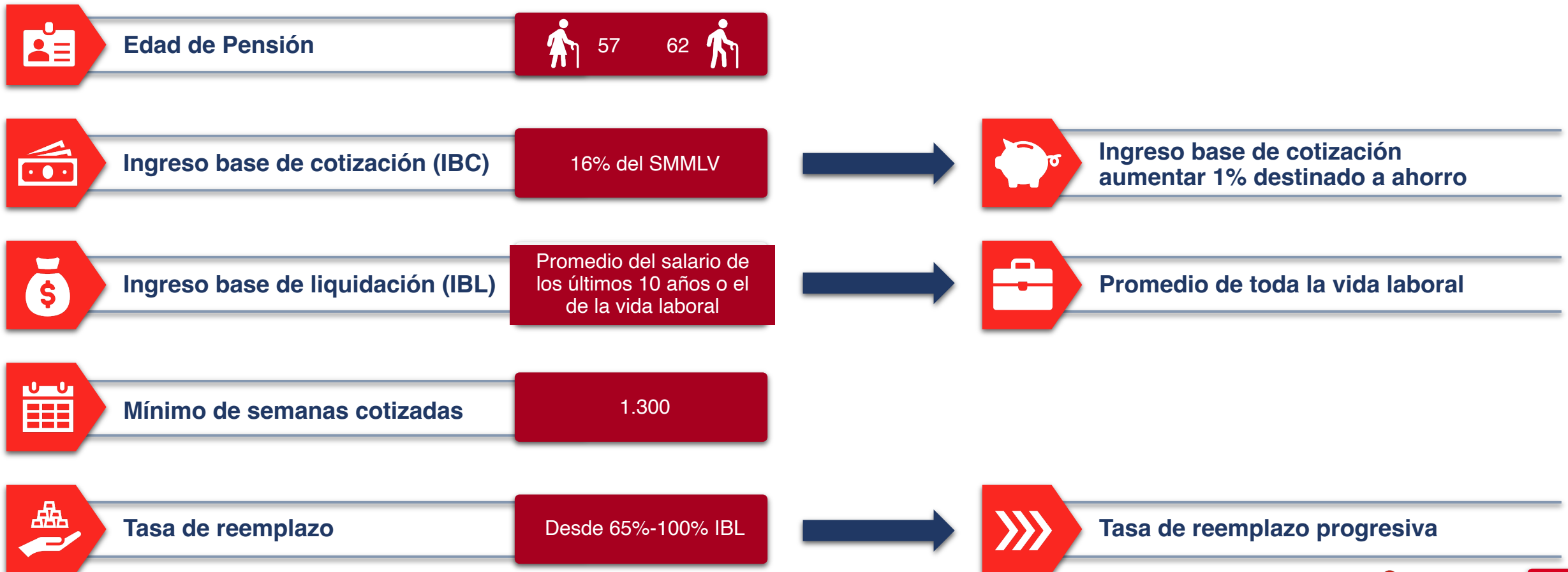


# La única forma de reducir los subsidios del RPM es con un cambio en los parámetros del sistema pensional

## Parámetros básicos RPM

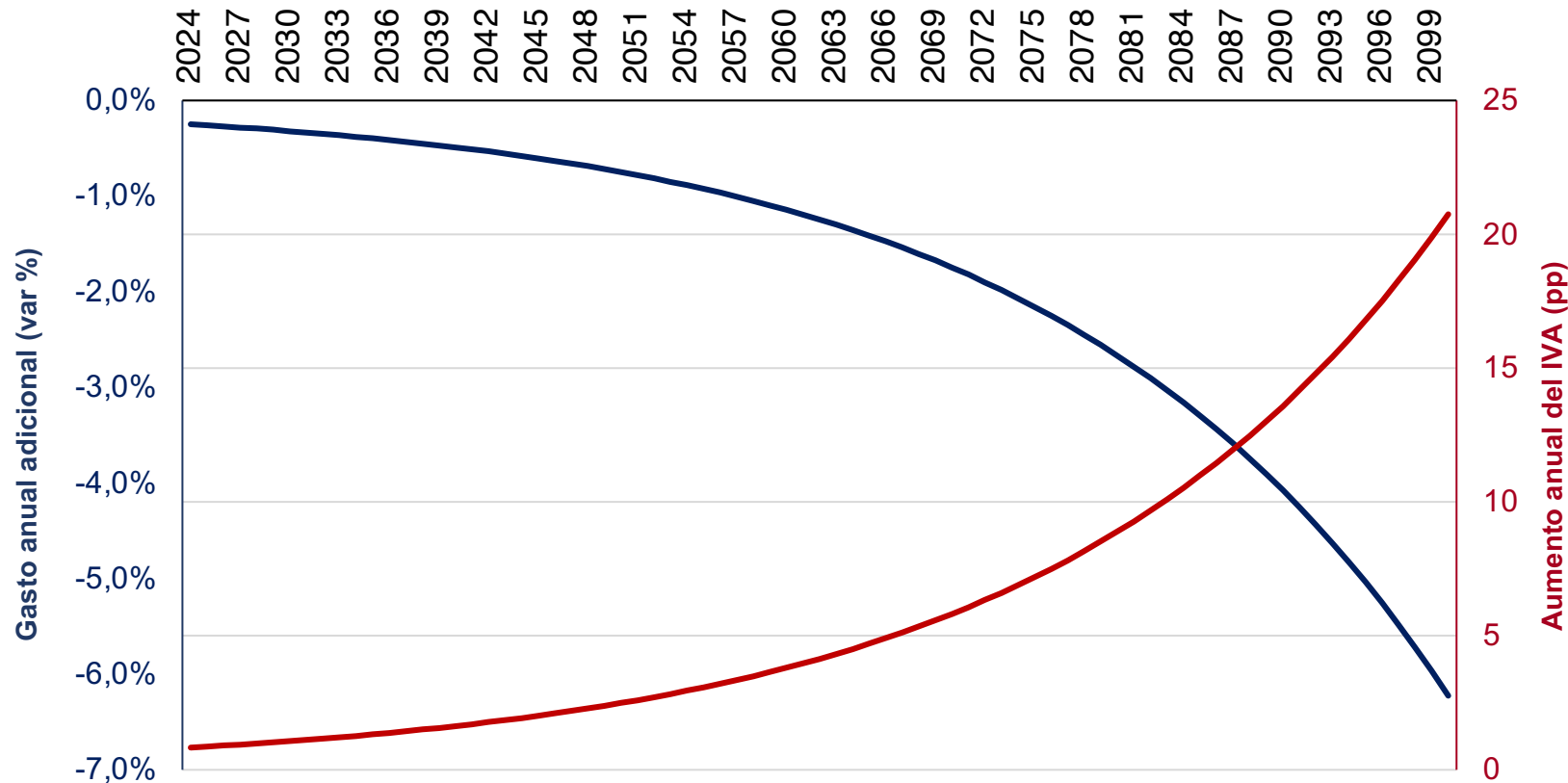
Actualmente

Qué hay que hacer

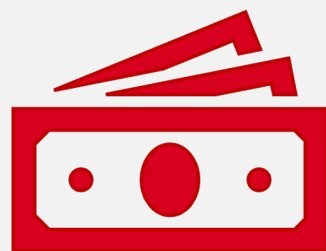


# En últimas, las generaciones futuras tendrán que pagar más impuestos para cubrir el déficit pensional

## Incremento del IVA para cubrir el déficit pensional



Para cubrir el déficit habría que aumentar la tarifa del IVA en **6.25** puntos porcentuales de manera permanente para todo el periodo.



**¿La situación fiscal mejora  
con la propuesta del gobierno?**



# Además de la baja cobertura y los elevados subsidios, el gasto en pensiones del RPM será de \$96.4 billones en 2024

## Diferencias pago en pensiones 2023 - 2024

Entidad	PGN 2023 (\$ bn)	PGN 2024 (\$ bn)
Colpensiones - Recursos Propios	28,7	32,8
Colpensiones PGN	19,4	25,2
FOPEP - Cajanal	8,9	9,9
FOPEP - Resto	3,5	4,0
Asignaciones FF.AA	9,4	12,4
Fomag	8,5	12,1
<b>Total Nación</b>	<b>49,7</b>	<b>63,6</b>
<b>Total</b>	<b>78,4</b>	<b>96,4</b>

Costo subsidio implícito

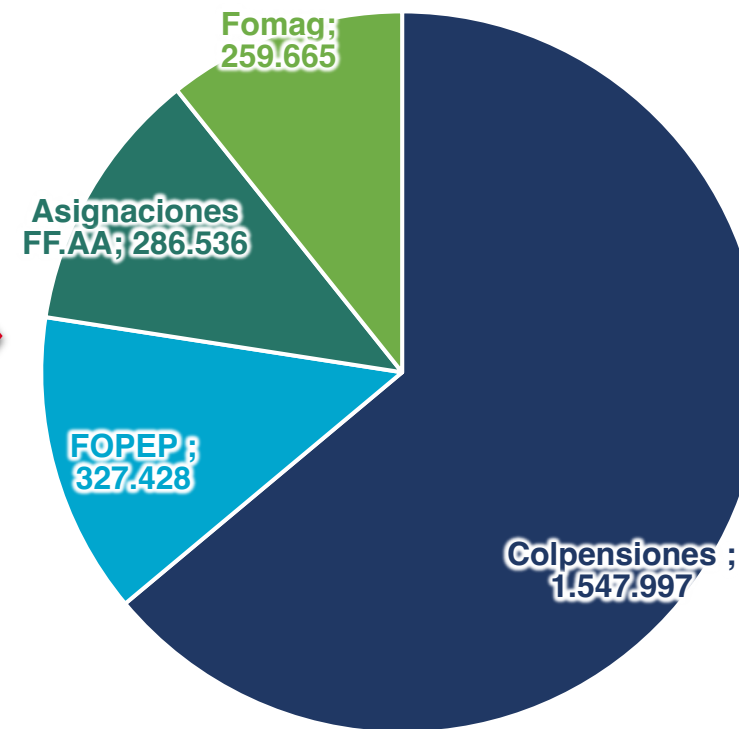
**22,9**

**23,7**

1.6% del PIB se irá a subsidiar las pensiones de las personas de mayores ingresos

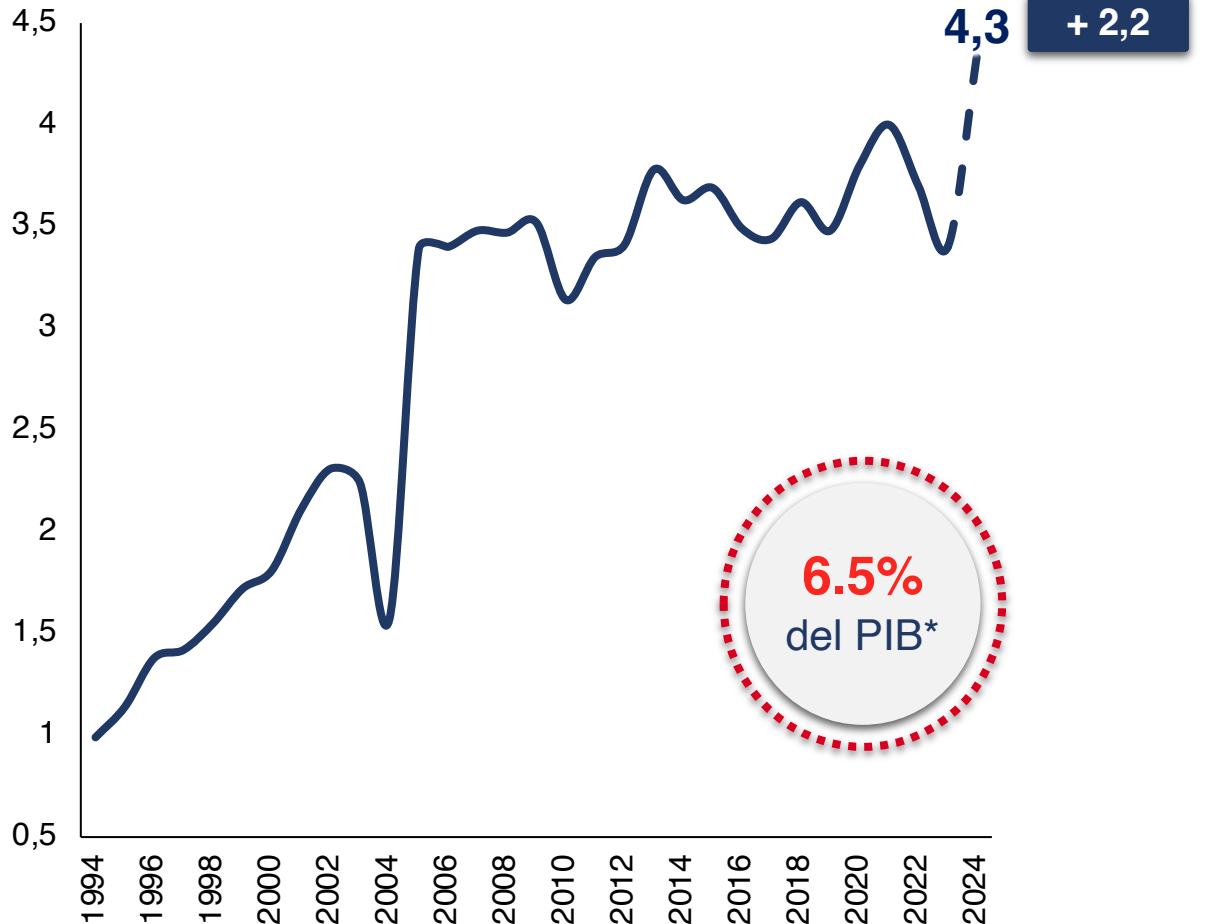
Esos recursos financian a 2.4 millones de pensionados

## Pensionados por entidad (Personas, 2022)



# El gasto público se destina a financiar la pensión de tan solo 2.5 millones de individuos

## Pago en pensiones del GNC (% PIB, 1994-2024)



## Con esos recursos del PGN se podría:



Salud

Financiar la **salud** de los más de **51 millones de colombianos**



Educación

Financiar la **educación** de más de **8 millones de niños**.



Pobreza

Una transferencia mensual de **\$267 mil pesos durante un año a los 19.6 millones de individuos en pobreza monetaria**



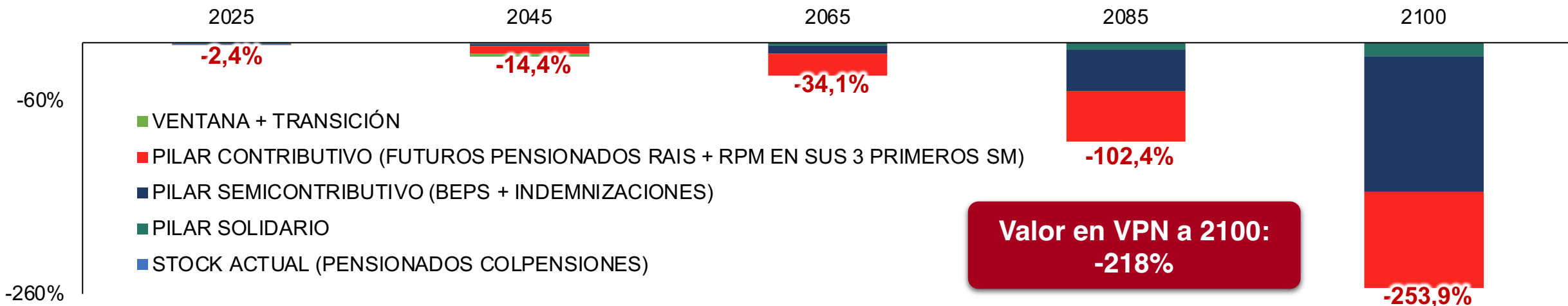
¿Esta reforma soluciona  
el problema fiscal?

**La respuesta es NO.**

**Empeora la situación e incrementa el pasivo como porcentaje del PIB**

# Incluso tras los cambios en primer debate aumentaría aún más el costo fiscal

## COSTO DE LOS DIFERENTES COMPONENTES DE LA REFORMA POR AÑO (% del PIB de 2023, 2025 - 2100)



Componente		Stock Actual (Pensionados Colpensiones)	Pilar Solidario	Pilar Semicontributivo (Beps + Indemnizaciones)	Pilar Contributivo (Futuros Pensionados Rais + Rpm)	Ventana + Transición	Pasivo Pensional
Costo en VPN a 2100 (% del PIB de 2023)	Escenario Proyecto de Ley original	-15,7%	-14,6%	-49,0%	-110,1%	-6,1%	-195,6%
	Escenario con ajustes de 1er debate – Umbral en 3 SM	-15,7%	-17,8%	-50,1%	-114,0%	-20,1%	-217,8%

Fuente: cálculos ANIF con base en DANE y MHCP.

\*Cálculos del pilar contributivo internalizan el impacto de la C-197 de 2023 de la Corte Constitucional- VPN con una tasa de descuento de 3% real



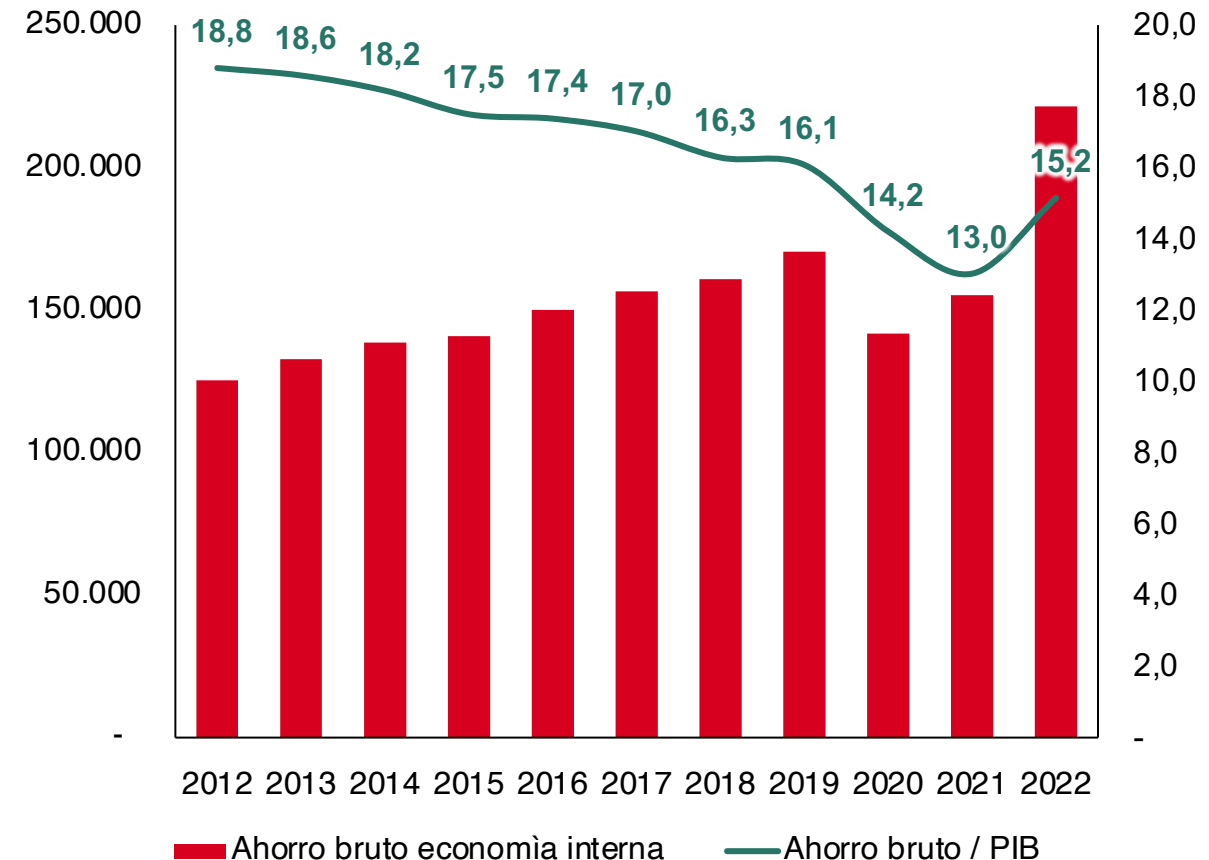
# Ahorro pensional y sus implicaciones

# El ahorro interno bruto del país es insuficiente para cubrir las necesidades de inversión

## Estado financiero Economía Interna

	2022 (billones)
(+) Ingreso nacional bruto	\$1.423
(+) Total recursos	\$842
(-) Total gastos	\$789
<b>Ingreso disponible bruto</b>	<b>\$1.477</b>
(-) Total gastos	\$1.262
(+) Ajustes por variación en la participación	\$7
<b>Ahorro bruto</b>	<b>\$222</b>
(-) Formación Bruta de Capital	\$313
<b>Ahorro neto/ endeudamiento neto</b>	<b>-\$91</b>

## Ahorro bruto de la economía (Flujo, % del PIB)



# Además, la incertidumbre sobre el ahorro futuro y su administración se convierte en un riesgo para la economía y la sostenibilidad de las finanzas públicas

## Escenarios con reforma (%, contribución AFP's)

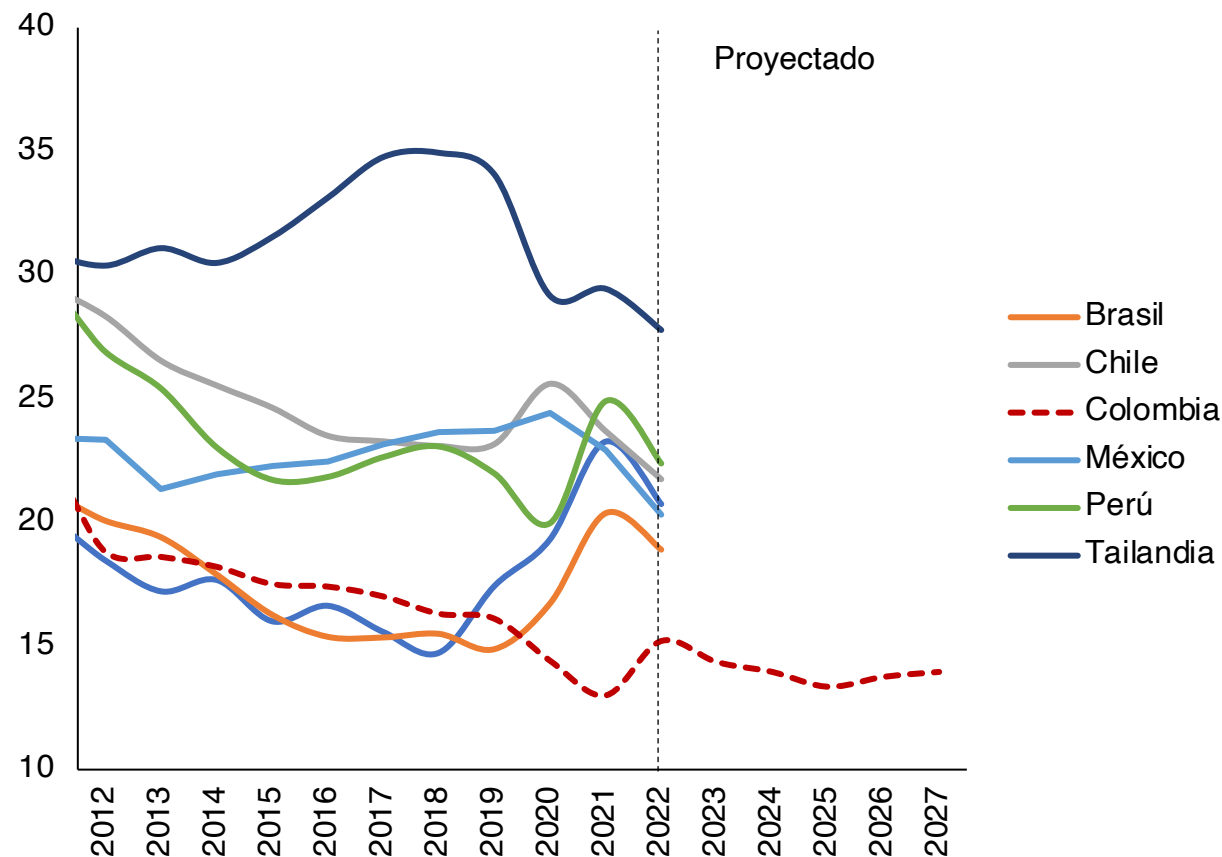


De aprobarse la reforma el flujo del ahorro en las AFP se reduciría en 91%.



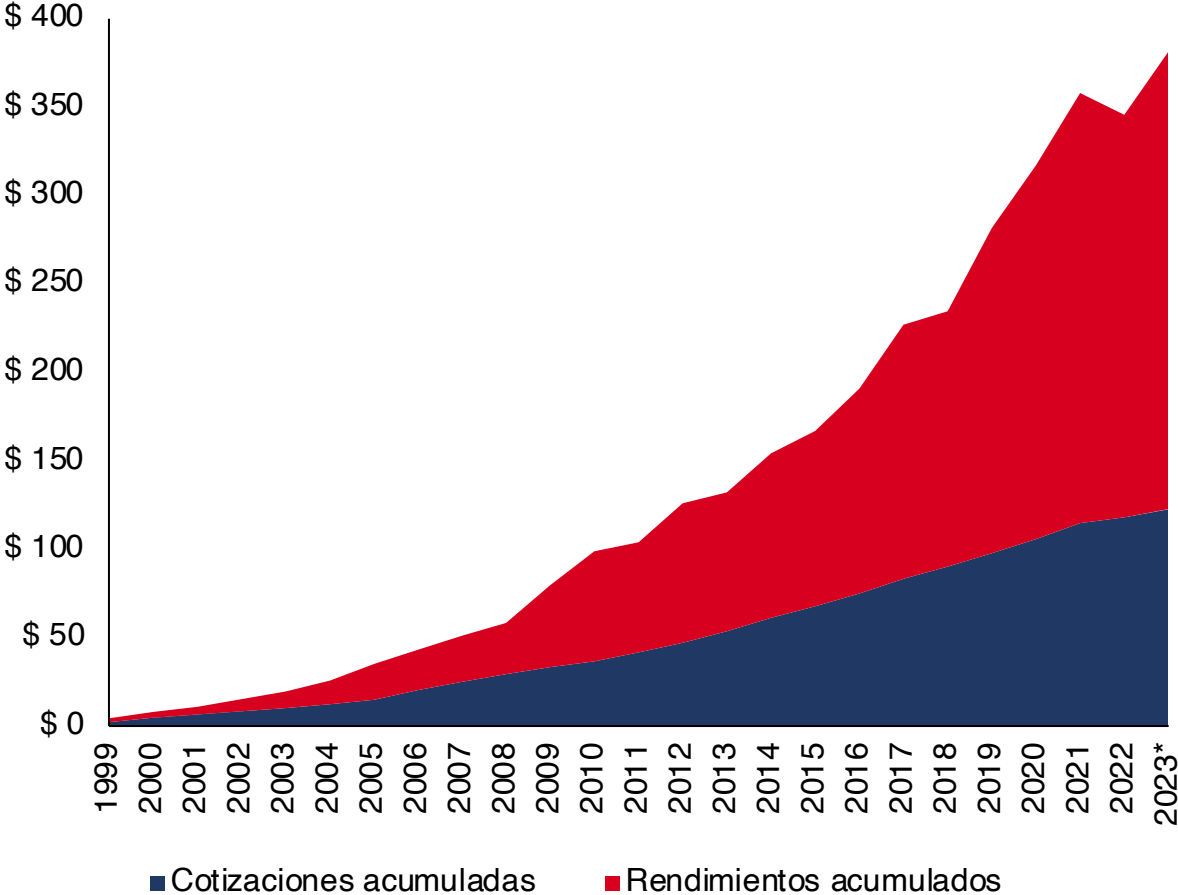
El ahorro bruto nacional caería entre el 0.6 y el 1% del PIB

## Ahorro interno bruto (% del PIB)

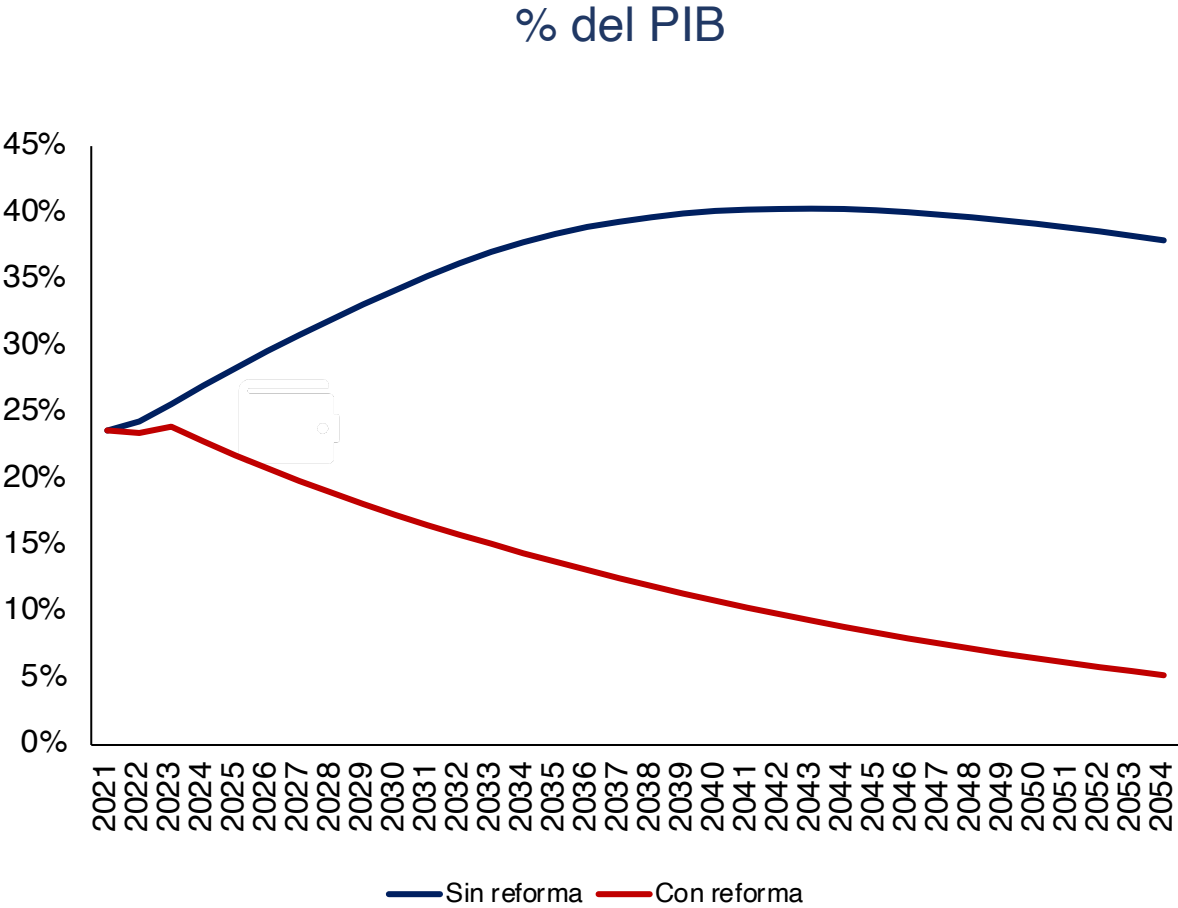


# La mayoría del ahorro pensional se genera a partir de los portafolios de inversión que administran las AFP, con una caída en las cotizaciones el ahorro se reduciría considerablemente

**Valor del portafolio de los fondos pensionales**  
(Billones de pesos corrientes, 1999-2023)



**Trayectoria del ahorro pensional en AFP's**  
(Escenarios con y sin reforma)



Fuente: elaboración ANIF con datos de Asofondos, 2023.





# Recomendaciones para alcanzar la mejor reforma pensional

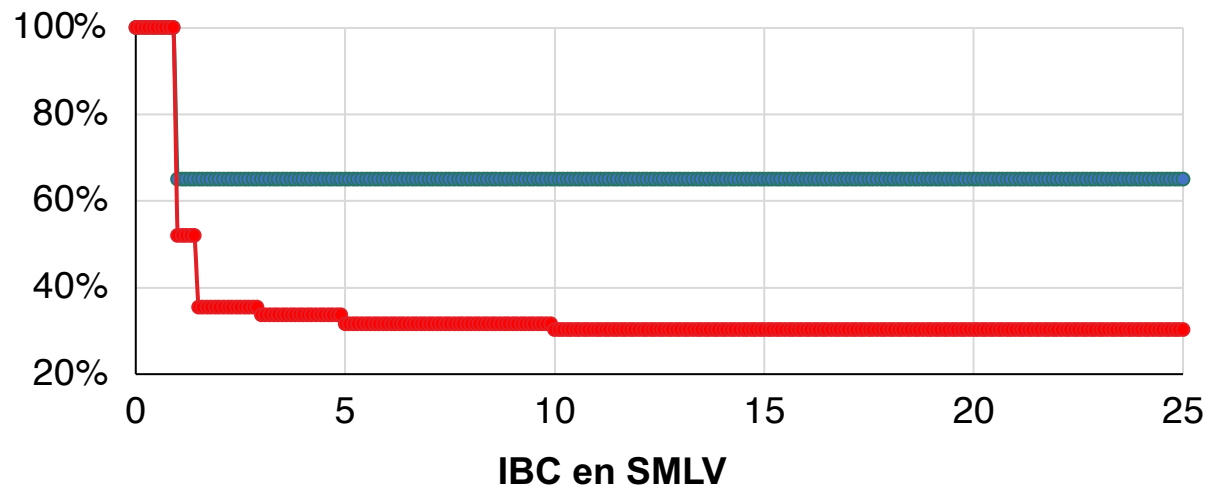
# Reforma estructural: una tasa de reemplazo progresiva permite dirigir los subsidios a la población de bajos ingresos y genera incentivos al ahorro individual



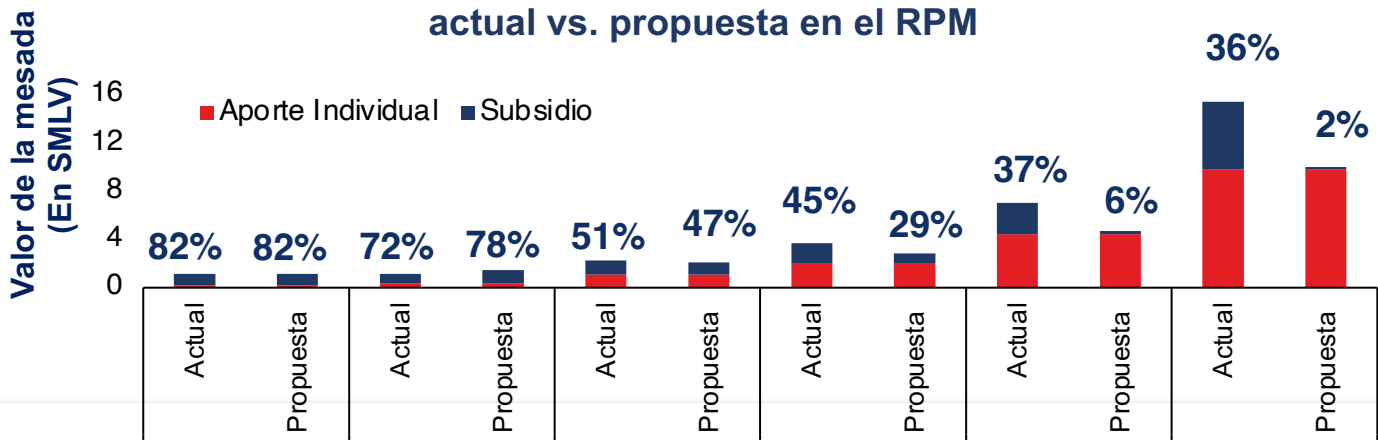
No es viable una reforma para modificar la tasa de cotización o el número de semanas mínimas requeridas para pensionarse para eliminar la mala focalización de los subsidios

Así, nuestra propuesta tiene como **objetivo implementar una nueva estructura progresiva de la tasa de reemplazo**

### Estructura Progresiva de la Tasa de Reemplazo



### Comparación del valor de la mesada y porcentaje del subsidio actual vs. propuesta en el RPM



### Propuestas adicionales

- Modificar el cálculo del IBL utilizando el promedio del salario durante toda la vida laboral
- Incrementar en 1% en la cotización efectiva mensual. En el RAIS significaría un aumento de 8.7% en la mesada pensional

# Ante la insistencia de un esquema de pilares: fijar el umbral en 1 SM disminuye el pasivo pensional y no desincentiva el ahorro



Ante la insistencia en los pilares, proponemos:



un sistema el que el umbral sea 1 SM para el pilar contributivo a Colpensiones



Al bajar el umbral a 1SM el costo (VPN) se reduce en:



**Contributivo RAIS:**  
Ingresos mayores a 1 SMMLV

**Contributivo Colpensiones:**  
Hasta 1 SMMLV

**Semicontributivo:**  
BEPS con diferentes tasas de aporte del gobierno dependiendo del ahorro de la persona

**Solidario:**  
renta básica de \$223.000 para 1.7 millones de adultos mayores en pobreza (SISBEN A y B)



Si reducimos el umbral del pilar contributivo de 3 a 1 SM, se reduce el impacto de ese pilar y, en consecuencia, el total del pasivo

Componente	Pilar Contributivo (Futuros Pensionados Rais + Rpm)	Pasivo Pensional
Escenario con ajustes de 1er debate - Umbral en 3 SM	-114,0%	-217,8%
Escenario con ajustes de 1er debate - Umbral en 1 SM	-47,1%	-150,9%

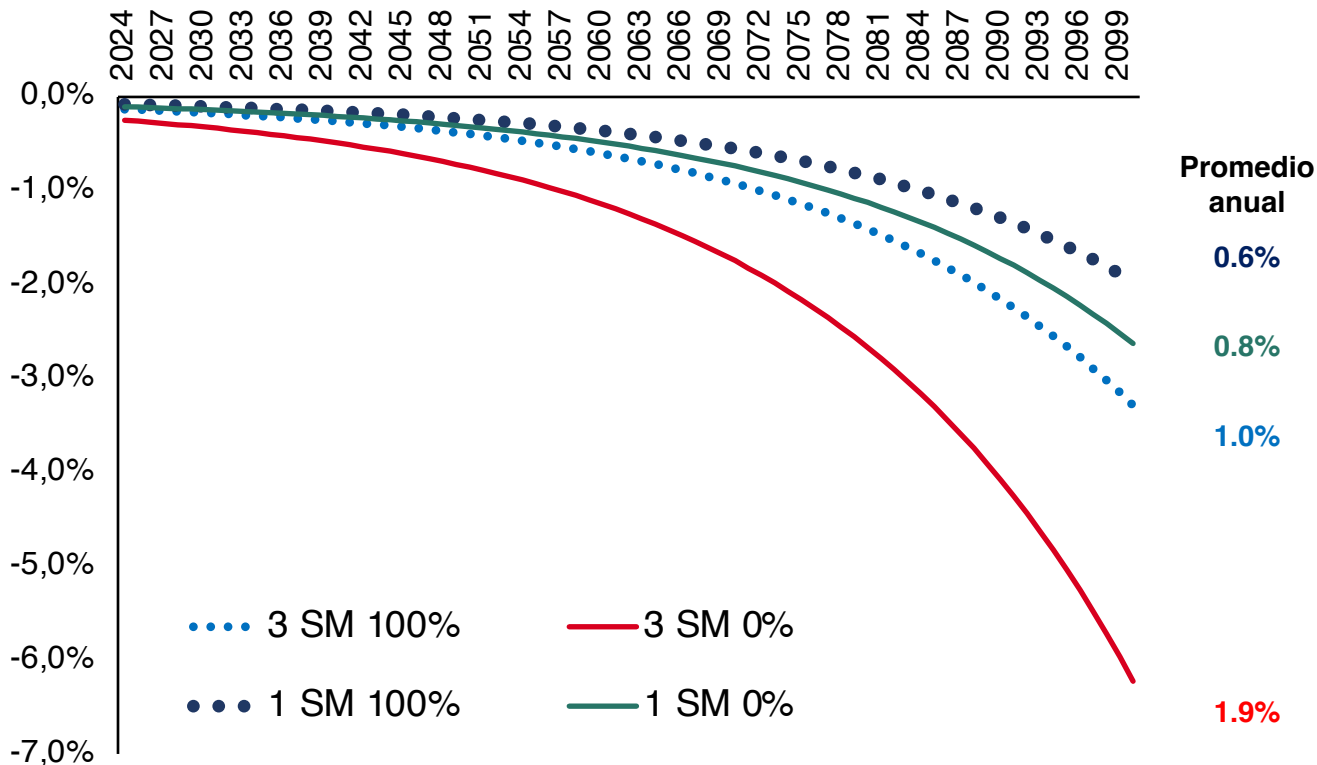
Costo en VPN a 2100 (% del PIB de 2023)

Fuente: MFMP 2023– MHCP y GEIH 2023.

\*Puntos porcentuales del PIB de 2023 en VPN a 2100 con una tasa de descuento de 3% real.

# Proteger el ahorro: es imprescindible que el ahorro sea un eje fundamental de la reforma y que se ahorre el 100% de las cotizaciones nuevas

**Déficit anual del gobierno nacional en el pago de pensiones bajo diferentes escenarios de umbral y de ahorro**  
(% del PIB de 2023, 2024 - 2100)



**Es necesario que haya reglas institucionales fuertes sobre la entidad que gestione el fondo de ahorro del pilar contributivo**

Ahorro 100%: con 3 SM El **gasto anual sería 1.7 veces mayor** que el de un umbral de 1 SM.

Escenario de 0% ahorro con 3 SM El **gasto anual sería 3.2 veces mayor** que el de un umbral de 1 SM con ahorro 100%.

[www.anif.com.co](http://www.anif.com.co)

---

[anif@anif.com.co](mailto:anif@anif.com.co)

Síguenos en redes sociales:



@MSantamariaS  
@AnifCo



@AnifOficial



@Anif



@ANIFoficial

