

Análisis y recomendaciones sobre la reforma pensional

Luis Fernando Mejía
Director Ejecutivo

 @LuisFerMejia

24 de agosto de 2023

El sistema de protección económica a la vejez en Colombia cubre a muy pocos, es costoso y no es financieramente sostenible.

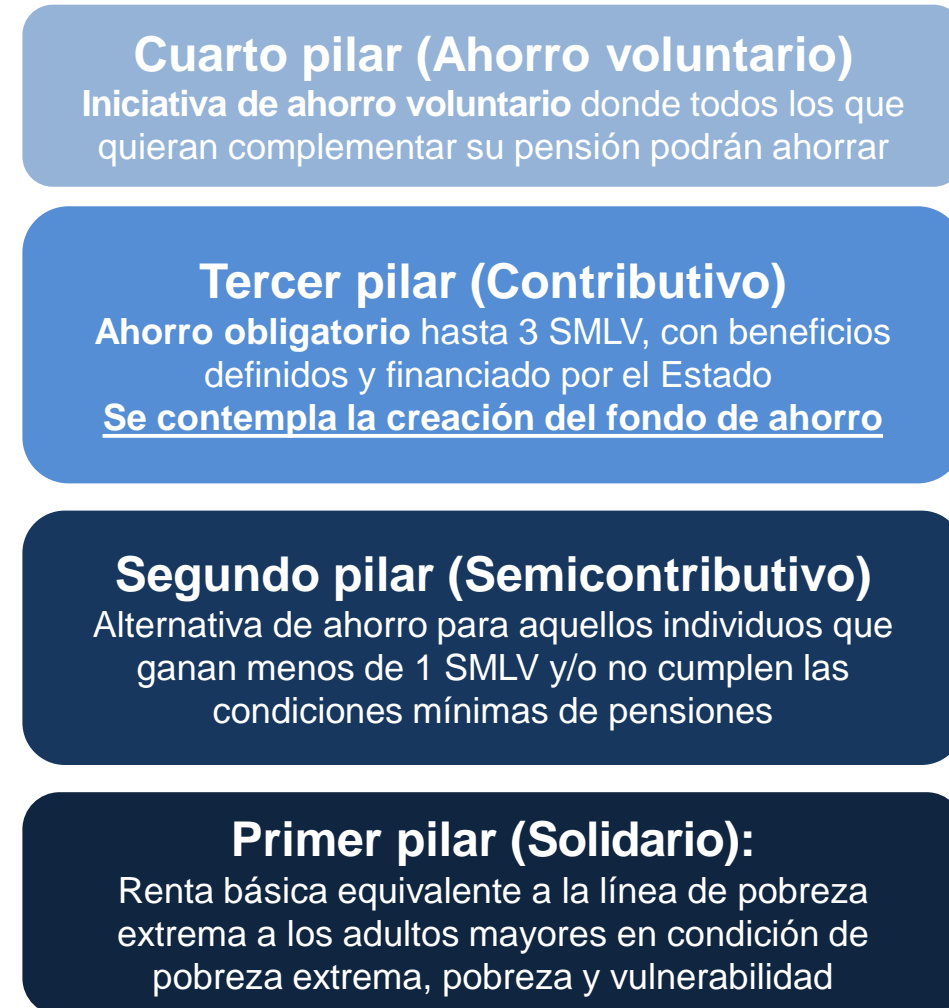
Principales problemas	Cifras
Cobertura	Sólo el 25% de los adultos mayores a 60 años se encuentra pensionado.
Alta regresividad	El quintil de ingresos más alto recibe el 54,2% del gasto en pensiones mientras que el más bajo recibe solo el 5% .
Inequidades horizontales	La tasa de reemplazo en el RPM es de 64% , mientras que en el RAIS es de 35% para hombres y mujeres.
Sostenibilidad fiscal	El gasto público en pensiones representa anualmente más de 6% del PIB ($\approx 17\%$ del presupuesto general de la nación 2023)
Desigualdad	Las transferencias pensionales incrementan el índice Gini de 53,38 -antes de transferencias- a 54,88

Fuente: Fedesarrollo (2023). Una propuesta de reforma pensional para Colombia.

Sistema pensional colombiano



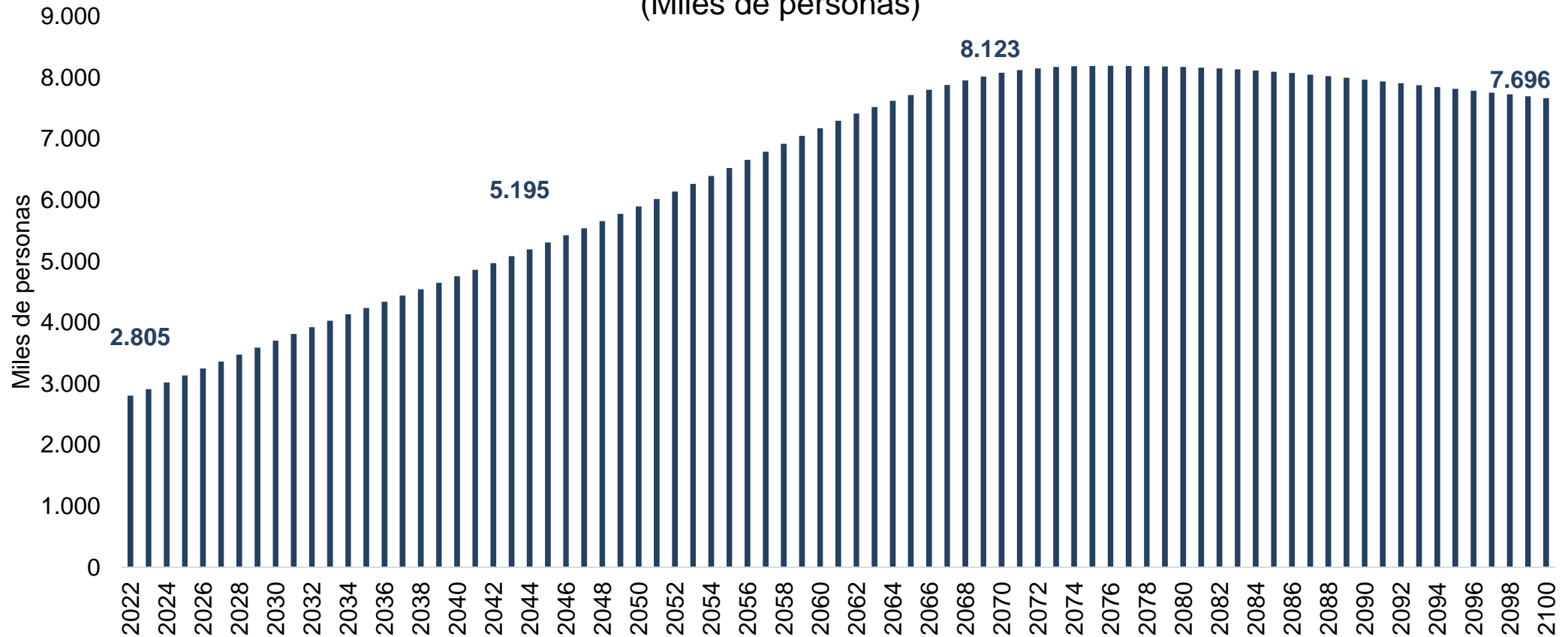
Primera ponencia – Gobierno Nacional



Pilar solidario. Auxilio a adultos mayores (60 años mujeres y 65 años hombres) en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, alcanzando cerca de 8 millones de adultos mayores a 2.100

Renta básica correspondiente a una línea de pobreza extrema + inflación (\$223.000 en 2024)

Personas con acceso al pilar universal anunciado por el Gobierno, 2022-2100 (Miles de personas)



Fuente: DANE, ONU y cálculos Fedesarrollo.

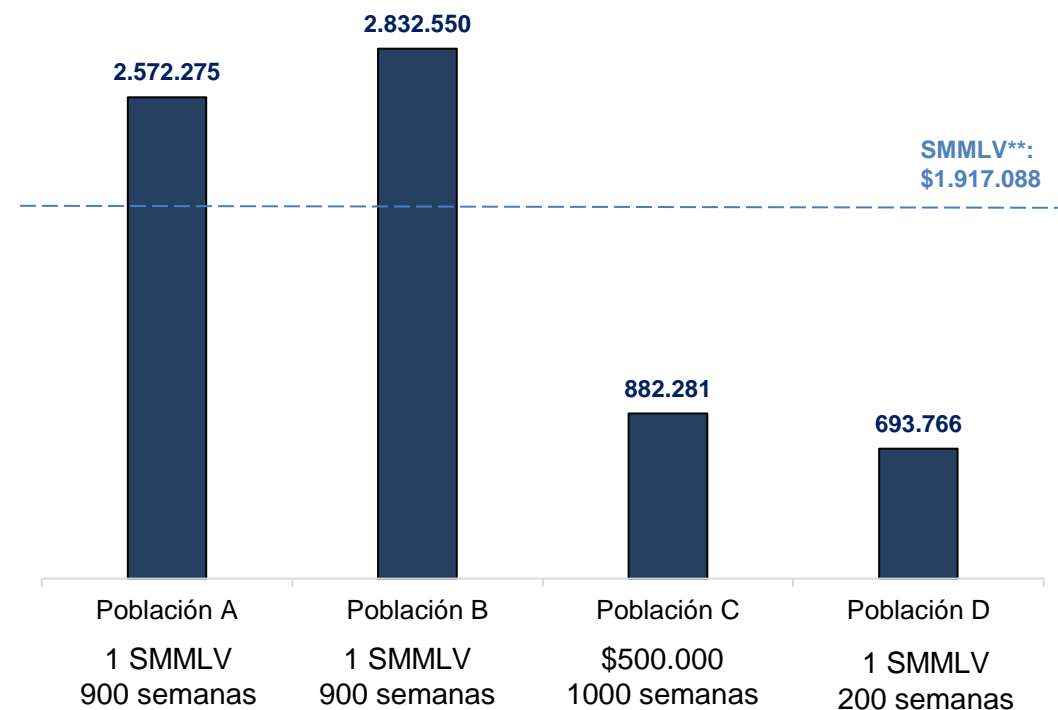
Nota: Se usaron las proyecciones de población del DANE y la ONU para Colombia.

* El pilar solidario cumple con el criterio de universalidad en adultos mayores en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad.

Pilar semicontributivo. Alternativa de ahorro para las personas con ingresos inferiores a 1 SMLV y/o no cumplen requisitos mínimos de pensión

Descripción	No. de beneficiarios potenciales (%del total)	Beneficio
A. Hombres mayores a 65 años y mujeres mayores a 60 años que hayan cotizado entre 300 y 1000 semanas <u>elegibles para el pilar solidario.</u>	2.005.601 (50,4%)	Renta vitalicia con base al valor de las cotizaciones traídas a valor presente con inflación + Prestación pilar solidario
B. Hombres mayores a 65 años y mujeres mayores a 60 años que hayan cotizado entre 300 y 1000 semanas que <u>NO sean elegibles para el pilar solidario.</u>	1'166.765 (29,4%)	Renta vitalicia con base al valor de las cotizaciones traídas a valor presente con la inflación + 3% EA
C. Personas cuyo ingreso sea inferior a 1 SMMLV que realicen aportes a través del programa BEPS.	44.629 (1,1%)	Renta vitalicia calculada sobre el valor ahorrado + 30% del valor ahorrado (La renta no puede superar el 80% de 1 SMMLV)
D. Afiliados que hayan cotizado hasta 299 semanas se les otorgará una indemnización sustitutiva	755.016 (19,0%)	Indemnización sustitutiva (reconoce IPC)

Mesada mensual a 2.062 por tipo de población*



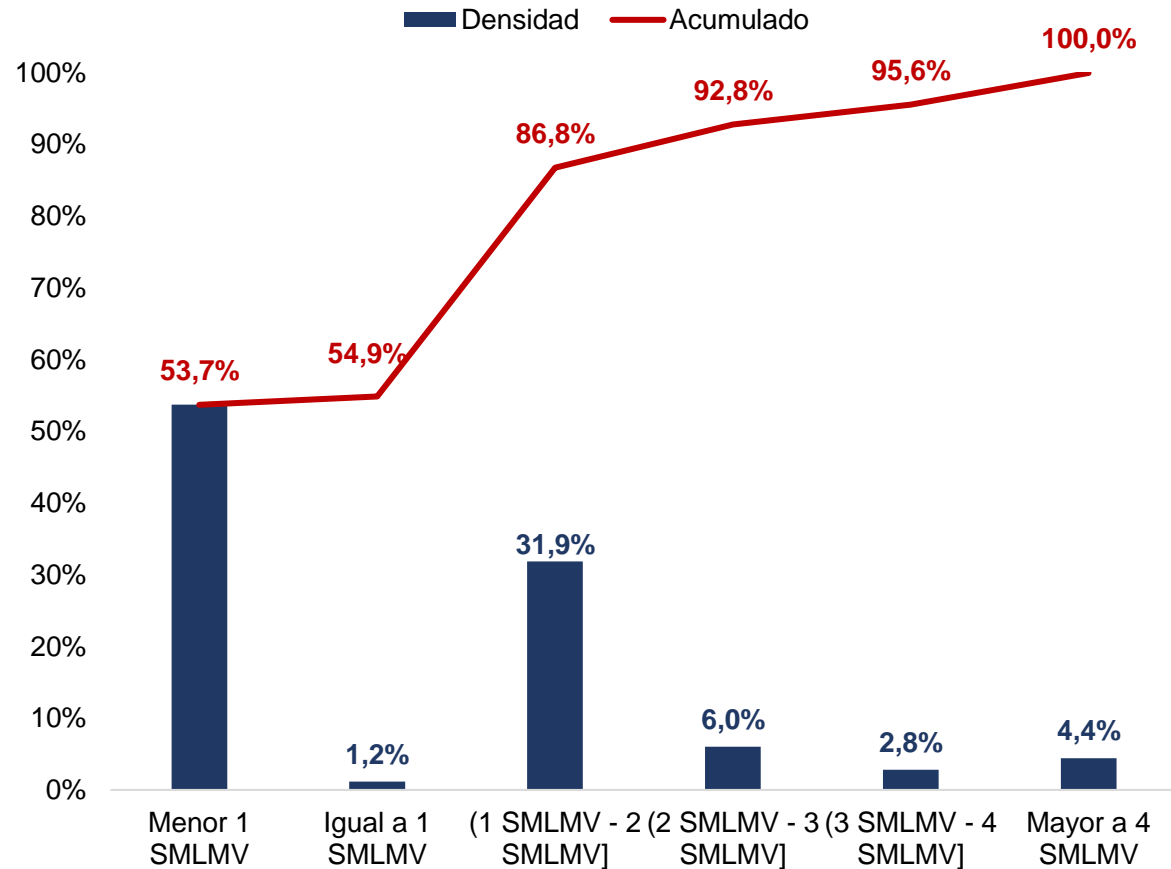
Fuente :GEIH (2021). Cálculos Fedesarrollo.*Se simula el caso de un hombre que comenzó a cotizar desde 2022 con un IBC correspondiente a 1 SMLMV para la población A,B y D. Si la persona clasifica en la población C, logra ahorrar \$53 millones cotizando menos de 1 SMLMV + 30% de subsidio (El pago que recibe es bimensual) . Por su parte, en el caso de la indemnización sustitutiva, se reparte el valor ahorrado acorde con la expectativa de vida del hombre .

** Salario mínimo mensual legal vigente para el año 2062 (crecimiento real del salario en 1,6%)

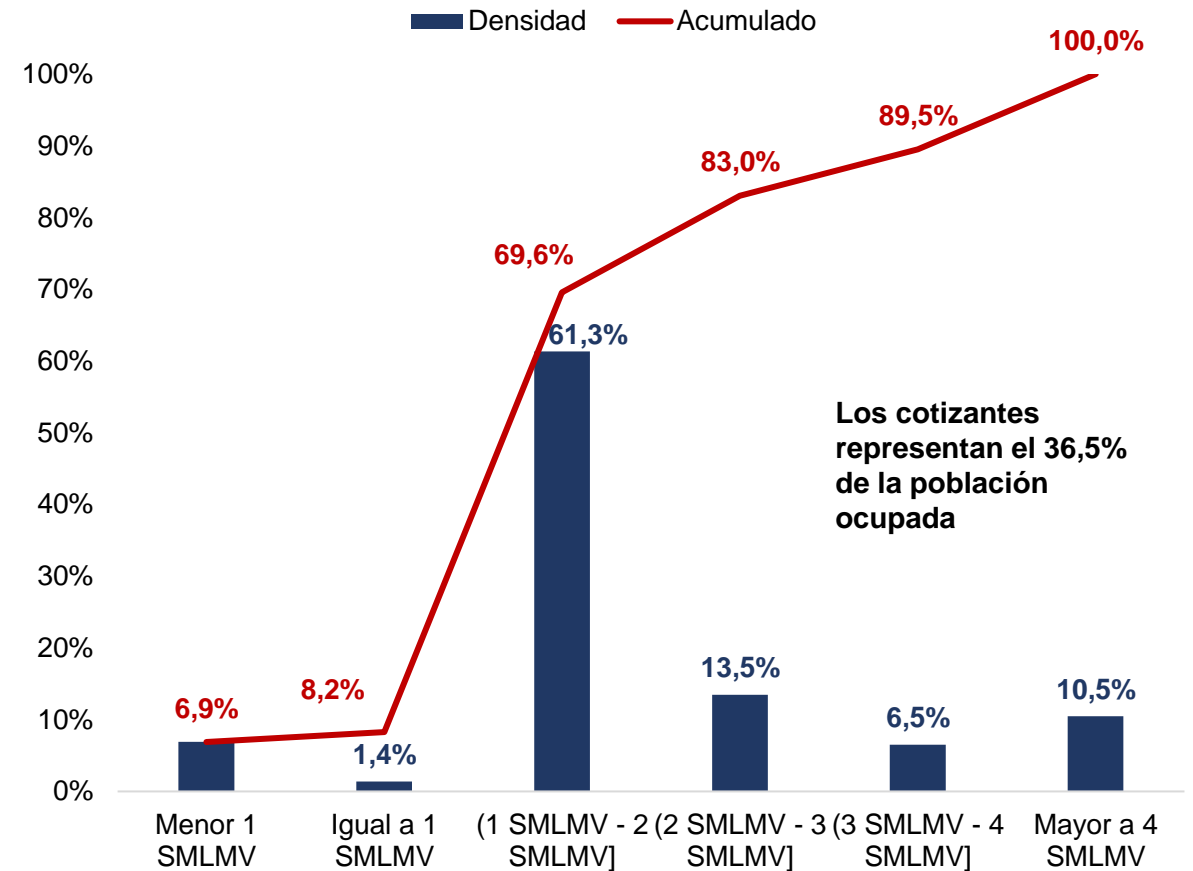
Pilar contributivo. Ahorro obligatorio a un esquema público dependiente del umbral.

El umbral propuesto por el gobierno de 3 SMLV incluiría al **83,0% de los cotizantes** y al **92,8% de la población ocupada**

Densidad acumulada por nivel de ingreso laboral (% del total de la población ocupada)



Densidad acumulada de los cotizantes por nivel de ingreso laboral (% del total de cotizantes)

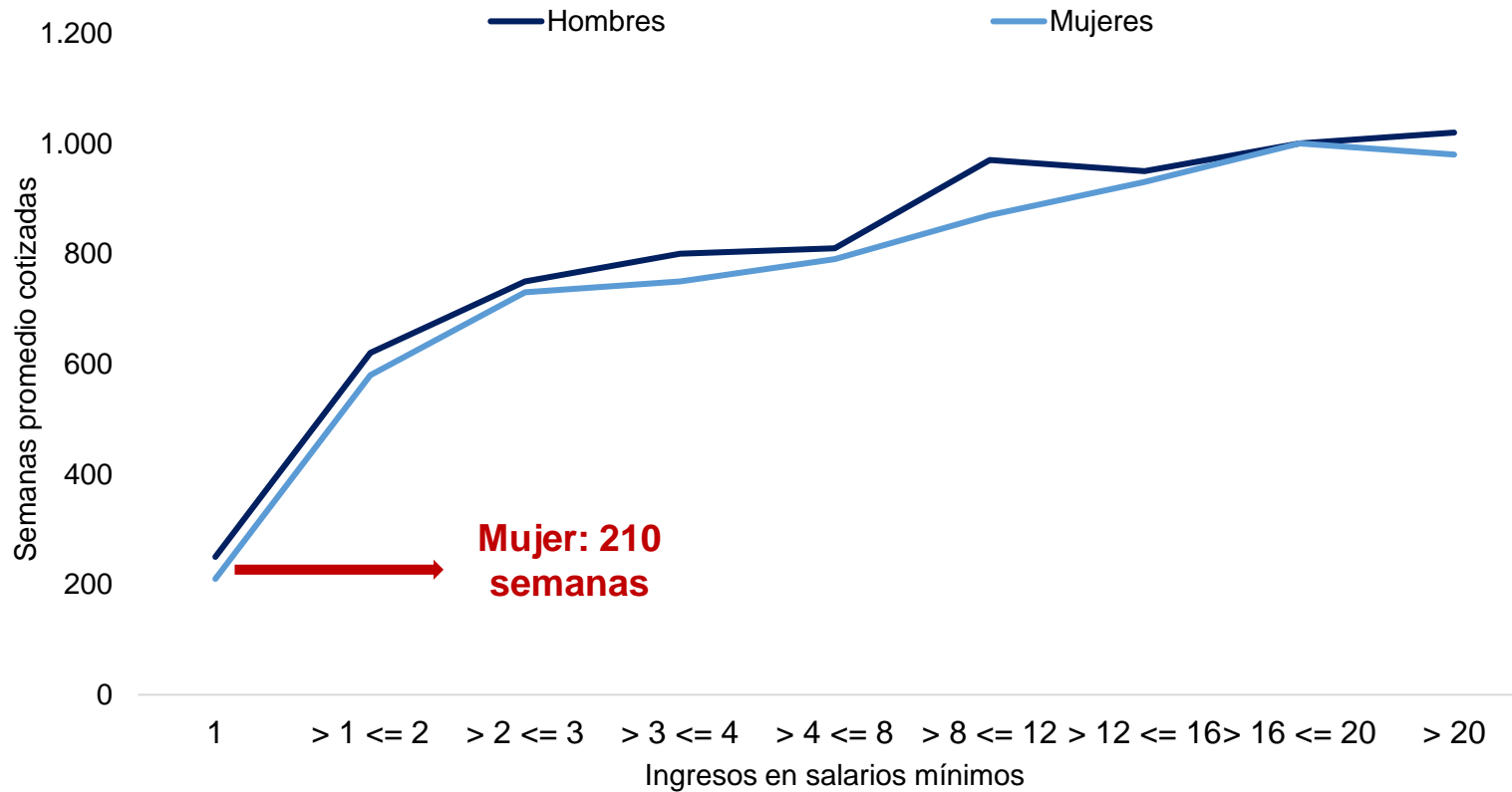


Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base a GEIH (2021).

Nota: La distribución de los salarios mínimos legales vigentes se hace a partir de los cotizantes y el total de la población.

Diferenciación para mujeres. La Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la exigencia de 1.300 semanas de cotización para que las mujeres obtengan la pensión*. El Congreso incorporó la disminución de las semanas de cotización hasta 1.000 semanas y se mantiene el bono por hijo (50 semanas por cada hijo, máx. 3). **Reglamentación por definir.**

Semanas promedio cotizadas diez años antes de la edad de pensión, afiliados RAIS



Una mujer 10 años antes de pensionarse cotiza sobre 1 SMMLV y cuenta con 210 semanas en promedio.

- Si logra cotizar 520 semanas en los próximos 10 años, **alcanzaría 730 semanas** al llegar a la edad de pensión.
- Pero, si la misma mujer cotiza sobre el promedio de lo que ha cotizado desde los 21 años, **alcanzaría 290 semanas** al llegar a la edad de pensión:

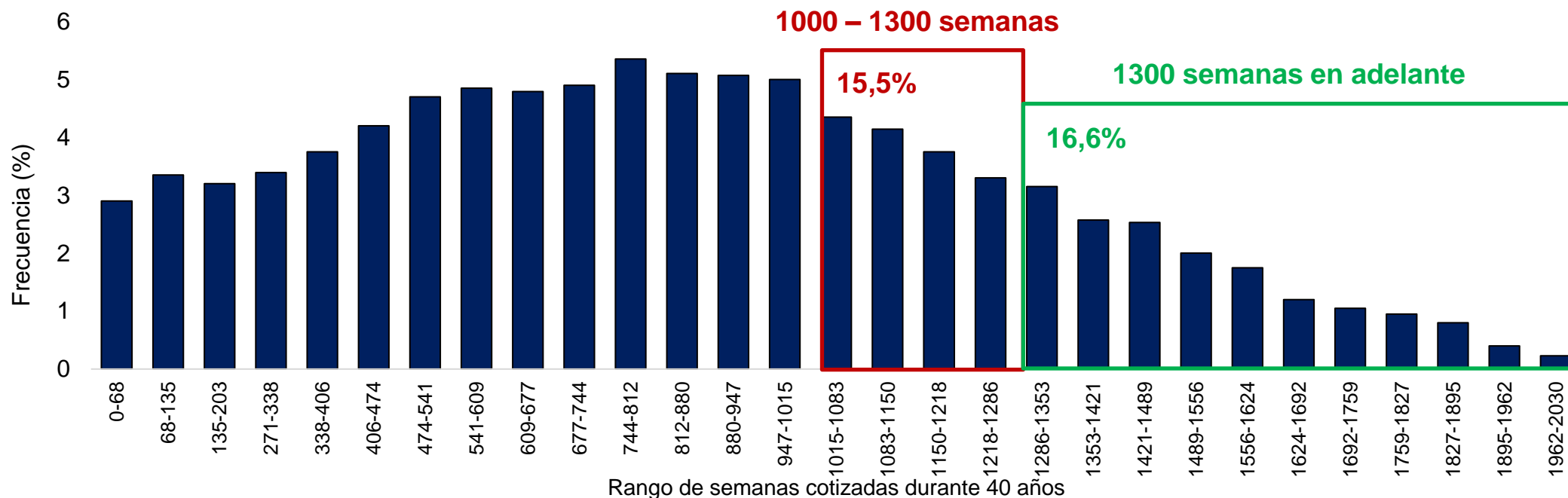
Fuente Asofondos (2018). Cálculos Fedesarrollo.

*Los efectos de la decisión se aplicarán a partir del 1 de enero de 2026. Si para esa fecha no se ha adoptado dicho régimen, el número de semanas mínimas de cotización que se exija a las mujeres para obtener la pensión de vejez en el régimen de prima media se disminuirá en 50 semanas por el año 2026 y, a partir del 1° de enero de 2027, se disminuirá en 25 semanas cada año hasta llegar a 1000 semanas (año 2036). (Sentencia- C197).

Prestación anticipada (Art. 37). Beneficio a las personas de 65 años que no reúnen las semanas mínimas para acceder a la pensión de vejez del Pilar Contributivo y que tienen más de 1.000 semanas cotizadas.

Se liquidará con la misma fórmula establecida para la pensión de vejez**, pero proporcional a las semanas cotizadas. Se le descuenta de dicha prestación el valor equivalente a las cotizaciones faltantes hasta alcanzar las 1300 semanas.

Distribución simulada de semanas acumuladas de afiliados*



Fuente: Montenegro (2013).

Los datos corresponden a las personas que cotizan sobre 1 SMLMV.

*Artículo 37. A los(as) afiliados(as) que no estén en el régimen de transición y que cumplan sesenta y dos (62) años de edad si es mujer o sesenta y cinco (65) años de edad si es hombre después de la entrada en vigencia de la presente ley y que después de hacer uso del sistema actuarial de equivalencias establecido en esta ley, no reúnan las semanas mínimas para acceder a la pensión de vejez del Pilar Contributivo y que tengan más de (1000) semanas cotizadas, podrán disfrutar de la prestación anticipada de vejez. (Por definirse en el articulado las semanas para las mujeres).

**La tasa de reemplazo se calcula como $r = 65,5 - 0,5s$ donde r es el porcentaje del ingreso de liquidación y s el número de salarios mínimos legales mensuales vigentes a los que corresponde el Ingreso Base de Cotización.

Régimen de transición (Art. 76). En el primer debate el régimen de transición disminuyó a 900 semanas para hombres y 750 semanas para mujeres (vs 1.000 semanas del Proyecto de Ley). Esto significa que se continuaría subsidiando a los deciles de ingresos más altos.

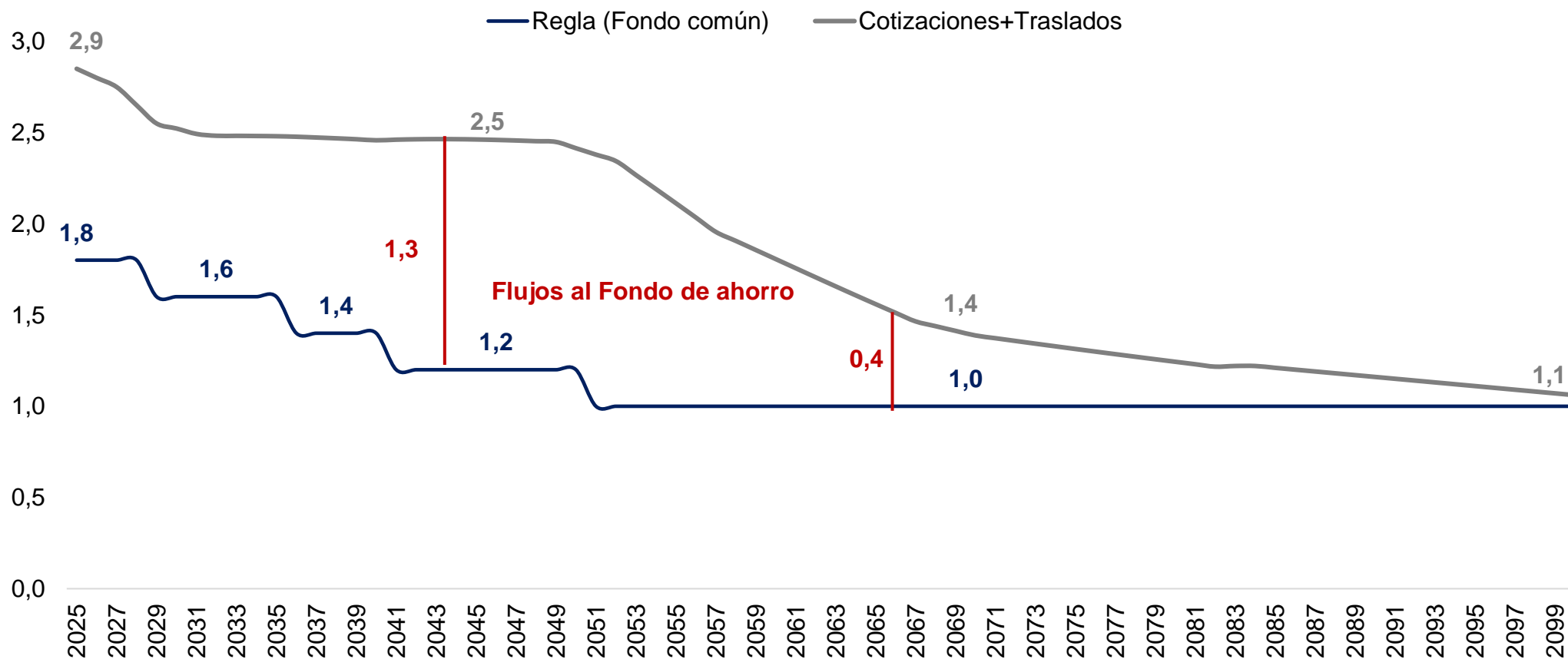
	Proyecto de ley radicado	Primer debate	
	Hombres y mujeres	Hombres	Mujeres
Semanas requeridas	1.000 semanas cotizadas	900 semanas cotizadas	750 semanas cotizadas
Posibilidad de traslado	1. Cumplir con el requisito de semanas 2. Estar a menos de 10 años de la edad de pensión 3. El Traslado será posible durante los siguientes 2 años a la promulgación de la Ley		
Potenciales beneficiarios de traslados	IBC > 1,6 SMMLV 9,1% de los hombres afiliados al RAIS que se encuentran a 10 años o menos de la edad de pensión y el 7,7% de las mujeres afiliadas al RAIS que se encuentran a menos de 10 años de la edad de pensión tienen un IBC superior a 2 SMMLV.		

Fuente: Información de la Superintendencia Financiera (2023).

Artículo 76. A las personas que, a la entrada en vigor de este Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, cuenten con 750 semanas cotizadas para el caso de las mujeres y 900 semanas cotizadas para el caso de los hombres, se les continuará aplicando en su totalidad la Ley 100 de 1993.

El **Fondo de Ahorro** se diseñó para evitar problemas de financiamiento de la deuda pública en el corto plazo y para tener unas reservas para pagar las pensiones de los futuros pensionados

Ingresos por cotizaciones, flujos hacia el fondo común y flujos hacia el fondo de ahorro (% del PIB)

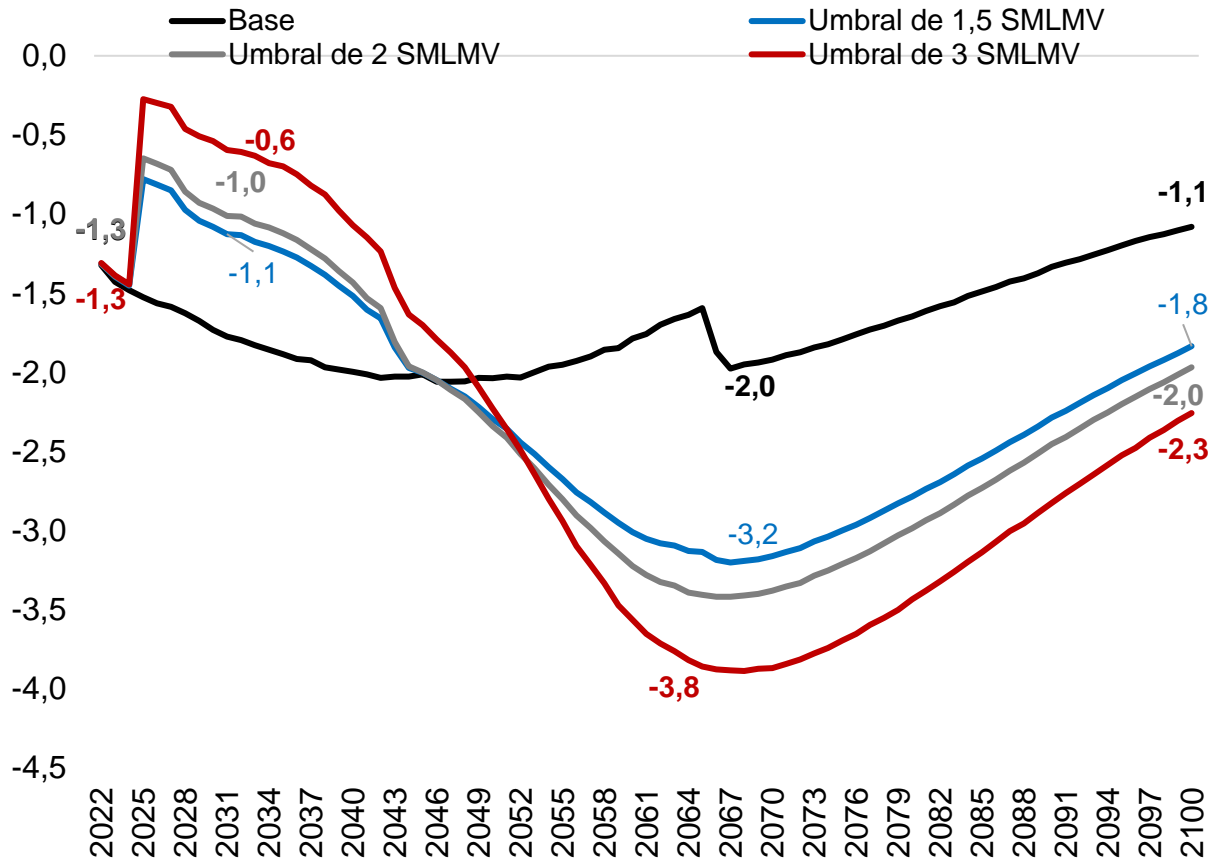


Fuente: Cálculos Fedesarrollo.

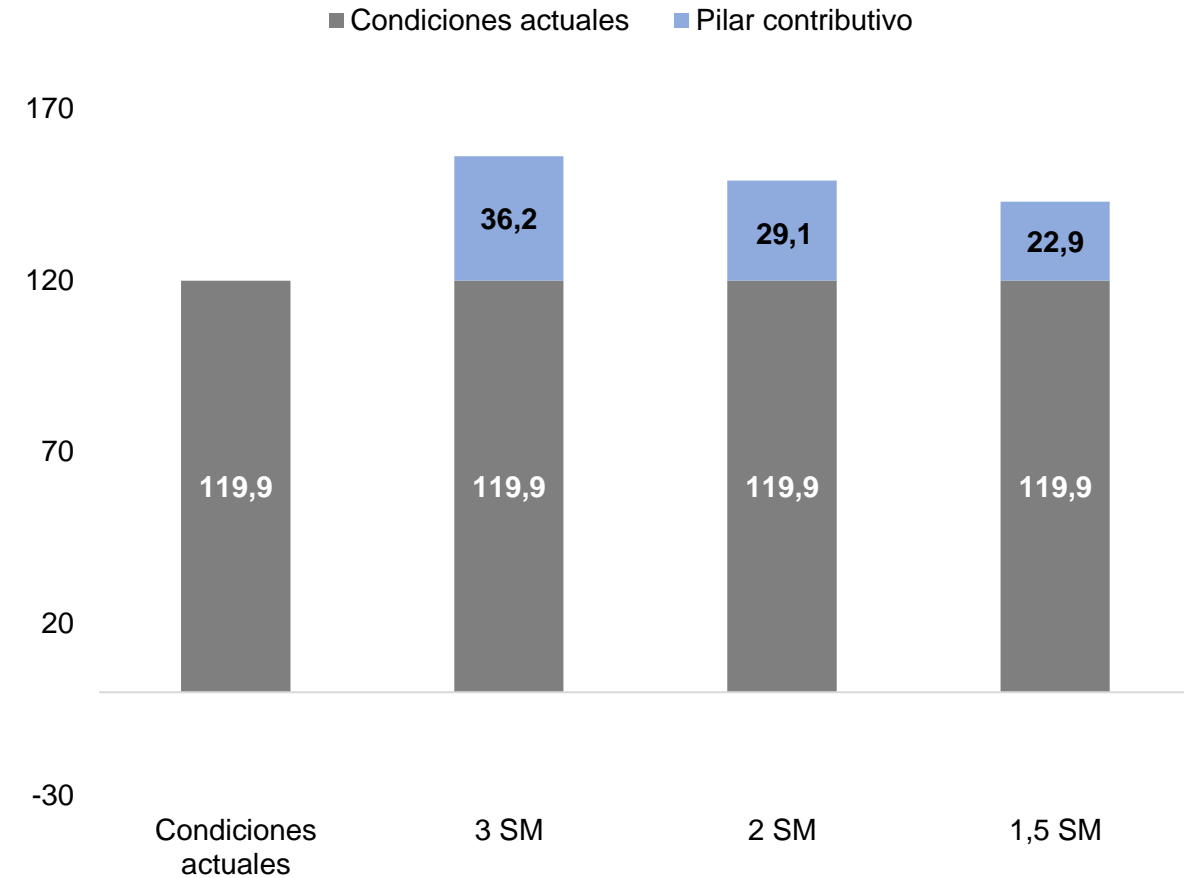
*Diferencia entre los ingresos por cotización del pilar contributivo +traslados y 1,8% del PIB para 2025-2028, 1,6% del PIB para 2029-2035, 1,4% del PIB para 2036-2040, 1,2% del PIB para 2041-2050 y 1,0% del PIB a partir de 2051.

Sostenibilidad financiera. El pilar contributivo con umbral de 3 SMLV incrementaría el pasivo pensional en 36,2 puntos del PIB

Proyecciones del balance del sistema de protección económica a la vejez (% del PIB)



Valor presente neto del sistema de protección en la vejez (% del PIB)

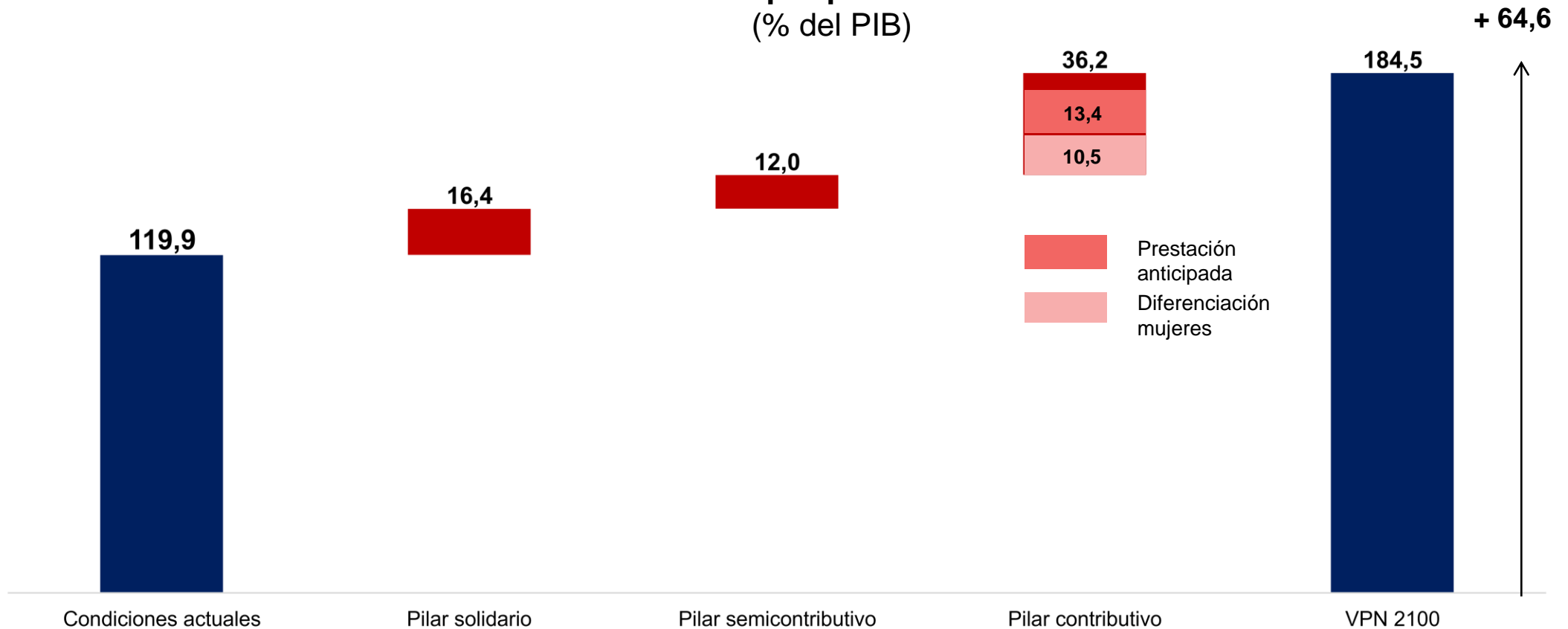


Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en el modelo pensional del CEDE.

*El escenario de condiciones actuales aumenta en 34 pps (anteriormente con un VPN de 86,2%) debido a que incorpora las pensiones por invalidez y un ajuste en los Ingresos Base de Cotización (IBC).

Sostenibilidad financiera. El pasivo pensional con la reforma incrementaría en **64,6** puntos del PIB

Valor presente neto del sistema de protección en la vejez por pilar* (% del PIB)



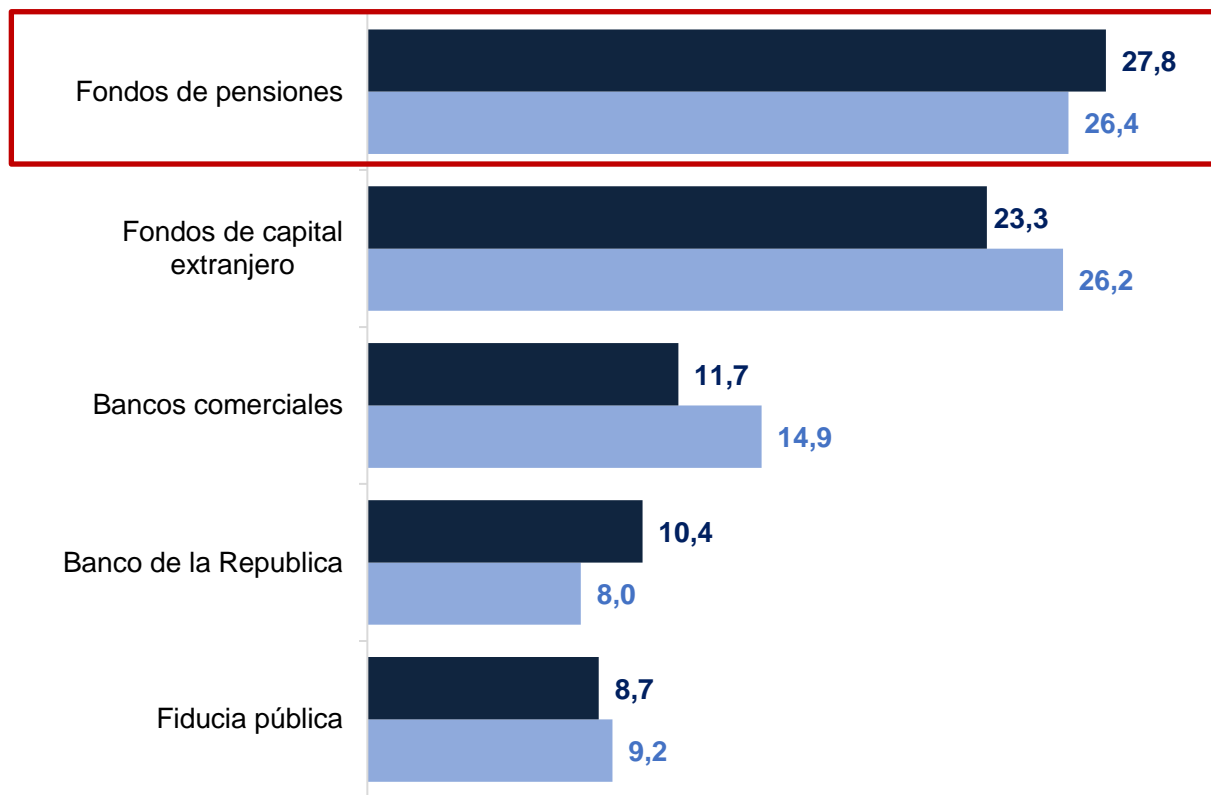
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en el modelo pensional del CEDE.

*El escenario de condiciones actuales incorpora las pensiones por invalidez y un ajuste en los Ingresos Base de Cotización (IBC). Adicionalmente, los canales de la mayor presión derivado del pilar contributivo se deben a :i) Mayor pago de subsidio a las mujeres, puesto que se reducen las semanas de cotización, pero no la mesada pensional ii) El pago de mesadas de más mujeres que podrán pensionarse con sólo 1000 semanas en línea con la decisión de la Corte Constitucional; y iii) Más hombres y mujeres que entran al sistema con hasta 1.000 semanas cotizadas a través de la prestación anticipada.

Financiamiento deuda pública. Las AFPs tienen una participación superior al 27,8% (equivalente 134,6 billones) en el financiamiento del Gobierno. Igualmente, la compra de bonos TES representa el segundo rubro con mayor peso en el portafolio de inversión

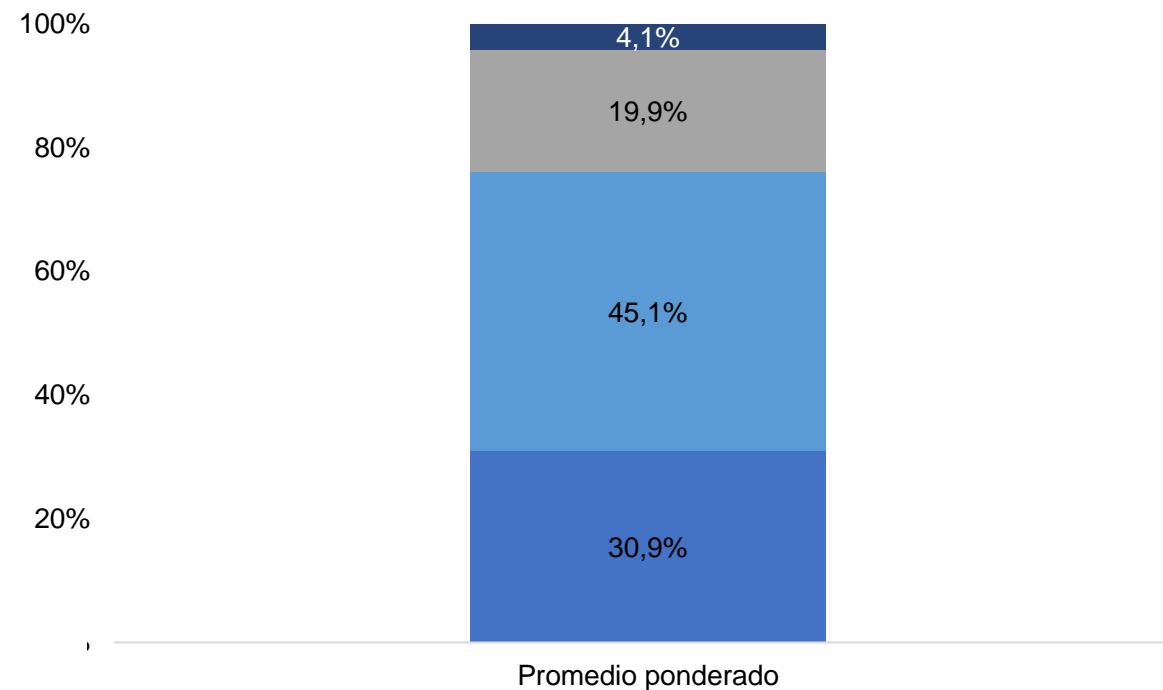
Participación de TES (Porcentaje del total, %)

■ jul-23 ■ jul-22



Distribución de Portafolio de Inversión de AFP julio-2023 (Porcentaje del total del portafolio de inversión, %)

- Otras inversiones y operaciones*
- Otros Títulos, valores o participaciones de emisores nacionales
- Títulos, valores o participaciones de emisores del exterior.
- TES



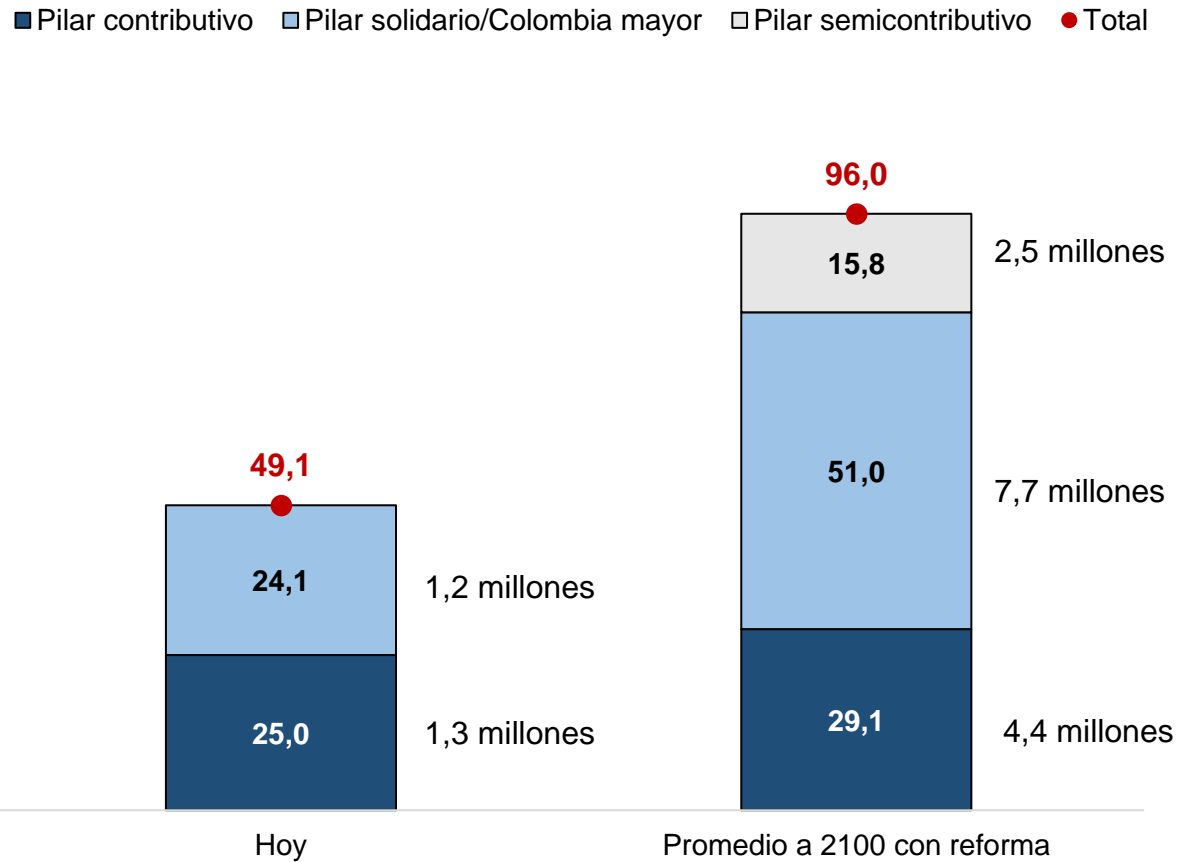
Fuente: Ministerio de Hacienda y Superintendencia Financiera.

Nota: El promedio ponderado se calcula según tipo de fondo (Retiro Programado, Conservador, Moderado, Mayor Riesgo) y participación en el valor total de las AFPs.

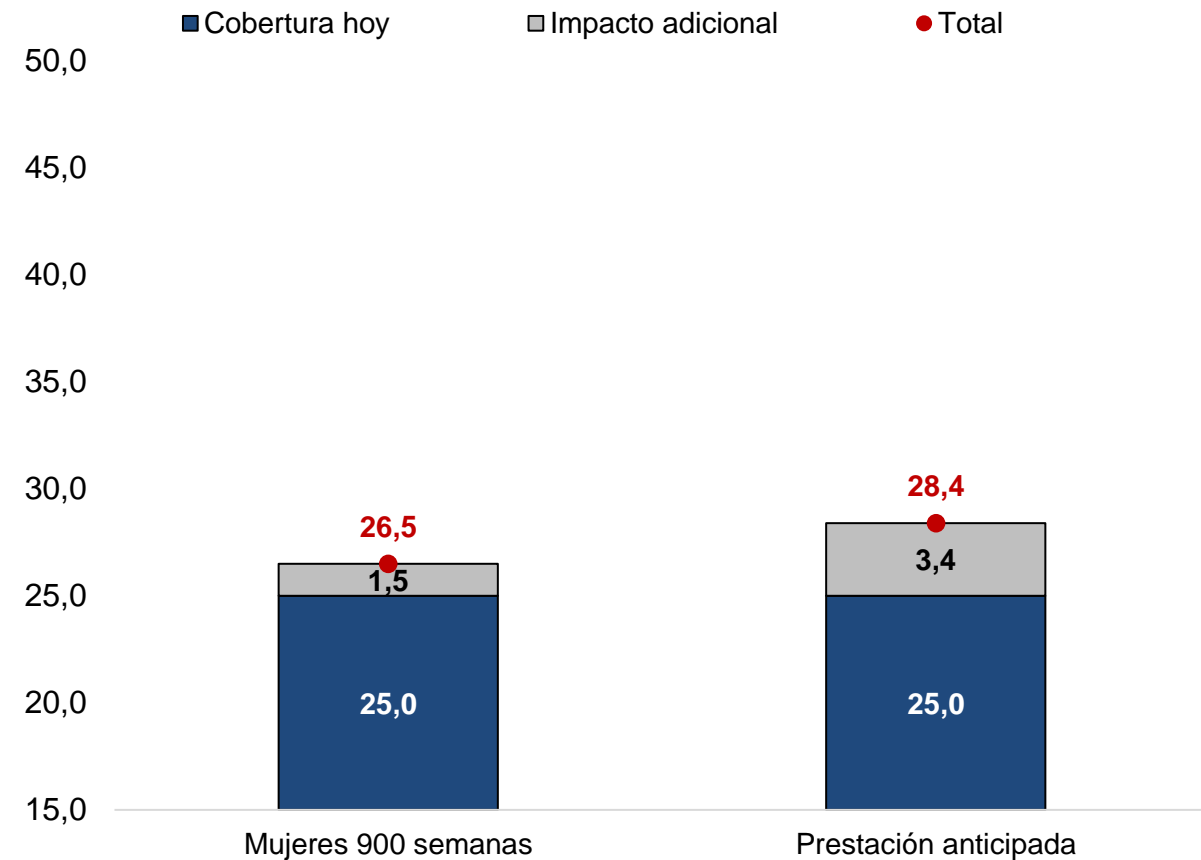
*Corresponde principalmente a derivados financieros.

Cobertura. Con la reforma, la cobertura del sistema aumentaría hasta el 96% de la población mayor a 65 años.

Cobertura de adulto mayor por pilar (% de la población mayor a 65 años)



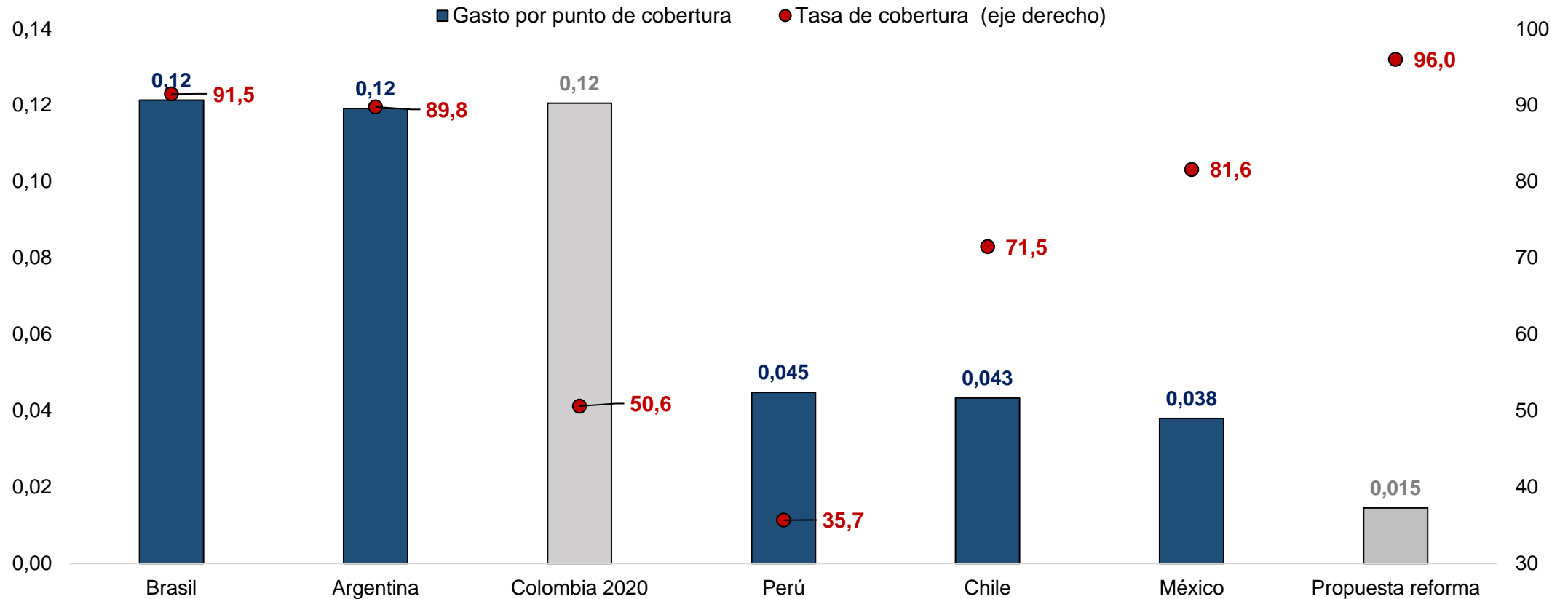
Efecto en cobertura de pensionados del pilar contributivo por beneficio (% de la población mayor a 65 años)



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con información de la Superfinanciera (2023).

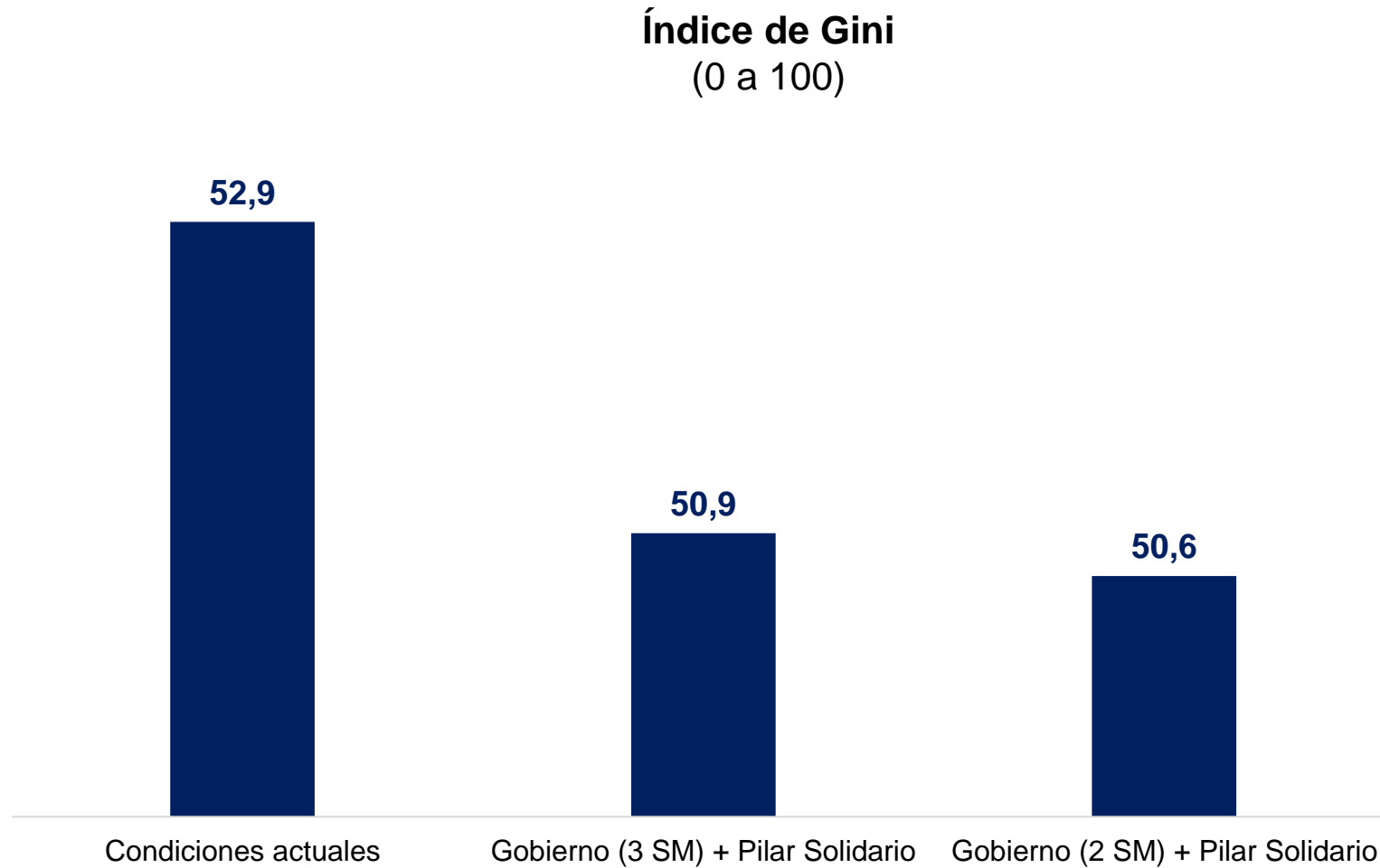
Cobertura. Al calcular el gasto por punto de cobertura se observa que Colombia destina más del doble de recursos que países como Chile y México con coberturas superiores (71,5% y 81,6%, respectivamente).

Gasto por punto de cobertura en adultos mayores (Total), 2017



Fuente: CEPAL (2020), CAF (2020) y base de Datos Mundial de la Protección Social (OIT, 2022).
*El dato del Gasto en Pensiones en Colombia se obtuvo del MFMP.

Desigualdad. La reforma propuesta lograría reducir el índice de Gini frente a las condiciones actuales.



Fuente: GEIH (2021). Cálculos Fedesarrollo

Resultados de la reforma propuesta por el Gobierno

Principales problemas del sistema pensional	Hoy	Reforma
Cobertura	Sólo el 25% de los adultos mayores a 60 años se encuentra pensionado.	Cobertura del 96% de las personas en edad de pensión.
Alta regresividad	El quintil de ingresos más alto recibe el 54,2% del gasto en pensiones mientras que el más bajo recibe solo el 5% .	Se siguen subsidiando las pensiones entre 1 y 3 SMLV .
Inequidades horizontales	La tasa de reemplazo en el RPM es de 64% , mientras que en el RAIS es de 35% para hombres y mujeres.	Se eliminan las inequidades horizontales.
Sostenibilidad fiscal	El gasto público en pensiones representa anualmente más de 6% del PIB (≈17% del presupuesto general de la nación 2023)	Aumenta el pasivo pensional en 64,6 pps frente al escenario actual y acentúa los desbalances fiscales en el mediano plazo.
Desigualdad	Las transferencias pensionales aumentan la desigualdad (el índice Gini sube 0,5 puntos).	Disminuye el coeficiente Gini en 2 puntos (de 52,9 a 50,9).

Reflexiones finales

- El sistema de protección económica a la vejez en Colombia cubre a muy pocos, es costoso e inequitativo.
- La propuesta de reforma pensional avanza en cobertura y equidad.
- Sin embargo, *no hay almuerzo gratis*. La reforma aumenta el pasivo del sistema de protección en la vejez en 64,6 % del PIB.
- Con el limitado espacio fiscal, se requieren ajustes que disminuyan este pasivo:
Primer mejor: migrar hacia un pilar contributivo de ahorro individual, marchitando el régimen de prima media.
 - Colpensiones operaría con un sistema de cuentas nocionales, compitiendo con las AFPs y otros mecanismos de ahorro de largo plazo, debidamente regulados y supervisado.

Reflexiones finales

Segundo mejor:

1. Reducir el **umbral** del pilar obligatorio a 1 o 1,5 SMLMV.
 2. Reglamentar la **semana de cotización de las mujeres** de acuerdo con el Proyecto de Ley inicial.
 3. Mantener un **régimen de transición** de 1.000 semanas.
- Es fundamental garantizar una buena gobernabilidad del fondo de ahorro y considerar ajustes paramétricos al esquema (v.g., IBL toda la vida laboral o incentivos para el retiro tardío).
 - **OJO con la reforma laboral**: la mejor reforma pensional es una reforma laboral que aumente la formalidad (hoy cercana al 45%).

Análisis y recomendaciones sobre la reforma pensional

Luis Fernando Mejía
Director Ejecutivo

 @LuisFerMejia

24 de agosto de 2023