# El Sistema Multipilar y la propuesta de Reforma Pensional de Fedesarrollo

**David Forero\*** 

\* Trabajo realizado con Leonardo Villar como coautor y con el apoyo de María Adelaida Ortega y Alejandro Becerra



- I. Diagnóstico breve del Sistema Pensional colombiano
- II. El régimen Contributivo: la reforma de Pilares
- III. Reformas Paramétricas y régimen de Transición
- IV. El Pilar Cero: Colombia Mayor
- V. Los BEPS como Pilar Intermedio y su integración con el Pilar Cero
- VI. Conclusiones



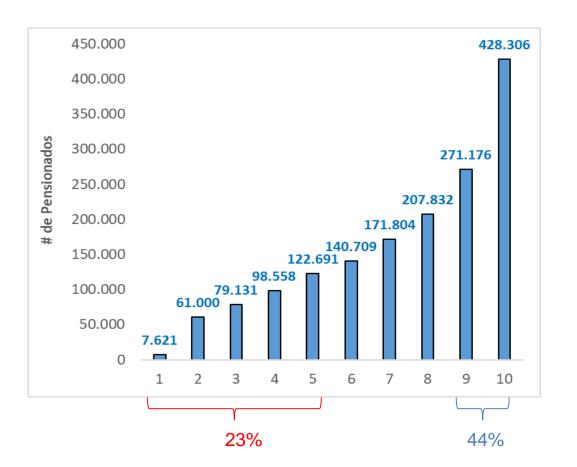
- Diagnóstico breve del Sistema Pensional Colombiano
- II. El régimen Contributivo: la reforma de Pilares
- III. Reformas Paramétricas y régimen de Transición
- IV. El Pilar Cero: Colombia Mayor
- V. Los BEPS como Pilar Intermedio y su integración con el Pilar Cero
- VI. Conclusiones



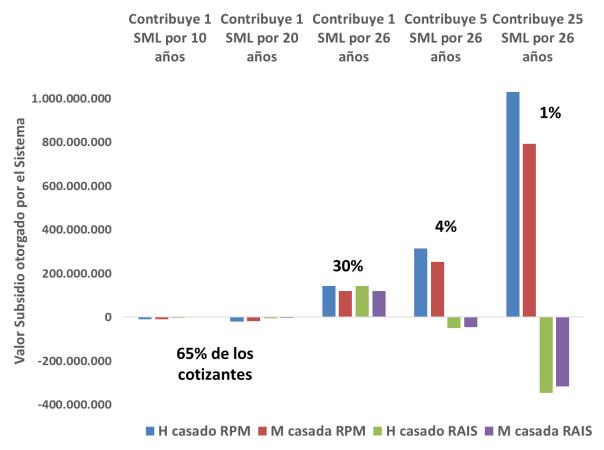
# Diagnóstico del Sistema Pensional 1: EQUIDAD

#### Inequidad en el acceso a pensión

(deciles de ingreso)



#### Inequidad en la pensión recibida

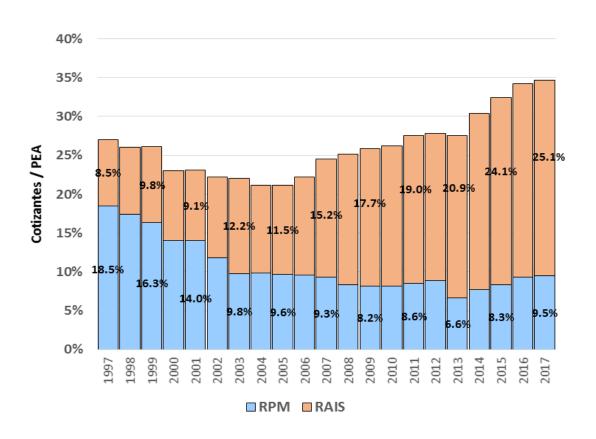


Fuente: Superfinanciera. Bosch et al. (2015) "Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y opciones de Reforma"

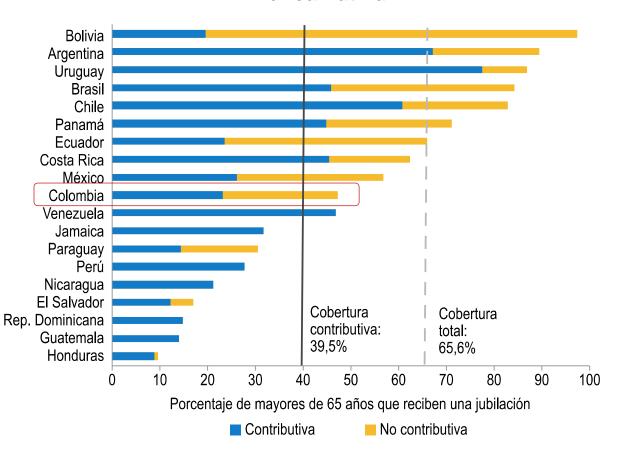


## Diagnóstico del Sistema Pensional 2: COBERTURA

#### Cobertura en la fase de Acumulación



#### Cobertura en la fase de Desacumulación América Latina

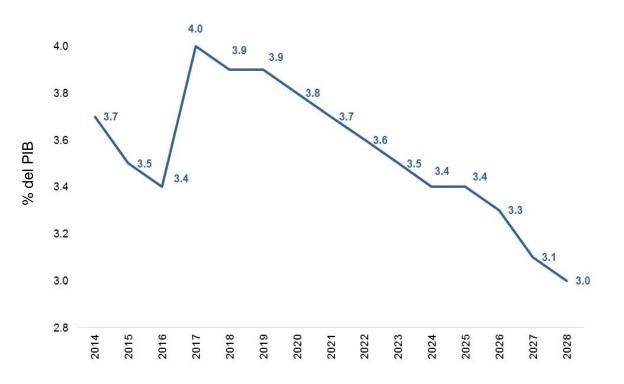


Fuente: Villar, Forero y Becerra (2018); Cavallo y Serebrinsky – BID (2016) "Ahorrar para Desarrollarse" (circa 2013).

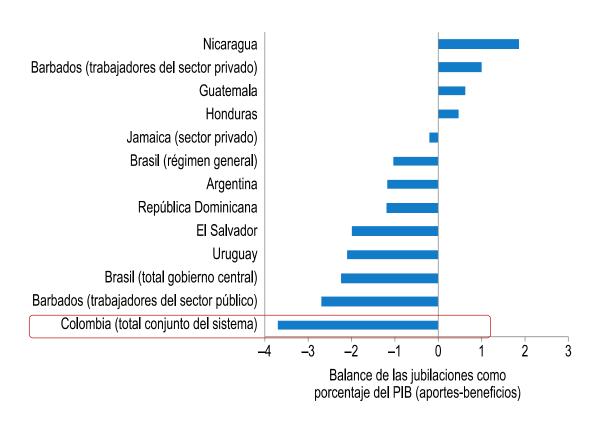


## Diagnóstico del Sistema Pensional 3: SOSTENIBILIDAD FISCAL

#### Senda de Gasto público en pensiones Transferencias desde el GNC



# **Balance (Ingresos – Gastos) de sistemas de Reparto en América Latina**

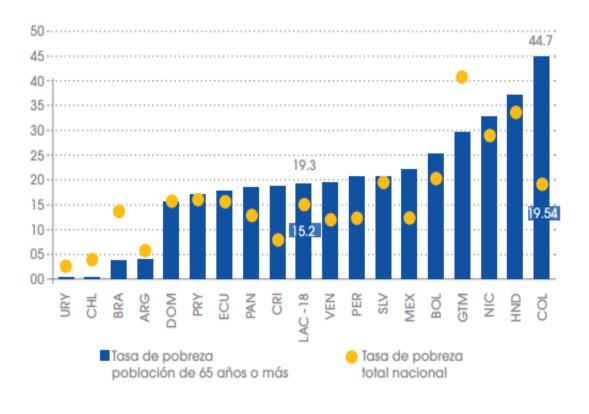


Fuente: MFMP 2018 – MHCP; Cavallo y Serebrinsky – BID (2016) "Ahorrar para Desarrollarse" (circa 2015).



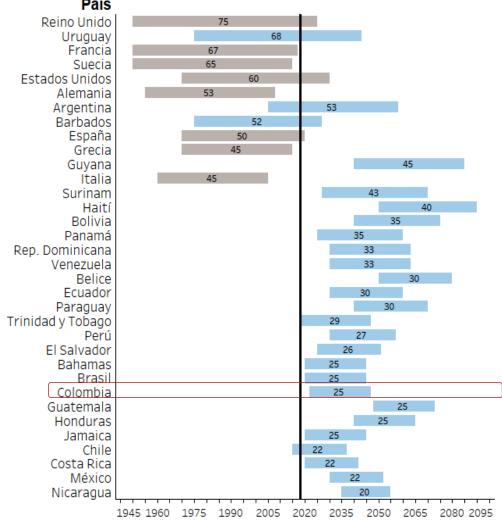
### Diagnóstico del Sistema Pensional 4: POBREZA Y ENVEJECIMIENTO

# Pobreza medida con estándares internacionales de PPP 2.5 USD diarios



# la relación población mayor / población total País Reino Unido 75

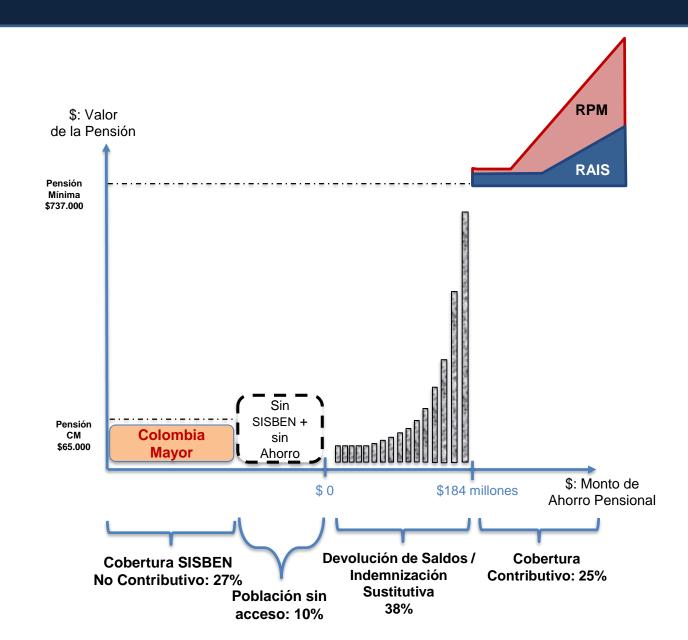
Años que toma duplicar de 10% a 20%



Fuente: Misión Colombia Envejece (2015). Bosch (2018).



# RADIOGRAFÍA DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO: cobertura segmentada





# ¿Qué es un sistema Multipilar?

#### Sistema Pensional Colombiano

Ahorro Pensional Voluntario

RPM Régimen de Prima Media RAIS Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

Regímenes Especiales

FGPM

Pilar Intermedio: BEPS

Programa Colombia Mayor

Sistema Multipilar

Pilar Tres: Ahorro Voluntario

Pilar Dos: Ahorro Individual – Premium a mayor ahorro

> Pilar Uno: Reparto Simple – Pensión básica

> > Pilar Cero: No contributivo

Pilar Cuatro: Servicios Complementarios

Fuente: Banco Mundial (1994).



I. Diagnóstico breve del SGP

**II.** El Régimen Contributivo: la Reforma de Pilares

- III. Reformas Paramétricas y régimen de Transición
- IV. El Pilar Cero: Colombia Mayor
- V. Los BEPS como Pilar Intermedio y su integración con el Pilar Cero
- VI. Conclusiones



# PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL Consideraciones previas de economía política y pragmatismo

### 1. Pensión mínima de un salario mínimo legal

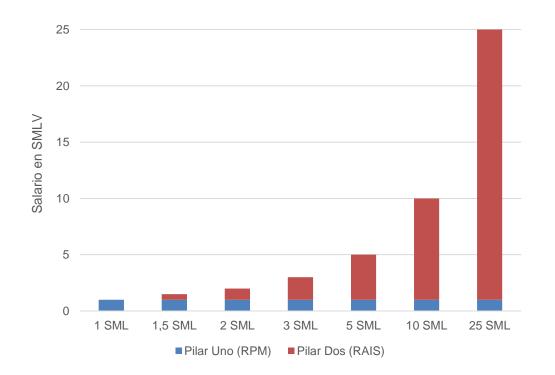
Bajar pensión mínima a quienes cumplen las condiciones de pensión (propuesta de ANIF) implica reforma Constitucional, poco viable y contraria a reforma de 2005

- 2. Informalidad es un lastre contra el que hay que luchar, pero cualquier reforma pensional debe contar con que seguirá siendo alta
- 3. Acabar con el régimen de prima media y ahorrar TODO lo que cotizan los trabajadores actuales para sus pensiones futuras es poco realista en las condiciones fiscales actuales
  - Implica que la generación de trabajadores de hoy debe pagar por sus propias pensiones futuras (con sus cotizaciones) y por las pensiones actuales de sus mayores (con impuestos generales)
  - El faltante fiscal previsto para los próximos años es grande: ¿Cuáles impuestos se subirían para compensar por las cotizaciones que dejarían de entrar al sistema pensional público?
  - Además, no solucionaría actuales problemas del RAIS: mercado de rentas vitalicias, regresividad del FGPM, incentivos a subdeclaración de ingresos, etc.

# PROPUESTA DE PILARES: Regímenes complementarios y no competitivos

Se abandona la lógica de "afiliado" a uno u otro esquema, todos los trabajadores tienen una afiliación única:

- Cotizan hasta 1 SMLV al Pilar Uno de reparto
- Cotizan de ahí para adelante a su cuenta individual en el Pilar Dos

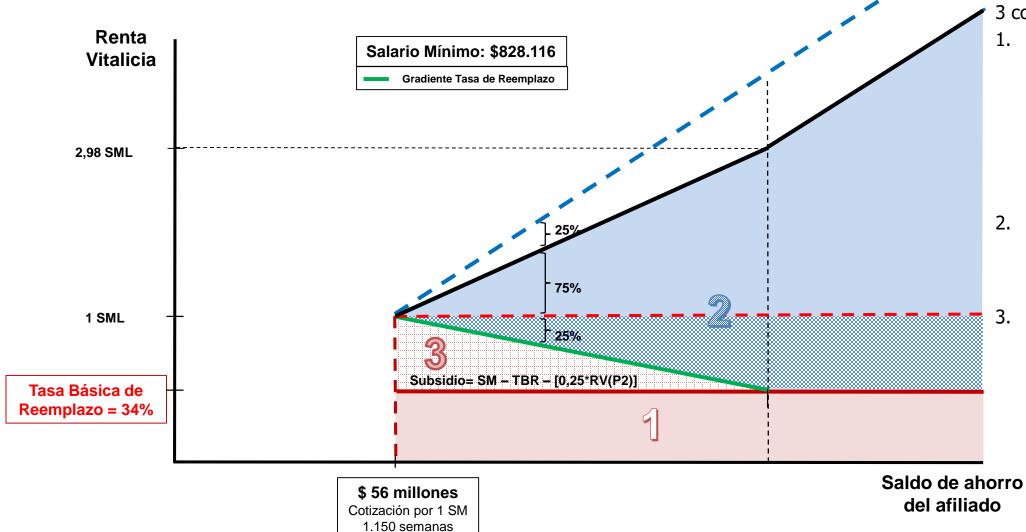


# Un sistema pensional de pilares redistribuye las funciones dentro de los regímenes:

- El Estado se encarga sólo del componente básico, no otorga subsidios a la tasa de reemplazo; el Estado asume el componente de solidaridad que tenía que cumplir el RAIS.
- Las AFP canalizan todo el ahorro de los trabajadores con ingresos superiores a 1 SMLV, acumulándolo en cuentas individuales.
- Las cotizaciones se hacen al sistema como un todo, y luego son distribuidas entre los regímenes.
- Se eliminan los traslados y la posibilidad de arbitraje en el sistema: ambos regímenes son complementarios.
- No más datos particionados entre los diferentes actores: sistema unificado de información.



# El subsidio otorgado por el Pilar Uno decrece con el ingreso



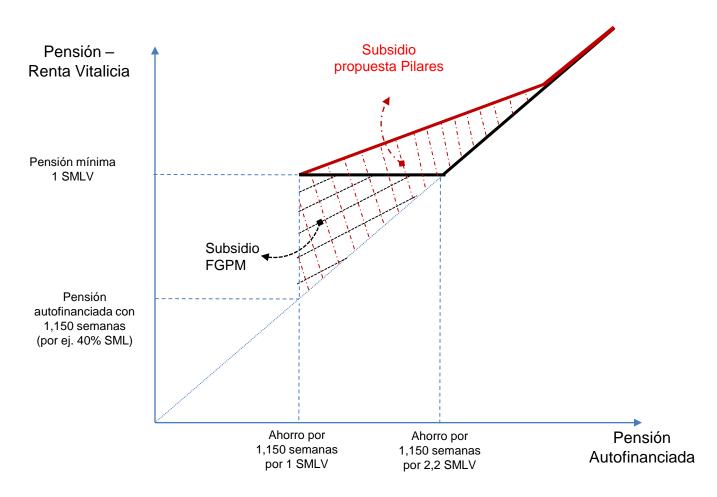
<sup>\*</sup> **Supuestos:** cotización por 1.150 semanas al inicio de la vida laboral, tasa de interés real 4%, crecimiento real anual Salario Mínimo 1,5%, factor actuarial 223,3.

3 componentes de la pensión:

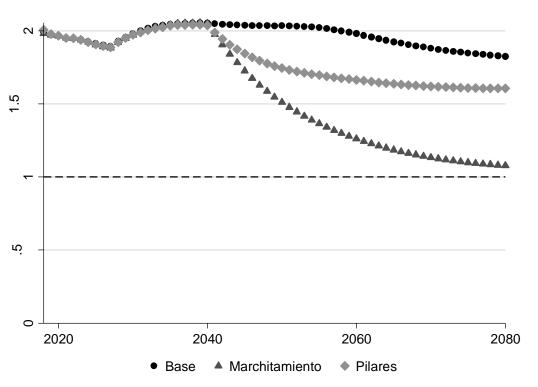
- Renta vitalicia que le entrega Colpensiones, correspondiente a lo que habría sido el valor correspondiente a sus aportes al sector público ("Tasa Básica de Reemplazo")
- 2. La **renta vitalicia**correspondiente al valor
  acumulado en los fondos
  de capitalización privados
  - Una renta adicional subsidiada por el sector público equivalente al faltante para completar un salario mínimo, deducido de este valor el 25% de la renta vitalicia correspondiente al valor acumulado en los fondos de capitalización privados



## Subsidio final aplicado en ambas propuestas, y efecto sobre el *Accrual Rate*



# **Evolución de la pensión promedio Reforma Multipilares vs. Marchitamiento**



Parámetro **absolutamente inamovible** de la propuesta Multipilar: Pilar Uno SOLO va hasta 1 SML

Fuente: Modelo Pensional Fedesarrollo.



# Beneficios de una reforma de Pilares al Régimen Contributivo

Un sistema pensional de pilares redistribuye las funciones dentro de los regímenes, y soluciona importantes falencias del actual sistema:

- Se elimina la inequidad horizontal: dos trabajadores iguales siempre recibirán los mismos beneficios.
- Se elimina la inequidad vertical: el Estado no subsidia a los más ricos, otorga un subsidio con un techo de 1 SMLV, y decreciente en el nivel de ingreso del afiliado.
- Se **reactiva el mercado de Rentas Vitalicias**, pues el RAIS ya no tiene que cumplir ninguna restricción de pensión mínima.
- Todo aporte al sistema se verá reflejado en un incremento del beneficio pensional (accrual rate positiva); no hay incentivos al subregistro de ingresos.

Por último, la reforma de pilares genera **un efecto colateral positivo en el frente fiscal**, al generar un incremento de los ingresos por cotizaciones, que alcanza a sobrepasar la pérdida por el flujo de traslados. Pero lo más importante es la recomposición del gasto fiscal en pensiones, cubriendo a más personas pero con un subsidio acotado por pensionado.



- I. Diagnóstico breve del SGP
- II. El régimen Contributivo: la reforma de Pilares
- **III.** Reformas paramétricas y régimen de Transición
- IV. El Pilar Cero: Colombia Mayor
- V. Los BEPS como Pilar Intermedio y su integración con el Pilar Cero
- VI. Conclusiones



#### **Reformas Paramétricas al Sistema Pensional**

# No sería responsable proponer una reforma estructural al sistema pensional sin proponer un cambio en sus fundamentales: los parámetros.

- 1. Aumentar **edad de pensión** y generar convergencia entre la de hombres (65) y mujeres (62)
  - Se puede iniciar como una decisión voluntaria, dejando la edad mínima de retiro inalterada pero premiando la tasa de reemplazo para afiliados que esperen más tiempo para pensionarse
  - Compensar a las mujeres con un mecanismo que condone semanas de cotización por cada hijo
  - Aún así, es absolutamente necesario que edad mínima se ajuste periódicamente
- 2. Ajustar **pensión de sobrevivencia**, del 100% actual al 75% de la pensión del fallecido
- **3. Eliminar los aportes solidarios** (FGPM), que constituyen impuestos sobre las cotizaciones y desestimulan la formalización del empleo sistema transparente
- 4. Remunerar las AFP por saldo administrado y no por monto cotizado

La eliminación del aporte al FGPM y de la comisión de entrada, aumentaría en cerca de 2,9pp la tasa efectiva de cotización (de 11,5% a 14,4% del IBC), sin modificar la tasa de cotización observada por el trabajador

### **Adicionalmente se propone:**

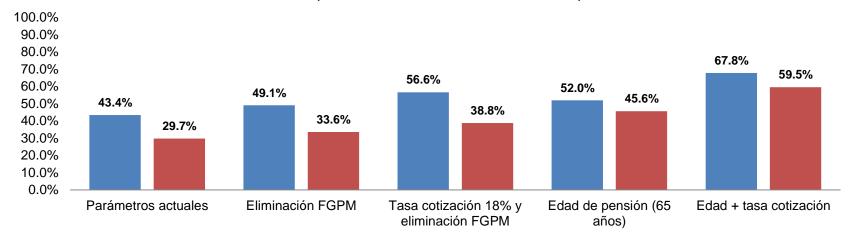
5. Unificar el número de **semanas de cotización** requerido para pensión mínima en 1.150 (hoy es 1.300 para el RPM), lo cual mejoraría cobertura.

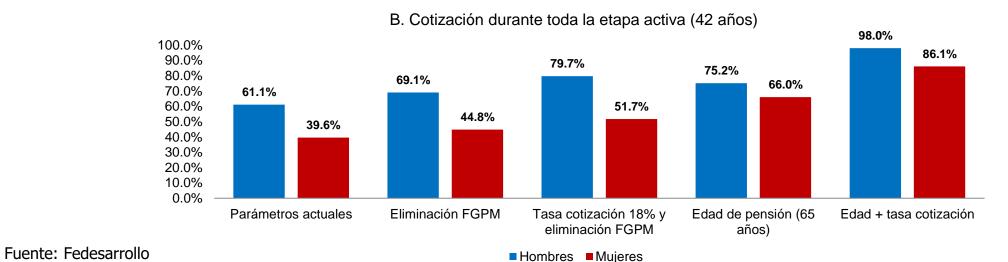


### IMPACTO DE LAS REFORMAS PARAMÉTRICOS SOBRE LA TASA DE REEMPLAZO

#### Cambio en la tasa de reemplazo por reformas paramétricas

A. Cotización por 1.150 semanas al inicio de la etapa activa







### Régimen de Transición

#### Respetando la jurisprudencia, se propone:

- La propuesta no afecta los saldos acumulados por los actuales afiliados a las AFP. Se refiere a los nuevos flujos anuales, y no a los stocks de ahorro.
- Ningún cambio para los pensionados actuales ni para los que les falten diez años o menos para pensionarse, excepto los impuestos para pensiones altas.
- Los trabajadores a los que les faltan más de 10 años y menos de 20 años para pensionarse deben escoger de manera definitiva entre mantenerse en el esquema actual de RAIS, el esquema actual de Colpensiones o el esquema de pilares.
- Los trabajadores a los que les falten mas de 20 años para edad de pensión entrarían al sistema de pilares.

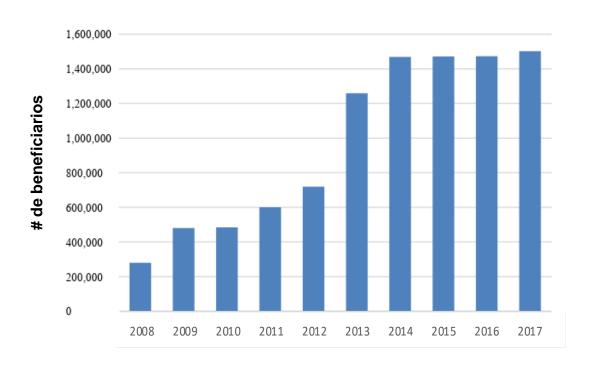


- I. Diagnóstico breve del SGP
- II. El régimen Contributivo: la reforma de Pilares
- III. Reformas Paramétricas y régimen de Transición
- IV. El Pilar Cero: Colombia Mayor
- V. Los BEPS como Pilar Intermedio y su integración con el Pilar Cero
- VI. Conclusiones

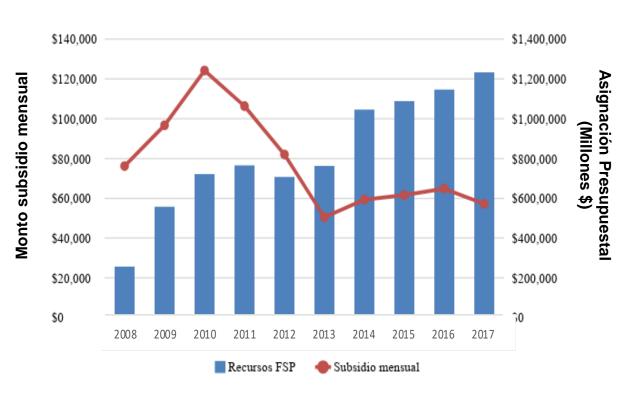


# **Evolución Colombia Mayor: mayor cobertura, en detrimento del monto del beneficio**

#### **Cobertura de Colombia Mayor**



#### Presupuesto vs. Monto del Subsidio



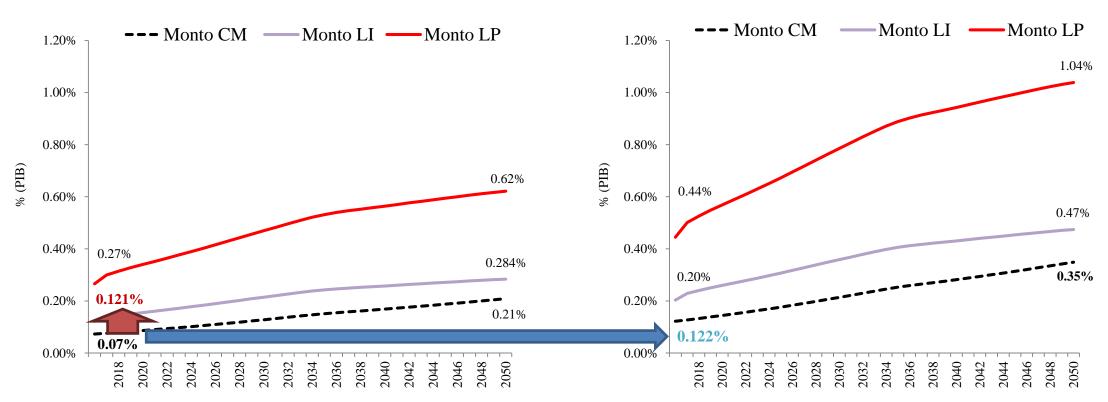
Fuente: Consorcio Colombia Mayor.



# ¿Aumentar el monto del subsidio o expandir la cobertura de Colombia Mayor?

# **Costo fiscal con cobertura actual Colombia Mayor**

# **Costo fiscal con cobertura Universal (sin pensionados)**



### Propuesta:

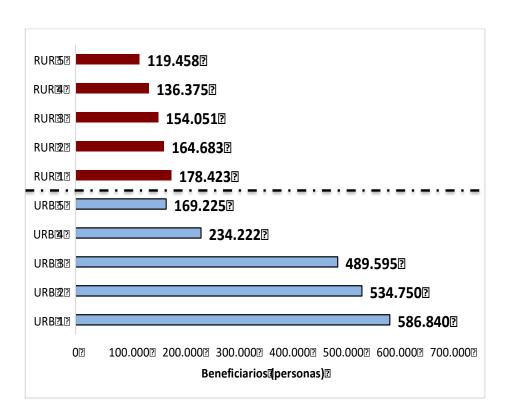
- I. Universalizar la cobertura a toda la población mayor que no tiene pensión
- 2. Subir la edad de otorgamiento del subsidio a 65 años
- 3. No modificar el subsidio actual hasta tener cobertura completa

Fuente: Villar, Forero y Becerra (2017)



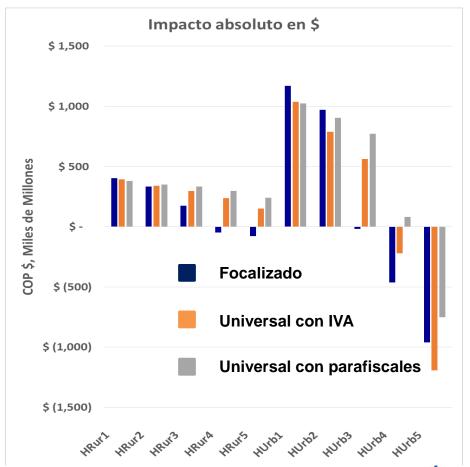
## Simulación de Equilibrio General del efecto distributivo del Subsidio Universal

## Población que recibiría el Subsidio Universal



Fuente: Villar, Forero y Becerra (2017)

# Incidencia fiscal neta: Beneficios – Costos por decil de ingreso





- I. Diagnóstico breve del SGP
- II. El régimen Contributivo: la reforma de Pilares
- III. Reformas Paramétricas y régimen de Transición
- IV. El Pilar Cero: Colombia Mayor
- Los BEPS como Pilar Intermedio
- VI. Conclusiones



### **Efecto en Cobertura**

Problema de cobertura bien planteado en el prefacio de Luis Alberto Moreno:

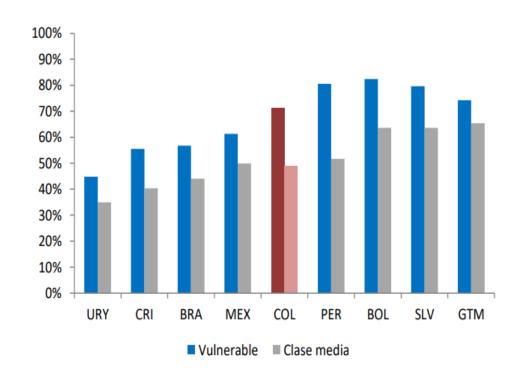
"El debate no es sobre si los sistemas de pensiones deben ser de capitalización o de reparto, sino sobre el hecho de que en la actualidad menos de la mitad de la población de América Latina aporta a algún sistema previsional"

(pág. xix. Cavallo y Serebrisky, 2016)



# El nuevo sistema debe estar fundamentado en el ahorro... ¿pero de quiénes?

## Informalidad en los hogares de ingreso Medio América Latina (c. 2010)

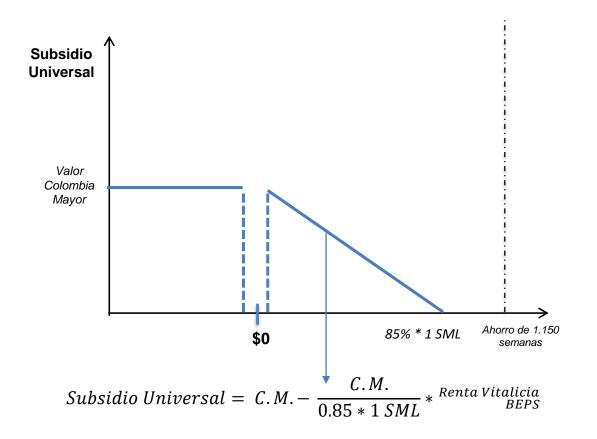


Fuente: OECD (2016).

- Hoy en día, los informales con remuneración
   1 SML no tienen mecanismos para ahorrar
- El programa BEPS, de tipo Matching Contributions, tiene la capacidad para convertirse en un vehículo de ahorro para TODA la población que no está sujeta a un contrato formal
- Hoy en día es voluntario y focalizado en ingresos < 1 SML, lo que ha limitado su impacto y generado un mecanismo costoso y burocrático de focalización
- Su alto grado de flexibilidad, y el hecho de funcionar por cuentas individuales de ahorro, lo convierten en una poderosa herramienta para canalizar el ahorro de los informales

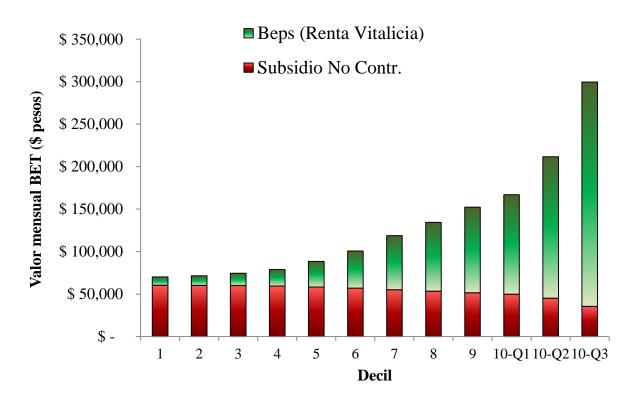
# **Cómo integrar Colombia Mayor con BEPS**

# **Gradiente de transición Colombia Mayor - BEPS**



#### Simulación del Beneficio Económico Total

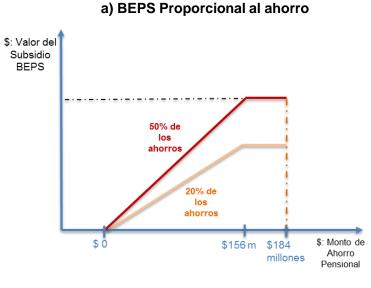
(deciles de ahorro – afiliados con Indemnización Sustitutiva)

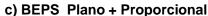


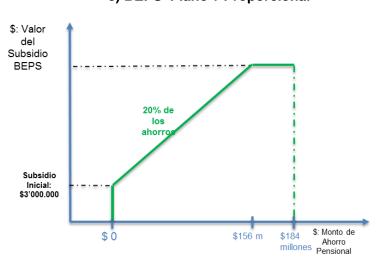
Fuente: Villar, Forero y Becerra (2017).



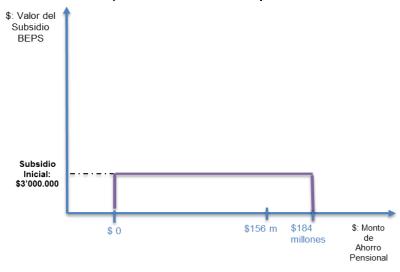
# También podemos repensar el subsidio que otorga el programa BEPS



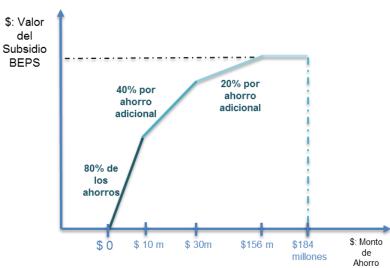




#### b) BEPS Con beneficio plano



#### d) BEPS Escalonado





Fuente: Bosch et al. (2015) "Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y opciones de Reforma"

# LOS BEPS COMO "BISAGRA" ENTRE PILAR ASISTENCIAL (Colombia Mayor) y PILARES CONTRIBUTIVOS

Ajustes requeridos al programa de BEPS:

- 1. Dificultar retiro de las cuentas de BEPS que no sea mediante rentas vitalicias -
  - Si la persona cumple condiciones para pensión los recursos se trasladan a su cuenta de capitalización individual
- 1. Hacer obligatoria la conversión a BEPS del ahorro pensional contributivo cuando éste no se convierte en una pensión
  - Pagar interés nocional para indemnizaciones sustitutivas de Colpensiones y devolver aportes al FGPM en las devoluciones de saldos del RAIS
- 2. Volver obligatoria la contribución a BEPS al menos en 3 casos (OJO riesgo jurídico):
  - Contratos laborales con una temporalidad menor a 1 mes o de tiempo parcial
  - Contratos no laborales, como entrega de productos, contratos a destajo o venta de bienes y servicios.
  - Empresarios informales o cuenta propia, que coticen sobre sus ingresos brutos (Monotributo)
- 3. Reconocer los aportes a BEPS como un piso mínimo de Seguridad Social con el cual se cumplen con las obligaciones empresariales de formalidad en los 3 casos descritos arriba

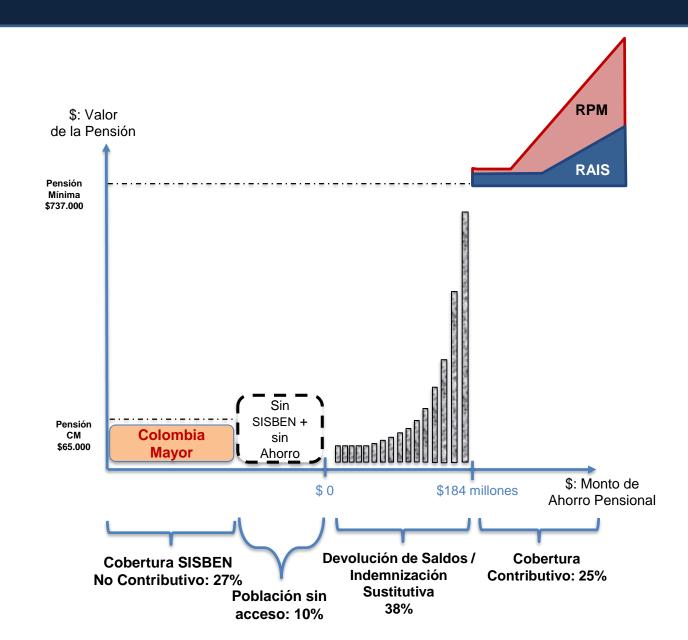


,

- Diagnóstico breve del SGP
- II. El régimen Contributivo: la reforma de Pilares
- III. Reformas Paramétricas y régimen de Transición
- IV. El Pilar Cero: Colombia Mayor
- V. Los BEPS como Pilar Intermedio y su integración con el Pilar Cero
- VI. Conclusiones

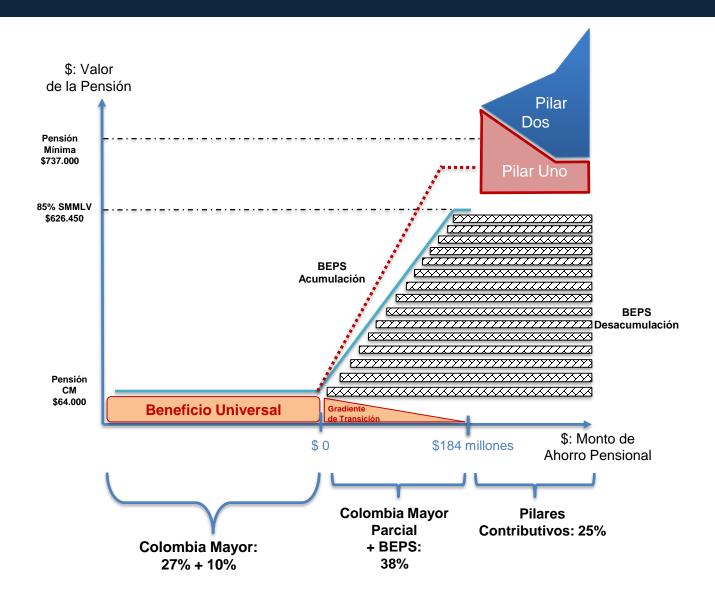


# RADIOGRAFÍA DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO: cobertura segmentada





# Radiografía del nuevo sistema





#### **6 GRANDES IDEAS**

- 1. No debemos destinar un solo peso adicional a un sistema que ha venido absorbiendo la cuarta parte del ingreso tributario por más de 15 años. El mismo sistema debe reestructurarse para que financie la expansión de cobertura.
- 2. Un sistema pensional debe cumplir de manera eficiente cada función. Para lograrlo, la lógica Multipilar asigna funciones diferenciadas y complementarias a cada componente del sistema.
- 3. El nuevo sistema tiene que **fomentar el ahorro de los hogares**. Esto implica que:
  - a) Todo ahorro represente una mejora de la prestación pensional: accrual rate positiva;
  - b) Eliminar cotizaciones solidarias e impuestos al ahorro;
  - c) Habilitar mecanismos de canalización del ahorro de los hogares, sin importar su condición laboral.



#### **6 GRANDES IDEAS**

- 4. Debemos cambiar la lógica de focalización de Colombia Mayor, desde el **bottom up** escogiendo quién es más pobre para que reciba el subsidio— al **top down** –universalizando el acceso y eligiendo cuáles adultos mayores no deberían recibir el subsidio del Estado.
- 5. Debemos cambiar la lógica de focalización de los BEPS, desde una focalización *a priori* –decidiendo quién puede ahorrar y quién no– a una *ex post* –dejando que todo el que quiera ahorre, y luego verificando por sistema las cotizaciones contributivas.
- **6. El país ya cuenta con las herramientas para tener un sistema exitoso** de protección económica a la vejez. Debemos pensar en grande para alcanzar la cobertura universal.



# **Gracias**



