



Primer análisis del proyecto de reforma pensional

Informe #39

*marzo
de 2023*

Observatorio Fiscal PUJ



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

Índice

Introducción	3
¿Cómo funciona el sistema pensional vigente?	4
¿En qué consiste la reforma pensional?	6
Régimen de transición	17
Algunas otras novedades de la reforma	18
¿Qué efectos puede tener la reforma pensional?	20
Conclusiones y recomendaciones	23

— Introducción

El pasado 22 de marzo el Gobierno radicó el [proyecto](#) de la muy anticipada reforma pensional. ¿Qué plantea la reforma? ¿Cómo se compara con el sistema actual? ¿Cómo afecta esta reforma al ciudadano? ¿Cómo afecta a la sociedad en general? ¿Qué oportunidades de mejora tiene? ¿Cuáles son los riesgos que tiene la reforma? En este informe del Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana tratamos de responder algunas de estas preguntas.

En este primer informe sobre la reforma pensional recordamos, en primer lugar, cómo funciona el sistema actual. A continuación describimos las propuestas del proyecto de reforma, ilustrando mediante ejemplos didácticos lo que implica para el ciudadano común, tanto en la etapa de su vida en la cual trabaja como en la etapa de su vida donde trata de disfrutar su jubilación. Posteriormente hacemos un análisis sobre las implicaciones que tendría para nuestra sociedad la aprobación de la reforma, tanto en el corto como en el largo plazo. Finalmente realizamos algunas recomendaciones para mejorar la propuesta de reforma.

Este informe está dirigido a todos los ciudadanos que, sin ser especialistas en pensiones, quieren entender los aspectos más relevantes de la reforma. De esta forma, aportamos un insumo pedagógico para una toma de decisiones informada.

— ¿Cómo funciona el sistema pensional vigente?

El sistema de protección a la vejez que estará vigente hasta 2024 está conformado por dos regímenes que compiten entre sí.

El primero, administrado por Colpensiones, es un régimen público donde las cotizaciones se direccionan hacia el pago de quienes ya están pensionados. Dado que las cotizaciones se reparten entre los pensionados, se le conoce como régimen público de reparto o Régimen de Prima Media (RPM).

El segundo, administrado por las AFPs (Colfondos, Protección, Porvenir y Skandia), es un régimen privado donde las cotizaciones se ahorran para construir un capital para pagar en un futuro las pensiones de los cotizantes. Dado que las cotizaciones se ahorran en una cuenta a nombre del afiliado, se le conoce como Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

Cada cotizante, al inicio de su vida laboral y antes de estar a 10 años de la edad de jubilación, escoge si afiliarse al régimen público (Colpensiones) o al régimen privado (alguna de las AFPs). En otras palabras, el régimen público y el régimen privado compiten entre sí por los aportes obligatorios que hacen los afiliados.

En ambos regímenes, la tasa de cotización (el porcentaje del salario destinado a alguno de los dos regímenes) es del 16%. En el régimen público de reparto, la pensión es un porcentaje del salario devengado en los 10 últimos años de vida laboral. En el caso del régimen privado de ahorro, la pensión es una fracción del capital acumulado.

En el régimen público se accede a una pensión de vejez si se tiene la edad necesaria (62 años para los hombres y 57 años para las mujeres) y al menos 1.300 semanas (26 años) de cotización. En el régimen privado, se debe cumplir con el mismo requisito de edad pero con 1.150 semanas (23 años) de cotización o contar con capital acumulado suficiente para obtener una pensión equivalente al 110% de un salario mínimo.

En ambos regímenes se reconocen las pensiones de invalidez y de sobrevivencia. Las primeras son producto de un accidente o enfermedad de origen común y las segundas producto del fallecimiento del afiliado o pensionado, en ese caso sus derechos pensionales son trasladados a sus beneficiarios (cónyuges o hijos). El reconocimiento de este tipo de pensiones se hace bajo las mismas condiciones en ambos regímenes, la única diferencia es que en el régimen público se financian con recursos de reparto mientras que en el régimen privado el capital necesario es completado por un seguro contratado por la AFP.

Pese a todo lo anterior, menos de la mitad de la población trabajadora cotiza a alguno de los dos regímenes. Dada esta falta de cobertura, existen programas de asistencia social para los adultos mayores en condición de pobreza extrema (Colombia Mayor) y mecanismos de ahorro voluntario subsidiado para quienes devengan menos de un salario mínimo (Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)).

Al final de la vida laboral, sólo 1 de cada 4 adultos mayores logra obtener una pensión, es decir, tan solo el 25%. Aún sumando los pensionados de los regímenes exceptuados y los beneficiarios de Colombia Mayor y los BEPS, siguen habiendo 3,9 millones de adultos mayores que se encuentran desprotegidos económicamente.

Como si esto fuera poco, sólo existe una brecha entre quienes logran alcanzar los requisitos para una pensión y quienes no. Las personas que no logran cotizar las suficientes semanas (usualmente personas con menos recursos y empleos más inestables) terminan subsidiando a aquellas quienes sí lo logran (usualmente con empleos más estables y mejores ingresos). En efecto, el sistema pensional actual es regresivo.

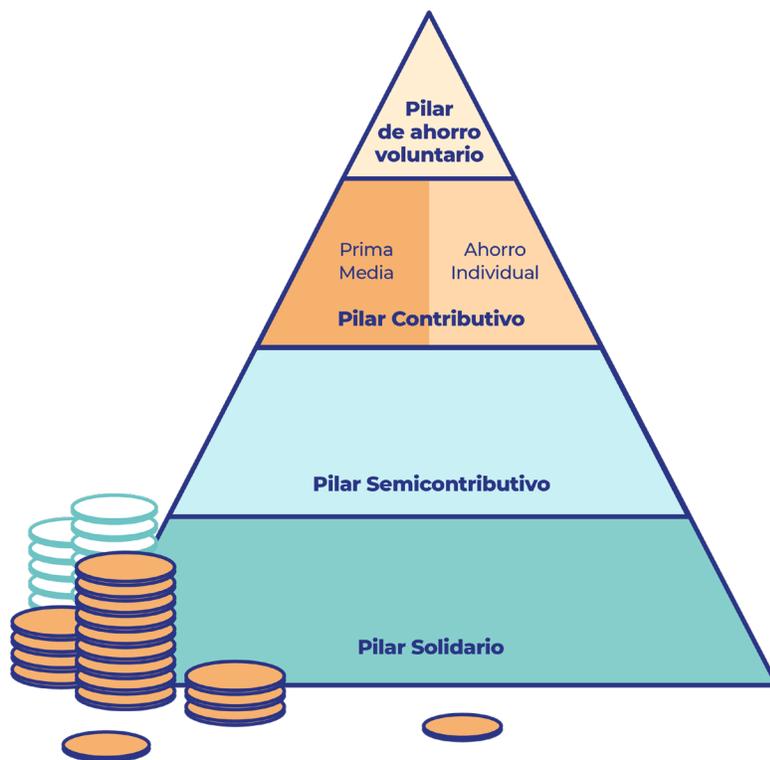
Para más información sobre el sistema vigente hasta el 2024, puede consultar nuestra [Guía Ciudadana del Sistema de Pensiones y Protección a la Vejez en Colombia \(2019\)](#).

— ¿En qué consiste la reforma pensional?

El proyecto de ley pretende implementar un sistema pensional donde el régimen público (en cabeza de Colpensiones) y el régimen privado (en cabeza de las AFP y otras entidades autorizadas) se complementen en vez de competir. Este sistema consta de cuatro pilares:

1. El pilar solidario, consiste en una renta básica que será como mínimo de \$223.000 mensuales para los adultos mayores de 65 años que no tienen una pensión y que se encuentran en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad conforme a los criterios de focalización que establezca el gobierno una vez aprobada la reforma.
2. El pilar semicontributivo, que cubre a las personas que devengan menos de un salario mínimo (y por lo tanto no pueden cotizar al pilar contributivo) y a las personas que cotizaron al pilar contributivo pero que no alcanzaron las semanas necesarias para recibir una pensión.
3. El pilar contributivo, al cual cotizan todos los trabajadores formales, pero que sólo disfrutan quienes cotizaron las suficientes semanas para recibir una pensión. Este pilar consta de dos componentes:
 - a) El componente de prima media, hacia donde fluyen todas las cotizaciones con una base de hasta 3 salarios mínimos.
 - b) El componente de ahorro individual, hacia donde fluyen todas las cotizaciones con una base por encima de 3 salarios mínimos.
4. El pilar de ahorro voluntario.

Gráfica 1



| Gráfico ilustrativo.

Es importante señalar que este sistema de pilares sólo aplica para quienes al 1ro de enero de 2025 tengan menos de 1000 semanas cotizadas. La situación de quienes tengan más de 1000 semanas cotizadas a esta fecha se explica en la siguiente sección (Régimen de Transición).

Tal como en el sistema actual, el monto de la pensión en el sistema de pilares depende no solamente de las cotizaciones. También depende de cuantas semanas fueron cotizadas. Para ejemplificar cómo afecta la reforma al ciudadano de a pie, se presentarán dos ejemplos hipotéticos. El primero es de un trabajador que siempre gana un salario mínimo a lo largo de su vida laboral. El segundo es de un trabajador que gana siempre cuatro salarios mínimos a lo largo de su vida laboral. Para cada ejemplo, vale la pena distinguir entre lo que ocurre durante su vida laboral (etapa de acumulación) y lo que ocurre cuando se retira para siempre del mercado laboral (etapa de desacumulación).

Etapas de acumulación

La etapa de acumulación corresponde a los años durante los cuales una persona trabaja y realiza cotizaciones al sistema de pensiones. Tal como ocurre hoy en día, la cotización representa el 16% del salario. Para el caso de un trabajador dependiente, el 12% lo paga el empleador y el 4% restante está a cargo del trabajador. Por ejemplo, supongamos que una persona gana un salario mínimo de 2023, el cual corresponde a \$1.160.000. En este caso el aporte a pensión será de \$185.600, de los cuales \$139.200 son asumidos por el empleador y \$46.400 por el empleado.

En el caso de los independientes, con ingresos mensuales iguales o superiores a un salario mínimo, el ingreso base de cotización será del 40%. Sobre este ingreso base de cotización, el trabajador independiente aporta el 16% correspondiente a su aporte a pensión. Supongamos que un trabajador independiente tiene un ingreso mensual de \$6.000.000. En su caso, el ingreso base de cotización es \$2.400.000. Sobre esta cifra, la persona aporta a pensión el 16%, es decir, \$384.000.

En el sistema de pilares propuesto por la reforma, un empleado con menos de 3 salarios mínimos cotiza **exclusivamente** al componente de prima media del pilar contributivo. Sin embargo, un trabajador con más de 3 sa-

larios mínimos cotiza a **ambos** componentes del pilar contributivo. A continuación describimos cómo se distribuyen las cotizaciones para ambos casos.

La reforma propone que las cotizaciones de las personas que ganen hasta 3 salarios mínimos irán al componente de prima media del pilar contributivo. El 16% correspondiente al aporte obligatorio será distribuido de la siguiente manera:

Se destinarán 2.4 puntos porcentuales para financiar gastos administrativos y pagos de seguro, de los cuales, se asignará un máximo de 1 punto porcentual para pagos administrativos. Esto significa que, al menos, 1.4 puntos porcentuales se asignan para pago de seguros en caso de pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los 13.6 puntos porcentuales restantes se destinan a Colpensiones y son repartidos entre el pago de pensiones y el **fondo de ahorro del pilar contributivo**. Este fondo de ahorro, de naturaleza pública, es de suma importancia dentro de la reforma.

Aproximadamente el 80% de estos 13.6 puntos porcentuales se destinarán al fondo común de vejez para el pago de pensiones, mientras que el 20% restante se asignará al fondo de ahorro del pilar contributivo. Estos

porcentajes se han calculado tomando como base el artículo 24 del proyecto de reforma pensional, en el que se establece que el aporte al fondo de ahorro está determinado por un porcentaje del PIB.

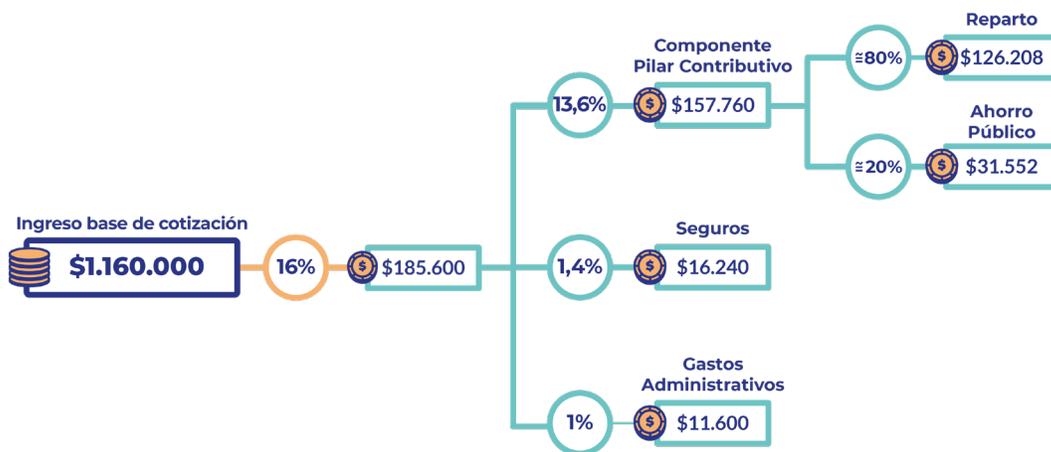
Es importante destacar que este fondo de ahorro del pilar contributivo es un elemento fundamental de la reforma, ya que gran parte del ahorro que anteriormente se dirigía hacia los fondos privados de pensiones administrados por las AFP, ahora se destinará a este fondo público de ahorro.

Consideremos el ejemplo de una persona que gana **un salario mínimo** de 2023

(\$1.160.000). La *Gráfica 2* ilustra que los \$185.600 que corresponden al 16% del salario irán en su totalidad al componente de prima media del pilar contributivo. Luego se distribuirán de la siguiente forma: \$11.600 para gastos administrativos (1%), \$16.240 para seguros (1.4%) y \$157.760 para Colpensiones (13.6%). De estos últimos \$157.760, alrededor \$126.208 (80%) irán al fondo común de vejez para el pago de pensiones (reparto) y alrededor de \$31.552 (20%) al fondo de ahorro del pilar contributivo. Nótese que para este cotizante, **no existen recursos que se dirijan a una cuenta de ahorro individual.**

Gráfica 2

Distribución de la cotización para trabajador que gana un salario mínimo

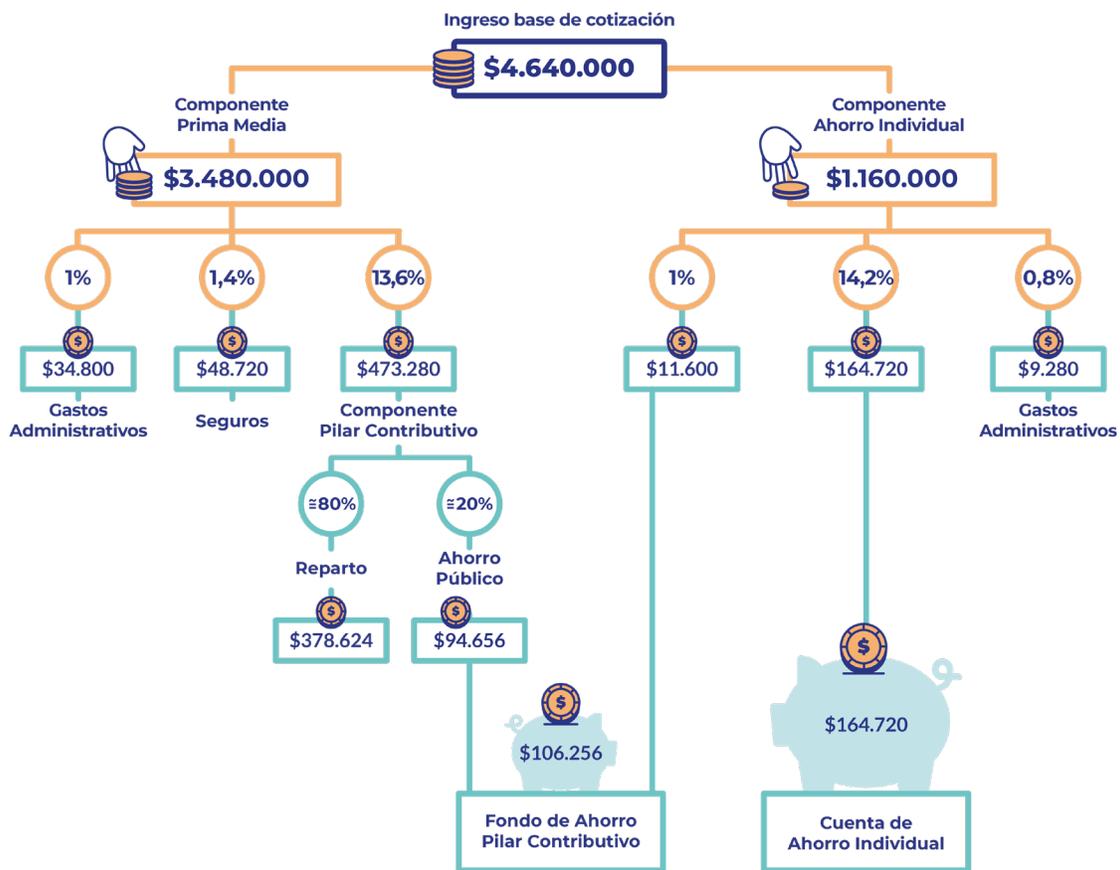


Fuente: Cálculos propios
Para este ejemplo la referencia de salario mínimo es la legal vigente para el año 2023

En el caso de aquellas personas que ganan más de 3 salarios mínimos, la cotización sobre ese ingreso adicional se destinará al componente de ahorro individual del mismo pilar contributivo. El 16% del salario adicional se dividirá de la siguiente manera: 0.8 puntos porcentuales para gastos administrativos, 14.2 puntos porcentuales para una cuenta de ahorro individual, el cual es un ahorro privado, y un punto porcentual para el fondo de ahorro del pilar contributivo, tal como se ilustra en la *Gráfica 3*.

Gráfica 3

Distribución de la cotización para trabajador que gana 4 salarios mínimos



Fuente: Cálculos propios
Para este ejemplo la referencia de salario mínimo es la legal vigente para el año 2023

La gráfica ilustra lo que pasaría con las cotizaciones de alguien que gane 4 salarios mínimos. Las cotizaciones sobre los primeros 3 salarios mínimos se distribuirán en el componente de prima media en los mismos porcentajes que en la gráfica 2. Lo anterior da como resultado que \$34.800 (1%) se destinen a gastos administrativos, \$48.7200 (1.4%) a seguros y \$473.280 (13.6%) a Colpensiones. De esta última cifra, \$378.6240 (80%) irán al fondo común de vejez para el pago de pensiones (reparto) y \$94.656 (20%) al fondo de ahorro del pilar contributivo. Por su lado, las cotizaciones sobre el salario por encima de 3 salarios mínimos, que suman \$185.600 (16%), irán al componente de ahorro individual y se distribuirán de la siguiente manera: \$9.280 (0.8%) se asignan a gastos administrativos, \$11.600 (1%) al fondo de ahorro del pilar contributivo y \$185.600 (14.2%) a la cuenta de ahorro individual.

En resumen, quienes devengan menos de tres salarios mínimos cotizarán **exclusivamente** al componente de prima media del pilar contributivo. Sin embargo, quienes devengan más de tres salarios mínimos cotizarán a **ambos** componentes. Con el fin de amortiguar el impacto sobre el ahorro, aproximadamente un 20% de las cotizaciones al componente de prima media se destinará al fondo de ahorro del pilar contributivo.

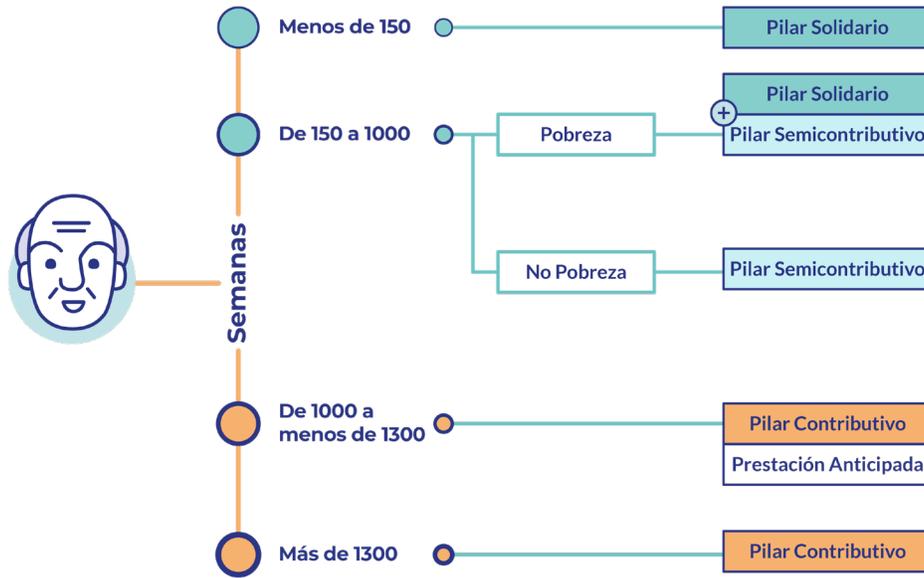
Por supuesto, estos escenarios de acumulación asumen que el empleado es un trabajador formal. Por tanto, se asume que el trabajador devenga al menos un salario mínimo **mensual**. Dicho esto, la reforma abre la posibilidad de cotizar por **semanas**. Adicionalmente, quienes devengan menos de un salario mínimo pueden ahorrar voluntariamente en BEPS, tal como ocurre ahora.

Etapa de desacumulación

En esta etapa el acceso a la pensión dependerá de haber alcanzado una edad mínima (62 años para los hombres y 57 años para las mujeres) pero también del número de semanas cotizadas. Los escenarios son los siguientes: a) se cotizaron menos de 150 semanas, b) se cotizaron entre 150 y 1000 semanas, c) se cotizaron entre 1000 y 1300 semanas, y d) se cotizaron 1300 semanas o más.

Gráfica 4

Pago en la vejez



La Gráfica 4 ilustra de manera simplificada cada uno de los beneficios que habrían en el nuevo sistema de protección a la vejez dependiendo de la cantidad de semanas que se coticen. A continuación se profundizará en cada uno de los cuatro escenarios.

Menos de 150 semanas

En este caso, si la persona es elegible podrá ser beneficiaria del **pilar solidario**. Es decir, recibiría una renta básica solidaria correspondiente como mínimo a la línea de pobreza extrema. Para ser beneficiario de este pilar, la persona deberá ser ciudadano colombiano, acreditar residencia en el país mínimo 10 años, tener mínimo 65 años e integrar el grupo de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad **conforme con la focalización que establezca el gobierno** una vez aprobada la reforma.

Entre 150 y 1.000 semanas

Si la persona llega a los 65 años sin haber cumplido el requisito de semanas, pasará a ser beneficiaria del **pilar semicontributivo**.

Este pilar está diseñado para aquellas personas mayores de 65 años que solo alcanzaron a cotizar entre 150 y 1.000 semanas. Este pilar tomará los aportes obligatorios de estas personas y los convertirá en una renta vitalicia. Si la persona califica para ser beneficiaria de la renta básica del pilar solidario, la cual equivaldría como mínimo a \$233.000, más sus aportes al componente de prima media (a los que se les reconocerá la inflación) convertidos en una renta vitalicia. Si la persona no califica para ser beneficiaria de la renta básica del pilar solidario, a sus aportes al componente de prima media se les reconocerá la inflación más un retorno del 3% anual.

Complementariamente, a los aportes realizados al componente de ahorro individual del pilar contributivo que eventualmente hayan hecho durante su vida laboral se le reconocerán los rendimientos financieros. Los saldos no se transferirán en su totalidad de manera inmediata al cotizante (como ocurre ahora) sino que también serán transformados en una renta vitalicia.

Como lo mencionamos anteriormente, aquellas personas que ganen menos de un salario mínimo podrán optar por el mecanismo de ahorro voluntario de Beneficios Periódicos Económicos (BEPS) tal como sucede actualmente. Con la reforma, este mecanismo hace parte del **pilar semicontributivo**.

Entre 1.000 y 1.300 semanas

Para aquellos afiliados que cumplan 65 años de edad después de haber entrado en vigencia el nuevo sistema y que tengan entre 1.000 y 1.300 semanas cotizadas podrán acceder a un nuevo mecanismo creado por la reforma denominado **prestación anticipada de vejez**. Esta prestación hace parte del **pilar contributivo** y está diseñada para aquellos afiliados que no reúnan las semanas mínimas para acceder a la pensión de vejez del pilar contributivo pero tengan más de 1.000 semanas cotizadas.

En este caso, la persona empezará a recibir un ingreso mensual que será liquidado conforme a la fórmula establecida para la pensión de vejez. A esta renta se le descontará de manera mensual el valor equivalente a las cotizaciones faltantes para alcanzar el mínimo de 1.300 semanas.

Más de 1.300 semanas

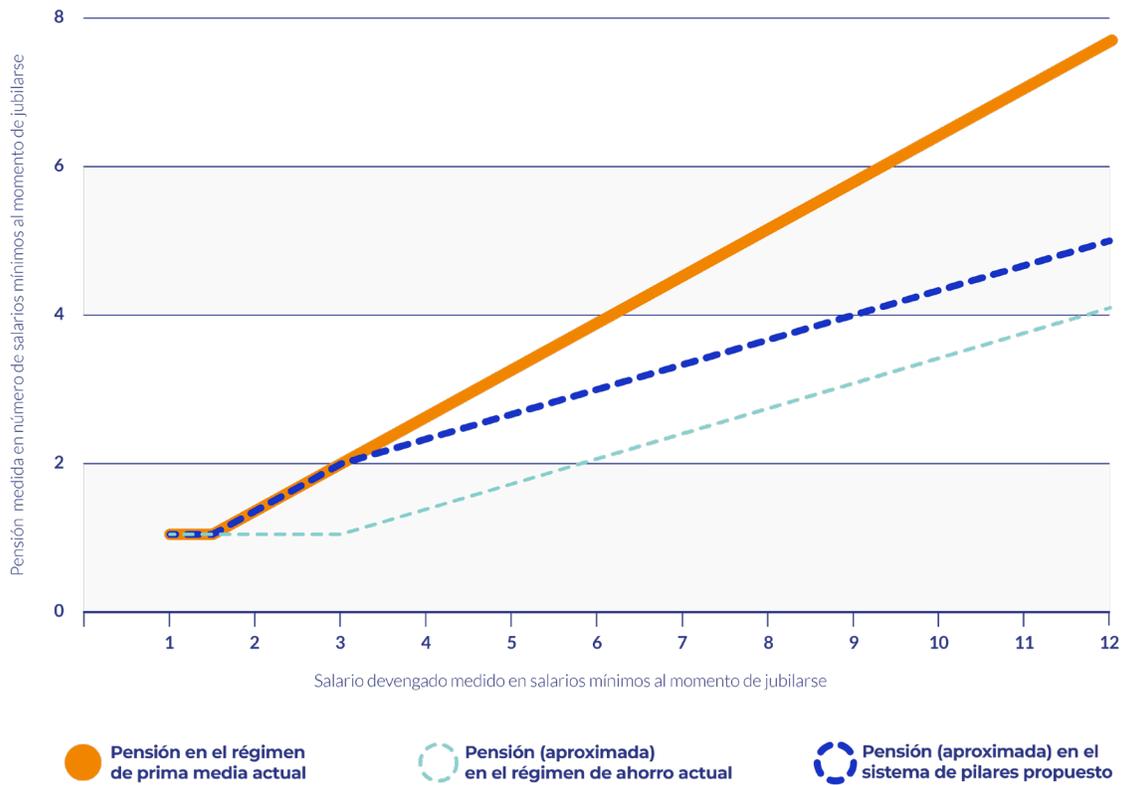
Si la persona tiene al menos 62 años si es hombre o 57 años si es mujer y alcanza las 1.300 semanas cotizadas, accederá a los beneficios del **pilar contributivo**. Con este número de semanas, la pensión nunca será menor al salario mínimo vigente.

El cálculo de la pensión para una persona que obtuvo menos de 3 salarios mínimos durante sus últimos 10 años de vida laboral no es relativamente complejo. La pensión puede ser aproximadamente el 65% de su ingreso, siempre y cuando ese 65% no sea menor a un salario mínimo. Este porcentaje puede variar dependiendo del ingreso y de las semanas adicionales condicionadas. Esta pensión la otorga exclusivamente el componente de prima media del pilar contributivo.

Si la persona devenga más de 3 salarios mínimos, su pensión será aproximadamente 2 veces el salario mínimo al momento de jubilarse más la pensión que le otorgue el componente de ahorro individual del pilar contributivo. Las pensiones de este componente son muy inciertas porque dependen del capital ahorrado y sus rendimientos, pero pueden llegar a ser con suerte del 35% de los ingresos que excedan los tres salarios mínimos. De esta forma, una persona que devengue 4 salarios mínimos podría esperar una pensión de aproximadamente 2.35 veces el salario mínimo al momento de jubilarse, una persona que devengue 5 salarios mínimos podría esperar una pensión de aproximadamente 2.70 veces el salario mínimo al momento de jubilarse y así sucesivamente.

Gráfica 5

Pensión (aproximada) como función del salario devengado



| Gráfico ilustrativo.
Fuente: Cálculos propios

La Gráfica 5 ilustra [la pensión como función del salario que se devenga como trabajador](#). En realidad el cómputo de la pensión es un proceso más complejo. Sin embargo, para fines ilustrativos, suponemos que cada persona devenga siempre el mismo salario a lo largo de su vida laboral, que cada salario mínimo adicional devengado en el componente de prima media aumenta la pensión en 0.65 salarios mínimos y que cada salario mínimo adicional devengado en el componente de ahorro individual aumenta la pensión en 0.35 salarios mínimos. La gráfica considera tres escenarios: a) un escenario sin reforma para una persona en el régimen de ahorro actual, b) un escenario sin reforma para una persona en el régimen prima media actual, y c) un escenario en el sistema de pilares propuesto.

a) Consideremos un escenario sin reforma y a una persona que piensa continuar el régimen de ahorro actual o trasladarse a él. Si devenga como trabajador entre 1 y 3 salarios mínimos, su pensión será aproximadamente de un salario mínimo. Si devenga como trabajador más de 3 salarios mínimos, su pensión al momento de jubilarse será aproximadamente de un salario mínimo más 0.35 salarios mínimos por cada salario mínimo que haya devengado por encima de 3 salarios mínimos.

b) Consideremos un escenario sin reforma y a una persona que piensa continuar en el régimen de prima media actual o piensa trasladarse a él. Si la persona gana entre 1 y 1.5 salarios mínimos como trabajador, su pensión será de 1 salario mínimo. Si devenga más de 1.5 salarios mínimos como trabajador, su pensión será aproximadamente 0.65 veces su salario como trabajador.

c) Consideremos el escenario del sistema de pilares propuesto por la reforma. Si la persona devenga entre 1 y 1.5 salarios mínimos como trabajador, su pensión muy probablemente será de 1 salario mínimo. Si devenga entre 1.5 y 3 salarios mínimos, su pensión probablemente será de aproximadamente 0.65 veces su salario como trabajador. Si devenga más de 3 salarios mínimos, su pensión al momento de jubilarse será de aproximadamente 2 salarios mínimos más 0.35 salarios mínimos por cada salario mínimo que haya devengado por encima de 3 salarios mínimos.

Al comparar los tres escenarios, se infiere que la reforma tiene implicaciones diversas para las personas que eventualmente alcanzan las 1300 semanas:

- Si la persona devenga entre 1 y 1.5 salarios mínimos, la reforma no la afecta.
- Si la persona devenga más de 1.5 salarios mínimos y pensaba continuar afiliada al régimen de ahorro o trasladarse a él, la reforma lo favorece. Esto obedece a que, con la reforma, recibirá un subsidio adicional por parte del componente de prima media del pilar contributivo.

- Si la persona devenga entre 1.5 y 3 salarios mínimos y pensaba continuar afiliada al régimen de prima media o trasladarse a él, la reforma no la afecta.
- Si la persona devenga más de 3 salarios mínimos y pensaba continuar en el régimen de prima media o trasladarse a él, la reforma lo perjudica. Esto obedece a que los subsidios que recibiría por encima de 3 salarios mínimos en el régimen de prima media desaparecen con la reforma.

— Régimen de transición

El nuevo sistema pensional empezará a funcionar a partir del 1ro de enero de 2025. Las personas que a esa fecha no cuenten con 1.000 semanas cotizadas harán parte del nuevo sistema de pensiones y no serán beneficiarios del régimen de transición.

¿Qué les espera a las personas que no van a alcanzar las 1.000 semanas de cotización el 1ro de enero y hoy están afiliadas al RAIS o al RPM? Aunque no es inmediato de deducir, las reglas se aplican retroactivamente como si estas personas siempre hubiesen estado en el régimen de pilares. Todas las cotizaciones que se hicieron por debajo de 3 salarios mínimos eventualmente pasarán al componente de prima media al llegar a la edad de jubilación. Todas las cotizaciones que se hicieron por encima de 3 salarios mínimos eventualmente harán parte del capital con el que se liquida la pensión del componente de ahorro individual al llegar a la edad de jubilación. Aparentemente, no hay beneficio alguno en trasladarse de un régimen a otro antes de la entrada de vigencia de la ley.

Por otro lado, las personas que a 1ro de enero de 2025 cuenten con 1.000 o más semanas cotizadas, continuarán siendo cobijadas por el régimen de pensiones actual. Sin embargo, con la reforma tendrán un beneficio adicional. En el sistema de pensiones actual, no puede haber traslados entre regímenes (RPM a RAIS o viceversa) si a la persona le faltan menos de 10 años para tener la edad de pensión. Este punto es modificado por la reforma pensional, de tal forma que aquellas personas beneficiarias del régimen de transición tendrán 2 años para trasladarse entre regímenes, así les falten menos de 10 años para alcanzar la edad de pensión. Lo anterior implica que en el corto plazo, el RPM podría recibir una cantidad considerable de recursos provenientes del RAIS producto de estos traslados.

Tal y como lo establece la reforma, es de vital importancia para la sostenibilidad del sistema que estos recursos de los traslados no se gasten sino que hagan parte del fondo de ahorro del pilar contributivo. De lo contrario se vería afectado el ahorro del país y por lo tanto las posibilidades de inversión y crecimiento.

— Algunas otras novedades de la reforma

Reconocimiento de semanas para las mujeres y beneficio para madres o padres con hijo invalido o con discapacidad

En la reforma sobresalen dos nuevos beneficios: (i) Uno consiste en disminuir en 50 semanas por cada hijo (hasta un máximo de 150 semanas) las semanas requeridas para que una mujer se pensione. (ii) El otro consiste en un beneficio para madres o padres cuyo hijo padece de invalidez física o mental o discapacidad. En estos casos, la madre o el padre podrá acceder a una pensión especial de vejez a **cualquier edad** siempre que haya cotizado 1.300 semanas en el componente de prima media.

Las personas que se acojan a estos beneficios y hayan cotizado entre 1.000 y 1.300 semanas al sistema no podrán ser beneficiarias de la prestación anticipada de vejez mencionada anteriormente.

Pensiones de invalidez y sobrevivencia

Los parámetros para el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivientes, así como sus beneficios, se mantienen con respecto al sistema actual. En lo que tiene que ver con el financiamiento, hay diferencias considerables. En el sistema actual, estas pensiones se financian con recursos de reparto en el caso del RPM, mientras que en el RAIS el capital necesario es completado por un seguro contratado por la AFP.

Con la reforma, las AFP que hagan parte del componente de ahorro individual ya no reconocerán pensiones de invalidez y sobrevivencia. Este tipo de pensiones estarán a cargo exclusivamente del componente de prima media del pilar contributivo. Esto se financia-

rá, en principio, con recursos del componente de prima media y el capital ahorrado en las cuentas individuales del componente de ahorro. La suma que sea necesaria para terminar de financiar el monto de estas pensiones estará a cargo también de una aseguradora que será contratada por Colpensiones.

Contribuciones por parte de las pensiones al fondo de solidaridad pensional

El Fondo de Solidaridad Pensional es un mecanismo en el que se recauda un porcentaje del salario o del ingreso de algunos trabajadores independientes, así como de pensionados. Esta contribución tiene el objetivo de ampliar la cobertura o subsidiar la protección de la vejez a población que por sus características no acceden a los beneficios de una pensión.

En el caso de los pensionados, actualmente, las pensiones mayores a 10 salarios mínimos y hasta 20 salarios mínimos contribuyen el 1% al Fondo de Solidaridad Pensional. La contribución de aquellas pensiones mayores a 20 salarios mínimos es de 2%.

La reforma modifica las tarifas de esta contribución. En primer lugar, las pensiones superiores a 10 salarios mínimos y hasta 20 salarios mínimos contribuirán el 2% mientras que aquellas pensiones superiores a los 20 salarios contribuirán el 3%. Desde el Observatorio Fiscal de la Javeriana consideramos que incrementar estas tarifas es un paso en la dirección correcta y una oportunidad de corregir las inequidades del sistema pensional.

Cotización por semanas

Esta posibilidad permite la cotización por días o por semanas en proporción al salario mínimo, para trabajadores que laboran por días, lo que posibilitará mayor cobertura del sistema pensional.

En estos casos los trabajadores dependientes que se encuentren vinculados laboralmente por periodos inferiores a un mes o por días, y los trabajadores independientes que reciban un ingreso mensual inferior a un salario mínimo, cotizarán de acuerdo con el número de días laborados y sobre un monto no inferior al salario mínimo legal diario vigente al pilar contributivo en los mismos porcentajes que aquellos que cotizan de manera regular por periodos mensuales.

— ¿Qué efectos puede tener la reforma pensional?

La reforma pensional tiene múltiples efectos, pero vale la pena concentrarse en el efecto de la reforma sobre las siguientes dimensiones: cobertura, equidad, suficiencia y sostenibilidad.

Cobertura

En términos de cobertura, la reforma logra un objetivo importante al darle un subsidio de \$223 mil mensuales a 2,5 millones de adultos mayores de 65 años que no cuentan con una pensión, a un costo de \$7 billones anuales para la nación. Este es un logro loable, pero insuficiente con el contraste de que la nación otorga anualmente [\\$80 billones en pensiones a menos de 2 millones de personas](#). En todo caso, es un paso en la dirección correcta.

Equidad

En términos de equidad, la reforma también es un paso adelante. Pero para discutir el efecto sobre la equidad vale la pena recordar la forma como se liquida la pensión en cada uno de los componentes del pilar contributivo.

Todas las personas que ganen más de tres salarios mínimos durante su vida laboral obtendrán, como parte de su pensión, aproximadamente 2 veces el salario mínimo al momento de jubilarse (el 65% de 3 salarios mínimos) gracias al componente de prima media. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que si la pensión sobre los tres primeros salarios mínimos se hubiese obtenido a partir de un sistema de capitalización, la pensión sería de aproximadamente un salario mínimo (el 35% de 3 salarios mínimos). Como consecuencia, todos los que se jubilen con ingresos superiores a 3 salarios mínimos estarán recibiendo un subsidio implícito de 1 salario mínimo (la diferencia entre los 2 salarios mínimos de la pensión otorgada por el componente de prima media y 1 salario mínimo de pensión que se hubiese obtenido cotizando sobre 3 salarios mínimos en un sistema de capitalización).

Ciertamente no es equitativo que todos quienes devenguen más de 3 salarios mínimos (incluyendo quienes tienen salarios muy altos) tengan un subsidio de 1 salario mínimo. Sin embargo, esto es una mejora frente a lo que se enfrenta hoy en día, donde los subsidios a las pensiones altas son aún más grandes.

Para ejemplificar este punto, consideremos a una persona que gana 20 salarios mínimos. Con la reforma, una persona que devenga 20 salarios mínimos durante su vida laboral obtendrá una pensión de aproximadamente casi 8 veces el salario mínimo vigente al momento de jubilarse. Tal como ocurrirá para todas las personas que ganen más de tres salarios mínimos, el subsidio para esta persona es de un salario mínimo. Sin embargo, es importante contrastar este resultado de la reforma con lo que ocurre hoy en día en el sistema vigente. Si esta persona se jubila hoy en el régimen público de prima media, su pensión sería de aproximadamente 13 veces el salario mínimo vigente al momento de jubilarse. En el régimen privado de ahorro individual, su pensión sería de aproximadamente 7 veces el salario mínimo vigente al momento de jubilarse. Por lo tanto, esta persona recibe en el régimen vigente un

subsidio de 5 salarios mínimos, mientras que con la reforma recibiría sólo uno.

En resumen, **el sistema continuará dando subsidios a las pensiones altas, pero el subsidio será mucho menor a lo que es hoy**. Con la reforma, el subsidio que reciba cualquier persona difícilmente será mucho mayor a un salario mínimo.

Suficiencia

Constitucionalmente, ninguna pensión puede estar por debajo de un salario mínimo. Tal como ocurre ahora, la reforma garantiza que las personas que cotizan las suficientes semanas alcanzan una pensión de un salario mínimo. En el régimen actual, alcanzar esta pensión requiere de al menos 1150 semanas de cotización. Con la reforma, requerirá de 1300 semanas para acceder a la pensión, pero podrá obtener una prestación anticipada si alcanza las 1000 semanas.

El gran problema del sistema es y seguirá siendo lo que ocurre para las personas que no cotizan las suficientes semanas. Para las personas en condición de pobreza, la reforma es una mejora gracias al pilar solidario.

Pero para las personas que no alcancen las semanas de cotización requeridas sin estar en condición de pobreza, la reforma les reconoce un rendimiento anual del 3% real sobre sus cotizaciones, por debajo del rendimiento anual de más del 4% real que ha ofrecido el sistema de capitalización en años recientes.

Sostenibilidad

Las grandes incógnitas de la reforma giran alrededor de su sostenibilidad. Llama mucho la atención que, en la [exposición de motivos](#) del proyecto radicado, las proyecciones de gasto de la Nación vayan hasta el 2052. Cualquier ejercicio serio para evaluar la sostenibilidad del sistema pensional debería tener proyecciones mucho más largas. Es fundamental que el Gobierno sea más transparente y presente sus proyecciones hasta el 2100, año en el cual las generaciones presentes y futuras enfrentarán las consecuencias de las decisiones que tomemos hoy.

En el contexto donde los adultos mayores son cada vez una proporción más grande de la población, es importante que el sistema se respalde cada vez más del ahorro y cada vez menos del reparto. Sin embargo, con un salario mínimo que crece más rápido que la inflación, cada vez menos colombianos contribuirán al componente de ahorro individual. El marchitamiento del ahorro sólo se podrá evitar con algunas de las siguientes opciones:

- a) Una disminución significativa del umbral a partir del cual las cotizaciones van al componente de ahorro individual
- b) Un umbral definido no en términos de salarios mínimos sino de pesos reales
- c) Una fracción de las cotizaciones del componente de prima media destinadas al fondo de ahorro del pilar contributivo que sea mucho más grande.

— Conclusiones y recomendaciones

La reforma pensional representa una mejora con respecto al sistema actual. En primer lugar, pone fin a la competencia entre el régimen de prima media y el régimen de ahorro individual, un tema en el que se ha alcanzado un consenso desde hace mucho tiempo. Por un lado, el régimen de prima media se convierte en el componente de prima media del pilar contributivo, el cual recibirá cotizaciones sobre una base de hasta 3 salarios mínimos. Por el otro, el régimen de ahorro individual se convierte en el componente de ahorro individual del pilar contributivo, recibiendo cotizaciones sobre la base de lo que exceda los 3 salarios mínimos. Esta medida garantiza que nadie reciba un subsidio mayor al subsidio que recibe una persona que devengue 3 salarios mínimos. Además, se crea un pilar solidario para los adultos mayores en situación de pobreza y un pilar semicontributivo para aquellos que no alcancen el requisito de semanas cotizadas.

Sin embargo, la reforma presenta importantes oportunidades de mejora. Dentro de ellas hay que destacar las siguientes:

1. Disminuir el umbral a partir del cual la cotizaciones se destinan al componente de ahorro individual

En la reforma, todo el mundo cotiza al componente de prima media. En particular, todas las cotizaciones por debajo de tres salarios mínimo irán a este componente. La pensión final es la suma de la pensión otorgada por el componente de ahorro individual y la pensión del componente de prima media. Mientras que la pensión del componente de prima media será alrededor del 65% del salario, la pensión del componente de ahorro individual podría ser del 35% del salario. Esto significa que todos los pensionados, incluyendo aquellos que ganen más de 3 salarios mínimos, recibirán en su pensión un subsidio implícito (que sería de aproximadamente un salario mínimo para quienes ganen más de 3 salarios mínimos). Este es un subsidio muy generoso, que beneficiaría a quienes menos lo necesitan. Esto se puede corregir en buena medida reduciendo el umbral

de cotizaciones a partir del cual las cotizaciones se destinan al componente de ahorro individual, por ejemplo a 2 salarios mínimos, como lo que [propone](#) el Observatorio Fiscal de la Javeriana.

2. Mantener el umbral a partir del cual las cotizaciones se destinan al componente de ahorro individual anclado a un nivel de pesos constantes y no al salario mínimo.

De no acogerse nuestra recomendación de reducir el umbral, el umbral debería ser de 3.480.000 pesos de 2023 y no de 3 salarios mínimos. Una lectura casual haría pensar que no hay diferencia, pero no es así. En el proyecto de reforma, el umbral aumenta al mismo ritmo del salario mínimo. Bajo esta recomendación, el umbral aumenta al ritmo de la inflación. Esta diferenciación tiene efectos significativos en el largo plazo. De mantenerse la tendencia reciente, donde el salario mínimo aumenta más rápido que la inflación y la productividad sumadas, la reforma hará que cada vez menos cotizaciones fluyan al componente de ahorro individual. Bajo nuestra recomendación, las cotizaciones destinadas al componente de ahorro individual se mantendrán constantes o incluso aumentarán de haber ganancias en productividad. Esto es importante en el contexto de una población que envejece como la colombiana, donde la sostenibilidad y suficiencia requieren de respaldarse más en el ahorro y menos en el reparto.

3. Dar pautas, restricciones y orientaciones al fondo de ahorro del pilar contributivo

La reforma pensional establece la creación del fondo de ahorro del pilar contributivo, que se nutre tanto de las cotizaciones al componente de prima media como del componente de ahorro individual. En el corto plazo esta medida no afecta el flujo de ahorro de la economía, lo cual había generado preocupación en un principio. No obstante, la reforma implica que el Estado sea el encargado de administrar estos recursos, en lugar de las AFP. Por consiguiente, surge la inquietud de si los recursos del fondo serán invertidos de manera conveniente

para el cotizante o para el gobierno. Se corre el riesgo de que se invierta en exceso en TES y se deje de lado la inversión en otros activos que ayuden a aumentar el rendimiento y a reducir los riesgos. Es necesario que la ley regule de forma más precisa el régimen de inversión de este fondo para garantizar que los recursos sean invertidos de forma eficiente y en beneficio de los cotizantes. En particular, la norma debe especificar unas características mínimas que deban tener los activos elegibles para estas inversiones y unos topes mínimos y máximos para cada tipo.

4. Gobierno corporativo del fondo de ahorro del pilar contributivo

En línea con la recomendación anterior, la reforma no establece estándares mínimos de gobierno corporativo para que el Estado ejerza la rectoría de este fondo. Es necesario que la ley cree un comité de expertos independiente conformado por un número impar de miembros que cumplan con unos requisitos de idoneidad mínimos para garantizar que los recursos de este fondo se inviertan de la manera que más convenga a los cotizantes del sistema.

Alternativamente, la ley podría delegar la administración de este fondo al Banco de la República para garantizar la independencia y autonomía del gobierno en su manejo.

5. Establecer reglas más estrictas para el uso de los recursos del fondo de ahorro del pilar contributivo

Es fundamental que el fondo del pilar del ahorro contributivo tenga como objetivo exclusivo la financiación de los pilares semicontributivo y contributivo de los afiliados cobijados por el nuevo régimen. En el proyecto radicado se abre la puerta para que los recursos del fondo puedan ser utilizados para la financiación del pasivo pensional actual. La implicación de esto es que el fondo no logrará acumular los suficientes recursos para financiar las pensiones y prestaciones de quienes al 1ro de enero de 2025 tengan menos de 1000 semanas

cotizadas. El artículo 24 abre las puertas para el uso inmediato de los recursos que lleguen al fondo, disminuyendo el ahorro neto de la economía y poniendo en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

6. Mejorar la interacción entre el pilar solidario y el pilar semicontributivo

La reforma plantea dos beneficios mutuamente excluyentes para aquellos que no cumplen con el requisito de semanas y están en el pilar semicontributivo. Uno es el auxilio del pilar solidario (\$223 mil mensuales) para quienes se encuentran en situación de pobreza extrema. El otro es el reconocimiento de un rendimiento del 3% anual por encima de la inflación a las cotizaciones al componente de prima media del pilar contributivo si no se está en condición de pobreza extrema. Sería más eficiente incentivar las cotizaciones mediante el reconocimiento del rendimiento del 3% anual sin estar condicionado a la condición de pobreza extrema. En el largo plazo, el auxilio del pilar solidario también debería estar condicionado únicamente a no haber cumplido con el requisito de semanas, y no a la condición de pobreza extrema. A cambio, el auxilio debería reducirse proporcionalmente a la renta vitalicia otorgada por el pilar semicontributivo a quienes no completan las semanas. Estas medidas, sin embargo, requerirán de mayores aportes tanto al fondo de solidaridad pensional como al fondo de ahorro del pilar contributivo para ser financiadas.

7. Redistribuir la cotización al componente de ahorro del pilar contributivo

La reforma pensional propone que el 16% del salario destinado al componente de ahorro del pilar contributivo se divida en 14,2 puntos porcentuales para la cuenta de ahorro individual, 1 punto porcentual para el fondo de ahorro del pilar contributivo y 0,8 puntos porcentuales para gastos administrativos. Sin embargo, como ya se mencionó, la reforma implica un subsidio implícito para quienes ganan más de 3 salarios mínimos. Para contrarrestar esto, se debería destinar sólo 12,2 puntos porcentuales a la cuenta de ahorro individual y 3 puntos porcentuales al fondo de ahorro del pilar contributivo. De esta ma-

nera, se corregiría parcialmente la regresividad, se mejoraría la sostenibilidad del sistema y se financiaría la articulación entre el pilar solidario y el pilar semicontributivo mencionada anteriormente. Asimismo, se debería aumentar la contribución al fondo de solidaridad pensional al 3% sobre los salarios que excedan los 4 salarios mínimos, un punto porcentual más de lo que se sugiere en la reforma.

8. Transparencia y acceso a la información

Las proyecciones y supuestos económicos sobre los cuales está fundamentada la propuesta no son del todo transparentes, hay poca información sobre la metodología de los cálculos presentados en la exposición de motivos e incluso parece haber inconsistencia entre lo que se simula en la exposición de motivos y lo que se propone el articulado. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe tomar la vocería en relación con los aspectos fiscales de esta reforma y dar claridad sobre las cuentas que fundamentan la propuesta. En particular, debería presentar las proyecciones fiscales hasta el 2100 y no sólo hasta el 2052.

9. Comisión Autónoma de Regulación del Sistema Pensional (CARSP)

La propuesta de reforma delega al Gobierno Nacional la responsabilidad de regular un gran número de asuntos técnicos del nuevo sistema. En el Observatorio Fiscal de la Javeriana consideramos que sería mejor que esta responsabilidad quede a cargo de una Comisión Autónoma de Regulación del Sistema Pensional (CARSP), como lo sugerimos en [nuestra propuesta de reforma pensional](#).

10. Moderación del crecimiento del salario mínimo

Por último, aunque no es objeto de discusión en la reforma, es importante destacar que la cobertura y sostenibilidad del sistema de pensiones dependerá en gran medida del crecimiento del salario mínimo. Si el salario mínimo sigue aumentando por encima de la suma de la inflación y la productividad, se fomentará la informalidad, se

reducirá la cobertura pensional y los subsidios a los pocos que alcancen los requisitos para una pensión serán mayores. Tanto el actual gobierno como los futuros gobiernos tienen la responsabilidad de moderar el crecimiento del salario mínimo para garantizar la sostenibilidad y equidad del sistema de pensiones a largo plazo.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

(CC BY - SA 4.0).

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2023).

Primer análisis del proyecto de reforma pensional

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/publicaciones>