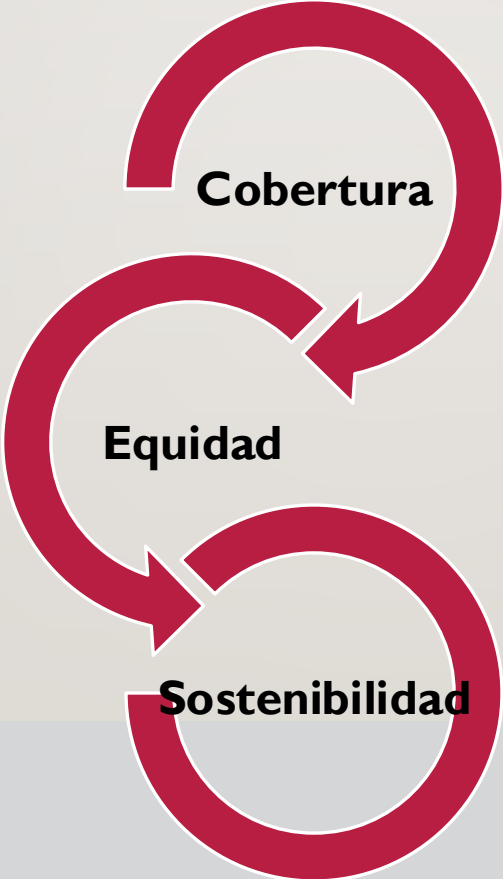


Congreso ACOAS 2025

SISTEMA PENSIONAL Y REFORMA PENSIONAL

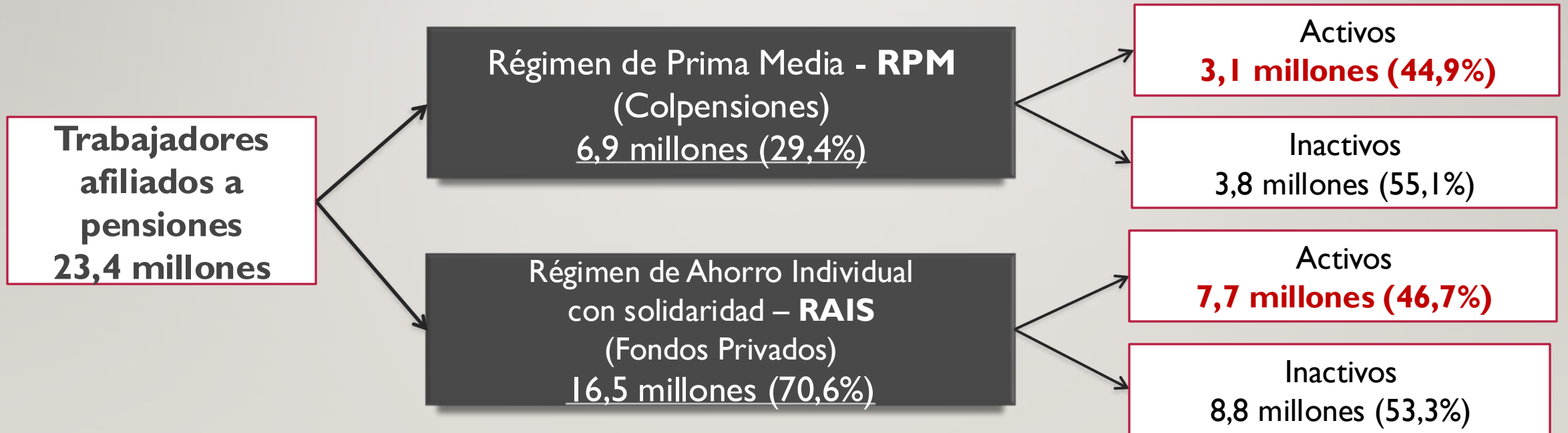
MAURICIO OLIVERA

Dimensiones a revisar en el sistema de pensiones



Cobertura

Baja cobertura: a pesar de contar con un alto nivel de afiliación son pocos los que cotizan efectivamente a pensiones ...



...⁵ y el mercado laboral sufre de una alta rotación entre formalidad e informalidad

Afiliados cotizantes y activos en el SGP, 2022-2025

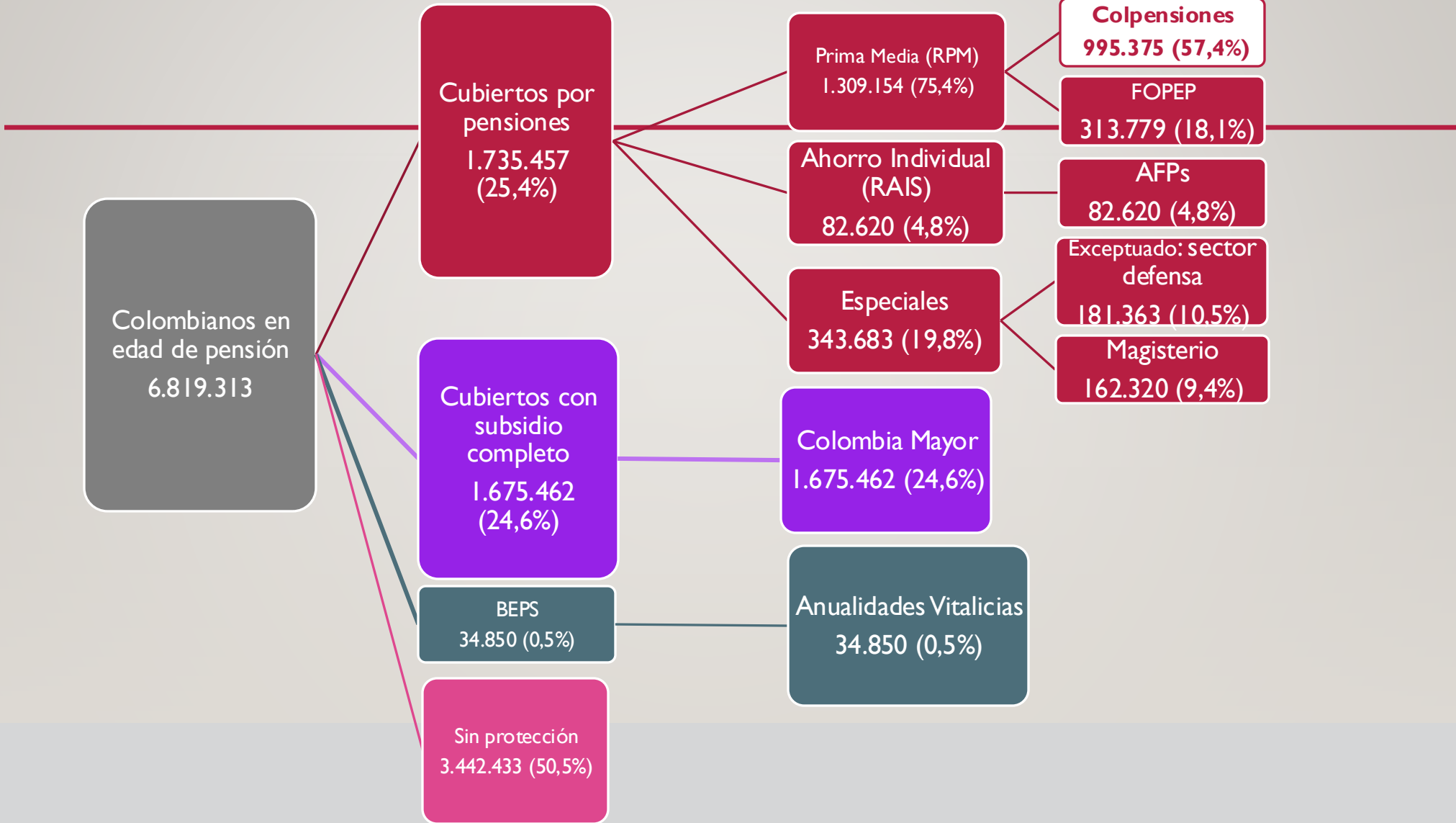
<u>Año</u>	<u>Activos</u>	<u>Cotizantes</u>	<u>Diferencia</u>
2022	12.014.174	9.962.275	2.051.899
2023	12.599.718	10.369.610	2.230.108
2024	12.606.492	10.656.247	1.950.245

→ Rotación de cerca de dos millones de trabajadores al año

La mayor parte de los trabajadores no alcanza a cumplir con los requisitos de tiempo y monto.

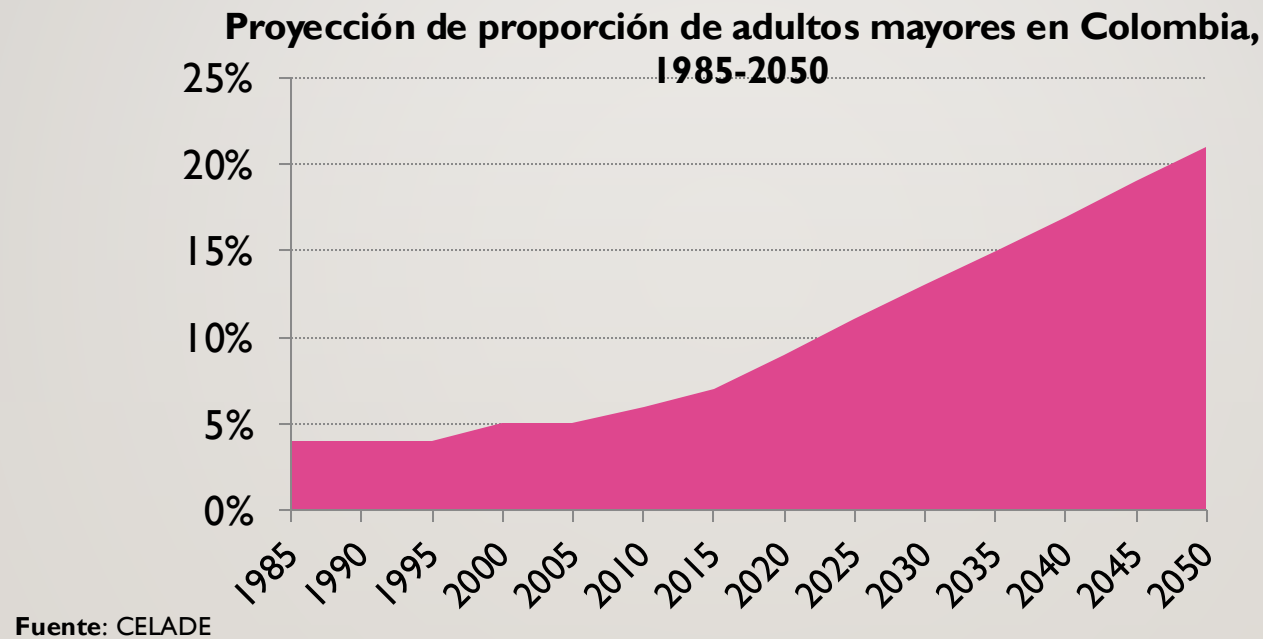
→ En promedio se cotizan 14,3 años (741 semanas), luego los afiliados a RPM no suelen lograr las 1.300 semanas, ni los afiliados a RAIS las 1.150 semanas

... y como resultado, la baja contribución implica baja proporción de adultos mayores con pensión



Fuentes: DANE, Colpensiones, FOPEP, SuperFinanciera, Minhacienda

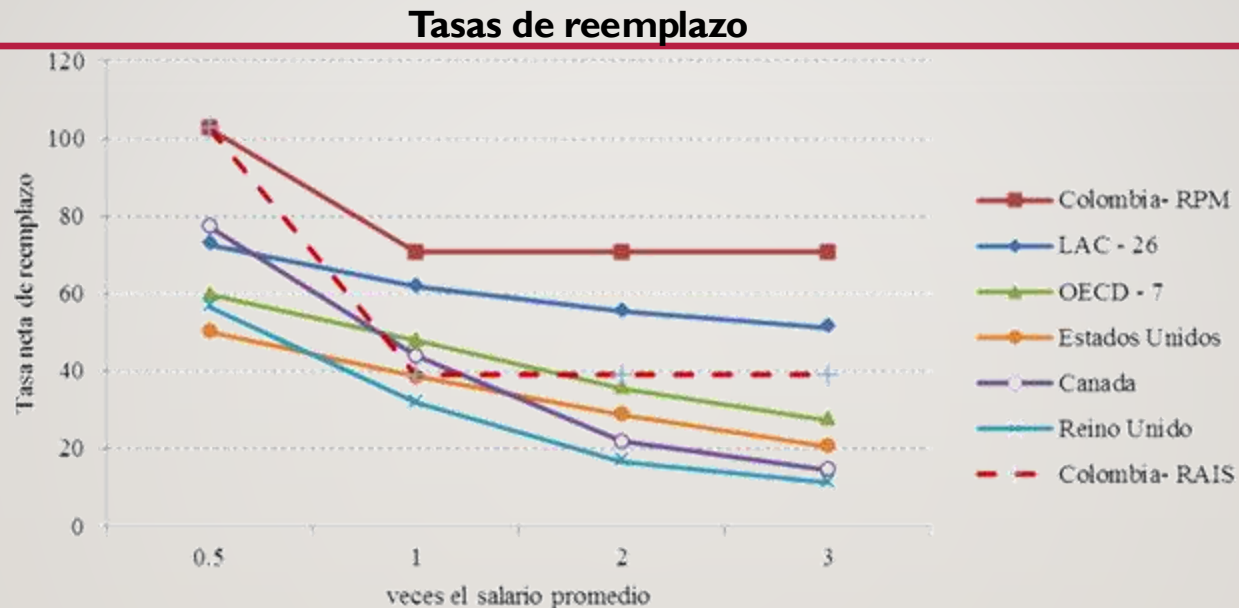
Baja cobertura: cada vez habrá más presión social sobre el sistema dado que cada vez habrá más adultos mayores



→ 1 de cada 5 personas (21%) serán adultos mayores en 2050 según el DANE

Desigualdad

Desigualdad: trabajadores con igualdad de condiciones reciben una pensión diferente en el RPM que en el RAIS



Fuente: Bosch et al (2015) “Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma” Nota técnica 825. BID

La desigualdad también está presente entre sexos, no se cierra brechas en el RAIS

→ Dado que el monto de la pensión en el RAIS depende de la capacidad de ahorro individual, las tasas de reemplazo suelen ser bajas y, a diferencia del RPM, difieren por sexo:

→ Según Arias y Mendoza (2009), los hombres reciben en promedio una tasa de reemplazo del 50%, mientras que las mujeres sólo logran un 30%

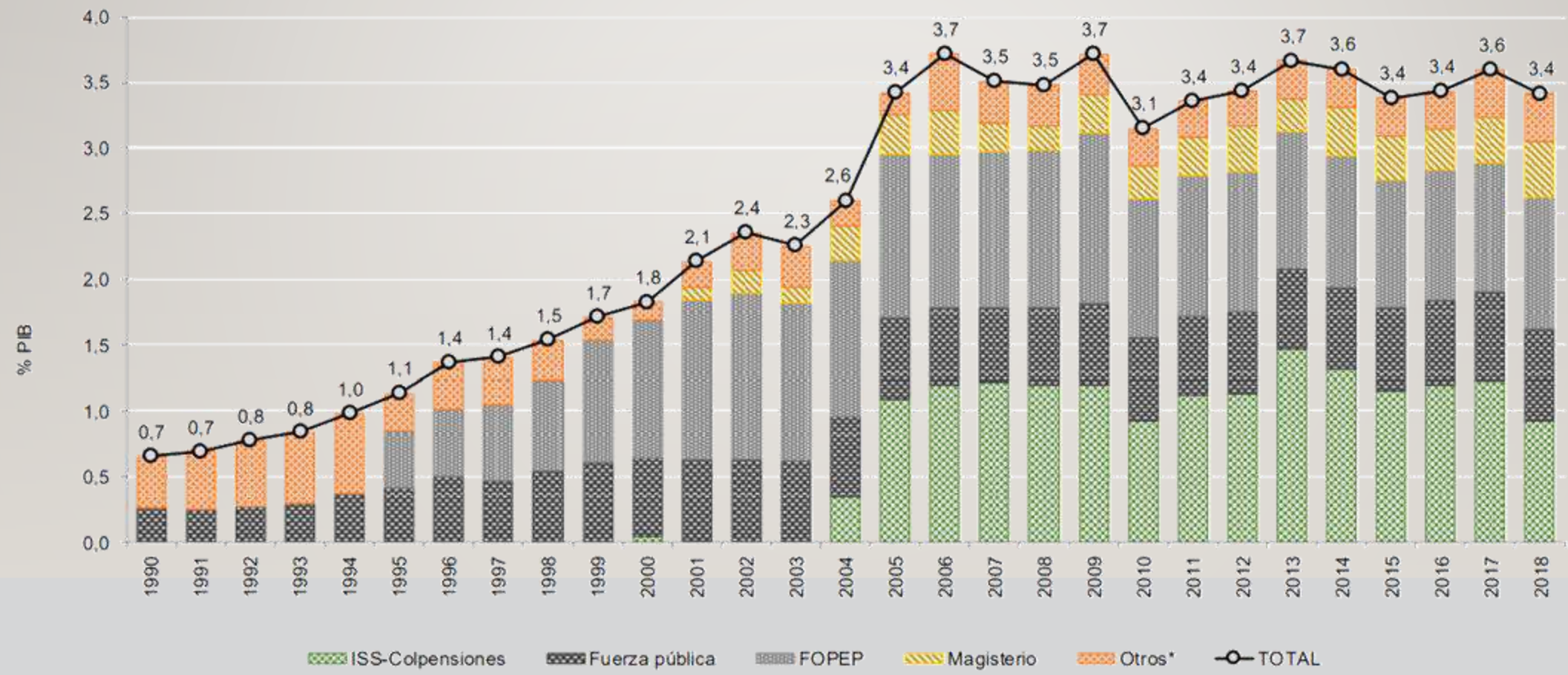
Desigualdad: los pensionados con mayores mesadas, reciben mayores subsidios en el RPM



Sostenibilidad

Sostenibilidad: las transferencias de la Nación para el pago de obligaciones pensionales son un rublo importante

Transferencias pensionales por entidad a cargo de la Nación (%PIB), 1990 -2018



Fuente: Tomado de López y Sarmiento (2019) a partir de MinHacienda – Dirección de Presupuesto

Nota: Otros incluye Cajanal, Fondo Pasivo Ferrocarriles y Colpuertos entre otros.

Presupuesto general de la nación 2025

Cuadro 3. Composición Presupuesto General de la Nación 2024-2025
Miles de millones de pesos

Concepto	2024*	2025**	Variación porcentual 25/24 (3)=(2/1)	Porcentaje del PIB	
	(1)	Proyecto (2)		2024 (4)	2025 (5)
FUNCIONAMIENTO	308.855	327.938	6,2	18,3	18,4
Gastos de personal	55.013	60.156	9,3	3,3	3,4
Adquisición de Bienes y Servicios	14.314	15.477	8,1	0,8	0,9
Transferencias	235.278	247.892	5,4	14,0	13,9
SGP	70.541	81.984	16,2	4,2	4,6
Pensiones	54.864	66.053	20,4	3,3	3,7
Aseguramiento en salud	36.153	42.433	17,4	2,1	2,4
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterios (Pensiones, salud y cesantías)	15.020	17.313	15,3	0,9	1,0
Instituciones de Edicación Superior Públicas	6.402	6.763	5,6	0,4	0,4
Sentencias	1.775	1.887	6,3	0,1	0,1
Resto de Transferencias	50.523	31.458	(37,7)	3,0	1,8
Gastos de Comercialización y Producción	1.941	2.047	5,4	0,1	0,1
Adquisición de Activos Financieros	730	759	3,9	0,0	0,0
Disminución de Pasivos	353	339	(4,0)	0,0	0,0
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	1.226	1.269	3,5	0,1	0,1
SERVICIO DE LA DEUDA	94.522	112.605	19,1	5,6	6,3
Principal	39.932	50.766	27,1	2,4	2,9
Acuerdos Marco de Retribución	634	762	20,2	0,0	0,0
Resto de gasto del Principal de la Deuda	39.297	50.004	27,2	2,3	2,8
Intereses	52.639	59.485	13,0	3,1	3,3
Comisiones y otros gastos	525	447	(14,7)	0,0	0,0
Fondo de Contingencias	1.427	1.907	33,6	0,1	0,1
INVERSIÓN	99.867	82.464	(17,4)	5,9	4,6
TOTAL	503.244	523.007	3,9	29,9	29,4
TOTAL SIN DEUDA	408.722	410.402	0,4	24,3	23,1

*Apropiación vigente a 30 de junio

**Contiene inversión por \$12 billones sujetos a Proyecto de Ley de Financiamiento

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Sostenibilidad: Colpensiones tiene el 62,4% de los pensionados sobre los que hay corresponsabilidad del Estado y consume el 34% de los recursos de PGN para pensiones

Distribución del Presupuesto General de la Nación y los pensionados, según origen de la obligación

	PGN para pensiones		Pensionados	
	\$ millones	%	Número	%
Colpensiones	14.400.000	34%	1.395.423	62,4%
FOPEP	10.600.000	25%	326.863	14,6%
Defensa	8.500.000	20%	253.710	11,3%
Magisterio	7.600.000	18%	225.364	10,1%
Bonos y otros	1.600.000	4%	34.486	1,5%
TOTAL	42.700.000	100%	2.235.846	100,0%

Propuestas de reforma

Tipo de reformas

Paramétrica

- Edad
- Tasa de cotización
- Tasa de reemplazo
- Semanas requeridas

Resuelve retos financieros

Estructural

- Eliminar RAIS
- Eliminar RPM
- Pasar a cuentas nocionales
- Combinar sistemas

Puede resolver otros retos

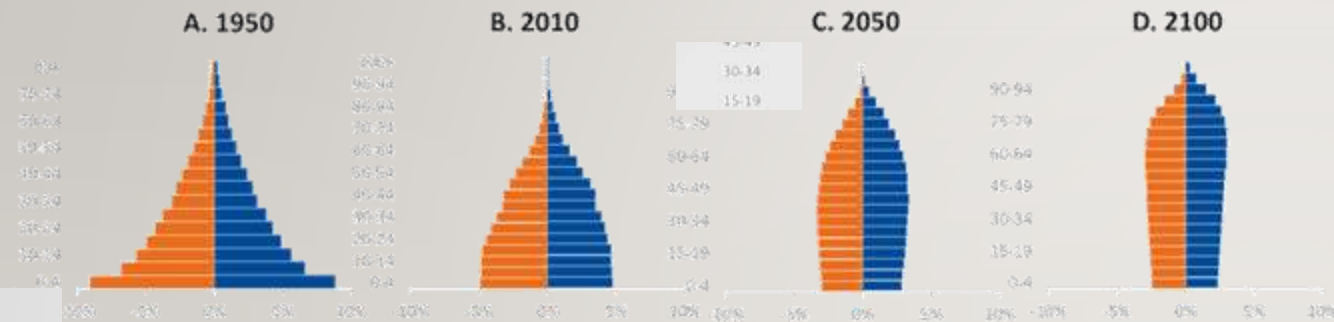
Comparaciones internacionales

17

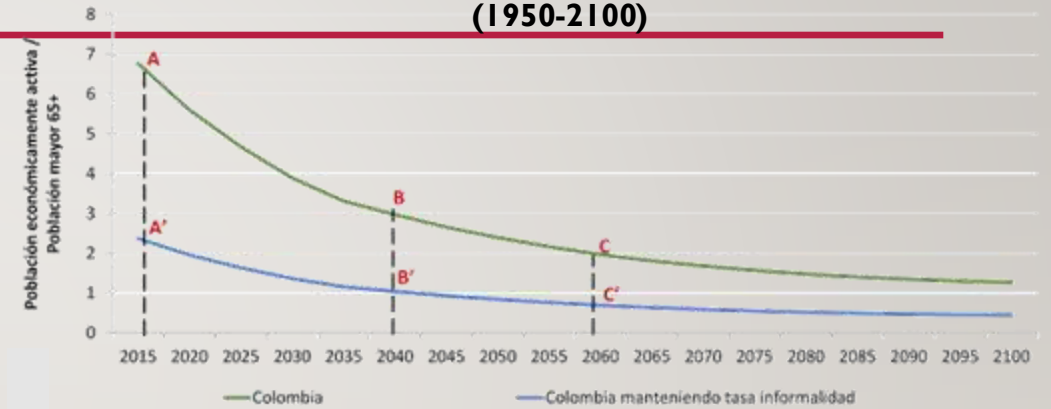
País	Tipo de Régimen	Edad	Condiciones (semanas)	Tasa de reemplazo %	Tasa de cotización %	Pensión máxima (US\$ mensual)
Argentina	Prima media	H: 65 M:60	1560	H:66.8-96.3 M: 56-81.4	Trabajador: 11 Empleador: 17 Total: 28	2,261
Brasil	Prima media	H: 65 M:60 Cualquier edad	780 H: 1820 M: 1560	70-100	Trabajador: 8-11 Empleador: 20 Total: 28-31 Independientes: 20	1,856
Chile	Ahorro individual*	H=65 M=60	1040	H: 46-86 M: 32-80	Trabajador: 10 Empleador: 1.49 Total: 12.49 Independientes: 13	Depende del monto de las cotizaciones e intereses acumulados
Colombia	Ambos	H:62 M:57	2015: 1300	53-100	Trabajador: 4-6 Empleador: 12 Total: 16 Independientes: 16	RPM: 80% del ingreso base de liquidación o 25 SMMLV (8,291) RAIS: depende del monto de las cotizaciones e intereses acumulados
España	Prima media	H=M:65	780	50-100	Trabajador: 4.7 Empleador: 23.6 Total: 28.3 Independientes: 26.7-29.8	3,425
Estados Unidos	Ambos	2011: H=M: 66 2027: H=M: 67	520	35	Trabajador: 6.2 Empleador: 6.2 Total: 12.4 Independientes: 12.4	RPM: 2,366 mensual RAIS: depende del monto de las cotizaciones e intereses acumulados
Portugal	Prima media	H=M:65	780	ND	Trabajador: 11 Empleador: 23.25 Total: 34.25 Independientes: 29.6	No existe límite o tope
Uruguay	Ambos	H=M:60	1560	45	Trabajador: 155 Empleador: 7.5 Total: 22.5 Independientes: 15	RPM: 2,475 RAIS: depende del monto de las cotizaciones e intereses acumulados

Propuesta asofondos

Cambio demográfico de la población colombiana



Número de trabajadores (PEA) por adulto mayor en Colombia (1950-2100)



Estructura del sistema pensional colombiano: como debería ser



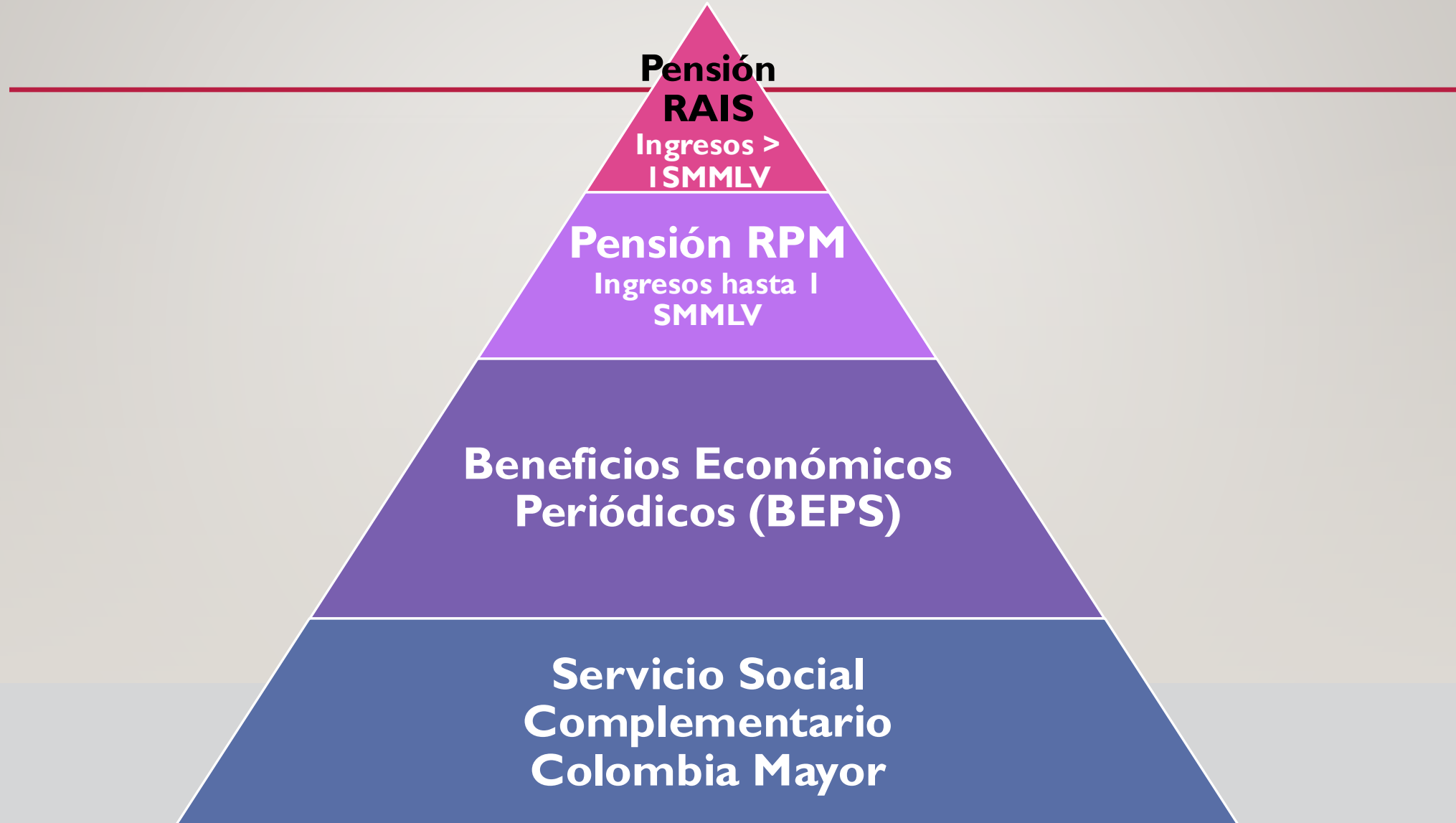
Con administradoras públicas y privadas

Pensión básica universal – Lora (2018)

Pensión básica universal + ahorro voluntario:

- Todo ciudadano mayor recibiría una pensión básica
- Se financiaría con impuestos generales, no con contribuciones
- Se eliminan los demás regímenes de beneficio definido (RPM, congresistas, maestros)
- Afiliación voluntaria a AFP.

Propuesta MinTrabajo (2012) y Fedesarrollo



Disposiciones Generales: Estructura del Sistema

- Pilar Solidario
 - Apoyo a personas sin capacidad de ahorro
- Pilar Semicontributivo
 - Contribuciones parciales de los beneficiarios
- Pilar Contributivo
 - Componente de Prima Media (hasta 2,3 SMMLV)
 - Componente Complementario de Ahorro Individual
- Pilar de Ahorro Voluntario
 - Ahorro adicional por parte de los beneficiarios

Cobertura:

Cotización por Días o Semanas: Los trabajadores que laboren menos de un mes cotizarán de acuerdo a los días trabajados:

- **1 a 7 días:** Una cotización mínima semanal.
- **8 a 14 días:** Dos cotizaciones mínimas semanales.
- **15 a 21 días:** Tres cotizaciones mínimas semanales.
- **Más de 21 días:** Cuatro cotizaciones mínimas semanales (equivalentes a un salario mínimo mensual).

→ **Prestación Anticipada de Vejez:** Para mujeres: 62 años, hombres: 65 que han cotizado al menos **1,000 semanas**.

→ **Cálculo de la Prestación:** La prestación se calculará utilizando la misma fórmula que se aplica para la pensión de vejez, pero de manera proporcional al número de semanas cotizadas.

→ **Descuento de Cotizaciones Faltantes:** A la persona beneficiaria de la prestación anticipada se le descontará de manera mensual el valor correspondiente a las cotizaciones faltantes, hasta alcanzar el número mínimo de semanas requeridas para acceder a la pensión integral de vejez.

Cobertura:

Pensión familiar: se otorga cuando los cónyuges o compañeros permanentes suman sus semanas cotizadas para cumplir con los requisitos de la pensión integral de vejez en el Pilar Contributivo.

→ **Relación conyugal o convivencia:** Los cónyuges o compañeros permanentes deben demostrar más de cinco años de convivencia o relación conyugal.

→ **Semanas cotizadas:** Deben acumular al menos 1,300 semanas entre ambos para tener derecho a la pensión integral de vejez.

→ **Cotización en salud:** La persona titular de la pensión familiar debe estar afiliada al sistema de salud, y su cónyuge o compañero será beneficiario.

→ **Valor Máximo:** El valor de la pensión familiar no podrá exceder un salario mínimo mensual legal vigente.

Para las mujeres la exigencia de semanas cotizadas se reducirá progresivamente desde 1.300 hasta 1.000 semanas para el año 2036 (2037).

Reducción de semanas para mujeres con hijos

→ mujeres que ya cumplieron la edad de pensión, pero no alcanzan las semanas mínimas del Componente de Prima Media.

→ Permite **reducir 50 semanas por cada hijo(a)**

→ Límite: **máximo 3 hijos**, es decir **150 semanas de reducción**.

→ Después del descuento, el mínimo exigible es **850 semanas**.

Sostenibilidad: Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo

El Artículo 24: Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo

- Fondo específico para financiar las pensiones del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo.
- Administrado por el Banco de la República
- Uso exclusivo para el pago de pensiones bajo el esquema de pilares
- Fuente: cotizaciones, contribuciones solidarias, traslados de regímenes

Sostenibilidad: Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo

- **Supervisión:** Un Comité Directivo del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo
- **Estructura:** Subcuentas generacionales para garantizar que los recursos acumulados sean utilizados exclusivamente para pagar las pensiones de las cohortes correspondientes.
- Cuentas generacionales ayuda a sostenibilidad. 2,3 sin cuentas generacionales sostenible hasta 2062 con 2 puntos adicionales del PIB, VS con cuentas, crece hasta 1,5% en 2100

Sostenibilidad - Dimensiones de beneficio para corredores de seguros: La reforma pensional amplía significativamente el ámbito de acción de los corredores de seguros. En particular: renta vitalicia y seguros previsionales, longevidad.

Dimensión	¿Existía antes de la Ley 2381?	Efecto sobre los corredores de seguros
Seguro previsional del Pilar Contributivo	No	Nueva línea de intermediación posible si Colpensiones contrata aseguradoras mediante licitación pública.
Renta vitalicia (ACCAI)	Sí (solo RAIS)	Mayor volumen y variedad de productos. Más asesorías y ventas previsionales.
Pilar Semicontributivo y Solidario	No	Nuevos nichos (informales, bajos ingresos). Oportunidad para microseguros y canales digitales.
Integración de riesgos previsionales y laborales	Parcial	Posibilidad de ofrecer paquetes integrales a empresas. Fortalece el rol consultivo corporativo.
Patrimonios autónomos o mecanismos alternos	No	Beneficio indirecto. Rol consultivo o de filiales fiduciarias.
Educación y asesoría previsional	Limitada	Mayor demanda de asesoría técnica previsional y de seguros de retiro.
Productos de longevidad	No	Surgen nuevos productos que requieren intermediación especializada (rentas extendidas, reaseguros de longevidad).

Traslados:

→ **Artículo 76** establece la **Oportunidad de Traslado** para las personas que cumplan ciertos requisitos de semanas cotizadas y les falten menos de diez años para alcanzar la edad de pensión. Estas personas tendrán un período de dos años, a partir de la promulgación de la ley, para realizar el traslado de régimen, siempre y cuando cumplan con la doble asesoría de que trata la Ley 1748 de 2014.

**... que
generan un
gasto de \$ 30
billones de
pesos**

Equivalencias:

→ **Artículo 14:** Aquí se establece que las semanas cotizadas en cualquier régimen previo a la ley, incluyendo el Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), se tendrán en cuenta para completar el requisito de semanas necesarias. También se menciona la posibilidad de utilizar los recursos del Componente Complementario de Ahorro Individual para acreditar semanas adicionales a través de un sistema actuarial de equivalencias.

→ **Artículo 19:** Se indica que en caso de no cumplir con el número de semanas mínimas en el Componente de Prima Media, se podrá utilizar un sistema actuarial de equivalencias que permita acreditar semanas adicionales usando los recursos disponibles en el Componente Complementario de Ahorro Individual.

¿Nuevos regímenes especiales?

- El **Artículo 93** de la Ley 2381 de 2024 establece un trato diferencial para los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinas. Este artículo dispone que todas las referencias a un número específico de años o semanas requeridas para obtener beneficios o para realizar cálculos en los artículos mencionados de la ley deberán ajustarse a la baja. Esto se hace considerando la diferencia en la esperanza de vida entre la población general de Colombia y las mencionadas comunidades.
- El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) deberá calcular esta diferencia en el primer año de vigencia de la ley. Con base en este cálculo, el Ministerio de Trabajo determinará el número de años y/o semanas que se aplicarán diferencialmente para cada uno de estos grupos. Esta reglamentación se guiará por los principios de progresividad y de la condición más favorable .

Conclusiones:

- **Reduce regresividad**, aunque mejor un umbral más bajo entre RPM y RAIS (I SMMLV)
- Cualquiera de los dos regímenes por si solo no es sostenible: **Reparto es insostenible financieramente, capitalización es insostenible socialmente**
- Reforma laboral y reforma pensional: **acercar la normatividad a la realidad laboral (por ejemplo, programa Beneficios Económicos periódicos - BEPS – Matching Contributions)**
- Parafraseando a Richard Thaler: “Si fuéramos racionales, los sistemas obligatorios de pensiones no existirían”

¿Y la Corte?

Evolución de la revisión por la Corte Constitucional

- La Corte suspendió la **entrada en vigencia** de la Ley 2381 mientras revisa su procedimiento y constitucionalidad (fecha inicial: 1 de julio 2025)
- Ordenó que la ley se **devuelva al Congreso** para que la Cámara de Representantes discuta y vote nuevamente el texto aprobado por el Senado, debido a un **vicio de procedimiento**.
- Se mantienen vigentes solo la transición y la selección de ACCAI
- La Corte ha ordenado el **recaudo de pruebas** sobre el trámite legislativo (sesiones de la Cámara, actas, debate) para determinar si el proceso fue constitucional.
- Más de 40 demandas de inconstitucionalidad o constitucionalidad

La suspensión de la reforma genera **incertidumbre** para el sector pensional, las administradoras, aseguradoras y los cotizantes, porque las reglas previstas (cambios de pilar, traslados, semanas, etc.) no se pueden aplicar aún.

GRACIAS
