



Comunicado a la opinión pública

27 de febrero de 2024

Lo que está en juego con la reforma pensional

El debate sobre la reforma pensional vuelve a tomar un lugar central en la agenda pública. Como lo hemos señalado en múltiples ocasiones, el actual Sistema General de Pensiones tiene varias deficiencias: i) Tiene baja cobertura: solo 1 de cada 4 personas en edad de pensión recibe una mesada. ii) Su diseño es altamente inequitativo, ya que el 20% de la población de mayores ingresos concentra el 80% de los subsidios. iii) El sistema en su componente de prima media enfrenta un reto importante en materia de sostenibilidad debido al cambio demográfico asociado a la caída en la tasa de natalidad y el aumento de la expectativa de vida. Vale la pena recordar que nuestro país tenía 11 trabajadores activos por cada adulto mayor a comienzos de la década de los 60. Actualmente, esta proporción ha disminuido a solo 5. Se proyecta que para el año 2050, esta cifra se reducirá a solo 2 trabajadores por adulto mayor, y en el año 2100 se estima que será solo uno.

Las reformas pensionales son infrecuentes y afectan el bienestar de varias generaciones. Celebramos la iniciativa del Gobierno de repensar el diseño del sistema pensional. Invitamos al Congreso a tener una discusión informada y responsable, dado que una reforma pensional tendría un efecto inmediato en la economía del país y en las siguientes generaciones de colombianos.

La propuesta de reforma pensional en su estado actual no solucionará varios de los problemas del sistema, ya que no modifica la edad de pensión o los regímenes especiales.

En materia de cobertura es importante recordar que la mayoría de los trabajadores colombianos no alcanzan los requisitos de pensión como resultado de la informalidad laboral. En ese sentido, reiteramos que la propuesta de reforma laboral, que el Congreso discutirá de forma separada, va en contravía de mejorar la cobertura pensional, ya que, en lugar de atacar la informalidad, podría aumentarla, al incrementar los costos del trabajo formal.

El actual proyecto pensional del Gobierno aumenta la cobertura con la propuesta de consolidar un Pilar Solidario, que no es precisamente de naturaleza pensional, destinado a los adultos mayores en condición de pobreza y vulnerabilidad. Esta propuesta es bienvenida y solo señalamos que no necesita de una reforma pensional para llevarla a cabo. Para que este programa de transferencias sea una realidad es necesario que el Gobierno apropie los recursos y se programe dicho gasto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En materia de inequidad, la propuesta del Gobierno avanza al reducir el monto máximo de subsidios. No obstante, al tener un umbral de tres salarios mínimos para el Pilar Contributivo, los subsidios se van a generalizar para toda la población hasta el umbral. En últimas, las personas de mayores ingresos continuarán recibiendo un subsidio.

Si consideramos el aspecto de sostenibilidad, el Pilar Contributivo de Prima Media propuesto por el Gobierno, que incluye los aportes de todos los afiliados hasta por tres salarios mínimos, terminaría generando un aumento significativo del pasivo pensional del país, lo que puede comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas, y por ende del sistema. Según nuestros más recientes cálculos, el pasivo pensional aumentaría a 194% del PIB por cuenta de la propuesta de reforma, unos 84 puntos del PIB por encima del pasivo actual. De este aumento 40 puntos del PIB se explican por el Pilar Contributivo de Prima Media. Reducir el umbral de dicho pilar a 1,5 salarios mínimos, como sugiere la propuesta alternativa de reforma pensional del Partido de la U, ayudaría a reducir el pasivo pensional, según nuestros cálculos, en 23 puntos del PIB (aproximadamente 360 billones). Otras entidades estiman incrementos similares en el pasivo pensional de materializarse la actual propuesta (Tabla 1).

Estimativo pasivo pensional como % del PIB

Entidad	Actual	Propuesta Gobierno (umbral 3 salarios mínimos)	Propuesta alternativa (umbral 1,5 salarios mínimos)	Aumento pasivo propuesta Gobierno	Reducción del pasivo con propuesta alternativa
ANIF	110	194	171	84	23
Fedesarrollo	120	185	171	65	13
CEDE	139	196	173	57	23
CARF	106	182		76	
Promedio entidades	119	189	172	70	20
Ministerio de Hacienda	84	126	n.d.	42	n.d

Fuente: Cada una de las entidades. Cálculos hasta el 2100 en valor presente con una tasa de descuento de 3%, inflación de largo plazo de 3% y un deslizamiento de 1,6% en las cifras de las entidades. El Ministerio de Hacienda asume una tasa de descuento del 4%. El cálculo del CARF para el caso del umbral con 1,5 salarios mínimos no incluye el pilar semi-contributivo, a diferencia del estimativo de la propuesta con el umbral de 3.

En este punto vale la pena mencionar la importancia de proteger el ahorro del sistema. Invitamos al Congreso a pensar en un diseño del nuevo Fondo del Ahorro que evite la tentación de hacer uso de los recursos pensionales con otro propósito y que tenga un claro Gobierno Corporativo. La propuesta alternativa del Partido de la U contempla que el Fondo del Ahorro sea administrado por el Banco de la República. Hay otras alternativas, pero nos parece que en cualquier caso debe desestimarse la propuesta de que el Fondo del Ahorro sea administrado por Colpensiones, para evitar cualquier tipo de conflicto de interés, al ser Colpensiones un actor clave en la arquitectura del sistema.

Invitamos también a los parlamentarios a pensar en condiciones menos laxas para el régimen de transición y así reducir los costos fiscales. También sugerimos mantener el esquema de bonos por 50 semanas a las mujeres con hijos hasta llegar a un mínimo de 1150 semanas, con el fin de mitigar la discriminación en el ámbito laboral asociado a la maternidad, pero sin reducir las semanas de cotización a 1000, como hoy propone la reforma. Esto porque el costo fiscal asociado a esta medida sería significativo teniendo en cuenta que las mujeres tienen una expectativa de vida mayor, de casi 7 años frente a los hombres.

Finalmente, es importante que el Congreso discuta las capacidades técnicas y tecnológicas de Colpensiones para adoptar las funciones que tendría en el nuevo sistema. Dicha entidad no está lista para asumir el manejo de las cotizaciones de todos los trabajadores bajo el Pilar Contributivo de Prima Media. Por lo tanto, sugerimos que la reforma inicie no antes de 2026 (2026 o 2027), para que Colpensiones tenga el tiempo suficiente para mejorar sus procesos internos. Este punto sería sin perjuicio de dar inicio el Pilar Solidario de manera temprana en la medida que el Gobierno busque los recursos presupuestales y dicho programa de gasto se incorpore al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En resumen, bienvenida la iniciativa de reforma pensional del Gobierno, que deber ser discutida ampliamente por el Congreso. Sugerimos puntualmente: 1) Reducir el umbral del Pilar Contributivo (ojalá a un salario mínimo, pero en todo caso inferior o igual a 1,5); 2) Crear un fuerte sistema de Gobierno Corporativo del Fondo del Ahorro, que en ningún caso debería ser administrado por Colpensiones; 3) Diseñar un régimen de transición menos laxo, de al menos 1000 semanas y con requisitos de edad; 4) Posponer la entrada en vigencia del nuevo sistema a 2026 o 2027, para que Colpensiones tenga tiempo para preparase. 5) Mantener los bonos pensionales de mujeres con hijos, hasta un mínimo de 1150, pero no reducir las semanas cotizadas de las mujeres a 1000 como plantea la actual propuesta del Gobierno.