

La insostenibilidad del sistema pensional persiste

Abril 25 de 2024

Equipo de Investigaciones

Presidente

José Ignacio López G.

Vicepresidente

Luz Magdalena Salas B.

Jefe de estudios macroeconómicos

Andrea Ríos S.

Jefe de estudios sectoriales

Fabián Suárez N.

Investigadores

Laura Llano C.
María Camila Carvajal P.
Ana María Castiblanco L.
María Camila Oliveros M.
Juan Felipe Triana G.

Asistentes de Investigación

Laura Castaño O.
Sofía Vega A.

- El pasado 23 de abril el Senado de la República en segundo debate aprobó el articulado completo de la reforma pensional. Algunos de los artículos más críticos incluyen: el umbral de cotización, el régimen de transición, la entrada en vigencia de la ley, el requisito mínimo de semanas para mujeres, la administración del Fondo de Ahorro y posibles reducciones en parámetros de edad para etnias y campesinado.
- Con el umbral aprobado en 2,3 SMLV para el Pilar Contributivo el pasivo total del sistema asciende a 179,3% del PIB. Desde ANIF reiteramos la importancia de disminuirlo a 1,0 SMMLV.
- Bajo el Proyecto de Ley original, el pasivo del régimen de transición equivaldría al 16% del PIB en Valor Presente Neto (VPN) para el año 2100. No obstante, la reducción del requisito a 900 semanas para hombres y 750 para mujeres, implica que el pasivo pensional se elevaría a 28,3% del PIB, un incremento de 12,3 puntos porcentuales respecto al pasivo estimado en el Proyecto de Ley original.
- La reducción de semanas para las mujeres y el nuevo artículo que incluye un ajuste a la baja en los requisitos de años y semanas para grupos étnicos, suponen presiones fiscales adicionales para el sistema que deberán ser discutidas en próximos debates.
- Desde ANIF resaltamos la aprobación de la administración del Fondo de Ahorro por parte del Banco de la República y reiteramos la importancia de un manejo adecuado para garantizar su durabilidad.

Desde ANIF, hemos subrayado en repetidas ocasiones la importancia de diseñar una reforma que ataque los tres problemas fundamentales del sistema pensional: baja cobertura, inequidad e insostenibilidad financiera. En ese sentido, el pasado 23 de abril el Senado de la República en segundo debate aprobó el 100% del articulado de la reforma pensional. Dentro de los artículos más importantes se destacan: i) el umbral de cotización del Pilar Contributivo de 2,3 SMMLV; ii) el régimen de transición; iii) la administración del Fondo de Ahorro; iv) el requisito mínimo de semanas de cotización para las mujeres y v) la entrada en vigor de la reforma. Entendiendo el potencial impacto económico y social de esta reforma, es crucial que estos artículos aprobados en el Senado se analicen con detenimiento y se considere su verdadero alcance antes de ser debatidos en la Cámara de Representantes. La atención a estos aspectos será esencial para asegurar un diseño justo y sostenible del sistema pensional.

Decisiones contrarrestadas

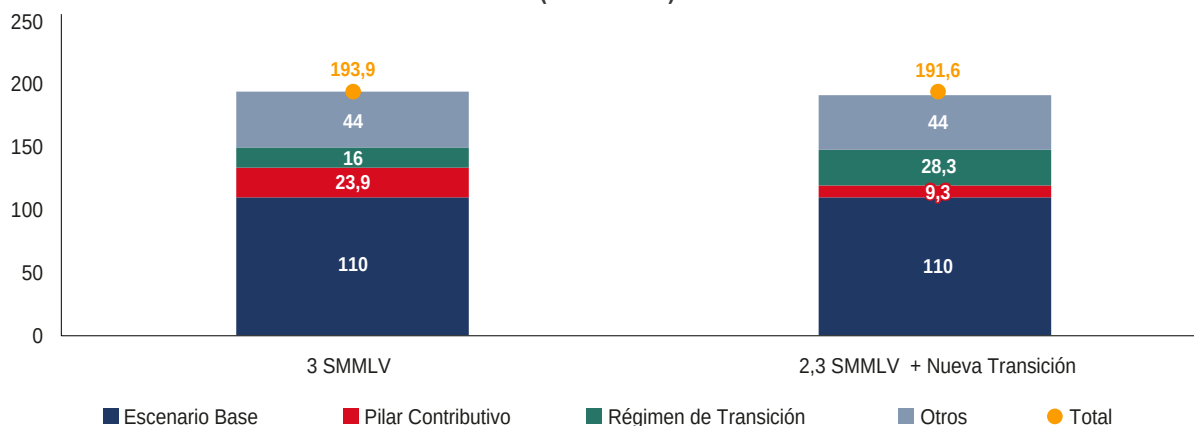
Uno de los aspectos más críticos de la propuesta se centra en el umbral de cotización para el Pilar Contributivo, que originalmente se estableció en 3 salarios mínimos (SMMLV). ANIF y otros centros de estudios económicos hemos señalado que esta elección de umbral agudiza el problema de regresividad del sistema actual, ya que trasladaría al RPM a todos aquellos cuyos ingresos sean inferiores a este valor, un grupo que representa cerca del 80% de la población.

Si bien el nuevo umbral establecido en 2,3 SMMLV implica un ahorro en el pasivo del sistema pensional de 14,6pp en comparación al umbral de 3 SMLV, el Régimen de Transición aprobado aumenta significativamente el pasivo del sistema. Con lo anterior, la ganancia de contar con un menor umbral es contrarrestada por una ventana de transición más generosa (ver Gráfico 1).

Específicamente, nuestros cálculos muestran que, bajo el Proyecto de Ley original, el pasivo del régimen de transición establecido en 1000 semanas, equivaldría al 16% del PIB en Valor Presente Neto (VPN) para el año 2100. Con el articulado aprobado en el Senado, que reduce a 900 y 750 semanas cotizadas el requisito de transición de hombres y mujeres, respectivamente, este pasaría a 28,3% del PIB, lo que equivale a un incremento de 12.3 puntos porcentuales respecto al pasivo del Proyecto original. Con eso, el pasivo total del sistema ascendería a 191,6% del PIB. Por todo lo anterior, las decisiones en términos financieros del sistema pensional no solo deberán incluir una reducción del umbral, que desde ANIF hemos insistido debe ser de 1 SMMLV, sino también un régimen de transición menos laxo.

Por otro lado, al considerar el fallo de la Corte Constitucional¹ y añadir el artículo aprobado de una reducción de 50 semanas cotizadas por cada hijo para las muje-

Gráfico 1. Pasivo Pensional ANIF - Valor Presente Neto a 2100 (% del PIB)



Fuente: cálculos ANIF.

¹ Este establece que habrá una reducción gradual en el requisito mínimo de semanas para que las mujeres puedan pensionarse hasta llegar a mínimo 1000 semanas.

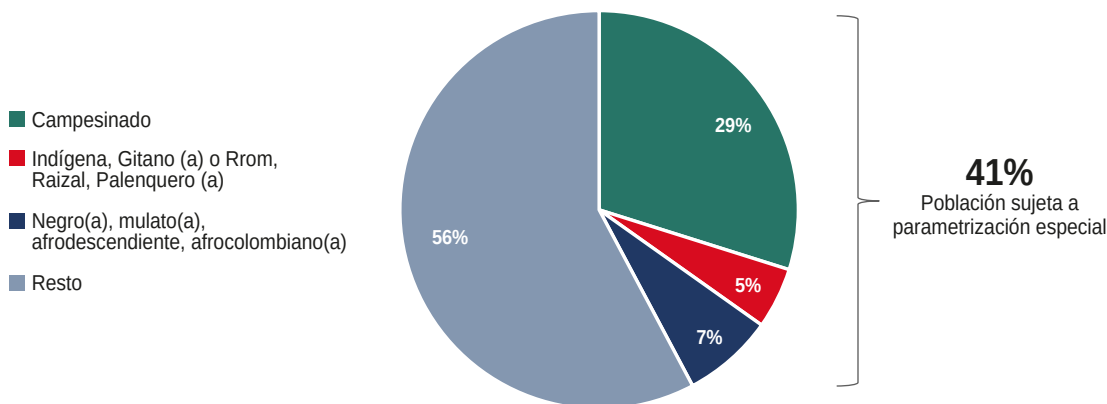
res, hasta un máximo de tres, implica que ellas podrán pensionarse incluso con 850 semanas. Si bien la reducción persigue un objetivo noble, tiene importantes repercusiones fiscales. Entendemos que las mujeres enfrentan mayores interrupciones en su vida laboral, razón por la cual logran un menor ahorro. Pero es justamente esa la razón por la que reducir las semanas cotizadas aumenta el subsidio implícito de su mesada pensional y con ello el pasivo. Desde ANIF reiteramos que la reducción en semanas no ataca la raíz del problema. Un mercado laboral más flexible e incluyente es necesario para lograr equidad en el acceso a la pensión por parte de las mujeres.

Un sistema, muchas excepciones

Una de las nuevas inclusiones al articulado aprobado por el Senado supone “el trato diferencial para los pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras, y campesinados”. Dentro del nuevo artículo se establece una reducción a la baja de los requisitos de número de semanas y años para las personas que hagan parte de este segmento poblacional. Lo anterior, bajo el argumento de que su esperanza de vida es menor en comparación al promedio de la población. Si bien es cierto que algunos estudios establecen diferencias en la esperanza de vida para este grupo, la brecha se ha reducido debido a la mejora en las condiciones y acceso a la salud, así como una disminución en las tasas de mortalidad general, materna e infantil.

Según las proyecciones de población étnico-racial del DANE, para el 2024 esta población (excluyendo a los campesinos) asciende a 6,3 millones de personas. Si se le agrega la población campesina (15,2 millones)², el número total de beneficiarios podría ascender a 21,5 millones³. Lo anterior implica que casi la mitad de los colombianos estaría sujeto a reglas de juego distintas (ver Gráfico 2). Esto supone un

**Gráfico 2. Población según pertenencia
(% del Total de Población)**



Fuente: cálculos ANIF con base DANE e ICA.

² ICA (2023)

³ Eso, siempre que las personas reconocidas como parte una comunidad étnico-racial no sean campesinos.

riesgo para el sistema, pues aún no se conocen con claridad los tratos diferenciales de esta población y sus consecuentes implicaciones fiscales.

Por otro lado, uno de los puntos más críticos aprobados fue la entrada en vigor de la reforma para el 01 de julio de 2025. El cambio que supone esta ley para el sistema pensional no es menor y por tanto se requiere de un tiempo prudente para transitar hacia el nuevo modelo. Además, Colpensiones necesitará de un mayor tiempo para realizar cambios en términos operativos y logísticos y así recibir los nuevos afiliados que ingresarán al Régimen de Prima Media (RPM).

Finalmente y según el nuevo artículo incorporado en torno a la administración del Fondo de Ahorro, desde ANIF resaltamos el hecho de que sea el Banco de la República quien asuma esta responsabilidad. Lo anterior, pues la independencia de este organismo genera credibilidad en torno a la administración de los recursos, fundamental para garantizar que las cotizaciones sean única y exclusivamente usadas para el pago de las pensiones futuras y no para financiar gasto corriente. Eso incentivará la búsqueda de rentabilidad del Fondo, lo que resulta fundamental para extender su duración y con eso disminuir el costo fiscal sobre el sistema.

Recomendaciones

Con lo anterior, desde ANIF reiteramos el llamado para que los dos debates restantes en la Cámara de Representantes consideren de forma responsable e informada las implicaciones fiscales de los principales artículos aprobados por la cámara alta. De manera particular, las repercusiones del umbral de cotización del Pilar Contributivo y el régimen de transición, pues como mencionamos, anulan casi por completo los beneficios fiscales resultantes. La mejor y más directa forma de preservar la sostenibilidad fiscal del sistema, es mediante la reducción del umbral de cotización o la posibilidad de que este se reduzca en el futuro.