

Comentario Económico del Día

Marzo 16 de 2023



La nueva versión de la reforma pensional: algunos avances y muchos temas por corregir

El pasado miércoles, el gobierno dio a conocer el texto de la reforma pensional que presentará al congreso en los próximos días. Aunque la nueva propuesta modera varios puntos que generaban una gran preocupación en lo que se había discutido inicialmente, aún quedan temas sin resolver que ponen en riesgo la sostenibilidad del sistema pensional y las mismas finanzas públicas. Ante un tema tan importante como la protección de la vejez de los colombianos, no pueden quedar incertidumbres en el aire.

En ese sentido, nos dimos a la tarea de hacer un breve recuento inicial de los principales aspectos que nos llaman la atención del nuevo texto. Insistimos en que el diseño del esquema de pilares debe ser muy cuidadoso y por eso, el umbral a partir del cual se traslade el ahorro al régimen público debe ser de 1 salario mínimo. Antes de la radicación del Proyecto de Ley ante el Congreso, es decir el martes de la semana entrante, publicaremos un *Informe Semanal* con un análisis detallado de los impactos de la propuesta del Gobierno Nacional en términos de cobertura, resolución de los problemas de inequidad y la garantía de la sostenibilidad fiscal del sistema pensional.

Lo que nos preocupa

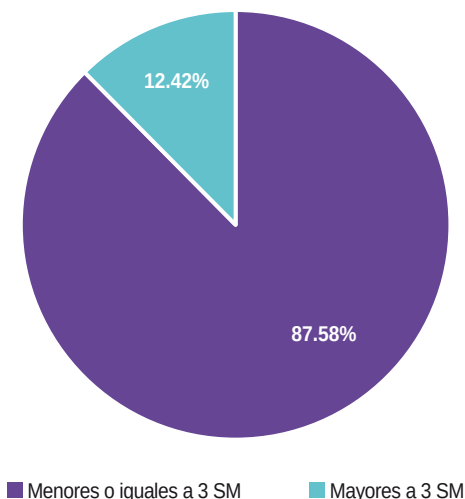
El denominado Pilar Contributivo está conformado por dos componentes: i) el Componente de Prima Media y ii) el Componente Complementario de Ahorro Individual. La propuesta prevé que todos los afiliados al pilar contributivo coticen al componente de prima media sobre sus primeros 3 Salarios Mínimos (SM) de ingreso laboral. Si bien es cierto que la propuesta bajó este umbral desde los 4 SM que se discutían inicialmente, hay que recordar que el 88% de los ocupados en el país devengan 3 SM o menos (ver Gráfico 1). Eso significa que la totalidad de las cotizaciones del 88% de los ocupados, más lo correspondiente a la cotización de los 3 primeros salarios mínimos del resto de la población irían a parar a Colpensiones. Además, vale la pena resaltar que no se generarían rendimientos sobre esos recursos y que, de igual forma, se le debe garantizar la pensión a todos los afiliados que pasarán al sistema público, con todos los problemas de sostenibilidad que eso implica debido a los altos subsidios que hoy se pagan en el régimen de prima media.

En ANIF insistimos en que un diseño de reforma pensional del tipo de pilares como lo propone el

Gobierno, el límite de ingreso sobre el cual las personas cotizan en el componente de prima media debe ser **máximo de 1 salario mínimo**, con ello se limitaría el monto de los subsidios a los que hoy acceden las personas de ingresos altos en el régimen público y se evitaría afectar el ahorro privado, que de hecho ya es muy bajo en Colombia. Si ese límite se fija mayor a un salario mínimo estaríamos adquiriendo una deuda muy cara con las poblaciones que se van a pensionar en el futuro. De hecho, serían los jóvenes de hoy y las generaciones futuras las que tendrían que asumir un costo cercano a 30% del PIB en valor presente.

También nos preocupa que, si bien la reforma intenta cumplir con algunos objetivos del sistema pensional, hace caso omiso e incluso agudiza otros problemas estructurales de los que adolece el sistema. Esos problemas a los que no atiende la reforma son:

Gráfico 1. Distribución de ocupados según ingresos laborales (% , 2022)



Fuente: elaboración ANIF con datos de la GEIH, 2022.

- i) El diseño y estructura propia del régimen de prima media, donde los aportes de los individuos en la etapa productiva financian las pensiones de aquellos en la edad de retiro y en donde, en la mayoría de los casos, el monto de la pensión es muy superior a los aportes realizados durante la etapa laboral, por lo tanto, las pensiones son altamente subsidiadas. Peor aún, el subsidio es mayor en las pensiones más altas, es decir, es un subsidio regresivo. La propuesta actual no solo no resuelve ese problema, sino que lo acentúa mediante el traslado de más del 90% del ahorro pensional a ese régimen. Es decir, continuamos con un subsidio alto para las pensiones cercanas a 3 SM.
- ii) El envejecimiento de la población y el aumento de la expectativa de vida, sumado a los altos subsidios que carga el régimen de prima media, generan una fuerte presión fiscal que se acentúa con la libertad de traslado entre los regímenes. En la propuesta no se menciona el cambio de parámetros del sistema, como la tasa de reemplazo, o la edad (teniendo en cuenta los incrementos en la esperanza de vida) y demás que pueden afectar significativamente la sostenibilidad del sistema.
- iii) La dependencia del sistema pensional al mercado laboral excluye a muchas personas de la protección social. Específicamente, más de la mitad de la población ocupada en Colombia tiene ingresos inferiores a 1 SM, razón por la cual, de entrada, quedan excluidas del sistema pensional pues no se permiten cotizaciones con ingresos inferiores al salario mínimo. En la propuesta de reforma no se busca solucionar los problemas de fondo del mercado laboral que son, en buena medida, la razón por la que la mayoría de los ocupados no puede cotizar al sistema. Sino que se están tomando como dados y se les está intentando dar una solución de corto plazo para que las personas que no logren pensionarse tengan algún tipo de ahorro mediante el Pilar Semicotributivo.

Lo positivo

En primer lugar, el pilar solidario que plantea la reforma ha sido un componente en el que siempre ha habido consenso. Debe existir un mecanismo de protección para aquellas personas en condición de pobreza o vulnerabilidad que están excluidas del sistema pensional y no reciben ningún ingreso en su vejez. Ahora bien, el monto que se proponía en las discusiones iniciales de la reforma, que llegaban a los 500 mil pesos, era incoherente con el objetivo de sostenibilidad del sistema. Atendiendo al llamado que se hizo desde varios centros de pensamiento, incluidos nosotros, el Gobierno Nacional ajustó el monto de la transferencia a una cifra equivalente a una línea de pobreza extrema en el 2024 (cerca a 220 mil pesos según cálculos nuestros). De esa forma, el programa de transferencias puede financiarse a través de recursos del Presupuesto General de la Nación, sin ir en detrimento del ahorro de los trabajadores colombianos para así alcanzar el objetivo de cobertura en la población más vulnerable de la sociedad.

Lo que no es muy claro todavía

Adicionalmente, en ANIF valoramos que el Gobierno Nacional ha dado la señal de que parte de lo que se transfiera al régimen público, se va a ahorrar. Es así como en la nueva versión de la propuesta, más específicamente en el Artículo 22, se señala que los recursos que se encuentran en las reservas de pensión de vejez y en el nuevo Fondo de Ahorro del Pilar Contri-

butivo no puedan ser usados para ningún otro fin diferente al de financiamiento de las pensiones. También se estipula en el mismo artículo que los recursos que no sean ejecutados en la respectiva vigencia deberán ser abonados a un fondo común de vejez que el gobierno reglamentará posteriormente. Ahora bien, consideramos que la conformación del Fondo es aún un poco compleja y que, a pesar de que la propuesta va en dirección correcta, aún se deben precisar temas sobre la temporalidad, los porcentajes de asignación y la destinación de los recursos del nuevo Fondo, entre otras cuestiones que se tendrán que discutir en el Congreso de la República.

Conclusiones

Esperamos que estos temas que nos preocupan y otros más en los que aún no hay claridad sean ampliamente debatidos en el Congreso de la República. Eso será fundamental para alcanzar los objetivos de incrementar la cobertura, eliminar las inequidades y asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Nuestra posición se mantiene en que el tope para trasladar el ahorro al régimen público debe estar máximo en 1 SM, no más alto ¿Por qué? i) Así se limitaría el monto de los subsidios que llegan a personas de ingresos altos en el régimen público y, ii) Se evitaría afectar el ahorro privado, que ya es muy bajo en Colombia. Si ese límite es mayor a 1 SM, estaríamos adquiriendo una deuda muy cara con nuevas generaciones y poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema.

Equipo de Investigaciones de ANIF

Presidente de ANIF
Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF
Anwar Rodríguez C.

Investigador Jefe de ANIF
Camila Ciurlo A.

Investigadores

José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Daniel Franco L.
Fabián Suárez N.

María Camila Carvajal P.
Sarah Garcés A.
Ana María Castiblanco L.