

COMENTARIO

ECONÓMICO DEL DÍA

Julio 11 de 2023

Ojo con el trámite de la reforma pensional: pasivo incrementaría con modificaciones en primer debate

La reforma pensional ha venido surtiendo su trámite en el Congreso de la República. En ese marco, se han discutido cambios con respecto al texto original, de los cuales los que más resuenan son aquellos que impactan el régimen de transición, así como la edad requerida para poder ser beneficiario de los pilares solidario y semicontributivo. El objetivo principal que han tenido esos ajustes, los cuales abordaremos con profundidad a continuación, es beneficiar a las mujeres en el panorama pensional. Aunque es un objetivo loable y que compartimos, las medidas que se han propuesto representan un mayor costo para las finanzas públicas y no resuelven los verdaderos problemas de fondo.

En ese sentido, en este *Comentario Económico del Día*, analizamos los impactos que tendrán los cambios realizados sobre el costo fiscal de la reforma. Además, teniendo en cuenta el reciente comunicado de la Corte sobre la sentencia C-197 de 2023, calculamos los impactos que tendrá el requisito de que las mujeres puedan pensionarse con mínimo 1000 semanas. De hecho, a partir de un escenario en el que se apruebe la reforma con los cambios resultantes del primer debate y entre a regir el fallo de las 1000 semanas por parte de la Corte, el pasivo pensional ascendería a 218% del PIB en

Valor Presente Neto (VPN) a 2100. En ANIF reconocemos y hacemos explícito que existen grandes inequidades asociadas con el acceso de las mujeres a una pensión de vejez en comparación a los hombres. Sin embargo, resaltamos que hay que tener cuidado al tratar esta problemática para no implementar medidas contraproducentes.

Cambios a la Reforma Pensional

En el debate de la reforma pensional en la Comisión Séptima del Senado se aprobaron algunos cambios con respecto a su primera versión. Uno de los más relevantes tiene que ver con el régimen de transición y supone ciertas diferencias para los hombres y las mujeres. En primer lugar, el texto presentado establecía que tanto los hombres como las mujeres que tuvieran mínimo 1000 semanas cotizadas se les continuaría aplicando las normas vigentes al día de hoy. Ahora, en el texto aprobado en primer debate se establece que las mujeres que cuenten con mínimo 750 y los hombres que cuenten con al menos 900 semanas cotizadas se les continuará aplicando las normas de la Ley 100 de 1993. A su vez, con respecto a la oportunidad de traslado, las personas que

cumplan esos mismos requisitos y les falten menos de diez años para tener la edad de pensión, tendrán 2 años para trasladarse de régimen. Además, otro ajuste importante en el que se diferencia a hombres y mujeres es la edad mínima con la cual pueden acceder a los pilares solidario y semicontributivo. Anteriormente esos dos pilares requerían que todos los beneficiarios fueran mayores de 65 años, junto con otros requisitos específicos. En los cambios realizados se busca que las mujeres puedan acceder a esos beneficios a partir de los 60 años. Es importante resaltar que, sumado a estos requerimientos de edad, en el pilar Solidario también es necesario integrar el grupo de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad.

Con base en lo anterior, en ANIF realizamos un ejercicio para determinar cuál será el impacto fiscal que traen los nuevos cambios y en cuánto aumentará el gasto del gobierno como porcentaje del PIB. Para los siguientes cálculos, siguiendo con la línea de nuestras estimaciones realizadas en comentarios económicos pasados, incluimos rendimientos anuales del 4% real a las cotizaciones y utilizamos una tasa de descuento real del 3% para calcular el VPN, el cual tiene como horizonte el año 2100.

En primer lugar, dentro de los pilares solidario, semicontributivo y contributivo se observan aumentos marginales en el costo fiscal. Esos incrementos se generan principalmente del aumento en el número de beneficiarios de los programas contemplados en la reforma al reducir la edad en la que las mujeres pueden acceder a ellos (60 años mujeres, 65 años hombres), y de la ampliación de la transición para la completa aplicación de la reforma (ver Tabla 1).

Ahora, es en la transición y en la ventana pensional donde se observa el aumento más importante en el costo fiscal. Bajo la nueva transición, en la que ahora se permite que las mujeres con mínimo 750 semanas y los hombres con 900 semanas y que estén a menos de 10 años de pensionarse puedan trasladarse de régimen, el costo asciende a 20.1% del PIB. Esto es 3.3 veces mayor que el costo anterior y supone una fuerte presión fiscal para el gobierno.

Específicamente, el aumento en la llamada “ventana” pensional ocurre porque hay un mayor número de personas que pueden beneficiarse del cambio de régimen. Esas personas son en su mayoría aquellas de bajos ingresos, que es donde se concentran la

**Tabla 1. Costo de la reforma por componente
(% del PIB de 2023, VNP a 2100)**

	COMPONENTE	STOCK ACTUAL (PENSIONADOS COLPENSIONES)	PILAR SOLIDARIO	PILAR SEMICONTRIBUTIVO (BEPS + INDEMNIZACIONES)	PILAR CONTRIBUTIVO (FUTUROS PENSIONADOS RAIS + RPM EN SUS 3 PRIMEROS SM)	VENTANA + TRANSICIÓN	PASIVO PENSIONAL	IMPACTO GENERADO POR DECISIÓN CORTE CONSTITUCIONAL	PASIVO PENSIONAL REFORMA + IMPACTO DECISIÓN CORTE
Costo en VPN a 2100 (% del PIB de 2023)	Escenario original	-15.7%	-14.6%	-49.0%	-62.6%	-6.1%	-148.1%	-47.5%	-195.6%
	Escenario con ajustes de 1er debate	-15.7%	-17.8%	-50.1%	-66.5%	-20.1%	-170.3%		-217.8%

Fuente: elaboración ANIF.

mayoría de las cotizaciones en el sistema. En nuestros cálculos asumimos un escenario en donde los cotizantes racionales (es decir, que les va mejor trasladándose a la hora de calcular su mesada), efectivamente se trasladan. El costo generado por ese cambio en el proyecto de reforma es de 14pp adicionales con respecto al escenario inicial en el componente de ventana y transición. En este sentido, y tomando en cuenta los cambios anteriormente mencionados, el VPN del pasivo pensional a 2100 será ahora de 170.3% del PIB. Lo anterior significa un aumento en 22.2pp más en relación con el anterior escenario.

Decisión de la Corte Constitucional

Por otro lado, recientemente se conoció una nota de prensa de la Corte Constitucional, en la cual se declaró inexecutable el requisito actual del sistema pensional en el que las mujeres deban contar con mínimo 1.300 semanas de cotización para poder pensionarse. A pesar de que no se conoce el texto oficial de la sentencia, en el comunicado, la Corte le exigió al Congreso establecer un régimen que garantice condiciones de equidad en el acceso a la pensión para hombres y mujeres. Específicamente, dicho régimen aplicará a partir del 2026 y, si para esa fecha no se ha adoptado, el requisito de semanas en el RPM disminuirá en 50 para el 2026. A partir del 2027 disminuirá en 25 semanas cada año hasta llegar a 1000 semanas como requisito mínimo para que las mujeres puedan acceder a una pensión.

Si bien es cierto que las mujeres enfrentan mayores barreras a la hora de cotizar en un empleo formal y les es más difícil cumplir con los requisitos para pensionarse, el reducir el número de semanas de cotización estaría generando que el ahorro que realicen las mujeres durante su vida productiva sea menor. Esa consecuencia de la decisión afecta, tanto el ahorro de las mujeres, como el agregado de las finanzas públicas, al tener que financiar un subsidio más alto. En ese sentido, realizamos un ejercicio en el que se calculó el impacto en el pasivo pensional que generará la decisión de la Corte.

Las tres nuevas presiones de gasto que enfrentará el sistema son: i) Tener que pagar un mayor subsidio a las mujeres, toda vez que se reducirán sus semanas de cotización, pero no su mesada pensional, ii) El pago de mesadas a más mujeres que podrán pensionarse, ahora que solo es necesario cotizar 1000 semanas y iii) Un traslado masivo de mujeres del RAIS al RPM, pues, ahora será más fácil para ellas acceder a una pensión en el régimen público, lo que implica directamente una mayor cantidad de mesadas subsidiadas que deben financiarse con recursos públicos. Es importante resaltar que este último aspecto no sólo es preocupante desde el punto de vista económico, pues con la sentencia se favorece directamente la afiliación de las mujeres en el sistema público, aspecto que no está permitido según la normatividad vigente.

Como resultado de las nuevas presiones de gasto mencionadas anteriormente, y realizando los cálculos bajo un escenario en donde entre en vigor la reforma que hoy se tramita con el umbral de 3 SM en su pilar contributivo, se genera un aumento adicional en el pasivo de 47.5% del PIB de 2023. Es decir, además del pasivo previamente mencionado que equivale a 170.3% del PIB con la propuesta de reforma, la decisión de la Corte lo aumentaría a 217.8% del PIB.

Ahora bien, no es claro qué ocurrirá con aquellas mujeres que coticen más de 1000 semanas y cuál es la tasa de remplazo que les aplicaría. Actualmente, las personas en Colombia pueden cotizar hasta un tope de 1.800 semanas y se les reconoce un 1.5% en su tasa de reemplazo por cada 50 semanas adicionales que acumulen. Lo anterior supone que aquellos con más semanas cotizadas cuentan con una mayor tasa de remplazo y, en consecuencia, con un mayor subsidio implícito. Entonces queda la duda de, dado que ahora las mujeres pueden pensionarse con 1.000 semanas, ¿qué pasará con todas aquellas que hayan cotizado un número mayor? ¿Les aplicaría una mayor tasa de remplazo? ¿Cambiarían los topes de semanas cotizadas? De permitirse las semanas adicionales, aumentaría el pasivo vía mayores subsidios, pero si no se permite esta modalidad, no habría incentivos

para realizar aportes adicionales, con los que se dejarían de percibir ingresos para Colpensiones. Es decir, por lado y lado se estaría abriendo el hueco fiscal.

Finalmente, y tal vez el mayor reparo a la decisión de la Corte es que los problemas que enfrentan las mujeres en el sistema pensional no se solucionan a partir de la medida planteada. Es claro que sí existe una desventaja en el acceso a las pensiones por parte de las mujeres frente a los hombres. Sin embargo, el origen de fondo de esas diferencias recae en problemas estructurales del mercado laboral. Principalmente, los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres son: i) Desempeñarse más tiempo en el sector informal, lo que les impide cotizar ii) Niveles de desempleo más altos y iii) Una mayor inactividad asociada al tiempo empleado en labores de cuidado que no permiten su desarrollo profesional. Por tanto, para poder garantizar un acceso más equitativo al sistema pensional, el esfuerzo debe realizarse a partir de la garantía de condiciones equitativas dentro del mercado laboral y no a través de este tipo de medidas que favorecen un régimen sobre otro, generando además un alto costo fiscal.

Conclusiones

El debate alrededor de la reforma pensional ha girado sobre diferentes ejes. Anteriormente discutimos sobre sus implicaciones en el ahorro nacional y las finanzas públicas. En el presente documento abordamos el análisis sobre los cambios en primer deba-

te que están encaminados a favorecer el panorama de las mujeres en el sistema pensional. Tanto los cambios realizados a la reforma, como la decisión de la Honorable Corte Constitucional, van en la dirección correcta dado que se ponen sobre la mesa los obstáculos que tienen las mujeres a la hora de acceder a una pensión. Es una realidad y es importante discutirlos y generar herramientas adecuadas para solucionarlos.

Sin embargo, tanto el acercamiento de la comisión séptima del Senado, como el de la Corte Constitucional son inconvenientes, pues no resuelven los problemas de fondo que afectan a las mujeres y por el contrario aumentan los costos fiscales del sistema pensional a futuro. En ese sentido, invitamos a reconsiderar las medidas planteadas y buscar corregir los problemas que verdaderamente impiden que las mujeres puedan gozar de una vejez digna, como lo son la falta de oportunidades en el mercado laboral y los parámetros del sistema público de pensiones que las ponen en desventaja con respecto a los hombres.

Finalmente es importante recordar que, el mayor impacto fiscal de la reforma se genera en el Pilar Contributivo, particularmente por ampliar el subsidio a todos los trabajadores en su cotización de los primeros tres salarios mínimos al régimen público. Por eso insistimos en la necesidad de disminuir el umbral del componente público del Pilar Contributivo a 1 SMLV. En ese caso se estaría acotando verdaderamente el subsidio y focalizando en las personas que realmente lo necesitan.

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.
Daniel Franco L.
Fabián Suárez N.
María Camila Carvajal P.

Sarah Garcés A.
Ana María Castiblanco L.

Asistente de Investigación
María Camila Oliveros M.