

Octubre 13 de 2023

# Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional

**Andrés Mauricio Velasco**  
**Director Técnico**  
**Comité Autónomo de la Regla Fiscal**

# Pilar solidario



- Pilar de ahorro voluntario
- Pilar Contributivo (Componente de ahorro individual)
- Pilar Contributivo (Componente de Prima Media)
- Pilar Semicontributivo
- **Pilar solidario**

Consiste de una transferencia social para hombres mayores de 65 años, mujeres mayores de 60 años (se prioriza población indígena):

- Transferencia de 1 línea de pobreza extrema
- A población focalizada. Se debaten sus límites en el congreso (**2,5 millones de adultos mayores**)
- **Tiene que ir al PGN.** Se estima que cuesta **COP 4,3 bill de 2023 anuales, 0,3% del PIB. (No está programado en el MGMP) – Sería decreciente según MHCP**
- **Se debería debatir fuera del contexto pensional**
  - Riesgo de interpretación de derecho adquirido

# Pilar solidario

- Pilar de ahorro voluntario
- Pilar Contributivo (Componente de ahorro individual)
- Pilar Contributivo (Componente de Prima Media)

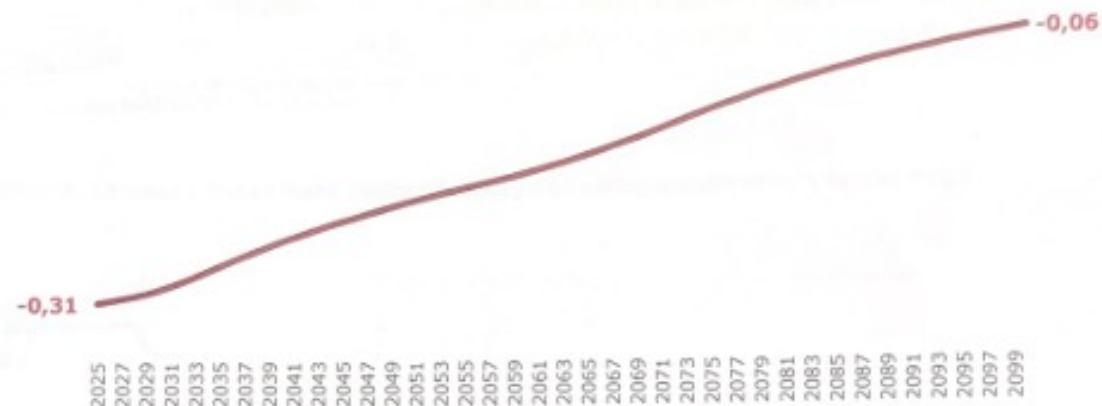
Gráfica 1. Evolución del número de beneficiarios del pilar solidario (miles de personas)



Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MHCP) - Dirección General de la Política Macroeconómica (en adelante DGPM) con base en las proyecciones de población del DANE.

- Transferencia de 1 línea de pobreza extrema
- A población focalizada. Se debaten sus límites (mayores)
- Tiene que ir al PGN. Se estima que cuesta **COP 4,3 bill de 2023 anuales, 0,3% del PIB.** (No está programado en el MGMP) – Sería decreciente según MHCP
- **Se debería debatir fuera del contexto pensional**
  - Riesgo de interpretación de derecho adquirido

Gráfica 2. Impacto fiscal neto derivado del pilar solidario (% del PIB)



Fuente: Cálculos MHCP-DGPM.

Nota: El impacto fiscal neto corresponde a la diferencia entre el gasto y el ingreso adicional del pilar solidario.

# Pilar semicontributivo



- Pilar de ahorro voluntario
- Pilar Contributivo (Componente de ahorro individual)
- Pilar Contributivo (Componente de Prima Media)
- **Pilar Semicontributivo**
- Pilar solidario

**No alcanzan 1000 semanas**

**Grupo A: Menos de 300 semanas**

- Cotizaciones (indemnización sustitutiva) + ahorro AFPs + pilar solidario, **si son elegibles**

**Grupo B BEPS**

- No es un nuevo costo, se incluye en el PGN

**Grupo C entre 300 y 1.000, en situación de pobreza o vulnerables (Aplican a Pilar Solidario)**

- Pilar solidario + cotizaciones ajustadas por inflación

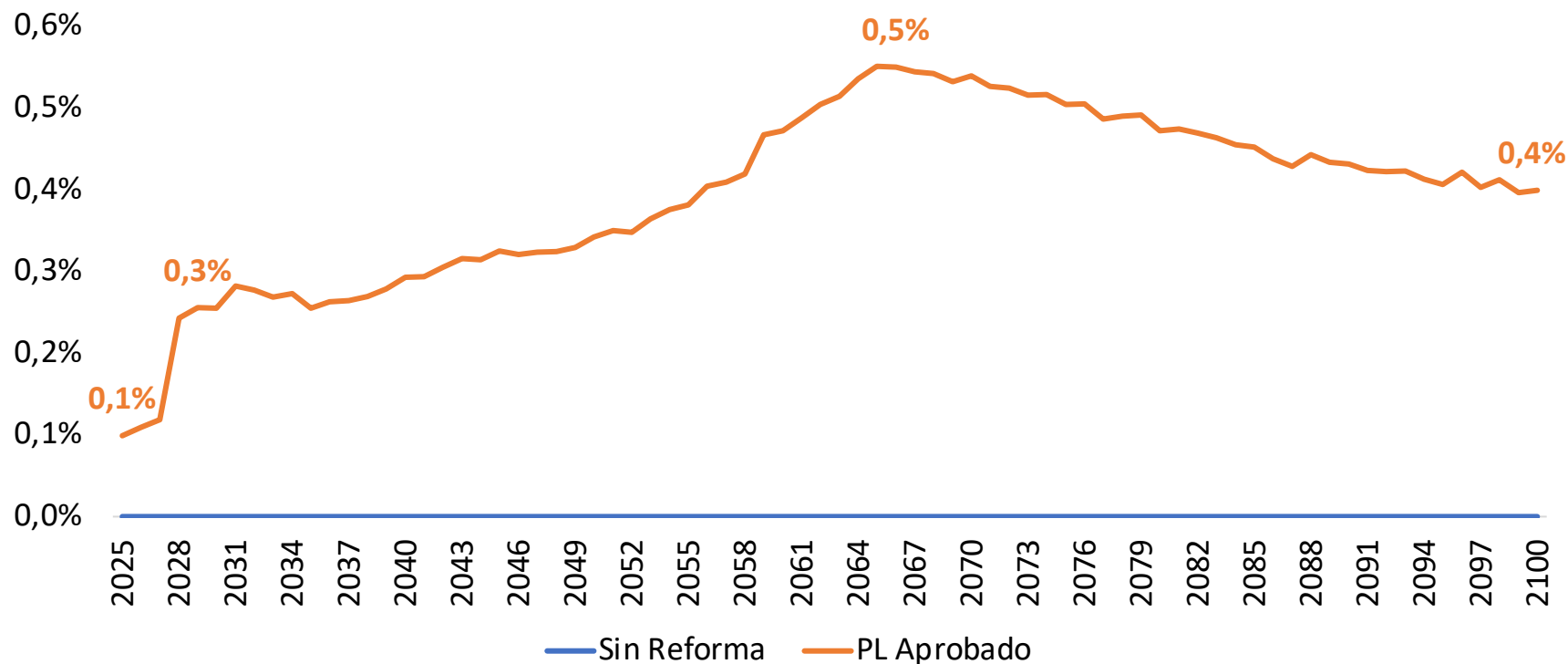
**Grupo D entre 300 y 1.000 (No Aplican a Pilar Solidario)**

- Cotizaciones + **3% rentabilidad real anual + 15% del acervo de ahorro**. Dos grupos,
  - (i) los que están ya en Colpensiones (**impacto en VPN**) y
  - (ii) los que pasan del RAIS al RPM (**impacto en VPN**)

**(No está programado en el MGMP)**

El pilar semicontributivo genera unas necesidades de gasto que llegaría al 0,3% del PIB en el 2029, y a un máximo de 0,5% del PIB en 2065.

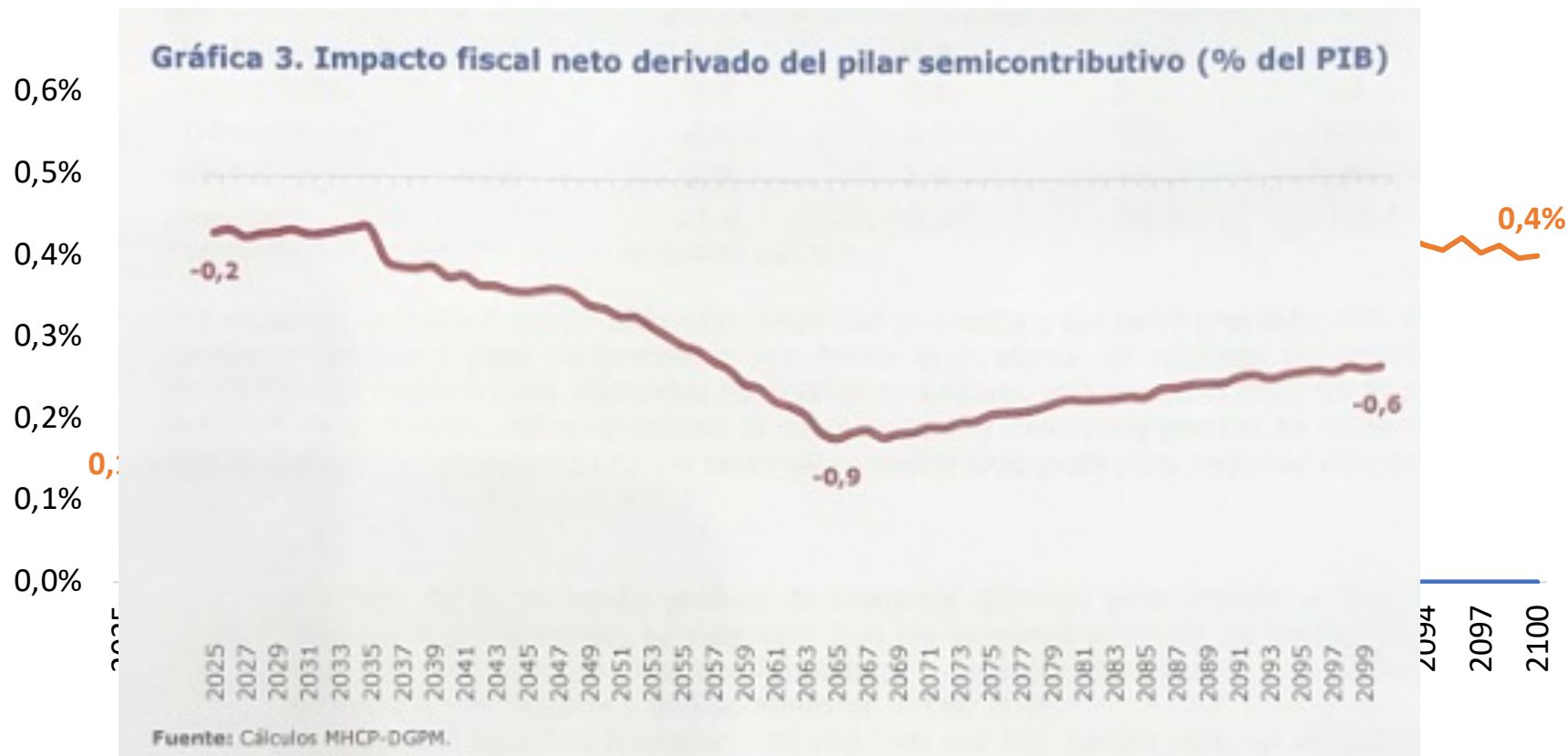
Gasto del Semicontributivo  
(% del PIB)





El pilar semicontributivo genera unas necesidades de gasto que llegaría al 0,3% del PIB en el 2029, y a un máximo de 0,5% del PIB en 2065.

### Gasto del Semicontributivo (% del PIB)



# Pilar Contributivo (Componente de Prima Media -RPM)



- Pilar de ahorro voluntario
- Pilar Contributivo (Componente de ahorro individual)
- **Pilar Contributivo (Componente de Prima Media)**
- Pilar Semicontributivo
- Pilar solidario

## **Alcanzan 1300 semanas hombre y 1000 semanas mujeres**

- Cotizaciones hasta 3 SMMLV
- Totalidad de traslados va al fondo del ahorro

## **1.000 y 1.300 hombres**

Prestación anticipada, proporcional a semanas, siguen cotizando y a las 1.300 acceden a pensión. Limitado a 2036.

## Temas positivos y avances

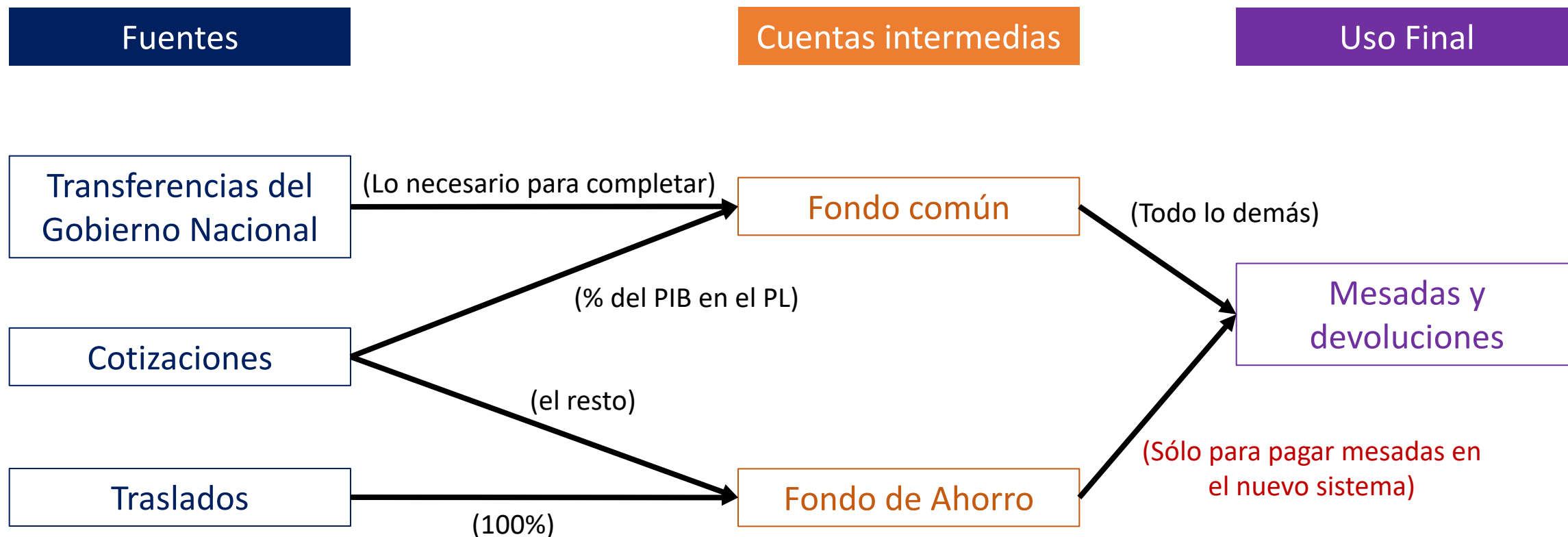
- I. **Se reduce el subsidio a las pensiones altas**
- II. **Se mejora la cobertura (más que todo extra-pensional por el solidario, pero también por efecto prestación anticipada y tratamiento especial mujeres)**
- III. **Se elimina el arbitraje entre los regímenes RPM y RAIS**
- IV. **La ponencia para segundo debate acota prestación anticipada y requisitos para mujeres**



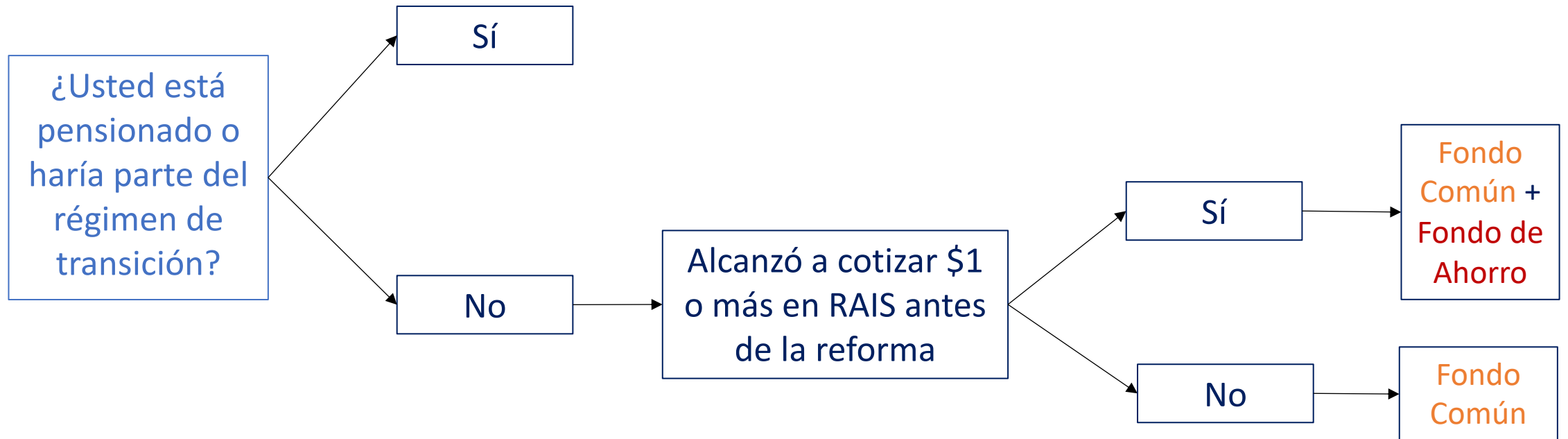
**El pilar contributivo propuesto le **cuesta más al Gobierno** de lo que hoy cuesta el esquema de prima media del sistema de pensiones**

- I. Aumenta la población de la que el Gobierno es responsable**
- II. Parte de las cotizaciones que recibirá Colpensiones no se ahorran**
- III. En el futuro, el sistema público pagará pensión a más adultos mayores: menos semanas requeridas para las mujeres y se crea el esquema de prestación anticipada**
- IV. El sistema público recibirá menos aportes**
- V. La Nación tendrá que cubrir mesadas que antes se cubrían con el Fondo de Garantía de Pensión Mínima**

# Fuentes y Usos del pilar contributivo propuesto en el PL

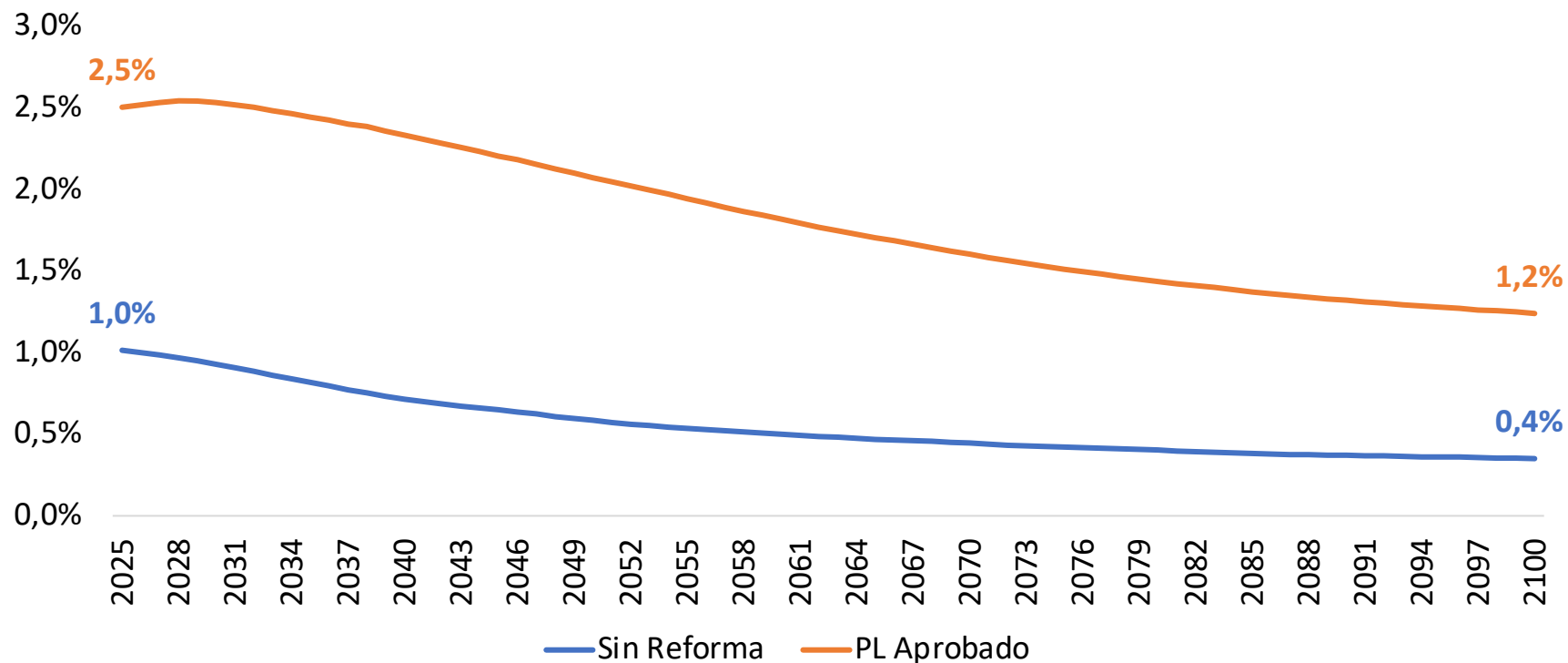


# Mesadas del nuevo sistema



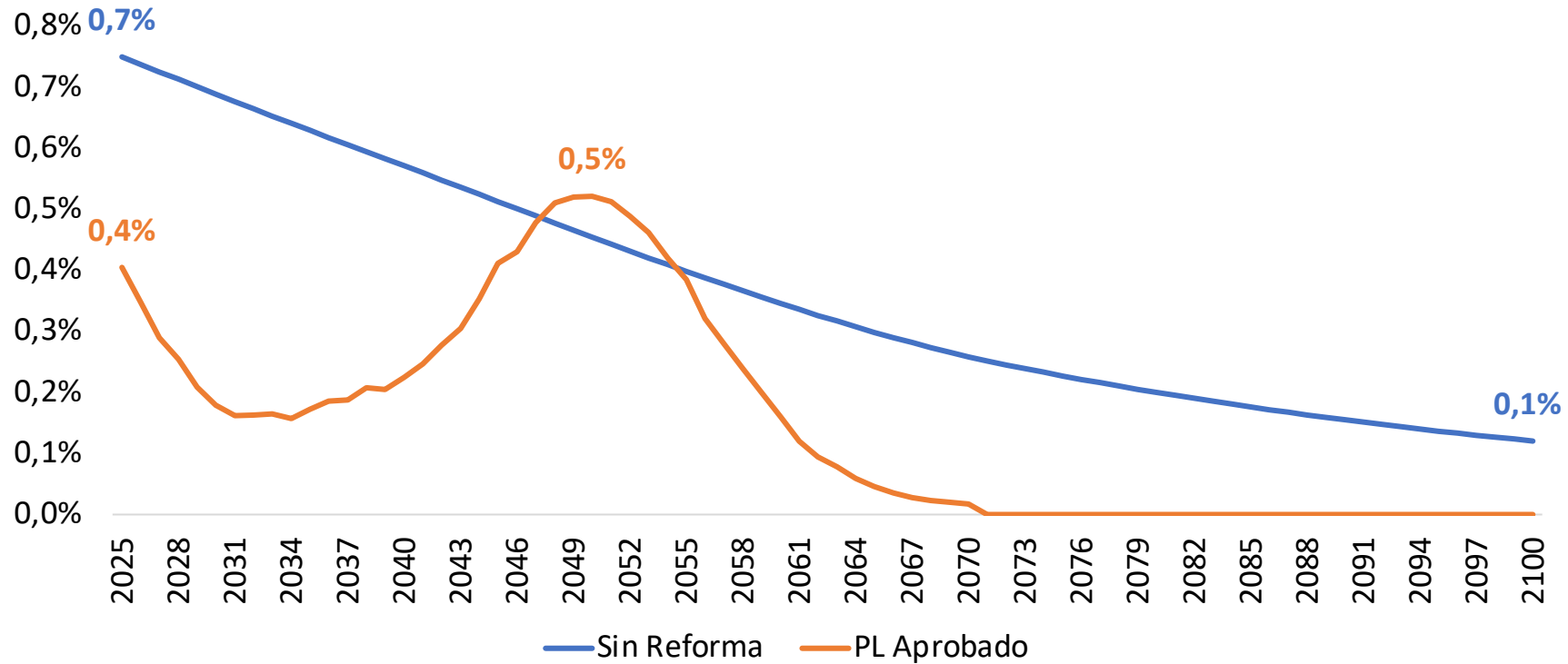
# Las cotizaciones de Colpensiones aumentan, dado que el 72% de la masa salarial se encuentra por debajo de 3SMMLV.

Fuente: Cotizaciones  
(% del PIB)



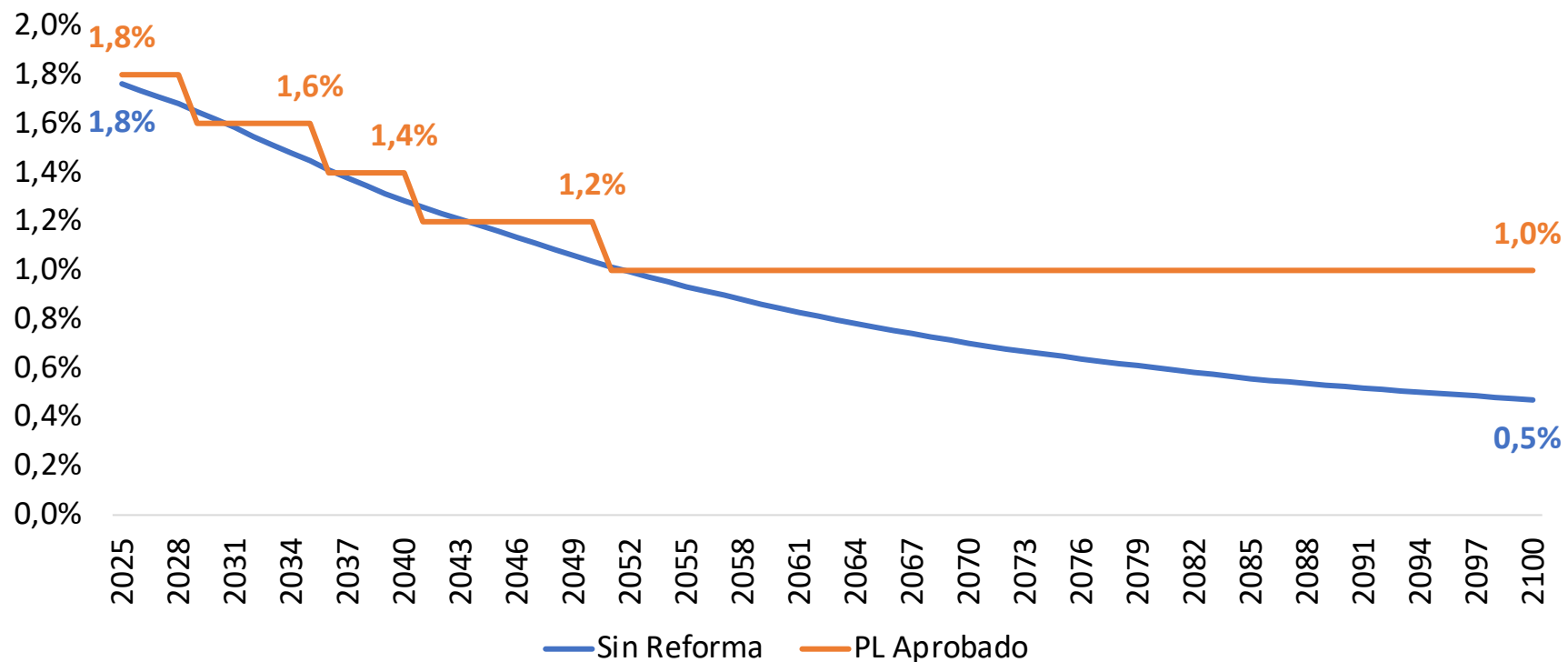
Se elimina el incentivo a trasladarse al RPM. El pico de traslados se explica por los cotizantes del RAIS que pasarían su stock a RPM al momento de pensionarse.

Fuente: Traslados  
(% del PIB)



# Los ingresos del Fondo Común en el PL se modelan para garantizar que sean similares a los proyectados sin reforma.

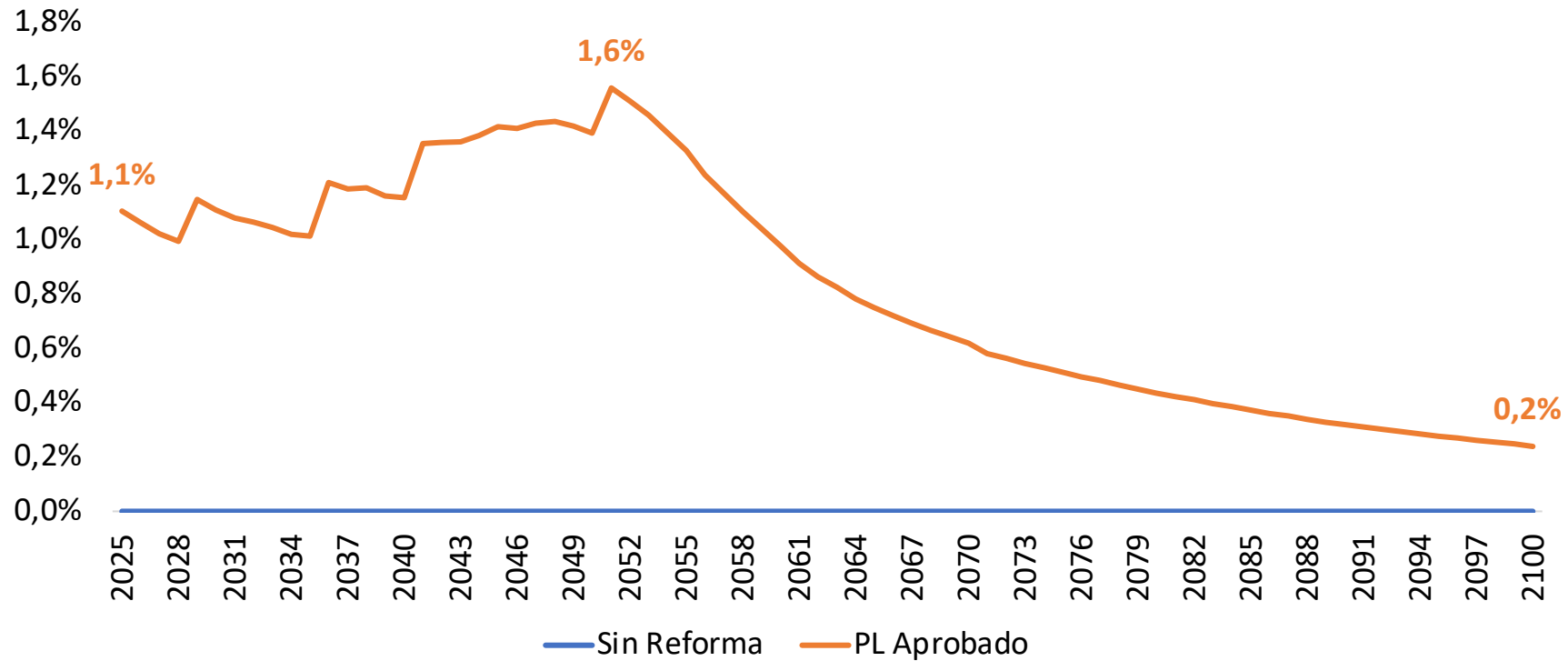
## Flujos de Cotizaciones hacia el Fondo Común (% del PIB)





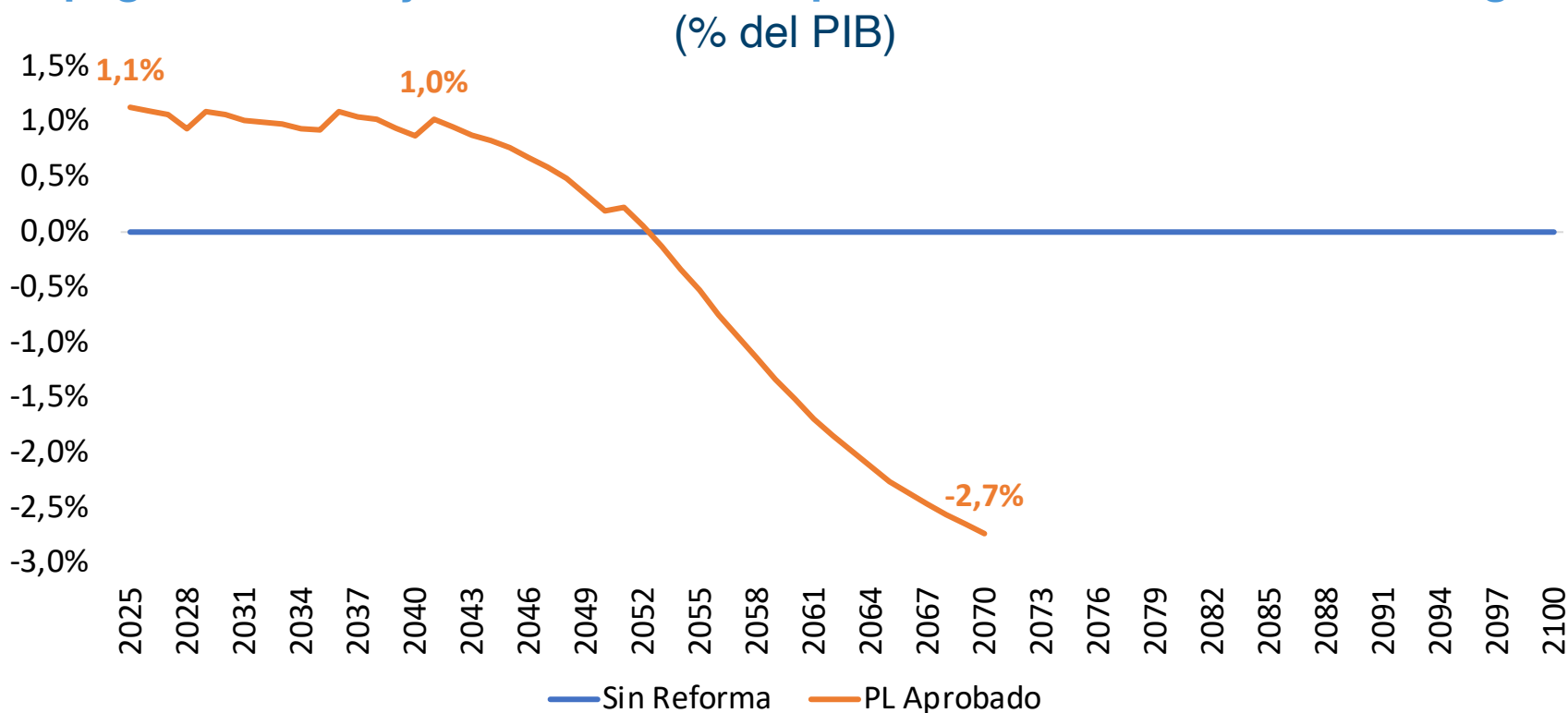
# El remanente de las cotizaciones, así como la totalidad de los traslados son ahorrados.

## Flujos de Cotizaciones y Traslados (100%) hacia el Fondo de Ahorro (% del PIB)



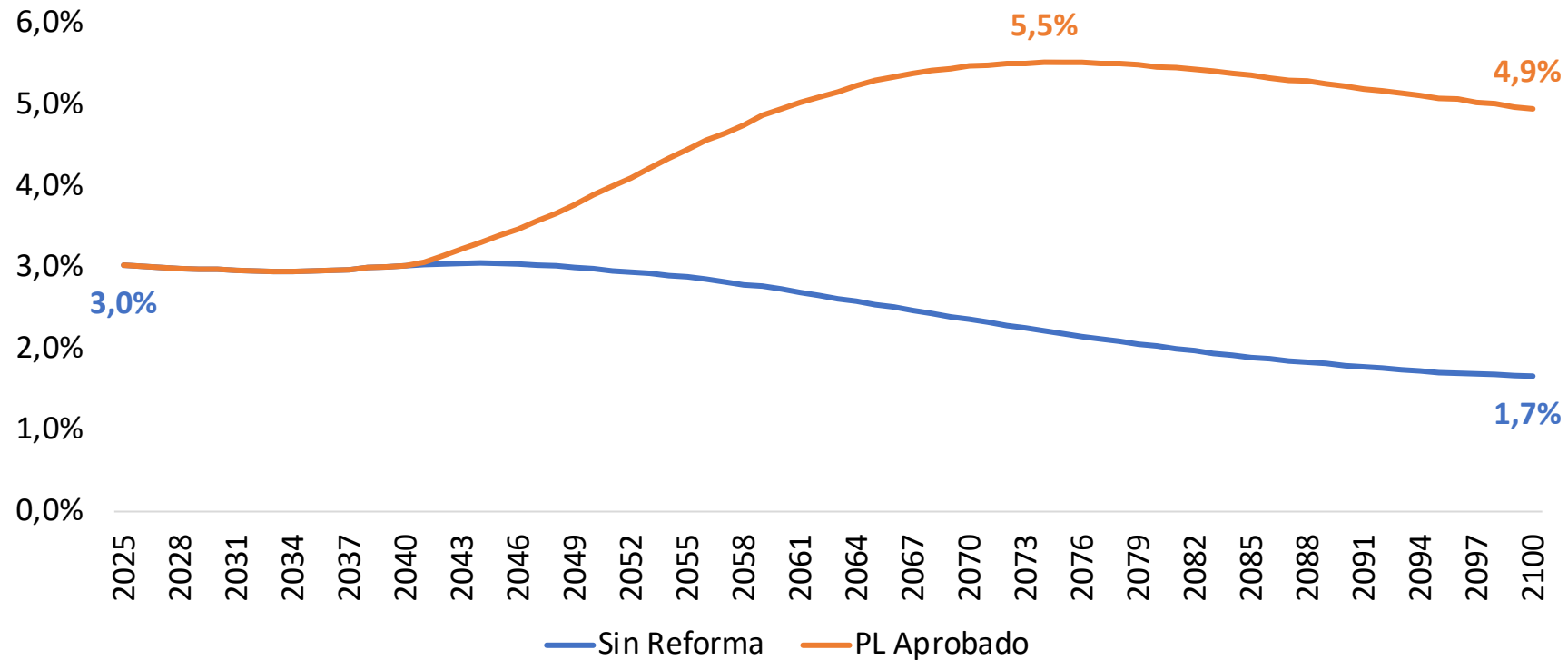
# Con las fórmulas del proyecto radicado, el Fondo de Ahorro se extingue en 2070 generando un riesgo fiscal importante.

**Flujos netos del Fondo de Ahorro: entradas de cotizaciones y traslados menos salidas para pagar mesadas y devoluciones de quienes cotizaron en el nuevo régimen**



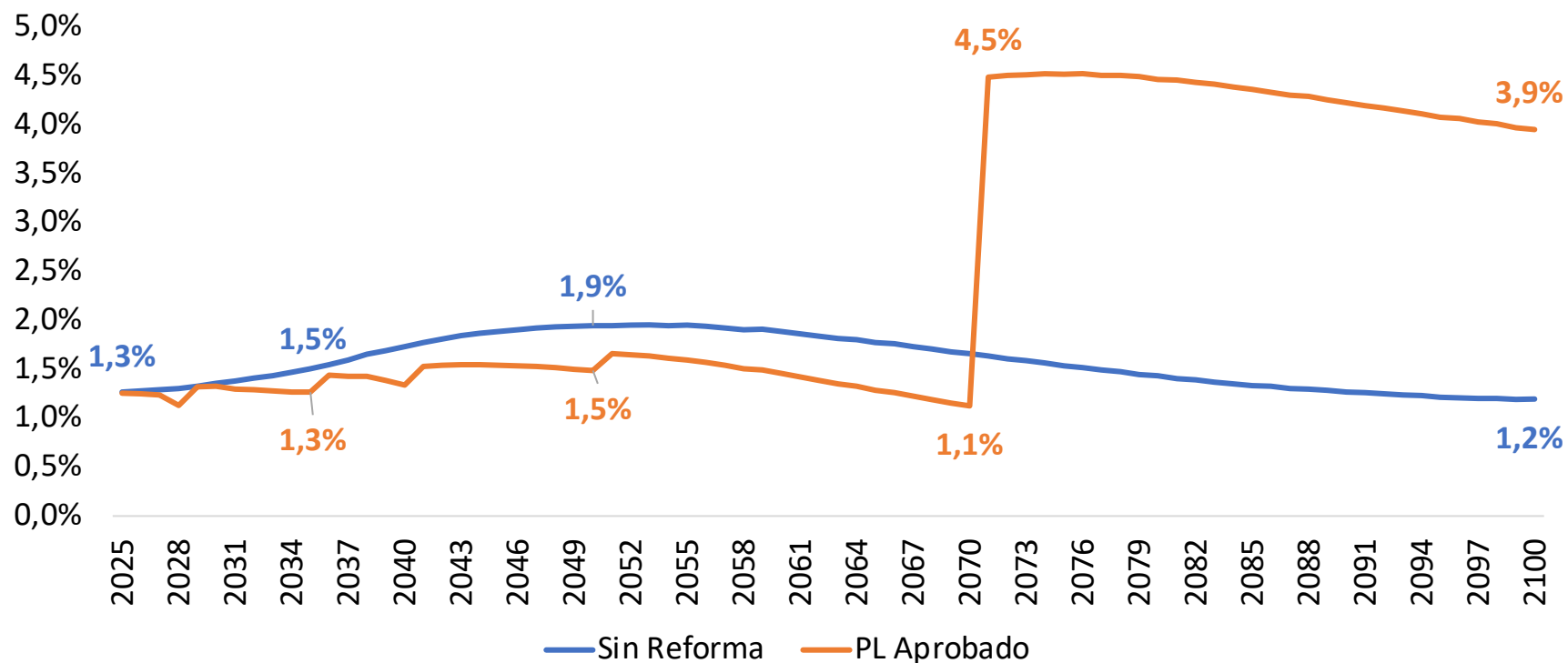
Con la reforma aumentan los requerimientos de Colpensiones dado que se le da subsidio a una mayor cantidad de personas.

### Necesidades totales por Mesadas y Devoluciones (% del PIB)



# La reforma radicada genera espacio de gasto en el corto plazo con recursos que deberían ahorrarse. Las transferencias del gobierno aumentan 3,4% del PIB cuando se agota el fondo de ahorro.

Transferencia del GNC a Colpensiones para completar lo necesario para pagar mesadas y devoluciones (% del PIB)




A medida que aumenta el horizonte de tiempo analizado, el VPN del pilar contributivo es cada vez más negativo frente al escenario sin reforma. El texto aprobado aumenta el impacto sobre el VPN.

**VPN de los flujos del contributivo**  
 (% del PIB de 2025 a precios de 2023, tasa de descuento 3%)

	2050	2070	2090	2100	
Sin Reforma	42,7%	76,3%	98,5%	106,4%	
PL Aprobado	36,9%	62,9%	131,2%	157,7%	<b>+ 51,3%</b>

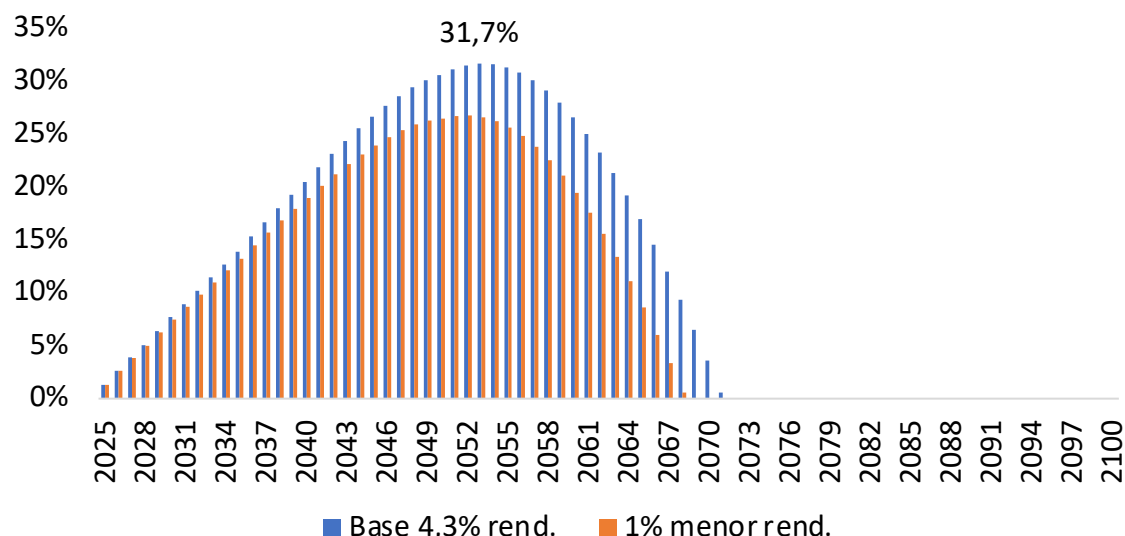
*Vs. Sin reforma*



# El impacto fiscal de la reforma es muy sensible a la rentabilidad del Fondo de Ahorro. Es importante garantizar gestión profesional e incentivos correctos.

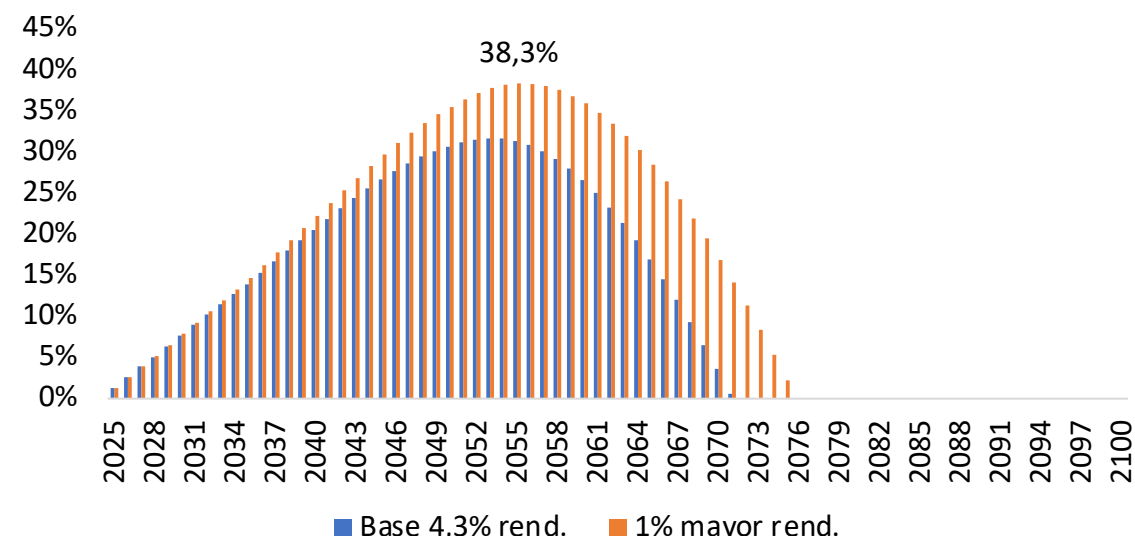
## Stock del ahorro (% del PIB)

### 1 pp de menor rentabilidad



VPN 11,5% del PIB mayor  
Stock dura 4 años menos

### 1 pp de mayor rentabilidad

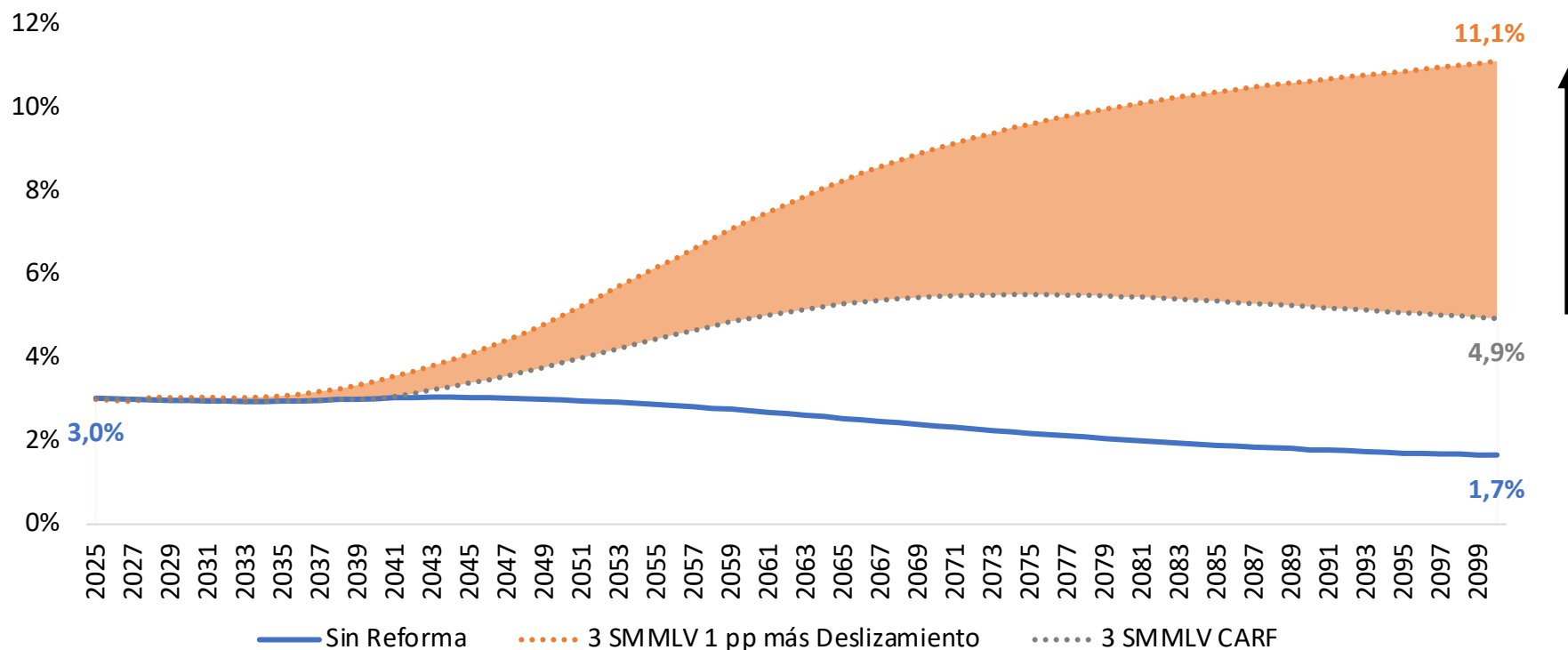


VPN 15,8% del PIB menor  
Stock dura 4 años más



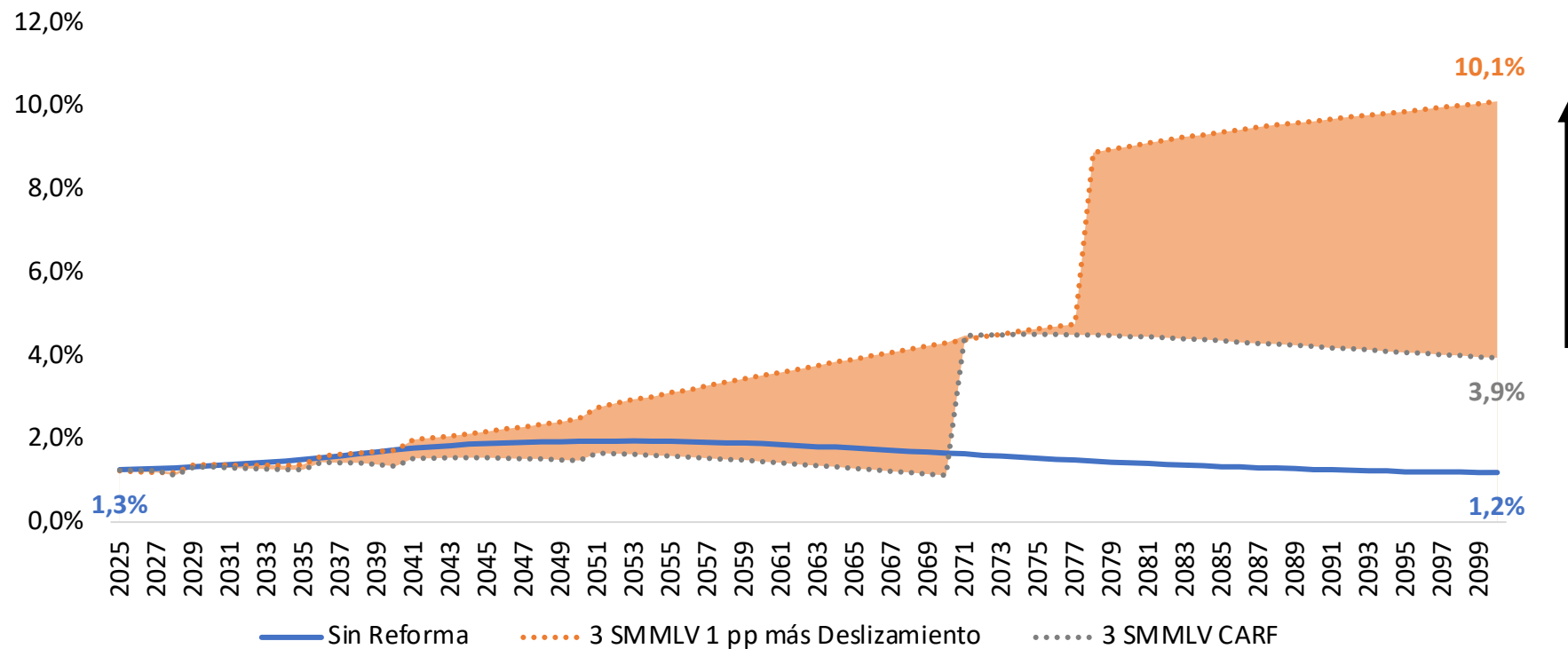
# 1 pp de mayor deslizamiento aumentaría las necesidades de Colpensiones a 11,1% del PIB

## Necesidades totales por Mesadas y Devoluciones (% del PIB)



# Un mayor deslizamiento se traduce en un aumento importante en las transferencias del gobierno.

Transferencia del GNC a Colpensiones para completar lo necesario para pagar mesadas y devoluciones (% del PIB)

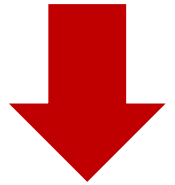


# El impacto fiscal de la reforma es muy sensible al deslizamiento del salario, un aumento de 1pp en este supuesto aumenta el VPN en 132,7% del PIB

## VPN de los flujos del contributivo

(% del PIB de 2025 a precios de 2023, tasa de descuento 3%)

1% más de deslizamiento



	2050	2070	2090	2100	
Sin Reforma	42,7%	76,3%	98,5%	106,4%	
PL aprobado (1,6% deslizamiento)	36,9%	62,9%	131,2%	157,7%	
1pp mayor <b>deslizamiento</b>	45,4%	109,7%	226,0%	290,4%	<b>+ 132,7%</b>

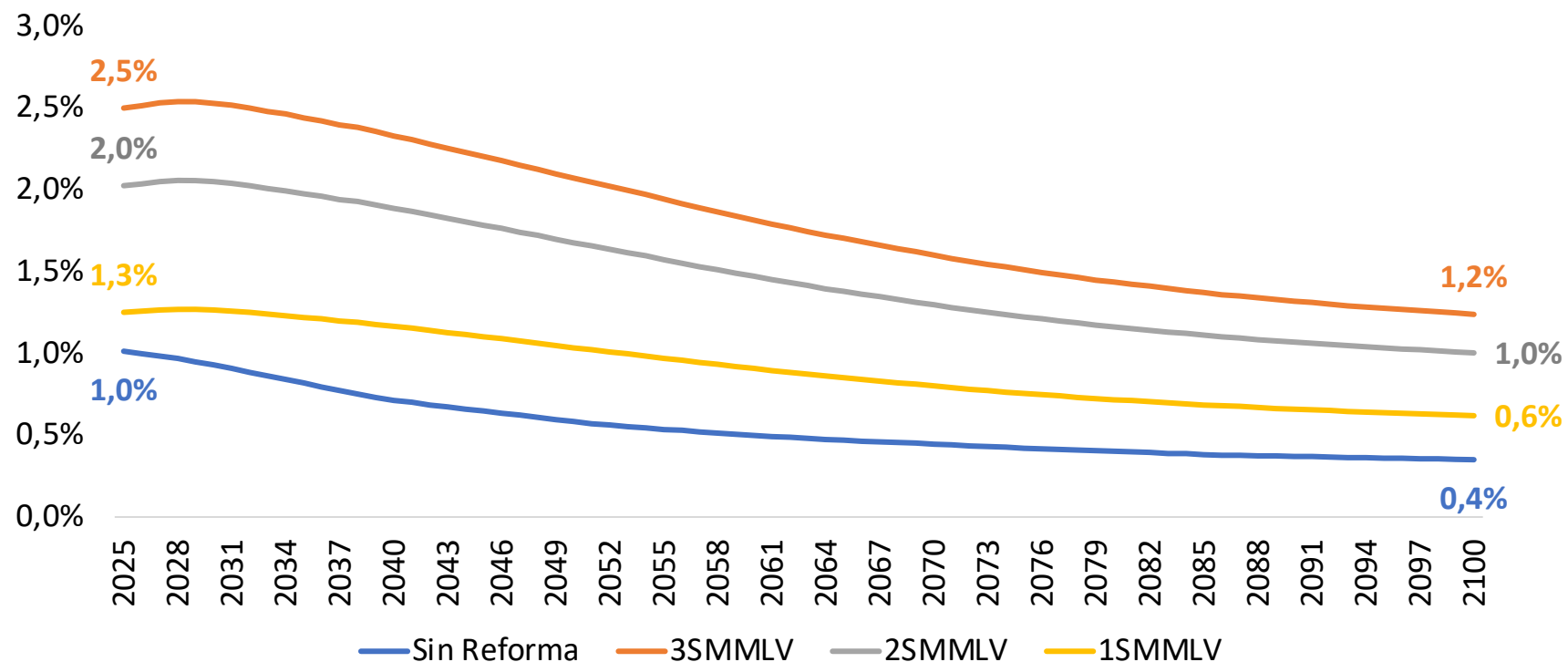
## **El nivel de umbral que se escoja afecta la sostenibilidad fiscal y el stock de ahorro de la economía.**

- I. El umbral define los subsidios que son otorgados, limitarlos lo máximo posible supone mayor progresividad en el sistema.**
- II. El umbral determina los impactos de la reforma en el stock de ahorro nacional, entre menor sea el impacto es menor el efecto de la reforma sobre el mercado de capitales del país.**

# Umbral, un tema de ahorro nacional

Las cotizaciones que recibe Colpensiones disminuyen a medida que se disminuye el umbral.

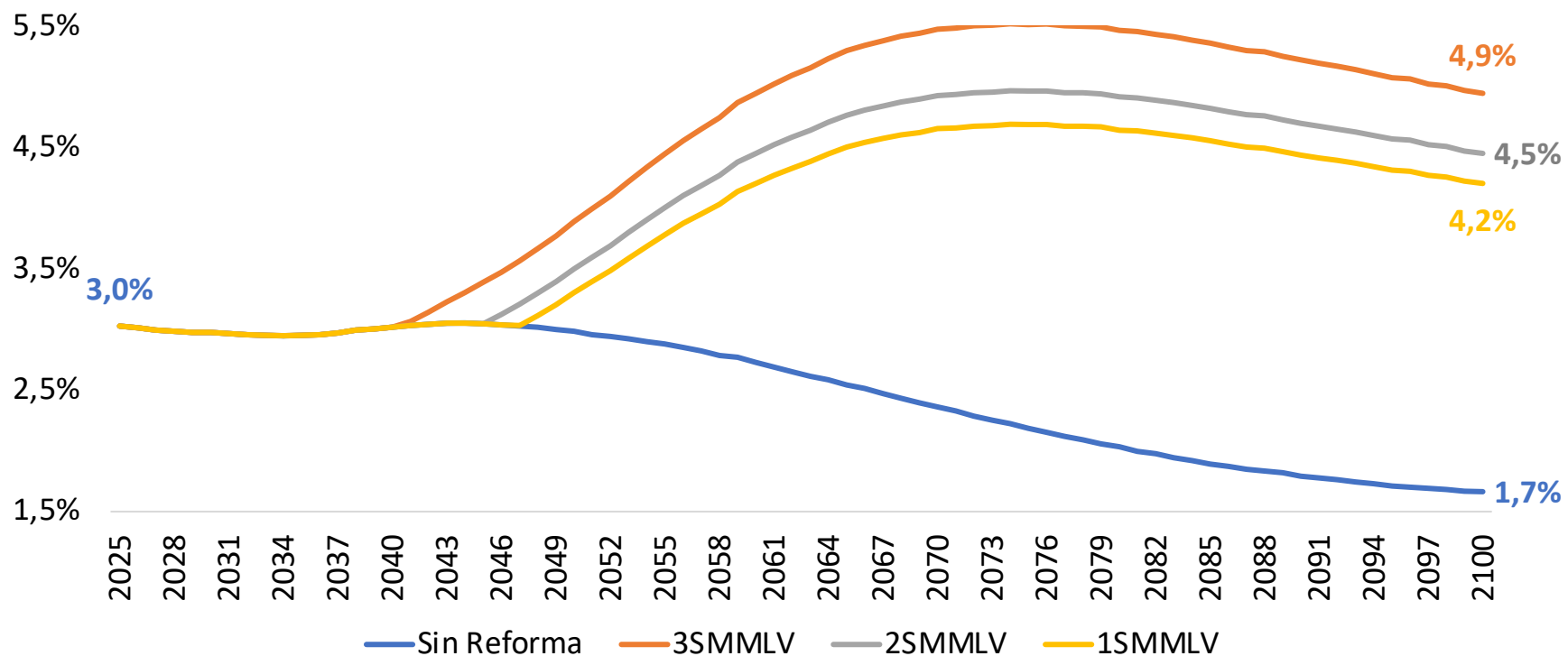
Fuente: Cotizaciones  
(% del PIB)



# Umbral, un tema de ahorro nacional

Las necesidades de Colpensiones disminuyen a medida que se disminuye el umbral.

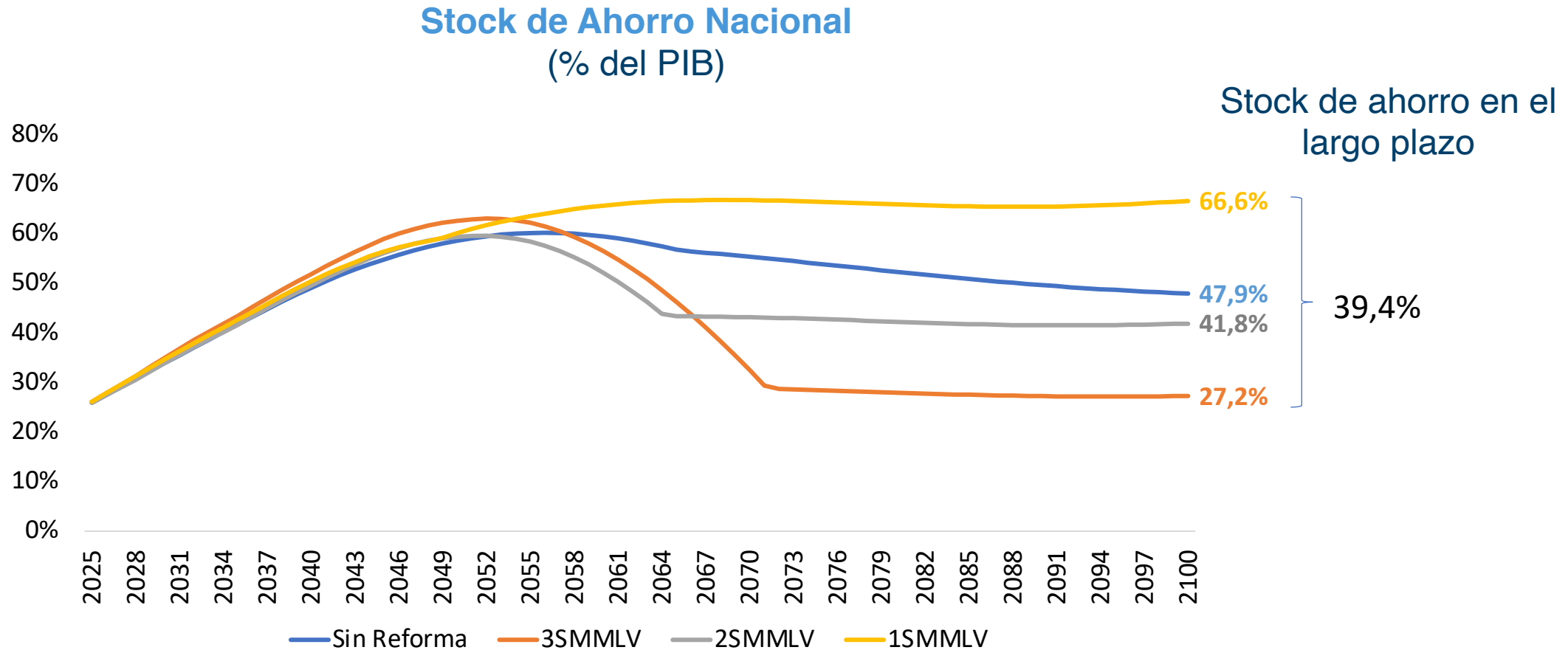
### Necesidades totales por Mesadas y Devoluciones (% del PIB)





## Umbral, un tema de ahorro nacional

El umbral de 1 SMMLV es el único que mejora el stock de ahorro proyectado frente al escenario sin reforma.



# Recomendaciones y propuestas para reducir impacto fiscal y sobre el ahorro nacional

- I. **Garantizar que el Fondo de Ahorro sea administrado por gestores profesionales, con una gobernanza clara que permita la búsqueda de la maximización de rentabilidad**
- II. **Reducción del umbral que pasa a Colpensiones a 1 SMMLV, para maximizar el ahorro nacional y limitar los subsidios**
- III. **Reducir los beneficios de la prestación anticipada: aumentar semanas para la elegibilidad**
- IV. **Tratamiento diferencial a las mujeres se logra con la propuesta inicial de disminuir las semanas requeridas en 50 por cada uno de los tres primeros hijos**
- V. **Reducir la tasa de reemplazo: ampliar promedio de la prima media a 15 o 20 años**
- VI. **Introducir cambios a los regímenes especiales, que son 2/3 de las erogaciones pensionales del Gobierno Nacional**



@CARFColombia



@carf.colombia



Comité Autónomo  
de la Regla Fiscal

# Las proyecciones para el escenario dependen de forma importante del crecimiento de las cotizaciones, que dependen de la inflación, el salario mínimo, el crecimiento de los ocupados y la formalidad

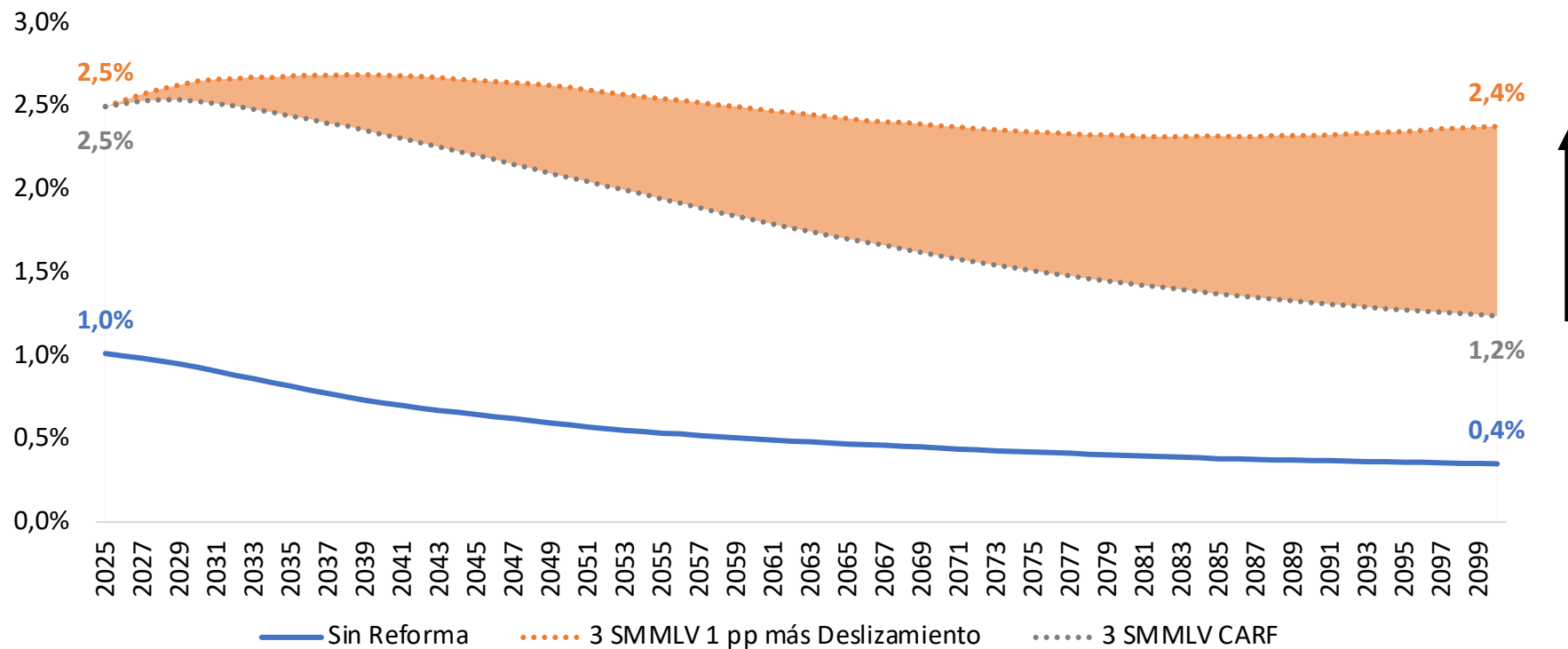
## Supuestos y Escenario CARF con formalidad constante 2023-2025

	Cotizaciones (RAIS+RPM) COP MM	Var % anual ocupados (1:2002-2:2020)	Inflación año anterior (CARF)	Var % anual Cotizaciones	PIB COP MM	Var % anual nominal PIB	% cotizaciones < 3 SMMLV	Cotizaciones Colpensiones posreforma
2022	43.474				1.462.522			2,14%
2023	51.388	1,9%	13,2%	18,2%	1.595.794	9,11%	72%	2,32%
2024	57.863		9,5%	12,6%	1.684.520	5,56%		2,47%
2025	62.500		5,0%	8,0%	1.790.578	6,30%		2,51%

Fuente: CARF. Crecimiento real 2023 y 2024: 1,5%; 2025: 3,2%. Deflactores 2023-2025: 7,5%; 4%; y 3%

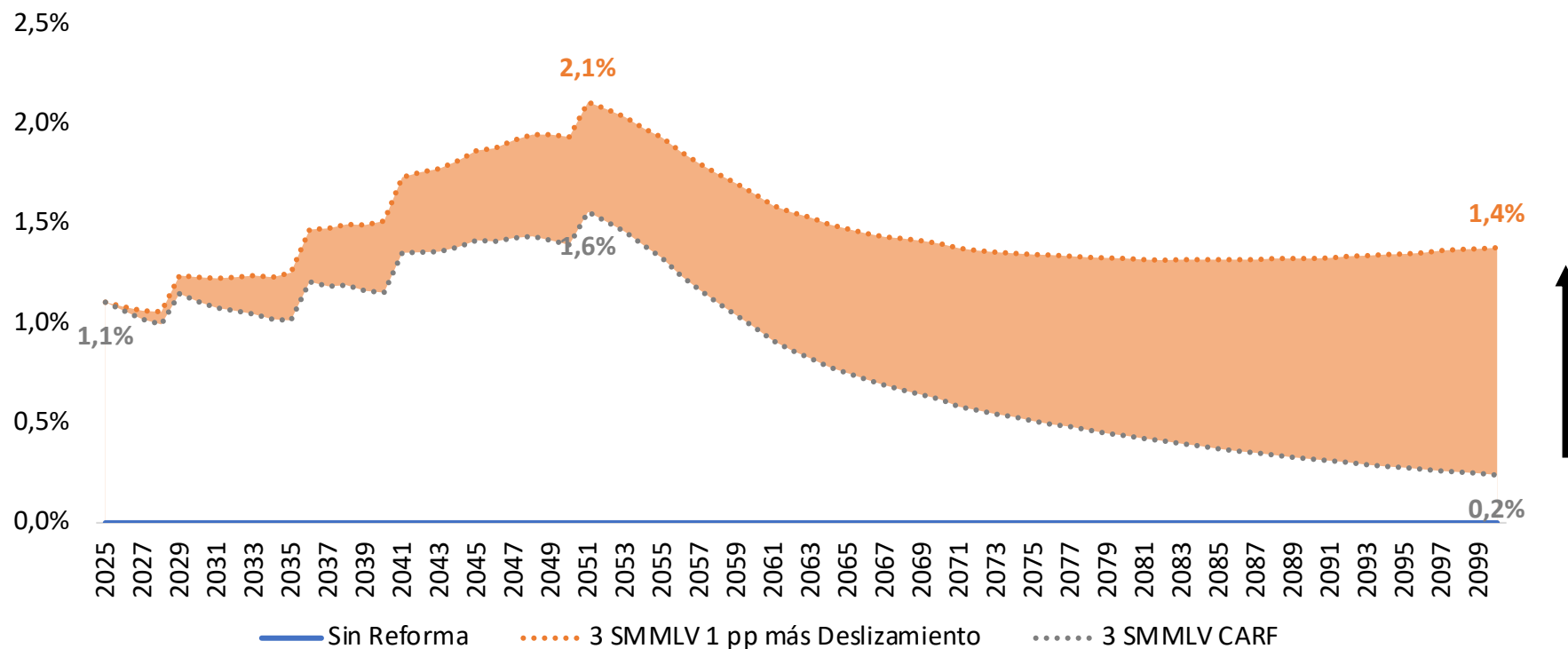
# Un mayor deslizamiento genera un aumento de las cotizaciones que recibiría Colpensiones

**Cotizaciones**  
(% del PIB)



# Al aumentar las cotizaciones que recibiría Colpensiones, un mayor deslizamiento aumentaría los flujos hacia el Fondo de Ahorro

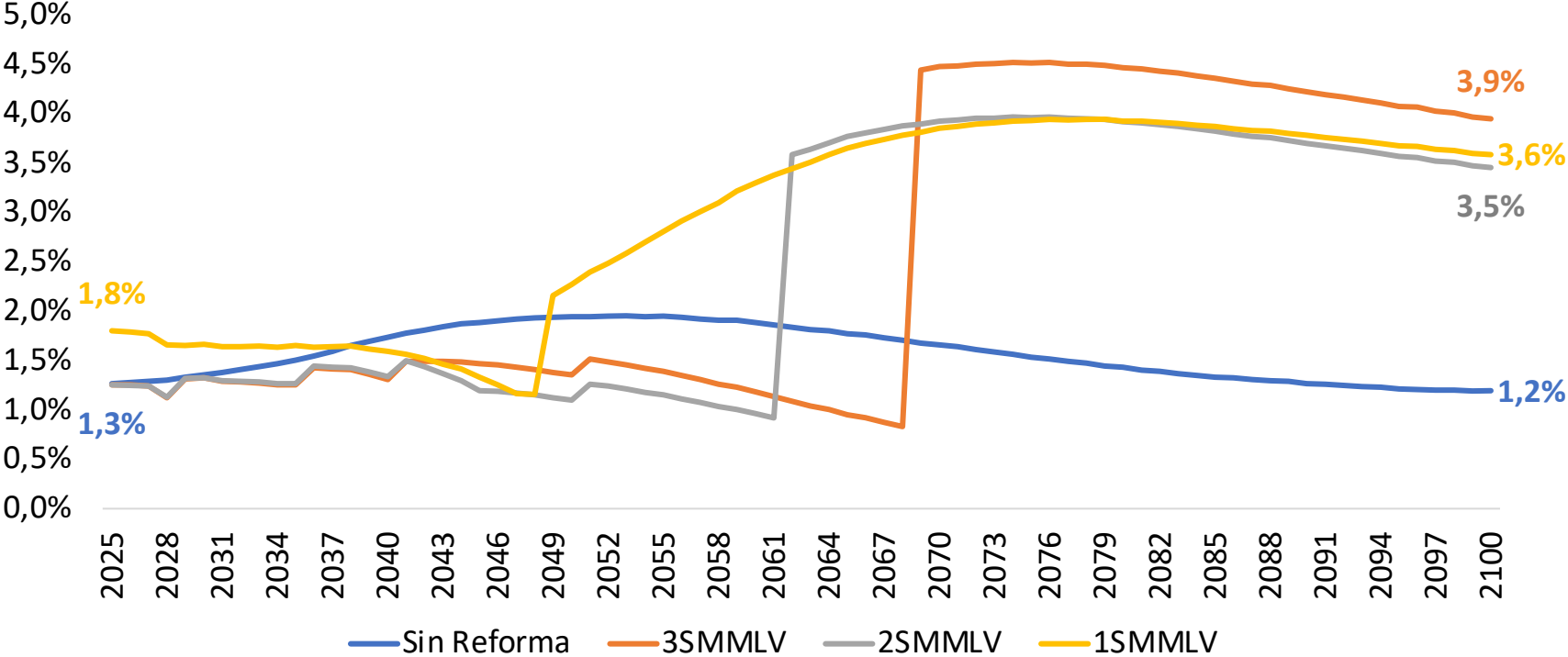
## Flujos hacia el Fondo de Ahorro (% del PIB)





# Disminuir el umbral disminuye la transferencia del GNC en el largo plazo.

## Transferencia del GNC a Colpensiones para completar lo necesario para pagar mesadas y devoluciones (% del PIB)



Fuente: MHCP, cálculos propios DT-CARF