

COMENTARIO

ECONÓMICO DEL DÍA



Marzo 30 de 2023

Comentarios sobre cifras y metodología del pasivo pensional: espacio para la construcción de un mejor sistema

La necesidad de tramitar una reforma pensional es indiscutible y en ANIF lo hemos señalado en repetidas ocasiones. Las limitaciones del sistema actual, en términos de cobertura, equidad y sostenibilidad, ponen premura al trámite de una reforma estructural. Sin embargo, la reforma que presentó el gobierno no soluciona completamente esos problemas. Algunos los soluciona parcialmente, como el de la inequidad, pero en otros, como el de la sostenibilidad fiscal, aún hay mucho por resolver.

La reforma tal y como está planteada estaría más que duplicando el pasivo pensional, que de por sí hoy alcanza una cifra cercana a 110% del PIB¹, y llegaría a representar 249% del PIB en Valor Presente Neto (VPN a 2070). De esa manera, se daría un fuerte golpe al ahorro, la sostenibilidad fiscal y se pondría en alto riesgo la posibilidad de pagar las pensiones futuras.

De manera específica, el alto impacto fiscal de la propuesta que se acerca a los 249 puntos del PIB² estimado para 2023 es derivado de:

- 26% del PIB por el costo del stock actual de pensionados, es decir, por el cumplimiento de las mesadas a todos los pensionados de Colpensiones.
- 24.1% del PIB por el pilar solidario propuesto.
- 53% del pilar semicontributivo el cual se calculó a partir de la transferencia promedio que hoy en día se hace a través de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y se multiplicó por la población elegible a ese beneficio, según la propuesta de reforma (personas cuyo ingreso sea inferior a 1 SMLV y que realicen aportes al sistema de acuerdo con su

¹Incluyendo el costo de los actuales y futuros pensionados a través del Régimen de Prima Media (RPM) administrado por Colpensiones, así como las proyecciones del costo del programa Colombia Mayor, los BEPS actuales y la devolución de saldos.

²Esta estimación se hizo con una tasa de descuento de 4% nominal. Si la tasa de descuento se incrementa, tanto el pasivo actual como el estimado con la reforma disminuye. Lo importante es que la relación entre los dos escenarios se mantiene, es decir más que se duplica, independientemente de la tasa de descuento que se utilice.

capacidad económica), población que además recibe la transferencia fija de \$223 mil pesos del pilar solidario. De igual manera se sumaron a ese cálculo las personas que no son elegibles para el pilar solidario, pero tienen entre 150 y 1.000 semanas cotizadas y reciben una renta vitalicia con un rendimiento real sobre sus aportes³.

- El costo más alto corresponde al del pilar contributivo en el Régimen de Prima Media (RPM), estimado en 131% del PIB, costo superior al pasivo pensional actual, el cual establece que todos los trabajadores deben cotizar sobre sus primeros 3 SMLV al RPM administrado por Colpensiones. El incremento del pasivo se debe a que, si bien se pone un tope a los subsidios (lo cual es positivo), bajo el nuevo sistema todos los trabajadores que coticen recibirán el subsidio sobre sus 3 primeros SMLV. Es decir, una persona que gana 20 SMLV recibirá un subsidio de la misma magnitud que la persona que devenga 3 SMLV. Así, se ampliaría la base de las personas que hoy reciben subsidio a través de Colpensiones a todos los trabajadores.

- Finalmente 14.2% del PIB que costaría la ventana pensional y la transición propuesta en el proyecto de reforma, como resultado de que el 29.2% de los hombres y 10.5% de las mujeres que cotizan en el RAIS y que son elegibles para la ventana de traspaso, les convendría cambiarse de régimen y serían futuros posibles receptores de los subsidios implícitos que se otorgan en ese sistema. Incluso, este cálculo es bastante conservador si se tiene en cuenta el comportamiento observado de los traslados en la actualidad.

Para las estimaciones mencionadas se está utilizando una tasa de descuento de 4% nominal para calcular el VPN, obedeciendo a la necesidad de darle más valor a la deuda futura que tendrán que pagar las nuevas generaciones. De hecho, en las discusiones de este tipo, donde está en juego la justicia intergeneracional, es cada vez más aceptado utilizar tasas de descuento bajas, incluso cercanas a cero. Sin embargo, vale la pena resaltar que si utilizamos una tasa de descuento más alta se reduce el valor de la deuda pensional, tanto la presente como la futura, pero la relación entre las dos se mantiene. En consecuencia, el pasivo pensional

Tabla 1. Resumen del impacto de la reforma

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
VPN A 2070 (% DEL PIB, 2023)	-26.0%	-24.1%	-54.3%	-130.7%	-14.2%	-249.2%
VPN A 2070 (BILLONES DE PESOS 2023)	-385.7	-357.7	-804.7	-1,937.7	-209.9	-3,695.7

Supuestos generales: inflación de largo plazo 3.5%. tasa de descuento 4.0%.

Nota: el pasivo sin reforma pensional se aproxima a 110% del PIB (cifra preeliminar).

Fuente: cálculos ANIF con datos del DANE. Superfinanciera. Asofondos y MinHacienda.

³ En la propuesta inicial se reconocía una tasa de interés real de 4%, cifra que se ajustó a 3% en el texto de la reforma radicado ante el Congreso. Ese ajuste reducirá el valor del pasivo de este componente en 3 puntos porcentuales.

se duplica, independientemente de la tasa de descuento que se utilice.

Principales puntos de discusión

Una reforma de la magnitud de la pensional requiere un espacio amplio para la discusión técnica. Fue en este contexto que ANIF hizo públicas sus estimaciones sobre el efecto que tendría una reforma como la que ha planteado el gobierno. En ese sentido, buscamos desarrollar algunos de los puntos sobre los cuales ha habido una mayor discusión.

En primer lugar, se debe mencionar que el gobierno no considera el Pilar Solidario como un pasivo entre sus cuentas. Creemos que este componente se debe incluir porque la transferencia a las personas que no logran obtener una pensión hace parte del sistema de protección a la vejez y, por ende, es un gasto que el gobierno debe asumir en la actualidad y en el futuro. Por lo tanto, mal haríamos al no tenerlo en cuenta dentro del pasivo. Adicionalmente, si no se solucionan los problemas estructurales del mercado laboral vamos a seguir teniendo individuos que no van a alcanzar la pensión y, por lo tanto, serán beneficiarios de esa transferencia.

En segundo lugar, encontramos diferencias en el cálculo de lo que supondría el costo del Pilar Semicontributivo. Por lo que hemos visto hasta el momento, parece ser que el gobierno únicamente tiene en cuenta un porcentaje de lo que se encuentra actualmente en los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs). Es decir que no considera la renta vitalicia que contempla la reforma sobre la cual además el gobierno busca reconocer una tasa de interés real del 3%, lo cual representa una suma importante a un horizonte llevado a 2070.

La tercera diferencia, probablemente la más importante, se encuentra en el Pilar Contributivo en el componente de Prima Media. Según los cálculos

del Gobierno Nacional, el Pilar Contributivo representaría en Valor Presente Neto (VPN), una cifra cercana a 70 puntos del PIB, sin embargo, en ANIF ese componente de la reforma es cercano a 130% del PIB. Esa diferencia parece surgir, sin contar con el detalle de los cálculos, del hecho que el gobierno incluye en sus cálculos todos los ahorros hasta 3 SMLV de las personas que hoy están en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), pero no considera que esas personas una vez se pensionen recibirán un subsidio. Ese último punto es el componente que más aumenta el déficit con la reforma.

El cuarto punto tiene que ver con la magnitud del ahorro. Si bien es claro que se ha dado una señal de ahorro, lo cual es positivo, no es tan claro cuál sería el manejo de esos recursos ni los rendimientos que se obtendrían. Si se llegan a materializar los supuestos sobre el ahorro y los rendimientos el pasivo disminuirá, el problema es que hoy no hay claridad al respecto. Es más, en las discusiones públicas el mismo Ministerio de Hacienda reconoce que no se ha llegado a un consenso sobre la estructuración del fondo de ahorro ni de sus posibles efectos. En ese sentido, de llevarse a cabo, sería una medida que en definitiva reduciría las estimaciones de déficit y sería positivo para la sostenibilidad del sistema.

Conclusiones

Nos parece positivo que se den oportunidades para discutir técnicamente reformas tan importantes como la pensional. Esa clase de discusiones, que no han sucedido con otras reformas, son las que hemos buscado tener con el gobierno y otros centros de pensamiento.

En cuanto a las estimaciones, resaltamos que el mayor impacto fiscal de la reforma se genera por

ampliar el subsidio a todos los trabajadores por su cotización de los primeros tres salarios mínimos al régimen público. Si bien se da un paso en acotar el monto del subsidio, se está ampliando la base. Por eso consideramos que el umbral del componente público del Pilar Contributivo se debe fijar en 1 SMLV. De esa forma el pasivo pensional de ese

pilar se reduce de manera considerable (de 131% a 53% del PIB).

De igual forma, esperamos que se esclarezca el componente de ahorro que contempla la reforma que, de llegarse a materializar, sería un alivio para las finanzas públicas.

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.