

COMENTARIO ECONÓMICO DEL DÍA



Octubre 23 de 2023

Reforma pensional: lo que se debe saber

El pasado viernes 13 de octubre se llevó a cabo el Taller de Periodistas ANIF – FiduOccidente “*Reforma pensional: lo que debe saber cómo periodista*”, con el fin de discutir lo que hasta ahora se sabe de la reforma y dar insumos a los diferentes medios de comunicación sobre las implicaciones que tendrá la reforma pensional que actualmente se tramita en el congreso.

El taller contó con las presentaciones de Mario Estupiñán, presidente de la Fiduciaria de Occidente, Andrés Mauricio Velasco, director técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal y Mauricio Santa María, presidente de ANIF. En la presentación de Estupiñán se resaltaron los desafíos que enfrenta el sistema pensional actual, en particular lo relacionado con la transición demográfica y el envejecimiento de la población, la baja cobertura del sistema, la insostenibilidad del régimen de prima media, el alto costo fiscal, entre otros. Así mismo, estableció que la actual reforma no corrige estos problemas y resaltó preguntas que quedan frente al proyecto de ley. Por ejemplo ¿tiene el Estado la capacidad para administrar el sistema de pensiones y el funcionamiento del Fondo de Ahorro?

Por otro lado, Andrés Velasco, realizó un análisis técnico de la reforma y alertó sobre las necesidades de gasto que se generan con esta, dejando una deuda

del 9% del PIB para las generaciones futuras. También resaltó cómo el incumplimiento de los supuestos que utiliza el Ministerio de Hacienda aumentaría el costo fiscal de manera significativa. Finalmente, resaltó la importancia de reducir el impacto fiscal a través de diferentes mecanismos, como puede ser reducir el umbral a 1 SMLMV, garantizar la gobernanza clara del Fondo de Ahorro, reducir la tasa de remplazo, entre otros.

En ese marco, Mauricio Santa María – presidente de ANIF – se refirió a la situación actual del sistema pensional e hizo especial énfasis en que la reforma que plantea el gobierno no resuelve los problemas actuales del sistema. También expuso los puntos en los que el concepto técnico que publicó recientemente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para darle el aval fiscal a la reforma van en línea con lo inicialmente planteado por ANIF. Finalmente, dejó un interrogante importante, relacionado con el aval fiscal, pues a su criterio es incomprensible que en el mismo documento se resalta el notable aumento del pasivo pensional y el retroceso en cobertura del sistema contributivo.

En este *Comentario Económico del Día*, presentamos las principales conclusiones que dejó el taller y desarrollamos en detalle las apreciaciones que se realizaron sobre el concepto del Ministerio de Hacienda.

Por qué la reforma no corrige los problemas estructurales del sistema pensional

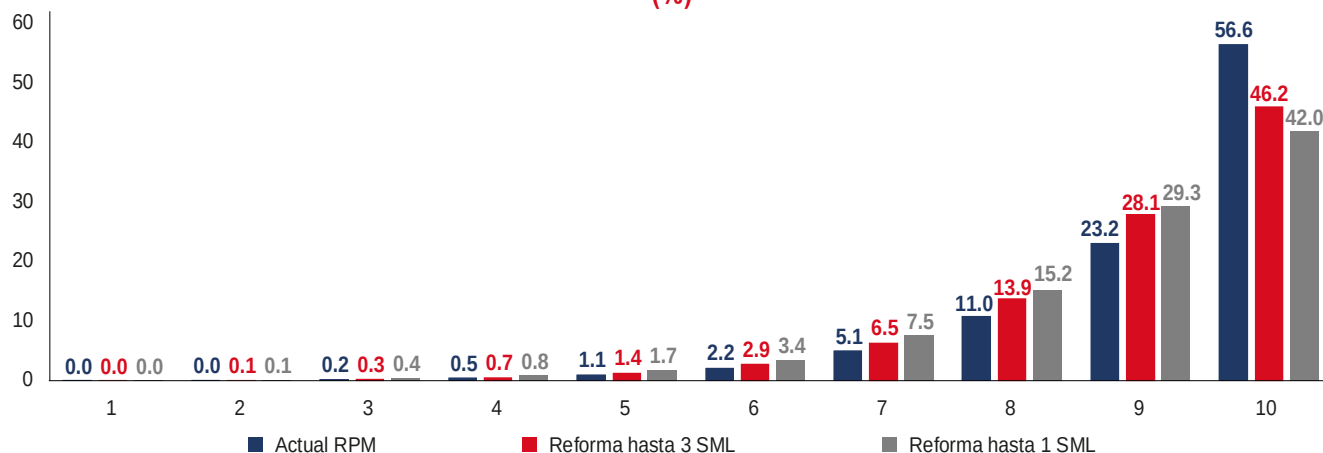
Dentro del taller se discutieron los principales problemas que afronta en la actualidad el Sistema General de Pensiones y cómo los afecta la reforma. Se hizo especial énfasis en (1) Baja cobertura; (2) Inequidad y; (3) Insostenibilidad financiera del sistema.

En primer lugar, la cobertura pensional no aumenta con la reforma. Hoy en día solo 1 de cada 4 personas en edad de pensión recibe una mesada pensional, ese es un problema que recae principalmente en el mercado laboral y sus altos niveles de informalidad que no permiten que las personas de menores ingresos puedan cotizar a una pensión. La reforma no aborda esta problemática ni tampoco busca ajustar parámetros de pensión, por lo tanto no mejora el problema de cobertura. Ahora bien, en la propuesta del gobierno, el Pilar Solidario busca proteger al segmento de la población que no se podrá pensionar mediante la implementación de una renta básica para los adultos mayores en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabili-

dad. Una medida que hemos puesto nosotros sobre la mesa antes y con la que estamos absolutamente de acuerdo. No obstante, vale la pena señalar que ese segmento de la población no está recibiendo una pensión sino un subsidio.

En materia de igualdad, la reforma no soluciona la concentración de subsidios. Como las personas que se logran pensionar son las de ingresos más altos, son ellos quienes reciben la mayoría del subsidio pensional. Vale la pena recordar que en el Régimen de Prima Media (RPM) todas las pensiones son subsidiadas pues, debido a los parámetros actuales, lo que cotizan las personas en su vida productiva no es suficiente para el pago de su mesada pensional en el periodo de disfrute. La reforma, al no cambiar los parámetros y al generalizar el subsidio a todas las personas que cotizan actualmente, no corrige el problema de inequidad. De acuerdo con cálculos que hemos realizado en ANIF, con la reforma se puede ver que el problema de regresividad está lejos de corregirse, pues el 20% de la población de mayores ingresos recibiría el 74.3% del subsidio pensional con un umbral de 3 SMLMV y 71.3% con un umbral de 1 SMLMV (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Porcentaje del subsidio pensional por grupos de 10% de la población en función del ingreso per cápita del hogar (%)



Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2021 y Cuentas Nacionales).

Por último, frente a la insostenibilidad financiera, se resaltó que para 2024, el pago de pensiones del RPM será cercano a \$100 billones, incluyendo los regímenes especiales. De ese rubro \$25 billones destinados a Colpensiones salen del Presupuesto General de la Nación (PGN) y \$33 billones son recursos propios de las cotizaciones. Esos \$58 billones se usan entonces para subsidiar las mesadas pensionales de cerca de 2 millones de personas de ingresos altos. Eso deja claro que el problema de sostenibilidad fiscal no se puede separar del problema de inequidad del sistema.

El proyecto de reforma agrava esa situación, por un lado y como ya es de amplio conocimiento el aumento en el pasivo pensional es un fuerte impacto para las finanzas públicas. Pero por otro lado, aún si el umbral del Pilar Contributivo se disminuya, como lo plantea la ponencia alternativa de reforma que se presentó en el congreso, se da un golpe casi que mortal al mercado de capitales. En este momento, el traslado de todos los cotizantes hasta 3 SMLMV del RAIS a Colpensiones implicaría un traspaso del 90.1% del flujo de ahorro de las AFP, con lo que estimamos que el flujo del ahorro bruto nacional caería entre 0.6% y 1.0% del PIB. La alta participación de las AFP en la tenencia de deuda soberana vía TES (participación mayoritaria de 27.8%) llevaría a que su debilitamiento ponga en riesgo a la economía y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por las razones enunciadas en este aparte del documento, se concluyó en el taller que el sistema de pilares que plantea el gobierno en su reforma es altamente inconveniente. Como se expuso, no corrige los problemas estructurales del sistema, generaliza unos subsidios mal focalizados y, según nuestros cálculos, el pasivo pensional estaría llegando a 218% del PIB en VPN para el año 2100.

Concepto Ministerio de Hacienda - Cálculos y mensaje ANIF

Como punto central del Taller de periodistas, se hizo un análisis sobre el recientemente expedido concepto fis-

cal del Ministerio de Hacienda sobre la reforma pensional. Santa María se refirió a que, en una nota positiva, el Ministerio adoptó una serie de recomendaciones que hemos hecho en ANIF desde que se radicó la reforma.

En primer lugar, por primera vez desde la cartera de Hacienda se reconoce que el pasivo pensional aumentará como consecuencia de la reforma. Desde que se radicó la primera versión del proyecto a principios de este año era evidente que, al extender los subsidios pensionales a toda la población y al crear unos Pilares Solidario y Semicontributivo con muchos beneficiarios, el costo de la reforma suponía un aumento en el gasto en pensiones. Al realizar los cálculos pertinentes en ANIF advertimos que el aumento en el pasivo pensional podría poner en peligro las finanzas públicas en el largo plazo¹, pero desde el gobierno nacional el entonces ministro Ocampo aseguraba que no solo no se generaba ningún déficit adicional, sino que la reforma traería ahorros. Afortunadamente en el concepto expedido hace unos días se reconoció que el pasivo aumentará en 42 puntos del PIB en VPN a 2100, atendiendo al llamado que hicimos en ANIF y que también compartieron diferentes centros de pensamiento e instituciones técnicas.

En segundo lugar y en una misma línea al comentario anterior, se reconoció que el pasivo adicional generado por los Pilares Solidario y Semicontributivo se debía contabilizar como gasto generado por la reforma. En un principio, las cuentas del gobierno consideraban que esos pilares, al no otorgar mesadas pensionales según lo que exige la ley, no generaban un gasto en materia pensional. En ANIF consideramos que excluirlos de las cuentas era un error pues buscan aumentar los niveles de protección en adultos mayores que no se lograrán pensionar bajo los parámetros actuales, y mientras no se reduzca el número de beneficiarios que hace parte de esos pilares, es un gasto que será constante en el tiempo. En esa medida, celebramos que en la nueva versión

¹ Ver Comentario Económico del Día del 22 de marzo de 2023 "Pasivo pensional se incrementaría a entre 230 y 250% del PIB con la reforma".

de las cuentas fiscales del gobierno ahora sí sean tenidos en cuenta dentro del pasivo.

Por último y al tratarse de un pasivo que se verá reflejado en el mediano y largo plazo, en ANIF considerábamos que la forma correcta de realizar los cálculos es calculando el Valor Presente Neto (VPN), pues de esa manera se reconocen las preferencias intertemporales de los cotizantes al sistema pensional. Sin embargo, en un principio los cálculos del gobierno sólo realizaban un balance del flujo de caja que año a año se daba con los ingresos y gastos de la reforma. De esa manera es imposible ver realmente el impacto que tendrá en las futuras generaciones la reforma y el aumento en el pago del subsidio implícito que recibirán las personas en el Pilar Contributivo. En la última versión del concepto se expresaron los cálculos en VPN, permitiendo así ver realmente el impacto del pasivo de forma clara y permitiendo un debate más informado sobre la propuesta de reforma.

Finalmente, y en la misma línea de los cálculos realizados, por primera vez, los cálculos de Hacienda extienden el horizonte de tiempo hasta 2100. Esa es la forma correcta de hacerlo, pues, como hemos repetido en ANIF, no tiene sentido hacer unos cálculos que terminen en un año donde no se ha desacumulado el Fondo de Ahorro, que según los cálculos de Hacienda se terminará en el 2069. En ese sentido, si no se tienen cálculos posteriores a ese año, no se verá realmente el impacto fiscal de la reforma. Y adicionalmente, es importante extender el horizonte de los cálculos pues las personas que están empezando a cotizar hoy se estarán pensionando cerca del 2060 y quienes están naciendo actualmente llegarán a pensionarse hacia 2080. Esas pensiones se terminarían de pagar alrededor del 2110. En ese sentido, era importante que los cálculos extendieran su horizonte de tiempo para entender verdaderamente cuál será el impacto que deben asumir las futuras generaciones.

Qué nos preocupa

Ahora bien, a pesar de que el gobierno reconoce los puntos anteriormente mencionados, hay tres prin-

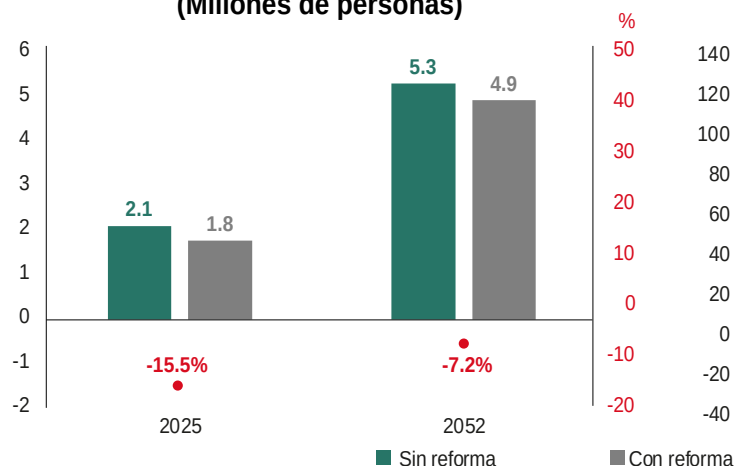
cipales aspectos que nos preocupan en ANIF. En primer lugar, con la reforma presentada y según los cálculos del Ministerio de Hacienda, la cobertura del Pilar Contributivo se reduce. A partir de la siguiente gráfica se observa que un escenario con reforma, a pesar de que para el 2052 aumenta el pasivo en 1.4%, situándose en 113.5 billones de COP, la cobertura no aumenta. Por el contrario, disminuye en 7.2% en comparación a un escenario sin reforma, en el cual pasarían de haber 5.3 millones de personas con pensión a 4.9 millones. Con lo anterior, si aumenta el pasivo, pero no la cobertura, ¿por qué se da el aval fiscal? (Ver Gráfico 2).

El segundo punto que nos preocupa es que, según evidencian los cálculos del Ministerio de Hacienda, las mesadas dentro del Pilar Semiccontributivo son menores que las mesadas actuales. Lo anterior, dado que con la reforma no se le entregan la totalidad de los rendimientos generados a las personas que harían parte de ese pilar y, por el contrario, se van a financiar las mesadas de los que sí logran cumplir con los requisitos, que son las personas de más altos ingresos. Según se observa en el Gráfico 3, los valores de las mesadas según el número de semanas cotizadas se reducen en promedio 14.2% en comparación al sistema actual. Además, entre más alcance a contribuir la persona, esta tiene una mayor reducción en su mesada (18.2%). Lo anterior muestra que la reforma no soluciona las problemáticas del sistema actual en términos de equidad. En últimas, se les quita la plata a los cotizantes de menores ingresos, para dárselas a los más ricos.

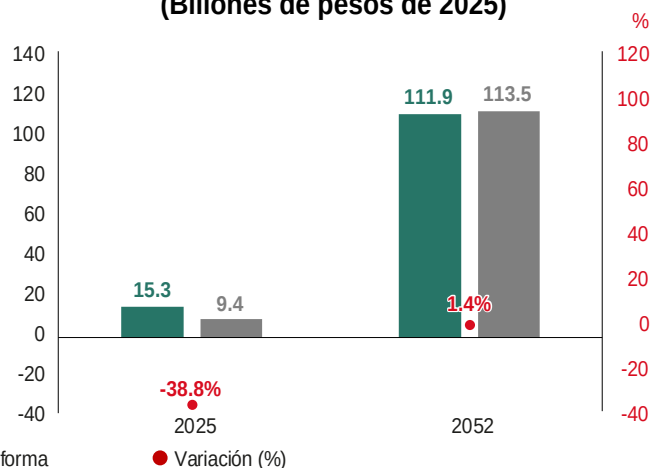
El tercer punto que vemos con fuerte preocupación es que, si bien el gobierno establece que entre el 2025 y el 2060 el Fondo de Ahorro permitirá cumplir con las obligaciones financieras del sistema, como lo expone el Ministerio de Hacienda, para el 2069 los recursos del Fondo se acaban. A partir de este año entraremos en un déficit que impactará fuertemente a las generaciones futuras que deberán asumir el costo. Además de esto, no se sabe quién manejará el fondo ni qué tan confiable será su administración. La falta de reglas claras en torno a su gobierno corporativo pone en riesgo que este quede expuesto

Gráfico 2. Cobertura y gasto pensional según escenarios de reforma

Cobertura pensional según escenarios de reforma
(Millones de personas)

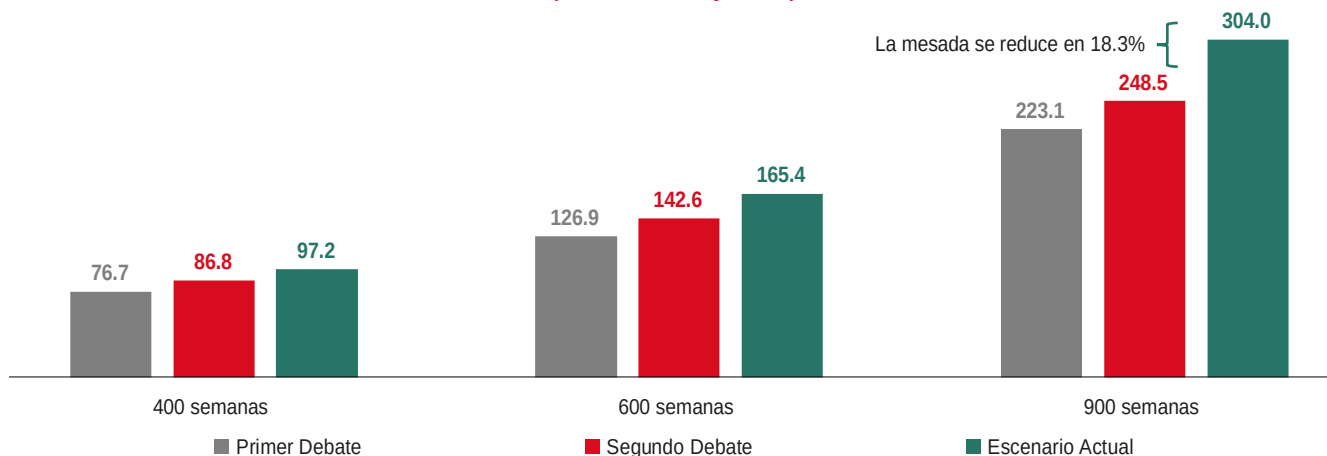


Gasto en pensiones según escenarios de reforma
(Billones de pesos de 2025)



Fuente: Elaboración ANIF con base en datos de MinHacienda.

Gráfico 3. Mesadas para personas que no cumplen con los requisitos de pensión
(En miles de pesos)



*Los cálculos se hacen para una mujer de 60 años que cotizó sus semanas de forma continua al final de su vida laboral por \$1SMMLV.
Fuente: Cálculos ANIF con base en la normativa vigente y en los debates de reforma pensional.

a modificaciones según el ciclo político. Lo anterior podría generar que no se ahorren la totalidad de las cotizaciones y poner entonces en riesgo las finanzas del sistema.

Por otro lado, no hay ninguna certeza de que el Fondo genere los rendimientos del 4-5% real estimados por el gobierno. Esto es un elemento crucial para reducir el pasivo y cualquier cambio en la rentabilidad aumentaría el costo. Finalmente, como también lo menciona Hacienda, para el 2070 sería necesario hacer una reforma pensional de carácter paramétrico. No obstante, el costo político de esto es alto e improbable que se logre. Por tanto, el pasivo pensional aumentará inmediatamente y el impacto lo tendrán que asumir las generaciones futuras por medio de un mayor pago de impuestos. Es una deuda enorme para los jóvenes.

Consideraciones sobre los supuestos usados en los cálculos de Hacienda

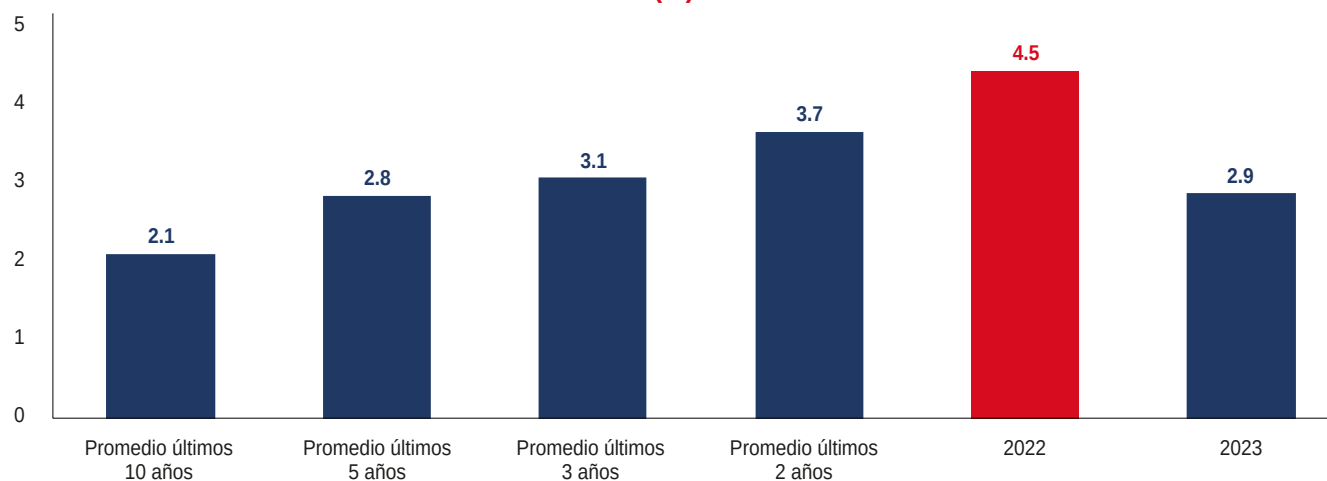
Si bien en ANIF consideramos positivo que los cálculos realizados por el Ministerio de Hacienda reconoz-

can que se genera un pasivo cercano a 126.4% con la reforma pensional, los supuestos que utilizan son muy optimistas y el pasivo de esta reforma es aún mayor. En primer lugar, frente a la tasa de descuento utilizada esta es aproximadamente del 4%. A pesar de que es cercana a la utilizada por ANIF, equivalente al 3%, entre mayor sea la tasa, menor será el pasivo pensional.

Por otro lado, en el concepto técnico del Ministerio se asume una reducción de la pobreza de la década previa al 2020 para el Pilar Solidario. Ese supuesto es optimista y subestima el impacto de dicho pilar pues en la década del 2010 la reducción de la pobreza monetaria fue acelerada y es difícil que ese ritmo se sostenga en los próximos años.

Además, dentro de las mayores preocupaciones que vemos es asumir que la economía crecerá al 5% en los próximos 100 años. Colombia nunca ha experimentado un crecimiento de esa magnitud de forma consecutiva por lo cual es un error considerar ese crecimiento en las estimaciones. De hecho, el crecimiento de largo plazo de Colombia equivale al 3.7%. Por su parte, Andrés Velasco, director técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal

Gráfico 4. Deslizamiento del Salario Mínimo (%)



Fuente: elaboración ANIF.

-CARF- quien también participó en el taller, compartió esa preocupación.

Asimismo, con respecto a la tasa de deslizamiento, que hace referencia a cuánto sube el salario mínimo por encima de la inflación, el gobierno realiza sus cálculos con una tasa de deslizamiento de 1%, cuando la tasa de deslizamiento promedio de los últimos 5 años ha sido de 2.8% (ver Gráfico 4). Lo anterior afecta las cuentas pensionales significativamente pues las mesadas pensionales que se encuentran cerca de 1 salario mínimo terminan siendo capturadas por ese aumento y creciendo entonces por encima de la inflación. Por lo tanto, usar una tasa de 1% puede traducirse en una subestimación del pasivo pensional. Incluso, según los cálculos del CARF que expuso Velasco, 1pp de mayor deslizamiento aumentaría las necesidades de Colpensiones a 11.1% del PIB, lo cual se traduce en un aumento importante en las transferencias del gobierno.

Conclusiones

Como resultado de los puntos desarrollados en el taller de periodistas, la primera gran conclusión es que la implementación de una reforma de pilares es altamente inconveniente, y tal y como la plantea

el gobierno actualmente es un golpe mortal para el mercado de capitales en el país.

Adicionalmente y tal vez el punto más importante que se trató en el taller fue que, luego de que el Ministerio de Hacienda reconociera que el pasivo pensional aumentará en 42 puntos del PIB con la propuesta de reforma, no solo no se corrigen los problemas estructurales del sistema pensional, sino que reduce la cobertura en el Pilar Contributivo. Entonces ¿Cómo es posible que se le diera el aval fiscal a la reforma?

Aún con los supuestos optimistas del gobierno, el aumento del pasivo es estrepitoso y acentúa los problemas del sistema. Los Pilares Solidario y Semiccontributivo que es lo único bueno que tiene la reforma, contemplan programas que ya existen hoy en día (Colombia mayor y BEPS) y que pueden fortalecerse sin necesidad de llevar a cabo la reforma pensional planteada.

Por lo tanto, si bien reconocemos que hay avances en cuanto a la rectificación de las estimaciones de la reforma que llevábamos pidiendo desde hace meses, no entendemos cómo, aun cuando el mismo gobierno hace evidente la inconveniencia de la reforma, se siga pensando que es un proyecto que debe llevarse a cabo y, peor aún, que cuente con el respaldo fiscal del Ministerio de Hacienda.

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.
Fabián Suárez N.
María Camila Carvajal P.
Sarah Garcés A.
Ana María Castiblanco L.

Asistentes de Investigación

María Camila Oliveros M.
Pablo Montealegre M.
Laura Castaño O.
Elissa Gallego M.

Pasantes de Investigación

Sofía Vega A.
Martina Gutiérrez S.