



razonpublica

Para saber en serio lo que pasa en Colombia

La reforma pensional: lo bueno, lo malo y lo que falta

Escrito por Leonardo Urrea R - Jorge Llano | junio 25, 2023



El sistema pensional colombiano necesita reformas. ¿Cuál es la propuesta del gobierno, cuáles sus costos, sus ventajas y sus riesgos?*

Leonardo Urrea R* Jorge Llano**

Un sistema fracasado

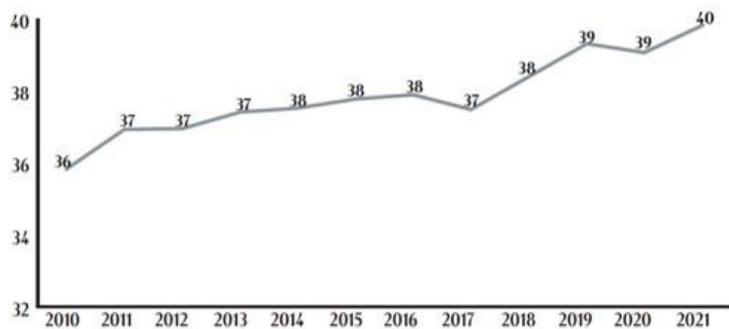
Apenas cuatro de cada diez adultos mayores en América Latina tienen una pensión contributiva, es decir una pensión para la cual ellos mismos hayan

cotizado a lo largo de su vida laboral. Esta cifra mejora cuando se añaden las pensiones no contributivas —es decir, los subsidios del Estado para la vejez—: seis de cada diez adultos mayores.

La baja cobertura del sistema pensional se explica por dos elementos propios de las economías de Latinoamérica: la alta informalidad laboral y el mal diseño de esos sistemas pensionales.

Un [estudio reciente](#) sobre la reforma pensional de Colombia concluye con la atinada observación de que el sistema pensional no está hecho para una economía informal. Esta situación es aún más preocupante si tenemos en cuenta que todas las proyecciones anuncian que el porcentaje de mayores de 60 años seguirá aumentando hasta mediados del presente siglo.

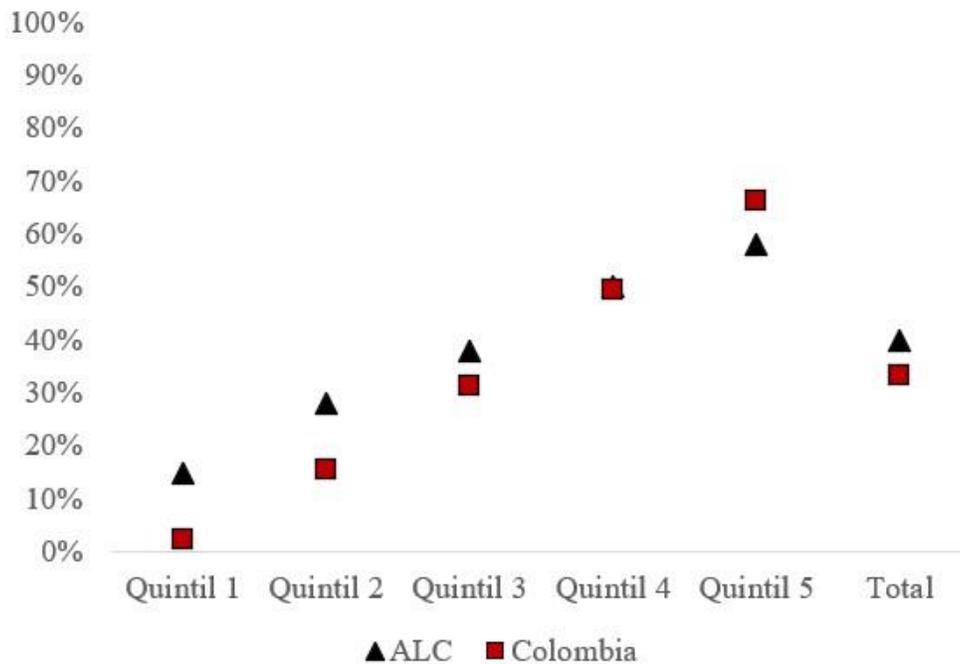
Gráfica 1. Tasa de cobertura de las pensiones contributivas (% de la población mayor de 65 años, 2010 - 2021)



Fuente: Libro Pensiones Para Todos (2023); Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID (SIMS).

[El sistema pensional colombiano](#) fracasa en sus dos propósitos principales; cobertura y equidad; no pensiona a casi nadie, y los recursos públicos y de personas vulnerables que no se pensionan financian a las personas más ricas. El déficit del sistema de reparto, plata que pone el Ministerio de Hacienda del Presupuesto General de la Nación, es de casi 18 billones por año —1,5 % del PIB total—. En la siguiente gráfica podemos observar la cobertura pensional por quintiles de ingreso para Colombia y América Latina:

Gráfica 2. Tasa de Cobertura de las pensiones contributivas (% de la población mayor de 65 años, 2010 - 2021)



Fuente: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del BID (SIMS).

La economía y el mercado laboral afectan los sistemas pensionales, el diseño de los sistemas pensionales y la seguridad social en Latinoamérica. Además, fomentan la informalidad en la región y dificultan los cambios profundos.

Las reformas pensionales deben buscar las metas siguientes:

1. Eliminar la pobreza en la vejez;
2. Asegurar “tasas de reemplazo” adecuadas, es decir que el valor de la pensión mensual no sea muy inferior al ingreso laboral que tenía la persona;
3. Asegurar la progresividad de los subsidios, o que los vulnerables tengan más beneficios que los ricos;
4. Asegurar la sostenibilidad financiera del sistema, y
5. Contribuir a la formalización del mercado laboral.

El proyecto del gobierno

El gobierno Petro radicó un proyecto de reforma pensional que pasó el primer debate.

Esta reforma consiste en un diseño de pilares que ampliaría la cobertura y acabaría la inconveniente competencia entre Colpensiones y los fondos privados de pensiones, entre el sistema que se llama “de reparto” y el de ahorro individual. Se plantean 4 pilares:

1. A las personas en edad de pensión que jamás cotizaron o cotizaron muy poco a Colpensiones ni a los fondos (aproximadamente dos millones de personas), se les daría un subsidio de 223 mil pesos mensuales.
2. Semi contributivo. Para la gente que sí cotizó, pero no alcanzó las semanas de cotización o no alcanzó a acumular el valor de la pensión mínima. Se les devuelve lo ahorrado, más 3% de rendimiento anual, a la manera de una renta vitalicia (o sea en pagos mensuales hasta el momento de su muerte o de quien herede su hecho). Esto es distinto de lo que pasa hoy, cuando la plata ahorrada se devuelve —sin intereses cuando esté en Colpensiones—.
 - La mayoría de los cotizantes aportarían a Colpensiones la cuota correspondiente a hasta tres salarios mínimos —aproximadamente 3.5 millones de pesos—; esto les da el derecho a una pensión fija o determinada de antemano. También implicaría que Colpensiones reciba casi el 70 % del flujo de cotizaciones.
1. Ahorro voluntario, para las personas que opten por cotizar más allá de los tres salarios mínimos a los fondos privados de pensión, donde recibirían el valor que resulte de la rentabilidad del fondo.

El corazón financiero de la reforma sería tomar parte del flujo que va hoy a cuentas de ahorro y llevarlo a Colpensiones. Para mejor gestionar estos recursos, la reforma plantea un fondo de ahorro administrado por una junta con miembros independientes y funcionarios del gobierno. Pero siguen abiertas las preguntas sobre la gobernanza del sistema y el manejo de sus inversiones.

“Bajo ambos escenarios, el gobierno tendría que asumir parte de los costos de un

aumento en el número de trabajadores formalizados, dado que habría más personas afiliadas a Colpensiones que tendrían acceso a los subsidios del gobierno y mayores aportes al FPGM en el RAIS.” La reforma también propone un régimen de transición, y un reconocimiento de 50 semanas por hijo criado a mujeres con un límite de 150 semanas.

En otras palabras, la reforma tiene tres puntos importantes de discusión:

1. El límite de los tres salarios mínimos para Colpensiones –se ha propuesto uno o dos en vez de tres–;
2. La fuente de financiación de los pilares solidarios –preferiblemente con impuestos y no con las cotizaciones– y;
3. La administración e independencia del fondo de ahorro público en Colpensiones.

La idea general de la reforma es buena, en la medida que atiende la situación de 7,7 millones de adultos mayores que no tienen pensión. Pero quedan preguntas y objeciones.

Costos fiscales

Hace poco escribimos [un artículo](#) sobre los efectos fiscales de dos reformas al sistema pensional colombiano. Utilizando lo que suelen llamar un “modelo de equilibrio general” analizamos dos escenarios:

- Uno donde se aumente la cobertura del sistema sin cambiar sus parámetros actuales, y
- Otro donde se reconocen intereses a quienes no alcancen a cumplir los requisitos para pensionarse con un salario mínimo

Estos serían los efectos fiscales expresados como porcentaje del PIB:

Cuadro 1. Impuesto laboral —adicional— requerido: escenarios alternativos

	Año		
	2020	2030	2050
Escenario base	6,4%	9,2%	14,7%
		(1,4)	(2,3)
Mayor cobertura pensional*	-	14,0%	23,2%
		(2,2)	(3,6)
Reconocimiento de retornos reales**	-	10,8%	17,3%
		(1,7)	(2,7)

* Supone que la cobertura pensional (proporción de personas que se pensionan) aumentará a 30% en 2030 y a 40% en 2050

** Supone que se reforma el sistema para reconocer, en la devolución de cotizaciones del régimen de reparto, el retorno real generado (la suma del crecimiento poblacional y el crecimiento de la productividad per cápita)

Nota: los valores en paréntesis corresponden a los cocientes entre el valor para el año respectivo y el valor para el año 2020

Fuente: Parra et. al. 2023 “Panorama fiscal de las pensiones en Colombia”. Borradores de Economía.

Bajo ambos escenarios, el gobierno tendría que asumir parte de los costos de un aumento en el número de trabajadores formalizados, dado que habría más personas afiliadas a Colpensiones que tendrían acceso a los subsidios del gobierno y mayores aportes al FPGM en el RAIS. Si el mercado laboral se vuelve más formal, el costo que debe pagar el Estado aumentaría considerablemente, tanto bajo el modelo actual como bajo la propuesta del gobierno. La implicación sería doble:

- Se haría más difícil la financiación duradera del sistema puesto que, tanto en el actual como en el propuesto por el gobierno, la sostenibilidad depende de su baja cobertura.
- Se mantendría la regresividad del sistema (aunque aquí ayudarían los límites que se pondrían a las mega pensiones)

También es cierto que quienes no se pensionan deberían recibir intereses o rendimientos reales por sus aportes.

Es injusto no reconocer estos rendimientos a personas; pero reconocer intereses en un sistema de reparto aumenta el costo fiscal. Esto no ocurre en el sistema de ahorro individual, donde los rendimientos reales son mucho mayores y no existe costo para el gobierno nacional.

Por eso varios estudios han encontrado que a la población que no se pensiona, así como a la que se pensiona con salario mínimo, le conviene más estar en un fondo privado de pensiones, con efectos positivos sobre la sostenibilidad fiscal.

Efectos en el mercado de capitales

Recientemente, el Autorregulador del Mercado de Valores analizó los efectos previsibles de la reforma sobre el ahorro, en particular el de los 18 millones de colombianos que están en los fondos privados de pensiones.



Foto: Alcaldía de Barranquilla - El sistema pensional colombiano ha fracasado y muestra de ello es que los recursos de las personas más pobres que no logran pensionarse financian a las personas más ricas.

“Los sistemas de reparto puro serán incapaces de cubrir la pensión universal en el futuro, dado que habrá muy pocas personas trabajando en relación con el número de pensionados.”

Un hecho importante es que la rentabilidad real de Colombia es una de las más altas en el largo plazo, aunque con tendencia a la baja. También se muestra que el portafolio de estas inversiones se encuentra diversificado.

Eliminar una parte del ahorro macroeconómico, y quitarles participación a los fondos de pensiones en el mercado de capitales podría tener los siguientes efectos:

Gráficas 3,4 y 5. Efectos de la reforma pensional en el mercado de capitales



Fuente: Actualización Nota de análisis AMV No. 3

Adicionalmente, tendría efectos en sectores estratégicos como los infraestructura y vivienda, dos sectores que necesitan inversión a largo plazo para poder desarrollarse oportunamente, y donde Colombia tiene un rezago muy importante.



Financiación de infraestructura

- Los recursos ahorrados en las AFP juegan un papel relevante en el desarrollo de proyectos que aumentan la competitividad del país.
- Si se desincentivan los mecanismos de ahorro de los trabajadores, los proyectos de infraestructura no tendrían flujos importantes de financiación.

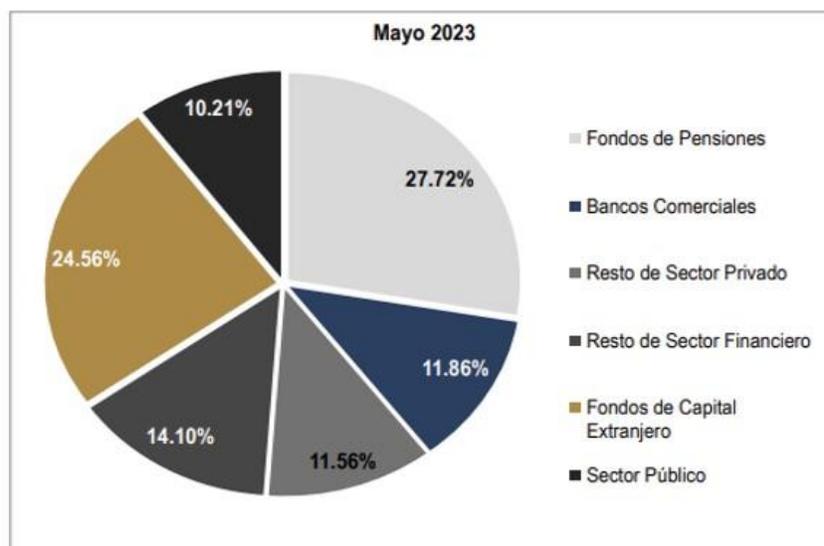


Vivienda

- Limitar el monto de recursos administrados por las AFP puede desincentivar la emisión de bonos cuyos recursos se utilizan para brindar créditos hipotecarios, lo que impactaría la adquisición de vivienda.

Fuente: Actualización Nota de análisis AMV No. 3

Sobre deuda pública cabe recordar que hoy los Fondos de Pensiones son los principales tenedores de TES, y son quienes permiten tener una curva de TES lo suficientemente larga para que el gobierno pueda financiar inversiones de largo plazo.



Fuente: Impactos de la reforma pensional en el mercado de capitales Actualización Nota de análisis AMV No. 3

Las estimaciones iniciales muestran que el efecto en el ahorro pensional es muy alto y que el fondo de ahorro adscrito a Colpensiones se desacumula relativamente rápido. La siguiente gráfica describe la trayectoria del ahorro pensional basada en la propuesta del proyecto radicado en el Congreso:



Fuente: Impactos de la reforma pensional en el mercado de capitales Actualización Nota de análisis AMV No. 3

Los sistemas de reparto puro serán incapaces de cubrir la pensión universal en el futuro, dado que habrá muy pocas personas trabajando en relación con el número de pensionados.

Por eso es esencial que el seguro tenga reservas para por los próximos treinta años, cuando menos.

En la propuesta del gobierno tendríamos pensión universal no contributiva o semi contributiva, con un complemento de pensión contributiva, calculada para tener una tasa de reemplazo suficiente.

El ahorro entonces se convierte en una variable macroeconómica fundamental para el sistema, y dado que el financiamiento del gobierno se hace en parte con plata de pensiones, se corre el riesgo de que esa plata financie gastos corrientes.

En el proyecto no está claro de dónde provienen los recursos del fondo, ni el monto de ahorro de cotizaciones. Cambiar el límite del pilar contributivo de tres a un salario mínimo tendría un efecto considerable de aumento de ese ahorro.

Es una lástima también que, aprovechando el capital político de Petro, no se planteen cambios paramétricos en la reforma, o por lo menos algunas reglas para su actualización recurrente.

*** El contenido de este artículo no compromete a ninguna institución.**

imágenes e información tomada de:

<https://razonpublica.com/la-reforma-pensional-lo-bueno-lo-malo-lo-falta/>