# Proyecto de Ley Reforma Pensional

## (Proyecto de Ley N° 433 2024 Cámara y 293 de 2023 Senado)

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar sus opiniones de la reforma pensional.

En primer lugar, vemos como aspectos positivos que la reforma elimina la competencia entre los dos regímenes pensionales, la forma en que se estructura en pilares, el ajuste en el subsidio que reciben las pensiones altas, la generación de mayor equidad al fortalecer el sistema de solidaridad aumentando lo que reciben los adultos mayores en el pilar solidario y en el semicontributivo. A su vez, la reforma tiene un fin loable y es que busca generar mayor cobertura.

Frente a este último punto, consideramos que este es uno de los objetivos más importantes porque busca cerrar una brecha en una de las poblaciones más expuestas a la línea de pobreza. Sin embargo, los esfuerzos no son suficientes, ya que la fuente de buena parte de las pensiones termina siendo los subsidios y no una ampliación del número de cotizantes al sistema. Por eso, hemos insistido en que la mejor reforma pensional es una buena reforma laboral donde se busque formalizar a los trabajadores, aumentando las cotizaciones al sistema y generando mayor bienestar social.

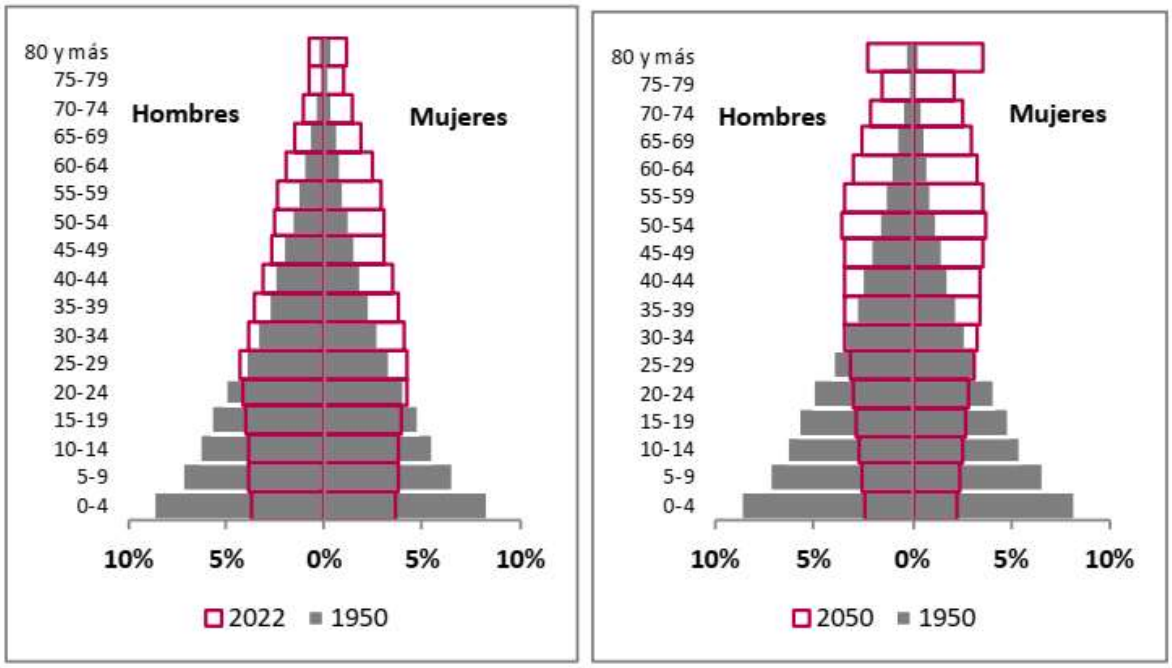
En segundo lugar, la reforma no cuenta con una medición adecuada de su impacto sobre la sostenibilidad fiscal y el mercado de capitales, no considera los cambios demográficos y no permite la libertad de decisión de las personas sobre quien maneja su ahorro. Frente a esto último, a partir de la Ley 100 de 1993, los cotizantes tenemos la plena libertad de elegir la forma de ahorro y cotización a pensión, consideramos que esta posibilidad de elección debería mantenerse.

Nuestro objetivo con este documento es intentar suplir una deficiencia en el debate al no disponer de una medición integral y completa por parte del Ministerio de Hacienda. Usualmente, el análisis de impacto normativo se centra en el impacto directo ya sea sobre el costo fiscal, sobre el empleo o sobre el crecimiento. Sin embargo, en el caso de la reforma pensional es pertinente analizar todos sus efectos sobre la economía, teniendo en cuenta cómo se interrelacionan el empleo, las decisiones de inversión y consumo, la financiación, la situación fiscal, entre otros. Es importante resaltar que este ejercicio lo hicimos utilizando un Modelo de Equilibrio General Computable.

## 1. Sostenibilidad financiera y envejecimiento de la población:

La sostenibilidad financiera del régimen de prima media es de gran preocupación. De acuerdo con cifras del MFMP 2022, antes de la implementación de la Ley 100 de 1993, el pasivo pensional a cargo del gobierno ascendía al 241% del PIB y en la actualidad de acuerdo con los estimativos de diferentes entidades estaría superando el 100% del PIB. Con el umbral planteado en la reforma implicaría que se le adicione un monto equivalente al 123,8% del PIB.

Otro aspecto relevante para considerar es el acelerado envejecimiento de la población. De acuerdo con los resultados del Censo de la Población 2018, actualizado por el DANE incorporando el impacto COVID, la migración creciente, y las recientes tendencias de fecundidad, se observa un proceso de transición demográfica asociado con un descenso en las tasas de fecundidad, un descenso de la mortalidad y una aceleración del proceso de urbanización.




Fuente: DANE Dirección de censos y demografía (preliminar)

2. **Umbral:**

Consideramos que la obligatoriedad de cotizar en Colpensiones bajo la modalidad de prima media debe reducirse. **Proponemos que el límite sea por 1 SMLMV.** La reducción del umbral se traduciría en los siguientes aspectos positivos: reduciría la deuda pensional en la cual incurriría el gobierno, asignaría subsidios a los trabajadores que reciben menores salarios y contaríamos con un mayor ahorro y recursos disponibles para canalizar hacia la inversión.

Actualmente los recursos de las personas que están afiliadas a los fondos privados de pensiones son un ahorro que se invierte en el mercado de capitales ya sea local o externo y que contribuye al desarrollo de las obras de infraestructura del país como vías, hospitales y aeropuertos. Por ejemplo, la primera línea del metro de Bogotá, el Túnel de Aburra, TransMilenio y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), entre otros.

Con la reforma buena parte de las cotizaciones irían a Colpensiones para cubrir las mesadas pensionales en el esquema de reparto. Aquí nuevamente reiteramos que nuestra preocupación es que estos recursos ya no pasen a ser parte del ahorro y se reducirían de forma importante los recursos disponibles para inversión.

En consecuencia:

- Se reduciría la posibilidad de que empresas públicas y privadas desarrollen grandes proyectos de infraestructura y de modernización tecnológica.

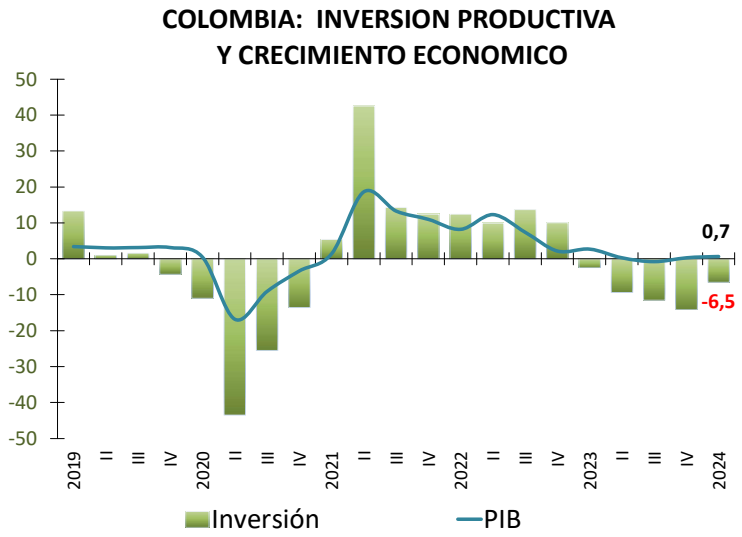
- Los gobiernos departamentales y municipales hoy son emisores en el mercado de capitales. Allí también se tendrían dificultades en el acceso a recursos y en el plazo de los pagos requeridos.

Por lo anterior, una menor disponibilidad de recursos de financiación de largo plazo sin duda se convierte en un limitante a la inversión y compromete el crecimiento futuro.

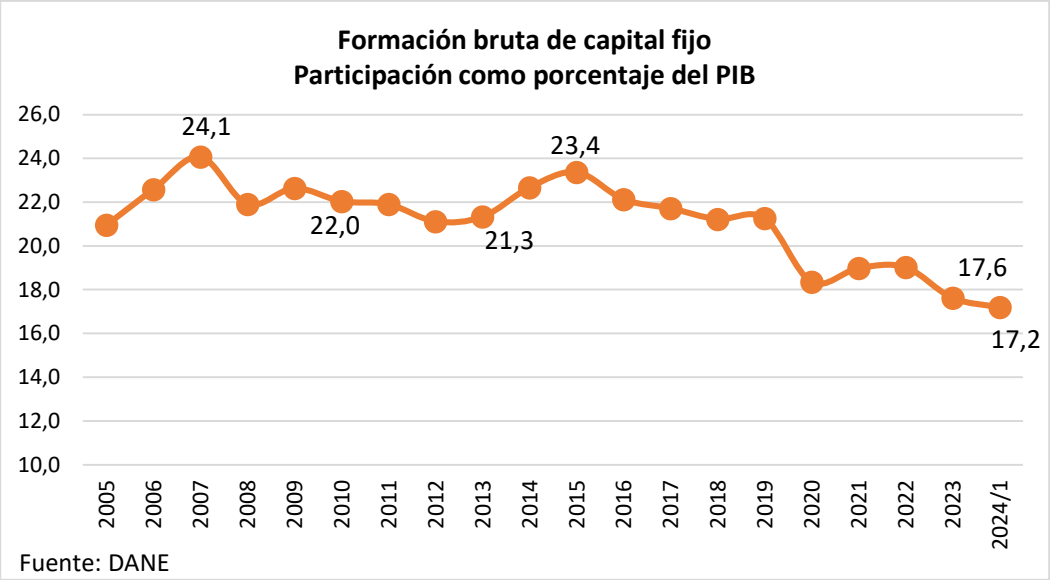
Una situación de esta naturaleza resulta particularmente crítica en la coyuntura actual cuando la economía apenas creció 0,6% en 2023; para el 2024 tendremos una tasa que no llega al 1% y para los próximos 2 años, de acuerdo con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, el crecimiento será inferior a nuestro crecimiento de largo plazo del 3,8%.

Recordemos que solamente si tenemos una buena dinámica de la inversión lograremos una senda de crecimientos altos y sostenidos.

## Colombia: la baja inversión compromete el crecimiento futuro



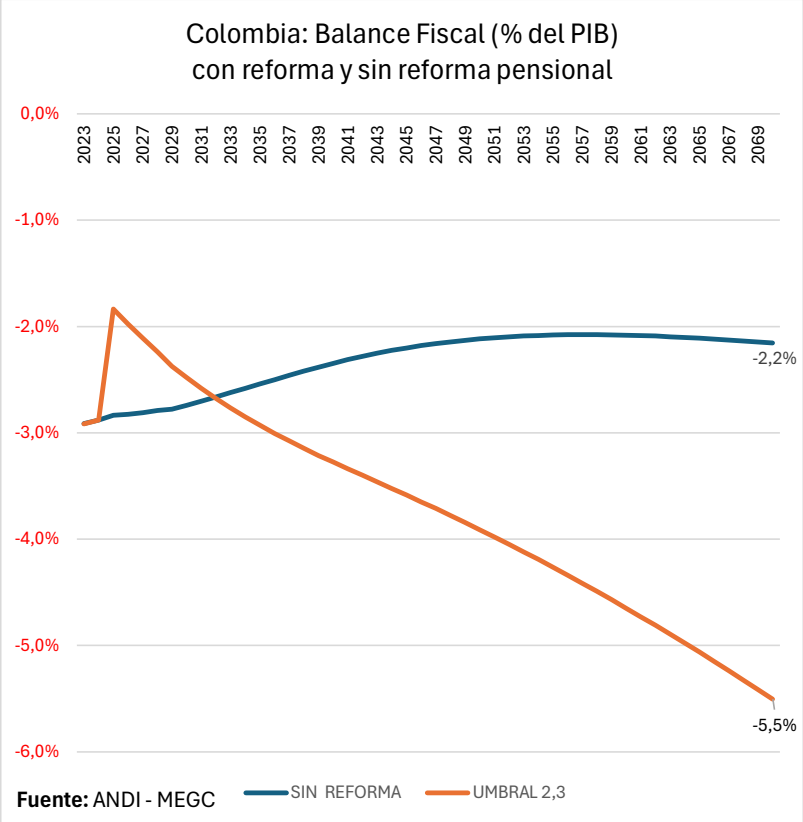

Los países que han logrado un verdadero salto en el desarrollo alcanzan altas tasas de ahorro e inversión. A manera de ejemplo, deberíamos tener como meta una inversión como porcentaje del PIB alrededor y ojalá superior al 30%. Estamos lejos de esa meta. Al no tener inversión se compromete el crecimiento futuro. Una economía con bajos crecimientos económicos difícilmente generará empleos formales.




Fuente: DANE

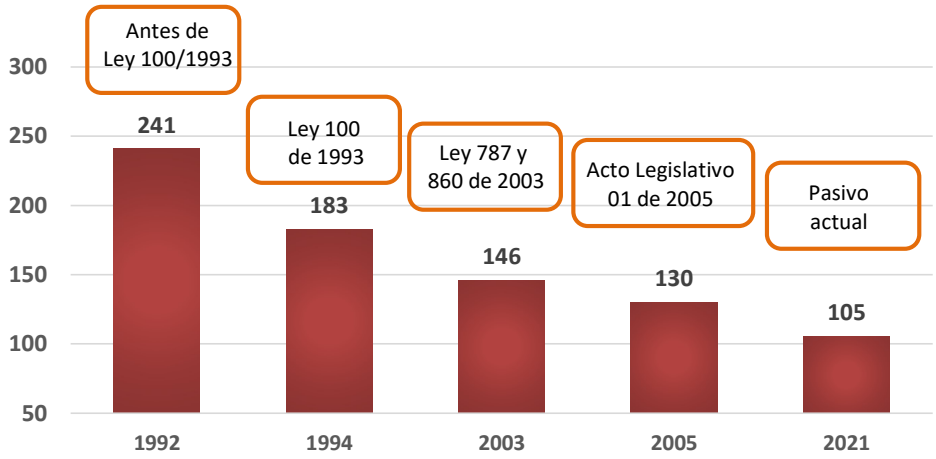
## 3. Impacto sobre las finanzas públicas:

Sin duda, el mayor impacto se daría sobre la situación fiscal del país. La carga fiscal adicional que habría que asumir en el año 2070 se traduciría en un deterioro del déficit pensional que pasaría del 2,2% del PIB en el escenario básico sin reforma a 5,5% del PIB de aprobarse la reforma pensional en los términos en que se está discutiendo.




La evaluación del impacto fiscal no puede limitarse al corto plazo. También, es importante estimar la deuda pensional para los próximos años. El país ha hecho un esfuerzo importante por reducir su pasivo pensional. El siguiente gráfico muestra cómo pasamos de un pasivo pensional de 241% del PIB antes de la Ley 100 a 105% del PIB en el 2021.

**Pasivo pensional como % del PIB**




Fuente: Minhacienda. MFMP 2022

El tema de la deuda pública y el impacto de la reforma pensional no es un tema menor. Con este proyecto revertimos la tendencia descendente que venía mostrando la deuda y de aprobarse esta iniciativa nuevamente la incrementaríamos.

Recordemos que Colpensiones asumirá la carga de todos los pensionados hasta los primeros 2.3 SMLMV.

En este contexto, la carga fiscal se puede ilustrar si se trae a valor presente la deuda pensional que asumiría el país hasta el año 2070. A la deuda pensional actual habría entonces que sumarle un monto equivalente al 123,8% del PIB que corresponde al costo actualizado de la carga que pasaría a Colpensiones por todos los pensionados del país. Es decir, nuestro pasivo pensional actual retornaría a los niveles que teníamos en los 90. Lo que significaría que los colombianos y el Estado quedaríamos en este caso con una deuda de mucho más del doble de lo que produce el país en un año.

4. **Impacto de la reforma sobre el crecimiento y el mercado laboral bajo el Modelo de Equilibrio General Computable:**

***Metodología y datos***

Modelo de Equilibrio General Computable calibrado para 2022 según datos de Cuentas Nacionales del DANE, del Ministerio de Hacienda, Banco de la República, ADRES, Colpensiones, Casur, Cremil, Fomag y Fonpet.

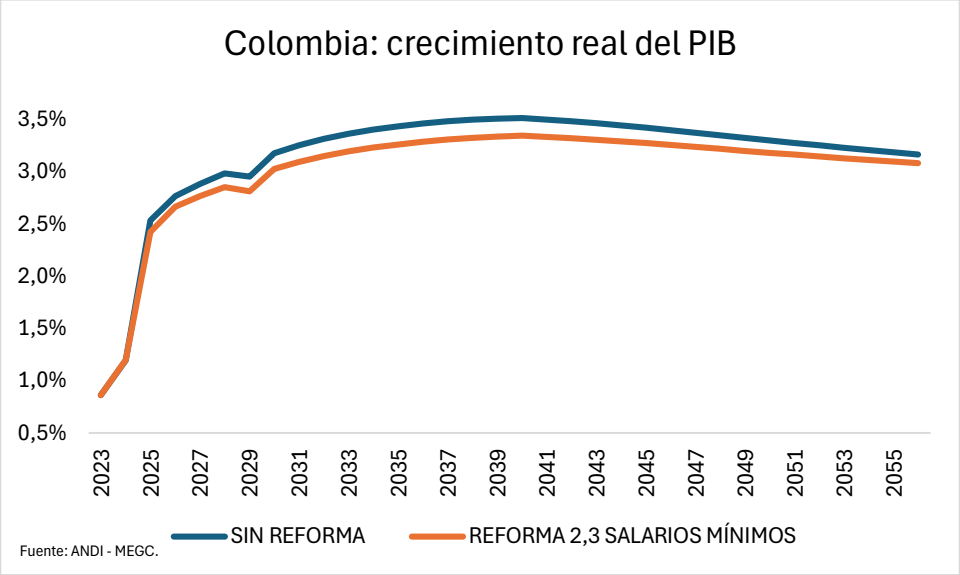
Este modelo construye las interrelaciones entre las diferentes actividades económicas utilizando 22 sectores económicos, cada uno con producto formal e informal; 32 tipos de productos; 4 instancias de gobierno: Gobierno Nacional Central, ADRES, Pensiones y resto de Gobierno General; 20 tipos de hogares: 10 deciles de hogares urbanos ordenados por ingreso monetarios, y 10 deciles rurales; y 18 socios comerciales. Se tiene un mercado laboral formal e informal.

**Resultados**

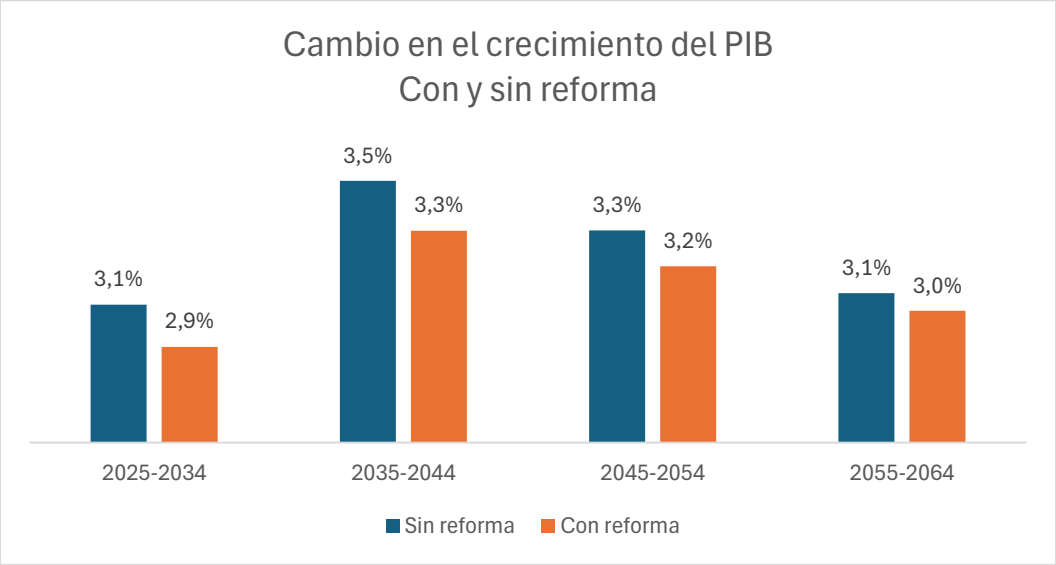
Con este modelo analizamos el impacto de la reforma pensional sobre el crecimiento económico y el mercado laboral.

Para ello, comparamos la trayectoria de la actividad económica en su estado sin reforma frente a lo que ocurriría en un escenario donde se aplique la reforma.

En el siguiente gráfico vemos cómo con la reforma, donde se tiene en cuenta **un umbral de 2.3 salarios mínimos**, la trayectoria del crecimiento económico sería inferior.

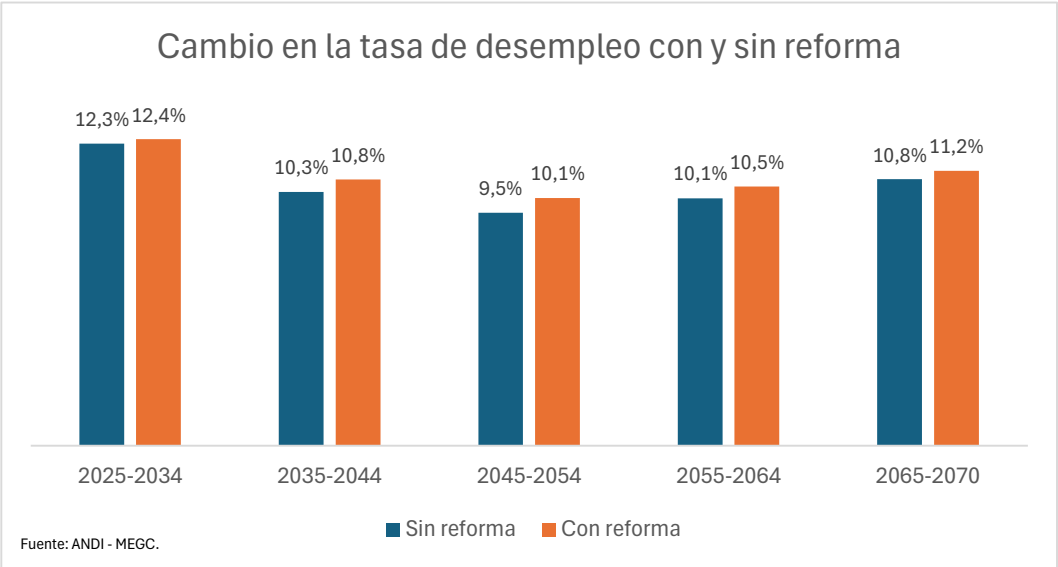


El impacto sobre el crecimiento varía a lo largo del tiempo como puede observarse al analizar el cambio en el crecimiento promedio por décadas. Entre 2025 y 2034 el crecimiento pasaría de 3,1% a 2,9%. Luego, entre 2035 y 2044 pasaría de 3,5% a 3,3%. En el periodo 2045 a 2054, el crecimiento pasaría de 3,3% a 3,2%. Y finalmente, en el periodo 2055 a 2064, el crecimiento pasaría de 3,1% a 3%.




Es decir, de aprobarse la reforma pensional con el umbral planteado, reduciríamos nuestro crecimiento potencial y no lograríamos recuperar las tasas que han caracterizado la economía colombiana en el largo plazo, afectando las próximas generaciones.

De acuerdo con lo anterior, la reforma se traduciría en un menor nivel de crecimiento año tras año y en consecuencia implicaría un aumento sobre los niveles de desempleo como puede observarse en la siguiente gráfica.




## Conclusiones

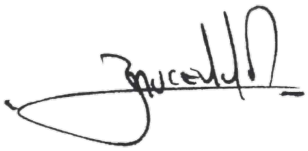
En resumen, al evaluar el impacto económico de la reforma pensional encontramos lo siguiente:

- Si bien la reforma tiene puntos positivos que resaltamos al inicio de este documento, es importante insistir en medidas que aumenten la formalización laboral.
- El déficit fiscal aumentaría de 2,2% a 5,5% del PIB. Niveles de esta magnitud no son sostenibles.
- Luego de tres décadas en que hemos reducido el pasivo pensional, nuevamente lo elevamos a niveles de principios de los 90.
- Se marchitaría el mercado de capitales comprometiendo el financiamiento de proyectos de inversión que necesita el país. Se dificulta el financiamiento general de la economía limitando la capacidad del país de conseguir recursos, la capacidad de atraer capitales y de incorporar nuevos desarrollos tecnológicos.
- El término de vigencia planteado nos parece muy corto para los ajustes que hay que hacerle al sistema tanto a nivel operativo como de tecnología. Nos preocupa que Colpensiones no cuenta con las herramientas técnicas, el personal y la tecnología necesarias para administrar el fondo de ahorro.
- Proponemos la reducción al umbral de 1 SMLMV para reducir la deuda pensional en la cual incurriría el gobierno, asignar subsidios a los

trabajadores que reciben menores salarios y contar con un mayor ahorro y recursos disponibles para canalizar hacia la inversión.

- Frente al componente de solidaridad, como hemos dicho en varias ocasiones, lo económicamente razonable es que se disponga vía Presupuesto General de la Nación.
- Finalmente, insistimos en que no sería responsable con el país ni con las próximas generaciones aprobar una reforma de esta envergadura sin contar con un análisis serio del impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda.

Cordialmente,



**Bruce Mac Master**

Presidente ANDI