



Estimaciones del pasivo pensional en Colombia

Puntos clave

- » De acuerdo con los análisis realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el proyecto de ley de reforma pensional presentado el pasado 22 de marzo reduce el pasivo pensional, medido como el valor presente neto del déficit de los pilares contributivo y semicontributivo del sistema de protección a la vejez.
- » Este efecto favorable se deriva de: (i) los nuevos flujos de recursos que obtendrá Colpensiones con la reforma, (ii) la eliminación de los subsidios a las pensiones relativamente altas y (iii) la implementación de un fondo de ahorro que permite dar un manejo responsable a los recursos del sistema pensional.
- » El proyecto de reforma permite fortalecer el sistema de protección a la vejez, lo hace más equitativo y de una forma financieramente sostenible.
- » Igualmente, la creación del pilar solidario permite consolidar un sustancial avance en términos de equidad, debido a: (i) una ampliación de 24% en la población beneficiaria frente a Colombia Mayor¹ y (ii) casi triplicar el monto de la transferencia mensual dirigida a adultos mayores². Esto permitirá reducir en más de 50% la incidencia de la pobreza moderada, y en más de 85% la incidencia de la pobreza extrema, en la población mayor de 65 años, con un costo fiscal neto de \$3,8 billones a precios de 2023 (0,24% del PIB)³.
- » En medio del debate público sobre la reforma pensional, algunos analistas económicos han presentado escenarios fatalistas del impacto de la reforma sobre la sostenibilidad del régimen pensional. A juicio del Ministerio de Hacienda, esas estimaciones presentan falencias conceptuales y metodológicas.
- » Las discusiones técnicas acerca del impacto de la reforma sobre el pasivo pensional de la Nación son fundamentales y bienvenidas en el trámite legislativo de este proyecto de ley. Seguramente estas discusiones serán útiles para ajustar y fortalecer la reforma.

Estimaciones del Ministerio de Hacienda del pasivo pensional

- » De acuerdo con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la reforma pensional recientemente presentada por el Gobierno puede

¹ De 1,85 millones de beneficiarios en un escenario en el que Colombia Mayor continúa una implementación inercial, a 2,3 millones, de acuerdo con los criterios de focalización del pilar solidario.

² A precios de 2023, la transferencia se incrementaría de \$80.000 mensuales, a \$223.800.

³ A precios de 2023, el pilar solidario y el gasto que se continuará realizando en Colombia Mayor ascenderá en total a \$6,8 billones. Sin embargo, el gasto adicional frente a un escenario sin reforma, en el que Colombia Mayor continúa funcionando como en la actualidad, es de \$5,0 billones (0,32% del PIB). Y una vez se tiene en cuenta el mayor recaudo de contribuciones que va a obtener el Fondo de Solidaridad Pensional sobre los cotizantes y pensionados de altos ingresos, el efecto fiscal neto es de un incremento en la presión de gasto del GNC de \$3,8 billones.



reducir entre 7 y 12 puntos porcentuales (pp) del PIB el valor presente de los déficits de los pilares contributivo y semicontributivo⁴.

- » Así, con la implementación de la reforma pensional, el valor presente neto a 2070 de los déficits se podría reducir de 67,5% (en un escenario sin reforma), a 55,2% del PIB.
- » En el escenario con reforma, los resultados contemplan (i) los flujos de ingresos y gastos que tendría Colpensiones, (ii) los rendimientos financieros que se generarían en el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo y (iii) el gasto del pilar semicontributivo.

Tabla 1. Estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del impacto de la reforma sobre el pasivo pensional (valor presente neto a 2070, % del PIB de 2023)

	Sin reforma	Con reforma			
	RPM	Pilar contributivo	Fondo de ahorro	Semi-contributivo	VPN total
Ingresos	51,4	95,1	7,1	0,0	102,3
Gastos	118,9	154,5		3,0	157,5
Déficit	-67,5	-59,3	7,1	-3,0	-55,2

Fuente: Cálculos MHCP y modelo pensional CEDE.

Nota: Las estimaciones de la presente tabla toman el escenario más optimista de rendimientos financieros generados en el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo. En el caso más pesimista, el valor presente neto de estos rendimientos financieros se reduce a 2,1% del PIB.

- » Estas estimaciones contrastan con las realizadas por algunos analistas económicos que usan una metodología incorrecta.
- » Dentro de las fallas metodológicas se destacan:
 - La no inclusión de todos los ingresos con los que contará el sistema de protección a la vejez para pagar las prestaciones y pensiones que serán otorgadas.
 - La inclusión del pilar solidario dentro del pasivo pensional.
- » La importancia de estimar el pasivo pensional tiene que ver con la cuantificación de los pasivos contingentes y los pasivos no explícitos en la deuda pública, a raíz del pago de pensiones o prestaciones sociales por medio del sistema de reparto. Esto como consecuencia de que la Nación adquiere una obligación con los cotizantes, con la promesa de otorgar una prestación social o una pensión en el futuro.

⁴ Las estimaciones se basan en el modelo pensional desarrollado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, usando una tasa de descuento real de 4%. El valor de la reducción en el pasivo pensional depende del monto de los rendimientos financieros que se generen en el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.



- » Las imprecisiones están presentes, por ejemplo, en las estimaciones del pasivo pensional realizadas por ANIF. Según esa asociación, el pasivo pensional se incrementa en 135pp del PIB⁵.
- » Todo indica que las estimaciones erróneas no incluyen la totalidad de los ingresos con los que se dispondría en los pilares contributivo y semicontributivo para pagar los gastos derivados de la reforma. Tampoco parecen reflejar con precisión la reducción que logra el esquema de pilares de los subsidios a las pensiones altas.

Otras consideraciones

- » Algunas personas mencionan que el pilar contributivo no contribuye a solucionar los problemas de inequidad que tiene actualmente el Régimen de Prima Media, debido a que no hay modificaciones paramétricas en la edad de jubilación o en las tasas de reemplazo. Esta afirmación desconoce que el pilar contributivo de la reforma se limita a 3 salarios mínimos, reduciendo los subsidios que el Régimen de Prima Media actual les ofrece a las pensiones relativamente más altas. Además, vale la pena mencionar que la reforma crea una comisión que cada cuatro años evaluará la posibilidad de modificar los parámetros del sistema pensional (edad de jubilación, tasas de reemplazo, semanas de cotización, entre otros).
- » Asofondos mencionó en días pasados que el sistema pensional será insostenible con la reforma. Esto es falso, por todas las razones que ya se han presentado en este documento.
- » Vemos que ANIF comparte la importancia que el Gobierno Nacional le dio al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, con el propósito de ahorrar todo el flujo neto de recursos que entre a Colpensiones en el corto plazo, de tal manera que se puedan atender de manera sostenible los pasivos pensionales.
- » El fondo de ahorro evita que el ahorro nacional se deteriore, y permite mantener en particular el dinamismo del mercado de deuda pública. Este es un objetivo clave de la política macroeconómica del país. Gracias a su funcionamiento, a precios de 2023, este fondo habrá acumulado recursos por \$124 billones a 2030, dado el flujo de cotizaciones adicionales que obtendrá Colpensiones y los traslados desde los fondos de pensiones que continuarían materializándose⁶.

⁵ Estimaciones considerando el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.

⁶ Estas estimaciones corrigen el error que quedó en el Artículo 24 de la reforma pensional, en relación con establecer que el fondo de ahorro desacumulará recursos para evitar que la transferencia de la Nación a Colpensiones supere 1,2% del PIB, como consecuencia de los gastos asociados a los pilares contributivo y semicontributivo. La desacumulación del fondo solo se destinará para pagar las pensiones de los cotizantes que antes de la entrada en vigencia de la reforma no estuvieran afiliados a Colpensiones, y que por lo tanto representan el gasto adicional en pensiones que debe asumir esta entidad. Igualmente, los recursos del fondo de ahorro no se desacumularán para cubrir gastos asociados al régimen semicontributivo.



- » El Gobierno Nacional continúa trabajando en asegurar que la redacción del artículo del fondo de ahorro en la reforma pensional, al implementarse, tenga los efectos deseados. En este contexto, son bienvenidos todos los elementos que se planteen en el debate público en este sentido.

Tabla 2. Flujo de recursos ahorrados y saldo estimado del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo. 2025-2030 (\$Billones de pesos a precios de 2023)

Concepto	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Flujo de ahorro (1) + (2) - (3)	18,4	18,4	18,3	18,5	19,0	19,6
Traslados (1)	3,1	2,0	1,1	0,4	0,1	0,0
Exceso de ingresos cotizaciones (2)	15,4	16,4	17,4	18,4	19,4	20,4
Gasto adicional en pensiones (3)	0,1	0,0	0,2	0,3	0,5	0,8
Saldo de ahorro	18,4	37,1	55,9	75,2	99,2	124,0

Fuente: Cálculos MHCP y modelo pensional CEDE.

Nota: El flujo catalogado como “Traslados (1)” en la tabla, corresponde al flujo de recursos de los fondos de pensiones a Colpensiones, por los traslados de los afiliados que hagan parte del régimen de transición y les falten más de 10 años para pensionarse. Este flujo también incluye los traslados de los fondos de pensiones a Colpensiones, de la parte de los saldos de las cuentas de ahorro individual que corresponda a los aportes por hasta 3 salarios mínimos, de los individuos que se pensionen en el régimen de pilares y que hayan hecho estos aportes en el RAIS antes de la entrada en vigencia de la reforma pensional. Este rubro no incluye ningún traslado de activos como consecuencia de la ventana de traslados establecida en el Artículo 77 de la reforma, y por lo tanto, tiene riesgos al alza.

El flujo catalogado como “Exceso de ingresos cotizaciones (2)” corresponde a los ingresos por cotizaciones a pensión que, una vez se considera el hecho de que todos los traslados que se materialicen se deben destinar a este fondo, es necesario ahorrar de tal forma que se destine al fondo todo el incremento neto en los ingresos de Colpensiones que se materializa como consecuencia de la reforma.