

Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional

Dirección Técnica
Comité Autónomo de la
Regla Fiscal

Mayo de 2023

Tabla de contenido

1.	Introducción.....	2
2.	Proyecto de Ley Reforma Pensional.....	2
3.	Efectos Fiscales de la Reforma	4
a.	Pilar Solidario.....	4
b.	Pilar Semicoltributivo.....	4
c.	Pilar Contributivo en su componente de prima media.....	5
4.	Efectos sobre el ahorro nacional	11
5.	Recomendaciones	13

1. Introducción

El 22 de marzo de 2023 el Gobierno Nacional radicó el Proyecto de Ley “Cambio por la Vejez”¹, el cual busca reformar el sistema pensional colombiano y presenta un nuevo esquema de protección a la vejez. La propuesta considera un esquema compuesto por cuatro pilares; el solidario, el semicontributivo, el contributivo y el de ahorro voluntario.

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), tiene dentro de sus funciones, estipuladas en el artículo 14° de la Ley 1473 de 2011, modificado por la Ley 2155 de 2021, la de pronunciarse sobre la sostenibilidad fiscal de largo plazo de las finanzas del Gobierno General y de revisar las políticas que afecten los diferentes instrumentos de sostenibilidad fiscal. De acuerdo con las estimaciones del equipo técnico del CARF, la propuesta de reforma pensional presentada tendría implicaciones fiscales que deben ser evaluadas en el contexto de la discusión del Proyecto de Ley (PL) en el Congreso de la República y, posteriormente, en los ejercicios de planeación financiera de la Nación.

En este documento de análisis técnico se presenta un resumen de la reforma pensional radicada, seguido por un análisis de sus implicaciones sobre la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica. Finalmente, se concluye con las recomendaciones para mitigar los efectos fiscales y sobre el ahorro encontrados en el proyecto de reforma.

2. Proyecto de Ley Reforma Pensional

La propuesta de reforma pensional presentada considera un esquema compuesto por cuatro pilares: solidario, semicontributivo, contributivo y de ahorro voluntario.

1. El pilar solidario busca garantizar una renta básica solidaria para la subsistencia de adultos mayores en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad. Los beneficiarios recibirán una transferencia monetaria equivalente a una línea de pobreza extrema, estimada en COP 223 mil pesos mensuales en 2024. El pilar solidario no implica derechos pensionales, los recursos de la transferencia provendrán y estarán limitados en el Presupuesto General de la Nación (PGN) del año en curso y serán administrados por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS).
2. El pilar semicontributivo está diseñado para las personas que no cumplan con el requisito de las 1.300 semanas requeridas para pensionarse. Dentro de este pilar habría cinco grupos:
 - I. Aquellos que cotizaron menos de 150 semanas, que recibirán una indemnización sustitutiva por las cotizaciones que hicieron en Colpensiones, más su saldo en las cuentas de capitalización individual de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs).

¹ Proyecto de ley 293 de 2023 del Senado.

- II. Los que cotizaron a través de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), a quienes se les otorgará una renta vitalicia que responde a su ahorro. Podrán ser elegibles para recibir el pilar solidario, sujeto a la restricción presupuestal del programa.
 - III. Aquellos que cotizaron entre 150 y 1.000 semanas, cumplieron 65 años, y se encuentran en condición de pobreza y vulnerabilidad, se les otorgará una renta vitalicia equivalente a las cotizaciones en Colpensiones corregidas por inflación más el saldo de lo que tengan en la cuenta de capitalización individual. Además, podrán ser elegibles para recibir el pilar solidario, sujeto a la restricción presupuestal del programa.
 - IV. Los que cotizaron entre 150 y 1.000 semanas, que cumplieron 65 años, y que no están en situación de pobreza o vulnerabilidad, se les crea una renta vitalicia con lo que hayan cotizado en Colpensiones, corregido por la inflación más 3% de rentabilidad, sumado a lo que tengan en las cuentas de ahorro individual.
 - V. Por último, los individuos que cotizaron entre 1.000 y 1.300 semanas y que cumplieron 65 años, recibirán una prestación anticipada, proporcional a las semanas que efectivamente cotizaron. En caso de tener recursos en el régimen de ahorro individual, estos se trasladarán a Colpensiones y serán convertidos en semanas de acuerdo con la reglamentación. Los individuos que hagan parte de este grupo continuarán cotizando a Colpensiones hasta completar 1.300 semanas, sobre sus ingresos mensuales. Una vez cumplan con el requisito de semanas, la prestación anticipada se convertirá en pensión.
3. El pilar contributivo, que está dirigido a trabajadores dependientes e independientes, los servidores públicos y personas que tengan la capacidad de cotizar al sistema con el fin de acceder a una pensión. Dentro de este pilar se encuentra el componente de prima media y el componente de ahorro individual. La pensión que se entregue por este pilar será una sola, equivalente a la suma de ambos componentes.
- i. En el componente de prima media se recibirán todas las cotizaciones por ingresos de hasta 3 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Las prestaciones de este componente se financiarán con los recursos del Fondo Común de Vejez y del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.

El Fondo de Ahorro se compone por los ingresos correspondientes a la totalidad de los traslados, así como un porcentaje de los ingresos por las cotizaciones realizadas al componente de prima media². A su vez, el proyecto de articulado expone que cuando la suma de las transferencias del Gobierno Nacional Central (GNC) para financiar el pilar contributivo y semicontributivo exceda el 1,2% del Producto Interno Bruto (PIB), se podrá usar el fondo para financiar el excedente. El remanente de los ingresos por cotizaciones será destinado al Fondo Común.

² Según el PL radicado en el Congreso, estos recursos serán: 0,57% del PIB para el periodo 2025 – 2030; 0,8% del PIB para el periodo 2031 – 2040; 0,88% del PIB para el periodo 2040 – 2050; y 0,92% del PIB a partir del año 2050.

- ii. En el componente de ahorro individual se recibirán todas las cotizaciones por ingresos superiores a 3 SMMLV y por hasta 25 SMMLV. Las prestaciones de este componente serían financiadas con el ahorro alcanzado de manera individual más los rendimientos financieros de dicho ahorro.
4. Por último, un pilar de ahorro voluntario que será administrado por las AFPs.

3. Efectos Fiscales de la Reforma

a. Pilar Solidario

De acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), se estima que alrededor de 2,5 millones de adultos mayores se encuentran en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. Con una asignación mensual de COP 223 mil, el pilar solidario tendría un costo de aproximadamente COP 6,7 billones anuales de 2023.

El programa Colombia Mayor cuenta con una asignación presupuestal de COP 1,7 billones en 2023, por lo tanto, la ampliación del programa social a la vejez tendría un impacto fiscal neto de aproximadamente COP 5 billones en el corto plazo (0,3% del PIB).

Los recursos necesarios para financiar este programa deberán estar incluidos en el PGN de cada vigencia y surtir el proceso en el Congreso tal y como sucede con los demás programas de transferencias sociales. A su vez, todos estos recursos deben cumplir con los techos de gasto estipulados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser consistentes con los límites que impone la Regla Fiscal.

b. Pilar Semicontributivo

Como se mencionó anteriormente, el pilar semicontributivo está compuesto por cinco grupos de individuos. Al analizar el impacto fiscal de cada uno de estos grupos se encuentra que el único que generaría una presión fiscal adicional frente al escenario sin reforma, sería el grupo de aquellas personas que cotizaron entre 150 y 1000 semanas, que cumplieron 65 años, y que no están en situación de pobreza o vulnerabilidad, a quienes se les crea una renta vitalicia con lo que hayan cotizado en Colpensiones, corregido por la inflación más 3% de rentabilidad, más lo que tengan en las cuentas de ahorro individual.

La Nación será responsable de otorgar el subsidio implícito equivalente a la rentabilidad del 3% sobre las cotizaciones. Este subsidio implica el costo fiscal del pilar. El valor presente neto (VPN) a 2100 de esta transferencia del GNC se ha estimado en 6,1% del PIB, utilizando una tasa de descuento de 3%.

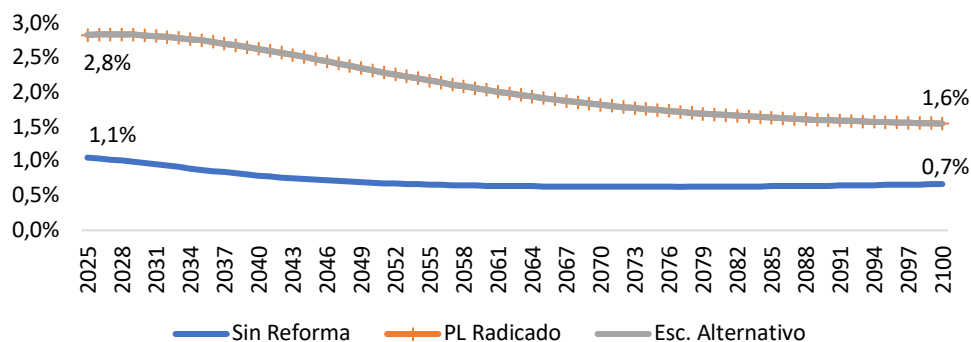
c. Pilar Contributivo en su componente de prima media

Para evaluar el efecto fiscal del pilar contributivo en su componente de prima media se deben estimar las fuentes y usos de Colpensiones después de la reforma. Para evaluar este efecto se estimaron tres escenarios, a partir del Modelo del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE, de la Universidad de los Andes):³ i. Sin reforma, ii. PL radicado, y iii. Escenario alternativo. El primer escenario corresponde al *estatus quo* y para este se proyectan las fuentes y usos del sistema pensional vigente. En el segundo, se proyectan las fuentes y usos de acuerdo con el PL radicado en el Congreso.

En el tercer escenario se proyectan las fuentes y usos incluyendo dos modificaciones paramétricas al PL, que el CARF considera se deberían implementar y que fueron mencionadas por el Ministerio de Hacienda en el documento “Estimaciones del pasivo pensional en Colombia”⁴. La primera es eliminar la posibilidad de desahorrar del Fondo de Ahorro cuando la suma de las transferencias del GNC para el pilar semicontributivo y contributivo supere el 1,2% del PIB. La segunda es fijar el monto de las asignaciones sobre el Fondo Común y no sobre el Fondo de Ahorro⁵. Adicionalmente, en ese escenario se supone una administración del Fondo de ahorro suficientemente eficiente para generar una rentabilidad anual de 4,3% real.

Con respecto a las fuentes, con la reforma se tienen las cotizaciones a Colpensiones por ingresos de hasta 3 SMMLV y la totalidad de los traslados esperados para el periodo comprendido entre 2025 y 2100. Por el lado de las cotizaciones, se puede observar que dada la reforma, estas serían mayores frente al escenario sin reforma (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Cotizaciones a Colpensiones
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

³ Agradecemos la ayuda de Óscar Becerra para la realización de los cálculos a partir del modelo CEDE.

⁴ El documento completo se encuentra en:

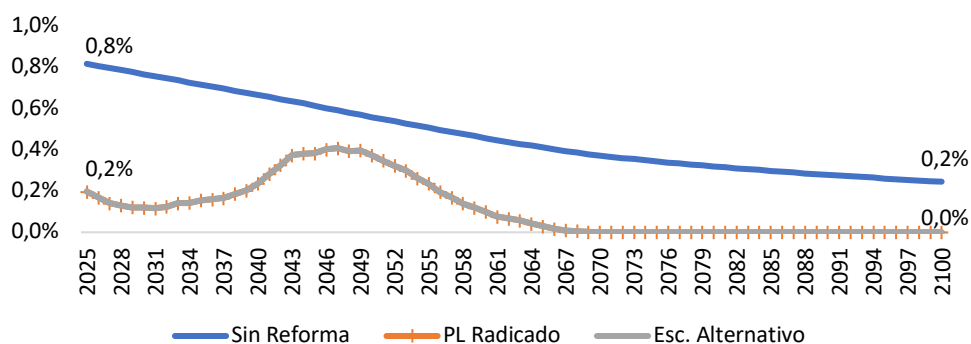
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-214645

⁵ 1,8% del PIB de 2025-2028; 1,6% del PIB de 2029-2035; 1,4% del PIB de 2036-2040; 1,2% del PIB 2041-2050 y 1% del PIB de 2050 en adelante.

Para 2025 se espera que las cotizaciones sean mayores en 1,7% del PIB y en 2100 la diferencia llegue a ser de 0,9% del PIB. Lo anterior se explica porque el componente de prima media va a recibir todas las cotizaciones que se produzcan por ingresos de 3 SMMLV o menos. Aproximadamente el 72% de las cotizaciones se realizan hoy en día sobre ingresos iguales o inferiores a 3 SMMLV. Las modificaciones propuestas en el escenario alternativo no implican diferencias en las cotizaciones, frente al escenario radicado.

Por el lado de los traslados, con el PL se eliminaría el arbitraje que existe en el sistema actual. Lo anterior genera una caída importante en los traslados a partir de 2025. Esta caída se mantiene hasta el 2040 cuando los cotizantes del régimen de ahorro individual actual se comienzan a pensionar y sus ahorros por cotizaciones de hasta 3 SMMLV, previos a la reforma, serían trasladados a Colpensiones (**ver Gráfico 2**). Una vez se acaben los traslados de este grupo de cotizantes, se estima que traslados convergen a cero hacia finales de los 2060's. Las modificaciones propuestas en el escenario alternativo no implican diferencias en los traslados, frente al escenario radicado.

Gráfico 2. Traslados a Colpensiones
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

Con respecto a los usos del sistema, teniendo en cuenta que la cotización básica continúa en 16% del ingreso base de cotización, el PL radicado plantea la siguiente distribución de esas cotizaciones:

- I. En el componente de prima media, 13,6 puntos de la cotización por ingresos de hasta 3 SMMLV será destinado al Fondo Común de Vejez administrado por Colpensiones.
- II. En el componente de ahorro individual, 14,2 puntos de la cotización que supere los 3 SMMLV serán destinados a la cuenta de Ahorro Individual de cada afiliado.
- III. En el pilar contributivo, Colpensiones destinará 2,4 puntos para gastos de administración, pago de seguros previsionales (riesgo de invalidez y muerte). Vale la pena mencionar que máximo 1 punto podrá destinarse para lo primero.
- IV. De las cotizaciones mayores a 3 y por debajo de 25 SMMLV, 1 punto será destinado para financiar el Fondo de Ahorro del pilar contributivo.
- V. Por último, se establece que el límite para el pago de gastos de administración será de 0,8 puntos de la cotización sobre ingresos de 3 hasta 25 SMMLV.

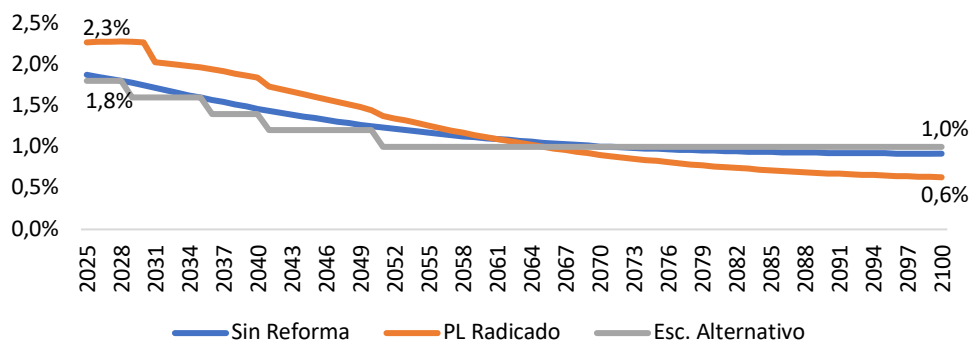
Las cotizaciones iguales o superiores a los 4 SMMLV tendrán un cargo adicional de 2 puntos porcentuales sobre su base de cotización. Estos recursos serán destinados al Fondo de Solidaridad Pensional. Para aquellas personas con cotizaciones iguales o superiores a 16 SMMLV el aporte adicional será de 0,2% entre 16 y 17 SMMLV, 0,4% entre 17 y 18 SMMLV, 0,6% entre 18 y 19 SMMLV, 0,8% entre 19 y 20 SMMLV y 1% para salarios mayores a 20 SMMLV, destinados también al Fondo de Solidaridad Pensional. Estos puntos adicionales de cotización podrían generar mayores recursos para garantizar una pensión mínima, pero con el riesgo de disminuir la tasa de formalidad y con ello el total de cotizaciones.

Por su parte, los pensionados que devenguen una mesada entre 10 y 20 SMMLV contribuirán un 2% para el Fondo de Solidaridad Pensional, mientras aquellos que devenguen más de 20 SMMLV contribuirán un 3%, mejorando la progresividad del sistema.

Bajo el PL radicado, las cotizaciones que no sean destinadas al Fondo de Ahorro se asignan al Fondo Común. Este último está destinado para el pago de mesadas, devoluciones y rentas vitalicias. En línea con las modificaciones que el CARF considera importantes, en el escenario alternativo, se fija un monto para las asignaciones del Fondo Común de tal manera que estas se mantengan relativamente constantes frente a las transferencias que hoy en día le hace el GNC a Colpensiones.

Nótese como en el escenario del proyecto radicado, los flujos hacia el Fondo común son mayores a los del escenario sin reforma. Esto implica que Colpensiones podrá financiar más mesadas y devoluciones independientemente, liberando a la Nación de parte de la responsabilidad que hubiera tenido sin reforma. En la práctica esto implica que el PL abre espacio de gasto fiscal a la Nación, al disminuir los requerimientos que hace Colpensiones para el cierre del sistema pensional.

Gráfico 3. Flujos hacia el Fondo Común
(% del PIB)



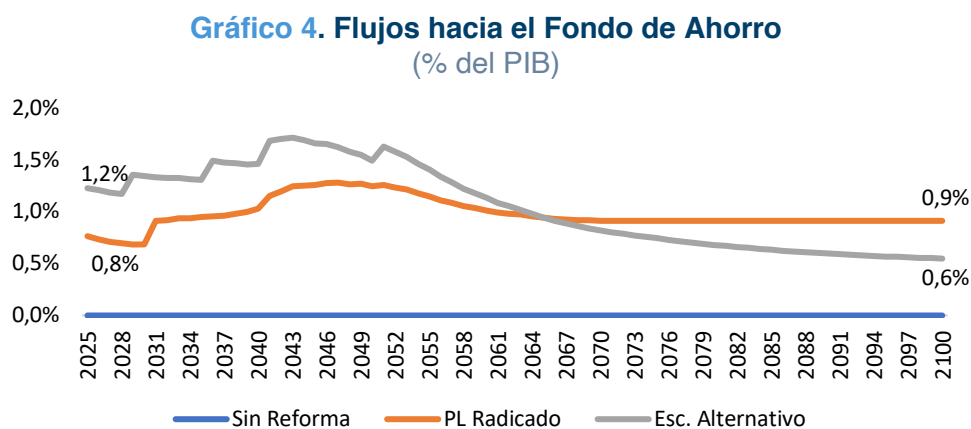
Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

El PL permite a Colpensiones ahorrar menos y destinar una mayor parte de las cotizaciones a pagar mesadas y devoluciones corrientes, con esto se permite a la Nación disponer de recursos para gasto corriente que debieron ser ahorrados para responder por el pasivo contingente futuro que se adquiere con los cotizantes.

Con el escenario alternativo, se garantiza que Colpensiones podrá seguir destinando al pago de mesadas y devoluciones un monto similar al que hubiera destinado sin la reforma, Esto es, que la reforma no aliviane la carga sobre el cierre del sistema pensional que tiene la Nación y se ahorren las cotizaciones que pasan del RAIS (Régimen de Ahorro individual con Solidaridad) a Colpensiones por virtud de la reforma.

El **Gráfico 3** muestra como el escenario alternativo está diseñado con dos objetivos que son caras de la misma realidad: (i) que se ahorre todo lo nuevo que entra a Colpensiones por concepto de cotizaciones y traslados, para cubrir el pasivo pensional contingente que se genera para la Nación con la reforma, y (ii) para que la Nación siga contribuyendo al cierre de las pensiones en los montos en los que lo haría sin reforma. La reforma no debería alivianar la presión fiscal de los compromisos adquiridos por la Nación por el sistema pensional, o visto de otra forma, la Nación no debería convertir en gasto corriente el ahorro pensional de los cotizantes al sistema de pensiones.

Al establecer un límite sobre el monto destinado al Fondo Común, como se propone con el escenario alternativo, se permitirá un mayor ahorro en el Fondo de Ahorro. Como se observa en el **Gráfico 4**, los flujos hacia el Fondo de Ahorro del escenario alternativo frente al escenario del PL radicado son mayores en 0,4% del PIB en 2025.



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

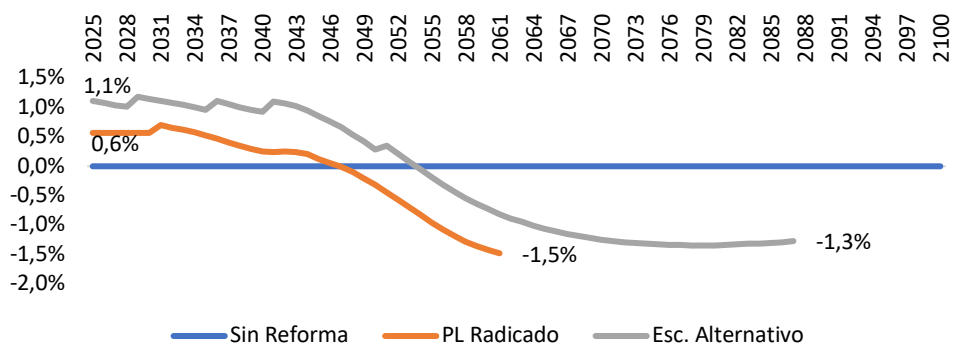
Dado que el Fondo de Ahorro tiene como objetivo pagar las mesadas de los cotizantes, es importante evaluar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Lo anterior depende de los flujos netos de este. A los ingresos del Fondo de Ahorro (ver **Gráfico 4**), se le suman los rendimientos de este⁶ y se le restan los pagos de mesadas, en la medida que los individuos empiezan a pensionarse.

En el PL radicado se permite desacumular recursos del Fondo y se tienen menores ingresos desde su inicio (la fórmula radicada en el Artículo 23 del PL ahorra menos), implicando que el Fondo de Ahorro se extinguiría en 2061. Bajo el escenario alternativo, que contempla mayores ingresos para este Fondo y elimina la posibilidad de desacumulación que se describió, el Fondo de Ahorro subsistiría 26 años más, hasta 2087.

⁶ Para el ejercicio se suponen unos rendimientos iguales al promedio del rendimiento real de los TES en los últimos 20 años, de 4,3%.

Gráfico 5. Flujos netos del Fondo de Ahorro

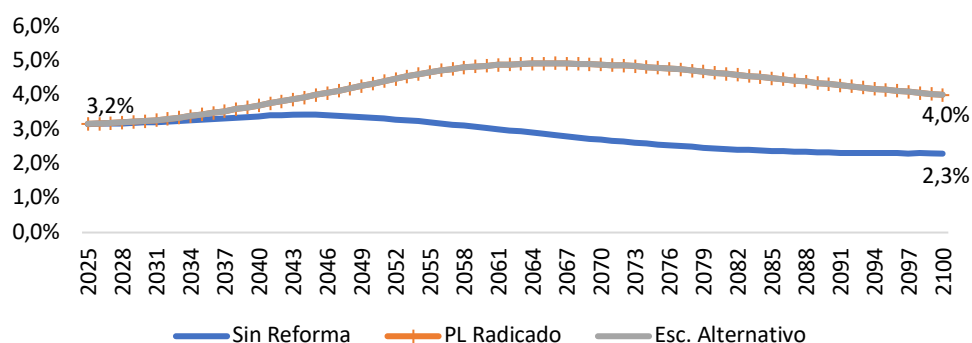
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

Gráfico 6. Pago de Obligaciones Colpensiones

(% del PIB)



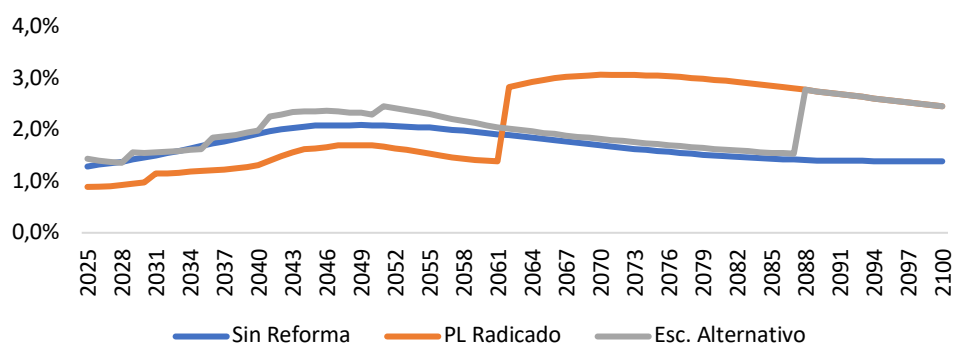
Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

Por el lado de los usos, dado que todas las cotizaciones hasta 3 SMMLV serán destinadas al régimen de prima media, las obligaciones por parte de Colpensiones aumentan en el mediano y largo plazo frente al escenario actual (ver Gráfico 5). Nótese que no hay diferencias en las obligaciones de Colpensiones entre el escenario de reforma radicado y el escenario alternativo. Las mesadas y devoluciones dependen del umbral que se defina para el pilar contributivo que va a Colpensiones, además de parámetros como edad de pensión, semanas, tasa de reemplazo, entre otros.

El balance resultante entre las fuentes y usos del sistema es pagado por el GNC a través de transferencias a Colpensiones. Como se explicó, en el PL el Fondo Común recibiría más recursos que los que recibe bajo el sistema vigente, disminuyendo la transferencia que debe realizar el GNC. Lo anterior, genera espacio fiscal pues permite que el GNC asigne el excedente de recursos a otros gastos. En la práctica los ahorros de los cotizantes financiarían gasto corriente.

Por su parte, en el escenario alternativo, la transferencia del GNC se mantiene relativamente constante frente al escenario sin reforma, lo cual mitiga el riesgo fiscal y garantiza la sostenibilidad del sistema en el mediano y largo plazo. En ambos casos, una vez se extinga el Fondo de Ahorro, la transferencia del GNC aumenta significativamente, cerca de 1,5% del PIB. En ese momento, en 37 años según el PL radicado y en 2088 según el escenario alternativo, la Nación tendrá que asumir por completo la obligación de mesadas y devoluciones.

Gráfico 7. Transferencia del GNC a Colpensiones
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

Para realizar una comparación de los impactos fiscales de los diferentes escenarios, se estima el VPN de los flujos netos de Colpensiones. Para este ejercicio se utilizó una tasa de descuento del 3%. Los resultados de este ejercicio (**Tabla 1**) evidencian que a 2100 con el PL radicado el VPN se deterioraría en 28% del PIB, mientras que bajo el escenario alternativo este deterioro sería inferior, de 19,1% del PIB.

Tabla 1. VPN de los flujos netos de Colpensiones al 2100
(% del PIB de 2025 a precios de 2023)

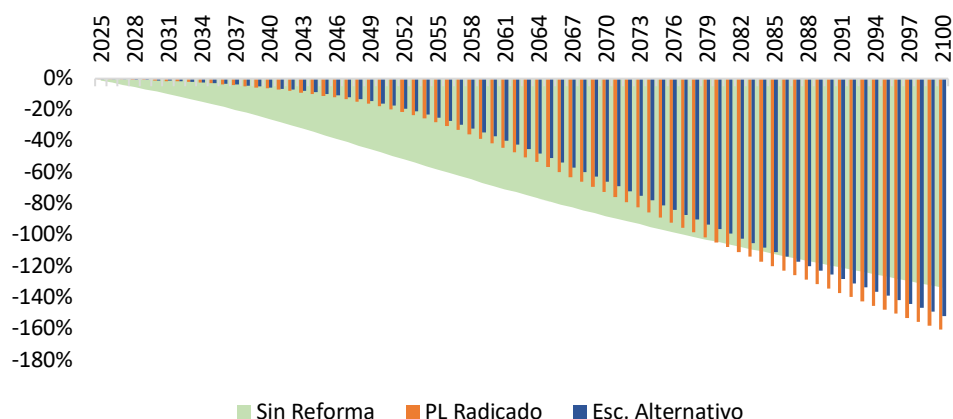
Sin Reforma	-132,5%
PL Radicado	-160,5%
Esc. Alternativo	-151,6%

Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

Esta diferencia se explica por las diferencias que presenta el Fondo de Ahorro en cada escenario, un Fondo de Ahorro con una mayor sostenibilidad ayuda a mitigar el impacto fiscal de la reforma.

Adicionalmente, se realizaron estimaciones del VPN para diferentes horizontes temporales (**ver Gráfico 8**). De este ejercicio se concluye que a medida que se amplía el horizonte de tiempo del análisis, el VPN de la reforma se deteriora frente al escenario base. Puntualmente el efecto es negativo para el PL radicado a partir de 2080. En el escenario alternativo este se deterioraría a partir de 2086 y es menor al PL radicado.

Gráfico 8. VPN de los flujos netos de Colpensiones
(% del PIB de 2025 a precios de 2023)



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

Adicionalmente, se realizaron estimaciones del VPN para diferentes horizontes temporales (ver [Gráfico 8](#)). De este ejercicio se concluye que a medida que se amplía el horizonte de tiempo del análisis, el VPN de la reforma se deteriora frente al escenario base. Puntualmente el efecto es negativo para el PL radicado a partir de 2080. En el escenario alternativo este se deterioraría a partir de 2086 y es menor al PL radicado.

4. Efectos sobre el ahorro nacional

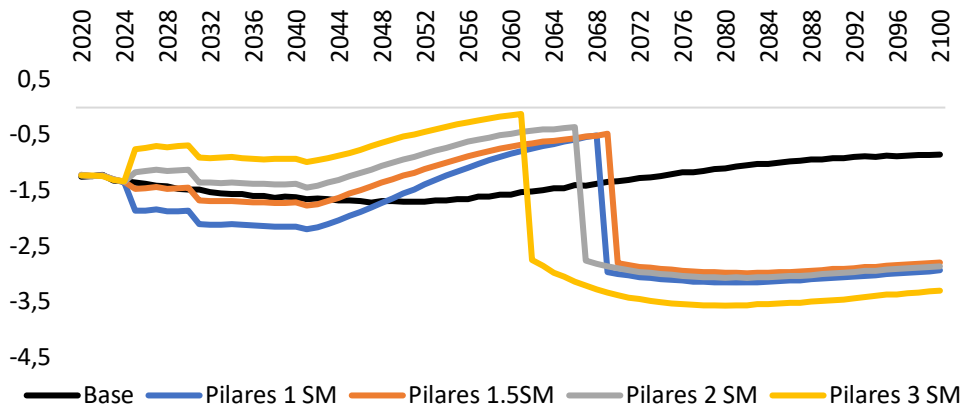
La dinámica del Fondo de Ahorro y de las transferencias que debe hacer la Nación para el pago de las mesadas tienen efectos sobre el ahorro nacional. Estos efectos dependen, además, del umbral que se defina para las cotizaciones al régimen de prima media. Entre menor sea el umbral, se reducen las cotizaciones que ingresan a Colpensiones, también se reducen los subsidios, que serían de alrededor de la mitad de la tasa de reemplazo⁷ con que se pagan las pensiones.

Utilizando el modelo del CEDE, se simuló los efectos que tendrían los distintos umbrales sobre el acervo del ahorro nacional y la transferencia del GNC. Estos escenarios no toman en cuenta la desacumulación del Fondo de Ahorro cuando la transferencia del Gobierno supera el 1,2% del PIB. Con esa excepción, los escenarios se construyen según los lineamientos del PL.

Como se mostró arriba y en el [Gráfico 7](#), la transferencia del GNC según el PL es menor al escenario base, mientras exista el Fondo de Ahorro. Cuando este se agota, las transferencias aumentan porque deben cubrir las mesadas y devoluciones. Entre menor sea el umbral, las transferencias del GNC a Colpensiones son mayores en los primeros años porque llegan menos recursos (ver [Gráfico 9](#)). Sin embargo, el Fondo de Ahorro se agota más tarde porque los subsidios son menores. Así que el salto en la transferencia del GNC se da después y permanece en niveles menores a la transferencia correspondiente al umbral de 3 SMMLV.

⁷ El 65% del promedio del salario de los últimos 10 años.

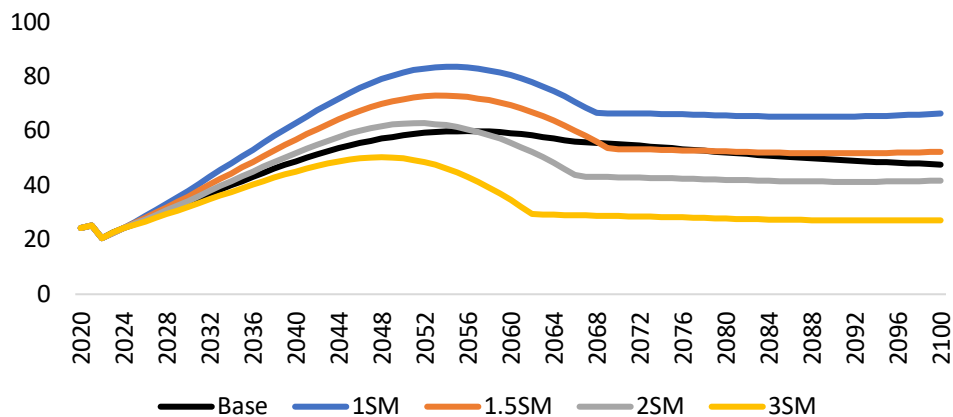
Gráfico 9. Transferencia del GNC a Colpensiones
(% del PIB)



Fuente: Modelo CEDE.

Este efecto de las transferencias del GNC tiene un impacto sobre el ahorro nacional como lo muestra el **Gráfico 10**. Allí se observa que el umbral de 3 SMMLV genera un ahorro menor al ahorro esperado bajo el escenario base. Esto se da porque los mayores subsidios no alcanzan a ser compensados por el incremento en las cotizaciones. Por su parte, un umbral de 2 SMMLV genera un mayor acervo de ahorro en los primeros 35 años, pero se vuelve menor cuando los actuales cotizantes que comienzan a pensionarse generan una carga mayor a los ingresos recibidos por las cotizaciones. El acervo de ahorro se vuelve mayor a lo largo del tiempo cuando el umbral es entre 1,5 y 1 SMMLV. El menor subsidio que generan estos umbrales menores redundan en un mayor ahorro nacional.

Gráfico 10. Acervo del Ahorro Nacional
(% del PIB)



Fuente: Modelo CEDE.

5. Recomendaciones

Teniendo en cuenta el análisis hecho, el CARF propone 6 modificaciones que ayudarían a mitigar los efectos negativos sobre la sostenibilidad fiscal y el ahorro de la economía:

1. Reducir el umbral para el pilar contributivo de Colpensiones. El umbral óptimo desde el punto de vista de los subsidios a pensiones y del ahorro de la economía es 1 SMMLV. Corregir el umbral mejora la equidad de la reforma y reduce el costo fiscal en 20% del PIB en valor presente.
2. Ahorrar más. Se propone invertir la lógica del Art. 23 del PL, en cuanto a los usos de las cotizaciones. Hacer que un porcentaje fijo de las cotizaciones vaya al Fondo Común y el resto vaya al Fondo de Ahorro, calibrando que en todo momento la Nación siga girando el mismo monto como porcentaje del PIB a Colpensiones. Con esto, se garantiza que el Gobierno ahorra de forma consistente con las mayores obligaciones que adquiere, el componente de ahorro se armoniza con el ciclo económico (se ahorra más en momentos de auge) y el Gobierno continúa destinando al pago de las obligaciones pensionales un monto equivalente al actual, sin que con la reforma se liberen recursos adicionales para gasto corriente.
3. Eliminar del articulado la posibilidad de que los recursos del Fondo de Ahorro se puedan desacumular para razones diferentes a pagar las mesadas pensionales de quienes cotizaron en la constitución del acervo del Fondo.
4. El Fondo de Ahorro debe contar con un gobierno institucional y un estatuto de inversiones que le permita ser administrado en condiciones de mercado, con su rentabilidad como función objetivo. Sería ideal contar con un esquema de administración independiente del Gobierno, y aprovechar experiencias anteriores de gestión de portafolios públicos. El costo fiscal neto de la reforma depende críticamente de que estos recursos se administren adecuadamente y se logre el objetivo de rentabilidad.
5. Se debe aclarar en el articulado que el llamado pilar solidario complementa el esquema pensional en el sistema de protección social, pero técnicamente no hace parte de él. El componente solidario debe tener una lógica presupuestal y en consecuencia, debe separarse del proyecto de reforma pensional de tal manera que jurídicamente no pueda interpretarse como un derecho adquirido de los receptores de una transferencia social, no pensional.
6. Se recomienda que el PL plantee soluciones a los regímenes especiales, que constituyen 2/3 del problema pensional. De igual forma, en aras de garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, el PL debería incluir modificaciones sobre las semanas cotizadas, la edad de pensión, el porcentaje de cotización y/o la tasa de reemplazo.

Comité Autónomo de la Regla Fiscal - CARF
Carrera 8 No. 6 C 38 - Código Postal 111711
atencionsusuario@carf.gov.co
Bogotá, D.C.
www.carf.gov.co



@CARFColombia



@carf.colombia



Comité Autónomo
de la Regla Fiscal