BOGOTÁ, MARZO 30 DE 2023

ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS REFORMAS LABORAL Y PENSIONAL

Investigador | Luis Fernando Mejía



Fedesarrollo
Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.
Teléfono: (601) 3259777

@Fedesarrollo

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS REFORMAS LABORAL Y PENSIONAL

LUIS FERNANDO MEJÍA

Fedesarrollo

Marzo 30 de 2023

El Gobierno nacional ha presentado sus propuestas de reformas en el frente laboral y pensional. Estas dos reformas deben examinarse de forma integral, en la medida en que la muy baja cobertura del sistema obligatorio pensional actual (25%) se debe esencialmente a la alta informalidad laboral (actualmente en 58% de la población ocupada). En este sentido, los objetivos de aumentar la cobertura pensional y reducir la informalidad laboral son realmente dos caras de una misma moneda: no será posible mejorar la cobertura en el sistema obligatorio de pensiones si no se hacen esfuerzos por reducir la informalidad laboral.

Este documento hace un análisis de los elementos más importantes de las reformas laboral y pensional, considerando sus impactos, aspectos positivos y negativos, así como presentando recomendaciones específicas que consideramos pueden mejorar sustancialmente la eficiencia y eficacia de los resultados que se pretenden alcanzar con las reformas.

I. Reforma pensional

La reforma pensional presentada por el Gobierno pretende hacer un cambio sustancial al actual sistema de protección en la vejez, eliminando la coexistencia de dos regímenes paralelos (régimen de ahorro individual con solidaridad, RAIS, y régimen de prima media, RPM) y migrando hacia un sistema de pilares.

El esquema básico se resume a continuación:

- Pilar subsidiado. Entregaría una línea de pobreza extrema ($223.000) a todos los adultos mayores de 65 años que se encuentren en condición de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad.

- Pilar semicontributivo. Se enfoca en personas que hayan cotizado al pilar contributivo pero que no cumplan los requisitos para obtener una pensión a los 65 años con las siguientes condiciones:
    - Cotización inferior a 150 semanas: entregaría una indemnización sustitutiva para el componente de prima media y una devolución de saldos del componente de ahorro individual.
    - Cotización entre 150 y 1.000 semanas: si la persona es pobre extrema, pobre o vulnerable, entregaría una línea de pobreza extrema y la renta vitalicia resultante de sumar las cotizaciones en el componente de prima media actualizadas con la inflación y el saldo de la cuenta del componente de ahorro individual; de lo contario, se entregaría la renta vitalicia resultante de sumar las cotizaciones en el componente de prima media actualizadas con la inflación + 3% efectivo anual y el saldo de la cuenta del componente de ahorro individual.

- Pilar contributivo. Se propone un umbral de 3 salarios mínimos que separaría al régimen de prima media del régimen de ahorro individual. Se establece que no podrá otorgarse un beneficio en el componente complementario de ahorro individual del pilar contributivo sin que se cumplan los requisitos de edad y semanas de cotización mínimas del componente de prima media. En el componente de prima media, las semanas de cotización mínimas y el cálculo de la tasa de reemplazo se mantienen.

- Pilar de ahorro voluntario, similar al actual.

La propuesta del gobierno tiene elementos positivos, como i) aumentar la cobertura del sistema de protección en la vejez a través del pilar subsidiado acogiendo la propuesta de Fedesarrollo de fijar la entrega en una línea de pobreza extrema, ii) eliminar la coexistencia de dos regímenes (RAIS-RPM) que generan tratos desiguales entre dos personas con las mismas características, y iii) limitar los subsidios en el componente público (hasta 3 salarios mínimos). Sin embargo, vale la pena examinar otros elementos que podrían ser objetos de revisión durante el trámite del proyecto en el Congreso de la República.

Fondo de ahorro

Uno de los temas críticos de la nueva reforma es la creación de un fondo que permita ahorrar una fracción de los flujos de cotizaciones en el pilar público (hasta 3 salarios mínimos) para evitar problemas de financiamiento de la deuda pública en el corto plazo y para tener unas reservas para pagar las pensiones de los futuros pensionados.

El problema del financiamiento en el corto plazo se refiere al impacto que la reforma tendría en el flujo de cotizaciones para las administradoras de fondos de pensiones (AFPs), que perderían el 66% de los flujos actuales ($20,2 billones en 2024). A su vez, esto tendría un efecto en el mercado de títulos de deuda pública (TES), dado que las AFPs tienen cerca de un 25% del stock de títulos de deuda pública.

A la par, también es importante garantizar que no haya un impacto en el ahorro nacional, con un mecanismo que permita que la totalidad del fujo de nuevas cotizaciones sea ahorrado, para que las nuevas cotizaciones no sean usadas como gasto corriente, evitando así un deterioro en la posición fiscal del Gobierno nacional.

La Tabla 1, a continuación, muestra nuestros estimativos de lo que debería ser el ahorro en el fondo para evitar una afectación del ahorro nacional. El mensaje central, es que, de mantenerse el umbral actual de 3 salarios mínimos, **el ahorro que prevé el actual proyecto de ley es insuficiente**. En 2024, por ejemplo, el ahorro debería ser de 20,2 billones (1,3 del PIB), pero el ahorro del proyecto de ley es de 8,9 billones (0,6% del PIB). El ahorro planteado por la reforma es más consistente con un umbral de 1,5 salarios mínimos, que implicaría una necesidad de ahorro de 11,2 billones en 2024.

Tabla 1. Ahorro necesario
(billones constantes de 2022)

Año	3 salarios mínimos	1,5 salarios mínimos	Ahorro reforma
2024	20,2	11,2	8,9
2025	20,6	11,4	9,2
2026	21,1	11,6	9,5
2027	21,5	11,7	9,8
2028	22,0	11,9	10,1
2029	22,4	12,0	10,4
2030	22,9	12,2	10,8
2031	23,4	12,4	15,6
2032	23,9	12,5	16,1
2033	24,4	12,7	16,6
2034	24,9	12,9	17,2
2035	25,4	13,1	17,7

Fuente: GEIH (2021). Cálculos Fedesarrollo.

Nota: El ahorro necesario corresponde a las nuevas cotizaciones que ingresarían a Colpensiones. Se asume un crecimiento real promedio de 1,8%, producto de un crecimiento real de 1,6% del salario y un crecimiento poblacional de 0,2% de acuerdo con las dinámicas poblaciones del DANE.

Impacto fiscal

El impacto fiscal estimado desde Fedesarrollo en el escenario central es el de un **aumento de 30,2 puntos del PIB en el pasivo del sistema de protección en la vejez** (Tabla 2). Este aumento se descompone así:

- 12,5 puntos del PIB producto del pilar solidario (columna b),
- 8,4 puntos del PIB por el pilar semicontributivo (columna c), y
- 9,3 puntos del PIB producto del pilar contributivo (columna d).

Tabla 2. Valor presente neto del sistema de protección en la vejez
(% del PIB)

	(a)	+	(b)	+	(c)	+	(d)	=	(e)
Entidad	**VPN hoy**		**Pilar solidario**		**Pilar semicontributivo**		**Pilar contributivo**		**Total**
ANIF	87,0		24,1		54,3		83,9		249,2
Hacienda	67,5		-		3,0		-8,2		55,2
Fedesarrollo	86,2		12,5		8,4		9,3		106,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, ANIF. Cálculos Fedesarrollo con base en el modelo pensional del CEDE.

Nota: Los cálculos no incluyen el pasivo pensional de regímenes especiales. El VPN hoy se refiere al valor presente del pasivo pensional del régimen de prima media (Colpensiones). ANIF asume una inflación de 3,5% y una tasa de interés real de 4%, con un modelo pensional propio con corte a 2070. El MinHacienda utiliza el modelo pensional del CEDE de la Universidad de los Andes con corte a 2070, con una inflación de 3% y una tasa de interés real de 4%. Fedesarrollo también usa el modelo pensional del CEDE, pero con corte a 2100, con una tasa de inflación de 3% y una tasa de interés real de 3,4%.

Estas estimaciones difieren de lo presentado por ANIF, que sugiere que el pasivo aumenta en 162,2 puntos del PIB, y por el Ministerio de Hacienda, que dice que lo reduciría en 12,3 puntos del PIB.[1] Siendo así, vale la pena explicar las fuentes de estas diferencias.

Por un lado, en relación con el pilar solidario, ANIF incluye en su estimación a las personas mayores de 65 años que pertenecen a los grupos del Sisbén A, B y C. Sin embargo, el gobierno ha establecido un criterio de calificación más estricto (Sisbén A, B y C1-C3), que reduciría el número de beneficiarios en alrededor de 200 mil personas. Además, ANIF no ha tenido en cuenta que aproximadamente el 50% de esta población ya recibe el subsidio de Colombia Mayor, por lo que este monto no representaría un gasto adicional para el sistema. En cuanto al pilar semicontributivo, ANIF ha excluido en sus cálculos la devolución de saldos a las personas que no cumplen los requisitos para recibir una pensión. Esto, en la práctica, significa un ahorro para el sistema en el corto plazo. En el pilar contributivo, ANIF no ha excluido el costo de los subsidios pensionales que dejarían de otorgarse a los cotizantes actuales con ingresos superiores a 3 salarios mínimos. Además, ANIF subestima los ingresos que Colpensiones recibiría de los nuevos cotizantes con ingresos entre 1 y 3 salarios mínimos.

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda no incluye en el costo de la reforma el valor del pilar solidario, que es el más costoso de todos (12,5 puntos del PIB de acuerdo con nuestros cálculos). Este valor debe incluirse porque **lo relevante para la sostenibilidad fiscal es el costo fiscal del nuevo sistema de protección en la vejez**, no solo el de uno de sus componentes. Además, el Ministerio hace los cálculos con corte al 2070. Este cálculo tiene el inconveniente de dejar por fuera 30 años en donde el sistema de protección se vuelve más deficitario que en la situación actual. Los análisis de impacto de cambios en sistemas pensionales por diseño deben hacerse en los plazos más largos posibles, por lo que preferimos hacerlo con corte al 2100. Finalmente, el Ministerio es más optimista en el supuesto de la tasa de interés real usada para descontar los flujos netos del sistema: usa una tasa del 4%, mientras que la nuestra es de 3,4%. La Tabla 3 muestra la sensibilidad del costo del pilar público a variaciones en la tasa de interés real. Las diferencias son sustanciales.

Tabla 3. Sensibilidad del costo marginal del pilar contributivo a la tasa de interés real
(% del PIB)

Tasa de interés real	VPN hoy	Costo del pilar contributivo
2,5%	115,8	26,4
3,0%	97,8	15,7
3,4%	**86,2**	**9,3**
4,0%	72,2	2,2

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en el modelo pensional del CEDE.

Como se observa en la tabla anterior, el efecto de reducir la tasa de interés real del 4% al 3% es el de aumentar el costo del pilar contributivo en su componente de prima media en 13,5 puntos del PIB, mientras que reducir la tasa de interés del 4% al 2,5% aumenta el pasivo del pilar contributivo en 24,2 puntos del PIB.

[1] Sin incluir el impacto del fondo de ahorro, dado que las reglas de desacumulación que se plantearon en el proyecto de ley son incorrectas y van a ser ajustadas. Ver comunicado del Ministerio de Hacienda del 25 de marzo.

II. Reforma laboral

La reforma laboral propuesta por el Gobierno está enfocada en otorgar una mayor remuneración y protección a los actuales empleados formales. Esto se hace a través de varias medidas, entre las que se destacan:

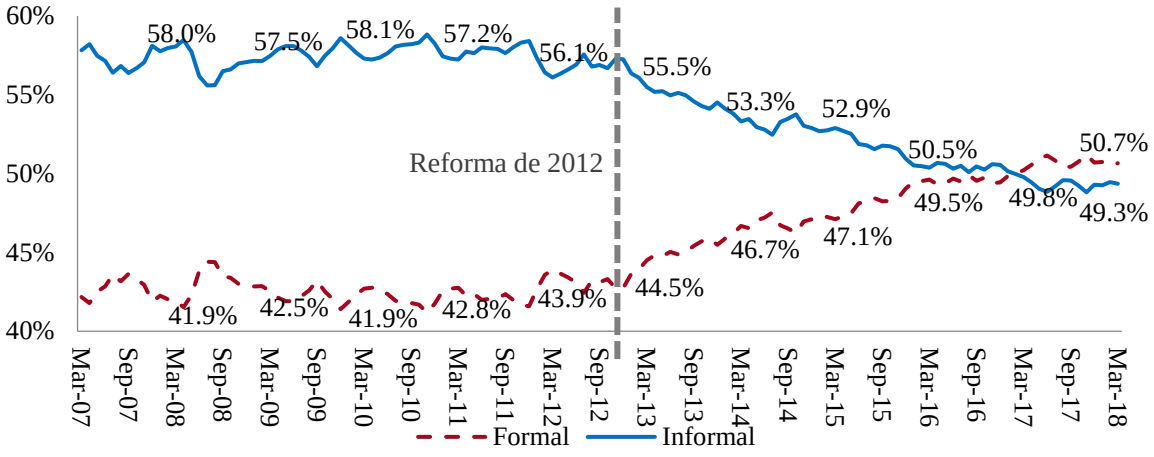
- Una reducción en la jornada diurna, que genera un sobrecargo del 35% en las horas laboradas entre las 6 pm y las 9 pm.
- Un aumento en el recargo de dominicales y festivos, que pasaría del 75% al 100%.
- Un aumento en la indemnización por despido sin justa causa, que pasaría de 30 días de salario por el primer año de servicio más 20 días de salario por cada año adicional, a 45 días de salario por el primer año de servicio más 45 días de salario por cada año adicional.

Aunque varios de estos elementos tienen un objetivo loable, en un mercado laboral de altas tasas de desempleo (11,2% en el último trimestre móvil) y altas tasas de informalidad (57,9% en el último trimestre móvil) es probable que estas medidas tengan como consecuencia un aumento en la incidencia del empleo informal, un desincentivo a la generación de empleo y un incentivo a la automatización. Algunos de estos potenciales impactos se analizan a continuación.

Impacto en costos no salariales

La literatura económica ha encontrado fuerte evidencia del impacto que tienen los costos no salariales en el empleo formal. En efecto, la ley 1607 de 2012, que redujo los costos no salariales en 13,5 puntos porcentuales (5 puntos de contribuciones a SENA e ICBF y 8,5 puntos de contribución a salud por parte del empleador), tuvo un importante efecto en la reducción de la informalidad laboral (Gráfico 1). El gráfico muestra cómo después de la reforma, la informalidad laboral se redujo entre 6 y 8 puntos porcentuales frente a los niveles observados en años previos.

Gráfico 1. Participación del empleo formal e informal, 13 ciudades principales



Fuente: DANE. Cálculos Fedesarrollo.

Una crítica posible es que el Gráfico 1 muestra una correlación, lo que no necesariamente implica causalidad, es decir, una relación directa entre la aprobación en la reforma y los posteriores impactos en el mercado laboral. Sin embargo, trabajos econométricos que han aislado cuidadosamente el impacto de la reforma (v.g., Bernal et al., 2017; Fernández & Villar, 2017; Kugler et al.,

2017) encuentran que la reforma en efecto redujo la informalidad laboral entre 3 y 7 puntos porcentuales, en línea con lo observado en el gráfico.

Infortunadamente, **uno de los impactos de la reforma laboral es el aumento en los costos no salariales por cuenta del incremento en los costos de despido**. Una forma de medir cuantitativamente este impacto surge de aplicar la metodología de Heckman & Pagés (2004), que permite establecer el costo medio de indemnización como porcentaje del salario mensual. Los resultados de esta metodología, antes y después de la reforma, se muestran en la Tabla 4.

Tabla 4. Costos de despido, promedio mensual

	% del salario mínimo	Pesos ($)
Hoy	4,4%	$51. 740
Reforma	8,4%	$97.990
Diferencia	4,0%	$46.520

Fuente: Cálculos Fedesarrollo.

Los resultados de la metodología implican, entonces, que los costos de despido implícitos mensuales se multiplicarían por 1,9 veces, lo que generaría un aumento en los costos no salariales de 4 puntos porcentuales. Esto equivale a reversar en un 30% las ganancias observadas con la reforma tributaria de 2012. En particular, nuestros cálculos indican que **solo esta medida generaría un aumento de la informalidad laboral de hasta 2,1 puntos porcentuales, equivalente a una pérdida de 460.000 empleos formales**.

Impacto a nivel microeconómico: un ejercicio de simulación

Para entender el impacto de otras medidas sobre el costo de contratación del empleo formal, esta sección presenta un ejercicio sencillo de un microestablecimiento comercial con dos empleados que son contratados por un salario mínimo y un administrador que es contratado por dos salarios mínimos. La Tabla 5 muestra los impactos asociados a i) la reducción de una hora de jornada laboral en 2023, ii) el aumento en el recargo de dominicales y festivos, iii) el aumento del salario del administrador que devenga 2 salarios mínimos con el IPC (nueva obligación de la reforma), y iv) el aumento en los costos de despido sin justa causa. Los resultados indican que **el aumento en los costos laborales producto de las medidas establecidas por la reforma sería del 18,6%**.

Tabla 5. Impacto de la reforma laboral en los costos de un microestablecimiento comercial

	Recargo sobre hora diurna	Número horas a la semana	Costo mensual en pesos	Costo mensual en % de costos laborales
1 hora extra (diurna)	25%	2	$57.996	1,27%
1 hora extra (nocturna)	75%	1	$36.368	0,79%
1 hora adicional (nocturna)	35%	18	$130.926	2,86%
Aumento recargo domingos	25%	24	$134.357	2,93%
Aumento recargos festivos	25%	4	$46.508	1,01%
Salario administrador (IPC)			$262.400	5,73%
Costos de despido			$183.754	4,01%
Impacto mensual total			$852.310	18,6%

Fuente: Cálculos Fedesarrollo.

Nota: Se asume que el microestablecimiento comercial opera de 9 am a 9 pm, 6 días a la semana (martes a domingo). Que emplea dos trabajadores al día (remuneración de 1 salario mínimo por trabajador) y un administrador (2 salarios mínimos de 2022 ajustados por inflación). Que los trabajadores reparten su jornada laboral (48 horas semanales) en 8 horas al día, 6 días a la semana. Finalmente, se asume que el microestablecimiento abre los lunes solo cuando es festivo y que distribuye a sus dos trabajadores de manera que haya un traslape de 4 horas durante el día.

Los impactos de este aumento en un microestablecimiento pueden ser variados: en un escenario, poco probable, las utilidades del comercio caerían un 18,6%. Otro escenario sería que el microestablecimiento reduzca las horas de operación para disminuir los costos laborales, sacrificando al mismo tiempo ingresos. Finalmente, el comercio podría, dependiendo de la estructura del mercado, trasladar parte de este aumento de costos al consumidor a través de un aumento en el precio de su bien final. El escenario más posible es el de una combinación de estos elementos: **una caída en las ventas del microestablecimiento, una reducción del empleo y un aumento en el precio del bien final** (mayor inflación).

III. Recomendaciones

Las propuestas de reforma laboral y pensional presentadas por el gobierno, especialmente la primera, deberían surtir modificaciones durante su trámite en el Congreso de la República. Por un lado, aunque la reforma pensional apunta en la dirección correcta, en su versión actual genera una afectación excesiva en el ahorro privado, aumenta el pasivo pensional en su componente contributivo y, en las condiciones actuales genera un ahorro insuficiente, lo que deteriora aún más la posición fiscal del Gobierno nacional. Por otro lado, aunque la reforma laboral se enfoca en proteger a los actuales empleados formales, sus medidas tendrán consecuencias indeseadas en los ocupados informales y los desempleados: el aumento en los costos del empleo formal provocará un aumento del desempleo y la informalidad laboral, agravando aún más el problema de cobertura en el componente contributivo del sistema de protección a la vejez.

En este sentido, consideramos que se debe examinar la incorporación de las siguientes modificaciones:

<u>Reforma pensional</u>

1. **Acoger la propuesta de Fedesarrollo sobre un pilar contributivo de ahorro individual**, en donde Colpensiones entraría a competir con los fondos de pensiones y otros mecanismos de ahorro de largo plazo para ofrecer cuentas de ahorro individual a los cotizantes, profundizando así la competencia. Colpensiones adoptaría un esquema de cuenta de cuentas nocionales para mitigar el impacto fiscal.[2]
2. En caso de persistir en la idea de un pilar contributivo de prima media, **reducir el umbral de cotización en este pilar de 3 a 1,5 salarios mínimos**. Este umbral es que el genera la menor afectación desde el punto de vista de flujos de ahorro privado e impacto fiscal para el Gobierno nacional.

[2] Este componente de ahorro individual tendría la virtud de mantener la capacidad de elección por parte de los cotizantes, sin las desventajas del actual sistema en términos de beneficios dispares entre los dos regímenes. Adicionalmente, es un modelo que evita los problemas asociados con la transición demográfica que, de acuerdo con las últimas cifras del DANE, parece estarse acelerando.

3. Implementar una regla de ahorro más simple, en donde se estipule que **Colpensiones deberá ahorrar la totalidad del flujo nuevo de cotizaciones actualizado por el crecimiento de la masa salarial** (el producto de la población ocupada y los salarios). Esta regla es más clara y transparente frente a los mercados, y asegura que la reforma no destinará los nuevos flujos de cotizaciones a gasto corriente, lo que deterioraría la posición fiscal del Gobierno nacional.
4. Para disminuir el impacto fiscal de la propuesta de reforma, sería deseable **ajustar el ingreso base de liquidación (ampliando el periodo de cálculo de este ingreso) y la tasa de reemplazo**, que en la propuesta del Gobierno permanecen sin modificaciones frente a los parámetros que rigen actualmente.

Reforma laboral

5. **Diferir en el tiempo la entrada de algunas de las medidas, o condicionarlas a que la tasa de desempleo sea inferior a algún umbral** (por ejemplo, 8% promedio anual). El aumento de los costos del empleo formal en un contexto de desaceleración económica y tasa de desempleo aún superior al 11% agravará los problemas de deterioro en el mercado laboral que, aún en ausencia de la reforma, se verán en este año.
6. **Introducir una tasa de cotización en salud progresiva**, iniciando en 0% para quienes tiene ingresos iguales o inferiores a un salario mínimo y aumentado gradualmente hasta el 9% para quienes tienen ingresos iguales o superiores a 25 salarios mínimos. Hoy, un asalariado debe contribuir con un 4% de su salario y un independiente con un 12,5% de su ingreso para el régimen contributivo de salud. Esto es un incentivo poderoso para mantenerse en la informalidad, pues el ocupado puede obtener los mismos beneficios en el régimen subsidiado a costo cero.
7. **Crear un seguro de desempleo no contributivo**, que puede ser financiado con una fracción de los aportes a cajas de compensación. Este seguro, podría entregar medio salario mínimo hasta por tres meses a ocupados formales (asalariados e independientes) que tengan ingresos no superiores a 1,5 salarios mínimos. Esta es una forma de proteger al trabajador sin aumentar los impuestos al empleo en la contratación del propio trabajador.
8. Los problemas de la baja productividad laboral están estrechamente relacionados con problemas estructurales en la formación para el trabajo. El aumento de la formalidad y la productividad laboral pasa entonces, de manera central, por **fortalecer la pertinencia de la formación para el trabajo**, enfatizando los cursos cortos y las habilidades blandas, y desarrollando plenamente el marco nacional de cualificaciones y el sistema de acreditación para transitar entre el pilar técnico/tecnológico y el universitario.

IV. Referencias

ANIF (2023). “Pasivo pensional se incrementaría a entre 230 y 250% del PIB con la reforma.” 22 de marzo.

BERNAL, R., ESLAVA, M., MELÉNDEZ, M., & PINZÓN, A. (2017). “Switching from payroll taxes to corporate income taxes: Firms’ employment and wages after the 2012 Colombian tax reform.” Economía, 18(1), 41-74.

FERNÁNDEZ, C., & MEJÍA, L. F. (2021). “Rigideces del mercado laboral en Colombia: tendencias, perspectivas y recomendaciones”. En FEDESARROLLO, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 4, 261-319, Penguin Random House.

FERNÁNDEZ, C., & VILLAR, L. (2017). “The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia.” Economía, 18(1), 125-155.

HECKMAN, J., & PAGÉS, C. (2004). *Law and employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. University of Chicago Press.

KUGLER, A., KUGLER, M., & PRADA, L. O. H. (2017). “Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia’s reform.” (No. w23308). National Bureau of Economic Research.

LORA, E., & MEJÍA, L. F. (2021). *Reformas para una Colombia post-COVID-19: Hacia un nuevo contrato social*, Fedesarrollo.

MEJÍA, L. F., & FERNÁNDEZ, C. (2022). “¿Qué hacer en el mercado laboral?”. En L. F. MEJÍA (coord. & ed.), ¿Qué hacer en políticas públicas?, capítulo 2, 14-17, Fedesarrollo.

MEJÍA, L. F., & FORERO, D. (2022). “¿Qué hacer en protección económica a la vejez?”. En L. F. MEJÍA (coord. & ed.), ¿Qué hacer en políticas públicas?, capítulo 1, 10-13, Fedesarrollo.

MINISTERIO DE HACIENDA (2023). “Estimaciones del pasivo pensional en Colombia.” 27 de marzo.

MINISTERIO DE TRABAJO (2023). Proyecto de Ley de Reforma Laboral “Trabajo por el Cambio” (Articulado).

MINISTERIO DE TRABAJO (2023). Proyecto de Ley de Reforma a las Pensiones “Cambio por la Vejez” (Articulado).



Fedesarrollo
Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.
Teléfono: (601) 3259777
@Fedesarrollo