



**CONSULTORIA “PROPUESTA PARA
CONCENTRAR EL SISTEMA PENSIONAL EN EL
LARGO PLAZO EN EL REGIMEN DE AHORRO
INDIVIDUAL”***

INFORME FINAL

Diciembre de 2002

() El presente trabajo fue elaborado por Juan Carlos Parra Osorio, quien además se encargó de correr el modelo DNPensión y SIMCRAI, Lucía Llanes, Bernardo Andrés Taborda y Mauricio Perfetti. En la etapa inicial, los supuestos para los escenarios fueron discutidos con Felipe Barrera.*

**CONSULTORIA “PROPUESTA PARA
CONCENTRAR EL SISTEMA PENSIONAL EN EL
LARGO PLAZO EN EL REGIMEN DE AHORRO
INDIVIDUAL”***

INFORME FINAL

Diciembre de 2002

() El presente trabajo fue elaborado por Juan Carlos Parra Osorio, quien además se encargó de correr el modelo DNPensión y SIMCRAI, Lucía Llanes, Bernardo Andrés Taborda y Mauricio Perfetti. En la etapa inicial, los supuestos para los escenarios fueron discutidos con Felipe Barrera.*

TABLA DE CONTENIDO

INFORME FINAL “PROPUESTA PARA CONCENTRAR EL SISTEMA PENSIONAL EN EL LARGO PLAZO EN EL REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL”

1.	<u>ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES</u>	2
1.1.	<u>ANTECEDENTES DE LA LEY 100 DE 1993</u>	2
1.2.	<u>EL ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO</u>	4
1.3.	<u>EXPERIENCIA INTERNACIONAL</u>	6
2.	<u>PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEY 100 DE 1993</u>	10
2.1.	<u>PROPUESTA DEL ALTO CONSEJERO PRESIDENCIAL, LA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA POLÍTICA SOCIAL Y EL DNP DURANTE EL GOBIERNO PASTRANA.</u>	10
2.2.	<u>LA PROPUESTA PRESENTADA POR EL GOBIERNO PASTRANA</u>	11
2.3.	<u>LA PROPUESTA PRESENTADA POR EL GOBIERNO URIBE</u>	14
3.	<u>LOS MODELOS DE SIMULACIÓN DNPENSION Y SIMCRAI</u>	19
4.	<u>VIABILIDAD FISCAL DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES BAJO LAS CONDICIONES ACTUALES</u>	22
4.1.	<u>“ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS”</u>	22
4.2.	<u>“ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS”</u>	25
5.	<u>RAZONES PARA PROPONER LA CONCENTRACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES EN EL LARGO PLAZO EN EL REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL</u>	29
5.1.	<u>VIABILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA Y EFECTOS FISCALES</u>	29
6.	<u>VIABILIDAD FISCAL DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES CONCENTRÁNDOLO EN EL LARGO PLAZO EN EL REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL</u>	36
6.1.	<u>“ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL REFERIDO AL “ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS”</u>	36
6.2.	<u>“ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL CON BASE EN “ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS ”</u>	43
6.3.	<u>“ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL INCLUYENDO LOS AJUSTES QUE CONTEMPLA EL PROYECTO DE LEY QUE CURSA ACTUALMENTE EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON BASE EN ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS ”</u>	48
6.4.	<u>LA ADMINISTRADORA DE PENSIONES DEL ISS</u>	55
6.5.	<u>SIMULACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS DE FINANCIACIÓN DEL ISS A TRAVÉS DE LAS RESERVAS DE LOS FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES.</u>	55
6.5.1.	<u>Resultados CON BASE EN EL ESCENARIO BÁSICO SIN AFILIACIONES NUEVAS AL ISS</u>	55
6.5.1.1.	<u>Resultados para el escenario básico sin aumento de afiliación al ISS</u>	58
6.5.1.2.	<u>Resultados para el escenario con reforma con base en el escenario básico sin aumento de afiliación al ISS</u>	59
6.5.1.3.	<u>Comparación del escenario del proyecto ley 152 y el escenario básico sin aumento de afiliación al ISS</u>	59
6.5.2.	<u>RESULTADOS CON BASE EN EL ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS</u>	60
6.5.2.1.	<u>Resultados para el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS</u>	61
6.5.2.2.	<u>Resultados para el escenario concentrado en ahorro individual con base en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS</u>	62

	<u>6.5.2.3. Resultados para el escenario concentrado en ahorro individual incluyendo los ajustes que contempla el proyecto de Ley que cursa actualmente en el Congreso de la República con base en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS</u>	<u>64</u>
	<u>6.5.2.4. Comparación del escenario del proyecto ley 152 y el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS</u>	<u>66</u>
<u>7.</u>	<u>ASPECTOS INSTITUCIONALES</u>	<u>69</u>
	<u>7.1. EL ISS COMO SAFF: REFORMAS A LA LEY 100 DE 1993 PERO MANTENIENDO LA IGUALDAD EN LAS CONDICIONES DE LA COMPETENCIA</u>	<u>69</u>
	<u>7.2. POR LO TANTO ES NECESARIO REVISAR POSIBLES ALTERNATIVAS DESDE EL PUNTO DE VISTA INSTITUCIONAL PARA SUBSANAR VARIOS DE LOS INCONVENIENTES ANTERIORES. EL ISS COMO SAFF: ¿ESCISIÓN O EMPRESA DE ECONOMÍA MIXTA O CONCESIÓN O AUTORIZACIÓN PARA INVERTIR?</u>	<u>77</u>
	<u>7.3. EL ISS COMO ADMINISTRADOR DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN</u>	<u>78</u>
	<u>7.4. AJUSTES A REQUISITOS Y BENEFICIOS Y CONDICIONES DE TRASLADO</u>	<u>79</u>
	<u>7.5. ALGUNOS ASPECTOS REGULATORIOS</u>	<u>81</u>
<u>8.</u>	<u>CONCLUSIONES</u>	<u>84</u>
<u>9.</u>	<u>BIBLIOGRAFIA</u>	<u>88</u>
	<u>ANEXO 1: SIMULACIÓN DE RESULTADOS FINANCIEROS DEL ISS Y LOS FONDOS DE PENSIONES ESCENARIO BÁSICO CON TOPE DE FINANCIAMIENTO DEL 50% DE LAS RESERVAS (PORCENTAJES DEL PIB)</u>	<u>90</u>
	<u>ANEXO 2: SIMULACIÓN DE RESULTADOS FINANCIEROS DEL ISS Y LOS FONDOS DE PENSIONES ESCENARIO CONCENTRADO CON TOPE DE FINANCIAMIENTO DEL 50% DE LAS RESERVAS (PORCENTAJES DEL PIB)</u>	<u>91</u>
	<u>ANEXO 3: SIMULACIÓN DE RESULTADOS FINANCIEROS DEL ISS Y LOS FONDOS DE PENSIONES ESCENARIO BÁSICO CON TOPE DE FINANCIAMIENTO DEL 50% DE LAS RESERVAS (PORCENTAJES DEL PIB)</u>	<u>92</u>
	<u>ANEXO 4: SIMULACIÓN DE RESULTADOS FINANCIEROS DEL ISS Y LOS FONDOS DE PENSIONES ESCENARIO CONCENTRADO CON TOPE DE FINANCIAMIENTO DEL 50% DE LAS RESERVAS (PORCENTAJES DEL PIB)</u>	<u>93</u>
	<u>ANEXO 5: SIMULACIÓN DE RESULTADOS FINANCIEROS DEL ISS Y LOS FONDOS DE PENSIONES ESCENARIO SEGÚN PROYECTO DE LEY DEL GOBIERNO ACTUAL CON TOPE DE FINANCIAMIENTO DEL 50% DE LAS RESERVAS (PORCENTAJES DEL PIB)</u>	<u>94</u>

GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfica N°1:	Pago de Pensiones y DÉFICIT del Sector Público (% del PIB)	5
Tabla N°1:	Pasivo Pensional (% del PIB)	6
Gráfica N°2:	Déficit Pensional del Sistema Público "Escenario Básico sin aumento de afiliación al iss"	23
Gráfica N°3:	Déficit Operacional del Sistema General de Pensiones "Escenario Básico sin aumento de afiliación al iss "	24
Gráfica N° 4:	Valor Fondos Privados de Pensiones "Escenario Básico sin aumento de afiliación al iss "	25
Gráfica N°5:	Déficit Operacional del Sistema General de Pensiones "Escenario Básico con participación constante de la afiliación al ISS "	27
Gráfica N° 6:	Valor Fondos Privados de Pensiones "Escenario Básico con participación constante de la afiliación al ISS"	28
Tabla N°2:	FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS Cifras en pesos Junio de 2000	30
Tabla N°3:	PENSIONES PÚBLICAS Cifras en pesos Junio de 2000	30
Tabla N°4:	Transición propuesta para el Sistema General de Pensiones	37
Gráfico N°7:	Déficit Operacional Total del Sistema General de Pensiones "Escenario Concentrado en Ahorro Individual" con base en "escenario básico sin aumento de afiliación al iss"	38
Gráfica N°8:	Déficit Operacional del Sistema General de Pensiones "Escenario Concentrado en Ahorro Individual" con base en "escenario básico sin aumento de afiliación al iss"	39
Gráfico N°9:	Valor Fondos Privados de Pensiones "Escenario Concentrado en Ahorro Individual" con base en "escenario básico sin aumento de afiliación al iss"	40
Gráfico N°10:	Déficit Operacional del Sistema General de Pensiones con base en "escenario básico sin aumento de afiliación al iss"	41
Tabla N°5:	DEFICIT PENSIONAL A CARGO DE LA NACIÓN: Escenario Básico y Escenario Concentrado en Ahorro Individual sin aumento de afiliación al iss	41
Tabla N°6:	DEFICIT OPERACIONAL: Escenario Básico y Escenario Concentrado sin aumento de afiliación al iss	43
Gráfica N°11:	Déficit Operacional del Sistema General de Pensiones "Escenario Concentrado en Ahorro Individual" con base en "escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS"	45
Gráfico N°12:	Valor Fondos Privados de Pensiones "Escenario Concentrado en Ahorro Individual" con base en "escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS"	46
Tabla N°7:	EFFECTOS DE LOS CAMBIOS EN REQUISITOS Y CONDICIONES EN LAS TASAS DE REEMPLAZO	47
Gráfico N°12:	VALOR DEL FONDO	48

<u>Tabla N°8:</u>	<u>La tasa de reemplazo y semanas requeridas para acceder a una pensión de invalidez</u>	<u>50</u>
<u>Gráfica N°13:</u>	<u>Déficit Operacional del Sistema General de Pensiones "Escenario Concentrado en Ahorro Individual" con base en ajustes del proyecto de ley que se discute actualmente en el congreso y "escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS"</u>	<u>52</u>
<u>Gráfico N°14:</u>	<u>Valor Fondos Privados de Pensiones "Escenario Concentrado en Ahorro Individual" con base en proyecto de ley actual y "escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS"</u>	<u>53</u>
<u>Tabla N°9:</u>	<u>EFECTOS DE LOS CAMBIOS EN REQUISITOS Y CONDICIONES EN LAS TASAS DE REEMPLAZO</u>	<u>54</u>
<u>TABLA No. 10:</u>	<u>DEFICIT PENSIONAL A CARGO DE LA NACIÓN: Escenarios Básico con participación constante de la afiliación al ISS, Concentrado en Ahorro Individual y Reforma Actual Gobierno (como % del PIB)</u>	<u>54</u>
<u>Tabla N° 11:</u>	<u>COMPARACIÓN DEL DÉFICIT FINANCIADO Y DESCUBIERTO DEL ESCENARIO BÁSICO Y EL CONCENTRADO (Porcentajes del PIB)</u>	<u>56</u>
<u>Gráfica N°12:</u>	<u>Déficit financiado y descubierto del ISS como % del PIB, Escenario básico sin aumento de afiliación al iss</u>	<u>57</u>
<u>Gráfica N°13:</u>	<u>Déficit financiado y descubierto del ISS como % del PIB, Escenario Concentrado sin aumento de afiliación al ISS</u>	<u>57</u>
<u>Tabla N° 12:</u>	<u>FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT DEL ISS COMO % DE LAS RESERVAS DE LOS FONDOS ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS Y CONCENTRADO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS</u>	<u>58</u>
<u>Gráfica N°14:</u>	<u>Déficit del ISS financiado con reservas de los fondos como % del PIB, Escenario básico sin aumento de afiliación al ISS y Proyecto Ley 152</u>	<u>60</u>
<u>Gráfica N°15:</u>	<u>Déficit financiado y descubierto del ISS como % del PIB, Escenario básico con PARTICIPACIÓN constante de la afiliación al iss</u>	<u>61</u>
<u>Tabla N° 13:</u>	<u>FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT DEL ISS COMO % DE LAS RESERVAS DE LOS FONDOS ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS</u>	<u>62</u>
<u>Gráfica N°16:</u>	<u>Déficit financiado y descubierto del ISS como % del PIB, Escenario Concentrado con PARTICIPACIÓN constante de la afiliación al ISS</u>	<u>63</u>
<u>Tabla N° 14:</u>	<u>FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT DEL ISS COMO % DE LAS RESERVAS DE LOS FONDOS ESCENARIO CONCENTRADO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS</u>	<u>64</u>
<u>Gráfica N°17:</u>	<u>Déficit financiado y descubierto del ISS como % del PIB, Escenario Concentrado con base en ajustes al proyecto de ley que se discute ACTUALMENTE en el congreso y el escenario básico con PARTICIPACIÓN constant de la afiliación e al iss</u>	<u>65</u>
<u>Tabla N° 15:</u>	<u>FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT DEL ISS COMO % DE LAS RESERVAS DE LOS FONDOS ESCENARIO CONCENTRADO CON BASE EN AJUSTES AL PROYECTO DE LEY QUE SE DISCUTE ACTUALMENTE EN EL CONGRESO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS</u>	<u>66</u>
<u>Gráfica N°18:</u>	<u>Déficit del ISS financiado con reservas de los fondos como % del PIB, Escenario básico sin aumento de afiliación al ISS y Proyecto Ley 152</u>	<u>67</u>
<u>Tabla No.16:</u>	<u>Aspectos regulatorios cruciales para la creación de la AFP-ISS</u>	<u>69</u>
<u>Tabla N°15:</u>	<u>Tasas de traslado para los afiliados al ISS no cobijados por el régimen de transición</u>	<u>81</u>

INFORME FINAL “PROPUESTA PARA CONCENTRAR EL SISTEMA PENSIONAL EN EL LARGO PLAZO EN EL REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL”

Introducción

Tal y como lo expresan economistas como Stiglitz y Rogoff (2002), los problemas pensionales de las economías representan graves amenazas para el progreso. Para estos autores, la solución se encuentra en una combinación de medidas del Estado con iniciativas privadas y la búsqueda de dicha solución se constituye en un tema prioritario de las agendas económicas de los gobiernos.

En relación con el caso colombiano, algunos autores han señalado (Acosta y Ayala, 2001) que *“el sistema pensional vigente en Colombia no es pues en la práctica un modelo estable...ni el sistema de prima media es un sistema que se justifique por atender los segmentos menos pudientes de la población. Lo que ha habido es un arreglo conducente a largo plazo a un sistema de capitalización individual, pero aplazando el traslado de afiliados y proveyendo beneficios garantizados generosos en el sistema de prima media, con lo cual se ha favorecido a las personas de edades mayores y medias, particularmente a los empleados públicos”*. Adicionalmente, el sistema pensional presenta las características generales de otras economías, entre otros, beneficios desproporcionados frente a los requisitos en el caso del Régimen de Prima Media; inequidad en los beneficios; alto costo fiscal, etc.

En el año 1993, con el fin de resolver (entre otros) varios de los problemas de los diversos y dispersos regímenes pensionales, se llevó a cabo una reforma que no logró modificar de manera estructural algunas de las fallas del sistema y por esa razón, el déficit operacional pensional del sector público siguió creciendo de manera acelerada y, hoy en día, dicha carga pensional se constituye en uno de los elementos que mayor peso tiene en el déficit fiscal del país.

En los últimos años se han presentado diversas propuestas de reforma cuyas principales diferencias radican en la profundidad de los ajustes a los requisitos y condiciones. Este estudio busca analizar la viabilidad (desde distintos puntos de vista) de efectuar una propuesta diferente, la cual consiste en concentrar el Sistema General de Pensiones (SGP en adelante) en el régimen de ahorro individual.

El presente trabajo se divide en ocho capítulos. En el primero se desarrollan los antecedentes del Sistema General de Pensiones y su evolución después de la reforma de 1993. También contiene una síntesis de la experiencia pensional internacional. El segundo capítulo presenta y analiza las posibles implicaciones de las tres principales propuestas de reforma a la Ley 100 de 1993 que se han efectuado en los últimos años, así como del proyecto de Ley que actualmente cursa en el Congreso de la República, incluyendo las modificaciones que han surgido durante la discusión del mismo. El tercer capítulo explica los modelos de simulación utilizados para la realización del estudio. El cuarto analiza la viabilidad fiscal de largo plazo del sistema en las condiciones actuales bajo dos supuestos alternativos en cuanto a afiliación al ISS. En el capítulo quinto se explican las razones por las cuales se propone concentrar el SGP en el régimen de ahorro individual y crear una Sociedad Administradora de Fondo de Pensiones (SAFP en adelante) del ISS. El sexto capítulo presenta la viabilidad fiscal de este esquema en el largo plazo bajo tres escenarios alternativos, entre los cuales se encuentra aquel que simula los ajustes propuestos en el proyecto de Ley que se encuentra en discusión en el Congreso de la República. El capítulo séptimo analiza las implicaciones institucionales de concentrar el sistema en el régimen de ahorro individual y de la creación de la AFP-ISS. El estudio finaliza con un capítulo de conclusiones.

1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

1.1. ANTECEDENTES DE LA LEY 100 DE 1993

La cobertura pensional en los inicios de los años noventa era del 20% de la población colombiana, 50% de los asalariados (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992) y 35% de la PEA (Acosta y Ayala, 2001).

Antes de 1993 en Colombia, los empleados del sector público estaban afiliados a más de 1000 fondos de pensiones, algunas empresas públicas y privadas tenían sus propios esquemas de previsión social para sus trabajadores, cada uno de los cuales funcionaba con reglas propias y particulares y, los empleados del sector privado cotizaban, en su mayoría, al Instituto de los Seguros Social -ISS-. Esta situación condujo a la “*atomización institucional y multiplicidad de regímenes*” pensionales (Acosta y Ayala, 2001).

El sistema pensional presentaba inequidades en cuanto a los beneficios. Mientras que la pensión promedio del sector público y la del ISS era de 1.89 y 1.24 salarios mínimos respectivamente, la de un trabajador de Ecopetrol era en promedio de 5.5 salarios mínimos (Ministerio de Trabajo, 2001). Las condiciones de los diferentes esquemas de previsión eran particulares a cada una de las instituciones (cajas, fondos, empresas), por ejemplo, los montos de las contribuciones eran diferentes, a veces inexistentes; las pensiones se lograban sin consideración de la edad y/o del tiempo de servicio y la liquidación de las pensiones no tenía criterios homogéneos. Por lo tanto, las tasas de reemplazo presentaban un rango de variación alto, situándose entre 45 y 90% en el ISS y alcanzando el 75% en el sector público.

El sistema pensional era insostenible financieramente porque, de un lado, la tasa de cotización era inferior a la necesaria para financiar los niveles de pensiones otorgados para quienes efectuaban aportes y, por otro lado, una porción importante de las pensiones se pagaban con cargo al Fisco Nacional puesto que quienes las recibían no habían realizado aportes pensionales. De esta forma, en el año 1992 la deuda pensional de la Nación en valor presente era de \$9.75 billones (30.7% del PIB del mismo año)¹.

La Ley 100 de 1993 buscaba mejorar las condiciones del sistema pensional colombiano vigente hasta 1992 en cuanto a dispersión institucional, multiplicidad de regímenes, baja cobertura, inequidad, ineficiencia administrativa y desequilibrio financiero (Acosta y Ayala, 2001). Dicha Ley estableció un Sistema General de Pensiones (SGP, en adelante) dual conformado por el Régimen de Prima Media (RPM, en adelante), administrado por el Instituto de los Seguros Sociales -ISS-, basado en beneficios y el Régimen de Ahorro Individual (RAI, en adelante) fundamentado en ahorro individual y administrado por Fondos Privados de Pensiones. Las cajas, fondos y entidades de previsión del sector público de pensiones serían liquidados de manera progresiva y sus afiliados se podrían acoger a cualquiera de los dos regímenes.

De acuerdo con lo anterior, los dos regímenes competirían por los afiliados; sin embargo en la práctica, se ha generado una segmentación en la cual los beneficiarios de la transición, aquellas

¹ Exposición de motivos al proyecto ley 152, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992

personas para las cuales se mantuvieron las condiciones del esquema anterior en términos de beneficios y requisitos, y por lo tanto son personas de mayor edad, permanecieron en el régimen de reparto y las personas no sujetas a la transición, en general las personas no vinculadas al sector público y los nuevos afiliados –en general los jóvenes, ingresaron al régimen de ahorro individual.

En este nuevo esquema, los diferentes regímenes existentes convergerían hacia las dos posibilidades establecidas. Sin embargo, se mantuvieron regímenes exceptuados (maestros del sector público, trabajadores de Ecopetrol y de las Fuerzas Militares y la Policía) de manera indefinida y la asimilación por parte del ISS, de entidades públicas que administraban regímenes pensionales, no se ha dado de manera expedita, con lo cual, no se ha logrado la convergencia institucional deseada.

La cobertura aumentó pasando de 3.5 a 8.5 millones de afiliados entre 1992 y 2001 (aunque actualmente sólo 4.5 millones son afiliados efectivos). El impacto no ha sido el deseado, en parte, por las condiciones del sistema pensional pero también de la situación económica del país caracterizada por bajos niveles de inversión y crecimiento económico y por ende en altos niveles de desempleo e informalidad del mercado laboral. Al respecto vale la pena mencionar lo establecido en la exposición de motivos del proyecto de ley 152 de 1992 “Por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social” y que originó la Ley 100 de 1993:

“La causa principal de la baja cobertura reside en una estructura del empleo y los ingresos, en la cual un 65.0% de los trabajadores se ocupa en los sectores campesino e informal urbano, y hay un 40.0% de pobreza; por lo tanto, un sistema de pensiones basado en contribuciones regulares de empleadores y trabajadores dependerá ante todo del crecimiento y la modernización para extender su cobertura” (Exposición de Motivos del Proyecto de Ley “Por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social”, 1992, pp 10).

La equidad tampoco ha tenido la mejoría esperada debido a que el desmonte de las condiciones establecidas en el antiguo sistema en términos de beneficios y requisitos -en el cual, de manera regresiva la Nación subsidia entre el 42% y el 72% de cada pensión (Exposición de Motivos del Proyecto de Ley “por el cual se define el Sistema de Protección Social, se prevén algunos programas contra el riesgo de desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales”, 2002), ha sido lento puesto que se basa en la transición establecida en la Ley 100 de 1993, que entra a operar realmente en el año 2014. Adicionalmente, y como ya se dijo, se mantienen los regímenes exceptuados.

A pesar de que la Ley 100 de 1993 consolidó un esquema de solidaridad mediante la pensión mínima, la garantía de pensión mínima para pensiones de vejez, invalidez y muerte, el Fondo de Solidaridad Pensional financiado con el equivalente a un punto porcentual de los aportes de los afiliados con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos y el subsidio para ancianos indigentes, el impacto de este esquema no ha sido el deseado porque las condiciones de beneficios y requisitos del sistema operan de manera inequitativa y con incentivos perversos en las pensiones mínimas. Además, la focalización de los recursos del Fondo Pensional no ha sido efectiva así como tampoco la atención a los ancianos, en parte por los cambios institucionales que se han dado, y la crisis fiscal. La ineficiencia administrativa se refleja entre otros en la falta de información, pues no están sistematizadas las historias laborales, no está actualizada la información ni los expedientes; en que entidades insolventes continúan en operación a pesar de lo establecido en la Ley 100 de 1993; en que existen entidades que no cuentan con las reservas actuariales necesarias; en errores en las liquidaciones de las pensiones por falta de soportes o mala aplicación

de las normas y, finalmente, se ha presentado casos de corrupción y falta de control tanto en la liquidación de las pensiones como en la aplicación de la Ley 100 de 1993 (Restrepo, 2000).

Por todo lo anterior, y a pesar del aumento de la cotización de los afiliados que pasó de 8% en 1992 a 13.5% en 1993, el cual se reflejó en mayores recursos de caja para el régimen de prima media, el déficit pensional del país ha aumentado de manera sostenida durante el período post reforma y cada vez incide más en las finanzas públicas, especialmente en la deuda pública del país. A lo anterior se adiciona el hecho de que nunca se arbitraron recursos reales para evitar una acumulación de deuda pensional acelerada, particularmente la del sector público, habida consideración de tres hechos fundamentales que así lo exigían: primero, que la Ley 100 de 1993 estableció unas condiciones de transición que mantuvo la infinidad de regímenes previos con sus generosas condiciones. Segundo:

“... [la transición] es también un problema incontrolable e inmensurable, ya que no hubo requisitos sobre los regímenes aceptables, ni obligación de registro e información sobre los mismos. Ni está sujeto completamente a supervisión, ya que la que ejerce la Superintendencia Bancaria aplica sólo a las Cajas de Previsión. No es posible hoy día determinar que cierto régimen pensional del sector público que se aplique durante la transición de la Ley 100 de 1993 sea contrario a la Ley,...(Ayala, 2001. pp.48).

Tercero, tal y como se mencionó anteriormente, esta Ley se ha aplicado “a medias” en relación con el sector público. Esta situación del sector público se ha dado muy a pesar de que la exposición de motivos del proyecto de Ley 52 de 1992 (Proyecto de Ley “Por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social”, 1992, pp. 31) (sancionado como Ley 100 de 1993) claramente estableció:

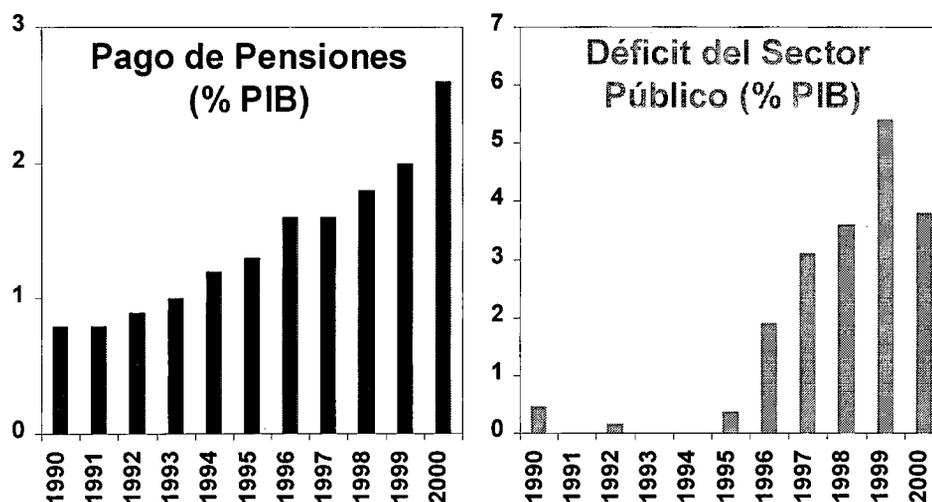
“...será necesario aumentar sensiblemente la deuda pública por un período hasta de dos décadas en reconocimiento de obligaciones que ya han sido causadas, y se requerirán recursos reales para evitar demasiada acumulación de deuda. Nótese que la mayor parte del problema es causado por las obligaciones correspondientes a pensiones del sector público, por lo cual es muy importante que la reforma se extienda efectivamente a ese sector, ya que sin ello la deuda crecerá más y será aún mucho mayor”².

1.2. EL ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

La aplicación de la reforma pensional del año 1993 logró corregir, aunque de forma parcial y sin la profundidad necesaria, algunas de las condiciones más preocupantes del sistema pensional colombiano. Sin embargo, en la medida que ésta no estableció todos los cambios requeridos, los cuales habían sido planteados en el proyecto de ley presentado por el Gobierno, y que algunos de los establecidos no se han desarrollado con la oportunidad necesaria, la situación financiera del sistema pensional colombiano es preocupante y requiere a la mayor brevedad de modificaciones estructurales importantes. El pago de pensiones a cargo de la Nación aumentó de 0.8% del PIB en 1990 a 2.3% del PIB en el 2000, es decir se triplicó en solo 10 años tal y como lo muestra la gráfica No.1. El crecimiento de las mesadas pensionales revela una tendencia explosiva explicada por las falencias del régimen pensional, y de aquellas derivadas de la reforma de 1993 (Echeverry et. al, 2001).

²El resaltado es nuestro.

GRÁFICA N°1: PAGO DE PENSIONES Y DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO (% DEL PIB)



: Departamento Nacional de Planeación

En las condiciones actuales (escenario básico del modelo DNPENSION, (Parra, 2001 a; Ayala, 2001)) en el período 2000-2050 la situación deficitaria del sistema pensional colombiano incide de manera negativa en la situación fiscal del país. Del déficit agregado de 192,4% del PIB (valor presente neto del déficit pensional calculado con una tasa de descuento del 4.5% anual) un 55% (105.8 % de PIB), está en curso de pago o por pagar pronto porque ya ha sido causado. Dicha fracción es todavía más alta en el sector público, donde puede ascender a un 65%, es decir, un 74% del PIB en valor presente. Esa deuda está causada, por lo cual, aunque se generen ajustes en el sistema pensional que limiten su crecimiento, es una deuda inmodificable, por lo que las finanzas del Estado deben responder y generar los mecanismos para aportar los recursos necesarios. El flujo asciende desde un 3.0% del PIB de 2001, hasta cerca de un 5.5% del PIB hacia el año 2019. La cifra anterior señala que el déficit operacional a cargo de la Nación del SGP se duplican en dicho lapso de tiempo. Vale la pena anotar que estos resultados son diferentes a los arrojados en el presente estudio por el modelo DNPENSION "escenario básico", en primer lugar, porque se modifican algunos de los parámetros de acuerdo con lo sucedido en el año 2001 y, en segundo, porque no se cuantifica el déficit generado por el magisterio y por las Fuerzas Armadas.

Posterior a la reforma de 1993, subsisten varias cajas y fondos públicos de pensiones del orden nacional que por su insolvencia ya debían haberse liquidado, (el déficit corriente representa 1.7% del PIB y el pasivo pensional en valor presente neto 58% del PIB para el período 2000-2050). En el nivel territorial existe una cantidad importante de cajas y fondos, para las cuales el Gobierno Nacional creó en 1999 el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), con el propósito de administrar los recursos que estas entidades deben reservar para pagar las mesadas corrientes y respaldar el pasivo pensional, que actualmente se ha estimado en cerca del 28.8%. del PIB en el período 2000-2050 (aunque la información para las entidades territoriales es deficiente).

Los regímenes exceptuados, debido al desequilibrio en la relación entre beneficios y requisitos, también han contribuido sustancialmente a elevar el pasivo pensional a cargo de la Nación. Algunas estimaciones indican que el pasivo pensional asciende en las Fuerzas Armadas a \$29 billones y en el FOMAG a \$40 billones. El valor presente del déficit pensional de las Fuerzas

Armadas y del FOMAG es el equivalente al 19.48% y el 38.83% del PIB, respectivamente, representando el 10% y el 20% del déficit pensional total.

Además, de acuerdo con el DNP (2001), y como lo muestra la tabla No.1, Colombia tiene el pasivo pensional de un sistema maduro, pero es un sistema joven y de baja cobertura. A esta situación se ha llegado como consecuencia de: (i) contratos descentralizados sin respaldo en el tiempo; (ii) incumplimiento en el pago y ajuste de cotizaciones; (iii) mayores obligaciones con la Ley 100 de 1993; (iv) cambios demográficos; (v) recesión económica; y finalmente (vi) existencia de los regímenes erróneamente llamados especiales y que en realidad son exceptuados. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta: (i) la falta de reforma a los sectores exceptuados; (ii) las condiciones del régimen de prima media que mantuvieron los requisitos y condiciones de los regímenes anteriores a través de la transición, particularmente en el sector público, que implicaron altos costos entre otras razones por un desbalance entre beneficios, requisitos y contribuciones; (iii) en la acumulación del déficit pasado que no constituyó reservas en este mismo sector (Acosta y Ayala, 2001). Adicionalmente y tal y como se mencionó, estas situaciones se han visto agravadas por una endeble aplicación de dicha Ley en cuanto a las entidades públicas que reconocen y pagan pensiones. Una muestra de la gravedad de esta situación es que antes de la reforma de 1993 el sector público tenía el 25% de los afiliados, el 40% de los pensionados y el 55% de la deuda pública pensional de ese momento. En el 2001, esas proporciones son 20%, 54% y 70% respectivamente (Acosta y Ayala, 2001). En conclusión, el sistema pensional colombiano muestra una situación crítica por sus efectos en la carga fiscal.

TABLA N°1: PASIVO PENSIONAL (% DEL PIB)

Italia	242	Reino Unido	156
Francia	213	Turquía	146
Colombia	203	EE.UU.	113
Uruguay	193	Costa Rica	97
Japón	162	Filipinas	81
Alemania	157	Ecuador	51

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Con estas condiciones, si no se hacen reformas al sistema pensional del país, el déficit anual puede alcanzar casi 5.5% del PIB en el año 2019. El déficit primario que enfrentaría el Gobierno durante el período 2000-2050 se sitúa entre el 0.5% y el 3.7% del PIB, mientras que el déficit total (que incluye los intereses de la deuda pública) aumentaría de 4.2% del PIB en 2001 a niveles del 100% en 2050 como consecuencia de los mayores pagos de intereses debido al creciente endeudamiento para cubrir el pasivo pensional (Echeverry et. al, 2001).

1.3. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

A manera de ilustración, y con el fin de ubicar dentro del contexto internacional los problemas que enfrenta Colombia en materia pensional, a continuación se elabora un recuento de los antecedentes generales de las reformas pensionales en el nivel internacional y de las medidas adoptadas por otros países para asegurar la viabilidad financiera de sus sistemas.

Las reformas a los Sistemas pensionales son un tema de constante discusión en el ámbito internacional porque la mayoría de los países se han visto abocados a desarrollar reformas o a empezar a discutir la posibilidad de emprenderlas. Esto se debe a que los sistemas de Seguridad Social son dinámicos y deben ser ajustados en forma permanente a cambios sociales y económicos, como por ejemplo, aumentos en la expectativa de vida o variaciones en las condiciones de los mercados laborales.

Estudios Internacionales han mostrado que en los próximos 35 años, la proporción de personas mayores de 60 años en el mundo va a pasar de 9% a 16% (Schwarz y Demirguc-Kunt, 1996). Este hecho, indudablemente, tiene implicaciones en la financiación de las pensiones de los trabajadores; ahí radica uno de los principales problemas de los sistemas pensionales, y es que éstos fueron concebidos para poblaciones con pocos viejos y muchos jóvenes. La transición demográfica hace que los sistemas pensionales disminuyan su viabilidad financiera, ejerciendo por lo tanto presiones en el gasto público. Se generan así déficits, que requieren aumentos de impuestos y disminución del gasto, entre otros de gasto público social. Para corregir estos efectos los gobiernos se ven obligados a adelantar reformas pensionales.

Los principales problemas que empiezan a evidenciar los sistemas pensionales son en primer lugar, que la población mayor no logra el nivel de bienestar esperado, porque los beneficios no están indexados. En segundo lugar, no cumplen en todos los casos con la función de solidaridad, es decir que las personas de mayores ingresos ayuden a financiar las cotizaciones de las personas de menores ingresos que no logran aportar al sistema los recursos requeridos para lograr su pensión. En el caso colombiano, por ejemplo, la evasión y el mayor subsidio que reciben los de mayores salarios no permiten que la solidaridad sea efectiva y bien focalizada. Adicionalmente, al inicio presentan superávits, pero una vez los sistemas maduran empiezan a presentar dificultades de financiación y esto genera limitaciones al crecimiento económico. Debido a esta situación y ante las presiones financieras que se generan, los países se ven abocados a emprender reformas pensionales. Sin embargo es importante anotar que no todas las reformas generan soluciones definitivas y de largo plazo.

Los sistemas pensionales se pueden clasificar con base en tres criterios: en cómo se calculan y se financian los beneficios y quien administra el Sistema. En el Sistema de Contribución Definida los beneficios dependen de lo que el individuo contribuya al sistema, por definición es un Sistema de Ahorro Individual en el cual las personas reciben lo que acumulan. En el Sistema de Beneficio Definido se debe lograr un nivel de ingreso definido, el cual se puede financiar vía reparto, es decir que las cotizaciones actuales financian los pensionados actuales, o vía capitalización; es decir que las cotizaciones actuales se consignan en fondos de pensiones y con el capital que se genere se financia en el futuro la pensión. En el Sistema de Beneficio Definido la pensión depende de los años de servicio y del salario promedio devengado en un número de años determinado. En este Sistema hay incertidumbre de los ingresos, pues dependen de los cambios demográficos, la tasa de crecimiento y el rendimiento de los recursos. Si hacen falta recursos para la pensión, éstos son aportados por el gobierno o por el empleador.

Para definir cómo son las diferentes reformas que se pueden llevar a cabo, de acuerdo con Schwarz y Demirguc-Kunt existen dos tipos de reformas. En primer lugar, ajustes menores que se hacen a los sistemas públicos actuales para retrasar el problema fiscal y para corregir problemas de inequidad. Se realizan con modificaciones en los criterios de elegibilidad, estructura de la contribución y del beneficio o en el esquema de administración. En general, no corrigen los problemas de fondo, pero sirven para postergar la crisis fiscal. En segundo lugar, las reformas sustanciales, aquellas que cambian el sistema en forma sustancial ya sea de beneficio definido a contribución definida, o viceversa, la creación de un nuevo sistema, o cambios sustanciales al sistema de reparto con un nuevo componente obligatorio de contribución definida. Sólo el 25% de las reformas analizadas por estos autores fueron de este tipo. De este estudio se concluye también

que las reformas varían por regiones. Así, donde la presión demográfica es mayor se presenta un mayor número de reformas: países de la antigua Unión Soviética, industrializados y de América Latina. Países de América Latina y de Europa del Este realizaron, en términos relativos más reformas sustanciales. En los países industrializados priman los ajustes menores a los sistemas actuales.

Los países industrializados, desde la década de los ochenta han visto como los sistemas pensionales ejercen mayor presión sobre las finanzas públicas y como en el largo plazo, los modelos actuales no son viables financieramente. Varios estudios afirman que si no se realizan cambios en esos modelos, en los próximos cincuenta años, los sistemas de seguridad social en cada uno de los siete países más industrializados del mundo van a tener problemas de financiación. Las proyecciones muestran que en promedio, el déficit pensional de estos países será del 1.8% del PIB (Social Security Reform 1998). Lo anterior, ha llevado a que países como Italia, Francia, Alemania y Gran Bretaña hayan efectuado por lo menos cinco reformas a sus sistemas pensionales en los últimos 15 años. En el caso de Gran Bretaña, a partir de una serie de reformas que se iniciaron en 1981 y que culminaron en 1995 con el Pension Act, el modelo se orientó hacia la provisión privada de pensiones mediante cuentas individuales, y las reformas de los años 1986 y 1995 disminuyeron los beneficios de los afiliados en un 27%. La última reforma en Alemania se llevó a cabo en 1999. Entre los principales cambios que tuvieron lugar, se destacan la disminución de beneficios a través de requisitos más exigentes en términos de la edad de pensionamiento y modificaciones en las condiciones para adquisición de derechos.

La tendencia general en los países de la OECD ha sido lograr la estabilidad fiscal a través de incrementos de la edad de pensionamiento, del tiempo de cotización, del monto de la cotización y del período sobre el cual se contabiliza el salario de liquidación de la pensión; y en disminuciones de las pensiones como proporción del ingreso de liquidación de la pensión. Con estas reformas se ha llegado entonces a que en Alemania, Estados Unidos y Canadá, la edad de pensionamiento sea de 65 años tanto para hombres como para mujeres y en los Estados Unidos se incrementará la edad a 67 años en el 2007, y a partir de ese momento se indexará a los aumentos en longevidad. El monto de la cotización en Alemania y en el Reino Unido es del 19.5% y el 22.2% respectivamente. Una característica que se presenta en casi todas las reformas de los países de la OECD es que para obtener una pensión, se han introducido aumentos en los requerimientos en términos de años de cotización y al mismo tiempo han disminuido las proporciones de las pensiones con respecto a los ingresos base de liquidación. En Holanda y Noruega se requiere de 49 y 40 años de cotización para acceder a pensión completa. La tasa de reemplazo en Estados Unidos es del 42% y un poco más del 50% en Alemania, Francia e Italia (Social Security Administration, 1999). Lo anterior evidencia claramente, que las reformas pensionales que se están llevando a cabo en todo el mundo tienden a disminuir los beneficios de los afiliados. La experiencia de los países industrializados muestra que los sistemas de reparto son viables, porque tienen control y gobernabilidad en el contexto que se desarrollan, pero que son insuficientes para cubrir los requerimientos para la financiación de las obligaciones pensionales y por esa razón se requiere de esquemas obligatorios adicionales y seguros personales, entre otros, para garantizar una adecuada pensión.

La experiencia internacional igualmente muestra que los sistemas de seguridad social administrados por entidades del Estado han perdido participación en términos relativos y están siendo reemplazados por formas privadas de previsión para el pensionamiento. Una consecuencia directa de lo anterior es que ha tomado mayor importancia relativa el esquema de capitalización frente al esquema de reparto. Esto se debe a que la formación de activos parece ser una manera de acumular provisiones para la vejez sin que ésta sea dependiente ni de la estructura de la población ni de los mercados laborales y adicionalmente, permite mantener los mismos estándares de vida durante el período productivo y el de jubilación.

En el caso de las reformas sustanciales, cada país, de acuerdo con su estructura política y económica ha diseñado las particularidades de su modelo. Así, el régimen de capitalización con contribución definida tiene funciones diferentes en cada contexto. En Chile, por ejemplo, es el proveedor primario de pensiones, en Colombia, se tiene la posibilidad de escoger entre ese régimen y el régimen de reparto, y en Argentina, además del régimen de capitalización hay un régimen suplementario obligatorio. En general el régimen de capitalización como proveedor principal de pensiones obligatorias ha admitido dos modelos básicos. En primer lugar, como proveedor de pensión mínima universal a todos los afiliados mediante sistema de reparto y en segundo lugar como proveedor de complementos a los ahorros individuales y seguros de invalidez para ajustar lo necesario para las pensiones mínimas. En los regímenes de capitalización se introducen generalmente programas para apoyar a las poblaciones de más bajos ingresos. En el caso de Colombia lo constituyen la garantía de pensión mínima y el Fondo de Solidaridad Pensional.

Las reformas sustanciales implican decisiones sobre el manejo y la gradualidad de la transición de un sistema pensional a otro, estructuralmente diferente. El Gobierno debe en primer lugar, reconocer las pensiones de los actuales jubilados y los bonos pensionales y regular el manejo de los recursos de los fondos de pensiones. En segundo lugar debe establecer la gradualidad con la cual empiezan a regir las nuevas medidas.

Para evaluar las reformas se debe primero definir cuál es el objetivo de un sistema pensional. En general se considera que es proveer a los trabajadores de los medios necesarios para vivir cuando dejen de trabajar, apoyando proporcionalmente más a las personas de menores ingresos. Se deben además minimizar las distorsiones en el mercado laboral, favorecer el desarrollo del mercado de capitales y generar ahorro. La mayoría de las reformas se llevan a cabo para corregir problemas fiscales. Al comparar la bondad de reformas menores en las que se incluyen todos los cambios posibles y una reforma estructural, se concluye que en el mediano plazo la situación con reformas menores es más favorable que en la situación sin reforma pero que en el largo plazo se vuelve a presentar insostenibilidad financiera. En contraste, la reforma estructural, aunque en el corto plazo es más costosa, en el largo plazo garantiza sostenibilidad financiera. Una de las principales razones por las cuales es más costosa en el corto plazo es porque hace explícita la deuda pensional existente. Adicionalmente, una reforma estructural permite mayores niveles de eficiencia en la medida que liga contribuciones con beneficios, desarrolla el mercado de capitales porque provee al mercado de recursos para inversión de largo plazo y permite aumentar el nivel de ahorro de la economía.

En síntesis, se puede concluir, que la mayoría de los países deben incurrir en reformas a sus sistemas pensionales porque éstos cuando maduran enfrentan problemas fiscales. Estas reformas pueden constituirse en ajustes menores o en cambios estructurales, las segundas siendo más costosas pero con resultados más estables en el largo plazo; no existe sin embargo un modelo único exitoso.

2. PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEY 100 DE 1993

Dada la situación del Sistema General de Pensiones descrita atrás, los últimos gobiernos han venido formulando propuestas de reforma a la Ley 100 de 1993, en particular a dicho Sistema General de Pensiones, establecido en la misma Ley. La presentación de las diferentes propuestas de reforma es importante toda vez que permite cotejar estas propuestas con la de concentrar el Sistema en el Régimen de Ahorro Individual.

2.1. PROPUESTA DEL ALTO CONSEJERO PRESIDENCIAL, LA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA POLÍTICA SOCIAL Y EL DNP DURANTE EL GOBIERNO PASTRANA.

Los principales cambios planteados en la propuesta se presentan a continuación:

Se requiere de 1300 semanas de cotización para obtener el derecho a la pensión de vejez.

Se incrementa la edad de pensionamiento de las mujeres a 60 años y la de los hombres a 65 a las mujeres menores de 41 años y a los hombres menores de 46 años

El monto de la pensión de vejez es de 50% (a las 1300 semanas) con un tope máximo de 73% (a las 1800 semanas) para las mujeres menores de 41 años y para los hombres menores de 46 años

Se unifica y se adelanta la transición establecida en la Ley 100 de 1993 en cinco años para las personas que el 1 de abril de 1994 estaban afiliadas al sistema y que cotizaban efectivamente (mujeres entre 41-45 años y hombres entre 46-50 años en el 2000). Para las mujeres y hombres mayores de esas edades se mantienen las condiciones de la transición de la Ley 100 de 1993; para las menores se aplica la reforma propuesta en términos de edad, semanas y monto de la pensión.

Las condiciones de la Garantía de Pensión Mínima se modifican de acuerdo con lo establecido en términos de edad y semanas de cotización que rigen las pensiones de vejez.

Se permiten traslados entre regímenes cada tres años pero únicamente durante los 10 primeros años de afiliación al Sistema General de Pensiones.

La indemnización sustitutiva o la devolución de saldos se convierten en productos financieros de pago periódico.

Ingreso Base de Liquidación: Se calcula sobre la base del promedio de los salarios o rentas sobre los cuales efectivamente cotizó el afiliado durante toda la vida laboral, estableciendo una adecuada transición para que las entidades (especialmente las públicas) acopien la información que implica un cambio de esta naturaleza.

Fondo de Solidaridad Pensional: Los subsidios se orientan a los afiliados que presentan permanencia en el sistema y que preserven la cotización hasta obtener el derecho a pensión. Se restringe el beneficio del subsidio a un período no mayor a 6 años y su monto al 50% de la

cotización. Una porción de los recursos del Fondo se destina a la financiación de pensiones mínimas.

Se incrementan las semanas de cotización a 150 en los últimos seis años con un mínimo de 26 semanas en el último año para obtener el derecho a la pensión de invalidez. Se crean las pensiones de invalidez transitoria y definitiva. El monto de la pensión está entre 42% y 76%. Se modifican las entidades que intervienen en la calificación del origen y el estado de la invalidez, así como en la resolución de controversias.

Sistema de Protección contra el desempleo: Se faculta a los trabajadores para que con parte de los recursos ahorrados por concepto de cesantías puedan financiar eventuales periodos de desempleo.

De acuerdo con los cálculos efectuados con base en el modelo DNPENSION, esta reforma generaba un ahorro de 14 puntos porcentuales en el valor presente del déficit para el período 1999-2025.

Los regímenes exceptuados:

En cuanto a las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional para los afiliados con anterioridad a la reforma propuesta aumenta la cotización y a los afiliados con salarios superiores a cuatro salarios mínimos legales se les obliga a aportar el 1% para solidaridad. Para los afiliados vinculados con posterioridad a la reforma, se aplicaría un régimen de ahorro individual con solidaridad.

En lo referente al Magisterio Oficial se aumenta el monto de la cotización y la edad para obtener el derecho a la pensión es 60 años, momento en el cual también se realiza la reliquidación de la pensión. Los afiliados con anterioridad a la reforma tendrán la opción de trasladarse al régimen de ahorro individual y para todos los nuevos afiliados será de carácter obligatorio la afiliación a dicho régimen.

Para los trabajadores de Ecopetrol se respetan las normas de la Convención Colectiva y se introduce la obligación de cotizar a los trabajadores vinculados con anterioridad a la reforma de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 y se les otorga la posibilidad de trasladarse al régimen de ahorro individual o al de prima media. Los nuevos trabajadores deberán afiliarse de acuerdo con lo establecido en el Ley 100 de 1993.

2.2. LA PROPUESTA PRESENTADA POR EL GOBIERNO PASTRANA³

A continuación se listan las principales modificaciones establecidas en la propuesta del Gobierno Pastrana presentada al Congreso de la República:

Reforma el sistema general de pensiones y no modifica los regímenes exceptuados.

³Esta sección se basa en Ayala (2001).

Cambia los parámetros de edad y semanas de cotización a partir de 2014 y de manera gradual hasta el año 2020.

Aumenta la tasa de cotizaciones (tasa 2% adicional gradual que se alcanza en el 2008)

Modifica el destino de una parte de las cotizaciones en el régimen de ahorro individual (los dos puntos adicionales debidos al aumento de la tasa de cotización más un punto de lo asignado a solidaridad se destinan a la financiación del fondo de garantía de pensión mínima).

La transición se deja tal como fue establecida en la Ley 100 de 1993 con la excepción del ingreso base de liquidación (se establece que se utilice el promedio de los últimos 20 años). Se inicia una nueva transición en 2014 que concluye en 2020. Así, por ejemplo, entre los años 2013 y 2014 el cambio de condiciones sería abrupto.

Vuelve la afiliación al sistema de pensiones obligatorio para los independientes.

Establece que los empleados públicos de carrera administrativa se trasladen al ISS (régimen de prima media)

El traslado entre regímenes solo es posible después de 10 años de afiliación.

Se crea el Fondo Solidario de Subsistencia que se financia con los excedentes del Fondo de Solidaridad Pensional y un punto de la cotización de las personas con ingresos superiores a los 20 salarios mínimos.

La garantía de pensión mínima se financia con el cobro del 3% de los salarios asegurados de los afiliados y no se tendría protección estatal para el régimen de ahorro individual.

Para el cálculo de los bonos pensionales se utiliza 4% real anual y la base de ingresos es la contemplada en el tramo de la tabla que se usa para fijar contribuciones. Lo anterior implica la reliquidación masiva de los bonos tipo A.

Se crea un impuesto de solidaridad para las pensiones más elevadas con destinación específica para fundear, en primer lugar, el pago de pensiones a cargo de la Nación y la constitución de reservas pensionales (5 primeros años) y, posteriormente, el pago de pensiones asistenciales a través del Fondo Solidario de Subsistencia. El monto del impuesto es:

3% para pensiones entre 10 y 15 salarios mínimos

5% para pensiones entre 15 y 20 salarios mínimos

8% para pensiones de más de 20 salarios mínimos

El Gobierno le reconoce al ISS un bono por el valor de las pensiones en curso de pago y de los tiempos acreditados por los afiliados actuales menos el valor de las reservas del ISS en el momento de la realización del cálculo.

Se crea la dirección del sistema general de pensiones con una composición tripartita y con una función técnica.

A continuación se establecen algunas posibles implicaciones de la propuesta:

La reforma propuesta ajusta los parámetros que rigen el Sistema General de Pensiones y establece cambios diferenciales en las condiciones de los regímenes de prima media y de ahorro individual. Estos cambios afectan la destinación de los recursos, tienen efectos fiscales y limitan la competencia entre los dos regímenes, generando condiciones preferenciales para el ISS.

Se mantienen las inequidades en el sistema las cuales tienen su origen tanto en los requisitos y beneficios del régimen de prima media como en las de los regímenes exceptuados.

No reformar los regímenes exceptuados contribuye a la insostenibilidad de las finanzas públicas. Sin embargo es importante anotar que la reforma a estos regímenes se debe realizar teniendo en cuenta las especificidades sectoriales de cada uno de ellos.

Se mantiene la transición actual y se genera una adicional para aumentar la edad y las semanas de cotización de manera gradual a partir de 2015. No se incide de forma oportuna ni con la magnitud necesaria en el cambio de condiciones y beneficios, de esta forma, se mantienen las inequidades en el sistema y se sigue incrementando el déficit del sistema pensional en el régimen de prima media.

El aumento de la tasa de cotización genera mayores ingresos de caja para el ISS retardando el agotamiento de sus reservas, pero no incide positivamente en el largo plazo ni en la financiación ni en los flujos del sistema. Por lo tanto, esta medida no se constituye en una solución estructural a las finanzas del sistema (se generaría una solvencia de caja por unos años tal como ocurrió con la reforma del año 1993).

El aumento de la tasa de cotización implica riesgos para la generación de empleo y de crecimiento económico lo cual es peligroso en las condiciones económicas actuales del país.

Se hace obligatoria la afiliación de los trabajadores independientes pero no se generan los incentivos apropiados especialmente en un contexto de alto desempleo y alta informalidad. Adicionalmente, no se tienen en cuenta las condiciones particulares de los diferentes grupos que constituyen los independientes (altos ingresos, etc) y no se crean los incentivos apropiados.

La afiliación obligatoria de los empleados públicos al régimen de prima media rompe con los principios de libre escogencia para los afiliados y de competencia para los administradores del sistema. Esto implica limitaciones para el funcionamiento del mercado de administración de fondos de pensiones.

El impuesto que se aplica a las pensiones altas es bajo frente a la tasa que se aplica a los otros ingresos de renta, es decir, que se paga menos de lo que se debería y en esa medida es una acción regresiva.

La garantía de pensión mínima no se logra en el régimen de ahorro individual disminuyendo los incentivos para la afiliación a dicho régimen y generando condiciones diferentes entre regímenes, lo cual interviene en las condiciones de mercado y, por lo tanto, en las condiciones de competencia.

Los cambios en el régimen de ahorro individual generan incentivos para que las personas evadan y eludan (al aumentar los costos), lo cual tiene implicaciones negativas desde el punto de vista fiscal y financiero. Adicionalmente, se generan incentivos para que las personas se trasladen al régimen

de prima media aprovechando las mejores condiciones. Esta actitud puede aumentar los costos fiscales para la Nación que debe pagar un mayor número de pensiones.

Los afiliados están sujetos a un impuesto adicional que no tienen los afiliados a prima media para financiar la garantía de pensión mínima.

Se disminuye el valor de los bonos con base en el cual se generó la decisión de traslado de régimen (debido a una mayor tasa de descuento y menores ingresos de base para la liquidación), lo cual genera poca claridad en cuanto a las reglas del juego y disminuye la confianza en el sistema.

El Fondo Solidario de Subsistencia tiene un carácter ambiguo que lo puede hacer un derecho demandable para todas las personas que cumplan con los requisitos. El fondo se alimentaría con: 1 punto de los aportes a las cajas de subsidio; los recursos residuales del FSP, el impuesto a las pensiones altas. Es decir que en la realidad el fondo tendría pocos recursos reales disponibles.

La expedición de un título de deuda a favor del ISS no representa avance alguno en términos de recursos.

2.3. LA PROPUESTA PRESENTADA POR EL GOBIERNO URIBE

Los principales ajustes planteados en la propuesta del actual gobierno son:

Incrementa gradualmente la edad requerida para obtener la pensión (62 años para mujeres y 65 años para hombres en 2018) y las semanas de cotización (1300 en 2018).

Disminuye la tasa de reemplazo inversamente al ingreso: a mayor ingreso menor tasa de reemplazo y viceversa, sin importar los requerimientos financieros para generar una pensión con esas mismas tasas de reemplazo.

Amplía a 20 años el período para calcular el ingreso base de liquidación.

Adelanta la transición: hasta el 2009 continúan vigentes los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993. A partir de esta fecha, la edad se incrementa a 58 y 62 para mujeres y hombres respectivamente y las semanas a 1200. A partir de 2018, se incrementa nuevamente la edad a 62 y 65 para mujeres y hombres respectivamente y las semanas a 1300.

Se incrementa a 50 semanas el período de carencia para tener derecho a la pensión de invalidez por riesgo común y a 75 semanas para tener derecho a la pensión de sobrevivencia.

Suspende la posibilidad de traslado entre regímenes a los diez últimos años antes de tener derecho a la pensión.

Los nuevos trabajadores de ECOPETROL ingresan al Sistema General de Pensiones.

Se crean Facultades para regular el régimen pensional de los docentes y de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

El 50% de los recursos de solidaridad (1% de los salarios superiores a 4 salarios mínimos) se destinarán a la financiación del Fondo de Solidaridad Pensional modificando los criterios de focalización puesto que se destinan a personas que les falte menos de 100 semanas para pensionarse, que no sean menores de 55 años y que estén afiliadas al sistema de salud.

El 50% de los recursos de Solidaridad se destinan a la financiación del programa de ancianos indigentes.

Las personas con salarios mayores a los 20 salarios mínimos deben aportar un punto adicional de solidaridad que se destina a la financiación de las pensiones de ancianos indigentes.

Se gravan las pensiones superiores a 10 salarios y 20 salarios mínimos con un 3% y un 10% respectivamente destinado a las pensiones de los ancianos indigentes.

Reduce el porcentaje de cotización destinado al pago de la administración y a las primas de seguro provisionales en un 0.5% liberando así, recursos adicionales para el régimen de prima media con prestación definida y para la financiación de garantía de pensión mínima del régimen de ahorro individual con solidaridad.

Se incrementa la cotización en un punto en el año 2004 y en otro punto adicional en 2005.

El incremento de la cotización se destina a la capitalización de las reservas en el ISS y en los Fondos de Pensiones así: 1% para la garantía de pensión mínima y 1% para las cuentas de ahorro individual con solidaridad.

Las posibles implicaciones de la propuesta son las siguientes:

Esta reforma mejora la relación entre beneficios y condiciones y adicionalmente, acelera la transición. Estas medidas inciden, obviamente, de manera favorable en el déficit futuro, pues sería inferior al déficit que se generaría si se mantienen las condiciones actuales. Sin embargo, la manera como acelera la transición es problemática por hacerlo en un lapso de tiempo muy largo (10 años), hace el "corte" inmediato lo cual implica que a personas muy cercanas a cumplir las nuevas edades, se les aumente inmediatamente en tres y dos años (según sea hombre o mujer), y principalmente mantiene las condiciones de los regímenes anteriores para quienes tengan 40 o más años si son mujeres o 45 o más si son hombres. Además, el proyecto en cuestión disminuye la tasa de reemplazo aunque la forma como lo hace (relación inversa al nivel salarial) puede contribuir a generar elusión de ingresos lo cual incidiría, esta vez, de manera desfavorable en el mencionado déficit.

Las pensiones otorgadas reflejan mejor los aportes de los afiliados en la medida que el ingreso base de liquidación se calcula sobre los ingresos de los 20 años anteriores a la jubilación. Sin embargo, debería realizarse sobre los ingresos de toda la vida laboral.

La propuesta evita incentivos perversos en cuanto a los cambios de regímenes al prohibirlos durante los últimos 10 años de cotización, lo cual favorece el riesgo moral que existe actualmente con la posibilidad de traslado y que se carga obviamente en contra del fisco.

Incide favorablemente en las inequidades actuales del SGP con la posibilidad de reformar los regímenes exceptuados aunque la propuesta no presenta el efecto de esta medida en términos de la deuda pensional y el respectivo costo fiscal, el cual muy probablemente aumente. Sin embargo,

la no presentación de la propuesta en el mismo momento de la reforma del Sistema General de Pensiones retrasa sus efectos e interfiere en su viabilidad política.

Como resultado de las discusiones del proyecto de Ley presentado por el Gobierno en el Congreso de la República se han dado las siguientes modificaciones:

Se hace obligatoria la afiliación para los trabajadores independientes para quienes se tendrán las siguientes consideraciones: i) el ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado y con el que se toma en cuenta en el Sistema General de Seguridad Social en Salud; ii) podrán efectuarse pagos anticipados de aportes; iii) el gobierno establecerá un sistema de retención en la fuente para permitir el pago directo de aportes; iv) habrá un sistema de presunción de ingresos; v) las administradoras no podrán negar la afiliación de los trabajadores independientes ni exigir requisitos distintos a los expresamente previstos por las normas que las rigen; vi) los aportes podrán ser realizados por terceros a favor del afiliado sin que tal hecho implique por si solo la existencia de una relación laboral y; vii) para verificar los aportes podrán efectuarse cruces con la información de las autoridades tributarias y, así mismo, solicitarse otras informaciones reservadas, pero en todo caso dicha información no podrá utilizarse para otros fines.

Se establece que los recursos del Sistema General de Pensiones están destinados exclusivamente a dicho sistema y no pertenecen a la Nación ni a las entidades que los administran.

Se crea el Consejo Nacional de Seguridad Social en Pensiones.

Los nuevos trabajadores del Magisterio ingresan al Sistema General de Pensiones.

Otorga Facultades Extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía de conformidad con los artículos 217 y 218 de la Constitución Política.

La base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones es el salario mensual, para los trabajadores particulares será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo y para los servidores del sector público, será el dispuesto en la Ley 4ª de 1992. Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario. Se establece una relación directa y proporcionales entre la base de cotización y el beneficio recibido como pensión.

Se establecen tasas diferenciales para los aportes adicionales al Fondo de Solidaridad Pensional por parte de los afiliados con ingresos superiores a 16 salarios mínimos de la siguiente manera: i) Los afiliados con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional de un 0.2% sobre su ingreso base de cotización; ii) los afiliados con un ingreso hasta 18 SMLMV tendrán un aporte de 0.4% sobre su ingreso base de cotización; iii) los afiliados hasta 19 SMLMV tendrán un aporte de 0.6% sobre su ingreso base de cotización; iv) los afiliados con ingresos hasta 20 SMLMV tendrán un aporte de 0.8% sobre su ingreso base de cotización y v) los afiliados con ingresos superiores a 20 SMLMV tendrán un aporte de 1% sobre su ingreso base de cotización, destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

Se aumenta la incrementa la cotización en un punto porcentual sobre el ingreso base de cotización a partir del 1 de Enero de 2004, en 0.5 puntos porcentuales adicionales a partir del 1 de enero de 2005 y en otro 0.5 punto porcentual a partir del 1 de enero de 2006. La entrada en vigencia de los

incrementos en los años 2005 y 2006 y del destino de dichos recursos dependerán de los resultados de las estimaciones que realicen actuarios.

Se establece en 20 años el período para calcular el ingreso base de liquidación. A partir del año 2020 el ingreso base de liquidación se calculará sobre la totalidad de las rentas y salarios con base en los cuales ha cotizado el afiliado. El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas objeto de la transición que les falten menos de diez (10) años para adquirir el derecho, a la fecha de entrada en vigencia de la ley 100 de 1993, será el promedio de lo cotizado en el tiempo que les haga falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

El 50% de los recursos de Solidaridad se destinan a la financiación del programa de ancianos indigentes y discapacitados.

El ISS puede administrar pensiones voluntarias de los afiliados al régimen de prima media en las mismas condiciones que lo hacen las demás administradoras de pensiones voluntarias.

La pensión se logra a los 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres y con 1000 semanas cotizadas en los dos casos. A partir del 2014 las mujeres se pensionan a los 57 años y los hombres a los 62 años. Lo anterior significa que se mantiene la transición para el aumento de la edad tal y como se estableció en la Ley 100 de 1993.

A partir del 2003 el número de semanas requeridas para la jubilación aumentarán en 25 semanas por año hasta llegar en el 2013 a las 1300 semanas.

El monto mensual de la pensión de vejez, correspondiente a las primeras 1.000 semanas de cotización, será equivalente al 65% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.000 hasta las 1.200 semanas, este porcentaje se incrementará en un 2%, logrando así el 73% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.200 hasta las 1.400, este porcentaje se incrementará en 3% en lugar del 2%, hasta completar un monto máximo del 85% del ingreso base de liquidación. El valor total de la pensión no podrá ser superior al 85% del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima de que trata el artículo siguiente.

A partir del 1 de enero de 2004 se utilizará una regla específica para el cálculo del monto de la pensión de vejez de tal forma que llega a 55% a las 1300 semanas en el año 2014.

Para tener derecho a la pensión de invalidez se debe haber cotizado durante las 26 semanas anteriores al hecho causante de la invalidez y si es menor de 20 años haber cotizado el 25% del tiempo entre el hecho y la fecha en que cumplió los 20 años; si es mayor de 20 años haber cotizado el 20% del tiempo entre el hecho y la fecha en que cumplió los 20 años.

Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca siempre y cuando éste hubiera cotizado veintiséis semanas dentro del año inmediatamente anterior al fallecimiento y se acrediten las siguientes condiciones: muerte causada por enfermedad: i) si es menor de 20 años de edad habiendo cotizado el veinticinco (25%) por ciento del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento y a por accidente; ii) si es mayor de 20 años de edad, haya cotizado el veinte (20%) por ciento del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte años de edad y la fecha del fallecimiento.

El déficit actuarial, es decir, la diferencia entre la reserva actual y el cálculo actuarial de las Cajas, Fondos o Entidades de Seguridad Social existentes en el sector privado que administran el régimen solidario de Prima Media con prestación definida, se pagará, de forma lineal, hasta treinta (30) años a partir de la aprobación de la Ley, garantizando en todo caso el pago de las obligaciones corrientes.

El pago de la garantía de pensión mínima en el régimen de ahorro individual estará a cargo de dicho régimen a través de la creación del Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Es claro pues que los proyectos presentados en el último año por los mencionados gobiernos tienen tres problemas sustanciales: en primer lugar, la ausencia de una estrategia para la financiación de los déficit pensionales, hace que se distorsionen los ajustes que el SGP requiere (Ayala, 2001). En segundo lugar, no se corrigen tres de los problemas fundamentales que inciden en el corto plazo en el déficit pensional: se mantienen múltiples regímenes con sus respectivos beneficios al amparo de la transición, no crea mecanismos para el forzoso cumplimiento de la normatividad de la ley 100 de 1993 en cuanto a las cajas y fondos públicos, y falta de control en la aplicación de la transición. En tercer lugar y más importante, las reformas presentadas no parecieran frenar de manera decidida el crecimiento en el margen del déficit pensional.

3. LOS MODELOS DE SIMULACIÓN DNPENSION Y SIMCRAI

Con el propósito de evaluar diferentes alternativas de operación del Sistema General de Pensiones colombiano, y especialmente obtener una respuesta satisfactoria acerca del efecto fiscal de la reforma propuesta en este estudio, se emplearán dos modelos de simulación que fueron creados con anterioridad, pero haciendo modificación a algunos de los parámetros⁴ o supuestos de los mismos. El primero de ellos, DNPENSIÓN, fue construido entre 1999 y 2000 por el Departamento Nacional de Planeación, el segundo, SIMCRAI, fue construido para Asofondos, con el propósito de analizar de manera integral el régimen de ahorro individual (RAI) colombiano creado dentro del marco de la ley 100 de 1993⁵. En este capítulo se describen los modelos utilizados (DNPENSION y SIMCRAI), así como los supuestos que se establecieron para su construcción.

El modelo DNPENSION permite simular un “escenario básico” que intenta replicar el comportamiento actual del SGP, y sus resultados en cuanto a déficit operacional del sector público, las reservas del ISS y los requerimientos financieros para la sostenibilidad del sistema. El modelo también permite simular un nuevo escenario con la reforma propuesta en este estudio, es decir concentrando el SGP en el Régimen de Ahorro Individual (escenario concentrado en ahorro individual), e incluyendo una SAFFP del ISS, bajo ciertos supuestos que modifican obviamente los contemplados para el “escenario básico”, tal y como se expondrá más adelante.

El DNPENSIÓN es un modelo actuarial-financiero para el sistema de Seguridad Social colombiano. El énfasis del modelo es la proyección anual de las cuentas financieras para cada una de las instituciones del sistema, por edad simple y género y que se agrupan en las siguientes entidades que se incluyen en el modelo: i) El Instituto de Seguros Sociales; ii) los fondos privados de pensiones; iii) las cajas públicas del nivel nacional; iv) las cajas públicas del nivel territorial y; v) el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. En el ejercicio utilizado para la presente consultoría se excluye, sin embargo, al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, toda vez que no fue posible actualizar el módulo original a los cambios que se han dado en cuanto a la fijación de los sueldos y salarios de los maestros.

El modelo SIMCRAI es un modelo determinístico que permite proyectar con un alto nivel de detalle la población y las cuentas financieras del régimen de Ahorro Individual en Colombia, bajo distintos escenarios. El SIMCRAI permite conocer anualmente la evolución de la población afiliada al RAI y de los pensionados del régimen, así como las cuentas financieras derivadas. El modelo está altamente parametrizado, lo que permite calibrarlo para que se repliquen las características históricas más importantes del régimen. Por esta misma razón, el modelo proporciona una alta flexibilidad para simular alternativas de reforma al régimen y para la realización de ejercicios de sensibilidad.

La información del ISS fue entregada por la División de Actuaría, que depura la información procesada por la División de Sistemas del Instituto. Con respecto a la información para la construcción del DNPENSIÓN, la información sobre los FPP fue provista por Asofondos. La información del número total de afiliados y pensionados de las CNN y las CNT fue tomada del

⁴ Se hicieron modificaciones a algunos parámetros con el fin de calibrar el modelo a las cifras del 2001 y las muy previsibles predicciones del corto plazo (agotamiento de las reservas del ISS antes del 2005 por ejemplo, etc.)

⁵ Los dos modelos fueron desarrollados por Juan Carlos Parra. La descripción detallada del DNPENSIÓN está condensada en Parra (2001)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A su vez, la estructura etérea que se utiliza para estos dos grupos fue tomada de la Encuesta Nacional de Hogares.

La información que alimenta el modelo SIMCRAI, es el resultado de depurar la información suministrada por cada una de las SAFPs para las siguientes variables: edad, género, tipo de vinculación (vinculación inicial o trasladado de régimen), número de períodos cotizados (en meses), fecha de afiliación al fondo, último salario base de cotización reportado, fecha de cotización del último salario reportado y saldo de la cuenta individual (sin incluir el bono pensional). También se solicitó información de los pensionados sobre las siguientes variables: edad del pensionado, género, tipo de pensión (vejez, invalidez o muerte), modalidad de pensión (retiro programado, renta vitalicia inmediata, retiro programado con renta vitalicia diferida, mesada provisional, pensión en trámite), valor de la mesada para retiros programados y saldo de la cuenta para los pensionados en retiro programado.

Los parámetros que se utilizan en general en el presente trabajo son los siguientes:

Demográficos

- El crecimiento de la población se toma de las proyecciones del Dane hasta el año 2050, el crecimiento anual es decreciente y pasa de 1.89% anual en el quinquenio 1995-2000 a 0.51% anual en el lustro 2045-2050.
- Las tasas de mortalidad para el año inicial corresponden a las tablas de la resolución Superbancaria No. 585 de 1994, en adelante se utiliza la evolución de las tasas de mortalidad que proyecta el Dane.
- Como aproximación a las tasas de invalidez se utilizará el 30% de la tasa de mortalidad.

Económicos

- El crecimiento real del PIB se supone constante a partir del año 2005 e igual a 4.0% anual.
- La tasa de descuento real es igual al crecimiento del PIB.
- La proyección del número total de ocupados se basa en la tendencia histórica de los últimos 15 años.
- El salario real crece 1% anual para los trabajadores del sector privado y 0% para todos los trabajadores del sector público.
- La tasa de rendimiento de las reservas del ISS y de los fondos privados es 6% real anual en el largo plazo.

Sistema pensional

- La tasa de fidelidad en el ISS es del 60.1% con el fin de calibrarlas a las cotizaciones del año 2001, en las cajas públicas es de 100%, mientras que para los fondos privados se supone una tasa de 65%.

- Las tasas de traslados del ISS hacia las SAFPs decrecen del 12.5% para los de edad entre 16 y 24, hasta 1.5% para los de 35 y más, pero se aplican sólo a los que no están cobijados por el régimen de transición.
- Para la cobertura del Sistema General de Pensiones, se supone se incrementa hasta aproximadamente un 65% en 2050.

En la siguiente sección se presentan los resultados de la simulación de las condiciones actuales del sistema general de pensiones ("escenario básico") tanto para el régimen de prima media como para el régimen de ahorro individual utilizando los dos modelos descritos.

4. VIABILIDAD FISCAL DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES BAJO LAS CONDICIONES ACTUALES

En esta sección se va a simular la evolución del SGP en el caso que se mantuvieran las condiciones actuales, es decir las establecidas en la Ley 100 de 1993. Se realizarán dos simulaciones diferentes de escenario básico, en la medida que no es posible suponer con algún grado de certeza, el comportamiento de la afiliación al Régimen de Prima Media. La simulación de dos escenarios básicos se hace con el fin único de estudiar diversas implicaciones posibles de concentrar el SGP en el régimen de ahorro individual a partir de escenarios iniciales alternativos y muy probables. Aunque no es frecuente utilizar varios escenarios iniciales, por las razones anteriores y dado el objeto del presente estudio, se tomarán dos escenarios básicos.

En un primer escenario (denominado "escenario básico sin aumento de afiliación al ISS") se supone que no hay nuevas afiliaciones al ISS y en un segundo, (denominado "escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS") en el cual se supone que la participación del subsistema de prima media en la población ocupada se mantiene constante. El primer escenario básico podría calificarse como pesimista frente a la afiliación al ISS y el segundo tendría un carácter intermedio y se aproxima a lo que ha venido sucediendo.

4.1. "ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS"

4.1.1. Supuestos

El "escenario básico sin aumento de afiliación al ISS" tiene los siguientes supuestos:

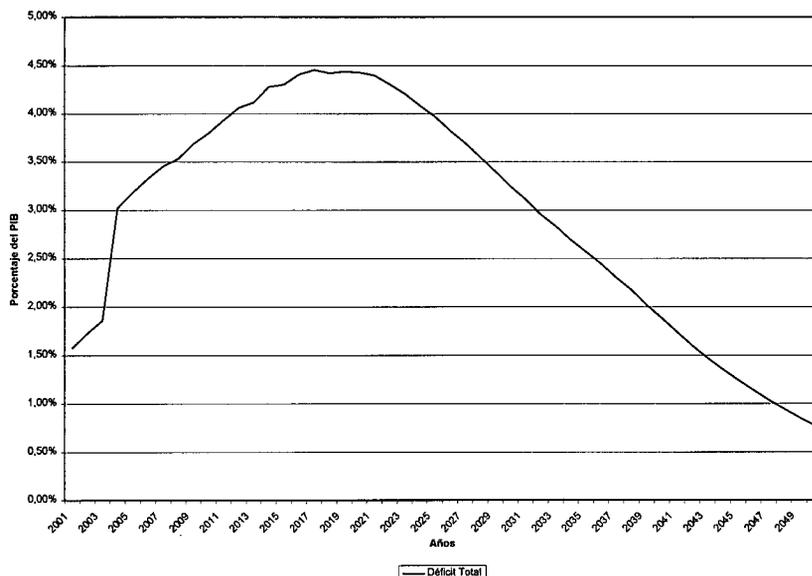
- No hay afiliaciones nuevas a las cajas públicas (ordenado por el artículo 28 de la Ley 100).
- No hay nuevas afiliaciones al ISS.
- Las condiciones para acceder a una pensión se mantienen como están actualmente.

4.1.2. Resultados y Conclusiones

Con los supuestos anteriores, el valor presente neto del déficit operacional a cargo de la Nación para el período 2002-2050, con una tasa de descuento del 4%, alcanza un valor equivalente al 143.37% del PIB del año 2001 (Gráfica No.2) .

El flujo del déficit operacional corresponde a un 1.57% del PIB en el 2001 y crece hasta un máximo de 4.46% en el 2017. A partir de este último año, el déficit operacional comienza a disminuir dados los supuestos del modelo en cuanto al comportamiento de las afiliaciones y alcanza el 0.77% del PIB en el 2050.

GRÁFICA N°2: DÉFICIT PENSIONAL DEL SISTEMA PÚBLICO "ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS"



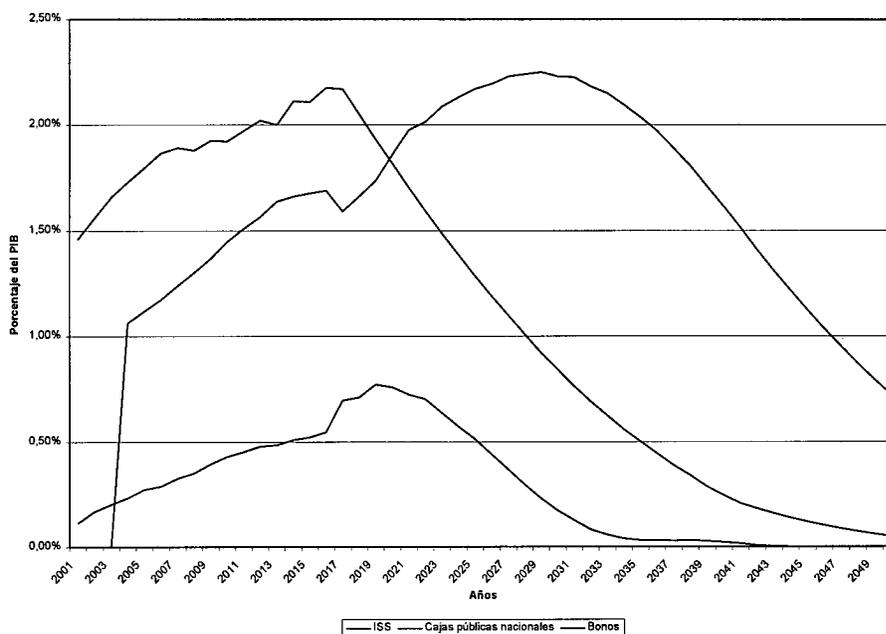
A continuación se descompone el déficit operacional por entidad y/o sector:

Desde el año 2001 hasta el 2019 la mayor carga fiscal del pago de pensiones corresponde a las cajas públicas nacionales. A partir del año 2020, comienza a tener mayor peso el déficit operacional del ISS. El comportamiento monótonamente decreciente de las cajas públicas nacionales a partir del año 2017 obedece a la estructura etárea de los afiliados a las cajas y al supuesto de que no hay nuevas afiliaciones a éstas (Parra 2001, Acosta Ayala 2001). El valor presente neto del déficit operacional de las cajas nacionales para el período 2002-2050 es del 54.02% del PIB que equivale por lo tanto al 37.68% del valor presente total del déficit pensional.

El déficit del ISS crece permanentemente hasta el año 2029 puesto que pasa de 1.06% a 2.25% del PIB entre el año 2004 y el 2029. Después de este año decrece hasta alcanzar el 0.72% en el año 2050. En el año 2004 se agotan las reservas del ISS. El valor presente neto del déficit operacional del ISS para el período 2002-2050 es del 75.86% del PIB lo que equivale al 52.92% del total del déficit. Este déficit se produce por la migración de afiliados a los fondos de pensiones, particularmente los menores de 40 años y por las diferencias existentes entre requisitos, beneficios y cotizaciones.

Los bonos pensionales que emite la Nación constituyen la deuda reconocida a quienes se trasladaron al régimen de ahorro individual; el déficit operacional por este concepto asciende de 0.11% del PIB en el 2001 a un máximo de 0.77% en el 2019. El pago de estos bonos termina en el año 2042 por un monto equivalente al 0.01% del PIB. El valor presente neto del déficit operacional generado por los bonos para el período 2002-2025 es del 13.48% del PIB y corresponde al 9.4% del valor presente total.

GRÁFICA N°3: DÉFICIT OPERACIONAL DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES "ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS "

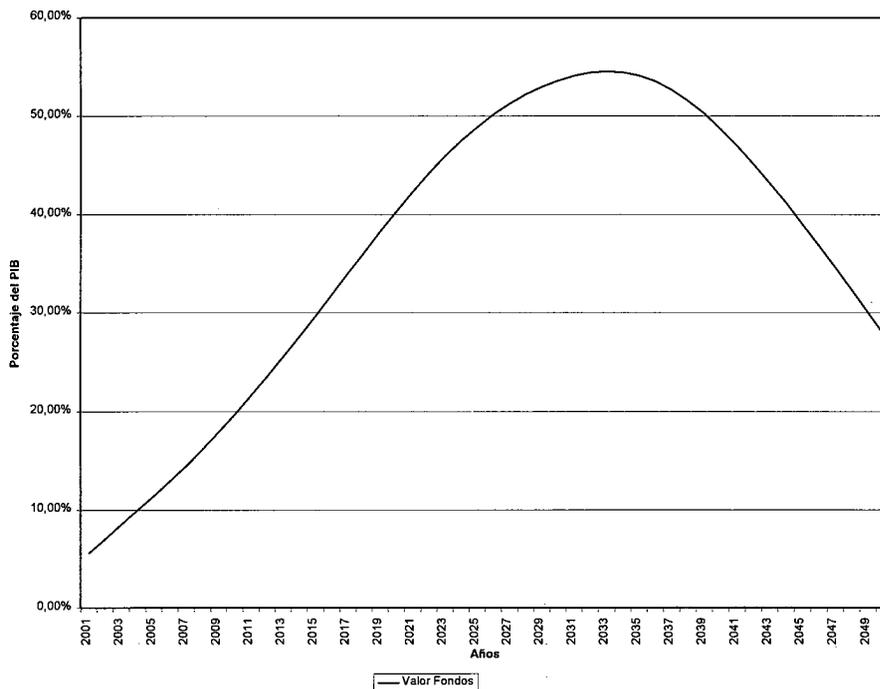


En los próximos 25 años las pensiones públicas participan con el 60.50% del pago de las pensiones totales y con el 64.60% del costo fiscal total.

Las pensiones en curso de pago o por pagar pronto representan el 59.90% del total de las pensiones en el periodo 2002-2025. Este es un déficit ya causado que no es susceptible de modificación.

El valor de los fondos de pensiones alcanza un valor máximo en el año 2033 del 54.56% del PIB, año a partir del cual el valor del fondo empieza a caer hasta llegar al 27.74% del PIB en el 2050. Esta caída se explica porque hacia el año 2035 se empieza a pensionar una proporción importante de los afiliados.

GRÁFICA N° 4: VALOR FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES "ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS "



De acuerdo con lo anterior, tal como ha sido señalado por Parra (2001) y Acosta y Ayala (2001), el mayor problema del sistema pensional colombiano es su elevado costo fiscal. Tal y como se mencionó el sistema se caracteriza por una sustitución en el largo plazo hacia el sistema de capitalización individual pero a un elevado costo fiscal en la medida que se ha venido atrasando el traslado de afiliados garantizando beneficios generosos especialmente para las personas de mayor edad y los empleados públicos.

4.2. "ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS"

4.2.1. Supuestos

El "escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS" contiene los siguientes supuestos:

- No hay afiliaciones nuevas a las cajas públicas (ordenado por el artículo 28 de la Ley 100).

- La participación del subsistema de prima media en la población ocupada se mantiene constante alrededor de 15.7%⁶. El supuesto de no afiliación a las cajas públicas implica que toda la nueva afiliación de este subsistema se dirige al ISS.
- No hay traslados del ISS hacia las AFP. La participación de los afiliados a las AFP con respecto a la población ocupada aproximadamente se dobla entre 2001 y 2050, es decir, pasa de 20.7% a 40.1% en ese período⁷.
- Las condiciones para acceder a una pensión se mantienen como están actualmente.

4.2.2. Resultados y Conclusiones

El valor presente neto del déficit operacional a cargo de la Nación para el período 2002-2050, con una tasa de descuento del 4%, alcanza un valor equivalente al 146.54% del PIB⁸ de 2001 (Gráfica No.5). El flujo del déficit operacional corresponde a un 1.73% del PIB en 2002 y crece hasta un máximo de 4.05% en 2017. A partir de este último año, el déficit operacional comienza a disminuir y alcanza el 2.06% del PIB en 2050.

El déficit operacional por entidad y/o sector evoluciona de la siguiente manera:

Desde 2002 hasta 2022 la mayor carga fiscal del pago de pensiones corresponde a las cajas públicas nacionales. A partir de ese año comienza a tener mayor peso el déficit operacional del ISS. El valor presente neto del déficit operacional de las cajas nacionales para el período 2002-2050 es 54.02% del PIB que equivale al 36.9% del valor presente total del déficit pensional.

El déficit del ISS crece permanentemente hasta 2041, desde 0.95% del PIB en 2004 cuando se agotarían las reservas pensionales, hasta 2.25% del PIB en 2041. Después de este año decrece hasta alcanzar el 0.72% en el año 2050. El valor presente neto del déficit operacional del ISS es 79.4% del PIB para el período 2002-2050 lo que equivale al 54.2% del total del déficit. Este déficit se produce principalmente por las diferencias existentes entre requisitos, beneficios y cotizaciones ya que si se simulan las mismas condiciones del sistema pensional pero sin permitir entrada de nuevos afiliados al ISS, el valor presente del déficit del ISS alcanza 75% del PIB, cifra muy cercana a la del escenario con nuevos afiliados. Estos resultados confirman que el problema financiero del ISS no va a ser resuelto (ni siquiera atenuado) con una mayor tasa de afiliación, sino como se verá más adelante, ajustando la relación entre requisitos y beneficios para acceder a una pensión.

Los bonos pensionales que emite la Nación constituyen la deuda reconocida a quienes se trasladaron al régimen de ahorro individual; el déficit operacional por este concepto asciende de

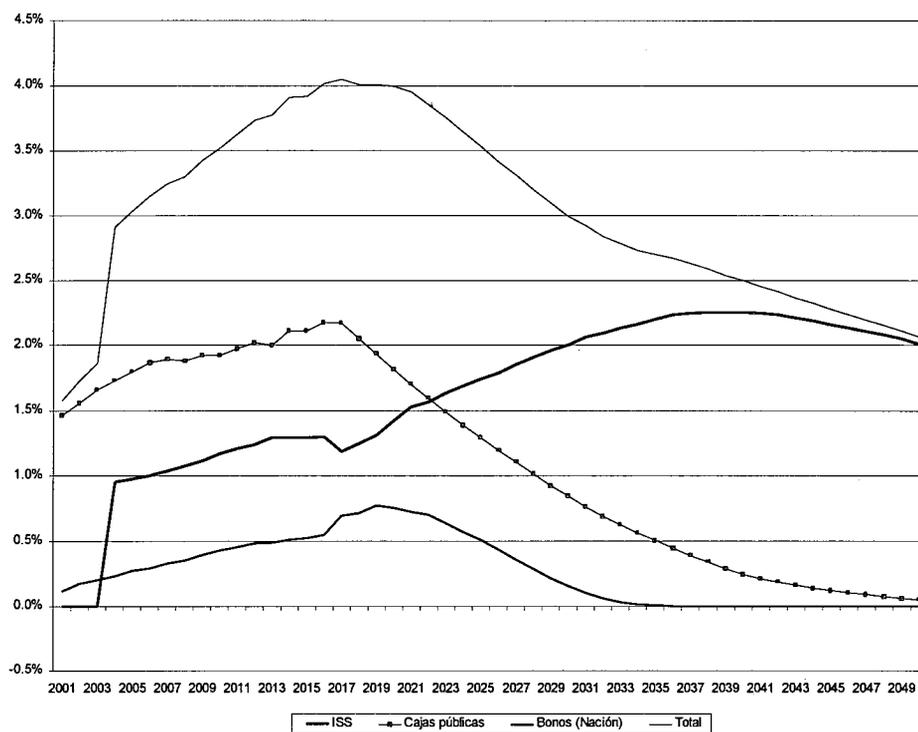
⁶ Aproximadamente 2.7 millones de afiliados en 2001 y 4.9 millones en 2050. Es importante anotar que solo 2.2 millones de personas son considerados afiliados al ISS en el modelo. Este supuesto obedece a que los problemas de multifiliación no se han resuelto de manera satisfactoria.

⁷ Esto equivale a 3.6 millones de afiliados en 2001 y 12.5 millones en 2050. La diferencia con el número que reporta la Superintendencia Bancaria para 2001 es que aproximadamente 650.000 personas aparecen en las bases de datos de las AFP con saldo nulo en la cuenta de ahorro individual, y por lo tanto, a nuestro juicio, no deben ser considerados como afiliados a las AFPs.

⁸ Las diferencias con respecto a los resultados en Parra (2001a) se deben a que en este trabajo no se contabilizan los déficits en el Fomag y en las cajas de retiro de las fuerzas militares, mientras que en Parra (2001a) estos dos rubros son incluidos.

0.17% del PIB en 2002 a un máximo de 0.77% en 2019. El pago de estos bonos termina en 2042 debido al supuesto de no traslados desde el ISS hacia las AFP. El valor presente neto del déficit operacional generado por los bonos para el período 2002-2050 es 13.12% del PIB y corresponde al 8.95% del valor presente total (Gráfica No.6).

GRÁFICA Nº5: DÉFICIT OPERACIONAL DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES "ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS "

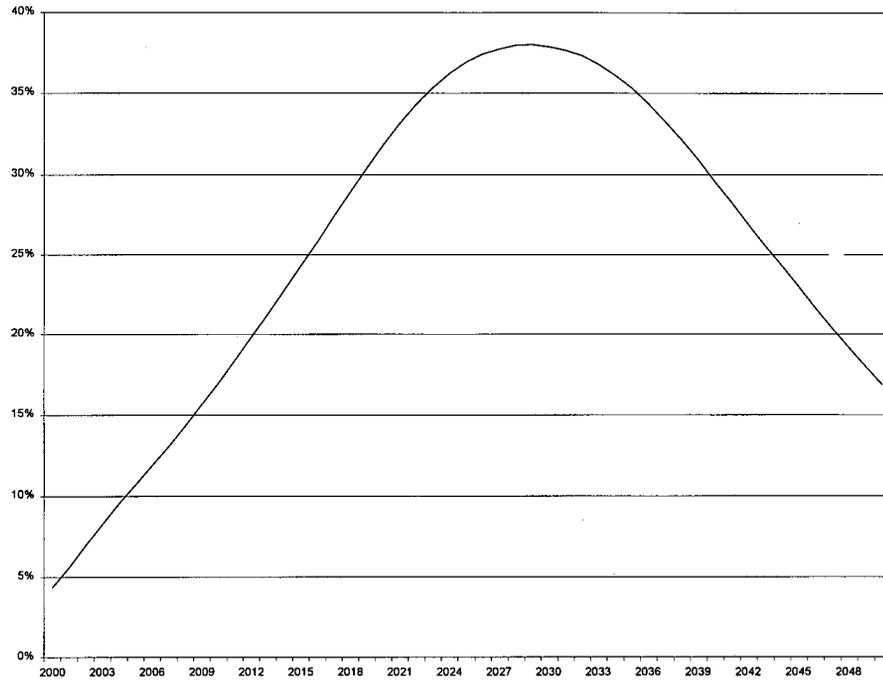


En los próximos 25 años las pensiones públicas participan con el 60.50% del pago de las pensiones totales y con el 64.60% del costo fiscal total.

Las pensiones en curso de pago o por pagar pronto representan el 40% del total de las pensiones en el período 2002-2050. Este es un déficit ya causado que no es susceptible de modificación.

El valor de los fondos de pensiones alcanza un valor máximo en 2029 del 38.01% del PIB, año a partir del cual el valor del fondo empieza a caer hasta llegar al 16.89% del PIB en 2050. Esta caída se explica por el comportamiento de la relación afiliados/pensionados: hasta 2008 esta relación excede 100, mientras que hacia 2025 es 11.3 y termina en 4.2 hacia 2050 (Gráfica No.6).

GRÁFICA N° 6: VALOR FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES "ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS"



5. RAZONES PARA PROPONER LA CONCENTRACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES EN EL LARGO PLAZO EN EL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL

La reforma al SGP es una necesidad inminente tanto para su viabilidad como la de las finanzas públicas. Una alternativa para dicha reforma que debe ser estudiada es la concentración del Sistema en el Régimen de Ahorro Individual, en el largo plazo. A continuación se establecen algunas de las razones por las cuales debe considerarse una propuesta de esta naturaleza. Entre otras razones, vale la pena recordar que el proyecto de Ley originalmente presentado y que dio origen a la Ley 100 de 1993, buscaba precisamente concentrar el sistema pensional en el ahorro individual.

5.1. VIABILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA Y EFECTOS FISCALES

Para los afiliados al régimen de ahorro individual, el monto de la pensión corresponde a los aportes más los rendimientos y, por lo tanto, no genera déficit para el sistema. Esto implica que cada persona obtiene al final de su vida laboral una pensión que corresponde exactamente a sus aportes más los rendimientos que éstos generaron. Así, si todos los nuevos afiliados al Sistema General de Pensiones cotizan en el régimen de ahorro individual no se genera déficit adicional en el sistema pues la Nación no estaría otorgando subsidios a las personas para alcanzar mayores montos de pensiones. En ese esquema, las pensiones corresponden sólo al monto que las mismas alcanzan a financiar. Por lo tanto, no se garantizan pensiones que sean iguales a cierta proporción de los salarios base de las cotizaciones, con los subsidios implícitos que se derivan de este esquema. De esta forma, no aumentaría la carga que genera el sistema pensional sobre las finanzas públicas. Esto implica que en el futuro la Nación sólo entraría a subsidiar las pensiones mínimas y las garantías de pensión mínima.

Este sistema no depende financieramente del crecimiento de la base de cotizantes, y por tanto no es vulnerable a la estrecha base asalariada de afiliados, ni lo será respecto al envejecimiento de la población. El único costo fiscal que genera es el de las garantías de pensiones mínimas, y no aumenta el déficit pensional.

Un Sistema de Ahorro Pensional es la manera como puede lograrse en el largo plazo, y por varios motivos -algunos de los cuales se explican más adelante, frenar el crecimiento en el largo plazo del déficit pensional.

Equidad

Si todos los nuevos afiliados ingresan al régimen de ahorro individual, se tendría un sólo régimen de pensiones para los nuevos afiliados de tal forma que todos ellos estarían regidos por las mismas reglas, en especial las mismas condiciones, de tal forma que se eliminan los privilegios. Así se termina, de un lado, con las desigualdades originadas en que los trabajadores de mayores salarios reciben en promedio mayor subsidio por parte del Estado que los trabajadores de menores salarios, y de otro lado, con las diferencias entre los trabajadores públicos frente a los privados, en el régimen de prima media. Además, es importante anotar que en las condiciones actuales las pensiones en curso de pago para el ISS y las cajas del sector público para el período 1999-2025 representan el 46.7% del total del pago de pensiones. Para el año 1999, el sector público

participaba con el 62.5% del pago total de pensiones mientras que los pensionados públicos eran 372 mil y los privados 468 mil. Además, la pensión promedio de un pensionado del sector público era de \$886 mil pesos en 1999, mientras que la de un pensionado privado era de \$422 mil. Las tablas No.2 y No.3 muestran las condiciones disímiles de los regímenes del sector público en cuanto al número de pensionados y pensiones promedio.

TABLA Nº2: FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS
CIFRAS EN PESOS JUNIO DE 2000

ENTIDAD	No. Pensionados	Valor Mesada	Promedio Mesada	Promedio SMLV
CAJANAL	145 035	77 365 046 097	533 423	2.1
FONCOLPUERTOS	16 565	25 691 670 971	1 550 961	6.0
CVC	799	813 928 273	1 018 684	3.9
SUPERSOCIEDADES	262	302 720 721	1 155 423	4.4
SUPER INDUSTRIA Y COMERCIO	6	9 396 266	1 566 044	6.0
SUPERVALORES	6	6 237 264	1039544	4.0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

TABLA Nº3: PENSIONES PÚBLICAS
CIFRAS EN PESOS JUNIO DE 2000

ENTIDAD	No. Pensionados	Valor Mesada	Promedio Pensión	Promedio SMLV
CONGRESO	1 224	6 361 449 910	5 197 263	20.0
FONCOLPUERTOS	16 565	25 691 670 971	1 550 961	6.0
CAPRECOM	17 988	22 965 014 155	1 276 685	4.9
U. NACIONAL	4 123	3 559 916 454	863 429	3.3
CAPRESUB	500	404 703 552	809 407	3.1
FOPEP	162 673	104 188 999 592	640 481	2.5
FERROCARRILES	17123	9 971 265 496	582 332	2.2

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

De acuerdo con los cálculos realizados por L. F. García para la Consejería Presidencial para la Política Social en el año 2000, los subsidios vigentes del Régimen de Prima Media (exclusivamente afiliados al ISS) para mujeres y hombres que se encuentran bajo las condiciones de transición son

cercanos al 51.0%, (del 39.0% para el resto) es obvio que aquellos con ingresos base de liquidación cercanos a un 1.6 s.m.l.v obtienen efectivamente un subsidio en términos de salarios mínimos mucho menor que aquellos con ingresos superiores a dicho salario. Una propuesta entonces de esta naturaleza eliminaría, en el margen, y por lo tanto en el largo plazo los subsidios y en especial los más regresivos atrás mencionados. Se mantendrían únicamente las garantías de pensión mínima para las personas que habiendo cumplido la edad de pensionamiento y un mínimo de semanas cotizadas reciban un subsidio por parte del Estado para alcanzar el monto de la pensión mínima mensual establecida. De esta forma los subsidios serían progresivos y cumplirían con el objetivo de protección social para los grupos más vulnerables y de equidad en la asignación de recursos públicos.

Potencialidades del régimen de ahorro individual

Para los afiliados, el régimen de ahorro individual presenta ventajas, entre las cuales vale la pena destacar, la propiedad sobre los recursos ahorrados en los fondos de pensiones, lo cual incluye el bono pensional de las personas que se trasladaron después de la reforma; el monto de la pensión obtenida puede llegar a ser superior al del régimen de prima media si se logra cotizar durante un período largo (por lo cual esto aplica a personas relativamente jóvenes) y si la rentabilidad de los fondos es alta; y se puede adelantar el retiro. Adicionalmente, los afiliados tienen la libertad de escoger la SAFP y los pensionados a las aseguradoras. Por lo tanto, las administradoras competirán entre sí para lograr la mayor rentabilidad del manejo de los fondos a su cargo y para conseguir los mejores seguros y prestar los mejores servicios asociados con la afiliación, cotización, reconocimiento y pago de pensiones. Adicionalmente, las aseguradoras competirán para otorgar las mejores pensiones respecto a los capitales aportados. Por todas estas razones, se generan incentivos para aumentar la afiliación al sistema.

Proteger al sistema de la maduración demográfica

En el documento de trámite de la Ley 100 de 1993 se establecía la necesidad de fundamentar el Sistema Pensional colombiano aprovechando que su población no ha adquirido aún la estructura de edades de los países más desarrollados⁹. A pesar de que no se ha adquirido dicha estructura demográfica, la población colombiana ha presentado un cambio en su estructura de edades llevando al envejecimiento de la población. Para lo referente al tema de las pensiones, esto implica cambios en la relación numérica entre las personas que cotizan y los pensionados. En Colombia, la relación entre mayores de 65 años y la población entre 15 y 64 años ha pasado de 5.4% en el año 1973 a 7% en el año 1993, es decir que la proporción de personas mayores aumenta más rápidamente que la proporción de personas en edad de trabajar. El índice de dependencia potencial que mide la relación entre los jubilados y las personas en edad de trabajar pasará de 9.5 en la década de los años cincuenta a 18.3 en el año 2020. Así, la carga para las personas en edad de trabajar aumenta cada vez más y puede llegar a ser insostenible financieramente. Lo anterior se constituye en una de las razones por las cuales los modelos pensionales basados en reparto acumulan superávits en los primeros años (cuando las personas en edad de trabajar son proporcionalmente altas frente a las personas pensionadas), pero una vez maduran, las reservas tienden a disminuir y se pueden presentar déficit. Estos déficit son asumidos por los tesoros nacionales con las implicaciones fiscales respectivas. Por esta razón, las reformas son inevitables y mientras más se dilatan, más urgentes y más difíciles se tornan.

⁹ “La disminución en las tasas de natalidad, fecundidad y mortalidad combinadas con aumentos en la esperanza de vida, están conformando sociedades cada vez más viejas. Un ejemplo claro es el caso de América Latina” (Echeverri, et al. 2001, pp. 307)

Con base en lo anterior, esto mismos autores plantean al respecto que el régimen de prima media administrado por el ISS es vulnerable a cambios demográficos que atentan contra su estabilidad financiera. Es importante destacar que de acuerdo con los cálculos de esperanza de vida en Colombia, una mujer de 57 años y un hombre de 62 años pueden vivir en promedio 22.5 y 16.7 años más, respectivamente. Esto muestra que el período promedio durante el cual se goza del beneficio de la pensión en Colombia, sin incluir beneficiarios, es muy largo, casi igual al período de cotización, lo que hace que el Sistema sea muy costoso y su viabilidad financiera poco probable. En la década de los años cincuenta, las personas de 60 años tenían la expectativa de vivir 15.2 años adicionales mientras que para el año 2000 se espera que sean 21 años adicionales. Por estos cambios demográficos, el Sistema tiende a hacerse más costoso y se deben realizar los ajustes necesarios para su financiación. Así, debido a los cambios en las condiciones de sobrevivencia, especialmente por descensos en las tasas de mortalidad, el número de años durante los cuales las personas mayores reciben pensión tiende a aumentar. Ahorro y Mercado de Capitales

Los sistemas pensionales basados en capitalización individual tienen impactos importantes en el ahorro y en el mercado de capitales. De ahí que la exposición de motivos de la Ley 100 de 1993 haya planteado:

“En los países en desarrollo, con escasez de capital, población joven, y rápida absorción de mano de obra por el sector moderno, el ahorro forzado por la seguridad social, en especial para pensiones, es una fuente decisiva de financiación de la inversión, y por lo tanto, útil y definitivo instrumento del desarrollo. Colombia no puede darse el lujo de caer tempranamente en un sistema de reparto, y aún está a tiempo de movilizar un gran volumen de ahorro en el sistema pensional. Dicha financiación de la inversión contribuirá a generar el empleo que compense los aumentos de cotizaciones necesarios para financiar las pensiones, y el ahorro movilizado también contribuye a financiar los costos fiscales de las reformas pensionales...respecto al mercado de capitales, la implantación del sistema de ahorro pensional: aumentaría muy significativamente su tamaño, y con ello su capacidad y eficiencia; cambiaría la composición del portafolio a una que tuviera más inversiones de largo plazo, acciones, papeles hipotecarios, y otras diversificaciones deseables, permitiría a las empresas captar recursos limpios de fuentes ilegales...” (Exposición de Motivos del Proyecto de Ley “Por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social”, 1992, pps 12 y 25).

Los recursos generados por el régimen de ahorro individual a través de las cotizaciones de los afiliados en los fondos de pensiones se manejan a través de patrimonios autónomos y cuentas individuales. La acumulación de ahorro destinada a financiar la pensión de los afiliados ha sido acelerada llegando a un monto de \$5.8 billones en febrero de 2.000, superando en un período de 6 años las reservas que el ISS ha acumulado en 33 años de historia. Estos recursos permiten generar ahorro nuevo a la economía que se utiliza en actividades productivas. Por ejemplo, para diciembre de 1999, el valor de los fondos representaba el 3.66% del PIB, al alcanzar la suma de \$5.4 billones. De este monto, el 60% se dirigió a financiar las actividades productivas del sector privado, a través de bonos y acciones de empresas del sector real, titularizaciones de cartera, flujos e inmobiliarias, proyectos de infraestructura vial y captaciones del sistema financiero. Así, los fondos de pensiones permiten, además de ampliar y profundizar el mercado de capitales, generar a la economía ahorro productivo, que sería difícil de lograr de otra manera, lo cual incide favorablemente en el crecimiento económico.

Finalmente, de acuerdo con Parra (2001,b) con base en el modelo de simulación del Régimen de Ahorro Individual,-SIMCRAI- las proyecciones de largo plazo de los recursos disponibles en los fondos de pensiones que podrán fluir hacia distintos sectores de la economía se situarán entre 35% y 40% del PIB, aproximadamente el mismo valor que alcanzó en Chile hacia finales de los años noventa.

Dualidad del sistema

La coexistencia del régimen de reparto y el régimen de ahorro individual como dos alternativas sustitutas y no complementarias, de la forma en la que se ha planteado en Colombia, no es viable en el largo plazo¹⁰. En primer lugar, los dos regímenes no presentan una competencia real para los afiliados pues cada uno ofrece productos diferentes. El régimen de reparto favorece a los afiliados con anterioridad a la reforma de mayor edad y a los de menores ingresos y hay incentivos para permanecer en el régimen de prima media (no reconocimiento de bonos para personas con menos de tres años de afiliación, menos tiempo para obtención de pensión mínima, etc.). En segundo lugar, las administradoras privadas y públicas no realizan las mismas actividades y el ISS no ha absorbido con la rapidez necesaria las cajas, fondos y entidades de provisión social públicos.

El sistema dual tal y como está configurado está sujeto a riesgo moral en la medida en que al final de la vida laboral la gente puede trasladarse del régimen de ahorro individual al régimen de prima media lo cual genera inestabilidad e incertidumbre económica. Concentrar el sistema general de pensiones en ahorro individual tendría la virtud de resolver el déficit fiscal que se puede generar por esta vía.

Transparencia del sistema y generación de confianza para los afiliados

La decisión que realizan los afiliados en cuanto a la destinación de los recursos de sus cotizaciones tiene implicaciones de largo plazo. Por esa razón es importante que las normas que rigen el manejo de esos recursos sean conocidas y no estén sujetas a cambios coyunturales. Lo anterior genera transparencia para el sistema y confianza por parte de los usuarios, lo cual los incentiva a afiliarse y a permanecer en el sistema así como a contribuir en el monto que legalmente corresponde. Por parte de las administradoras de fondos, la estabilidad y transparencia de las reglas establecidas también genera incentivos para entrar y permanecer en el negocio. Por lo anterior, es oportuno que se defina el esquema que se va a mantener en el largo plazo y tanto para los afiliados como para las administradoras de fondos el régimen de ahorro individual ha sido una opción rentable y que genera confianza.

Es necesario sin embargo tener en cuenta que una encuesta (Pradilla y Balance, 2000) realizada por el gobierno anterior encontró que el 67.0% de los encuestados respondió que está en desacuerdo en que alguien que vaya a ser empleado por primera vez solamente pueda escoger entre Fondos de Pensiones, no tenga opción de escoger el ISS.

Vale la pena relacionar los resultados de la reforma pensional realizada en Chile en el año 1980, mediante la cual se estableció un nuevo sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia derivado de la capitalización individual en el cual la administración de los fondos es privada, hay libre elección de las administradoras y la regulación y la supervisión son estatales.

En términos de cotizantes, entre 1982 y 1999 hubo un incremento del 182% pasando de 1.1 a 3.1 millones lo que implicó un aumento de cobertura de 36% a 60.8%, en parte debido a que los sistemas privados de capitalización internalizan sus costos y beneficios. En el sistema de ahorro individual se generan mayores pensiones de vejez y sobrevivencia que en el régimen anterior si se

¹⁰ Reformas en América Latina han mantenido el sistema de reparto después de la reforma pero de manera transitoria. Sólo ha permanecido en Argentina como complemento para las pensiones mínimas y como regímenes sustitutos en Colombia y en Perú tomado de Ayala y Acosta (1999) "Evaluación del Sistema Pensional Colombiano y Propuestas para su Consolidación y Modernización".

cotiza toda la vida activa porque los beneficios se relacionan con los aportes. Adicionalmente, ese sistema maximiza el uso de los recursos considerando la expectativa de vida de la persona, la de sus beneficios y el deseo de mejorar las pensiones de sobrevivencia y su aversión al riesgo. También es posible lograr la pensión de manera anticipada y la de retirar el excedente de libre disposición (Titze, 1998).

En cuanto a la evolución financiera de los fondos, su valor pasó de representar el 0.8% a un 40.4% del PIB entre 1981 y 1998, la composición del portafolio de los recursos previsionales en Chile en el año 1998 era la siguiente: 36% en instrumentos estatales; 16.4% en títulos de empresas (bonos y acciones); 32% en instrumentos de instituciones financieras; 2.6% en fondos de inversión nacional y 12% en instrumentos extranjeros. La rentabilidad real anual promedio ha sido de 11.4% (Bustamante, 1998).

En términos del mercado laboral, se aumentó la oferta de trabajo al disminuir el efecto impuesto de la cotización al sistema de reparto; se incrementó la fuerza laboral porque la pensión al final de la vida laboral depende de cuanto se haya contribuido y además aumentó el grado de formalidad de la economía ((Corbo, 1998).

En cuanto al desarrollo financiero se generó una mayor diversidad de instituciones y segmentos en el mercado de capitales, aparecieron y se desarrollaron nuevos instrumentos financieros mejorando el desempeño de las funciones financieras y produciendo mayor movilización de ahorros. Otros de los beneficios obtenidos fue la mejor asignación de los recursos, un control corporativo más efectivo; un adecuado manejo de riesgo y una mayor eficiencia en las transacciones de bienes y servicios (Schmidt-Hebel, 1998). De esta forma, se mejoró la calidad de la inversión y, por lo tanto, la productividad de los factores de producción, la tasa de retorno del capital y, así, la tasa de crecimiento económico. Dichas mejoras se evidencian, entre otras, en que los activos de pensiones representan el 40% del PIB y en que la capitalización de la Bolsa de Valores ha aumentado desde 15% a 100% entre los años setenta y noventa (Schmidt-Hebel, 1998).

Es particularmente interesante el efecto del sistema de capitalización individual en el ahorro. En el caso de Chile, el ahorro pasó de 12.6% a 24.8% del PIB entre 1980 y 1998 lo cual se explica por el aumento del ahorro privado voluntario de 7.7% a 14.4.% del PIB entre 1990 y 1997; el ahorro público de 4.9% a 6.6% (un mayor ahorro no pensional del sector público) y un ahorro pensional no forzoso que pasó de 0 a 3.7% del PIB (Schmidt-Hebel, 1998).

De otra parte, Valdés (1994) plantea que el sistema de ahorro pensional ha permitido en Chile, de una parte, eliminar la inflación como fuente de incertidumbre en el valor de las pensiones por dos razones fundamentales: (i) el monto de las pensiones se determina con base en el saldo de la cuenta individual, el cual depende de todos los salarios base de cotización del pasado y de los retornos de las inversiones en las que están representados los fondos de pensiones. (ii) Las pensiones de renta vitalicia se ajustan mensualmente por inflación, y los retiros programados también permiten esa clase de ajustes. De otra parte, el sistema de ahorro individual está menos sujeto a vaivenes políticos, en la medida que ha logrado por sus características, una menor politización de la legislación previsional¹¹.

¹¹ En Colombia pareciera ocurrir lo contrario, es decir, cada vez es mayor la ingerencia de diversos grupos de presión en la legislación previsional. Eso lo muestra por ejemplo cuando se compara el proyecto de Ley preparado por la Consejería Presidencial para la Política Social con el que finalmente se presentó al Congreso en la legislatura del año anterior.

De la experiencia chilena se concluye que el sistema autofinanciado genera pensiones justas y superiores a las entregadas en el antiguo sistema posibilitando, adicionalmente, mejor uso de los recursos previsionales por parte de los beneficiarios. Para el Estado implica intervención sólo para ayudar a quienes por su bajo nivel de cotizaciones no alcanzan los ahorros necesarios para financiar sus pensiones con las consecuentes implicaciones para la situación fiscal. Finalmente, los recursos de los fondos amplían el alcance del mercado de capitales, incrementa el ahorro y, por lo tanto, el crecimiento de la economía.

6. VIABILIDAD FISCAL DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES CONCENTRÁNDOLO EN EL LARGO PLAZO EN EL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL

Este capítulo se divide en cinco secciones. En las tres primeras se simula la viabilidad financiera del sistema general de pensiones realizando en primer lugar, los ajustes a las condiciones y requisitos que requiere el sistema en términos de edad, semanas de cotización, tasas de reemplazo y endurecimiento y aceleración de la transición. En segundo lugar, concentrando el sistema para todos los nuevos afiliados al régimen de ahorro individual y creando una AFP del ISS a la cual se van a vincular de manera gradual todos los afiliados al ISS menores de 40 años y, adicionalmente, una quinta parte de los nuevos afiliados a las AFP (“escenario concentrado en ahorro individual”). La simulación de concentración del sistema pensional en ahorro individual se realiza para los dos escenarios básicos referidos en el capítulo cuarto y para la reforma que actualmente cursa en el Congreso de la República en la cual, vale la pena resaltar, no se introducen modificaciones a la transición en lo referente a la edad y los ajustes a las condiciones y requisitos son menos drásticos que los que se proponen en este documento. En la cuarta parte de esta sección se discute la viabilidad financiera de la AFP-ISS. En la quinta sección se analizan diferentes simulaciones de financiación del ISS con los recursos de las reservas de los fondos de pensiones privados.

En esta propuesta, la AFP –ISS se crea como una AFP cualquiera que tiene que cumplir con todas las normas establecidas para las AFP y, por lo tanto, que compite con las administradoras de fondos de pensiones en igualdad de condiciones. El ISS sería la entidad encargada de administrar los afiliados que no se trasladan, incluidos los de las entidades públicas que se liquidan, y el pago de los pensionados del ISS como de las entidades públicas liquidadas. En el capítulo 7 de este documento se analizan de manera detallada los aspectos institucionales de la propuesta.

6.1. “ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL REFERIDO AL “ESCENARIO BASICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS”

6.1.1. SUPUESTOS

El “escenario concentrado en ahorro individual” tiene los siguientes supuestos:

- No hay afiliaciones nuevas a las cajas públicas (ordenado por el artículo 28 de la Ley 100).
- No hay nuevas afiliaciones al ISS.
- Las condiciones para acceder a una pensión se modifica para los afiliados menores de 40 años en términos de edad, semanas de cotización y tasa de reemplazo como lo muestra la tabla No.4..
- Los afiliados del ISS menores de 40 años se trasladan a los fondos de pensiones de manera gradual hasta el año 2007 y una quinta parte de los nuevos afiliados ingresan a la SAFF-ISS.

- La transición establecida en la Ley 100 de 1993 se unifica, se adelanta y se hace más severa en cuanto a los requisitos (Tabla No.4).
- Se incrementa en un punto la cotización a partir del año 2003.

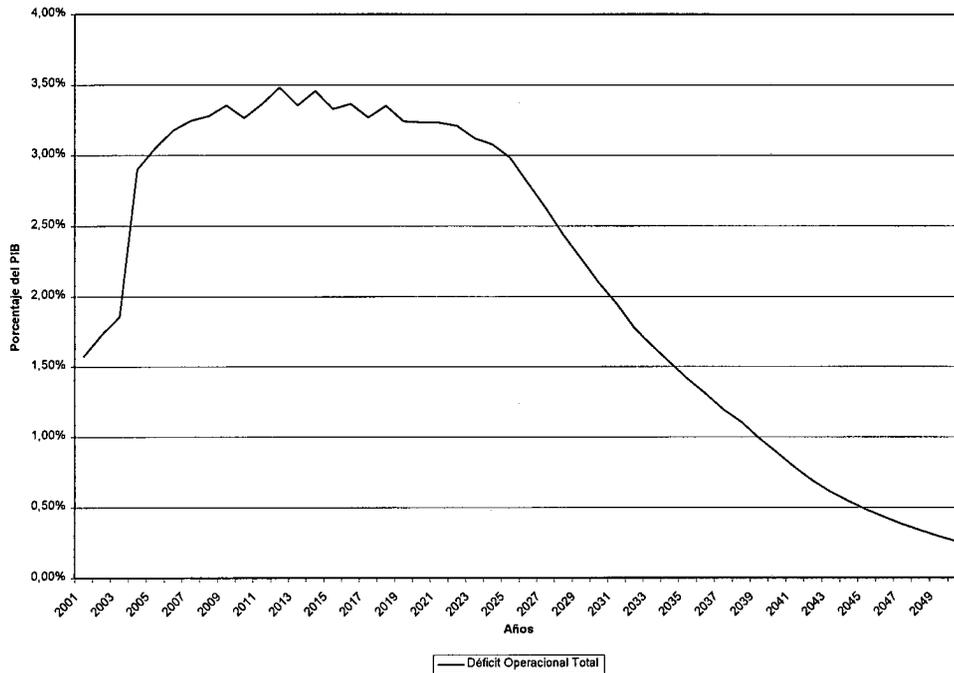
TABLA N°4: TRANSICIÓN PROPUESTA PARA EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

HOMBRES									
Edad (abril 1/94)	Edad de Pensión	Semanas	Monto de Pensión	Monto de la pensión y aumento por cada 50 semanas adicionales de cotización					
50	60	1000	75%	3,0	1250	90%			
48-49	61	1050	70%	3,0	1300	85%			
46-47	62	1100	65%	2,5	1350	77,5%	2,5	1500	85%
44-45	63	1150	60%	2,5	1400	72,5%	2,5	1600	82,5%
42-43	64	1200	55%	2,0	1450	65%	2,5	1700	77,5%
41 o menos	65	1300	50%	2,0	1500	58%	2,5	1800	73%
MUJERES									
Edad (abril 1/94)	Edad de Pensión	Semanas	Monto de Pensión	Monto de la pensión y aumento por cada 50 semanas adicionales de cotización					
45	55	1000	75%	3,0	1250	90%			
43-44	56	1050	70%	3,0	1300	85%			
41-42	57	1100	65%	2,5	1350	77,5%	2,5	1500	85%
39-40	58	1150	60%	2,5	1400	72,5%	2,5	1600	82,5%
38-39	59	1200	55%	2,0	1450	65%	2,5	1700	77,5%
36 o menos	60	1300	50%	2,0	1500	58%	2,5	1800	73%

6.1.2. Resultados

El valor presente neto del déficit pensional con reforma es equivalente al 103.67% del PIB (Gráfico No.7). En el año 2001 tiene un valor del 1.57% del PIB, alcanza el valor máximo en el año 2012 equivalente al 3.48% del PIB y en el año 2050 representa el 0.26% del PIB.

GRÁFICO N°7: DÉFICIT OPERACIONAL TOTAL DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES
 "ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL" CON BASE EN "ESCENARIO BÁSICO SIN
 AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS"



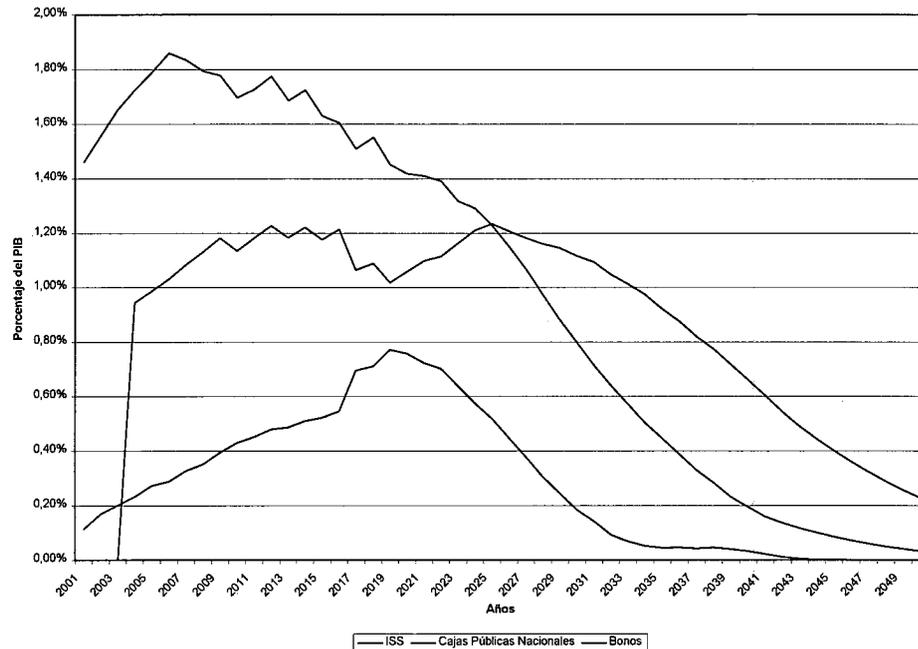
A continuación se descompone el déficit operacional por entidad y/o sector:

- i) Al igual que en el “escenario básico sin aumento de afiliación al ISS” la mayor carga fiscal para los próximos años, en este caso 24 años, corresponde al pago de pensiones de las cajas públicas nacionales. A partir del año 2025, comienza a tener mayor peso el déficit operacional del ISS. El valor presente neto del déficit operacional de las cajas nacionales para el período 2002-2050 es del 47.48% del PIB que equivale al 45.8% del valor presente total del déficit pensional.

El déficit del ISS crece permanentemente hasta el año 2025 pasando de 0.94% a 1.24% del PIB entre los años 2004 y el 2025. Después de este año decrece hasta alcanzar el 0.23% en el año 2050. En el año 2003 se agotan las reservas del ISS. El valor presente neto del déficit operacional del ISS es del 42.52% del PIB para el período 2002-2050 lo que equivale al 41.02% del total del déficit. De acuerdo con estas cifras, el mayor efecto claramente se produciría en el déficit del ISS.

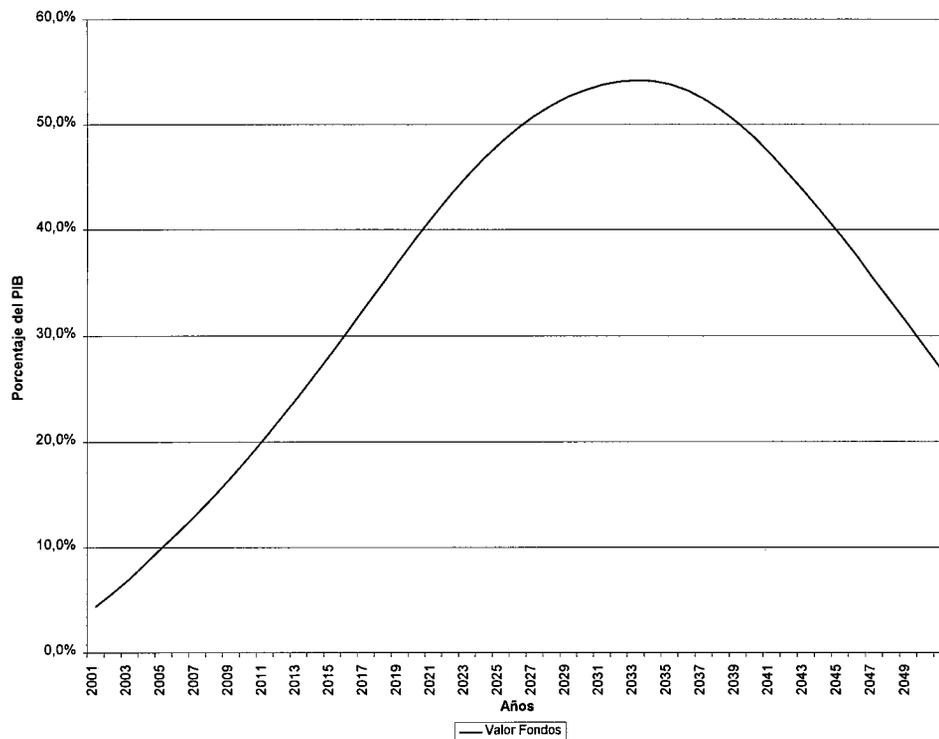
El déficit pensional por concepto de los bonos pensionales pasa de 0.21% del PIB en el 2001 a un máximo de 0.77% en el 2019. El pago de estos bonos termina en el año 2042 por un valor equivalente al 0.01% del PIB. El valor presente neto del déficit operacional generado por los bonos para el período 2002-2050 es del 13.67% del PIB y corresponde al 13.18% del valor presente total.

GRÁFICA N°8: DÉFICIT OPERACIONAL DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES "ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL" CON BASE EN "ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS"



- ii) Las pensiones públicas participan con el 62.8% del pago de las pensiones totales y representan el 68.5% del costo fiscal total.
- iii) El déficit pensional que se hace explícito por el cambio de concentrar el sistema general de pensiones en el régimen de Ahorro Individual representa el 48.27% del total del déficit.
- iv) Las pensiones en curso de pago o por pagar pronto representan el 49.00% del total de las pensiones en el período 2002-2025. Este es un déficit ya causado que no es susceptible de modificación.
- v) El valor del fondo de inversión de la SAFP-ISS alcanza un máximo en el año 2037 del 8.43% del PIB, y cae a 4.85% en el 2050. El valor del resto de los fondos de pensiones alcanza un valor máximo en el año 2031 del 46.48% del PIB, año a partir del cual el valor del fondo empieza a caer hasta llegar al 21.87% del PIB en el 2050.

GRÁFICO N°9: VALOR FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES "ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL" CON BASE EN "ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS"



El valor presente neto del déficit operacional total después de concentrar el sistema pensional en el régimen de ahorro individual, se reduce con respecto al escenario básico pues pasa de 143.37% del PIB al 103.67% (disminución de 39.7 puntos porcentuales del valor presente neto del déficit) como lo muestra la tabla No.5. Esto se debe al efecto combinado de dos hechos: de una parte, a las modificaciones que se proponen en cuanto a requisitos y beneficios en el régimen de prima media y a la unificación de la transición, y de otra parte, al traslado de la población afiliada al ISS menor de 40 años al RAI. El impacto directo de estas reformas es el de reducir el déficit operacional en el largo plazo (Parra, 2001; Acosta y Ayala, 2001). De otra parte, la concentración del SGP en el RAI contribuye a reducir el déficit pues, un régimen de esta naturaleza evita la generación de déficit fiscal futuro dado que el monto de la pensión corresponde a los aportes más los rendimientos para los afiliados y, por lo tanto, no genera déficit para el sistema. Es decir que se suprime la posibilidad de continuar generando déficit pensional para el Estado en el margen, lo cual sin duda constituye un punto esencial y una de las grandes bondades de esta propuesta, pues obviamente favorece las finanzas públicas toda vez que equilibra el sistema y elimina los subsidios actuales. Adicionalmente, este sistema no depende financieramente del crecimiento de la base de cotizantes, y por tanto no es vulnerable a la estrecha base asalariada de afiliados, ni lo será respecto al envejecimiento de la población.

GRÁFICO N°10: DÉFICIT OPERACIONAL DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES CON BASE EN "ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS"

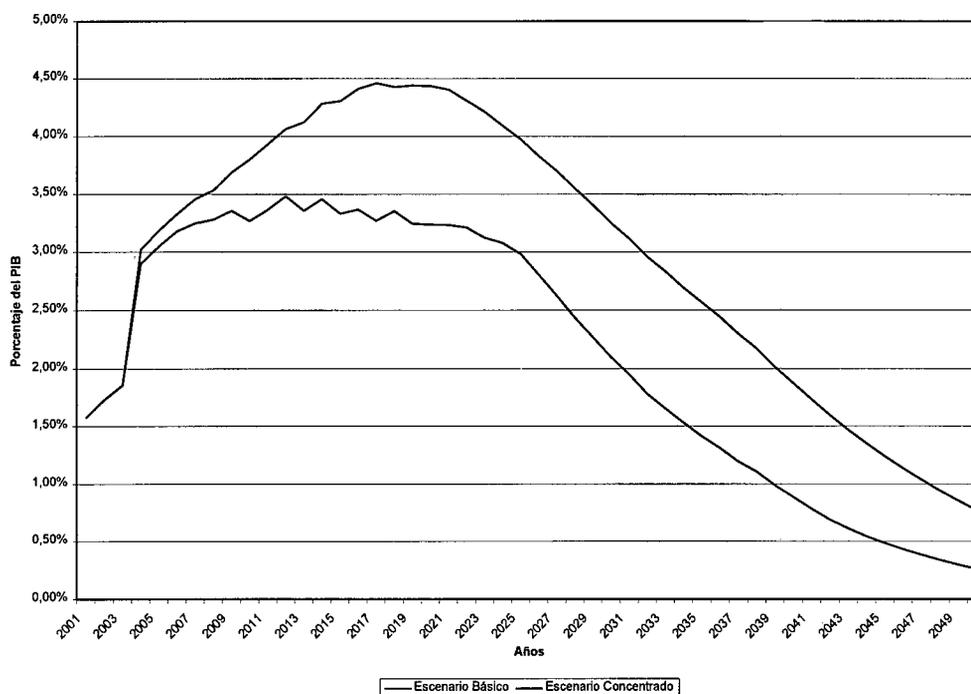


TABLA N°5: DEFICIT PENSIONAL A CARGO DE LA NACIÓN: ESCENARIO BÁSICO Y ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS

Entidad / Rubro	Escenario Básico	Participación	Escenario Concentrado en ahorro individual	Participación
Total	143.37	100.00	103.67	100.00
ISS	75.86	52.92	42.52	41.02
Cajas Nacionales	54.02	37.68	47.48	45.80
Bonos	13.48	9.40	13.67	13.18

Lo anterior igualmente incide en la disminución del valor de la deuda pensional explícita de la Nación conformada por el valor del déficit operacional del ISS y el de los bonos. Esta deuda pasa de 89.34% del PIB en el escenario básico sin aumento de afiliación al ISS a 56.19% del PIB en el escenario concentrando el SGP en el RAI (ver Tabla No 5). Esta fuerte disminución en esta deuda explícita señalaría indudablemente que gran parte del efecto en el déficit operacional de la reforma que se propone, proviene precisamente de las modificaciones a los requisitos y beneficios.

El mayor efecto se produciría en el déficit del ISS, caso en el cual se reduce de manera importante tanto el valor presente neto del déficit (cerca de 33 puntos porcentuales) respectivo, como la participación de dicho déficit en el total (cerca de 9 puntos porcentuales).

La simulación de escenarios intermedios (donde las condiciones son menos extremas como por ejemplo manteniendo las condiciones de los requisitos y beneficios, así como de la transición establecidas en la Ley 100 de 1993 y concentrando el SGP en el régimen de ahorro individual y con tasas de traslado conservadoras como se presenta en la tabla No.4) muestran que la reducción del valor presente neto del déficit operacional es baja. Esto se debe a que gran parte del peso del déficit está concentrado en el sector público; a la alta participación que tienen las pensiones ya causadas o en curso de pago y por lo tanto ninguna reforma podrá reducir esa deuda ya causada; a que los afiliados al régimen de prima media que no se trasladaron al régimen de ahorro individual no tendrían incentivos para hacerlo ahora en esas condiciones, además son poblaciones de mayor edad cuyo traslado al RAI significaría mayores bonos pensionales, pensionamiento rápido y por lo tanto menor tiempo de cotización.

Lo anterior explica por qué una concentración en el régimen de ahorro individual sin aumentos sustanciales en cobertura de todo el sistema y sin modificación en los requisitos y beneficios del régimen de prima media, tiene efectos menores en el déficit pensional total. Por eso, precisamente, Acosta y Ayala (2001) afirman que “lo que ha habido es un arreglo conducente a largo plazo a un sistema de capitalización individual, pero aplazando el traslado de afiliados y proveyendo beneficios garantizados generosos en el sistema de prima media, con lo cual se ha favorecido a las personas de edades mayores y medias, particularmente a los empleados públicos”.

De otra parte, cuando se comparan las cifras del déficit a cargo de la Nación por entidad o rubro (tanto en términos absolutos como en términos relativos), entre un escenario básico y uno con solo reformas a requisitos y beneficios incluyendo las poblaciones cobijadas por la transición, con otro entre un escenario básico y uno con concentración en el RAI e incluyendo dichas reformas, resulta que el efecto principal de la combinación de ajuste de requisitos y beneficios sin concentración en el RAI es una mayor disminución de la participación del déficit operacional del ISS dentro del total del déficit del SGP, lo cual obedece obviamente a que el déficit que se hace explícito con la reforma sin concentrar el SGP en el RAI es menor, al no darse traslados adicionales de los menores de 40 años.

La Tabla 6 compara el déficit operacional del ISS en los dos escenarios pero con diferentes condiciones (las de Ley 100 de 1993 y las que se han sugerido en el presente documento que fueron revisadas por Parra (2001) y Acosta y Ayala (2001). De acuerdo con dicha Tabla, el déficit operacional del ISS no es muy diferente entre un escenario básico con las condiciones de la Ley 100 de 1993 y un escenario concentrado en el RAI sin modificación a requisitos, condiciones y la transición. Por lo tanto, el efecto importante en el déficit operacional del ISS proviene principalmente de modificar los requisitos y beneficios establecidos en la Ley 100 de 1993. Por lo tanto, el efecto importante en el déficit operacional del ISS proviene principalmente de modificar los requisitos y beneficios establecidos en la Ley 100 de 1993.

Hay un efecto adicional de concentrar el SGP en el RAI en términos de la financiación tal y como se verá más adelante: el déficit no cubierto del ISS disminuye de manera importante cuando se compara el escenario básico con el concentrado en el RAI.

TABLA N°6: DEFICIT OPERACIONAL: ESCENARIO BÁSICO Y ESCENARIO CONCENTRADO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS

Deficit Operacional del ISS				Deficit Operacional del ISS					
Años	BÁSICO		CONCENTRADO		Años	BÁSICO		CONCENTRADO	
	condiciones Ley 100/93	sin modificación de condiciones	con modificación de condiciones	condiciones Ley 100/93		sin modificación de condiciones	con modificación de condiciones		
2001	0,00%	0,00%	0,00%	2026	2,19%	2,16%	1,21%		
2002	0,00%	0,00%	0,00%	2027	2,23%	2,20%	1,18%		
2003	0,00%	0,00%	0,00%	2028	2,24%	2,22%	1,16%		
2004	1,06%	0,98%	0,94%	2029	2,25%	2,24%	1,15%		
2005	1,12%	1,03%	0,99%	2030	2,23%	2,22%	1,12%		
2006	1,17%	1,09%	1,03%	2031	2,22%	2,22%	1,09%		
2007	1,24%	1,13%	1,08%	2032	2,18%	2,18%	1,05%		
2008	1,30%	1,20%	1,13%	2033	2,15%	2,15%	1,01%		
2009	1,37%	1,25%	1,18%	2034	2,09%	2,09%	0,97%		
2010	1,45%	1,33%	1,14%	2035	2,04%	2,04%	0,92%		
2011	1,51%	1,30%	1,18%	2036	1,97%	1,97%	0,88%		
2012	1,56%	1,36%	1,23%	2037	1,89%	1,89%	0,82%		
2013	1,64%	1,40%	1,18%	2038	1,80%	1,80%	0,78%		
2014	1,66%	1,48%	1,22%	2039	1,71%	1,71%	0,72%		
2015	1,67%	1,54%	1,18%	2040	1,61%	1,61%	0,66%		
2016	1,69%	1,54%	1,21%	2041	1,51%	1,51%	0,60%		
2017	1,59%	1,48%	1,06%	2042	1,41%	1,41%	0,54%		
2018	1,66%	1,53%	1,09%	2043	1,31%	1,31%	0,49%		
2019	1,74%	1,62%	1,02%	2044	1,21%	1,21%	0,44%		
2020	1,86%	1,77%	1,06%	2045	1,12%	1,12%	0,40%		
2021	1,98%	1,89%	1,10%	2046	1,03%	1,03%	0,36%		
2022	2,01%	1,94%	1,11%	2047	0,95%	0,95%	0,32%		
2023	2,09%	2,03%	1,16%	2048	0,87%	0,87%	0,29%		
2024	2,13%	2,08%	1,21%	2049	0,80%	0,80%	0,26%		
2025	2,17%	2,12%	1,24%	2050	0,72%	0,72%	0,23%		

Una de las razones por las cuales el valor de los fondos de pensiones en el escenario con reforma (concentrado en ahorro individual) es similar con respecto al escenario básico, es que los aumentos de cobertura del RAI provienen de traslados y no de nuevos afiliados al SGP, de tal manera que el efecto de dichos traslados es el de compensar la caída en cotizantes por efectos de los que se pensionan después del 2025.

6.2. "ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL CON BASE EN "ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS "

6.2.1. Supuestos

El "escenario concentrado en ahorro individual con participación constante de la afiliación al ISS" se estimó con base en los siguientes supuestos:

- No hay afiliaciones nuevas a las cajas públicas (ordenado por el artículo 28 de la Ley 100).
- No hay nuevas afiliaciones al ISS.

- Los afiliados del ISS menores de 40 años se trasladan a los fondos de pensiones de manera gradual hasta el año 2007 y una quinta parte de los nuevos afiliados ingresan a la SAFPI-ISS.
- La cobertura total del sistema pensional como porcentaje de la población ocupada que se supuso para el escenario básico se mantiene como referencia. Esto implica que en este escenario hay una redistribución de los afiliados entre regímenes, más no hay aumento neto de la cobertura con respecto al escenario básico.
- Las condiciones para acceder a una pensión se modifican para los afiliados menores de 40 años en términos de edad, semanas de cotización y tasa de reemplazo.
- La transición establecida en la Ley 100 de 1993 se unifica, se adelanta y se hace más severa en cuanto a los requisitos.
- La edad y el número de semanas requeridas para acceder a pensiones mínimas en el régimen de ahorro individual son las mismas que para acceder a las menores pensiones en el régimen de prima media (esto aplica a partir del momento en el cual las condiciones de prima media exceden a las actuales de ahorro individual).
- Se incrementa en un punto la cotización a partir de 2003.

Las modificaciones al sistema de prima media son las mismas que las contempladas en la tabla 4.

6.2.2. Resultados

El valor presente neto del déficit pensional con reforma es equivalente al 99.92% del PIB, 46 puntos del PIB inferior al del "escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS". En 2002 tiene un valor del 1.72% del PIB, alcanza el valor máximo en 2022 equivalente al 3.12% del PIB (comparado con 4.05% del PIB, el máximo en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS) y en 2050 representa el 0.45% del PIB.

La evolución del déficit operacional por entidad y/o sector se analiza a continuación:

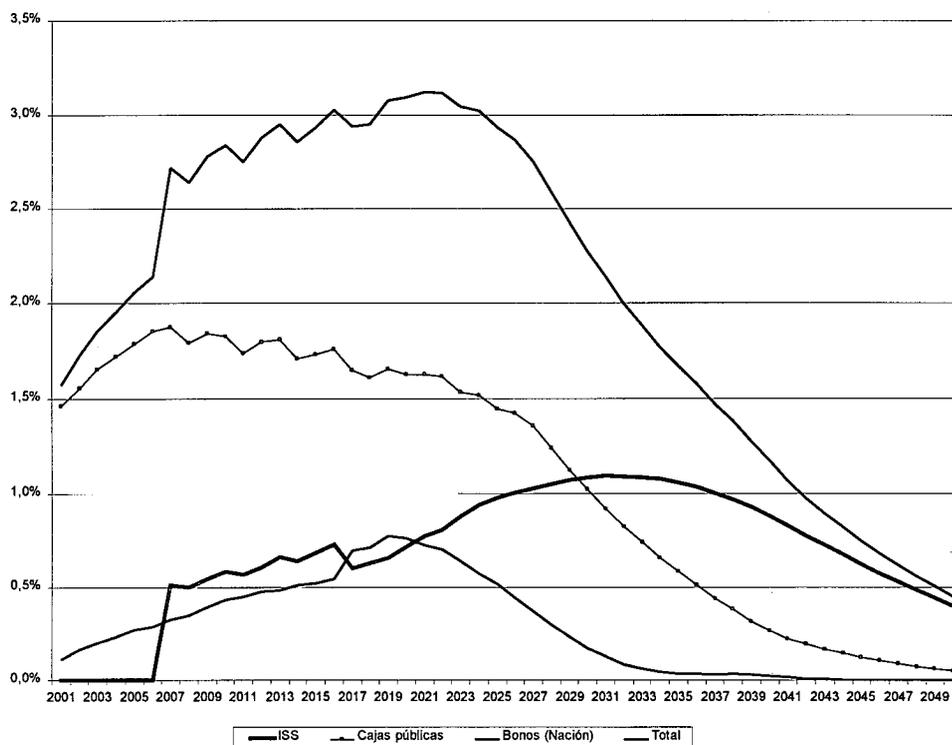
Al igual que en el "escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS" la mayor carga fiscal para los próximos años, en este caso 30 años, corresponde al pago de pensiones de las cajas públicas nacionales. A partir de 2030, comienza a tener mayor peso el déficit operacional del ISS. El valor presente neto del déficit operacional de las cajas nacionales para el período 2002-2050 es del 52.67% del PIB que equivale al 52.71% del valor presente total del déficit pensional. La estructura etárea de los afiliados a las cajas públicas explica el escaso impacto que la reforma tendría sobre el costo fiscal generado por estas entidades.

El déficit del ISS se reduce significativamente gracias a la reforma. El valor presente neto del déficit operacional es 33.73% del PIB para el período 2002-2050 lo que equivale a un tercio del total del déficit y representa una reducción de más de 55 puntos del PIB con respecto al escenario básico. El agotamiento de las reservas pensionales se aplaza hasta 2007, con un déficit de 0.51% del PIB

para ese año, y crece permanentemente hasta alcanzar 1.09% del PIB en 2031. Después de este año decrece hasta alcanzar el 0.4% en 2050.

El déficit pensional por concepto de los bonos pensionales pasa de 0.17% del PIB en 2002 a un máximo de 0.77% en 2019. El pago de estos bonos termina en 2045. El valor presente neto del déficit operacional generado por los bonos para el período 2002-2050 es del 13.52% del PIB y corresponde al 13.53% del valor presente total.

GRÁFICA N°11: DÉFICIT OPERACIONAL DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES "ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL" CON BASE EN "ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS"



Las pensiones públicas participan con el 65.9% del pago de las pensiones totales y representan el 79.9% del costo fiscal total.

El déficit pensional que se hace explícito por el cambio de concentrar el sistema general de pensiones en el régimen de Ahorro Individual representa el 46.86% del total del déficit.

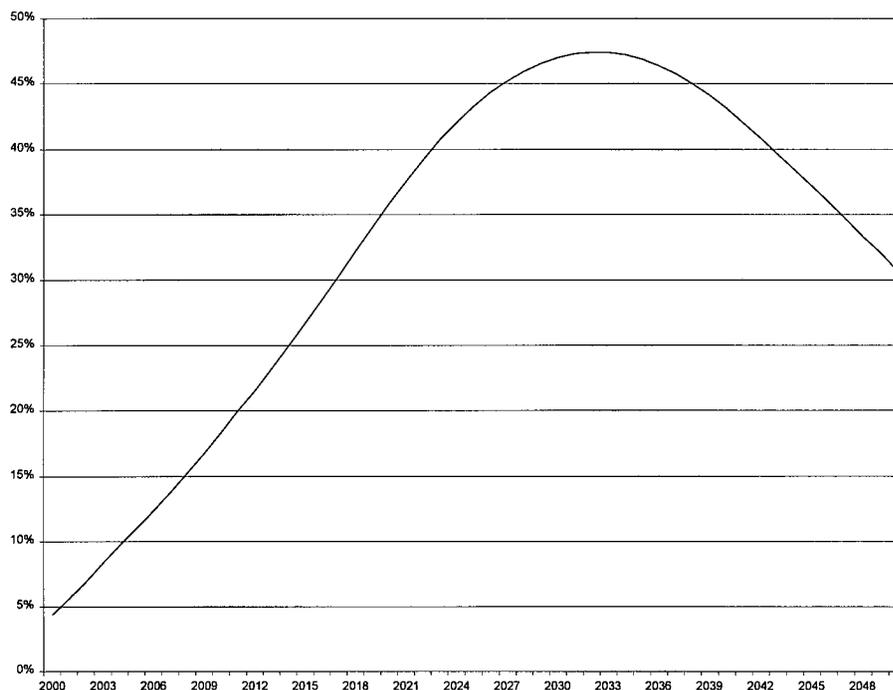
Las pensiones en curso de pago o por pagar pronto representan el 49.5% del total de las pensiones en el período 2002-2050. Este es un déficit ya causado que no es susceptible de modificación.

El valor del fondo del consolidado del sistema de ahorro individual (incluyendo a la nueva SAFF-ISS) alcanza un máximo de 47.37% del PIB en 2032, casi 10 puntos del PIB superior al máximo observado en el escenario básico. En valor presente, se generarían más de 350 puntos del PIB

adicionales en recursos ahorrados por los afiliados al sistema en el período 2002-2050 comparado con los recursos en el escenario básico.

El valor de la SAFFP-ISS alcanza un máximo en 2040 del 6.76% del PIB, y cae a 5.54% en 2050.

GRÁFICO N°12: VALOR FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES "ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL" CON BASE EN "ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS"



Para separar el efecto del cambio en los parámetros del efecto del mayor número de afiliados en el sistema, se simuló un escenario con el mismo número de afiliados que en el "escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS", pero con el cambio en los parámetros de la reforma. Hay por lo menos dos variables importantes para cuantificar dicho efecto: la tasa de reemplazo de las pensiones de vejez y el valor de los fondos.

Las tasas de reemplazo que actualmente arroja el SIMCRAI están fuertemente influenciadas por la dinámica salarial implícita en la información que alimenta el modelo. Dado que los salarios crecen considerablemente, especialmente para las personas de mayores ingresos, las tasas de reemplazo son sustancialmente menores que las que arrojaría un modelo con salarios constantes¹². La tasa de reemplazo para las pensiones de vejez bajo la modalidad de retiro programado es, en promedio para el período 2002-2050, 49.5% del promedio salarial de los últimos 10 años en el escenario básico, y de 54.3% después del cambio en los parámetros. Mientras más distante esté el año en que se completan los requisitos para pensionarse, mayor es la ganancia en la tasa de reemplazo gracias a una más rápida acumulación de recursos en la cuenta individual por el aumento en la

¹² Supuesto que es difícil defender dados los resultados de varios estudios sobre dinámica salarial en Colombia y los cálculos en Parra (2001a, 2001b). Para más aspectos metodológicos ver Parra (2001b).

tasa de cotización. Para un afiliado promedio que se pensiona en 2050, la tasa de reemplazo en el escenario básico sería 39.9% del promedio salarial de los últimos 10 años, mientras que en el escenario con reforma dicha tasa sería del 49.6% del mismo promedio.

Los efectos en las tasas de reemplazo para los afiliados que ingresan después de 2002 al régimen de ahorro individual como porcentaje del promedio salarial de los últimos 10 años para los distintos niveles de ingreso se resumen en la tabla No.7.

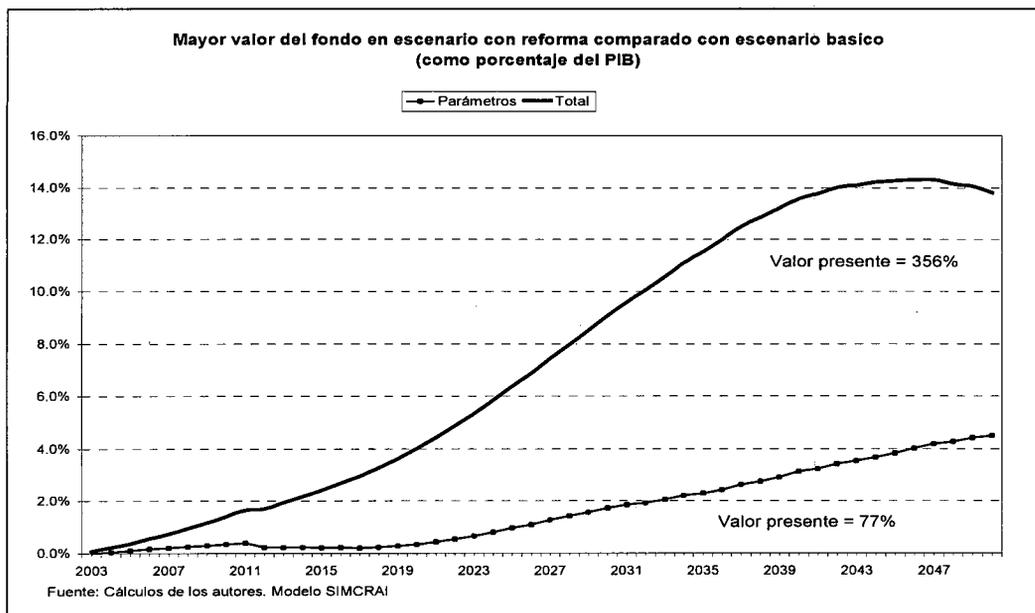
TABLA N°7: EFECTOS DE LOS CAMBIOS EN REQUISITOS Y CONDICIONES EN LAS TASAS DE REEMPLAZO

Nivel de ingreso	Básico	Reforma
Bajo (hasta 1.5 SML)	118.3%	125.2%
Medio (1.5 < salario < 3.5)	67.2%	71.2%
Alto (salario > 3.5 SML)	36.7%	42.7%

Las tasas de reemplazo para los afiliados con bajo nivel de ingreso son indicativas de lo que arrojaría el sistema con una senda salarial prácticamente plana. Las personas de bajos ingresos presentan en promedio un bajo crecimiento de su salario por lo que la senda que se supone en el modelo implica un salario casi constante.

El efecto sobre los recursos disponibles es igualmente significativo y lo es más si se tiene en cuenta que es causado únicamente por el cambio en los parámetros del sistema. El valor presente del mayor ahorro de los afiliados debido al cambio en los parámetros del sistema equivale al 77% del PIB y al 356% del PIB si se incluye el efecto de la concentración de los afiliados del sistema pensional en el régimen de ahorro individual. La evolución del mayor valor se presenta en la siguiente gráfica.

GRÁFICO N°12: VALOR DEL FONDO



6.3. "ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL INCLUYENDO LOS AJUSTES QUE CONTEMPLA EL PROYECTO DE LEY QUE CURSA ACTUALMENTE EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON BASE EN ESCENARIO BASICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS "

6.3.1. Supuestos

El escenario que contempla los ajustes del proyecto de ley que cursa en el Congreso y concentrando el sistema en ahorro individual contiene los siguientes supuestos:

- No hay afiliaciones nuevas a las cajas públicas (ordenado por el artículo 28 de la Ley 100).
- No hay nuevas afiliaciones al ISS. Aunque esta no es una consecuencia necesaria de la reforma del Gobierno, no es descabellado pensar que el ajuste de beneficios y requisitos no generará incentivos para que más personas se afilien al régimen de prima media.
- Los afiliados del ISS menores de 40 años se trasladan a los fondos de pensiones de manera gradual hasta el año 2007 y una quinta parte de los nuevos afiliados ingresan a la SAFPISS.
- La cobertura total del sistema pensional como porcentaje de la población ocupada que se supuso para el escenario básico se mantiene como referencia. Esto implica que en este escenario hay una redistribución de los afiliados entre regímenes, más no hay aumento neto de la cobertura con respecto al escenario básico.

- Se mantiene inalterado el régimen de transición de la ley 100 de 1993.
- La edad y el número de semanas requeridas para acceder a pensiones mínimas en el régimen de ahorro individual son las mismas que para acceder a las menores pensiones en el régimen de prima media (esto aplica a partir del momento en el cual las condiciones de prima media exceden a las actuales de ahorro individual).
- Se incrementa en un punto la cotización en 2004 y medio punto adicional en 2005 y 2006. En el régimen de ahorro individual el aumento de 2004 se destina al Fondo de Garantía de Pensión Mínima y los incrementos posteriores van a las cuentas individuales; todos los aumentos en el régimen de prima media van a las reservas pensionales.
- La tasa de reemplazo y las semanas requeridas para acceder a una pensión de invalidez se modifican según la tabla No. 8 ¹³.
- A partir de 2003 el número de semanas requeridas para acceder a una pensión de vejez se incrementan en 25 cada año hasta llegar a las 1300 en 2014.
- La tasa de reemplazo para las pensiones de vejez se calcula a partir de 2004 usando la siguiente fórmula:

$r = 65.5 - 0.5 s$, donde r es la tasa de reemplazo y s es el número de salarios mínimos legales. A partir de 2004, por cada 50 semanas adicionales a las 1050, el porcentaje se incrementará en 1.5% y no superará en ningún caso el 80%.

¹³ La tabla se simplificó ligeramente. Los gradientes de dicha tabla son extraños y no parecen estar motivados por características actuariales del riesgo de invalidez.

TARIFA N°8: TASA DE REEMPLAZO Y SEMANAS REQUERIDAS PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN DE INVALIDEZ

Semanas de cotización	Tasas de reemplazo (1)	Tasas de reemplazo (2)
50	46.5%	51.5%
100	48.0%	53.0%
150	49.5%	54.5%
200	51.0%	56.0%
250	52.5%	57.5%
300	54.0%	59.0%
350	55.5%	60.5%
400	57.0%	62.0%
450	58.5%	63.5%
500	60.0%	65.0%
550	61.0%	66.0%
600	62.0%	67.0%
650	63.50%	68.5%
700	65.0%	70.0%
750	67.0%	72.0%
800	69.0%	74.0%
850	71.5%	76.5%
900	74.0%	79.0%
950	77.0%	82.0%
1000	80.0%	85.0%

- (1) Con una disminución de la capacidad laboral superior a 50% e inferior a 66% la tasa de reemplazo será del 45%
- (2) Con una disminución de la capacidad laboral superior a 66% la tasa de reemplazo será del 50%

6.3.2. Resultados

El valor presente neto del déficit pensional con reforma es equivalente a 119.61% del PIB, 26.93 puntos del PIB inferior al del escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS, pero 19.7 puntos del PIB superior al del escenario concentrado en ahorro individual. En 2002 tiene un valor del 1.73% del PIB, alcanza el valor máximo en 2017 equivalente al 4.2% del PIB y en 2050 representa el 0.44% del PIB.

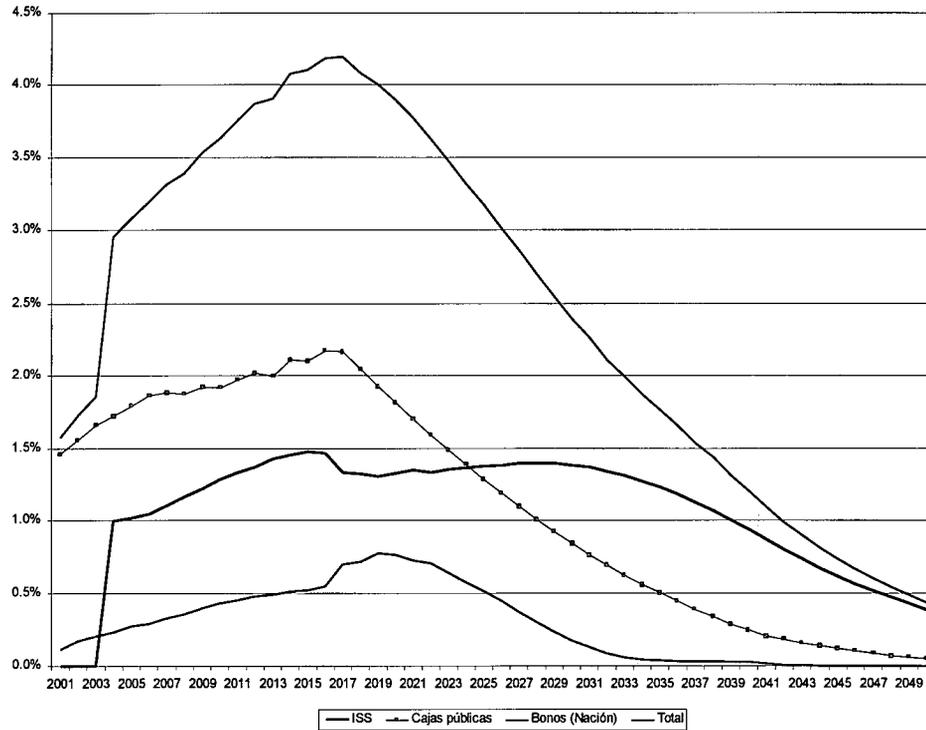
El déficit operacional por entidad y/o sector evoluciona de la siguiente manera:

Durante los próximos 22 años la mayor carga fiscal corresponde al pago de pensiones de las cajas públicas nacionales. A partir de 2025, comienza a tener mayor peso el déficit operacional del ISS. El valor presente neto del déficit operacional de las cajas nacionales para el período 2002-2050 es del 53.92% del PIB que equivale al 45.08% del valor presente total del déficit pensional. La estructura etárea de los afiliados a las cajas públicas explica el escaso impacto que la reforma tendría sobre el costo fiscal generado por estas entidades.

El déficit del ISS se reduce gracias a la reforma pero menos que en el escenario “concentrado en ahorro individual con base en escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS”. El valor presente neto del déficit operacional es 52.16% del PIB para el período 2002-2050 lo que equivale a 43.61% del total del déficit y representa una reducción de más de 25 puntos del PIB con respecto al escenario básico con base en escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS” El agotamiento de las reservas pensionales ocurre en 2004, como en el escenario básico 2, con un déficit de 1% del PIB para ese año, y crece permanentemente hasta alcanzar 1.47% del PIB en 2016. Después de este año decrece hasta alcanzar el 0.39% en 2050. A pesar de la reducción que la reforma del actual gobierno genera en el déficit del ISS, el ajuste de los parámetros luce insuficiente para corregir los problemas financieros existentes. En Parra (2001a) se demuestra que los ajustes propuestos en la denominada reforma Altó Consejero Presidencial-CPPS- DNP, que son utilizados para simular el escenario “concentrado en ahorro individual”, equilibran en valor presente a los nuevos afiliados al ISS; partiendo de ese resultado y considerando que los ajustes propuestos por el actual gobierno son menos severos y se aplazan en el tiempo en términos relativos, podemos concluir que la reforma del actual gobierno no es suficiente para equilibrar actuarialmente en el margen a los nuevos afiliados y que por lo tanto perpetúa el desequilibrio financiero del ISS. En ese mismo estudio se muestra cómo la unificación y anticipación de la transición tiene el mayor impacto fiscal dentro del conjunto de alternativas de modificación de condiciones, incluso si se tiene en cuenta que el impacto está subestimado porque no se tienen en cuenta los ahorros generados al disminuir la liquidación fraudulenta de pensiones al tener un sistema que es mucho más fácil de administrar y controlar.

El déficit pensional por concepto de los bonos pensionales es prácticamente idéntico al del escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS y no merece mayor comentario.

GRÁFICA N°13: DÉFICIT OPERACIONAL DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES "ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL" CON BASE EN AJUSTES DEL PROYECTO DE LEY QUE SE DISCUTE ACTUALMENTE EN EL CONGRESO Y "ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS"



Las pensiones públicas participan con el 64.6% del pago de las pensiones totales y representan el 70.3% del costo fiscal total.

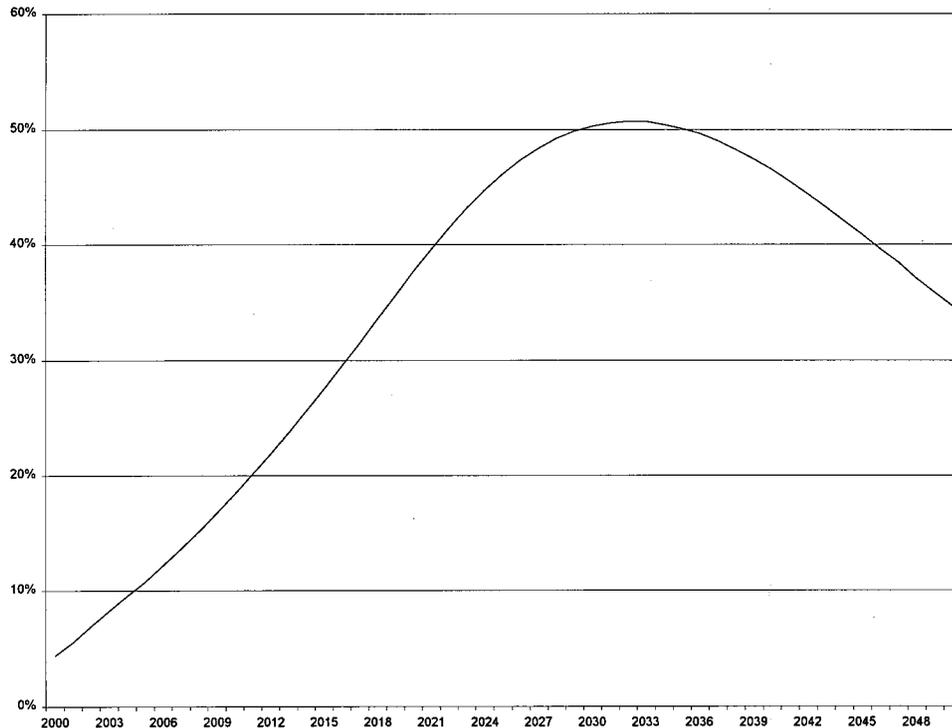
El déficit pensional que se hace explícito por el cambio de concentrar el sistema general de pensiones en el régimen de Ahorro Individual representa el 56.94% del total del déficit.

Las pensiones en curso de pago o por pagar pronto representan el 43.3% del total de las pensiones en el período 2002-2050. Este es un déficit ya causado que no es susceptible de modificación.

El valor del fondo del consolidado del sistema de ahorro individual (incluyendo a la nueva SAFF-ISS) alcanza un máximo de 50.65% del PIB en 2032. En valor presente, se generarían más de 265 puntos del PIB adicionales en recursos ahorrados por los afiliados al sistema en el período 2002-2050 comparado con los recursos en el escenario básico 2. Sin embargo, esta magnitud es 85 puntos del PIB inferior a la generada por el escenario "concentrado en ahorro individual basado en escenario básico 2".

El valor de la SAFF-ISS alcanza un máximo en 2040 del 6.62% del PIB, y cae a 5.21% en 2050.

GRÁFICO N°14: VALOR FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES "ESCENARIO CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL" CON BASE EN PROYECTO DE LEY ACTUAL Y "ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS"



Al igual que para el escenario "concentrado en ahorro individual", se simuló un escenario con el mismo número de afiliados que en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS, pero con los parámetros planteados en el proyecto de reforma del actual gobierno.

La tasa de reemplazo para las pensiones de vejez bajo la modalidad de retiro programado es, en promedio para el período 2002-2050, 49.5% del promedio salarial de los últimos 10 años en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS, y de 51.6% después del cambio en los parámetros. Mientras más distante esté el año en que se completan los requisitos para pensionarse, mayor es la ganancia en la tasa de reemplazo gracias a una más rápida acumulación de recursos en la cuenta individual por el aumento en la tasa de cotización. Para un afiliado promedio que se pensiona en 2050, la tasa de reemplazo en el escenario básico sería 39.9% del promedio salarial de los últimos 10 años, mientras que en el escenario con reforma dicha tasa sería del 44.2% del mismo promedio, más de 5 puntos porcentuales inferior a la que se lograría en el escenario concentrado en ahorro individual.

Las tasas de reemplazo resultantes se presentan en la tabla No.9:

TABLA N°9: EFECTOS DE LOS CAMBIOS EN REQUISITOS Y CONDICIONES EN LAS TASAS DE REEMPLAZO

Nivel de ingreso	Básico	Propuesta de Reforma Actual
Bajo (hasta 1.5 SML)	118.3%	119.3%
Medio (1.5 < salario < 3.5)	67.2%	70.7%
Alto (salario > 3.5 SML)	36.7%	39.8%

Aunque el efecto sobre los recursos disponibles es importante, más de 160% del PIB, el efecto total una vez se incluyen los nuevos afiliados (265 puntos del PIB) es inferior que para el escenario concentrado en ahorro individual.

En términos generales, la concentración del SGP en el RAI contribuye a reducir el déficit fiscal pues el único costo fiscal que eventualmente genera un afiliado al RAI es el de la garantía de pensión mínima de vejez. La combinación de concentración en ahorro individual y una reforma severa como la propuesta en este estudio, tiene un efecto mayor en la reducción del déficit pensional que la propuesta por el actual gobierno.

TABLA No. 10: DEFICIT PENSIONAL A CARGO DE LA NACIÓN: ESCENARIOS BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS, CONCENTRADO EN AHORRO INDIVIDUAL Y REFORMA ACTUAL GOBIERNO (COMO % DEL PIB)

Entidad / Rubro	Básico	Concentrado en ahorro individual	Propuesta de Reforma Actual
Total	146.54	99.92	119.61
ISS	79.40	33.73	52.16
Cajas Nacionales	54.02	52.67	53.92
Bonos	13.12	13.52	13.52

La propuesta del actual gobierno, aunque formulada en la dirección correcta, se queda corta en los ajustes necesarios para equilibrar en el margen el régimen de prima media. Mantener intacta la transición de la ley 100 de 1993 es especialmente costoso para las finanzas públicas y dificulta enormemente la administración y el control del sistema. El desempeño de la propuesta no es solo

“inferior” a la de este estudio en términos de costo fiscal sino también en indicadores relacionados con el RAI. Como se comprueba con los resultados de las simulaciones, las tasas de reemplazo promedio que se obtendrían en el RAI y los recursos ahorrados por los afiliados al sistema serían mayores bajo la propuesta de este estudio.

6.4. LA ADMINISTRADORA DE PENSIONES DEL ISS

De acuerdo con Asofondos, el tamaño mínimo de una SAFP para ser viable es el equivalente al menos al 16% de los recaudos del régimen de ahorro individual. La AFP-ISS alcanza el 15.85% y el 16.07% de las cotizaciones en los años 2014 y 2015 bajo el escenario concentrado en el RAI con base en el escenario básico sin afiliaciones al ISS, y, posteriormente, continúa aumentando llegando al 22.30% en el año 2050. Lo anterior posiblemente implica que durante los próximos 14 años se requerirán capitalizaciones.

Por lo tanto, una concentración del Sistema General de Pensiones en el Régimen de Ahorro Individual en las condiciones propuestas (es decir, modificando la transición y aumentando en un punto la cotización) reduce de un lado, el déficit pensional a pesar de hacer explícita una parte de la deuda, y de otro lado, genera dificultades de viabilidad a la SAFP-ISS.

De lo anterior se deduce la necesidad de revisar si, además de buscar el traslado de los menores de 40 años a la SAFP del ISS y modificar la transición contemplada en la Ley 100 de 1993 de tal forma que varias de estas personas migren hacia las SAFP-ISS, habría, adicionalmente, que hacer arbitraje a favor de dicha SAFP mediante el traslado obligatorio de los maestros o de los afiliados al régimen de las Fuerzas Armadas y de Policía, en caso de que estos regímenes sean reformados. En todo caso, el arbitraje tendría que ser temporal con el fin de no infringir unos de los principios esbozados en la Ley 100 de 1993, como es la libre escogencia de la administradora por parte de los afiliados.

6.5. SIMULACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS DE FINANCIACIÓN DEL ISS A TRAVÉS DE LAS RESERVAS DE LOS FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES.

Dado que con la propuesta estudiada en el presente documento se pretende que el SGP se concentre en el RAI, es necesario evaluar la manera como se financiaría el pasivo pensional de la institución, de manera tal que el financiamiento en el largo plazo se haga en forma transparente y explícita.

Las obligaciones del ISS, para el pago de pensiones en curso y futuras podrían ser refinanciadas con reservas de los fondos privados de pensiones. Para el efecto, el Estado se endeudaría con los fondos privados de pensiones mediante la colocación de títulos de deuda pública (la suscripción de títulos de deuda pública a la tasa de interés del mercado), de tal forma que la Nación destinaría dichos recursos para cubrir el déficit del ISS. Este ejercicio muestra además los años en que se requerirían recursos fiscales adicionales a los provenientes de dicho endeudamiento.

6.5.1. Resultados CON BASE EN EL ESCENARIO BÁSICO SIN AFILIACIONES NUEVAS AL ISS

Para un tope máximo de inversión de títulos de deuda pública por parte de los fondos del 50% (que es lo actualmente se permite en la Ley 100 de 1993), los cálculos para el escenario básico sin aumento de afiliación al ISS y con la reforma propuesta con base en el escenario básico sin

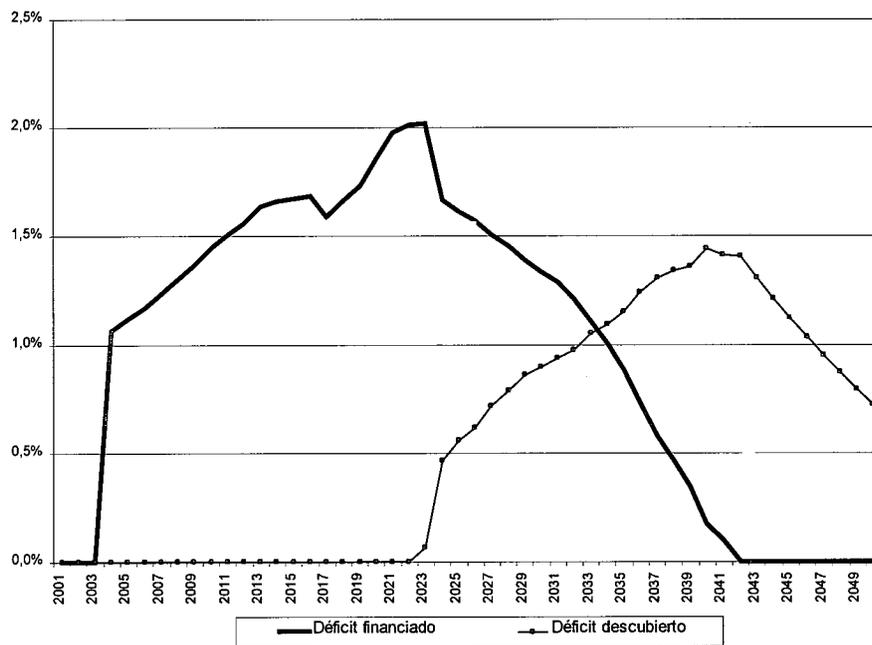
aumento de afiliación al ISS de la financiación requerida para cubrir el déficit del ISS como porcentaje del PIB, se resumen en la tabla -11 y las gráficas 12 y 13¹⁴.

TABLA N° 11: COMPARACIÓN DEL DÉFICIT FINANCIADO Y DESCUBIERTO DEL ESCENARIO BÁSICO Y EL CONCENTRADO (PORCENTAJES DEL PIB)

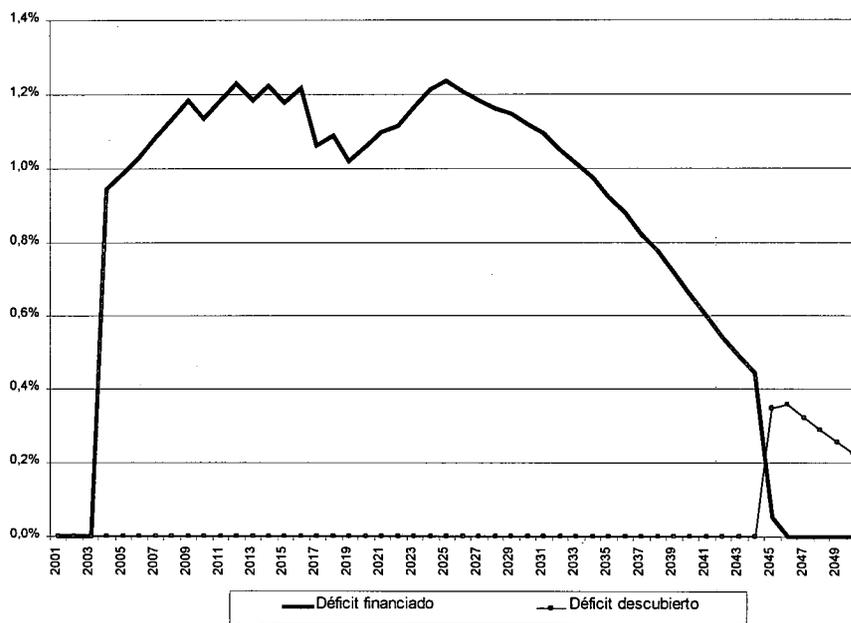
Año	ESCENARIO BÁSICO			ESCENARIO CONCENTRADO			Año	ESCENARIO BÁSICO			ESCENARIO CONCENTRADO		
	Déficit financiado del ISS	Déficit descubierto del ISS	Deuda acumulada del ISS con los fondos	Déficit financiado del ISS	Déficit descubierto del ISS	Deuda acumulada del ISS con los fondos		Déficit financiado del ISS	Déficit descubierto del ISS	Deuda acumulada del ISS con los fondos	Déficit financiado del ISS	Déficit descubierto del ISS	Deuda acumulada del ISS con los fondos
2001	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2026	1,57%	0,62%	25,09%	1,21%	0,00%	17,57%
2002	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2027	1,51%	0,72%	25,64%	1,18%	0,00%	18,08%
2003	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2028	1,45%	0,79%	26,11%	1,16%	0,00%	18,54%
2004	1,06%	0,00%	1,06%	0,94%	0,00%	0,94%	2029	1,39%	0,86%	26,49%	1,15%	0,00%	18,97%
2005	1,12%	0,00%	2,14%	0,99%	0,00%	1,89%	2030	1,34%	0,89%	26,81%	1,12%	0,00%	19,36%
2006	1,17%	0,00%	3,23%	1,03%	0,00%	2,85%	2031	1,29%	0,94%	27,07%	1,09%	0,00%	19,71%
2007	1,24%	0,00%	4,34%	1,08%	0,00%	3,83%	2032	1,21%	0,97%	27,24%	1,05%	0,00%	20,00%
2008	1,30%	0,00%	5,47%	1,13%	0,00%	4,81%	2033	1,10%	1,05%	27,29%	1,01%	0,00%	20,24%
2009	1,37%	0,00%	6,63%	1,18%	0,00%	5,81%	2034	1,00%	1,09%	27,24%	0,97%	0,00%	20,44%
2010	1,45%	0,00%	7,83%	1,14%	0,00%	6,72%	2035	0,89%	1,15%	27,08%	0,92%	0,00%	20,57%
2011	1,51%	0,00%	9,03%	1,18%	0,00%	7,64%	2036	0,73%	1,24%	26,77%	0,88%	0,00%	20,66%
2012	1,56%	0,00%	10,25%	1,23%	0,00%	8,58%	2037	0,58%	1,31%	26,32%	0,82%	0,00%	20,68%
2013	1,64%	0,00%	11,49%	1,18%	0,00%	9,43%	2038	0,47%	1,34%	25,77%	0,78%	0,00%	20,66%
2014	1,66%	0,00%	12,71%	1,22%	0,00%	10,29%	2039	0,35%	1,36%	25,13%	0,72%	0,00%	20,59%
2015	1,67%	0,00%	13,90%	1,18%	0,00%	11,07%	2040	0,17%	1,44%	24,33%	0,66%	0,00%	20,46%
2016	1,69%	0,00%	15,05%	1,21%	0,00%	11,86%	2041	0,10%	1,41%	23,50%	0,60%	0,00%	20,27%
2017	1,59%	0,00%	16,06%	1,06%	0,00%	12,47%	2042	0,00%	1,41%	22,60%	0,54%	0,00%	20,04%
2018	1,66%	0,00%	17,11%	1,09%	0,00%	13,07%	2043	0,00%	1,31%	21,73%	0,49%	0,00%	19,75%
2019	1,74%	0,00%	18,18%	1,02%	0,00%	13,59%	2044	0,00%	1,21%	20,89%	0,44%	0,00%	19,44%
2020	1,86%	0,00%	19,34%	1,06%	0,00%	14,12%	2045	0,00%	1,12%	20,09%	0,05%	0,35%	18,74%
2021	1,98%	0,00%	20,57%	1,10%	0,00%	14,68%	2046	0,00%	1,03%	19,32%	0,00%	0,36%	18,02%
2022	2,01%	0,00%	21,79%	1,11%	0,00%	15,23%	2047	0,00%	0,95%	18,57%	0,00%	0,32%	17,33%
2023	2,02%	0,07%	22,98%	1,16%	0,00%	15,81%	2048	0,00%	0,87%	17,86%	0,00%	0,29%	16,66%
2024	1,67%	0,46%	23,76%	1,21%	0,00%	16,41%	2049	0,00%	0,80%	17,17%	0,00%	0,26%	16,02%
2025	1,61%	0,56%	24,46%	1,24%	0,00%	17,01%	2050	0,00%	0,72%	16,51%	0,00%	0,23%	15,40%

¹⁴ Los anexos 1 y 2 muestran los resultados generales para ambos escenarios

GRÁFICA N°12: DÉFICIT FINANCIADO Y DESCUBIERTO DEL ISS COMO % DEL PIB, ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS



GRÁFICA N°13: DÉFICIT FINANCIADO Y DESCUBIERTO DEL ISS COMO % DEL PIB, ESCENARIO CONCENTRADO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS



6.5.1.1. Resultados para el escenario básico sin aumento de afiliación al ISS

De continuar con las condiciones actuales del sistema pensional colombiano, y al limitar el endeudamiento público con los fondos al 50% de las reservas, estos pueden financiar cada año un valor como proporción del PIB que se muestra en la primera columna de la tabla 11, la siguiente columna muestra la proporción en el PIB del resto de la deuda que se tendrá que financiar con otras fuentes (ver también gráfica -12).

En el año 2023 los fondos financiarían el déficit del ISS hasta por un máximo de 2.02% del PIB, quedando por cubrir un déficit que representaría el 0.07% del PIB. En este año la financiación del ISS a través de los fondos comienza a decrecer hasta ser nulas en el año 2042, cuando comienzan a reducirse las reservas para el pago de pensiones de los afiliados pasados de los fondos. Por su parte, el crecimiento de la deuda descubierta comienza a partir del 2023 hasta alcanzar su punto más elevado en el 2040 (1.44% del PIB), lo cual requerirá desde ese año recursos fiscales para financiar ese faltante.

TABLA N° 12: FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT DEL ISS COMO % DE LAS RESERVAS DE LOS FONDOS ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS Y CONCENTRADO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS

BÁSICO		CONCENTRADO		BÁSICO		CONCENTRADO	
Año	Déficit financiado del ISS	Déficit financiado del ISS	Año	Déficit financiado del ISS	Déficit financiado del ISS	Año	Déficit financiado del ISS
2001	0,00%	0,00%	2026	3,14%	2,38%		
2002	0,00%	0,00%	2027	2,95%	2,28%		
2003	0,00%	0,00%	2028	2,78%	2,21%		
2004	10,64%	9,34%	2029	2,63%	2,15%		
2005	9,80%	8,50%	2030	2,49%	2,08%		
2006	9,10%	7,80%	2031	2,38%	2,02%		
2007	8,55%	7,29%	2032	2,22%	1,93%		
2008	8,07%	6,81%	2033	2,02%	1,87%		
2009	7,66%	6,41%	2034	1,84%	1,81%		
2010	7,36%	5,59%	2035	1,63%	1,73%		
2011	7,00%	5,31%	2036	1,37%	1,67%		
2012	6,65%	5,06%	2037	1,10%	1,60%		
2013	6,41%	4,49%	2038	0,90%	1,55%		
2014	6,02%	4,29%	2039	0,69%	1,47%		
2015	5,65%	3,85%	2040	0,35%	1,40%		
2016	5,31%	3,71%	2041	0,22%	1,33%		
2017	4,69%	3,04%	2042	0,00%	1,25%		
2018	4,60%	2,93%	2043	0,00%	1,18%		
2019	4,54%	2,59%	2044	0,00%	1,12%		
2020	4,61%	2,56%	2045	0,00%	0,14%		
2021	4,67%	2,54%	2046	0,00%	0,00%		
2022	4,55%	2,47%	2047	0,00%	0,00%		
2023	4,39%	2,49%	2048	0,00%	0,00%		
2024	3,51%	2,51%	2049	0,00%	0,00%		
2025	3,30%	2,49%	2050	0,00%	0,00%		

Por otra parte, las reservas acumuladas de los fondos llegarían a 51 billones de pesos en el 2010, 155 billones en el 2020, 305 billones en el 2030, 409.9 billones en el 2040 y a 346 billones en el 2050, el 19.7%, 40.3%, 53.6%, 48.6% y 27.7% como proporción del PIB en los mismos años. Al calcular el financiamiento del déficit del ISS como proporción de las reservas de los fondos, este llegaría a representar el 7.4%, 4.6%, 2.5%, 0.3% del PIB del 2010, 2020, 2030 y 2040 respectivamente, hasta llegar a ser nulo desde el 2043 (ver tabla 12).

6.5.1.2. Resultados para el escenario con reforma con base en el escenario básico sin aumento de afiliación al ISS

Al concentrar el sistema pensional en el Régimen de Ahorro Individual con base en el escenario básico sin aumento de afiliación al ISS (ver sección 6.1 descripción del escenario respectivo) las reservas de los fondos financiarían un máximo que representaría el 1.24% del PIB en el 2025, la totalidad del déficit del ISS se financiaría en un período largo de 45 años (ver gráfica 13). A partir del 2025 la financiación del ISS a través de los fondos comenzaría a reducirse hasta llegar a ser nula desde el 2046.

El déficit descubierto del ISS comienza a aparecer desde el 2045 (desde el 2023 en el escenario básico), año a partir del cual comenzaría a ser decreciente hasta ser nulo algunos años después. Como se puede ver al comparar las gráficas 12 y 13, de seguir en las actuales condiciones del sistema pensional, el esfuerzo fiscal que debe hacer el estado para financiar la deuda del ISS deberá ser notoriamente más elevado.

La deuda acumulada del ISS con los fondos llegaría al 6.7% del PIB en el año 2010, 17% en el 2025 y a 15.4% del 2050. Esta última es menor que la deuda acumulada en el período si se mantienen las condiciones actuales (escenario básico sin aumento de afiliación al ISS), fundamentalmente debido a que se tendría que financiar un déficit del ISS menor. Si se acumulara la deuda que tiene que financiarse con recursos por fuera, esta ascendería a 1.6% del PIB del 2050 bajo este escenario, sería menor a la acumulada en el escenario básico sin aumento de afiliación al ISS (18%) dado que los fondos alcanzan a financiar la mayor parte de la deuda del ISS, que es sustancialmente menor en este escenario.

Las reservas acumuladas de los fondos llegarían a representar el 20.3%, 41.3%, 53.7, 47.1 y 26.7 del PIB en los períodos 2010, 2020, 2030, 2040 y 2050 respectivamente. El déficit financiado del ISS como porcentaje de las reservas de los fondos alcanzaría el 5.6%, 2.6%, 2.1%, 1.4% en el 2010, 2020, 2030, 2040 y sería nulo a partir del 2046 cuando no existe flujo de recursos de los fondos para el financiamiento del ISS (ver tabla 13). El crecimiento de las reservas de los fondos, fundamentalmente durante los primeros 30 años, permitiría un flujo de fondos importante para financiar la deuda de largo plazo del ISS.

6.5.1.3. Comparación del escenario del proyecto ley 152 y el escenario básico sin aumento de afiliación al ISS

En caso de haberse implementado la reforma propuesta en la exposición de motivos al proyecto ley 152 "por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre Seguridad Social" que proponía, entre otras, el desmonte gradual del sistema pensional del ISS, los resultados en la actualidad serían más favorables para la financiación del déficit pensional del ISS¹⁵.

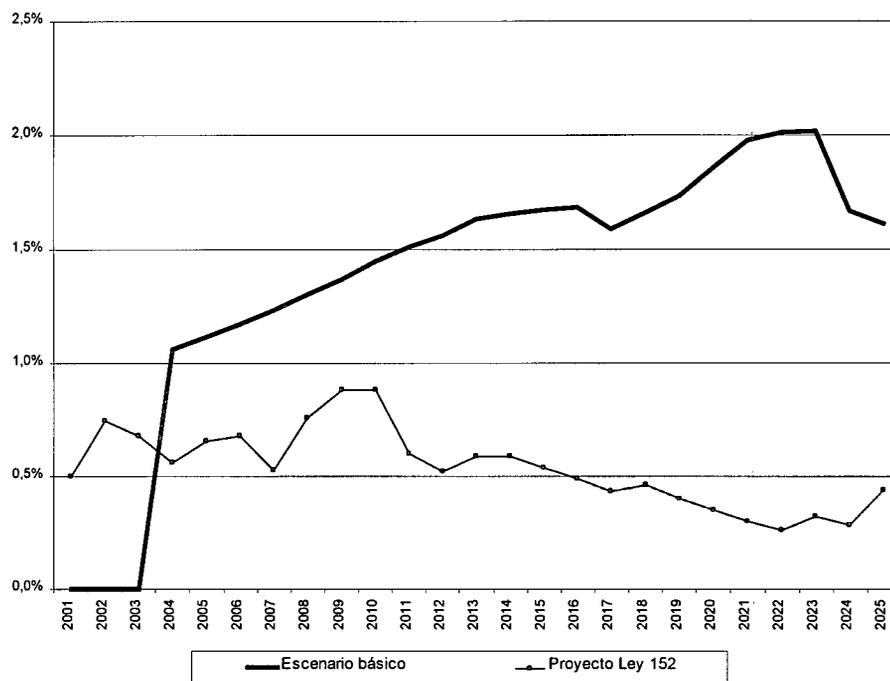
La gráfica 14 muestra como se comportaría la financiación del pasivo pensional del ISS a través de las reservas de los fondos si se mantienen las condiciones actuales son base en el escenario básico sin aumento de afiliación al ISS y si se hubieran tomado las medidas sugeridas en la exposición de motivos mencionada anteriormente, las diferencias son sustanciales¹⁶. Por ejemplo,

¹⁵ Vease exposición de motivos al proyecto de ley 152 de 1992 "Por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre Seguridad Social", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

¹⁶ Esta proyección se hizo para el período 1993-2025, sin embargo para efectos de comparación de esta proyección con los resultados de este estudio la gráfica 14 sólo muestra el período comprendido entre el

en el escenario propuesto sin aumento de afiliación al ISS en ese proyecto, tomando el período 2001-2025, los fondos alcanzarían a financiar un déficit máximo de ISS del 0.88% del PIB del 2010, el cual decrecería luego hasta niveles del 0.44% del PIB del año 2025. En cambio, si las condiciones del SGP se mantienen como están actualmente, en el 2010 la financiación que se requeriría por parte de los fondos representaría el 1.45% del PIB y aumentaría hasta el equivalente de 2.03% del PIB del 2023, luego caería hasta el 1.61% del PIB en el 2025. Un ejercicio adicional que permite ver la dimensión de la diferencia resulta al acumular la deuda del ISS con los fondos en el período 2001-2025, en el caso de la propuesta presentada en 1992 este cálculo equivale al 15.3% del PIB del 2025 mientras que en las condiciones actuales sería de 24.5% del PIB, es decir la deuda acumulada del ISS con los fondos para ese año será mayor en 9.2% de lo que se proponía anteriormente frente a las actuales condiciones si se financiara el déficit del ISS hasta por el 50% de las reservas de los fondos. En definitiva, si se hubieran acogido la reformas propuestas para concentrar el SGP en el RAI, el costo fiscal para financiar el déficit del ISS sería mucho menor.

GRÁFICA N°14: DÉFICIT DEL ISS FINANCIADO CON RESERVAS DE LOS FONDOS COMO % DEL PIB, ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS Y PROYECTO LEY 152



6.5.2. RESULTADOS CON BASE EN EL ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS

Al limitar la inversión de las AFP's en títulos de deuda pública al 50% del valor del fondo, los resultados de la financiación del ISS para el escenario básico con participación constante de la afiliación del ISS, para el escenario concentrado en el RAI y para el escenario concentrado en el

2001-2025.

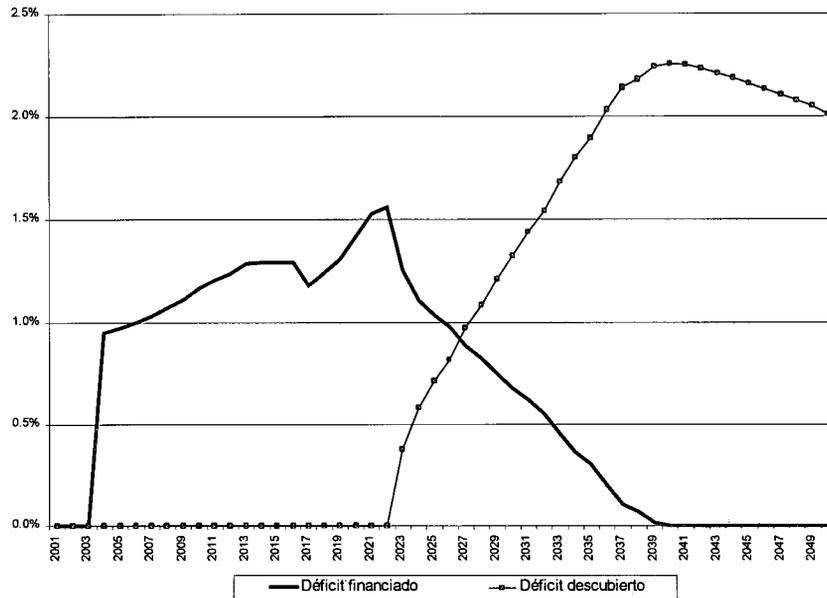
RAI con base en el proyecto de Ley del gobierno actual, se muestran en los anexos 3, 4 y 5 respectivamente. A continuación se analiza separadamente cada uno de los escenarios.

6.5.2.1. Resultados para el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS

La gráfica 15 muestra la financiación del ISS a través de las reservas de los fondos y el resto de la deuda del ISS que tendría que ser financiada con otras fuentes (déficit descubierto) como proporciones del PIB.

En el año 2023 los fondos financiarían el déficit del ISS hasta por un máximo de 1.56% del PIB, la totalidad del déficit en ese año. En este año la financiación del ISS a través de los fondos comienza a decrecer hasta ser nulas en 2040, cuando no se pueden destinar más recursos de los fondos para la financiación del déficit del ISS. El crecimiento de la deuda descubierta comienza a partir del 2023 hasta alcanzar un máximo en 2040 (2.25% del PIB). La principal diferencia entre este escenario y el escenario básico sin afiliación al ISS está en el déficit descubierto, que es más elevado en este ejercicio. El supuesto de continuar con las afiliaciones al ISS en una proporción constante es una medida que aplaza el déficit del ISS y por ello, durante los primeros 50 años es menor en este escenario.

GRÁFICA N°15: DÉFICIT FINANCIADO Y DESCUBIERTO DEL ISS COMO % DEL PIB, ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS



Por otra parte, las reservas acumuladas de los fondos llegarían a 44 billones de pesos en el 2010, 122.4 billones en el 2020, 215.7 billones en el 2030, 248.8 billones en el 2040 y a 210.5 billones en el 2050, el 17%, 31.8%, 37.9%, 29.5% y 16.9% como proporción del PIB de esos años. El financiamiento del ISS como proporción de las reservas de los fondos representaría el 6.8%, 4.5%, 1.8%, del PIB del 2010, 2020 y 2030 respectivamente, hasta ser nulo desde el 2040 (ver tabla 13). Estas proporciones son menores a las del escenario básico sin afiliaciones al ISS por la misma razón expuesta anteriormente en relación con el menor crecimiento del déficit del ISS durante los primeros años.

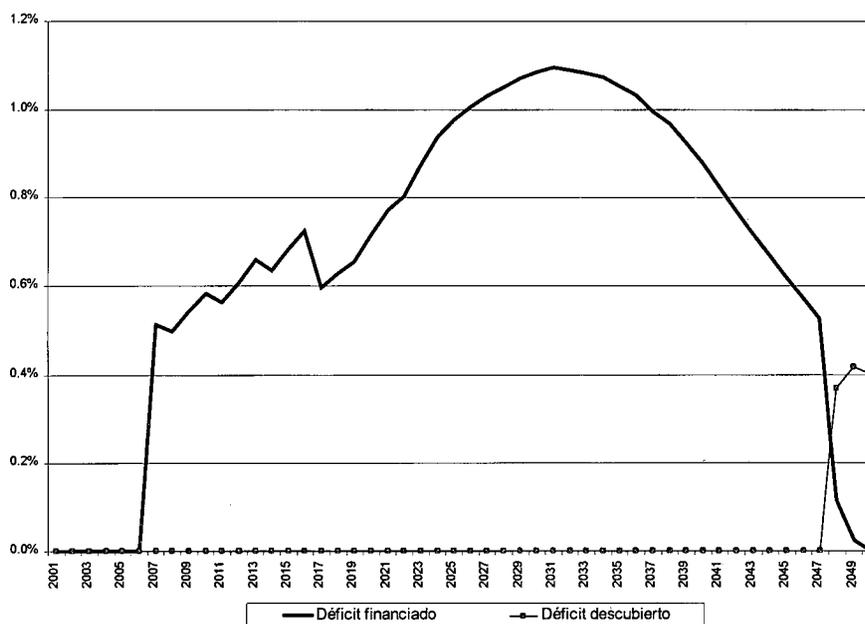
TABLA Nº 13: FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT DEL ISS COMO % DE LAS RESERVAS DE LOS FONDOS ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS

BÁSICO			
Año	Déficit financiado del ISS	Año	Déficit financiado del ISS
2001	0.00%	2026	2.60%
2002	0.00%	2027	2.34%
2003	0.00%	2028	2.17%
2004	10.00%	2029	1.97%
2005	9.13%	2030	1.78%
2006	8.41%	2031	1.65%
2007	7.90%	2032	1.47%
2008	7.46%	2033	1.23%
2009	7.10%	2034	1.01%
2010	6.87%	2035	0.86%
2011	6.56%	2036	0.58%
2012	6.24%	2037	0.31%
2013	6.06%	2038	0.21%
2014	5.67%	2039	0.04%
2015	5.31%	2040	0.00%
2016	5.01%	2041	0.00%
2017	4.31%	2042	0.00%
2018	4.30%	2043	0.00%
2019	4.29%	2044	0.00%
2020	4.46%	2045	0.00%
2021	4.61%	2046	0.00%
2022	4.54%	2047	0.00%
2023	3.56%	2048	0.00%
2024	3.05%	2049	0.00%
2025	2.80%	2050	0.00%

6.5.2.2. Resultados para el escenario concentrado en ahorro individual con base en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS

Al concentrar el sistema pensional en el Régimen de Ahorro Individual con base en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS, las reservas de los fondos se destinaría para financiar el déficit del ISS hasta por un máximo de 1.09% del PIB del 2031. Como se muestra en la gráfica 16 la totalidad del déficit del ISS se financiaría por un período de 47 años, el déficit descubierto del ISS comenzaría, entonces, a partir del 2048 (desde el 2023 en el escenario básico).

GRÁFICA N°16: DÉFICIT FINANCIADO Y DESCUBIERTO DEL ISS COMO % DEL PIB, ESCENARIO CONCENTRADO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS



La reducción del déficit del ISS en el escenario concentrado en el RAI con base en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS, amortiguaría el esfuerzo fiscal que deberá hacer el estado para financiar la deuda del ISS.

La deuda acumulada del ISS con los fondos llegaría a 2% del PIB en el 2010, 6.8% en el 2020, 12.8% en el 2030, 17.2% en el 2040 y 15.4 en el 2050, esta última es mayor a la deuda acumulada en el 2050 en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS, debido, por un lado a que la deuda del ISS se hace explícita más pronto y por otro con las reservas de los fondos se alcanza a financiar buena parte del déficit entre el 2001 y el 2050. Al acumular la deuda que tiene que ser financiada con otros recursos distintos a los de las AFP's, crecería a 1.1% del PIB del 2050 en el escenario concentrado, mientras que en el escenario básico con participación constante de la afiliación del ISS, la deuda acumulada por fuera ascendería a 32% del PIB del 2050.

Las reservas acumuladas de los fondos representarían el 18.4%, 35.9%, 47% 43.1% 30.7% del PIB del 2010, 2020, 2030, 2040 y 2050, respectivamente. Como porcentaje de las reservas acumuladas de los fondos, el déficit financiado del ISS correspondería a 3.2% 2% 2.3% 2% del PIB de los años 2010, 2020, 2030, y 2040, sería nulo desde el 2050 (ver tabla 14).

TABLA Nº 14: FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT DEL ISS COMO % DE LAS RESERVAS DE LOS FONDOS ESCENARIO CONCENTRADO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS

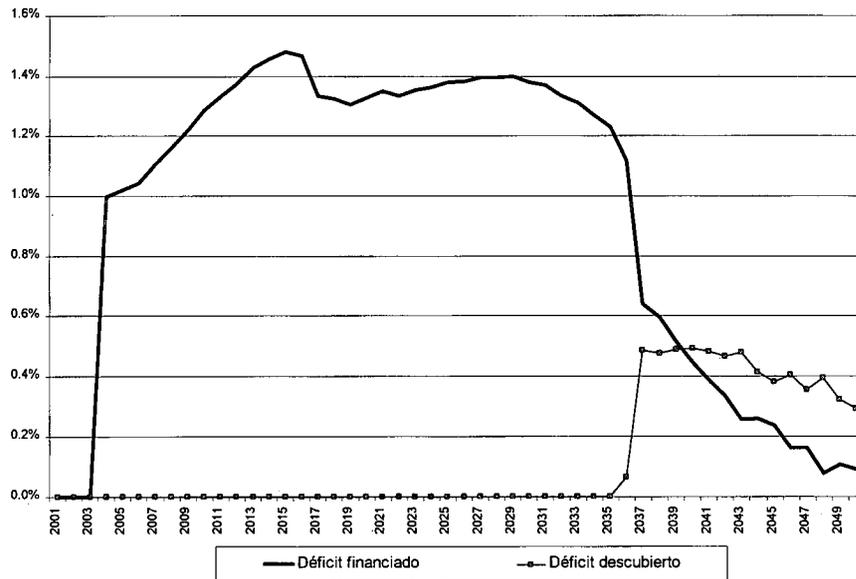
CONCENTRADO			
Año	Déficit financiado del ISS	Año	Déficit financiado del ISS
2001	0.00%	2026	2.27%
2002	0.00%	2027	2.28%
2003	0.00%	2028	2.29%
2004	0.00%	2029	2.30%
2005	0.00%	2030	2.31%
2006	0.00%	2031	2.31%
2007	3.72%	2032	2.30%
2008	3.26%	2033	2.28%
2009	3.23%	2034	2.27%
2010	3.17%	2035	2.24%
2011	2.81%	2036	2.22%
2012	2.82%	2037	2.18%
2013	2.84%	2038	2.15%
2014	2.55%	2039	2.10%
2015	2.56%	2040	2.04%
2016	2.54%	2041	1.96%
2017	1.97%	2042	1.88%
2018	1.95%	2043	1.81%
2019	1.92%	2044	1.74%
2020	1.99%	2045	1.67%
2021	2.05%	2046	1.59%
2022	2.05%	2047	1.52%
2023	2.15%	2048	0.34%
2024	2.23%	2049	0.08%
2025	2.25%	2050	0.00%

Como sucede en el escenario concentrado con base en el escenario básico sin afiliaciones al ISS, el crecimiento de las reservas de los fondos durante los primeros años, permite una financiación importante de la deuda de largo plazo del ISS.

6.5.2.3. Resultados para el escenario concentrado en ahorro individual incluyendo los ajustes que contempla el proyecto de Ley que cursa actualmente en el Congreso de la República con base en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS

Al concentrar el sistema pensional en el Régimen de Ahorro Individual incluyendo los ajustes del Proyecto de Ley del gobierno actual con base en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS, la financiación del ISS con las reservas de los fondos llegaría a representar un máximo de 1.4% del PIB del 2027. El déficit no financiado (descubierto) comienza a aparecer a partir del año 2036, crecería hasta el 2039 cuando comienza a reducirse hasta llegar al 0.29% del PIB del 2050 (ver gráfica 17). Las reservas de los fondos no financiarían la deuda del ISS tanto como lo que se alcanzaría a financiar en el escenario concentrado con base en el escenario básico con participación constante de las afiliaciones al ISS. Esto se debe a que el déficit del ISS con las reformas de este escenario se reduce menos que en el escenario concentrado con base en el escenario básico con participación constante de las afiliaciones al ISS.

GRÁFICA N°17: DÉFICIT FINANCIADO Y DESCUBIERTO DEL ISS COMO % DEL PIB
 ESCENARIO CONCENTRADO CON BASE EN AJUSTES AL PROYECTO DE LEY QUE SE DISCUTE
 ACTUALMENTE EN EL CONGRESO Y EL ESCENARIO BÁSICO CON PARTICIPACIÓN
 CONSTANT DE LA AFILIACIÓN E AL ISS



La financiación acumulada con los recursos de los fondos llegaría al 7%, 16.4%, 22.7%, 23.3% y 17.4% del PIB del 2010, 2020, 2030, 2040 y 2050 respectivamente. La deuda acumulada que tendría que ser financiada con recursos diferentes a las reservas de los fondos ascendería a 4.6% correspondiente al PIB del 2050, el motivo expuesto anteriormente sobre el hecho de que con este escenario el déficit es mayor, explica el aumento del déficit que se tendría que financiar por fuera en relación al escenario concentrado con base al escenario básico con participación constante de las afiliaciones al ISS (1.1% del PIB del mismo año).

Las reservas acumuladas de los fondos como proporciones del PIB del 2010, 2020, 2030, 2040, 2050 serían respectivamente de 18.4% 37.7% 50.3%, 46.5% y 34.7%. Si se acumulara la deuda del ISS como proporción de las reservas de los fondos representaría el 7%, 3.5%, 2.7%, 0.9% y el 0.27% del PIB del 2010, 2020, 2030, 2040 y 2050, respectivamente mayores al escenario concentrado con base en el escenario básico con participación constante de las afiliaciones del ISS (ver tabla 15).

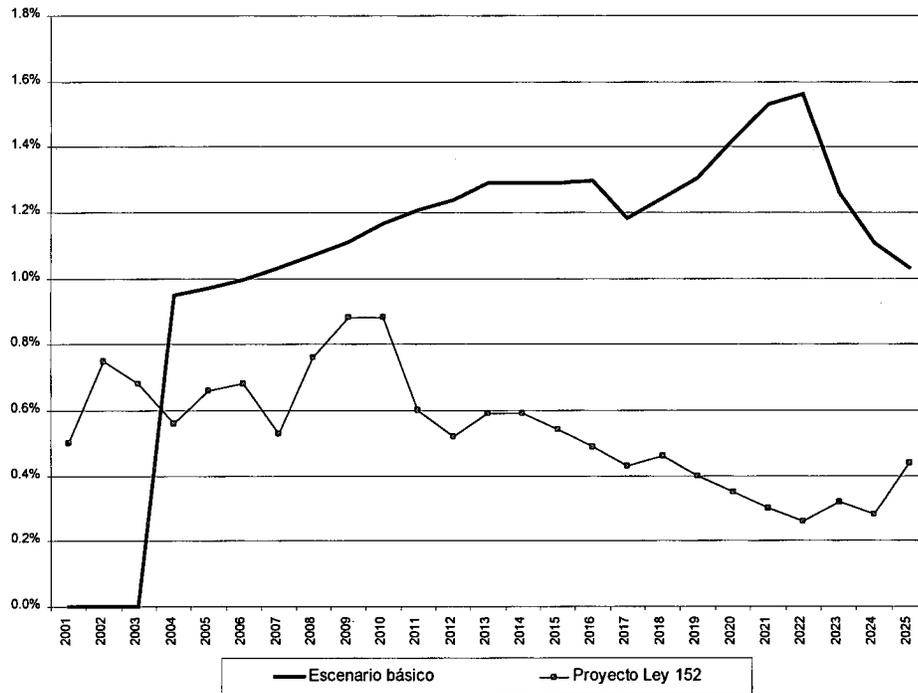
TABLA Nº 15: FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT DEL ISS COMO % DE LAS RESERVAS DE LOS FONDOS ESCENARIO CONCENTRADO CON BASE EN AJUSTES AL PROYECTO DE LEY QUE SE DISCUTE ACTUALMENTE EN EL CONGRESO CON PARTICIPACIÓN CONSTANTE DE LA AFILIACIÓN AL ISS

PROYECTO DE LEY ACTUAL			
Año	Déficit financiado del ISS	Año	Déficit financiado del ISS
2001	0.00%	2026	2.92%
2002	0.00%	2027	2.89%
2003	0.00%	2028	2.84%
2004	10.44%	2029	2.81%
2005	9.42%	2030	2.74%
2006	8.55%	2031	2.71%
2007	8.08%	2032	2.64%
2008	7.65%	2033	2.59%
2009	7.27%	2034	2.52%
2010	6.98%	2035	2.45%
2011	6.62%	2036	2.25%
2012	6.27%	2037	1.31%
2013	6.03%	2038	1.23%
2014	5.70%	2039	1.08%
2015	5.38%	2040	0.95%
2016	4.98%	2041	0.85%
2017	4.23%	2042	0.75%
2018	3.94%	2043	0.59%
2019	3.66%	2044	0.62%
2020	3.52%	2045	0.58%
2021	3.40%	2046	0.41%
2022	3.21%	2047	0.42%
2023	3.13%	2048	0.21%
2024	3.04%	2049	0.29%
2025	2.99%	2050	0.27%

6.5.2.4. Comparación del escenario del proyecto ley 152 y el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS

La gráfica 18 compara la evolución de la financiación del déficit del ISS usando las reservas de los fondos entre el escenario con las reformas sugeridas en la exposición de motivos al proyecto ley 152 y el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS. Mientras que en el primer escenario, en el período comprendido entre el 2001 y el 2025, los fondos financiarían hasta un máximo del déficit del ISS que correspondería al 0.88% del PIB del 2010, y que luego se reduciría hasta alcanzar el 0.44% del PIB del año 2025, en el escenario básico con participación constante de las afiliaciones al ISS, el déficit financiado sería de 1.2% del PIB del 2010 y alcanzaría un máximo de 1.6% del PIB del 2022, y luego se reduciría hasta el 1% del PIB en el 2025. Al acumular la deuda del ISS con los fondos entre el 2001 y el 2025, ésta ascendería al 15.3% del PIB del 2025 en el escenario de la exposición de motivos al proyecto ley 152 y equivaldría al 18.5% del PIB del mismo año en el escenario básico con participación constante de las afiliaciones al ISS, poco más de 3% que el anterior escenario, pero vale la pena decir que, sin embargo, la deuda acumulada seguiría aumentando hasta varios años después del 2025. Aunque los efectos de la financiación del ISS del escenario básico con participación constante de las afiliaciones al ISS son menos favorables al del escenario el básico sin afiliaciones al ISS, ambos muestran que si se hubieran acogido las reformas propuestas para el SGP en 1993, la situación deficitaria y por lo tanto el esfuerzo fiscal para financiar el déficit del ISS sería menor.

GRÁFICA N°18: DÉFICIT DEL ISS FINANCIADO CON RESERVAS DE LOS FONDOS COMO % DEL PIB, ESCENARIO BÁSICO SIN AUMENTO DE AFILIACIÓN AL ISS Y PROYECTO LEY 152



De todo lo anterior se concluye lo siguiente: en primer lugar, la concentración del SGP en el RAI sin severas modificaciones a los requisitos y beneficios del RPM, tiene un impacto reducido en el déficit pensional total, pero como ya mencionó cierra totalmente la posibilidad de generar déficit futuros en las finanzas públicas. En segundo lugar, dicha concentración conjuntamente con un importante endurecimiento de las condiciones de la transición establecidas en la Ley 100 de 1993 así como de las condiciones y requisitos, permiten reducir el déficit pensional en 42.57 puntos porcentuales. En tercer lugar, el efecto de la propuesta en el déficit operacional proviene de manera importante de la reducción de beneficios y endurecimiento en las condiciones de pensionamiento, dadas las características actuales del SGP. Si el SGP se caracterizara en la actualidad por un menor déficit originado por pensiones ya causadas o en curso de causarse – particularmente del sector público, si los afiliados al RPM administrado por el ISS estuviera conformado por afiliados de menor edad a la que posee actualmente, y finalmente, si el “Sistema Dual” colombiano no hubiera iniciado hace ocho años con los rasgos con los cuales se ha desarrollado (descritos más atrás por Acosta y Ayala (2001) en cuanto a la tendencia a una sustitución del RPM por el RAI en el largo plazo, con elevado costo fiscal y sin adecuados incentivos), muy seguramente los efectos de una propuesta de la naturaleza como la que sugiere, serían mucho más determinantes. Por último es de anotar que aún con dichas medidas queda todavía un faltante pensional (valor presente neto) de 116.4% del PIB de 2002. De todas formas, la combinación de concentración en ahorro individual y una reforma severa como la propuesta en este estudio, tiene (i) un efecto importante en la reducción del déficit pensional; (ii) acelera lo que de facto se ha venido dando en el SGP; (iii) hay un efecto adicional de concentrar el SGP en el RAI: el déficit descubierto del ISS comienza a aparecer desde el 2045, mientras que en el escenario básico este déficit comienza desde el 2023, es decir el esfuerzo fiscal futuro sería mucho menor; este es quizás el efecto más importante, y Finalmente, (iv) reduce además las tentaciones de devolverse al sistema anterior por razón a presiones políticas o populistas.

Tal y como se mencionó, existe un gran déficit pensional que se origina en una deuda pasada que ningún cambio en condiciones o requisitos puede afectar.

Debe evitarse por razones de evasión y efecto en la generación de empleo, pretender optar por un camino facilista como aumentar las cotizaciones para financiar dicho déficit causado. Deben buscarse más bien fórmulas como:

- i) Trasladar puntos de cotización del SENA y las Cajas de Compensación para contribuir a financiar, como impuesto, dicho déficit.
- ii) El punto de solidaridad que se destina al Fondo de Solidaridad Pensional.
- iii) Recursos que provengan en el futuro del petróleo y de los excedentes de ECOPETROL.
- iv) Ingresos ocasionados por privatizaciones y concesiones incluidos los de las telecomunicaciones, aunque estos recursos son reducidos.
- v) Impuesto a las pensiones

Las implicaciones de mediano plazo muestran que es el mejor escenario, el déficit fiscal del sector público no financiero es muy superior a 3% del PIB. En estas circunstancias es imposible en el corto plazo usar alternativas como la utilizada en Chile, en cuanto financiar la previsión con un superávit primario, máxime cuando en Colombia las pensiones mínimas se actualizan con base en el salario mínimo.

7. ASPECTOS INSTITUCIONALES

En este capítulo se analizan algunos aspectos institucionales relacionados con la viabilidad de crear una Sociedad Administradora de Fondo de Pensiones del ISS con el fin de concentrar el SGP en el RAI. Esta sección no pretende hacer un análisis jurídico sino resaltar las limitaciones institucionales generadas por algunos aspectos de la legislación actual para implementar la propuesta que contiene este documento. Por lo anterior, las reflexiones que se hacen en este capítulo buscan resaltar los aspectos que requieren estudios jurídicos profundos o modificaciones o desarrollos posteriores. Este capítulo analiza en primer lugar los aspectos normativos y de regulación que afectan dicha viabilidad. En segundo lugar, se intenta plantear los mecanismos mediante los cuales se podría implementar la propuesta y que tienden a minimizar algunos de los inconvenientes señalados en la sección anterior. También se analizan las limitaciones enfrentadas en la administración de la transición y la necesidad de definir una entidad que asuma esa función de manera eficaz. Finalmente, se aborda los ajustes a requisitos, beneficios y condiciones de traslado que se requieren para disminuir el valor del déficit operacional pensional y por esta vía darle una mayor viabilidad a la concentración del Sistema en dicho Régimen de ahorro individual.

7.1. EL ISS COMO SAFF: REFORMAS A LA LEY 100 DE 1993 PERO MANTENIENDO LA IGUALDAD EN LAS CONDICIONES DE LA COMPETENCIA

A continuación se presenta una tabla que establece algunos de los aspectos más importantes de la regulación actual de las SAFF y los inconvenientes que tendría el ISS para cumplir con esa normatividad (bien por la limitación que se deriva de la norma misma o por las dificultades para el adecuado cumplimiento de la misma) de conformidad con la regulación actual en caso de que este instituto se constituyera en una SAFF más:

TABLA No. 16: ASPECTOS REGULATORIOS CRUCIALES PARA LA CREACIÓN DE LA AFP-ISS

Categorías de Regulación	Regulación Actual para las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones SAFF	Inconvenientes para su cumplimiento de conformidad con la normatividad actual
1. Criterios de Autorización	<ul style="list-style-type: none"> - Capital Mínimo acreditado para la obtención de autorización equivalente al 50% del capital exigido para la constitución de una corporación financiera. Esa suma será el patrimonio mínimo que deberán mantener las sociedades. - Se debe disponer de la capacidad técnica, administrativa y humana especializada, suficiente a juicio de la Superintendencia Bancaria para cumplir adecuadamente con la administración de los recursos confiados, de acuerdo con el plan de pensiones. - Autorización de la Superintendencia Bancaria para actuar en calidad de SAFF y para manejar los fondos y planes de pensiones, previo el cumplimiento de los requisitos señalados para 	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 275 que establece que el ISS es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, regida por lo tanto por la Ley 80 de 1993 y por el Decreto 111 de 1996 (Compilación Estatuto Orgánico del Presupuesto). - Para crearse como sociedad de servicios financieros tendría que necesariamente darse un largo y complejo proceso de escisión o creación de una nueva entidad, que incluye

Categorías de Regulación	Regulación Actual para las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones SAFF	Inconvenientes para su cumplimiento de conformidad con la normatividad actual
	<p>el efecto.</p>	<p>obviamente una reforma a la Ley 100/93 (específicamente al mencionado artículo) así como resolver la financiación del pasivo pensional del ISS como empleador.</p> <p>- La recién creada SAFF-ISS no tendría como demostrar la capacidad técnica, administrativa y humana especializada toda vez que el régimen que administra es sustancialmente diferente (público, no administra directamente las reservas sino mediante contrato de fiducia y siempre y cuando alcance la rentabilidad mínima de las SAFF, y "no tiene una orientación de mercado").</p>
<p>2. Reglas de Administración y operación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La dirección y administración de las SAFF están sujetas a las disposiciones generales contenidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. - Los administradores y representantes legales de los SAFF no podrán ser directores, administradores, representantes legales o empleados de otra sociedad que administre fondos de pensiones, ni de entidades que directa o indirectamente sea accionista o aportante del capital de otra sociedad que administre fondos de pensiones. - El capital que respalde la administración de los fondos no podrá ser superior a 10 veces el capital mínimo, salvo cuando así lo determine de manera expresa el Gobierno Nacional. - Desde su constitución y por 5 años, las SAFF deberán ofrecer públicamente por lo menos cada 12 meses acciones para que las entidades del sector social solidario y los afiliados y pensionados del RAI puedan 	<ul style="list-style-type: none"> - El presidente del ISS es nombrado por el Consejo Directivo, de terna que presenta el Presidente de la República (Artículo 275/Ley 100/93) lo cual contradice el numeral 5 del artículo 73 del Decreto Número 663 de 1993 "Estatuto Orgánico del Sistema Financiero". De otra parte, la Junta Directiva es tripartita (Artículo 276/Ley 100/93) lo cual contradice el numeral 7 del mismo artículo y Decreto. En todo caso la Dirección y Administración está regida, en cuanto a ello dé lugar (Decreto 1888 de 1994), por el Artículo 72 (Reglas de Conducta de los Administradores) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Categorías de Regulación	Regulación Actual para las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones SAFF	Inconvenientes para su cumplimiento de conformidad con la normatividad actual
	<p>suscribir por lo menos el 20% de su capital social.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abonar los rendimientos del fondo en la cuenta de ahorro pensional de cada afiliado y a prorrata de las sumas acumuladas en cada una de ellas y de la permanencia de las mismas durante el período correspondiente, según las instrucciones que al efecto imparta la Superintendencia Bancaria. - Adelantar las acciones de cobro de las cotizaciones retrasadas. - Atender oportunamente las solicitudes de retiro de excedentes de libre disponibilidad, incluidas las correspondientes a retiros de aportes voluntarios que deberán ser presentados con no menos de 6 meses de antelación. 	
3. Separación de activos	<ul style="list-style-type: none"> - El patrimonio respalda exclusivamente el desarrollo del negocio de administración de fondos y estará representado en las inversiones o activos que al efecto autorice el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda. - El patrimonio asignado deberá contabilizarse de manera separada conforme a lo dispuesto por la Superintendencia Bancaria. - Niveles de patrimonio adecuados de acuerdo con los distintos riesgos asociados a su actividad. - El Gobierno Nacional debe señalar las exigencias patrimoniales, pero el nivel total de activos no podrá exceder en más de 40 veces su patrimonio técnico. - Mantener los activos y pasivos de los fondos que administren separados entre sí y de los demás activos de su propiedad. - Mantener cuentas corrientes o de ahorros destinados exclusivamente a manejar los recursos que administran, las cuales serán abiertas identificando claramente el Fondo al 	<ul style="list-style-type: none"> - Estas exigencias (particularmente la tercera) conjuntamente con el nivel mínimo de recaudo requerido para cubrir los costos de operación y cumplir la normatividad de rentabilidad mínima determina permanentes capitalizaciones al inicio de la puesta en marcha de las SAFFs, caso en el cual la SAFF-ISS requeriría contar con los recursos para las mismas. - El ISS podría tener dificultades para manejar de manera separada los recursos del fondo de pensiones dadas las dificultades que ha tenido para manejar los diferentes riesgos.

Categorías de Regulación	Regulación Actual para las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones SAFF	Inconvenientes para su cumplimiento de conformidad con la normatividad actual
	<p>que corresponde la cuenta respectiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las SAFF deberán contar con los mecanismos que les permitan determinar de forma en permanente la mora o incumplimiento por parte de los empleadores en el pago oportuno de las cotizaciones, de tal forma que puedan adelantar oportunamente las acciones de cobro de las sumas pertinentes. 	
4. Requerimientos de Información	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener actualizada y en orden la información y documentación relativa a las operaciones de los fondos y a los afiliados. - Enviar a sus afiliados, por lo menos trimestralmente, un extracto que registre las sumas depositadas, sus rendimientos y saldos, así como el monto de las comisiones cobradas y de las primas pagadas. - Publicar la información que determine el Gobierno Nacional y la Superintendencia Bancaria de conformidad con sus facultades legales. 	<ul style="list-style-type: none"> - El ISS actual ha presentado deficiencias en el manejo y actualización de información al día de afiliados, aportes, etc. - El ISS no tiene la práctica de extractos sobre el estado de los aportes
5.Regulación sobre el Portafolio	<ul style="list-style-type: none"> - Invertir los recursos del sistema en las condiciones y con sujeción a los límites que para el efecto establezca el Gobierno Nacional: (i) Títulos de deuda pública emitidos o garantizados por la Nación: 50%; (ii) Otros títulos de deuda pública emitidos por entidades estatales de conformidad con la Ley 80 de 1993, el decreto 26 81 de 1993 y las demás normas que los rigen sin garantía de la Nación 20%; (iii) Títulos emitidos, avalados o garantizados por FOGAFIN o FOGACOOP 10%; (iv) Títulos emitidos por el Banco de la República Bonos y títulos hipotecarios y otros títulos de contenido crediticio derivados de procesos de titularización de cartera hipotecaria: 40%. En acciones, en los fondos obligatorios, se puede invertir hasta el 30% de los recursos siempre y cuando se mantenga hasta el 5% de los recursos en baja y mínima bursatilidad. Para los fondos voluntarios se debe tener mínimo el 5% de los recursos en bonos y acciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las reservas del ISS se manejan mediante contrato de fiducia con entidades especializadas las cuales están sujetas a las normas de rentabilidad mínima, y si ésta no se cumple las reservas se invierten en una cuenta de la Dirección del Tesoro Nacional que les garantice su poder adquisitivo (Artículo 11, Decreto 1888 de 1994); en caso de no garantizarse el poder adquisitivo en las reservas invertidas en títulos de deuda de la Nación, esta última deberá compensar al Instituto en dinero o Títulos (Decreto 1888 de 1994)

Categorías de Regulación	Regulación Actual para las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones SAFF	Inconvenientes para su cumplimiento de conformidad con la normatividad actual
6.Garantías	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar a los afiliados de los fondos una rentabilidad mínima, que será determinada con base en la metodología que adopte el Gobierno Nacional teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el artículo 101 de la Ley 100 de 1993. - En el caso en el cual la rentabilidad de un fondo de pensiones fuera inferior a la rentabilidad mínima que determine el Gobierno Nacional, tal diferencia deberá ser cubierta por la administradora en un plazo no mayor a 5 días comunes, afectando primeramente la denominada reserva de estabilización de rendimientos establecida por el Gobierno Nacional y, si ésta no fuera suficiente, con la parte restante de su patrimonio. Cuando se afecte la reserva para responder por la rentabilidad mínima, deberá afectar de manera inmediata la parte restante de su patrimonio con el fin de ajustar dicha reserva al monto mínimo determinado por la Superintendencia Bancaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las reservas manejadas mediante contrato de fiducia están sometidas a las normas de rentabilidad mínima.
7.Patrimonio Mínimo y Reservas	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene patrimonio mínimo - Relación de solvencia. El valor total de los activos de todos los fondos que manejen las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía y las sociedades administradoras de fondos de pensiones, no podrá exceder de 40 veces el patrimonio técnico de la respectiva entidad. (Patrimonio técnico de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía y de las sociedades administradoras de fondos de pensiones será el resultante de la sumatoria de los patrimonios básico y adicional: Patrimonio básico. El patrimonio básico comprende: i) El capital suscrito y pagado; ii) La reserva legal, las demás reservas y las utilidades no distribuidas de ejercicios anteriores; iii) El valor total de la cuenta de "revalorización del patrimonio" cuando ésta sea positiva; iv) Las utilidades del ejercicio en curso, en una proporción equivalente al porcentaje de las utilidades que, en la última distribución, hayan sido capitalizadas o destinadas a incrementar la reserva legal, o la totalidad de las mismas que 	<ul style="list-style-type: none"> - El ISS no está sometido a normatividad relacionada con patrimonio, relación de solvencia, etc.

Categorías de Regulación	Regulación Actual para las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones SAFF	Inconvenientes para su cumplimiento de conformidad con la normatividad actual
	deban destinarse a enjugar pérdidas acumuladas; v) El valor total de los dividendos decretados en acciones; vi) Las acciones representativas de capital garantía, mientras la entidad esté dando cumplimiento a las metas, compromisos y condiciones del programa de recuperación convenido con el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Nota: en caso de incumplimiento del programa, declarado por la Superintendencia Bancaria, tales acciones dejarán de ser computables).	
8.Regulación sobre costos y comisiones	- Las comisiones de administración se pueden cobrar por los siguientes conceptos: i) aportes obligatorios; ii) aportes voluntarios; iii) ahorros de personas que se encuentran cesantes y no se encuentran efectuando cotizaciones; iv) administración de pensiones bajo la modalidad de retiro programado; v) de traslado. Los montos máximos y las condiciones de las comisiones serán fijados por la Superintendencia Bancaria.	- La "comisión" de administración que cobra el ISS está sometida a la misma regulación que la de las AFPs.

De acuerdo con la tabla anterior, no cabe duda que con el fin de poder concentrar el SGP en el Régimen de Ahorro Individual y crear una SAFF del ISS, sería necesario modificar la Ley 100 de 1993. La modificación a esta Ley obedece al artículo 275, particularmente el inciso primero. Éste establece que *"el Instituto de Seguros Sociales es una empresa industrial y comercial del Estado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el régimen de sus cargos será el contemplado en el Decreto Ley 1651 de 1977 y podrá realizar los contratos de que trata el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993"*. Dicho artículo fue además reglamentado por el Decreto 1888 de 1994.

Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) están regidas por el Decreto 111 de 1996 en el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según el cual dicho tipo de empresas está sometido a la siguiente normatividad:

- "El estatuto abarca a estas empresas en cuanto a la fijación de metas financieras y la distribución de excedentes financieros (Art. 3o).
- "Le corresponde al Confis aprobar y modificar los presupuestos de ingresos y gastos de estas empresas (Art. 26o).
- "El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaboran la propuesta para la distribución de los excedentes financieros de estas empresas, para presentación al Conpes (Art. 85o).

Todo lo anterior significa que bajo las condiciones de la Ley 100 de 1993, el ISS tendría grandes limitaciones para actuar como SAFP dado el carácter mismo que le fijó el artículo 275, y las implicaciones legales que se derivan del mismo, relacionadas con la normatividad existente (Decreto 111 de 1996, Decreto 188 de 1994, etc.): los presupuestos de ingresos y gastos son fijados por un ente externo y los excedentes son de disponibilidad de la Nación. Además, al estar adscrito a un Ministerio, las políticas empresariales las definiría el Ministerio a través de la dirección de la junta directiva; por obvias razones intervendrían factores políticos. En estas condiciones sería muy difícil un manejo eficiente y rentable de un fondo de pensiones. Por lo tanto, la necesaria libre competencia entre administradoras de fondos de pensiones se vería seriamente limitada en el caso de la administradora del ISS bajo la normatividad existente.

De otra parte, la Ley 100 de 1993 establece muy claramente en el artículo 91o los requisitos para la creación de Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones:

- "El cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley 45 de 1990 para sociedades de servicios financieros.
- "Constituirse como sociedad anónima o de instituciones solidarias.
- "El patrimonio tiene que estar representado en inversiones expresamente autorizadas.

De otra parte, aunque no está desarrollado por los decretos reglamentarios, el artículo 90o establece que *"las entidades de derecho público del sector central o descentralizado podrán promover la creación o ser socias de Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones"*.

Por lo tanto, mientras el capítulo "Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad" (VIII) de la Ley 100 de 1993 permite que existan SAFPs públicas (incluso promovidas por el mismo Estado), el artículo 275 complica enormemente esas posibilidades, principalmente por definir al ISS como EICE.

Pero las dificultades no provienen solo del artículo 275 de la ley 100 de 1993, de las contradicciones entre el artículo 91 de la misma ley y el artículo anterior; en efecto, hay otra complicación de gran alcance, más allá de los meramente formales. Existe un gran pasivo pensional a cargo del ISS, como empleador, por prestaciones superiores a las básicas legales, el cual se viene financiando a través de las cotizaciones (Acosta y Ayala, 2001). Algunos cálculos indican que este pasivo puede ascender a \$3.3 billones de pesos .

"la OIT, en su evaluación que hiciera del ISS en 1998, señaló el riesgo que significaba para la sostenibilidad financiera de la entidad, el generoso plan de beneficios de los empleados de la institución" (Acosta y Ayala, 2001, pp. 22).

De acuerdo con lo anterior es claro que para el ISS constituirse como sociedad de servicios financieros, dando cumplimiento a la normatividad vigente, tendría que necesariamente entrar en un largo y complejo proceso de escisión o creación de una nueva entidad, que incluye obviamente una reforma a la Ley 100/93 (específicamente al artículo 275) así como simultáneamente resolver la financiación del pasivo pensional del ISS como empleador. Pero se desprende de la tabla No. 9 que aún si lo anterior se cumpliera, la recién creada SAF-ISS tendría inconvenientes para demostrar la capacidad técnica, administrativa y humana especializada toda vez que el régimen que administra es público y no privado, de conformidad con la ley no administra directamente las reservas sino mediante contrato de fiducia, y principalmente su objeto como administrador del RPM *"no tiene una orientación de mercado"*.

El presidente del ISS es nombrado por el Consejo Directivo, de terna que presenta el Presidente de la República (Artículo 275/Ley 100/93) lo cual contradice el numeral 5 del artículo 73 del Decreto Número 663 de 1993 "Estatuto Orgánico del Sistema Financiero" en el cual se establece que el Director o Presidente es elegido por la Asamblea de socios. De otra parte, la Junta Directiva del ISS es tripartita (Artículo 276/Ley 100/93) lo cual contradice el numeral 7 del mismo artículo y Decreto, que establece que los trabajadores tiene que estar representados en la Junta o Consejo. En todo caso tanto para las SAFP como para el ISS, la Dirección y administración está regida por las "Reglas de Conducta de los Administradores" (Decreto 1888 de 1994 y Artículo 72 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero).

La normatividad en relación con separación de activos es, quizás con las limitaciones derivadas del artículo 275 de la ley 100 de 1993, una de las mayores restricciones que enfrentaría una eventual SAFP-ISS. La exigencia de "Niveles de patrimonio adecuados de acuerdo con los distintos riesgos asociados a su actividad" conjuntamente con el nivel mínimo de recaudo requerido para cubrir los costos de operación y cumplir la normatividad de rentabilidad mínima, determina permanentes capitalizaciones al inicio de la puesta en marcha de las SAFPs, según Asofondos (Entrevista, Octubre 2002) de conformidad con la experiencia del RAI, caso en el cual la SAFP-ISS requeriría contar con los recursos líquidos para las mismas y por un tiempo suficiente.

Aunque el ISS no tiene la práctica de extractos sobre el estado de los aportes lo cual obviamente no es un impedimento insalvable, este Instituto si presenta deficiencias importantes en el manejo y actualización de información al día de afiliados, aportes, etc. Subsanan esto necesariamente implicaría inversiones cuantiosas previo al inicio de sus operaciones como SAFP, lo cual incrementaría de manera importante el costo de la inversión inicial.

El hecho que el ISS no administre directamente sus reservas es una limitación que incide en la demostración de la "capacidad técnica, administrativa y humana especializada, suficiente a juicio de la Superintendencia Bancaria para cumplir adecuadamente con la administración de los recursos confiados, de acuerdo con el plan de pensiones confiado" porque seguramente el legislador ante un bajo cumplimiento de esa condición prefirió que un tercero manejara las reservas del Instituto, o incluso en un caso extremo, que las manejara la Tesorería General de la Nación.

Otra limitación importante que presenta el ISS para la puesta en marcha de la AFP es el manejo del porcentaje de administración. De acuerdo con Asofondos (Entrevista, Octubre 2002), la manera como las SAFP descuentan la comisión, conjuntamente con la regulación de la rentabilidad mínima, determina que muy probablemente en los años iniciales de operación las SAFP tengan que hacer capitalizaciones para el estricto cumplimiento de la ley.

El ISS no está sometido a toda la regulación que rige para las SAFP en cuanto al nivel mínimo de patrimonio, índice de solvencia, etc. Muy seguramente si el Instituto tuviera que cumplir con dicha normatividad o similar a la misma, tendría dificultades para continuar operando dada la situación financiera y contable del mismo. El estado de las finanzas del Instituto en su conjunto constituyen de por sí un impedimento a la viabilidad de constituir un fondo de pensiones administrado por el mismo, dado las exigencias en cuanto a patrimonio mínimo y reservas.

A pesar de que el ISS tiene regulado el cobro de la comisión de administración requiere de control estricto en cuanto al traslado desde otros "negocios" o "riesgos", lo cual frente a la situación financiera de los seguros de salud, podría haber filtraciones de la SAFP para los otros riesgos o al contrario subsidios disfrazados que se terminarían pagando por la vía general de los impuestos, para favorecer menores comisiones de la Sociedad Administradora del Instituto.

Es necesario entonces plantear alternativas para que el ISS pueda constituirse, crear u operar como una SAFF de tal manera que entre a operar en las mismas condiciones que operan las otras Administradoras, manteniendo el espíritu de la ley plasmado en el artículo 59o, en cuanto a que el Régimen de Ahorro Individual propende por la competencia entre diferentes entidades administradoras.

De otra parte, así como es necesario que la SAFF-ISS pudiera operar en condiciones que le permitieran un manejo eficiente y rentable del portafolio del respectivo Fondo de Pensiones, igualmente es necesario que dicha SAFF no tenga cláusulas que la favorezcan, tal y como ocurre hoy en día en el caso del ISS con el artículo 54o y con el artículo 137o. El primero de esos artículos establece que:

“cuando en el plazo de un año la rentabilidad de los títulos de deuda de la Nación no mantengan el poder adquisitivo de las reservas, es obligación de la Nación efectuar la compensación necesaria mediante apropiación y giro del Presupuesto General de la Nación” (Ley 100 de 1993)

El otro artículo titulado “Faltantes a Cargo de la Nación”, establece que:

“La Nación asumirá el pago de pensiones reconocidas por el Instituto de Seguros Sociales, la Caja Nacional de Previsión y otras cajas o fondos del sector público sustituidos por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, incluido este último, en cuanto se agotasen las reservas constituidas para el efecto y sólo por el monto de dicho faltante”.

Mientras las SAFF tienen que tener una serie de reservas “en cascada” (reserva de caja del 1.0%, patrimonio propio, garantía del Fogafin) antes de tener la garantía del Estado, los artículos atrás señalados le permiten al Instituto contar con garantía de la Nación casi directa e inmediatamente.

De todo lo anterior se concluye que el ISS tiene por un lado serias dificultades desde el punto de vista institucional para poder cumplir la normatividad que rige el régimen de ahorro individual, en particular, aquellos referidos a las SAFF, y además las normatividad que rige a este Instituto impediría que pudiera desenvolverse competitivamente como una SAFF. De otro lado, la ley 100 de 1993 introduce otra clase de normas que favorecerían al ISS en contra de las SAFF privadas, e impidiendo una adecuada competencia entre los agentes.

7.2. POR LO TANTO ES NECESARIO REVISAR POSIBLES ALTERNATIVAS DESDE EL PUNTO DE VISTA INSTITUCIONAL PARA SUBSANAR VARIOS DE LOS INCONVENIENTES ANTERIORES. EL ISS COMO SAFF: ¿ESCISIÓN O EMPRESA DE ECONOMÍA MIXTA O CONCESIÓN O AUTORIZACIÓN PARA INVERTIR?

De acuerdo con lo anterior, es necesario revisar si la constitución del ISS como SAFF implica o no una escisión del actual Instituto; o la creación de una nueva Empresa de Economía Mixta pero enmarcada, obviamente, en la normatividad de las instituciones financieras; o más bien entregar la administración del Fondo de Pensiones por Concesión; o si es mejor alternativa reformar la ley autorizando al ISS para que invierta en una sociedad que administre, con un patrimonio autónomo independiente, un fondo de pensiones del régimen de ahorro individual.

Cualquiera de las tres primeras alternativas es compleja desde varios puntos de vista: en primer lugar, implicarían largos y tediosos trámites de ley en donde además habría que definir que hacer desde el punto de vista institucional con el manejo de los otros riesgos, en especial los de salud. En segundo lugar, sería necesario resolver la financiación del pasivo laboral del ISS como empleador lo cual tendría necesariamente un costo fiscal adicional. En tercer lugar, se deduce de la sección anterior que una escisión o creación de una empresa mixta no resolvería varias de las limitaciones que se reseñaron, en particular las que tienen que ver con reglas de administración y operación, separación de activos, requerimientos de información, etc.

De ahí entonces que se sugiera más bien como alternativa¹⁷ la de autorizar por ley al ISS para invertir en una sociedad administradora de un fondo de pensiones. Una medida como ésta tiene la ventaja de evitar una larga discusión política al no necesitar escindir o crear una nueva entidad, y tampoco requerir de liquidaciones y saneamientos de los pasivos del Instituto. Otra ventaja importante es que una medida de esta naturaleza sería neutral a muchos de los inconvenientes, reseñados atrás, que tendría el Instituto en caso de actuar y permitiría además desarrollar el artículo 90º de la ley 100 de 1993 que no se encuentra en la actualidad ni siquiera reglamentado. Lo anterior, sin embargo, requiere de análisis más detenidos y profundos, en especial, desde el punto de vista jurídico, que obviamente escapan al alcance de esta consultoría.

Igualmente será necesario revisar algunos de los artículos respectivos de la Ley 100 de 1993 los cuales requieren ser reformados de la siguiente manera:

- La afiliación al RAI estaría prevista con carácter obligatorio exclusivamente para aquellas personas que a partir de la fecha de entrada en vigencia de la reforma a la Ley 100 de 1993, se vinculen por primera vez a la fuerza laboral, mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.
- Se modificaría el artículo 36o (Transición) de la Ley 100 de 1993 de conformidad con las condiciones que establecen en la sección 7.4 del presente capítulo.
- Se autorizaría al ISS a invertir en la creación o adquisición de una SAFP, de conformidad con las normas vigentes en cuanto a SAFPs y la respectiva regulación.
- Podría existir arbitraje a favor de la SAFP-ISS pero solo temporalmente y para ciertos grupos poblacionales que serían susceptibles de tal posibilidad tales como maestros, miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía, etc.

7.3. EL ISS COMO ADMINISTRADOR DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

El déficit operacional del sistema pensional ha aumentado después de la expedición de la Ley 100 de 1993, en parte porque no se ha aplicado totalmente la transición y porque ésta no ha sido administrada correctamente. Ejemplos de esta situación son, entre otros, que: i) a pesar del mandato de la liquidación de las cajas insolventes establecida en la Ley 100 de 1993, hoy en día continúan operando entidades insolventes; ii) un número importante de cajas públicas no cuenta con las reservas actuariales; iii) se ha presentado en algunos casos corrupción y falta de control

¹⁷ Se agradecen al respecto los valiosos comentarios del Dr Rodrigo Galarza, Vicepresidente de Asofondos.

tanto en la liquidación de las pensiones como en la aplicación de esta Ley (Restrepo, 2000), esto se debe a la falta de sistematización en las historias laborales, de actualización de la información y de expedientes; iv) a lo anterior se suma que en muchos casos la nómina de pensionados se liquida de manera incorrecta, por ejemplo, se considera cada uno de los hijos beneficiarios como pensionado; v) en la información que presentaron las entidades territoriales para solicitar el pago de las mesadas atrasadas se encontró entre otras que el 49% de los pensionados o sustitutos no tenía soporte para el pago y que el 98% de los pensionados por invalidez no disponía de certificado actualizado expedido por la respectiva Junta Regional y vi) como uno de los casos más extremos, en Foncolpuertos se encontró que más del 45% de las pensiones habían sido objeto de incrementos reales del 14% de la mesada pensional al momento del reconocimiento de la pensión, en el 22.4% de los casos el incremento fue del 50% real, en el 8.8% de los casos los aumentos fueron superiores al 100% real, en el 1.4% de los casos el aumento real fue superior al 500% y en el 0.5% superior al 1000%.

También es importante destacar que no existe una doctrina sobre la admisibilidad de los regímenes de transición, ni directrices operacionales sobre las liquidaciones correspondientes, así como tampoco se han establecido los requisitos de registro para poder ser reconocidos o aplicados. Por lo cual, no existe control, transparencia ni vigilancia para la implementación de los regímenes de transición. Finalmente, la inexistencia de criterios y la falta de control sobre la transición ha dado lugar a que se mantengan regímenes que se pueden considerar al margen de la ley, tal y como lo afirman Acosta y Ayala (2001).

Como se mencionó atrás, uno de los efectos más importantes de todo lo anterior es que mientras antes de la reforma de 1993, el sector público tenía el 25% de los afiliados, el 40% de los pensionados y el 55% de la deuda pública pensional de ese momento, en el año 2001, esas proporciones alcanzaban el 20%, 54% y 70% respectivamente (Acosta y Ayala, 2001).

Esta situación muestra la necesidad de que alguna entidad asuma de manera responsable, oportuna y eficaz la administración de la transición y el pago de quienes se pensionan bajo esas condiciones y de los afiliados y/o pensionados de las cajas, fondos y entidades de previsión públicos que se liquidan. El ISS, con el apoyo en materia de regulación del Estado, sería la entidad más idónea para asumir esta tarea.

Tal y como ha sido planteado por Acosta y Ayala (2001) :

“la misión principal del ISS-pensiones debería ser asegurar y estabilizar la transición que ya está en proceso hacia un sistema basado en Ahorro Individual, particularmente absorbiendo la opción de prima media para los empleados públicos , que no ha sido una tareas principal hasta ahora. El Seguro Social tiene que asegurar un buen sistema de pensiones por lo menos por 20 años más para los cerca de 2 millones de afiliados del sector privado y cerca de 500 mil a 600 mil más del sector público, que han optado o van a optar por el Régimen de Prima Media”.

7.4. AJUSTES A REQUISITOS Y BENEFICIOS Y CONDICIONES DE TRASLADO

Los diversos escenarios que se corrieron para efectos de la presente consultoría¹⁸ señalan claramente que desde el punto de vista fiscal y de viabilidad operativa de la SAFP del ISS, es

¹⁸ No todos los escenarios se reportan, solo aquellos que muestran mayor impacto.

necesario que afiliados actuales al ISS menores de 40 años se trasladen a dicha Sociedad Administradora, así como grupos de afiliados actualmente cobijados por la generosa e inequitativa transición contemplada en la ley 100 de 1993.

Tal y como lo muestran Acosta y Ayala (2001) y Parra (2001) un ajuste a requisitos y beneficios, como el que se ha venido planteando desde la propuesta de reforma que aquí se ha denominado "del Alto Consejero Presidencial, de la Consejería Presidencial para la Política Social y el DNP", se logra equilibrio en el margen pues no se genera déficit adicional para el sistema.

La concentración del SGP en ahorro individual contribuye a reforzar ese efecto, a no incurrir en costos adicionales por la demora en la transición hacia un sistema pleno de ahorro individual (Acosta y Ayala, 2001) y facilita una financiación adicional que de otra manera no se contaría con la misma,

Las nuevas condiciones que permiten lo anterior, corresponden a las presentadas en la tabla No.4, son las siguientes:

- Para las mujeres mayores de 45 años y los hombres mayores de 50 años se mantienen las condiciones en términos de edad, semanas y tasas de reemplazo establecidas en la Ley 100 de 1993.
- Para las mujeres menores de 41 años y los hombres menores de 46 años, la edad de jubilación es de 60 y 65 años, respectivamente. Se requieren de 1300 semanas para tener derecho a la pensión y ésta tiene una tasa de reemplazo de 50%.
- Para las mujeres entre 41 y 45 años y los hombres entre 46 y 50 años se aumentan gradualmente la edad y las semanas; y se disminuye la tasa de reemplazo sin llegar, en ningún caso a los valores establecidos para el grupo anterior

Es importante tener en cuenta la complejidad de los efectos y causalidades: desde el punto de vista fiscal se requiere reducir de cualquier forma el costo que el sistema dual actual tiene y que se caracteriza por un costo fiscal excesivo, grandes posibilidades de inestabilidad financiera; incertidumbre económica y regulatoria, malos incentivos para el desarrollo del régimen de ahorro individual (Acosta y Ayala (2001)). Eso se podría lograr con un ajuste severo e inmediato en los desequilibrios generados en el margen por nuevos afiliados, y por los existentes para aquellos afiliados sujetos y no sujetos a la transición. Sin embargo, dicho efecto puede ser mayor si simultáneamente se concentra el SGP en ahorro individual. El efecto de una reforma de esta naturaleza reduce adicionalmente el déficit pensional más allá de lo que lo haría el ajuste de requisitos y beneficios, sino que además tendría la virtud de generar recursos adicionales, si se logra aumentar, la cobertura para la financiación del déficit descubierto del ISS al hacerlos explícitos como efecto de la reforma misma que se propone, a través un crecimiento mayor de las reservas de los fondos.

La modificación de la transición no solo es una condición necesaria desde el punto de vista fiscal y política (*"sería inimaginable que se hiciera el drástico ajuste necesario para los excluidos de la transición mientras se conservan todos los beneficios para los incluidos en ella"*, Acosta y Ayala, 2001, pp 57) sino que la viabilidad de la SAFP del ISS requeriría contar con una mayor población afiliada pues de otra manera no contaría en el mediano plazo con la población afiliada mínima requerida para ser operativamente viable.

En efecto, la tabla No.12 antes presentada resume los posibles efectos de las diversas alternativas.

Los escenarios utilizados en la presente consultoría prevén que para lograr los anteriores resultados requerirían de las siguientes condiciones de traslado:

TABLA N°15: TASAS DE TRASLADO PARA LOS AFILIADOS AL ISS NO COBIJADOS POR EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

Rango de Edad	Hombres	Mujeres
16-24	12,5%	12,5%
25-29	8,7%	4,6%
30-34	3,4%	2,4%
35-39	1,7%	1,2%

7.5. ALGUNOS ASPECTOS REGULATORIOS

De acuerdo con Suescún (2001), la regulación establecida para los fondos de pensiones busca minimizar los riesgos que enfrentan los fondos y reducir los efectos de las fallas existentes en el mercado. La regulación sobre la asignación del portafolio y la rentabilidad mínima ha sido ampliamente discutida en la literatura económica.

En cuanto al primer aspecto, se ha demostrado que la regulación produce resultados ineficientes si no se logra una alta probabilidad de que el inversionista se sitúe cerca del punto de tangencia de la frontera eficiente (de activos) con la curva de indiferencia entre riesgo y retorno. Las medidas como la exclusión de activos de alto riesgo y el límite a la inversión en cierto tipo de activos conllevan a eliminar la posibilidad de aumentar los retornos con incrementos menos que proporcionales en el riesgo y a la imposición de barreras que limitan las posibilidades de inversión, respectivamente. Por lo tanto, las dos opciones alejan las posibilidades de inversión de la frontera eficiente.

La evidencia indica que los retornos de los fondos de pensiones que operan en un marco regulatorio más flexible tienden a ser mayores que los retornos de aquellos que operan bajo múltiples restricciones. Suescún (2001) concluye que de acuerdo con la literatura internacional los límites de inversión pueden llegar a ser contraproducentes porque limitan la diversificación de los portafolios, exponiendo a los afiliados a un mayor nivel de riesgo, o bien generando un retorno bajo sobre las inversiones. También afirma que esas restricciones se aceptan en países con estructuras institucionales y regulatorias poco desarrolladas, con mercados de capitales igualmente poco desarrollados. Sin embargo, con el tiempo a medida que va incrementándose la profundidad y la liquidez de los mercados de capitales y que se desarrollan en la regulación y los aspectos institucionales, estas restricciones deben ir relajándose.

En lo que se refiere a la rentabilidad mínima, la crítica se concentra en el comportamiento en manada que se origina en que los fondos grandes no tienen competencia, razón por la cual, adoptan los portafolios de menor riesgo y retorno. Como la rentabilidad mínima se toma en relación con la rentabilidad promedio de los fondos, los pequeños se comportan igual a los grandes. Es decir que no hay incentivos para buscar portafolios alternativos. Sin embargo, de acuerdo con Suescún (2001) algunos estudios muestran que este comportamiento también se presenta cuando no hay exigencia de rentabilidad mínima, pues en general los administradores prefieren no tener un desempeño (en términos de rentabilidad) menor al promedio por temor a no ser competitivos en el

mercado. Adicionalmente, afirma que si los portafolios manejados son bien diversificados, el comportamiento manada no presenta inconvenientes, pues de lo contrario se aumentaría el riesgo sistémico (Ayala, 1997).

Otra crítica que surge a la rentabilidad mínima en la medida que genera el efecto manada es que para los usuarios la rentabilidad ofrecida no se constituye en un aspecto determinante para la escogencia del fondo y que la diferenciación se logra entonces a través de los costos de administración vía promoción y propaganda. Es decir, el efecto manada induce a que las administradoras logren diferenciación en el mercado a través de mayores costos originados en los gastos de promoción (vendedores, etc.) y publicidad (Valdez, 1994; Suescún, 2001).

De acuerdo con Ayala (1997) otro de los problemas que enfrentan los fondos de pensiones en América Latina desde el punto de vista de la regulación tiene que ver con el excesivo proteccionismo al que se somete a los mismos y que en últimas implican limitaciones a la competencia, reducen incentivos a la eficiencia y generan búsquedas de renta. De acuerdo con el mismo autor, una de las causas de dichos comportamientos tiene que ver con el hecho que las comisiones se cobren como impuesto a la nómina y no como un porcentaje de los recursos administrados. Lo anterior determina que en los años iniciales las rentabilidades netas sean muy inferiores a las brutas, lo cual bajo sistemas como el colombiano (que se "compite" con sistemas públicos de reparto y garantizados por la Nación) lo cual contribuye adicionalmente a las razones planteadas atrás, a formas de competencia basadas en estrategias de venta y publicidad. Los efectos obvios de lo anterior, son un encarecimiento de la administración de las administradoras de fondos de pensiones, sin que resulte en mayor eficiencia.

En el caso colombiano, Ayala (1998) ha insistido además en que la administración de fondos de pensiones no tiene porque restringirse a empresas especializadas.

De acuerdo con todo lo anterior, las características de la regulación en América Latina han sido la de combinar restricciones para la administración de un solo fondo por Administradora, limitaciones a las inversiones y exigencias de rentabilidad mínima, reglas que conducen a precios uniformes por parte de las Administradoras (Ayala, 1997). Lo anterior ha llevado restringir las posibilidades de escogencia por parte de los afiliados, a encarecer la administración del sistema por la vía de una mayor competencia promocional y publicitaria, sin efectos importantes en eficiencia.

Por lo tanto, se ha sugerido lo siguiente por parte de diversos especialistas (Shah, 1996; Bustamante, 1996; Ayala, 1997) lo siguiente, con el fin de avanzar en una regulación que promueva mayor competencia y por tanto eficiencia, y sin que la misma añada riesgos adicionales a los del mercado: i) flexibilizar el régimen de inversión para los ahorros obligatorios; ii) permitir la administración de varios fondos de pensiones por administradora; iii) permitir que otros agentes institucionales altamente calificados puedan ofrecer productos para el ahorro pensional; iv) permitir sólo comisiones variables basadas en los fondos administrados y no en los salarios; v) reducir los costos de administración derivados de costos promocionales y de publicidad y de rotación entre AFPs; y vi) mayor flexibilidad en la regulación de la rentabilidad mínima pero evitando que se carguen al estado las garantías de pensión mínima que podría resultar de un mayor perfil de riesgo de las inversiones.

En el caso colombiano particular hay que tener además en cuenta lo siguiente: en primer lugar, que una SAFP pueda administrar varios fondos pero permitiendo graduar el nivel de riesgo de los diferentes portafolios de acuerdo con ciertas características de los diferentes grupos de afiliados. En segundo lugar, Colombia debe propender más pronto que tarde que sea el trabajador el que asuma la totalidad de la cotización. En tercer lugar, debe mantenerse la limitación a la inversión en

títulos públicos para evitar que el Gobierno se financie en su totalidad con los recursos de las pensiones.

8. CONCLUSIONES

1. El objetivo de la Ley 100 de 1993 era mejorar las condiciones del sistema pensional colombiano vigente hasta 1992 en cuanto a “dispersión institucional, multiplicidad de regímenes, baja cobertura, inequidad, ineficiencia administrativa y desequilibrio financiero.
2. Aunque la Ley 100 de 1993 corrigió algunos de los problemas enfrentados por el sistema general de pensiones, entre los que vale la pena destacar que los aportes de los trabajadores sean más consistentes con los beneficios, éstos ajustes han sido parciales y aún se mantienen desajustes estructurales que es necesario corregir. Es especialmente preocupante el incremento del desequilibrio financiero, el cual incide de manera importante en el déficit fiscal y en el peso de la deuda pública.
3. La experiencia internacional muestra que los países, a medida que sus regímenes pensionales maduran, enfrentan problemas fiscales razón por la cual incurrir en reformas las cuales tienden hacia sistemas de ahorro individual. También es importante destacar anotar que estas reformas pueden constituirse en ajustes menores o en cambios estructurales, las segundas siendo más costosas pero con resultados más estables en el largo plazo.
4. Las propuestas presentadas por los dos últimos gobiernos tienden a corregir, en diferente magnitud e intensidad, los desajustes del sistema general de pensiones pero i) todas ellas adolecen de una estrategia para la financiación de los déficits pensionales, lo que implica que se distorsionen los ajustes que el SGP requiere; ii) además mantienen múltiples regímenes con sus respectivos beneficios, al no incidir de manera drástica en la transición; iii) no crean los mecanismos para el forzoso cumplimiento de la normatividad de la ley 100 de 1993 en cuanto a las cajas y fondos públicos; iv) no incluyen instrumentos de control para la aplicación de la transición; y finalmente, v) no parecieran frenar de manera decidida el crecimiento del déficit pensional.
5. Mediante algunas modificaciones a los parámetros de los modelos DNPENSION y SIMCRAI en este trabajo se simulan, en primer lugar la evolución del sistema general de pensiones en las condiciones actuales (escenario básico sin aumento de afiliación en el ISS y escenario básico con participación constante de afiliación al ISS) y en segundo lugar, los resultados de concentrar el sistema general de pensiones en el régimen de ahorro individual (con base en los dos escenarios básicos antes mencionados) pero aplicando una reforma drástica a los requisitos y beneficios afectando de manera gradual la transición y de crear una sociedad administradora de fondo de pensiones del ISS (SAFP-ISS) que acoge a todos los afiliados del ISS menores de 40 años y una quinta parte de los nuevos afiliados al régimen de ahorro individual. La AFP-ISS compite en igualdad de condiciones con el resto de SAFPs del sistema general de pensiones. Se simula también el escenario concentrado en ahorro individual pero en lugar de aplicar la reforma propuesta en este trabajo se introducen los ajustes que se plantean en el proyecto de ley que actualmente se discute en el Congreso de la República (incluyendo las modificaciones que se han originado desde que hace tránsito en el Congreso).
6. En el “escenario básico sin aumento de afiliación en el ISS”, el valor presente neto del déficit operacional a cargo de la Nación para el período 2002-2050 alcanza un valor equivalente al 143.37% del PIB del año 2001. El flujo del déficit operacional corresponde a un 1.57% del

PIB en el 2001 y crece hasta un máximo de 4.46% en el 2017 y un valor de 0.77% del PIB en el 2050. Para el período 2002-2025, las pensiones públicas representan el 60.50% del pago de las pensiones totales y el 64.60% del costo fiscal total. Adicionalmente, las pensiones en curso de pago o por pagar pronto representan el 59.90% del total de las pensiones lo cual muestra la carga que esto implica para el fisco pues este ya es un pasivo causado que no puede alterarse mediante modificaciones a los requisitos y beneficios. El valor de los fondos de pensiones alcanza un valor máximo en el año 2033 del 54.56% del PIB.

7. En el “escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS” el valor presente neto del déficit operacional a cargo de la Nación para el período 2002-2050, con una tasa de descuento del 4%, alcanza un valor equivalente al 146.54% del PIB¹⁹ de 2001. El flujo del déficit operacional corresponde a un 1.73% del PIB en 2002 y crece hasta un máximo de 4.05% en 2017 y un valor de 2.06% del PIB en 2050. Para el período 2002-2025 las pensiones públicas participan con el 60.50% del pago de las pensiones totales y con el 64.60% del costo fiscal total. El valor de los fondos de pensiones alcanza un valor máximo en 2029 del 38.01% del PIB.
8. Dada la insostenibilidad del sistema general de las pensiones en las condiciones actuales y dada la revisión de la experiencia internacional y del caso chileno, una reforma que viabiliza el sistema es su concentración en el régimen de ahorro individual. Las principales ventajas de este tipo de esquema son: i) la viabilidad financiera del sistema y sus menores efectos fiscales; ii) la equidad entre afiliados; iii) algunas potencialidades entre las cuales vale la pena destacar la propiedad de los recursos por parte del afiliado, las posibilidades de una pensión de una mayor magnitud y la libertad de escogencia de administradora de fondo de pensiones, entre otras; iv) la protección del sistema de la maduración demográfica; v) la eliminación de la dualidad del sistema actual y de los incentivos perversos que genera en las condiciones actuales en Colombia; y vi) la transparencia del sistema y la generación de confianza en los afiliados.
9. En el “escenario concentrado en ahorro individual con base en el escenario básico sin aumento de la afiliación al ISS”, el valor presente neto del déficit pensional es equivalente al 103.67% del PIB. En el año 2001 tiene un valor del 1.57% del PIB, alcanza el valor máximo en el año 2012 (3.48% del PIB) y en el año 2050 representa el 0.26% del PIB. Las pensiones públicas representan el 62.8% del pago de las pensiones totales y el 68.5% del costo fiscal total. Las pensiones en curso de pago representan el 49.00% del total de las pensiones en el período 2002-2025. El valor de la SAFP-ISS alcanza un máximo, en el año 2037, del 8.43% del PIB. El valor del resto de los fondos de pensiones alcanza un valor máximo en el año 2031 del 46.48% del PIB, año a partir del cual el valor del fondo empieza a caer hasta llegar al 21.87% del PIB en el 2050.
10. En el “escenario concentrado en ahorro individual con base en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS” el valor presente neto del déficit pensional con reforma es equivalente al 99.92% del PIB, 46 puntos del PIB inferior al del “escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS”. En 2002 tiene un valor del 1.72% del PIB,

¹⁹ Las diferencias con respecto a los resultados en Parra (2001a) se deben a que en este trabajo no se contabilizan los déficits en el Fomag y en las cajas de retiro de las fuerzas militares, mientras que en Parra (2001a) estos dos rubros son incluidos.

alcanza el valor máximo en 2022 equivalente al 3.12% del PIB (comparado con 4.05% del PIB, el máximo en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS) y en 2050 representa el 0.45% del PIB. Las pensiones públicas participan con el 65.9% del pago de las pensiones totales y representan el 79.9% del costo fiscal total. Las pensiones en curso de pago o por pagar pronto representan el 49.5% del total de las pensiones en el período 2002-2050. El valor del fondo del consolidado del sistema de ahorro individual (incluyendo a la nueva SAFP-ISS) alcanza un máximo de 47.37% del PIB en 2032, casi 10 puntos del PIB superior al máximo observado en el escenario básico. En valor presente, se generarían más de 350 puntos del PIB adicionales en recursos ahorrados por los afiliados al sistema en el período 2002-2050 comparado con los recursos en el “escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS”.

11. En el “escenario concentrado en ahorro individual con base en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS e incluyendo el proyecto de reforma que actualmente cursa en el Congreso de la República” el valor presente neto del déficit pensional con reforma es equivalente a 119.61% del PIB, 26.93 puntos del PIB inferior al del escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS, pero 19.7 puntos del PIB superior al del escenario concentrado en ahorro individual con base en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS. En 2002 tiene un valor del 1.73% del PIB, alcanza el valor máximo en 2017 equivalente al 4.2% del PIB y en 2050 representa el 0.44% del PIB. Las pensiones en curso de pago o por pagar pronto representan el 43.3% del total de las pensiones en el período 2002-2050. El valor del fondo del consolidado del sistema de ahorro individual (incluyendo a la nueva SAFP-ISS) alcanza un máximo de 50.65% del PIB en 2032. El valor de la SAFP-ISS alcanza un máximo en 2040 del 6.62% del PIB, y cae a 5.21% en 2050.
12. Los requerimientos de financiación del déficit operacional del ISS son mucho mayores por no haber implementado el esquema propuesto en el proyecto 152 de 1992 que concentraba el sistema general de pensiones en el régimen de ahorro individual. Esto muestra precisamente la necesidad de no seguir dilatando la concentración del SGP en el RAI por razones políticas, pues esto se ha hecho a un elevado costo fiscal.
13. El valor presente neto del déficit operacional total en el escenario concentrado en ahorro individual con base en “el escenario básico con afiliación constante al ISS” se reduce frente al escenario básico en 42.57 puntos porcentuales. Esto se debe a las modificaciones que se proponen en cuanto a requisitos y beneficios en el régimen de prima media y a la unificación de la transición, y al traslado de la población afiliada al ISS menor de 40 años al RAI. Lo anterior igualmente incide en la disminución del valor de la deuda pensional explícita de la Nación conformada por el valor del déficit operacional del ISS y el de los bonos. Esta deuda pasa de 89.34% del PIB a 56.19% del PIB y representa el 48.27% del total del déficit.
14. La simulación de “escenarios intermedios” (donde las condiciones son menos extremas como por ejemplo manteniendo las condiciones de los requisitos y beneficios, así como de la transición establecidas en la Ley 100 de 1993 y concentrando el SGP en el régimen de ahorro individual y con tasas de traslado conservadoras) muestran que la reducción del valor presente neto del déficit operacional es baja. Esto se debe a que gran parte del peso del déficit está concentrado en sector público, a que los afiliados al régimen de prima media no tendrían incentivos para trasladarse al régimen de ahorro individual; y finalmente a que el

peso de las pensiones en curso de pago es muy alto y por lo tanto ninguna reforma podrá reducir esa deuda ya causada.

15. La viabilidad financiera de la AFP-ISS exige que se tengan que efectuar arbitrajes a favor de la misma y solo de manera temporal con el fin de aumentarle su tamaño de operación, sobre todo al comienzo, y evitar por esta vía permanentes y costosas capitalizaciones
16. De acuerdo con las dos anteriores conclusiones, la concentración en el régimen de ahorro individual sin aumentos sustanciales en cobertura de todo el sistema y sin modificación en los requisitos y beneficios del régimen de prima media, tiene efectos reducidos en el déficit pensional total, aunque protege las finanzas públicas de manera definitiva de efectos deficitarios generados por el Sistema General de Pensiones.
17. De lo anterior se concluye que se requiere del endurecimiento de las condiciones de la transición establecidas en la Ley 100 de 1993, de la concentración del sistema en el régimen de ahorro individual y, adicionalmente, de incentivos a los trabajadores independientes de tal forma que se logren aumentos importantes en cobertura, de tal forma que se proteja a una mayor proporción de la población sin generar costos fiscales para el estado.
18. Se requiere también una estrategia para la financiación de los déficits fiscales de origen pensional como parte de una recuperación global de las finanzas públicas pues la falta de definición en ese sentido distorsiona los ajustes necesarios a la Ley 100/93. Así, la reforma pensional debe ir enmarcada en una estrategia que rescate la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para ello requiere además de un amplio apoyo político que debe involucrar no sólo a los grupos afectados.
19. La creación de la AFP-ISS requiere de ajustes institucionales entre los cuales vale la pena destacar i) la igualdad de condiciones frente al resto de SAFPs del sistema general de pensiones; ii) la autorización para el ISS de invertir en una SAFP mediante ley de la república; iii) la designación del ISS como la entidad encargada de administrar la transición.
21. Se requiere una flexibilización de la regulación que rige a las administradoras de los fondos de pensiones, con el fin de avanzar en una norma que promueva mayor competencia y por tanto eficiencia, y sin que la misma añada riesgos adicionales a los del mercado: i) flexibilizar el régimen de inversión para los ahorros obligatorios; ii) permitir que otros agentes institucionales altamente calificados puedan ofrecer productos para el ahorro pensional; iii) mayor flexibilidad en la regulación de la rentabilidad mínima pero evitando que se carguen al estado las garantías de pensión mínima que podría resultar de un mayor perfil de riesgo de las inversiones.) iv) que una SAFP pueda administrar varios fondos pero permitiendo graduar el nivel de riesgo de los diferentes portafolios de acuerdo con ciertas características de los diferentes grupos de afiliados; v) Colombia debe propender más pronto que tarde que sea el trabajador el que asuma la totalidad de la cotización. Vi) debe mantenerse la limitación a la inversión en títulos públicos para evitar que el Gobierno se financie en su totalidad con los recursos de las pensiones.

9. BIBLIOGRAFIA

1. Acosta, Olga Lucía; Ayala, Ulpiano (2001). "Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia". Serie Financiamiento del Desarrollo No. 116, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile, noviembre.
2. Ayala Ulpiano (1997) "La Regulación de los Fondos de Pensión en América Latina: Reseña y Lecciones de la Experiencia". Trabajo presentado en la Conferencia de LACEA, Octubre, Santafé de Bogotá.
3. -----(2001). "Observaciones sobre la propuesta gubernamental de reforma pensional". Coyuntura Social No 25, Noviembre. Fedesarrollo, Santafé de Bogotá.
4. Bustamante, Julio (1998). "Evolución del Sistema Chileno de Pensiones", en Administradoras de Fondos de Pensiones 18 años: Logros y Desafíos. Santiago de Chile.
5. Corbo, Vittorio (1998). "Marco de Referencia" comentarios a las presentaciones de Klaus Schmidt-Hebbel y Mónica Titze en el seminario: Administradoras de Fondos de Pensiones 18 años: Logros y Desafíos.
6. Echeverry, Juan Carlos, et al (2001). "Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia". Archivos de Economía 156. Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.
7. Decreto 111 de 1996, por el cual se compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 con conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
8. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley "Por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social" (Septiembre, 1992).
9. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley "Por el cual se define el Sistema de Protección Social, se prevén algunos programas contra el riesgo de desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales", (Septiembre, 2002).
10. H. Shah (1896). "Toward Better regulation of private pension funds". Trabajo presentado en la Conferencia del EDI/Banco Mundial. "Pension system: from crisis to Reform". Washington D.C.
11. Instituto Alemán de Altersvorsorge GmbH, "Reforming the Pension System What Germany can learn from other countries".
12. J. Bustamante. (1996). "15 years of regulations and supervising Chile's pension system". Trabajo presentado en la Conferencia del EDI/Banco Mundial. "Pension system: from crisis to Reform". Washington D.C.

13. Ley de Seguridad Social (Ley 100 de 1993). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Impreso Publicaciones Sena, Santafé de Bogotá.
14. Parra, Juan Carlos (2001a). DNPENSIÓN: "Un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano". En Planeación y Desarrollo del DNP Vol XXXII, No 2, p 255-294, Santafé de Bogotá.
15. Parra, Juan Carlos (2001b). "SIMCRAI: Modelo de Simulación para Colombia de Régimen de Ahorro Individual", informe de Fedesarrollo, para ASOFONDOS, Julio.
16. Pradilla R y V. Balance Ltda., (2000). "Percepción del Régimen de Pensiones", Presentación Febrero de 2000.
17. Restrepo, Juan Camilo (2000). "El Problema Pensional Colombiano", en Debates de Coyuntura Social . Fedesarrollo. Junio. Santafé de Bogotá.
18. Schmidt-Hebbel, Klaus (1998). "La Contribución de la Reforma de Pensiones al Desarrollo Económico", en Administradoras de Fondos de Pensiones 18 años: Logros y Desafíos. Santiago de Chile.
19. Schwarz, A.M. y Demirguc-Kunt, A. (1996) "Taking Stock of Pension Reforms around the World, World Bank"
20. Social Security Reform (1998), "A Century Foundation Guide to the Issues" Century Foundation Press New York.
21. Social Security Administration, Social Security Administration Program through the World (1999), Banco Mundial.
22. Suescún,, R. (2001), Estudio para la Superintendencia Bancaria en el cual se revisa la regulación vigente sobre inversiones de los fondos privados de pensiones. Sin publicar.
23. Titze, Mónica (1998). "El Efecto de la Reforma Previsional en las Pensiones: Algunas Ilustraciones", en Administradoras de Fondos de Pensiones 18 años: Logros y Desafíos. Santiago de Chile.
24. Valdés, Salvador (1994), "Evaluación de la Reforma de la Seguridad Social en Chile", trabajo presentado en el Seminario Internacional "Privatización, Regulación y Reforma de la Seguridad Social: Experiencias Colombiana e Internacional", organizado por el Ministerio de Hacienda Y Crédito Público, Contraloría General de la República, Fundación F. Ebert de Colombia y Fescol, Bogotá, Mayo.
25. Whitehouse, E. (1998) "Pension Reform in Britain" World Bank, Discussion Paper No. 9810
26. World Bank, (1996), "Pensions in Germany" Publication No. WPS1664.
27. World Bank (1999) Social Security Program through the World

**ANEXO 1: SIMULACIÓN DE RESULTADOS FINANCIEROS DEL ISS Y
LOS FONDOS DE PENSIONES ESCENARIO BÁSICO CON TOPE DE
FINANCIAMIENTO DEL 50% DE LAS RESERVAS (PORCENTAJES DEL PIB)**

Año	RESULTADO DEL ISS								RESULTADOS DE LOS FONDOS				
	Ingresos disponibles con reservas	Ingresos por cotización	Pago de pensiones en curso	Pago de pensiones nuevas	Déficit operacional ISS-no incluye bonos	Pago de bonos	Ingreso de bonos	Déficit total-incluye bonos	Reserva acumulada fondos	Recursos para financiar el ISS (50%) reserv	Déficit financiado del ISS	Déficit descubierto del ISS	Deuda acumulada del ISS con los fondos
2001	2,38%	0,81%	1,31%	0,36%	-0,86%	0,00%	0,00%	0,00%	5,62%	2,81%	0,00%	0,00%	0,00%
2002	1,53%	0,79%	1,29%	0,43%	-0,93%	0,01%	0,00%	0,00%	7,04%	3,52%	0,00%	0,00%	0,00%
2003	0,52%	0,76%	1,24%	0,51%	-1,00%	0,01%	0,00%	0,00%	8,51%	4,25%	0,00%	0,00%	0,00%
2004	0,00%	0,72%	1,19%	0,58%	-1,05%	0,01%	0,00%	-1,06%	9,97%	4,98%	1,06%	0,00%	1,06%
2005	0,00%	0,68%	1,13%	0,66%	-1,11%	0,01%	0,00%	-1,12%	11,39%	5,69%	1,12%	0,00%	2,14%
2006	0,00%	0,65%	1,07%	0,74%	-1,16%	0,01%	0,00%	-1,17%	12,89%	6,44%	1,17%	0,00%	3,23%
2007	0,00%	0,61%	1,01%	0,82%	-1,23%	0,01%	0,00%	-1,24%	14,47%	7,23%	1,24%	0,00%	4,34%
2008	0,00%	0,58%	0,96%	0,91%	-1,29%	0,01%	0,00%	-1,30%	16,13%	8,06%	1,30%	0,00%	5,47%
2009	0,00%	0,54%	0,90%	0,99%	-1,35%	0,02%	0,00%	-1,37%	17,87%	8,94%	1,37%	0,00%	6,63%
2010	0,00%	0,51%	0,85%	1,09%	-1,43%	0,02%	0,00%	-1,45%	19,68%	9,84%	1,45%	0,00%	7,83%
2011	0,00%	0,48%	0,79%	1,18%	-1,49%	0,02%	0,00%	-1,51%	21,56%	10,78%	1,51%	0,00%	9,03%
2012	0,00%	0,45%	0,74%	1,25%	-1,54%	0,02%	0,00%	-1,56%	23,51%	11,76%	1,56%	0,00%	10,25%
2013	0,00%	0,42%	0,69%	1,34%	-1,61%	0,02%	0,00%	-1,64%	25,52%	12,76%	1,64%	0,00%	11,49%
2014	0,00%	0,40%	0,64%	1,39%	-1,63%	0,03%	0,00%	-1,66%	27,57%	13,78%	1,66%	0,00%	12,71%
2015	0,00%	0,37%	0,59%	1,43%	-1,65%	0,03%	0,00%	-1,67%	29,68%	14,83%	1,67%	0,00%	13,90%
2016	0,00%	0,35%	0,54%	1,47%	-1,66%	0,03%	0,00%	-1,69%	31,79%	15,89%	1,69%	0,00%	15,05%
2017	0,00%	0,33%	0,50%	1,49%	-1,67%	0,03%	0,10%	-1,59%	33,96%	16,98%	1,59%	0,00%	16,06%
2018	0,00%	0,30%	0,46%	1,59%	-1,74%	0,03%	0,11%	-1,66%	36,11%	18,06%	1,66%	0,00%	17,11%
2019	0,00%	0,27%	0,41%	1,69%	-1,84%	0,03%	0,13%	-1,74%	38,26%	19,13%	1,74%	0,00%	18,18%
2020	0,00%	0,25%	0,38%	1,80%	-1,93%	0,03%	0,11%	-1,86%	40,34%	20,17%	1,86%	0,00%	19,34%
2021	0,00%	0,22%	0,34%	1,91%	-2,03%	0,03%	0,09%	-1,98%	42,33%	21,17%	1,98%	0,00%	20,57%
2022	0,00%	0,20%	0,30%	1,96%	-2,06%	0,03%	0,08%	-2,01%	44,21%	22,10%	2,01%	0,00%	21,79%
2023	0,00%	0,17%	0,27%	2,03%	-2,12%	0,03%	0,07%	-2,09%	45,95%	22,98%	2,02%	0,00%	22,98%
2024	0,00%	0,15%	0,23%	2,08%	-2,16%	0,03%	0,06%	-2,13%	47,52%	23,76%	1,87%	0,46%	23,76%
2025	0,00%	0,13%	0,20%	2,12%	-2,19%	0,03%	0,05%	-2,17%	48,92%	24,46%	1,61%	0,56%	24,46%
2026	0,00%	0,11%	0,17%	2,15%	-2,21%	0,03%	0,05%	-2,19%	50,19%	25,09%	1,57%	0,62%	25,09%
2027	0,00%	0,10%	0,14%	2,19%	-2,24%	0,03%	0,04%	-2,23%	51,28%	25,64%	1,51%	0,72%	25,64%
2028	0,00%	0,08%	0,12%	2,20%	-2,24%	0,03%	0,03%	-2,24%	52,21%	26,11%	1,45%	0,79%	26,11%
2029	0,00%	0,07%	0,10%	2,20%	-2,24%	0,03%	0,02%	-2,25%	52,99%	26,49%	1,39%	0,86%	26,49%
2030	0,00%	0,06%	0,09%	2,19%	-2,22%	0,03%	0,01%	-2,23%	53,62%	26,81%	1,34%	0,89%	26,81%
2031	0,00%	0,04%	0,07%	2,17%	-2,20%	0,03%	0,01%	-2,22%	54,13%	27,07%	1,29%	0,94%	27,07%
2032	0,00%	0,04%	0,06%	2,14%	-2,16%	0,03%	0,00%	-2,18%	54,47%	27,24%	1,21%	0,97%	27,24%
2033	0,00%	0,03%	0,05%	2,10%	-2,12%	0,03%	0,00%	-2,15%	54,58%	27,29%	1,10%	1,05%	27,29%
2034	0,00%	0,02%	0,04%	2,05%	-2,07%	0,03%	0,00%	-2,09%	54,49%	27,24%	1,00%	1,09%	27,24%
2035	0,00%	0,02%	0,03%	1,99%	-2,01%	0,03%	0,00%	-2,04%	54,16%	27,08%	0,89%	1,15%	27,08%
2036	0,00%	0,01%	0,03%	1,93%	-1,94%	0,03%	0,00%	-1,97%	53,54%	26,77%	0,73%	1,24%	26,77%
2037	0,00%	0,01%	0,02%	1,85%	-1,86%	0,03%	0,00%	-1,89%	52,64%	26,32%	0,58%	1,31%	26,32%
2038	0,00%	0,00%	0,02%	1,76%	-1,77%	0,03%	0,00%	-1,80%	51,55%	25,77%	0,47%	1,34%	25,77%
2039	0,00%	0,00%	0,01%	1,67%	-1,68%	0,03%	0,00%	-1,71%	50,26%	25,13%	0,35%	1,36%	25,13%
2040	0,00%	0,00%	0,01%	1,58%	-1,59%	0,02%	0,00%	-1,61%	48,67%	24,33%	0,17%	1,44%	24,33%
2041	0,00%	0,00%	0,01%	1,49%	-1,50%	0,02%	0,00%	-1,51%	47,00%	23,50%	0,10%	1,41%	23,50%
2042	0,00%	0,00%	0,01%	1,39%	-1,40%	0,01%	0,00%	-1,41%	45,14%	22,57%	0,00%	1,41%	22,50%
2043	0,00%	0,00%	0,01%	1,30%	-1,31%	0,00%	0,00%	-1,31%	43,19%	21,59%	0,00%	1,31%	21,73%
2044	0,00%	0,00%	0,01%	1,21%	-1,21%	0,00%	0,00%	-1,21%	41,24%	20,62%	0,00%	1,21%	20,89%
2045	0,00%	0,00%	0,01%	1,12%	-1,12%	0,00%	0,00%	-1,12%	39,01%	19,51%	0,00%	1,12%	20,09%
2046	0,00%	0,00%	0,01%	1,03%	-1,03%	0,00%	0,00%	-1,03%	36,83%	18,42%	0,00%	1,03%	19,32%
2047	0,00%	0,00%	0,00%	0,95%	-0,95%	0,00%	0,00%	-0,95%	34,63%	17,31%	0,00%	0,95%	18,57%
2048	0,00%	0,00%	0,00%	0,87%	-0,87%	0,00%	0,00%	-0,87%	32,33%	16,17%	0,00%	0,87%	17,86%
2049	0,00%	0,00%	0,00%	0,79%	-0,80%	0,00%	0,00%	-0,80%	30,07%	15,03%	0,00%	0,80%	17,17%
2050	0,00%	0,00%	0,00%	0,72%	-0,72%	0,00%	0,00%	-0,72%	27,74%	13,87%	0,00%	0,72%	16,51%

ANEXO 2: SIMULACIÓN DE RESULTADOS FINANCIEROS DEL ISS Y LOS FONDOS DE PENSIONES ESCENARIO CONCENTRADO CON TOPE DE FINANCIAMIENTO DEL 50% DE LAS RESERVAS (PORCENTAJES DEL PIB)

Año	RESULTADO DEL ISS								RESULTADOS DE LOS FONDOS				
	Ingresos disponibles con reservas	Ingresos por cotización	Pago de pensiones en curso	Pago de pensiones nuevas	Déficit operacional ISS- no incluye bonos	Pago de bonos	Ingreso de bonos	Déficit total- incluye bonos	Reserva acumulada fondos	Recursos para financiar el ISS (50%) reserv	Déficit financiado del ISS	Déficit descubierto del ISS	Deuda acumulada del ISS con los fondos
2001	2,38%	0,81%	1,31%	0,27%	-0,78%	0,00%	0,00%	0,00%	5,62%	2,81%	0,00%	0,00%	0,00%
2002	1,60%	0,77%	1,29%	0,35%	-0,86%	0,01%	0,00%	0,00%	7,00%	3,50%	0,00%	0,00%	0,00%
2003	0,74%	0,80%	1,24%	0,43%	-0,87%	0,01%	0,00%	0,00%	8,56%	4,28%	0,00%	0,00%	0,00%
2004	0,00%	0,77%	1,19%	0,51%	-0,94%	0,01%	0,00%	-0,94%	10,11%	5,05%	0,94%	0,00%	0,94%
2005	0,00%	0,73%	1,13%	0,57%	-0,98%	0,01%	0,00%	-0,99%	11,61%	5,80%	0,99%	0,00%	1,89%
2006	0,00%	0,69%	1,07%	0,63%	-1,02%	0,01%	0,00%	-1,03%	13,20%	6,60%	1,03%	0,00%	2,85%
2007	0,00%	0,65%	1,01%	0,70%	-1,07%	0,01%	0,00%	-1,08%	14,87%	7,43%	1,08%	0,00%	3,83%
2008	0,00%	0,61%	0,96%	0,77%	-1,12%	0,01%	0,00%	-1,13%	16,62%	8,31%	1,13%	0,00%	4,81%
2009	0,00%	0,58%	0,90%	0,84%	-1,17%	0,02%	0,00%	-1,18%	18,44%	9,22%	1,18%	0,00%	5,81%
2010	0,00%	0,55%	0,85%	0,82%	-1,12%	0,02%	0,00%	-1,14%	20,32%	10,16%	1,14%	0,00%	6,72%
2011	0,00%	0,52%	0,79%	0,89%	-1,16%	0,02%	0,00%	-1,18%	22,28%	11,14%	1,18%	0,00%	7,64%
2012	0,00%	0,49%	0,74%	0,96%	-1,21%	0,02%	0,00%	-1,23%	24,28%	12,14%	1,23%	0,00%	8,58%
2013	0,00%	0,47%	0,69%	0,94%	-1,16%	0,02%	0,00%	-1,18%	26,34%	13,17%	1,18%	0,00%	9,43%
2014	0,00%	0,43%	0,64%	0,99%	-1,20%	0,03%	0,00%	-1,22%	28,44%	14,22%	1,22%	0,00%	10,29%
2015	0,00%	0,41%	0,59%	0,97%	-1,15%	0,03%	0,00%	-1,18%	30,56%	15,28%	1,18%	0,00%	11,07%
2016	0,00%	0,38%	0,54%	1,03%	-1,19%	0,03%	0,00%	-1,21%	32,73%	16,37%	1,21%	0,00%	11,86%
2017	0,00%	0,36%	0,50%	1,00%	-1,14%	0,03%	0,10%	-1,08%	34,92%	17,46%	1,08%	0,00%	12,47%
2018	0,00%	0,33%	0,46%	1,05%	-1,17%	0,03%	0,11%	-1,09%	37,09%	18,54%	1,09%	0,00%	13,07%
2019	0,00%	0,31%	0,41%	1,01%	-1,12%	0,03%	0,13%	-1,02%	39,23%	19,61%	1,02%	0,00%	13,59%
2020	0,00%	0,28%	0,38%	1,04%	-1,13%	0,03%	0,11%	-1,08%	41,29%	20,65%	1,06%	0,00%	14,12%
2021	0,00%	0,26%	0,34%	1,07%	-1,15%	0,03%	0,09%	-1,10%	43,28%	21,63%	1,10%	0,00%	14,68%
2022	0,00%	0,23%	0,30%	1,10%	-1,17%	0,03%	0,08%	-1,11%	45,10%	22,55%	1,11%	0,00%	15,23%
2023	0,00%	0,20%	0,27%	1,13%	-1,20%	0,03%	0,07%	-1,16%	46,80%	23,40%	1,16%	0,00%	15,81%
2024	0,00%	0,18%	0,23%	1,18%	-1,23%	0,03%	0,06%	-1,21%	48,31%	24,15%	1,21%	0,00%	16,41%
2025	0,00%	0,15%	0,20%	1,20%	-1,25%	0,04%	0,05%	-1,24%	49,64%	24,82%	1,24%	0,00%	17,01%
2026	0,00%	0,13%	0,17%	1,18%	-1,22%	0,03%	0,05%	-1,21%	50,80%	25,40%	1,21%	0,00%	17,57%
2027	0,00%	0,11%	0,14%	1,15%	-1,18%	0,04%	0,04%	-1,18%	51,78%	25,89%	1,18%	0,00%	18,08%
2028	0,00%	0,10%	0,12%	1,13%	-1,15%	0,04%	0,03%	-1,16%	52,61%	26,30%	1,16%	0,00%	18,54%
2029	0,00%	0,08%	0,10%	1,10%	-1,12%	0,04%	0,02%	-1,15%	53,24%	26,62%	1,15%	0,00%	18,97%
2030	0,00%	0,07%	0,09%	1,07%	-1,09%	0,04%	0,01%	-1,12%	53,71%	26,86%	1,12%	0,00%	19,36%
2031	0,00%	0,05%	0,07%	1,04%	-1,05%	0,05%	0,01%	-1,09%	54,04%	27,02%	1,09%	0,00%	19,71%
2032	0,00%	0,04%	0,06%	1,00%	-1,02%	0,04%	0,00%	-1,05%	54,17%	27,08%	1,05%	0,00%	20,00%
2033	0,00%	0,03%	0,05%	0,96%	-0,97%	0,04%	0,00%	-1,01%	54,09%	27,04%	1,01%	0,00%	20,24%
2034	0,00%	0,03%	0,04%	0,92%	-0,93%	0,04%	0,00%	-0,97%	53,79%	26,89%	0,97%	0,00%	20,44%
2035	0,00%	0,02%	0,03%	0,87%	-0,88%	0,04%	0,00%	-0,92%	53,24%	26,62%	0,92%	0,00%	20,57%
2036	0,00%	0,02%	0,03%	0,82%	-0,83%	0,04%	0,00%	-0,88%	52,44%	26,22%	0,88%	0,00%	20,66%
2037	0,00%	0,01%	0,02%	0,77%	-0,78%	0,04%	0,00%	-0,82%	51,39%	25,69%	0,82%	0,00%	20,68%
2038	0,00%	0,01%	0,02%	0,72%	-0,73%	0,05%	0,00%	-0,78%	50,16%	25,08%	0,78%	0,00%	20,68%
2039	0,00%	0,01%	0,01%	0,67%	-0,68%	0,04%	0,00%	-0,72%	48,74%	24,37%	0,72%	0,00%	20,59%
2040	0,00%	0,00%	0,01%	0,62%	-0,63%	0,03%	0,00%	-0,66%	47,09%	23,55%	0,66%	0,00%	20,46%
2041	0,00%	0,00%	0,01%	0,57%	-0,58%	0,02%	0,00%	-0,60%	45,32%	22,66%	0,60%	0,00%	20,27%
2042	0,00%	0,00%	0,01%	0,52%	-0,53%	0,01%	0,00%	-0,54%	43,42%	21,71%	0,54%	0,00%	20,04%
2043	0,00%	0,00%	0,01%	0,48%	-0,49%	0,00%	0,00%	-0,49%	41,50%	20,75%	0,49%	0,00%	19,75%
2044	0,00%	0,00%	0,01%	0,43%	-0,44%	0,00%	0,00%	-0,44%	39,55%	19,78%	0,44%	0,00%	19,44%
2045	0,00%	0,00%	0,01%	0,39%	-0,40%	0,00%	0,00%	-0,40%	37,48%	18,74%	0,40%	0,35%	18,74%
2046	0,00%	0,00%	0,01%	0,35%	-0,36%	0,00%	0,00%	-0,36%	35,30%	17,65%	0,36%	0,36%	18,02%
2047	0,00%	0,00%	0,00%	0,32%	-0,32%	0,00%	0,00%	-0,32%	33,19%	16,59%	0,32%	0,32%	17,33%
2048	0,00%	0,00%	0,00%	0,28%	-0,29%	0,00%	0,00%	-0,29%	31,06%	15,53%	0,29%	0,29%	16,66%
2049	0,00%	0,00%	0,00%	0,25%	-0,26%	0,00%	0,00%	-0,26%	28,91%	14,45%	0,26%	0,26%	16,02%
2050	0,00%	0,00%	0,00%	0,22%	-0,23%	0,00%	0,00%	-0,23%	26,73%	13,37%	0,23%	0,23%	15,40%

ANEXO 3: SIMULACIÓN DE RESULTADOS FINANCIEROS DEL ISS Y LOS FONDOS DE PENSIONES ESCENARIO BÁSICO CON TOPE DE FINANCIAMIENTO DEL 50% DE LAS RESERVAS (PORCENTAJES DEL PIB)

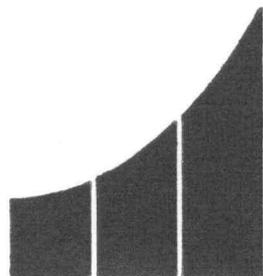
Año	RESULTADO DEL ISS								RESULTADOS DE LOS FONDOS				
	Ingresos disponibles con reservas	Ingresos por cotización	Pago de pensiones en curso	Pago de pensiones nuevas	Déficit operacional ISS -no incluye	Pago de bonos	Ingreso de bonos	Déficit total- incluye bonos	Reserva acumulada fondos	Recursos para financiar el ISS (50%) reserv	Déficit financiado del ISS	Déficit descubierto del ISS	Deuda acumulada del ISS con los fondos
2001	2,38%	0,81%	1,31%	0,35%	-0,86%	0,00%	0,00%	0,00%	5,59%	2,79%	0,00%	0,00%	0,00%
2002	1,56%	0,82%	1,29%	0,43%	-0,89%	0,01%	0,00%	0,00%	6,94%	3,47%	0,00%	0,00%	0,00%
2003	0,64%	0,83%	1,24%	0,51%	-0,82%	0,01%	0,00%	0,00%	8,26%	4,13%	0,00%	0,00%	0,00%
2004	0,00%	0,83%	1,19%	0,58%	-0,94%	0,01%	0,00%	-0,95%	9,50%	4,75%	0,95%	0,00%	0,95%
2005	0,00%	0,82%	1,13%	0,65%	-0,96%	0,01%	0,00%	-0,97%	10,65%	5,33%	0,97%	0,00%	1,89%
2006	0,00%	0,82%	1,07%	0,73%	-0,99%	0,01%	0,00%	-1,00%	11,84%	5,92%	1,00%	0,00%	2,81%
2007	0,00%	0,81%	1,01%	0,82%	-1,02%	0,01%	0,00%	-1,03%	13,06%	6,53%	1,03%	0,00%	3,73%
2008	0,00%	0,80%	0,96%	0,90%	-1,05%	0,01%	0,00%	-1,07%	14,32%	7,16%	1,07%	0,00%	4,66%
2009	0,00%	0,80%	0,90%	0,99%	-1,09%	0,02%	0,00%	-1,11%	15,64%	7,82%	1,11%	0,00%	5,59%
2010	0,00%	0,79%	0,85%	1,09%	-1,15%	0,02%	0,00%	-1,17%	16,99%	8,49%	1,17%	0,00%	6,54%
2011	0,00%	0,78%	0,79%	1,17%	-1,19%	0,02%	0,00%	-1,21%	18,39%	9,19%	1,21%	0,00%	7,50%
2012	0,00%	0,77%	0,74%	1,25%	-1,21%	0,02%	0,00%	-1,24%	19,82%	9,91%	1,24%	0,00%	8,44%
2013	0,00%	0,76%	0,69%	1,34%	-1,27%	0,02%	0,00%	-1,29%	21,29%	10,64%	1,29%	0,00%	9,41%
2014	0,00%	0,76%	0,64%	1,39%	-1,27%	0,03%	0,00%	-1,29%	22,78%	11,39%	1,29%	0,00%	10,34%
2015	0,00%	0,76%	0,59%	1,43%	-1,26%	0,03%	0,00%	-1,29%	24,30%	12,15%	1,29%	0,00%	11,23%
2016	0,00%	0,74%	0,54%	1,47%	-1,27%	0,03%	0,00%	-1,29%	25,84%	12,92%	1,29%	0,00%	12,09%
2017	0,00%	0,74%	0,50%	1,50%	-1,26%	0,03%	0,10%	-1,18%	27,41%	13,70%	1,18%	0,00%	12,81%
2018	0,00%	0,72%	0,46%	1,59%	-1,33%	0,03%	0,11%	-1,24%	28,94%	14,47%	1,24%	0,00%	13,56%
2019	0,00%	0,71%	0,41%	1,70%	-1,41%	0,03%	0,13%	-1,31%	30,44%	15,22%	1,31%	0,00%	14,35%
2020	0,00%	0,69%	0,38%	1,82%	-1,50%	0,03%	0,11%	-1,42%	31,86%	15,93%	1,42%	0,00%	15,22%
2021	0,00%	0,68%	0,34%	1,93%	-1,58%	0,03%	0,09%	-1,53%	33,18%	16,59%	1,53%	0,00%	16,16%
2022	0,00%	0,67%	0,30%	1,99%	-1,61%	0,03%	0,08%	-1,56%	34,36%	17,18%	1,56%	0,00%	17,10%
2023	0,00%	0,66%	0,27%	2,06%	-1,67%	0,03%	0,07%	-1,64%	35,40%	17,70%	1,64%	0,38%	17,70%
2024	0,00%	0,64%	0,23%	2,13%	-1,72%	0,03%	0,06%	-1,69%	36,26%	18,13%	1,69%	0,58%	18,13%
2025	0,00%	0,63%	0,20%	2,20%	-1,77%	0,03%	0,05%	-1,74%	36,93%	18,46%	1,74%	0,71%	18,46%
2026	0,00%	0,62%	0,17%	2,26%	-1,81%	0,02%	0,05%	-1,79%	37,46%	18,73%	1,79%	0,81%	18,73%
2027	0,00%	0,61%	0,14%	2,33%	-1,87%	0,02%	0,04%	-1,85%	37,79%	18,89%	1,85%	0,97%	18,89%
2028	0,00%	0,60%	0,12%	2,39%	-1,92%	0,02%	0,03%	-1,91%	37,98%	18,99%	1,91%	1,08%	18,99%
2029	0,00%	0,59%	0,10%	2,45%	-1,97%	0,01%	0,02%	-1,96%	38,02%	19,01%	1,96%	1,21%	19,01%
2030	0,00%	0,58%	0,09%	2,50%	-2,00%	0,01%	0,01%	-2,00%	37,91%	18,96%	2,00%	1,33%	18,96%
2031	0,00%	0,56%	0,07%	2,55%	-2,06%	0,01%	0,01%	-2,06%	37,70%	18,85%	2,06%	1,44%	18,85%
2032	0,00%	0,56%	0,06%	2,59%	-2,09%	0,01%	0,00%	-2,09%	37,34%	18,67%	2,09%	1,54%	18,67%
2033	0,00%	0,55%	0,05%	2,63%	-2,13%	0,00%	0,00%	-2,13%	36,81%	18,41%	2,13%	1,68%	18,41%
2034	0,00%	0,54%	0,04%	2,66%	-2,16%	0,00%	0,00%	-2,16%	36,12%	18,06%	2,16%	1,80%	18,06%
2035	0,00%	0,53%	0,03%	2,70%	-2,20%	0,00%	0,00%	-2,20%	35,34%	17,67%	2,20%	1,90%	17,67%
2036	0,00%	0,52%	0,03%	2,73%	-2,23%	0,00%	0,00%	-2,23%	34,38%	17,19%	2,23%	2,03%	17,19%
2037	0,00%	0,51%	0,02%	2,74%	-2,25%	0,00%	0,00%	-2,25%	33,26%	16,63%	2,25%	2,14%	16,63%
2038	0,00%	0,50%	0,02%	2,74%	-2,25%	0,00%	0,00%	-2,25%	32,12%	16,06%	2,25%	2,18%	16,06%
2039	0,00%	0,50%	0,01%	2,73%	-2,25%	0,00%	0,00%	-2,25%	30,91%	15,45%	2,25%	2,24%	15,45%
2040	0,00%	0,49%	0,01%	2,73%	-2,25%	0,00%	0,00%	-2,25%	29,54%	14,77%	2,25%	2,25%	14,77%
2041	0,00%	0,48%	0,01%	2,72%	-2,25%	0,00%	0,00%	-2,25%	28,23%	14,12%	2,25%	2,25%	14,29%
2042	0,00%	0,47%	0,01%	2,70%	-2,23%	0,00%	0,00%	-2,23%	26,86%	13,43%	2,23%	2,23%	13,74%
2043	0,00%	0,47%	0,01%	2,67%	-2,21%	0,00%	0,00%	-2,21%	25,55%	12,77%	2,21%	2,21%	13,21%
2044	0,00%	0,46%	0,01%	2,64%	-2,18%	0,00%	0,00%	-2,18%	24,26%	12,13%	2,18%	2,18%	12,70%
2045	0,00%	0,45%	0,01%	2,60%	-2,16%	0,00%	0,00%	-2,16%	22,98%	11,49%	2,16%	2,16%	12,21%
2046	0,00%	0,44%	0,01%	2,57%	-2,13%	0,00%	0,00%	-2,13%	21,67%	10,84%	2,13%	2,13%	11,74%
2047	0,00%	0,44%	0,00%	2,54%	-2,11%	0,00%	0,00%	-2,11%	20,39%	10,20%	2,11%	2,11%	11,29%
2048	0,00%	0,43%	0,00%	2,50%	-2,08%	0,00%	0,00%	-2,08%	19,17%	9,58%	2,08%	2,08%	10,86%
2049	0,00%	0,42%	0,00%	2,47%	-2,05%	0,00%	0,00%	-2,05%	18,03%	9,01%	2,05%	2,05%	10,44%
2050	0,00%	0,42%	0,00%	2,42%	-2,01%	0,00%	0,00%	-2,01%	16,89%	8,45%	2,01%	2,01%	10,04%

ANEXO 4: SIMULACIÓN DE RESULTADOS FINANCIEROS DEL ISS Y LOS FONDOS DE PENSIONES ESCENARIO CONCENTRADO CON TOPE DE FINANCIAMIENTO DEL 50% DE LAS RESERVAS (PORCENTAJES DEL PIB)

Año	RESULTADO DEL ISS								RESULTADOS DE LOS FONDOS				
	Ingresos disponibles con reservas	Ingresos por cotización	Pago de pensiones en curso	Pago de pensiones nuevas	Déficit operacional ISS -no incluye	Pago de bonos	Ingreso de bonos	Déficit total- incluye bonos	Reserva acumulada fondos	Recursos para financiar el ISS (50%) reserv	Déficit financiado del ISS	Déficit descubierto del ISS	Deuda acumulada del ISS con los fondos
2001	2,38%	1,29%	1,31%	0,32%	-0,35%	0,00%	0,00%	0,00%	5,59%	2,79%	0,00%	0,00%	0,00%
2002	2,09%	1,26%	1,29%	0,38%	-0,41%	0,01%	0,00%	0,00%	6,91%	3,45%	0,00%	0,00%	0,00%
2003	1,79%	1,31%	1,24%	0,44%	-0,37%	0,01%	0,00%	0,00%	8,33%	4,17%	0,00%	0,00%	0,00%
2004	1,39%	1,26%	1,19%	0,50%	-0,43%	0,01%	0,00%	0,00%	9,71%	4,86%	0,00%	0,00%	0,00%
2005	0,98%	1,21%	1,13%	0,49%	-0,42%	0,01%	0,00%	0,00%	11,02%	5,51%	0,00%	0,00%	0,00%
2006	0,50%	1,15%	1,07%	0,54%	-0,46%	0,01%	0,00%	0,00%	12,38%	6,19%	0,00%	0,00%	0,00%
2007	0,00%	1,09%	1,01%	0,58%	-0,50%	0,01%	0,00%	-0,51%	13,79%	6,89%	0,51%	0,00%	0,51%
2008	0,00%	1,05%	0,96%	0,57%	-0,48%	0,01%	0,00%	-0,50%	15,26%	7,63%	0,50%	0,00%	0,99%
2009	0,00%	1,00%	0,90%	0,62%	-0,53%	0,02%	0,00%	-0,54%	16,79%	8,40%	0,54%	0,00%	1,50%
2010	0,00%	0,95%	0,85%	0,67%	-0,56%	0,02%	0,00%	-0,58%	18,38%	9,19%	0,58%	0,00%	2,02%
2011	0,00%	0,91%	0,79%	0,66%	-0,54%	0,02%	0,00%	-0,56%	20,04%	10,02%	0,56%	0,00%	2,51%
2012	0,00%	0,86%	0,74%	0,71%	-0,58%	0,02%	0,00%	-0,61%	21,51%	10,76%	0,61%	0,00%	3,02%
2013	0,00%	0,81%	0,69%	0,76%	-0,64%	0,02%	0,00%	-0,66%	23,21%	11,61%	0,66%	0,00%	3,56%
2014	0,00%	0,77%	0,64%	0,74%	-0,61%	0,03%	0,00%	-0,64%	24,95%	12,47%	0,64%	0,00%	4,06%
2015	0,00%	0,72%	0,59%	0,79%	-0,66%	0,03%	0,00%	-0,68%	26,71%	13,35%	0,68%	0,00%	4,59%
2016	0,00%	0,67%	0,54%	0,83%	-0,70%	0,03%	0,00%	-0,72%	28,52%	14,26%	0,72%	0,00%	5,13%
2017	0,00%	0,64%	0,50%	0,81%	-0,67%	0,03%	0,10%	-0,60%	30,34%	15,17%	0,60%	0,00%	5,53%
2018	0,00%	0,59%	0,46%	0,84%	-0,71%	0,03%	0,11%	-0,63%	32,20%	16,10%	0,63%	0,00%	5,95%
2019	0,00%	0,54%	0,41%	0,88%	-0,75%	0,03%	0,13%	-0,65%	34,05%	17,03%	0,65%	0,00%	6,37%
2020	0,00%	0,50%	0,38%	0,91%	-0,79%	0,03%	0,11%	-0,71%	35,85%	17,93%	0,71%	0,00%	6,84%
2021	0,00%	0,45%	0,34%	0,94%	-0,83%	0,03%	0,09%	-0,77%	37,59%	18,80%	0,77%	0,00%	7,35%
2022	0,00%	0,41%	0,30%	0,97%	-0,85%	0,03%	0,08%	-0,80%	39,22%	19,61%	0,80%	0,00%	7,87%
2023	0,00%	0,37%	0,27%	1,01%	-0,91%	0,03%	0,07%	-0,87%	40,73%	20,37%	0,87%	0,00%	8,44%
2024	0,00%	0,32%	0,23%	1,05%	-0,96%	0,03%	0,06%	-0,94%	42,09%	21,04%	0,94%	0,00%	9,06%
2025	0,00%	0,28%	0,20%	1,08%	-1,00%	0,03%	0,05%	-0,98%	43,29%	21,64%	0,98%	0,00%	9,68%
2026	0,00%	0,25%	0,17%	1,10%	-1,02%	0,03%	0,05%	-1,00%	44,32%	22,16%	1,00%	0,00%	10,31%
2027	0,00%	0,22%	0,14%	1,11%	-1,03%	0,03%	0,04%	-1,03%	45,22%	22,61%	1,03%	0,00%	10,95%
2028	0,00%	0,19%	0,12%	1,12%	-1,05%	0,03%	0,03%	-1,05%	45,95%	22,98%	1,05%	0,00%	11,58%
2029	0,00%	0,16%	0,10%	1,12%	-1,05%	0,03%	0,02%	-1,07%	46,53%	23,26%	1,07%	0,00%	12,20%
2030	0,00%	0,14%	0,09%	1,12%	-1,07%	0,03%	0,01%	-1,08%	46,97%	23,49%	1,08%	0,00%	12,82%
2031	0,00%	0,12%	0,07%	1,11%	-1,07%	0,03%	0,01%	-1,09%	47,28%	23,64%	1,09%	0,00%	13,42%
2032	0,00%	0,10%	0,06%	1,10%	-1,07%	0,03%	0,00%	-1,09%	47,39%	23,69%	1,09%	0,00%	13,99%
2033	0,00%	0,08%	0,05%	1,08%	-1,05%	0,03%	0,00%	-1,08%	47,38%	23,69%	1,08%	0,00%	14,54%
2034	0,00%	0,06%	0,04%	1,07%	-1,04%	0,03%	0,00%	-1,07%	47,22%	23,61%	1,07%	0,00%	15,05%
2035	0,00%	0,05%	0,03%	1,04%	-1,02%	0,03%	0,00%	-1,05%	46,87%	23,44%	1,05%	0,00%	15,52%
2036	0,00%	0,04%	0,03%	1,01%	-1,00%	0,03%	0,00%	-1,03%	46,38%	23,19%	1,03%	0,00%	15,96%
2037	0,00%	0,03%	0,02%	0,97%	-0,97%	0,03%	0,00%	-1,00%	45,76%	22,88%	1,00%	0,00%	16,34%
2038	0,00%	0,02%	0,02%	0,94%	-0,93%	0,03%	0,00%	-0,97%	44,98%	22,49%	0,97%	0,00%	16,68%
2039	0,00%	0,02%	0,01%	0,90%	-0,90%	0,03%	0,00%	-0,93%	44,12%	22,06%	0,93%	0,00%	16,96%
2040	0,00%	0,01%	0,01%	0,85%	-0,85%	0,02%	0,00%	-0,88%	43,12%	21,56%	0,88%	0,00%	17,19%
2041	0,00%	0,01%	0,01%	0,81%	-0,81%	0,02%	0,00%	-0,83%	42,02%	21,01%	0,83%	0,00%	17,35%
2042	0,00%	0,00%	0,01%	0,76%	-0,76%	0,01%	0,00%	-0,77%	40,87%	20,43%	0,77%	0,00%	17,45%
2043	0,00%	0,00%	0,01%	0,71%	-0,72%	0,00%	0,00%	-0,72%	39,66%	19,83%	0,72%	0,00%	17,50%
2044	0,00%	0,00%	0,01%	0,66%	-0,67%	0,00%	0,00%	-0,67%	38,48%	19,24%	0,67%	0,00%	17,50%
2045	0,00%	0,00%	0,01%	0,61%	-0,62%	0,00%	0,00%	-0,62%	37,25%	18,63%	0,62%	0,00%	17,44%
2046	0,00%	0,00%	0,01%	0,57%	-0,57%	0,00%	0,00%	-0,57%	35,99%	17,99%	0,57%	0,00%	17,35%
2047	0,00%	0,00%	0,00%	0,52%	-0,53%	0,00%	0,00%	-0,53%	34,70%	17,35%	0,53%	0,00%	17,21%
2048	0,00%	0,00%	0,00%	0,48%	-0,48%	0,00%	0,00%	-0,48%	33,32%	16,66%	0,48%	0,00%	16,66%
2049	0,00%	0,00%	0,00%	0,44%	-0,44%	0,00%	0,00%	-0,44%	32,08%	16,04%	0,44%	0,00%	16,04%
2050	0,00%	0,00%	0,00%	0,40%	-0,40%	0,00%	0,00%	-0,40%	30,71%	15,35%	0,40%	0,00%	15,42%

**ANEXO 5: SIMULACIÓN DE RESULTADOS FINANCIEROS DEL ISS Y
LOS FONDOS DE PENSIONES ESCENARIO SEGÚN PROYECTO DE LEY DEL
GOBIERNO ACTUAL CON TOPE DE FINANCIAMIENTO DEL 50% DE LAS
RESERVAS (PORCENTAJES DEL PIB)**

Año	RESULTADO DEL ISS								RESULTADOS DE LOS FONDOS				
	Ingresos disponibles con reservas	Ingresos por cotización	Pago de pensiones en curso	Pago de pensiones nuevas	Déficit operacional ISS-no incluye	Pago de bonos	Ingreso de bonos	Déficit total- incluye bonos	Reserva acumulada fondos	Recursos para financiar el ISS (50%) reserv	Déficit financiado del ISS	Déficit descubierto del ISS	Deuda acumulada del ISS con los fondos
2001	2,38%	0,81%	1,31%	0,36%	-0,86%	0,00%	0,00%	0,00%	5,59%	2,80%	0,00%	0,00%	0,00%
2002	1,52%	0,79%	1,29%	0,43%	-0,93%	0,01%	0,00%	0,00%	6,92%	3,46%	0,00%	0,00%	0,00%
2003	0,52%	0,76%	1,24%	0,51%	-1,00%	0,01%	0,00%	0,00%	8,25%	4,12%	0,00%	0,00%	0,00%
2004	0,00%	0,78%	1,19%	0,58%	-0,99%	0,01%	0,00%	-1,00%	9,53%	4,77%	1,00%	0,00%	1,00%
2005	0,00%	0,77%	1,13%	0,64%	-1,01%	0,01%	0,00%	-1,02%	10,81%	5,40%	1,02%	0,00%	1,97%
2006	0,00%	0,75%	1,07%	0,71%	-1,03%	0,01%	0,00%	-1,04%	12,20%	6,10%	1,04%	0,00%	2,94%
2007	0,00%	0,71%	1,01%	0,79%	-1,09%	0,01%	0,00%	-1,10%	13,64%	6,82%	1,10%	0,00%	3,93%
2008	0,00%	0,67%	0,96%	0,86%	-1,15%	0,01%	0,00%	-1,16%	15,16%	7,58%	1,16%	0,00%	4,94%
2009	0,00%	0,63%	0,90%	0,93%	-1,20%	0,02%	0,00%	-1,22%	16,75%	8,37%	1,22%	0,00%	5,97%
2010	0,00%	0,59%	0,85%	1,01%	-1,27%	0,02%	0,00%	-1,28%	18,39%	9,19%	1,28%	0,00%	7,02%
2011	0,00%	0,56%	0,79%	1,08%	-1,31%	0,02%	0,00%	-1,33%	20,10%	10,05%	1,33%	0,00%	8,08%
2012	0,00%	0,52%	0,74%	1,13%	-1,35%	0,02%	0,00%	-1,37%	21,87%	10,93%	1,37%	0,00%	9,14%
2013	0,00%	0,49%	0,69%	1,20%	-1,40%	0,02%	0,00%	-1,43%	23,68%	11,84%	1,43%	0,00%	10,22%
2014	0,00%	0,46%	0,64%	1,25%	-1,43%	0,03%	0,00%	-1,46%	25,58%	12,79%	1,46%	0,00%	11,28%
2015	0,00%	0,43%	0,59%	1,29%	-1,45%	0,03%	0,00%	-1,48%	27,51%	13,76%	1,48%	0,00%	12,33%
2016	0,00%	0,41%	0,54%	1,30%	-1,44%	0,03%	0,00%	-1,47%	29,50%	14,75%	1,47%	0,00%	13,32%
2017	0,00%	0,38%	0,50%	1,29%	-1,41%	0,03%	0,10%	-1,33%	31,55%	15,77%	1,33%	0,00%	14,14%
2018	0,00%	0,35%	0,46%	1,30%	-1,40%	0,03%	0,11%	-1,32%	33,61%	16,80%	1,32%	0,00%	14,92%
2019	0,00%	0,32%	0,41%	1,31%	-1,40%	0,03%	0,13%	-1,30%	35,67%	17,84%	1,30%	0,00%	15,65%
2020	0,00%	0,28%	0,38%	1,31%	-1,40%	0,03%	0,11%	-1,33%	37,70%	18,85%	1,33%	0,00%	16,38%
2021	0,00%	0,25%	0,34%	1,32%	-1,40%	0,03%	0,09%	-1,35%	39,66%	19,83%	1,35%	0,00%	17,10%
2022	0,00%	0,23%	0,30%	1,31%	-1,38%	0,03%	0,08%	-1,33%	41,51%	20,75%	1,33%	0,00%	17,78%
2023	0,00%	0,20%	0,27%	1,32%	-1,39%	0,03%	0,07%	-1,35%	43,22%	21,61%	1,35%	0,00%	18,44%
2024	0,00%	0,18%	0,23%	1,33%	-1,39%	0,03%	0,06%	-1,36%	44,76%	22,38%	1,36%	0,00%	19,10%
2025	0,00%	0,15%	0,20%	1,35%	-1,40%	0,03%	0,05%	-1,38%	46,15%	23,07%	1,38%	0,00%	19,74%
2026	0,00%	0,13%	0,17%	1,36%	-1,40%	0,03%	0,05%	-1,38%	47,37%	23,69%	1,38%	0,00%	20,36%
2027	0,00%	0,11%	0,14%	1,37%	-1,40%	0,03%	0,04%	-1,40%	48,38%	24,19%	1,40%	0,00%	20,98%
2028	0,00%	0,09%	0,12%	1,37%	-1,39%	0,03%	0,03%	-1,40%	49,21%	24,60%	1,40%	0,00%	21,57%
2029	0,00%	0,08%	0,10%	1,36%	-1,38%	0,03%	0,02%	-1,40%	49,83%	24,92%	1,40%	0,00%	22,14%
2030	0,00%	0,08%	0,09%	1,34%	-1,36%	0,03%	0,01%	-1,38%	50,28%	25,14%	1,38%	0,00%	22,66%
2031	0,00%	0,05%	0,07%	1,33%	-1,34%	0,03%	0,01%	-1,37%	50,55%	25,28%	1,37%	0,00%	23,16%
2032	0,00%	0,04%	0,06%	1,29%	-1,31%	0,03%	0,00%	-1,34%	50,67%	25,33%	1,34%	0,00%	23,61%
2033	0,00%	0,03%	0,05%	1,26%	-1,28%	0,03%	0,00%	-1,31%	50,66%	25,33%	1,31%	0,00%	24,01%
2034	0,00%	0,02%	0,04%	1,22%	-1,24%	0,03%	0,00%	-1,27%	50,41%	25,20%	1,27%	0,00%	24,36%
2035	0,00%	0,02%	0,03%	1,18%	-1,20%	0,03%	0,00%	-1,23%	50,09%	25,04%	1,23%	0,00%	24,65%
2036	0,00%	0,01%	0,03%	1,13%	-1,15%	0,03%	0,00%	-1,18%	49,64%	24,82%	1,12%	0,06%	24,82%
2037	0,00%	0,01%	0,02%	1,08%	-1,09%	0,03%	0,00%	-1,12%	49,01%	24,50%	0,64%	0,48%	24,50%
2038	0,00%	0,01%	0,02%	1,02%	-1,03%	0,03%	0,00%	-1,07%	48,31%	24,15%	0,59%	0,47%	24,15%
2039	0,00%	0,00%	0,01%	0,96%	-0,97%	0,03%	0,00%	-1,00%	47,47%	23,74%	0,51%	0,49%	23,74%
2040	0,00%	0,00%	0,01%	0,90%	-0,91%	0,02%	0,00%	-0,94%	46,54%	23,27%	0,44%	0,49%	23,27%
2041	0,00%	0,00%	0,01%	0,84%	-0,85%	0,02%	0,00%	-0,87%	45,52%	22,76%	0,39%	0,48%	22,76%
2042	0,00%	0,00%	0,01%	0,78%	-0,79%	0,01%	0,00%	-0,80%	44,43%	22,22%	0,33%	0,46%	22,22%
2043	0,00%	0,00%	0,01%	0,72%	-0,73%	0,00%	0,00%	-0,73%	43,24%	21,62%	0,26%	0,48%	21,62%
2044	0,00%	0,00%	0,01%	0,66%	-0,67%	0,00%	0,00%	-0,67%	42,09%	21,05%	0,26%	0,41%	21,05%
2045	0,00%	0,00%	0,01%	0,61%	-0,61%	0,00%	0,00%	-0,62%	40,95%	20,47%	0,24%	0,38%	20,47%
2046	0,00%	0,00%	0,01%	0,56%	-0,56%	0,00%	0,00%	-0,56%	39,69%	19,85%	0,16%	0,40%	19,85%
2047	0,00%	0,00%	0,00%	0,51%	-0,51%	0,00%	0,00%	-0,51%	38,49%	19,24%	0,16%	0,35%	19,24%
2048	0,00%	0,00%	0,00%	0,46%	-0,47%	0,00%	0,00%	-0,47%	37,16%	18,58%	0,08%	0,39%	18,58%
2049	0,00%	0,00%	0,00%	0,42%	-0,43%	0,00%	0,00%	-0,43%	35,95%	17,97%	0,11%	0,32%	17,97%
2050	0,00%	0,00%	0,00%	0,38%	-0,39%	0,00%	0,00%	-0,39%	34,75%	17,37%	0,09%	0,29%	17,37%



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.