

Bogotá, 25 de septiembre de 2020
PE-066

Doctor

ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA OSSA

Secretario Comisión VII

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Cra 7 No 8-58

E.S.D.

ASUNTO: Consideraciones al proyecto de Ley No. 276 de 2019 Cámara *“Por medio del cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS COVID-19”*.

Respetado doctor Guerra:

La Federación Colombiana de Aseguradores FASECOLDA se permite poner en consideración de los distinguidos miembros de la Comisión VII Constitucional Permanente, los comentarios al proyecto de Ley No. 276 de 2019 Cámara *“Por medio del cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS COVID-19”*.

El documento se estructura en cinco capítulos. Uno primero hace un breve balance del sistema pensional en Colombia después de promulgada la ley 100 de 1993. El segundo detalla el alcance del proyecto de ley y analiza los posibles efectos que su adopción. El tercero tiene que ver con los aspectos constitucionales de la iniciativa. El cuarto con la participación del sector asegurado en el sistema pensional y los efectos de la norma en la actividad. El último hace una recomendación a los honorables congresistas que participarán en la discusión y votación de la iniciativa.

1. Balance del sistema pensional en Colombia

El actual modelo de competencia entre los regímenes de prima media y de ahorro individual que tenemos en el sistema pensional colombiano, luce indeseable después de 27 años de expedida la ley 100 de 1993. Las razones de su bajo desempeño están muy lejos de agotarse en el reducido mundo pensional y parecen emerger de los enormes problemas de informalidad y desempleo que padece nuestro mercado laboral, de las bajas tasas de ahorro macroeconómico y de la transición demográfica que ha supuesto una caída en las tasas de mortalidad de las personas mayores y una ampliación de su expectativa de vida.

Los resultados no pueden ser más magros. En estos 27 años no se ha logrado la ampliación de las coberturas. Ni de los cotizantes ni de los pensionados. Las cifras así lo evidencian: de cada 10 personas ocupada en el país, apenas 3 personas cotizan regularmente a pensiones, mientras que de cada 10 personas mayores de 60 años, solo 3 tienen derecho a una pensión. Las restantes personas mayores o bien reciben un subsidio del Estado equivalente a 85 mil pesos mensuales a través del programa Colombia mayor o no reciben nada.

Una consecuencia directa y dramática de este hecho, es que el sistema pensional no cumple su función principal que es eliminar la pobreza en la población mayor de edad y mejorar su bienestar suavizando el consumo de las personas hasta el final de sus días. En Colombia, la pobreza en la población mayor de 65 años es superior al 20% y en el sector rural esta cifra asciende a un 30%. Otro 5.0% de los ancianos viven en la pobreza extrema, es decir en la indigencia, lo cual constituye un auténtico drama social que obliga a plantear ajustes y reformas, no solo en el plano pensional sino además en lo laboral y en aquellas reformas que mejoren la productividad.

La sostenibilidad financiera es otro de los talones de Aquiles de nuestro sistema pensional. Es especialmente grave en el sistema de reparto administrado por el Gobierno¹. Cada año el Gobierno Nacional destina un equivalente al 4.0% del PIB para pagar las mesadas de algo más de 2.0 millones de colombianos pensionados por Colpensiones y los regímenes especiales (fuerzas militares, magisterio y FOPEP)². En valor actual, esta deuda contingente puede ser superior al 110% del PIB según trabajos elaborados por el DNP y ANIF.

El enorme monto que se focaliza en las pensiones tiene además un costo de oportunidad enorme para los demás sectores que atiende el Estado. Muestra de ello son limitadas partidas presupuestales que se asignan a sectores estratégico como el agro (0.1% del PIB) o la infraestructura física (0.9% del PIB). Este desplazamiento del gasto de inversión de sectores de especial importancia constituye un lastre sobre el desarrollo del país y sobre su productividad y competitividad.

La inequidad del sistema pensional es otro de sus rasgos. Las hay de distintos tipos. La primera de ellas es la inequidad horizontal, que supone que dos personas que tienen un mismo historial laboral reciben pensiones distintas dependiendo del régimen al que se encuentren afiliadas. Esto es así porque mientras en el sistema de ahorro individual la persona recibe una mesada que depende del monto ahorrado y de un calculo actuarial que

¹ Una de las grandes ventajas del sistema de ahorro individual frente al de prima media es el de su sostenibilidad financiera. Esto es así porque las pensiones se financian con el ahorro acumulado, lo que de alguna medida garantiza el equilibrio actuarial de estos pagos. En el sistema de prima media, no existe ahorro y los faltantes deben ser aportados por el Gobierno Nacional a través de gasto público.

² En Colombia para el año 2020, de cada 10 pesos que se recaudan en impuestos, 3 se destinan al pago de pensiones

determina su mesada, en el sistema público recibe unos pagos que se encuentran predeterminados en una fórmula incluida en la ley. Esta forma de cálculo no garantiza el equilibrio actuarial de ingresos y egresos, por lo que la diferencia debe ser financiada con los impuestos generales. Es decir que de las pensiones del sector público son subsidiadas.

La inequidad vertical, es aún más grave. Deja sin ningún tipo de recursos públicos a los ancianos en situación de miseria, mientras entrega millonarios subsidios a las pensiones de la población de mayores ingresos. En la mitad quedan aquellos que reciben un subsidio del programa Colombia mayor, que no les permite superar el límite de indigencia monetaria. Estamos hablando de un completo contrasentido; un estado que recauda sus impuestos del consumo de las familias y de la renta de personas naturales y jurídicas para ser entregados a los más afortunados en forma de pensiones.

No en vano, el coeficiente Gini en Colombia, es igual antes del pago de impuestos y después de la aplicación de transferencias (subsidios) por parte del Estado. Es decir que el estado no juega ningún papel en la mejora de distribución del ingreso al país; o más bien, su actuación es regresiva al no aportar ni un punto a la mejora de los indicadores de desigualdad. Dos cifras hacen esta situación elocuente: una pensión de 20 millones de pesos recibe un subsidio superior a los mil millones de pesos, mientras que 3 millones de ancianos no reciben un solo peso de parte del presupuesto nacional.

Otra de las formas de discriminación del sistema pensional tiene que ver con la población que ha cotizado y no cumple los requisitos para pensionarse. A estas personas se les devuelven sus aportes a través de las figuras de devolución de saldos en el sistema de ahorro individual o de indemnización sustitutiva en el de prima media. Resulta que en el primer caso se reconocen los ahorros con los rendimientos financieros acumulados a lo largo del tiempo, mientras que en el sistema público apenas se indexan los ahorros al IPC, lo que constituye un menoscabo económico para toda la población afiliada al sistema público de pensiones que no se puede pensionar.

En síntesis, tenemos un mal sistema de protección a la vejez. Un sistema con muy bajas coberturas, con altas tasas de pobreza y miseria de la población mayor de edad, que drena de manera importante los recursos públicos y que promueve la inequidad. A esto se suma el envejecimiento poblacional que ha triplicado el número de personas mayores de 60 años en el país en los últimos 20 años y que los multiplicará por dos para el año 2050. Una bomba social que el país debe desactivar a través de reformas adecuadas.

2. Comentarios al proyecto de ley 276 de 2020 Cámara

El proyecto de Ley 276 de 2020 Cámara, agudiza, entre otros, el problema de la baja cobertura de nuestro sistema pensional, puesto que al permitir que los afiliados inactivos

puedan retirar un porcentaje de los ahorros pensionales, se originaría la desfinanciación de las cuentas de ahorro individual, imposibilitando que en la mayoría de los casos se logre completar el capital para acceder a su pensión.

Para aquellos pocos afiliados que logren acceder a la pensión aún después de haber retirado un porcentaje de su ahorro, el monto de su mesada pensional se verá disminuido en razón al menor valor en sus cuentas de ahorro individual. Según estimaciones del Gobierno Nacional, por cada peso que se retire hoy, el monto de la pensión perdería cerca de \$12.

El efecto negativo también aplicaría en las devoluciones de saldos. En la actualidad el promedio de recursos devueltos en el RAIS por afiliado es cercano a 35 millones de pesos, con la medida podría disminuir a 23 millones de pesos³.

De la misma manera, el proyecto normativo tendría efectos indeseables sobre el mercado de capitales. Existe una relación positiva entre ahorro de largo plazo, inversión y crecimiento económico, por lo que retirar del mercado cerca de 24 billones de pesos⁴ de ahorro que están invertidos y estimados para un horizonte amplio de tiempo, para entregárselos a los afiliados en un solo momento de tiempo, es una medida regresiva en términos económicos.

A lo anterior, se suma el evidente tratamiento discriminatorio que propone el proyecto de ley, al pretender que su aplicabilidad solo para los afiliados del RAIS excluyendo a las personas vinculados al régimen público.

Por último, es de destacar que el mecanismo idóneo para mitigar, en alguna medida, los efectos de la pandemia en los trabajadores que han entrado en inactividad laboral son las cesantías, tal como fue dispuesto en el Decreto legislativo 488 de 2020.

3. Constitucionalidad del proyecto de ley

El proyecto de ley es abiertamente inconstitucional, ya que trasgrede de manera directa la Constitución Política, en particular, el artículo 48 de la carta superior el cual señala que i) los recursos de la seguridad social tienen destinación específica y ii) la imperiosa necesidad de que las leyes que se expidan en materia pensional deben asegurar la sostenibilidad financiera de lo contenida en ellas. Al respecto señala:

Artículo 48 CP. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios

³ Según estimaciones del MHCP. Hombre de 25 años que retira \$1'000.000 estimando una tasa real del 4%.

⁴ Según la exposición de motivos del PL el monto máximo que se retiraría bajo esta medida corresponde a 24 billones de pesos.

*de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. **No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.** La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.*

*Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. **Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.***
Subraya y negrilla fuera de texto

A este respecto, hay que señalar que el pretender autorizar el retiro parcial del ahorro pensional para la libre destinación de los afiliados, es una evidente trasgresión a la norma citada, pues se está dando un uso diferente al concebido en la Ley 100 de 1993, el cual es el reconocimiento de prestaciones económica en el Régimen de Ahorro Individual.

De la misma manera el proyecto de ley no garantiza la sostenibilidad financiera del sistema sino por el contrario la pone en riesgo al desfinanciar las cuentas de ahorro que serán utilizadas para pensionar a los afiliados. Lo anterior aunado a que el mismo Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en representación del Gobierno Nacional ha señalado la inconveniencia del proyecto de ley y la solicitud su archivo.

4. Efectos sobre la industria aseguradora

El sector asegurador participa del sistema pensional en su componente de ahorro individual. Su papel es doble: de una parte expide rentas vitalicias, que son contratos de seguros que se asimilan a una pensión tradicional y de la otra cubre los riesgos de invalidez y muerte de los afiliados al RAIS con seguros previsionales.

Las rentas vitalicias son contratos que se suscriben entre una persona natural a la que se le ha reconocido su derecho a la pensión y una aseguradora. Se trata de un contrato irrevocable en el que la compañía se encarga de realizar pagos mensuales, que se ajustan con el IPC o el salario mínimo, hasta la muerte del último de los beneficiarios contemplados

por ley. La compañía recibe a cambio el pago de una prima única constituida por los ahorros acumulados, los rendimientos que este ha generado y el bono pensional en caso de existir⁵.

Uno de los mayores problemas que enfrenta el régimen privado de pensiones tiene que ver con el bajo dinamismo de los seguros de rentas vitalicias. A la fecha, 190 mil personas se han pensionado a través de este régimen y apenas unos 75 mil lo han hecho a través de la modalidad de renta vitalicia. La población restante se ha pensionado a través de la modalidad de retiro programado. La proporción de pensionados es baja si se compara con países como Chile, donde un 70% de las personas se pensionan bajo la modalidad de renta vitalicia.

Las causas de este mal funcionamiento son variadas. Una de ellas tienen que ver con la baja capacidad de ahorro de los hogares en el país. Otra, con la imposibilidad de acceder a recursos del Fondo y Garantía de Pensión Mínima, debido a barreras regulatorias.

Una tercera tiene que ver con la inestabilidad jurídica que rodea al sistema pensional, en el que las decisiones de las distintas de la rama judicial flexibilizan los requisitos de entrada a las prestaciones y amplían los beneficiarios, expandiendo ilimitadamente las responsabilidades a cargo de las aseguradoras y demás pagadores. Una última tiene que ver con los incrementos al salario mínimo de las rentas que fueron suscritas con anterioridad al año 2015 y la obligación de ajustar las reservas técnicas en montos que superan por mucho la inflación, lo cual constituye un desmedro en la situación financiera de las aseguradoras⁶.

En este sentido el proyecto de ley de constituye un freno a la evolución de las rentas vitalicias en Colombia, ya que drena los ahorros del sistema de ahorro individual. Esto podría disminuir la suscripción de rentas de manera considerable.

El seguro previsional por su parte ampara la muerte prematura y la invalidez de las personas que cotizan al régimen de ahorro individual con solidaridad. En este caso la aseguradora firma un contrato de seguros con una AFP, en el que se ofrece la cobertura a todas las personas que se encuentran afiliadas y cumplen con los requisitos que establece la ley para ser beneficiarios de esta. En caso de muerte o fallecimiento, la aseguradora realiza un pago a la AFP por un monto que permite contratar la pensión.

En la actualidad solo 6 de los 16 millones de personas que se encuentran afiliadas al régimen de ahorro individual tienen esta cobertura. Esto es así porque la norma exige que para acceder a la cobertura, los afiliados al régimen deben haber cotizado al menos 50 semanas

⁵ También puede recibir recurso del seguro previsional en caso de tratarse de una pensión de invalidez o de sobrevivencia.

⁶ Las rentas suscritas después del año 2015 ya cuentan con una cobertura a los incrementos de salario mínimo. Decreto 036 de 2015

durante los últimos tres años. Esta condición en un contexto de elevada informalidad laboral como el colombiano, conlleva a que muchas de las personas afiliadas, tanto al régimen privado como público se encuentren desprotegidas contra estos riesgos.

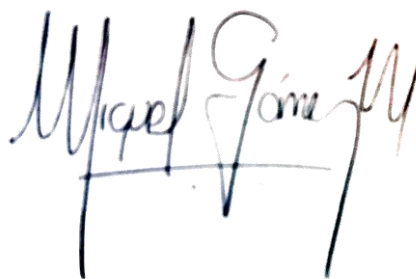
El proyecto de ley 276 de 2020 tendrá un efecto negativo sobre el seguro previsional debido al disminuir el ahorro en las cuentas de ahorro individual de los afiliados mayor será la severidad de los siniestros, lo que desfinanciará el esquema mutual de seguros existente. En otras palabras, a menor ahorro mayor siniestralidad. Esto significa que el número de siniestros se mantendrá prácticamente inalterado, pero el valor que se tendrá que destinar para pagar los riesgos aumentará.

La situación puede concluir bien sea en un incremento en el costo del seguro o el no ofrecimiento por parte de las compañías del seguro, dejando una parte de la población cotizante sin cobertura, con los efectos nocivos que esto conlleva. De hecho en la actualidad apenas sobreviven 3 compañías de seguros que ofrecen este tipo de servicios debido a múltiples problemas asociados con su gestión.⁷ Cuentas elaboradas por el gremio señalan que el proyecto de ley podría encarecer el producto entre un 3% y un 5%.

5. Propuesta Fasecolda

Por las razones expuestas, Fasecolda solicita respetuosamente archivar el proyecto de ley 276 de 2020 Cámara por considerarlo inconveniente e inconstitucional.

Respetuosamente,



MIGUEL GOMEZ MARTÍNEZ
Presidente Fasecolda

Elaboró: Mario Fernando Cruz Vargas. Director Seguridad Social

⁷ Las decisiones judiciales, incremento en la siniestralidad y el fraude son algunas de las causas del mal funcionamiento de los seguros previsionales.