



MinHacienda

Ministerio de Hacienda
y Crédito Público

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministro Mauricio Cárdenas

Informe

de Seguimiento Fiscal

02

CARACTERIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA DEL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD

**Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social
Julio 2013**

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co



Tabla de

contenido

- I. Introducción**
- II. Evolución histórica del FGPM**
- III. Escenarios de acceso a la Garantía de Pensión Mínima en el RAIS**
- IV. Proyecciones de acumulación del FGPM**
- V. Conclusiones**



I. Introducción

El Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) fue creado por el artículo 14 de la Ley 797 de 2003, con el fin de financiar las pensiones que se aprueben a través del mecanismo de la garantía de pensión mínima. Dicho mecanismo consiste en el reconocimiento de la pensión de vejez en el RAIS de aquellas personas que cumplan con el requisito mínimo de semanas cotizadas y tengan la edad de pensión establecida en el artículo 65 de la ley 100 de 1993, pero que, a su vez, no hayan alcanzado a completar el capital necesario para financiar una pensión. Así mismo, esta Ley en su artículo 7 estableció que el FGPM se financiaría con un porcentaje del Ingreso Base de cotización de los afiliados al RAIS que actualmente es el 1.5% del salario devengado.

Según el artículo 65 de la Ley 100 de 1993 los requisitos para acceder a la garantía de pensión mínima son: (i) tener sesenta y dos (62) años de edad si es hombre y cincuenta y siete (57) años si es mujer y (ii) tener cotizadas 1.150 semanas al RAIS¹.

El objetivo de este informe es evidenciar la situación futura de los cotizantes al RAIS con respecto a su posible acceso a la garantía de pensión mínima y adicionalmente estudiar la dinámica del valor del fondo en el largo plazo para determinar así la sostenibilidad del mismo. Lo anterior se realiza con base en la situación actual del FGPM y unos posibles escenarios futuros.

Para lograr este objetivo el informe consta de cuatro capítulos, aparte de este, el siguiente hace una descripción de los recursos actualmente acumulados el FGPM y de los reconocimientos por garantía de pensión mínima del RAIS, el tercero presenta diferentes escenarios con respecto a la población de RAIS que podrían incidir sobre el valor del fondo. En el siguiente se hace una proyección de los ingresos y gastos del FGPM, asociados a los posibles cambios normativos (requisitos para acceso a pensión y pensión familiar) y a la rentabilidad futura que pueden afectar la sostenibilidad del FGPM. Por último se presentan las conclusiones del estudio.

¹ El artículo 14 de la 797 de 2003 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-797 del 24 agosto de 2004. El requisito de semanas que exigía la L. 797/03 en su art. 14 era inicialmente 1.150 semanas y a partir del 2009 se incrementaría en 25 semanas cada año hasta alcanzar 1.325 semanas en el 2015.



II. Evolución histórica del FGPM

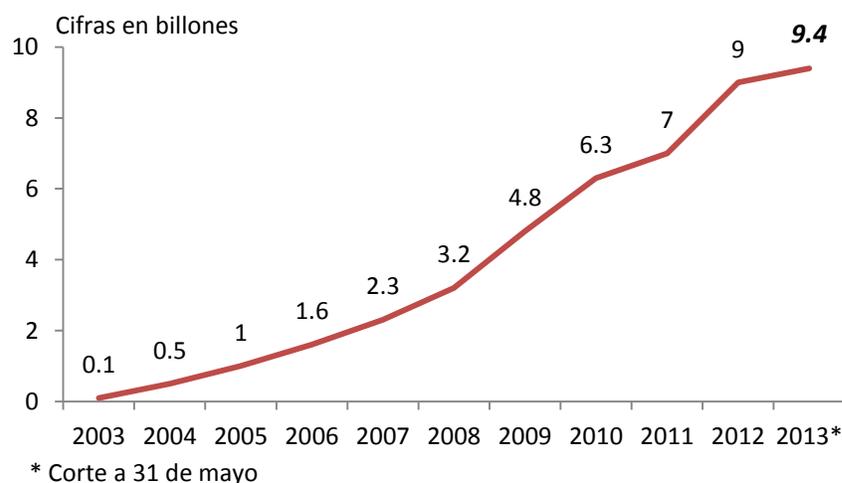
Recursos

Actualmente cada AFP administra los recursos del FGPM, a través de portafolios de inversión que a 31 de Mayo de 2013 contaban en total con \$9,4 billones. La distribución por AFP se presenta en el cuadro 1, en este se observa que entre Protección y Porvenir administran el 66% de dichos recursos.

Desde su creación en 2003 la única fuente del fondo ha sido un porcentaje del Ingreso Base de Cotización de los afiliados, el cual inició en 0,5% y actualmente se encuentra en el 1,5%. El FGPM tuvo un crecimiento promedio del 30% entre 2009-2012. En el gráfico 1 se puede ver el incremento continuo del fondo, comportamiento consistente con la etapa de acumulación del FGPM.

El fondo tiene dos tipos de egresos: por un lado, concurre en el pago de la pensión mínima cuando el afiliado cumple los requisitos necesarios y ya se ha agotado el saldo de la cuenta individual incluyendo el bono pensional, si este se ha hecho efectivo. Por otro lado, cuando un afiliado se traslada del RAIS al RPM, además del saldo de su cuenta de ahorro también se trasladan al RPM los aportes que este ha realizado al FGPM².

Gráfico 1: Saldo del FGPM



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

² Decreto 3995 de 2008.



Cuadro 1. Distribución de los recursos del FGPM por AFP (cifras en billones)

ADMINISTRADORA	VALOR DEL FONDO	% PARTICIPACIÓN
PROTECCIÓN	3,35	36%
PORVENIR ^a	2,80	30%
HORIZONTE ^a	1,55	17%
COLFONDOS	1,26	13%
SKANDIA	0,40	4%
TOTAL	9,36	100%

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia Corte: 31 de mayo de 2013

a) Fusionados en Enero 2014

Reconocimientos de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

Con corte a 17 de mayo de 2013 se habían reconocido 958 garantías de pensión mínima. Como se puede observar las AFP que más garantías de pensión mínima han solicitado son Horizonte, Colfondos y Protección con el 68,7% de las garantías totales.

Cuadro 2. Número de reconocimientos de Garantía de Pensión Mínima por Administradora

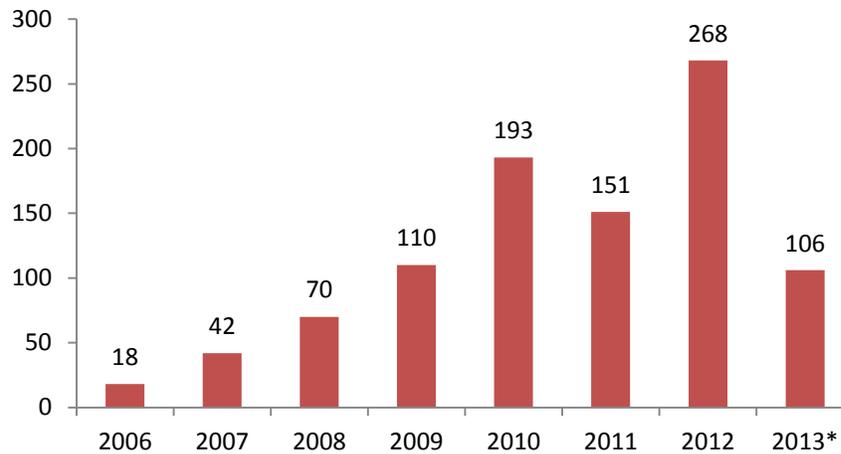
ADMINISTRADORA DEL RAIS	NO. DE GARANTÍAS RECONOCIDAS	PORCENTAJE
HORIZONTE	224	23,4%
COLFONDOS	223	23,3%
PROTECCIÓN	211	22,0%
ING	156	16,3%
PORVENIR	138	14,4%
SKANDIA	6	0,6%
TOTAL	958	100,0%

Fuente: OBP- MHCP Corte: 17 de Mayo 2013

Por otro lado, el gráfico 2 muestra la evolución de los reconocimientos de garantía de pensión mínima anuales desde el 2006 y se observa, como era de esperarse, la tendencia creciente de los reconocimientos.



Gráfico 2: Número de Garantías de Pensión Mínima reconocidas



* Corte a 17 de mayo

Fuente: OBP- MHCP

Por otro lado, en el reconocimiento de garantías de pensión mínima por sexo, se encuentra que la proporción entre géneros es similar.

Cuadro 3. No. de reconocimientos por sexo

Corte: 17 de Mayo 2013

SEXO	% DE GARANTÍAS RECONOCIDAS
MASCULINO	49,7%
FEMENINO	50,3%

Fuente: OBP- MHCP

III. Escenarios de acceso a la Garantía de Pensión Mínima en el RAIS

La información básica utilizada para efectuar las proyecciones de suficiencia del FGPM fue suministrada por Asofondos y la Superintendencia Financiera. Los resultados están resumidos en los cuadros 4 y 5 por sexo para cada uno de los deciles por ingresos (estructura usada por Asofondos). Cabe anotar que en el primer grupo se integraron los 3 primeros deciles.



Para cada decil se proyecta el valor esperado del salario (en número de salarios mínimos cotizados), la densidad de cotización³, el número promedio de semanas alcanzadas a la edad de pensión y el valor ahorrado como porcentaje del valor de una renta de salario mínimo que crece con el IPC (se suman el saldo de la cuenta de ahorro y el bono pensional, este resultado se divide por el valor de una renta).

Cuadro 4. Caracterización cotización Mujeres- RAIS

Grupo	Mujeres	Salario promedio en No. de SM	Cotización (promedios)		Porcentaje Ahorrado de una Renta de SM
			Densidad	Semanas alcanzadas	
1	Deciles 1, 2 y 3	1,00	34,6%	630	39%
2	Decil 4	1,01	39,1%	712	44%
3	Decil 5	1,07	41,4%	754	44%
4	Decil 6	1,19	47,4%	863	50%
5	Decil 7	1,39	52,1%	949	83%
6	Decil 8	1,74	58,3%	1.061	109%
7	Decil 9	2,47	66,3%	1.206	156%
8	Decil 10	5,92	73,8%	1.344	295%

Fuente: Asofondos. Cálculos: DGRESS-MHCP

Cuadro 5. Caracterización cotización Hombres- RAIS

Grupo	Hombres	Salario promedio en No. de SM	Cotización (promedios)		Porcentaje Ahorrado de una Renta de SM
			Densidad	Semanas alcanzadas	
1	Deciles 1, 2 y 3	1,00	37,4%	777	51%
2	Decil 4	1,01	35,0%	727	48%
3	Decil 5	1,08	40,2%	837	52%
4	Decil 6	1,23	46,7%	971	61%
5	Decil 7	1,46	48,9%	1.017	99%
6	Decil 8	1,85	53,3%	1.108	128%
7	Decil 9	2,68	59,2%	1.232	181%
8	Decil 10	6,65	64,9%	1.350	350%

Cálculos: DGRESS-MHCP

³ La densidad de cotización es el promedio de semanas cotizadas sobre el total de semanas transcurridas hasta la edad de pensión



Según la información resumida, la densidad de cotización para los hombres es cercana al 46%, mientras que para las mujeres corresponde al 48%. No obstante, los hombres logran más semanas de cotización dado que su período de cotización es mayor en 5 años (debido a que las mujeres se pensionan a los 57 y los hombres a los 62).

Los cuatro primeros deciles, en ambos sexos, es decir 40% de la población cotiza sobre un 1 salario mínimo mensual. Sólo el 20% de la población cotiza por valores superiores a 2 salarios mínimos.

Dado que uno de los requisitos para acceder a pensión en el RAIS es tener un mínimo de 1.150 semanas y la edad mínima de 57 o 62 años y/o un capital acumulado en su cuenta de ahorro que logre cubrir una pensión mayor al 110% del salario mínimo, estas serían las dos variables a modelar:

- 1) **Semanas cotizadas sobre el total posible de cotización.** Para esta variable, por sexo y por cada decil o grupo de deciles, se ha supuesto una distribución lognormal truncada, cuyos parámetros se determinan con la media de cotización por grupo y la varianza intergrupala, que luego se aplica a cada decil. De esta forma se establece qué porcentaje de la población, en cada decil, logra el número de semanas para diferentes puntos de corte.

**Cuadro 6. Semanas cotizadas sobre el total posible de cotización-
Mujeres**

MUJERES	850	1.000	1.150
	53,7%	34,4%	25,7%
Deciles 1, 2 y 3	22%	11%	6%
Decil 4	30%	16%	8%
Decil 5	35%	19%	9%
Decil 6	52%	29%	14%
Decil 7	68%	41%	21%
Decil 8	87%	62%	34%
Decil 9	99%	90%	63%
Decil 10	100%	100%	92%

Cálculos: DGRESS-MHCP



**Cuadro 7. Semanas cotizadas sobre el total posible de cotización-
Hombres**

HOMBRES	850	1.000	1.150
	63,7%	39,4%	28,6%
Deciles 1,2 y 3	37%	17%	7%
Decil 4	29%	13%	6%
Decil 5	47%	24%	10%
Decil 6	74%	44%	21%
Decil 7	82%	53%	27%
Decil 8	94%	72%	41%
Decil 9	100%	93%	68%
Decil 10	100%	99%	91%

Cálculos: DGRESS-MHCP

Los datos calculados anteriormente presentan un panorama que es necesario revertir. Mejorar las condiciones para aumentar la formalidad en el mercado laboral y así lograr que mayor parte de la población cumpla con los parámetros que tiene el sistema pensional colombiano debe ser un aspecto a tener en cuenta en los ajustes normativos y de política pública que se realicen en Colombia. Se espera que medidas implementadas, tales como la reforma tributaria se reflejen en un aumento de la cobertura tanto en la etapa de acumulación como en la de desacumulación del sistema pensional. Como es de esperarse, la probabilidad de obtener el requisito mínimo de semanas es proporcional al decil en el cual se encuentra la población, es decir, que a medida que la población es más pobre, su probabilidad de lograr cotizar el número de semanas suficientes para acceder a una pensión a cargo del FGPM y/o de los recursos de su cuenta de ahorro individual, va a ser menor. El 28,6% de la población masculina y el 25,7% de la femenina del RAIS podrían acceder a pensión bajo el número actual de semanas mínimas. Si analizamos el decil 1, 2 y 3 dicha proporción baja al 7% en los hombres y el 6% en mujeres.

Los otros dos puntos de corte reflejan que proporción de la población lograría acceder a una pensión, al menos por garantía de pensión mínima, si las condiciones en términos de semanas se flexibilizan, bajándolas de 1.150 a 1.000 o a 850 semanas. Tomando como referencia este último punto de corte, equivalente a una disminución de 300 semanas, la proporción de población que podría acceder a una pensión aumentaría en gran medida, sin embargo con una carga fiscal asociada a la desacumulación y agotamiento del FGPM. En la sección cuarta se analiza el efecto de flexibilizar el requisito de semanas mínimas, ubicándolo en 1.000 semanas, sobre el valor futuro el FGPM.

**2) Porcentaje que se ahorra del total necesario para pagar una renta de salario mínimo.**

Para esta variable se ha supuesto una distribución Pareto truncada por sexo y por cada decil o grupo de deciles, cuyos parámetros se determinan con el promedio de ahorro por grupo y el coeficiente de variación intergrupala (desviación típica dividida entre la media), que luego se aplica a cada decil. De esta forma se establece qué porcentaje de la población, en cada grupo, logra el porcentaje requerido para pensionarse de acuerdo a cada escenario.

**Cuadro 8. Porcentaje que se ahorra del total necesario para pagar una renta de salario mínimo-
Mujeres**

MUJERES	85%	95%	100%
	31,0%	28,2%	26,2%
Deciles 1,2 y 3	4%	3%	2%
Decil 4	5%	4%	3%
Decil 5	5%	4%	3%
Decil 6	7%	5%	5%
Decil 7	27%	20%	17%
Decil 8	54%	41%	35%
Decil 9	100%	100%	90%
Decil 10	100%	100%	100%

Cálculos: DGRESS-MHCP

**Cuadro 9. Porcentaje que se ahorra del total necesario para pagar una renta de salario mínimo-
Hombres**

HOMBRES	85%	95%	100%
	37,2%	32,9%	31,3%
Deciles 1,2 y 3	7%	6%	5%
Decil 4	6%	5%	4%
Decil 5	8%	6%	5%
Decil 6	12%	9%	8%
Decil 7	42%	31%	27%
Decil 8	81%	61%	53%
Decil 9	100%	100%	100%
Decil 10	100%	100%	100%

Cálculos: DGRESS-MHCP



De lo anterior se evidencia que la probabilidad de lograr el monto requerido para acceder a una pensión de salario mínimo es levemente superior a la probabilidad de cotizar el total de semanas mínimas⁴, sin embargo este porcentaje mayor se debe al comportamiento en los deciles altos, es decir que para los deciles de 1 a 6 es más probable tener las semanas que conseguir el monto y lo contrario ocurre del decil 7 al 10. Así la forma de lograr pensionarse sea tener semanas o contar con un monto suficiente, el soporte común, es decir, quienes cumplen las dos condiciones muestra que la mayoría de quienes no logran el monto tampoco alcanzan el tiempo mínimo requerido para acceder a una pensión de salario mínimo. Escenario que se observa en la gráfica 3.

Es interesante en este análisis observar que el decil 8, siendo alto, parece ser un punto de quiebre en estas probabilidades de lograr una pensión vitalicia. La probabilidad de pensionarse por contar con un monto suficiente disminuye a la mitad con respecto al decil 9. Este hecho resalta la necesidad de caracterizar a esta población y analizar su comportamiento con el fin de aumentar su probabilidad de pensionarse vía monto ahorrado o semanas de cotización, manteniendo las condiciones actuales del sistema de pensiones y su equilibrio fiscal.

Luego de modelar los escenarios por tiempo y ahorro, se agregan los resultados por sexo y por grupo, estableciendo una metodología, basada en mínimos, para determinar el porcentaje que logra tanto el monto como las semanas requeridas. Como ya se tiene el grupo que se pensiona por tiempo para cada grupo, la diferencia entre los que se pensionan por tiempo y los que se pensionan a la vez por tiempo y por completar el capital da el porcentaje de personas que usa el Fondo de Garantía de Pensión Mínima⁵.

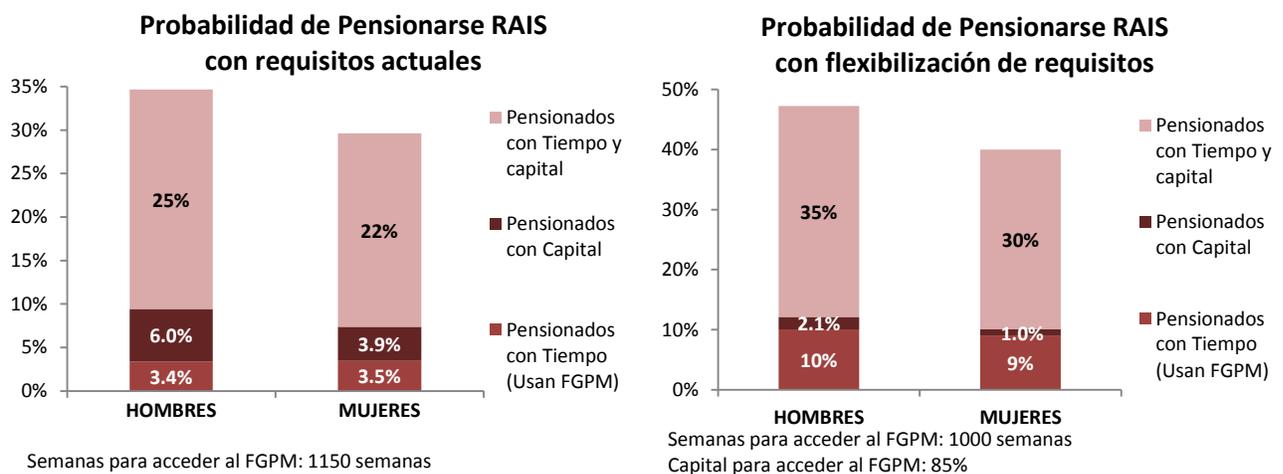
Los gráficos que se obtienen presentan dos escenarios, en uno se muestran las probabilidades de pensionarse, por sexo, bajo las condiciones actuales y contemplando el porcentaje de utilización del Fondo de Garantía de Pensión Mínima; en el otro escenario se muestran los resultados si se flexibilizan las condiciones disminuyendo el requisito de acceso a 1.000 semanas de cotización como requisito y adicionalmente se contempla acceso en el caso de conseguir el 85% del valor de una renta de salario mínimo a la edad de pensión, independientemente de las semanas cotizadas.

⁴ Esto bajo el valor de una renta vitalicia que asume crecimientos de la pensión con base en el cambio del IPC.

⁵ La metodología presentada en este estudio asume que el 100% de las personas que completan 1,150 semanas y no cuentan con el monto mínimo accederían al FGPM. Otros escenarios para futuras investigaciones podrían suponer que algunas de estas personas no acceden al fondo por cuenta de tener otras rentas (arriendos, negocios, etc.)

En las condiciones actuales, cerca de la tercera parte de la población afiliada al RAIS, que sobrevive a la edad de pensión, lograría pensionarse y el porcentaje de utilización del Fondo de Garantía de Pensión Mínima sería cercano al 10% de los pensionados. Aproximadamente el 3,5% de la población total afiliada utilizaría el FGPM.

Gráfico 3. Probabilidad de Pensionarse en el RAIS. Escenario básico (requisitos actuales y flexibilización de requisitos)



Cálculos: DGRESS-MHCP

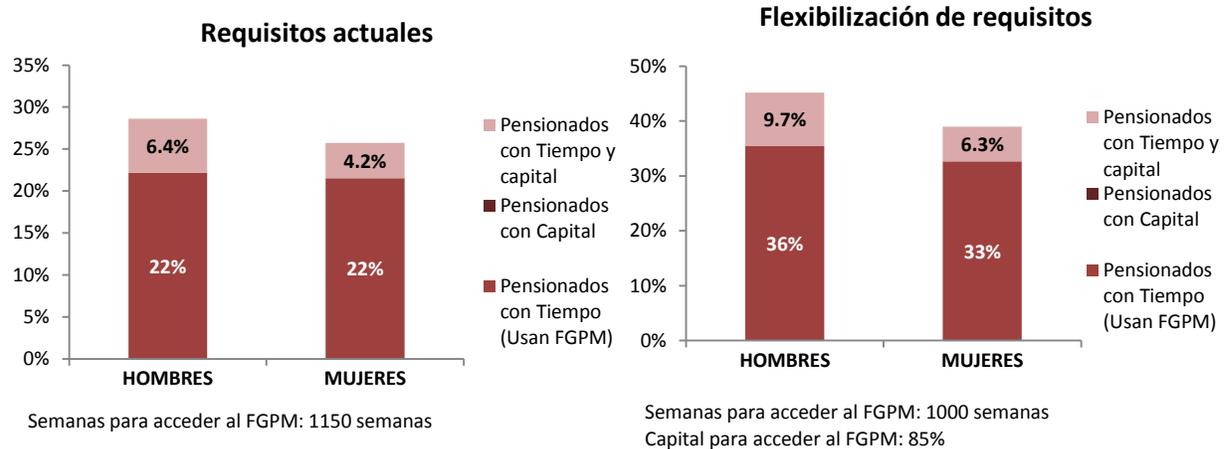
En condiciones de relajación de requisitos (bajar semanas a 1.000 y poder acceder al FGPM teniendo el 85% del monto requerido, sin importar semanas cotizadas), algo más del 43% de la población cotizante al RAIS y que llega a edad de pensión, lograría pensionarse. El porcentaje de utilización del FGPM se duplicaría, quedando cerca del 20% de los pensionados. Lo anterior implicaría que aproximadamente el 10% de la población total afiliada utilizaría el FGPM.

Utilización del fondo de garantía de pensión mínima, utilizando datos prospectivos en el periodo de ahorro, con diferentes rentabilidades reales.

Dado que los anteriores escenarios suponen, implícitamente, unos rendimientos altos sobre los aportes (los históricos presentados hasta 2012 corresponden a tasas cercanas al 10% real) y la presencia de bonos pensionales que aumentan el nivel de ahorro, se repitió el ejercicio, anteriormente expuesto, simulando escenarios de acumulación prospectiva, sobre una cohorte que entra al mercado laboral a los 22 años y termina a la edad de pensión, con rendimientos

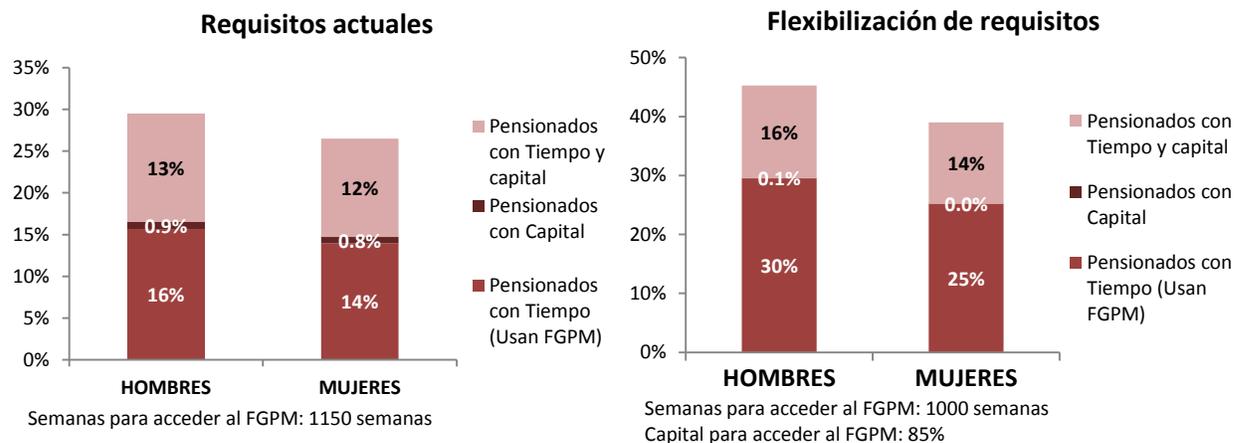
reales sobre los aportes del 4%, 6% y 8%. Las densidades de cotización y los montos de los salario por grupos se dejaron iguales.

Gráfico 4. Probabilidad de Pensionarse en el RAIS. Tasa de interés 4%. Con requisitos Actuales y con flexibilización de requisitos



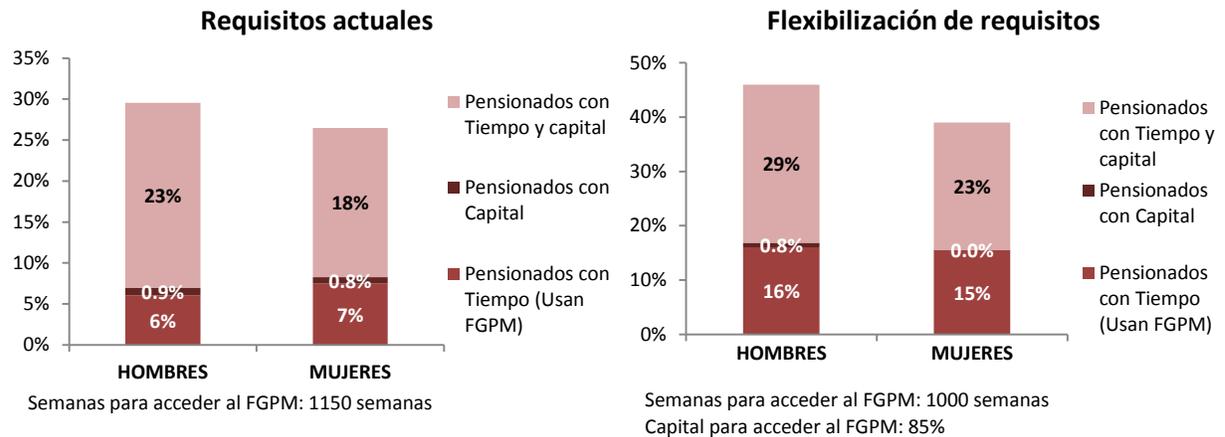
Cálculos: DGRESS-MHCP

Gráfico 5. Probabilidad de Pensionarse en el RAIS. Tasa de interés 6%. Con requisitos Actuales y con flexibilización de requisitos



Cálculos: DGRESS-MHCP

Gráfico 6. Probabilidad de Pensionarse en el RAIS. Tasa de interés 8%. Con requisitos Actuales y con flexibilización de requisitos



Cálculos: DGRESS-MHCP

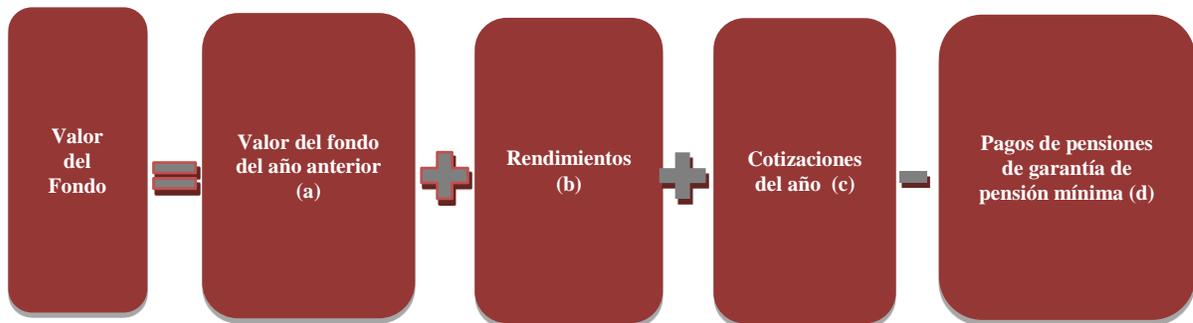
Los rendimientos tienen un impacto importante en el nivel de ahorro y en la posibilidad de pensionarse. Tomando como referencia el escenario de una rentabilidad de 4% real, las probabilidades de pensión, en condiciones actuales, para las personas que recién comienzan su cotización, estarían entre 25% para mujeres y 30% para hombres (algo menor que los niveles que se proyectaron en el primer ejercicio). En condiciones de relajación de condiciones de acceso, los niveles suben a porcentajes entre 39% y 46%, respectivamente.

Dado que la rentabilidad es un determinante del monto acumulado en la cuenta de ahorro individual en escenarios prospectivos de baja rentabilidad, el porcentaje de utilización de los pensionados del FGPM es superior al 75%, incluso sin relajar las condiciones actuales. Esto puesto que la gente que tiene las semanas y la edad requerida, ante la baja rentabilidad durante la etapa de acumulación, no logra el monto suficiente para pagar su propia renta vitalicia.

Con rentabilidades cercanas al 4% real se advierte una eventual insuficiencia del fondo, incluso bajo las condiciones actuales. Con rentabilidades cercanas al 6% real se cuestionaría la suficiencia del fondo bajo las condiciones actuales y se advierte insuficiencia en escenarios con relajación. Con rentabilidades del 8% real se esperaría la suficiencia del fondo bajo las condiciones actuales y en escenarios con flexibilización de requerimientos mínimos.

IV. Proyecciones de acumulación del FGPM

Teniendo en cuenta los escenarios de acceso a la Garantía de Pensión Mínima y la evolución histórica del fondo es pertinente realizar un análisis del comportamiento del valor del fondo a futuro, tomando en consideración las perspectivas de cotizaciones al mismo. Con este objeto se ha estimado el valor total del portafolio que administran las AFP hasta el año 2050. De esta manera, se ha desarrollado el siguiente esquema para realizar las proyecciones de cada año bajo distintos escenarios:



(a) Valor del fondo del año anterior: Se parte del valor del fondo actual, esto es 9,4 billones.

(b) Rendimientos: Se supone una proyección de inflación del 3% para cada año y dependiendo del escenario de rentabilidades se usa el 4%, 6% u 8% (tasa de interés real). Este porcentaje se aplica al valor del fondo del año anterior y se obtienen los rendimientos del periodo.

(c) Cotizaciones: Se toma el número de cotizantes actuales al régimen de ahorro individual y su cotización promedio medida en número de salarios mínimos. El número de cotizantes adquiere tasas de crecimiento asociadas a las tasas de crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) proyectada por CELADE mientras que la cotización promedio toma crecimientos de inflación proyectada del 3% y un factor adicional del 2% explicado por el crecimiento del salario mínimo y mejoras en el ingreso base de cotización.

(d) Pago de pensiones de garantía de pensión mínima: El cálculo de los egresos por este concepto para cada uno de los escenarios se realiza teniendo en cuenta las probabilidades de acceder a la garantía de pensión mínima que se describen en el capítulo anterior y los montos alcanzados a la edad de pensión. Se toma adicionalmente la evolución de la cohorte actual de



MinHacienda

Ministerio de Hacienda
y Crédito Público

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

afiliados al RAIS, población a la cual se adicionan nuevos afiliados y cuya suma es un número de afiliados totales por año que corresponden a mantener constante la proporción de afiliados al RAIS con respecto a la PEA. Para los años posteriores esta proporción se construye con respecto a las proyecciones de PEA realizadas por CELADE. A este flujo de afiliados por deciles se les aplica para cada año la probabilidad de acceder al FGPM y se obtienen los pensionados que accederían garantía de pensión mínima. Ahora bien, teniendo en cuenta el monto de recursos con los que llega cada afiliado se proyecta su flujo de pagos y el momento en el cual el saldo individual resulta insuficiente y el FGPM comienza a realizar los pagos de la pensión de los afiliados. A su vez, se toma la tabla de mortalidad de rentistas RV2008 elaborada por la Superintendencia Financiera para determinar el momento en el cual cesan los pagos del FGPM.

Es importante tener en cuenta que el valor y el momento de inicio de la concurrencia a cargo del FGPM en los pagos de las pensiones dependerán de la tasa de interés tanto en el período de acumulación como en el de pago de la pensión, de manera coherente con lo señalado en el capítulo anterior. De esta manera, a mayor rentabilidad en la etapa de acumulación del afiliado su cuenta de ahorro llegará con un mayor saldo a la edad de pensión y a mayor rentabilidad en la etapa de desacumulación mayor tiempo durará este saldo para pagar la pensión de salario mínimo haciendo que la concurrencia del FGPM sea menor. Con base en lo anterior se presentan escenarios del valor del fondo bajo rentabilidades reales de 4%, 6% y 8%.

Adicionalmente, el valor del fondo y su suficiencia en el futuro estarán determinados por las condiciones de acceso que defina la Ley. Es así como se presentan distintos escenarios de acceso que se han determinado en: 1) requisitos establecidos por la Ley 100 de 1993 y 797 de 2003, 2) requisitos establecidos en el escenario anterior y acceso permitido por la Ley 1580 de 2012 de Pensión Familiar (esta ley permite sumar las semanas de las parejas para llegar al requisito mínimo de 1.150 semanas de acceso al FGPM) y se calculó tomando la tasa de nupcialidad de la encuesta nacional de salud del año 2010 y sumando el número de semanas alcanzadas así como también los montos de dinero logrados por mujeres y hombres beneficiarios. El producto de esta operación arroja la probabilidad de acceder al fondo de garantía de pensión mínima para las parejas en edad de pensión y la concurrencia del fondo, y 3) disminución del requisito mínimo de semanas para acceder al FGPM en sus distintas modalidades⁶. Para recoger el efecto de las distintas propuestas se presenta un escenario

⁶ Múltiples propuestas para el uso del FGPM se han dirigido a la disminución de semanas del requisito mínimo de acceso a la garantía de pensión mínima. Se pueden enumerar las siguientes: 1) Disminución de semanas a la edad de pensión, 2) Disminución de semanas con acceso a la garantía de pensión mínima en años posteriores a la edad de pensión y 3) disminución de semanas con cotizaciones posteriores a la edad de pensión.



MinHacienda

Ministerio de Hacienda
y Crédito Público

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

estándar en el cual las semanas mínimas del requisito de acceso se disminuyen de 1.150 a 1.000. A continuación se presentan todos los escenarios señalados para el valor del fondo de garantía de pensión mínima en un horizonte temporal hasta el año 2050.

En el gráfico se evidencia que la rentabilidad de la etapa de acumulación y de desacumulación de los beneficiarios determinará en gran medida la suficiencia del fondo en el corto y mediano plazo. La rentabilidad se presenta como el eje fundamental de la evolución futura del valor del fondo en la medida en que determinará los rendimientos del portafolio bajo administración (\$9,4 billones en Mayo de 2013) de los saldos con que llegan los pensionados que tengan acceso a la garantía de pensión mínima y adicionalmente, determinará el tiempo que estos saldos cubran la pensión y por ende el momento de concurrencia del FGPM en el pago de la misma. Es así como para rentabilidades reales del 4% el fondo deja de tener activos en el año 2040 en caso de cubrir los beneficios actuales, los otorgados por la Ley de Pensión Familiar y disminuyendo el requisito mínimo de semanas a 1.000 y para el año 2050 se habrán tenido que destinar cerca de 10% del PIB adicionales a las fuentes de financiación actuales con su inherente contingencia fiscal. Mientras tanto, con un escenario de rentabilidad real del 8% los egresos del fondo resultan mínimos con respecto a los ingresos y el FGPM llegaría a tener en su portafolio cerca de 15% del PIB en el año 2050.

Adicionalmente, se observa que el fondo bajo distintos escenarios agotaría sus reservas antes del año 2050, en particular, se tiene que con una rentabilidad real del 4% bajo condiciones actuales (Requisitos de Ley 100 de 1993, 797 de 2003 y Pensión Familiar) se agotaría antes de 2045 y por ende una relajación adicional de requisitos de acceso anticiparían su agotamiento. Por otro lado, si bien bajo rentabilidades del 6% real el fondo no se agotaría antes de 2050 si se evidencia un cambio en la tendencia de aumento del valor del fondo que permite pronosticar su agotamiento en los años no comprendidos en la proyección del estudio. En el último escenario de rentabilidad, correspondiente al 8% real, tal y como se señaló anteriormente el fondo presenta tendencia creciente bajo diferentes condiciones ya que los ingresos del fondo por rendimientos del portafolio son altos y crecientes, mientras que los egresos no resultan significativos. Esta situación se presenta porque con este nivel de rentabilidad real, los saldos de las personas que cumplirían requisitos para acceder al FGPM, dados sus altos rendimientos, harían que estos mismos fueran suficientes para financiar el pago de su pensión y el fondo no concurriría en el pago de la misma. Este fenómeno se presenta bajo las diferentes condiciones que se han modelado.

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

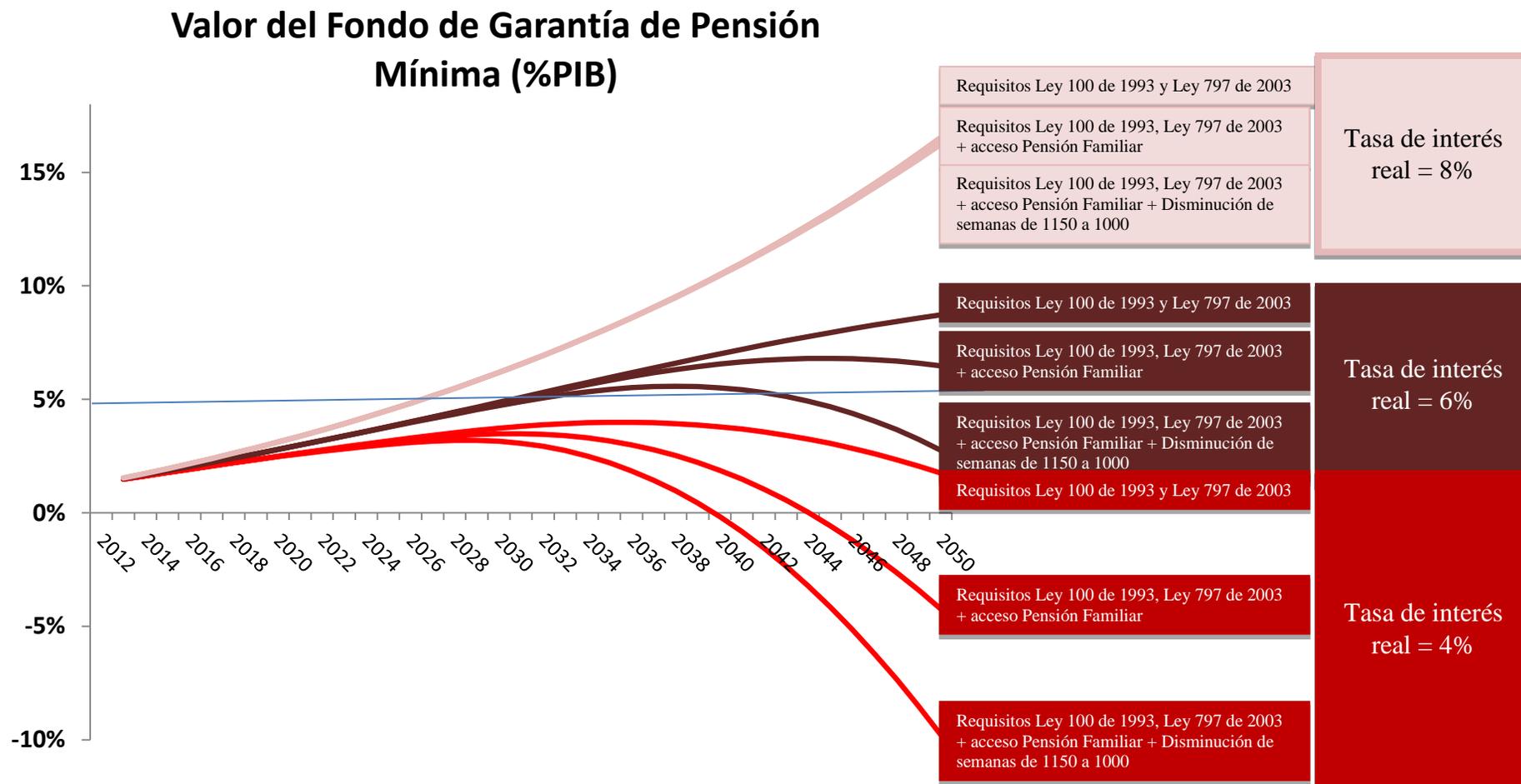
Conmutador (57 1) 381 1700

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co



Gráfica 7: Proyecciones FGPM





MinHacienda

Ministerio de Hacienda
y Crédito Público

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Riesgo de salario mínimo:

Un escenario adicional que ha venido analizándose desde diferentes perspectivas ha sido el cubrimiento del riesgo de salario mínimo con recursos del FGPM. Este riesgo se define como la diferencia entre el incremento del salario mínimo y la inflación y se materializa siempre que las pensiones de salario mínimo crezcan en la misma proporción del SMMLV y este incremento sea más alto al cambio del IPC en el año inmediatamente anterior. Su impacto puede desagregarse en tres grupos poblacionales y el efecto sobre el FGPM diverge dependiendo de estos grupos.

- (i) En primera instancia, están aquellos que lograron el número de semanas pero no el monto suficiente para adquirir una renta vitalicia, esta población recibe una renta por salario mínimo. El dinero de esta pensión sale de la cuenta personal del pensionado, y en el momento que se agota ese dinero es el FGPM quién empieza a concurrir con el pago⁷. Al ajustarse esta renta con el SMMLV y por definición con su crecimiento, el riesgo asociado al incremento por encima del cambio en el IPC va a afectar directamente al valor del FGPM en el mediano plazo. Esto indica que el riesgo está presente en la dinámica del FGPM y ya está cubierto, por el pensionado y posteriormente por el fondo. Un aumento de 1 p.p. del SMMLV por encima de la inflación equivale aproximadamente al 14,5% de una renta vitalicia, siendo un componente importante del comportamiento del FGPM observado en la gráfica 8.
- (ii) De otro lado están aquellas personas que, gracias al monto ahorrado, logran comprar una renta vitalicia equivalente a un salario mínimo, en este caso el riesgo de salario mínimo se transfiere a la aseguradora. Si la aseguradora realizó el cálculo del valor de la renta con incrementos anuales equivalentes al cambio porcentual del IPC, tal y como se hizo con las primeras rentas emitidas, el riesgo de salario mínimo comenzará a ser real desde el primer periodo en el cual haya un desfase entre la inflación y el aumento del SMMLV. Y podrá tener descalces financieros si los rendimientos de las inversiones no logran compensar este crecimiento del salario mínimo. Una de las propuestas que se han presentado al respecto es que el FGPM cubra este descalce. Para estos casos donde la aseguradora vendió una renta vitalicia de salario mínimo, asumiendo que efectivamente la tasó con el incremento del IPC y que además los rendimientos solo están cubriendo el 4% real de las reservas, el valor

⁷ Artículo 7º. Del decreto 832 de 1996.



a transferir por parte del FGPM sería el 14,5% por renta, valor no cubierto actualmente por el FGPM y que sería un egreso adicional a los planteados en este ejercicio. Esto aumentaría fuertemente la velocidad de desacumulación del FGPM, haciendo que la garantía estatal que cubre este fondo concorra en menor tiempo con el saldo en rojo del fondo. La presión que se podría generar sería considerable dado que aproximadamente el 67%⁸ de las rentas vitalicias por RAIS equivalen a 1 SMMLV, por ende se tendría que cubrir el 14,5% de cada una de estas rentas, siendo un factor adicional a tener en cuenta en el análisis de sostenibilidad del FGPM.

- (iii) Por último están aquellos que tuvieron un monto inicial con el cual pudieron adquirir una renta vitalicia entre 1.01 SMMLV y 1.5 SMMLV, con estas rentas el efecto el riesgo de salario mínimo se da en el momento en que el salario mínimo sea mayor al valor de la pensión ajustada por la inflación, en dicho periodo el valor de la mesada convergerá al salario mínimo y de ahí en adelante el pago será equivalente al SMMLV. Dado que al momento de calcular el valor de la renta vitalicia, son los primeros pagos aquellos que más pesan dentro del cálculo, el riesgo de salario mínimo es mucho menor y se estima en aproximadamente 5% de las reservas para una renta vitalicia. Así este efecto sea mucho menor, si el FGPM fuera la fuente de recursos que cubriera este riesgo, tendría que hacerlo para el agregado de estas rentas más las que equivalen a 1 SMMLV generando egresos más altos y acelerando el proceso de desacumulación. Para el escenario de rentabilidad real más bajo (4%) y asumiendo que la cantidad de afiliados es la observada, actualmente el impacto de este riesgo en valor presente se estimó en 4.9 billones de pesos.

Si el valor de la prima asociada a la renta vitalicia y al acceso al Retiro Programado se iguala, teniendo en consideración crecimientos del salario mínimo por encima de la inflación⁹, se tiene un valor más acertado de una renta vitalicia. Al ser un valor más alto al actual se tendría una proporción de personas que no tendrían el monto suficiente para adquirir una pensión, pero que cumplirían con los requisitos de semanas mínimas para ser beneficiarios de la Garantía de Pensión Mínima, por ende se aumentaría la proporción de personas que están cubiertas por dicha garantía. Así las cosas, el FGPM empezaría a concurrir con el pago de su pensión en el

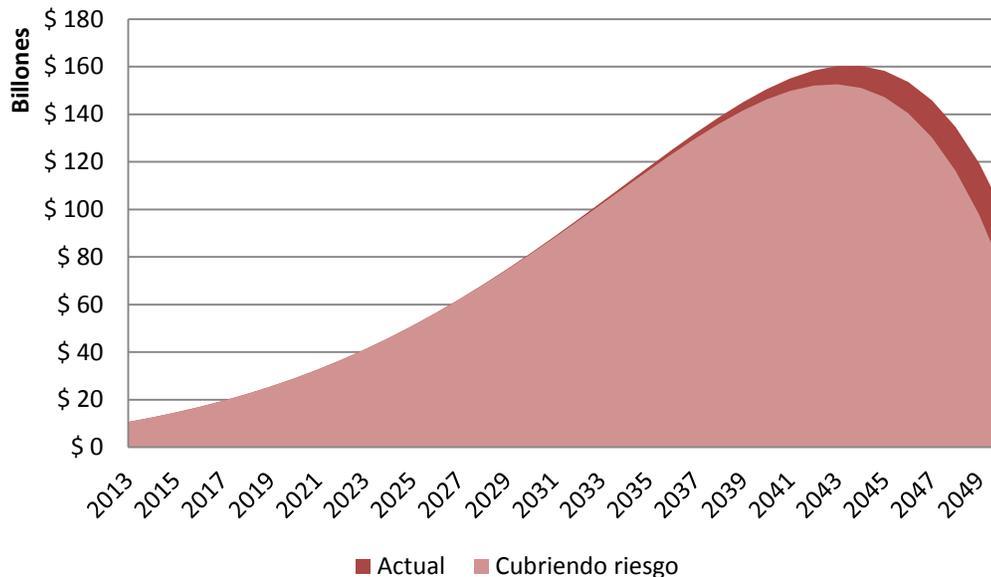
⁸ Inti Gómez Andrade, "Indexación de la pensión mínima al salario mínimo: Riesgos e implicaciones para el sistema pensional y mecanismos de cobertura". Enero 2013. Fasecolda.

⁹ Suceso que ocurrirá con certeza



momento que el saldo de la cuenta de ahorro individual se agote, de acuerdo con lo anterior el valor del FGPM se comportaría de acuerdo a la siguiente gráfica:

Gráfica 8: Proyecciones FGPM riesgo de salario mínimo



Cálculos: DGRESS-MHCP. Cálculos realizados con tasa de interés real el 4% e incremento del salario mínimo de 2 p.p. por encima de la inflación

En esta gráfica se observa que el efecto sobre el valor del fondo no sería alto, gracias a que la nueva gente que accedería a la Garantía de Pensión Mínima, tiene unos montos acumulados relativamente altos, que si bien no les alcanza para cubrir toda su renta vitalicia, si es suficiente para pagar la mayoría de tiempo que se encuentra recibiendo la mesada y solo agotaría el saldo total hacía el final de la vida, en ese momento entraría a concurrir con el pago el FGPM, pero sería mucho tiempo después y por un periodo de tiempo más reducido.

V. Conclusiones

Con base en la metodología presentada y los resultados obtenidos se observa que bajo distintos escenarios de rentabilidad y condiciones de acceso, el FGPM resulta insuficiente y sus reservas se agotarían antes de 2050. Así mismo, tal y como se muestra, la relajación de las condiciones actuales y la financiación de políticas adicionales acelerarán la concurrencia del Estado en el pago de las garantías de pensión mínima del régimen de ahorro individual. Por último, los



MinHacienda

Ministerio de Hacienda
y Crédito Público

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

resultados de este informe también resaltan la importancia de la tasa de interés real que se presente en el futuro y que sea aplicable a los portafolios bajo administración del régimen de ahorro individual, ya que ésta tiene incidencia directa no solo en el monto de la pensión que sus afiliados alcancen, sino también en las finanzas públicas en la medida en que la nación concorra en el componente de solidaridad con el que cuenta dicho régimen.

En este estudio se tomaron en cuenta los dos elementos esenciales de cualquier tema referente a las pensiones: la cobertura, entendida como la probabilidad de lograr una pensión, y la sostenibilidad del sistema. En este caso puntual se analizó el Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Cuando existen subsidios en el sistema pensional se presenta un *trade-off* que enmarca la política pública entre aumentar cobertura y lograr un sistema sostenible. Este fenómeno se ve plasmado claramente en el FGPM. Decisiones como flexibilizar el número de semanas necesario para acceder a una pensión mínima y la pensión familiar buscan aumentar cobertura, sin embargo su éxito va a depender directamente de la rentabilidad del fondo. Si, por ejemplo, este retorno es bajo (escenario de tasa de interés real del 4%) el fondo llegaría hasta el 2039 y de ahí en adelante el Estado debería cubrir el déficit del FGPM. Entre más rápido se agoten los recursos la concurrencia va a ser mayor dado que en el momento en que el Estado empieza a cubrir los faltantes del FGPM no existen rendimientos. En el ejercicio realizado para este estudio se observa que en el escenario de unos rendimientos reales del 4% con pensión familiar y flexibilización de semanas, se entra en terreno negativo en 2040 hasta llegar a un gasto acumulado del 10% del PIB para el 2050. De ahí la importancia de tener en cuenta los análisis sobre la rentabilidad esperada del FGPM, para determinar la probabilidad de éxito de una nueva propuesta y para la evaluar las medidas encaminadas a una gestión eficiente de los portafolios bajo administración en el Régimen de Ahorro Individual.

Dado que este estudio utilizó los datos observados de valor de cotización (con proyecciones de crecimiento conservadoras) y de proporción de afiliados al RAIS, la rentabilidad va a ser la única variable que va a determinar qué tan viable, en términos fiscales, es cada una de las políticas propuestas, sin embargo es necesario aclarar que si se logran cambios en dicha proporción de afiliados sobre la PEA y un crecimiento mayor del valor de las cotizaciones, el escenario futuro podría mejorar considerablemente, puesto que estas variables determinan gran parte de los ingresos del FGPM. Entre más rápido se logren cambios en estas variables, la dinámica del FGPM será mucho más favorable, esto puesto que un aumento de ingresos en los primeros años

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co



MinHacienda

Ministerio de Hacienda
y Crédito Público

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

del periodo de análisis generan mayores ingresos para todos los años posteriores por medio de los rendimientos ganados. Lo anterior da sustento a las políticas encaminadas a aumentar esas variables como por ejemplo la establecida en la reforma tributaria.

En cuanto al riesgo de salario mínimo, al estar la pensión mínima atada al SMMLV todos los crecimientos de éste por encima de la inflación van a generar una desacumulación mayor del FGPM, sin ningún beneficio en cobertura. Al ser una variable que tiene en cuenta factores como los cambios en la productividad y que incluye algunos elementos sujetos a las condiciones económicas y que responde a objetivos del mercado laboral que se actualizan cada año, además de un componente discrecional, cubrirse ante este riesgo o al menos tener más certidumbre sobre su comportamiento es una tarea compleja, razón para que en la mesa de concertación del salario mínimo¹⁰ se enfatice en analizar los efectos de las decisiones ahí tomadas sobre el futuro de las pensiones en Colombia. Este riesgo está actualmente cubierto por el FGPM para aquellos que teniendo las semanas requeridas (1.150) no lograron el monto suficiente para una renta vitalicia, sin embargo para aquellos que sí pudieron adquirir una renta vitalicia este riesgo lo gestiona la aseguradora y es esta quien debe buscar mecanismos para cubrirse ante este riesgo.

Identificar cada uno de los determinantes de la dinámica del FGPM permite aclarar cuáles son las propuestas sobre Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que efectivamente pueden mejorar la probabilidad de pensionarse sin sacrificar la sostenibilidad del sistema, y cuáles son las propuestas, fallos o determinaciones judiciales que van en contravía de alguno de estos dos objetivos (o de los dos). Este estudio será un insumo esencial para dar mayor sustento a las decisiones que involucren al FGPM y así determinar la pertinencia de cada una de las propuestas presentadas por los diferentes actores interesados en la discusión pensional en Colombia.

¹⁰ La pregunta queda abierta, ¿es necesario atar la pensión mínima al salario mínimo?



MinHacienda

Ministerio de Hacienda
y Crédito Público

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Este documento fue elaborado por:

Jaime Cardona

Director General de Regulación Económica de la Seguridad Social

Natalia Guevara

Subdirector de Pensiones

Camilo Arias

Asesor

Fernando Cardozo

Asesor

Gonzalo Casas

Asesor

Magaly Muñetones

Asesor

Agradecemos la valiosa información que nos suministró Asofondos, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Oficina de Bonos Pensionales, así como la colaboración de Jorge Llano en la revisión final del documento. Cualquier error u omisión es nuestra responsabilidad.

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co