



MinHacienda
Ministerio de Hacienda
y Crédito Público

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

DOCUMENTO TÉCNICO

MECANISMO DE COBERTURA DE SALARIO MÍNIMO

CONTENIDO

Introducción

1. Marco Normativo
 - 1.1. Pensión mínima igual al salario mínimo
 - 1.2. Reajuste de la pensión mínima
 - 1.3. Determinación anual del salario mínimo
 - 1.4. Facultad para crear el mecanismo de cobertura
2. Fase de desacumulación y problemática derivada del ajuste del salario mínimo
 - 2.1. Modalidades de Pensión en el Régimen de Ahorro Individual
 - 2.2. Pensionados del Régimen de Ahorro Individual
 - 2.3. Crecimiento del salario mínimo
 - 2.3.1. Determinantes
 - 2.3.2. Evolución reciente
 - 2.4. Descripción de la problemática actual
 - 2.4.1. Fallas en la provisión de rentas vitalicias de vejez
 - 2.4.2. Disminución en la probabilidad de pensión
 - 2.4.3. Diferencias en el incrementos de las pensiones
 - 2.5. Necesidad de crear un mecanismo de cobertura de salario mínimo
3. Propuesta del mecanismo de cobertura de salario mínimo
 - 3.1. Objetivo de la propuesta
 - 3.2. Determinación del parámetro de deslizamiento
 - 3.3. Descripción del mecanismo de cobertura
 - 3.4. Cálculo de la cobertura
 - 3.5. Procedimiento para la inscripción de rentas vitalicias al mecanismo de cobertura
 - 3.6. Procedimiento para el cálculo de la cobertura
 - 3.7. Procedimiento para el pago de la cobertura
 - 3.8. Financiamiento del mecanismo de cobertura
 - 3.8.1. Fondo de Garantía de Pensión Mínima
 - 3.8.2. Presupuesto General de la Nación
 - 3.10. Administración y ejecución del mecanismo de cobertura
 - 3.11. Entrada en funcionamiento del mecanismo
4. Bibliografía

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA EL MECANISMO DE COBERTURA DE SALARIO MÍNIMO

Introducción

El marco normativo colombiano establece una estrecha relación entre el salario mínimo y las principales variables que definen los beneficios en la etapa de desaccumulación del Régimen de Ahorro Individual. Las problemáticas presentes en el mercado laboral que surgen de tener una cota inferior salarial, especialmente las relacionadas con la informalidad laboral, se transmiten al sistema pensional. En el caso de la provisión de rentas vitalicias, surge una gran incertidumbre para las aseguradoras que deben reservar y tarifar el producto, en la medida en que el crecimiento real del salario mínimo es una variable que anualmente se determina con base en un proceso político de concertación. Teniendo en cuenta que buena parte de las mesadas pensionales tendrán un crecimiento igual al crecimiento real del salario mínimo, y que los actuarios cuentan con pocas herramientas estadísticas de pronóstico de esta variable, la incertidumbre alrededor del costo de una renta afecta negativamente la provisión del producto.

Con el objetivo de reactivar el mercado de rentas vitalicias, en este documento se describe el análisis realizado por el Gobierno Nacional, para reglamentar el mecanismo de cobertura descrito en el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009, que busca eliminar la incertidumbre en el crecimiento real del salario mínimo que actualmente enfrentan las aseguradoras para reservar y tarifar las rentas vitalicias. En la primera sección del documento se hace un resumen del marco normativo vigente, evidenciando la relación entre salario mínimo y pensión mínima, el reajuste anual de las mesadas, la determinación del salario mínimo y la facultad para reglamentar el mecanismo de cobertura por parte del Gobierno. En la segunda sección se analizan las principales variables del período de desaccumulación y cómo éste se ve afectado por el crecimiento real del salario mínimo, en especial la provisión de rentas vitalicias y la probabilidad de pensión de los afiliados, evidenciando la necesidad de reglamentar el mecanismo. La tercera sección resume la propuesta de reglamentación del mecanismo de cobertura de salario mínimo del Gobierno Nacional.

1. Marco Normativo

1.1. Pensión mínima igual al salario mínimo

El salario mínimo ha sido usado en el sistema general de pensiones como referente de un nivel mínimo, no solo de las mesadas que reciben los pensionados, sino también para determinar los montos base a partir de los cuales los afiliados pueden cotizar. Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, se estableció que: en ningún caso se podría cotizar con base en ingresos inferiores a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente¹; las mesadas pensionales no podrían ser inferiores a un salario mínimo²³⁴; y se creó la Garantía de Pensión Mínima (GPM)⁵ a través de la cual se le garantizaría a los afiliados del Régimen de Ahorro Individual una pensión de salario mínimo, previo al cumplimiento de los requisitos de edad y semanas, y de no reunir el capital requerido para alcanzar la pensión mínima descrita en el Art. 35.

Así mismo, el acto Legislativo 1 de 2005, ratifica la filosofía general consagrada hoy en el artículo 35 de la Ley 100 de 1993, al señalar que: *“ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente”* (Inc. 12, art. 48 CP; Inc 6, art. 1, AL 1 de 2005)⁶.

1.2. Reajuste de la pensión mínima

El reajuste anual de las mesadas pensionales toma como referente la variación porcentual del IPC para el año anterior, excepto en el caso de las pensiones de salario mínimo. El artículo 14 de la Ley 100 de 1993, establece que las mesadas pensionales se incrementarán con base en el índice de precios al consumidor certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, para quienes

¹ Artículo 19. *“...En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.”*

² Artículo 35. *“Pensión mínima de vejez o jubilación. ...El monto mensual de la pensión mínima de vejez o jubilación no podrá ser inferior al valor del salario mínimo legal mensual vigente.”*

³ Artículo 40. *“Monto de la pensión de invalidez. ...En ningún caso la pensión de invalidez podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual.”*

⁴ Artículo 48 *“Monto de la pensión de sobrevivientes. ...En ningún caso el monto de la pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, conforme lo establecido en el artículo 35 de la presente Ley.”*

⁵ Artículo 65. *“Garantía de pensión mínima de vejez. Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150), tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.”*

⁶ Acto Legislativo de 2005 *“...Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.”*

reciban una mesada superior al salario mínimo mensual. Y para aquellas mesadas pensionales cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas en el mismo porcentaje en que incremente dicho salario el Gobierno.

Como antecedente de lo anterior, es importante mencionar que hubo una demanda de inconstitucionalidad a través de la cual el actor consideró que se vulneraba el derecho a la igualdad, al establecer el artículo 14 de la ley 100 de 1993, que las mesadas pensionales iguales al salario mínimo crecían con base en el incremento de éste, mientras que las mesadas superiores crecían conforme al índice de precios al consumidor del año anterior. Al respecto, la Corte Constitucional aclaró al demandante que los pensionados tienen derecho al reajuste, en la cuantía que determine la ley, no obstante, los incrementos pensionales son meras expectativas, en la medida que se puede modificar las normas que consagran la proporción en que se realizarán los aumentos de las mesadas pensionales.

Sin perjuicio de las aclaraciones realizadas por la Corte, el aparte final del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 fue declarado **exequible condicionado** mediante sentencia C-387 de 1994, con la condición de que: *“...en el caso de que la variación porcentual de índice de precios al consumidor, certificado por el DANE, para el año inmediatamente anterior a aquel en que se vaya a efectuar el reajuste de las pensiones, SEA SUPERIOR al porcentaje en que se incremente el salario mínimo mensual, las personas cuya pensión sea igual al salario mínimo mensual vigente, tendrán derecho a que se les aumente conforme tal índice.”*. Por tanto, el reajuste de la pensión debe corresponder al incremento más alto entre la variación porcentual del IPC y el incremento del salario mínimo.

1.3.Determinación anual del salario mínimo

Conforme al Art. 53 de la Constitución Nacional, la definición del salario mínimo en Colombia no se limita a un concepto simple de remuneración mínima por la labor realizada, va más allá, al involucrar elementos de mínimo vital y móvil, entendiendo por el primero aquel que cubre necesidades básicas del trabajador y por el segundo una retribución que no debe permanecer estática en el tiempo.

La Constitución Nacional dispone en su Art. 56 inc.2 la composición y funcionamiento de una comisión permanente, integrada por el Gobierno Nacional, representantes de los empleadores y de los trabajadores, encargada de fomentar buenas relaciones laborales, contribuir a la solución de conflictos colectivos de trabajo y concertar las políticas salariales y laborales.

Con base en los fundamentos Constitucionales se expidió la Ley 278 de 1996, la cual creó la Comisión Permanente de Concertación de Política Salarial⁷, encargada de la fijación del salario mínimo, que debe ser determinado antes del 15 de diciembre de cada año. Así mismo, la norma dispone que en el evento en que no estén de acuerdo todos los miembros de la comisión, deben explicar por escrito las razones en las 48 horas siguientes, y si no se logra el consenso el salario mínimo será fijado por el Gobierno Nacional.

Lo anterior no significa que el Gobierno tenga una facultad discrecional, pues está sujeto a unos límites que la misma norma legal introduce y que la Corte juzgó exequibles. De la misma manera, la Corte estableció que estos límites deben ser tenidos en cuenta de manera armónica y razonable. Siendo entonces un tema relevante, lo definido a través de la sentencia C-815 de 1999, la cual incorporó a los criterios para la definición del salario mínimo, la inflación efectiva del año que finaliza. En este sentido, el reajuste salarial no puede ser inferior a la inflación causada en el año anterior⁸.

1.4. Facultad para crear el mecanismo de cobertura

El artículo 45 de la Ley 1328 de 2009 dispone: “Art. 45 – Adicionase el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente párrafo: PAR. El Gobierno Nacional podrá establecer mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras cubrir el riesgo del incremento que con base en el aumento del salario mínimo

⁷“Art. 8. Las decisiones de la comisión serán adoptadas por consenso. El voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.

Parágrafo. Para la fijación del salario mínimo, la comisión deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre. Si no es posible concertar, la parte o partes que no estén de acuerdo deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes tienen la obligación de estudiar esas salvedades y fijar su posición frente a ellas en el término de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo, la comisión deberá reunirse para buscar el consenso según los elementos de juicio que se hubieren allegado antes del treinta (30) de diciembre.

Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor (IPC).”

⁸C-815 de 1999 Magistrado ponente José Gregorio Hernández, fallo emitido en el proceso de demanda de inconstitucionalidad del Art. 8 de la Ley 278 de 1996. La Corte declaró condicionalmente exequible el artículo 8. En la parte resolutoria señaló que en la definición del salario mínimo, en caso de no haberse logrado consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el Gobierno deberá motivar su decreto, atendiendo, con el mismo nivel e incidencia, además de la meta de inflación del siguiente año, los siguientes parámetros: la inflación real del año que culmina; la productividad acordada por la Comisión Tripartita que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; la contribución de los salarios al ingreso nacional; el incremento del producto interno bruto (PIB); y con carácter prevalente, que deberá reflejarse en el monto del aumento salarial, la especial protección constitucional del trabajo (art. 25 C.P.) y la necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil (art. 53 C.P.); la función social de la empresa (art. 333 C.P.) y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (art. 334 C.P.), uno de los cuales consiste en “asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos”.

legal mensual vigente, podrán tener las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida de que tratan los artículos 80 y 82 de esta ley, en caso de que dicho incremento sea superior a la variación porcentual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE para el respectivo año. El Gobierno Nacional determinará los costos que resulten procedentes en la aplicación de estos mecanismos de cobertura.”

Con base en esta facultad legal, el Gobierno Nacional presenta el proyecto de decreto el cual establece el mecanismo de cobertura. Sin embargo es importante precisar que dicha facultad contenida en la Ley es facultativa y no obligatoria, es decir, el Gobierno puede decidir no ejercer la facultad y tomar decisiones diferentes, conforme a su propia valoración.

2. Fase de desacumulación y problemática derivada del ajuste del salario mínimo

En la etapa de desacumulación del RAIS, los afiliados cuando cumplen las condiciones de ley para pensionarse, deben decidir la modalidad de pensión idónea de acuerdo a sus necesidades. El RAIS ofrece principalmente dos modalidades de pensión: el retiro programado y las rentas vitalicias. Sin embargo y a pesar de que la mayor parte de las pensiones del RAIS son de salario mínimo o cercano a éste, actualmente los pensionados del RAIS no pueden optar por la modalidad de pensión de renta vitalicia, la cual es acorde a sus necesidades, debido a la baja oferta de éstas que surge en parte por la incertidumbre en el crecimiento de los beneficios pensionales que enfrentan las aseguradoras al tarifar y reservar las rentas vitalicias.

Así mismo, el crecimiento del salario mínimo incrementa el capital necesario para una pensión, disminuyendo la probabilidad de pensionarse de los afiliados de manera que en los últimos diez años se ha observado un crecimiento real del salario mínimo promedio de 1,44%, siendo en los años de reelección donde se ha observado mayor incremento, evidenciando que el crecimiento de este parámetro obedece a razones políticas que distan de la productividad laboral de largo plazo de trabajadores formales.

En consecuencia, para las aseguradoras calcular el costo de una renta vitalicia que a futuro podría pagar una mesada de salario mínimo, es necesario contemplar dentro del cálculo actuarial el crecimiento real anual del salario mínimo, parámetro resultante de un proceso político que difícilmente puede ser modelado probabilísticamente. Al no poderse predecir los ajustes del salario mínimo futuros de forma estadística, ni contar con un producto en el mercado que brinde una cobertura para este riesgo⁹, la incertidumbre se traduce en un sobrecosto en el precio de la

⁹La emisión de productos financieros que permitan cubrir el riesgo de salario mínimo a los administradores de pensiones ha sido recomendada por Rudolph y Castañeda (2010). Teniendo en cuenta que el Gobierno es el principal

renta vitalicia, que tiene efectos negativos en la provisión del servicio. Es por esta razón que el mecanismo de cobertura propende eliminar los costos asociados a la incertidumbre en el crecimiento real del salario mínimo, buscando una reactivación del mercado de rentas vitalicias que permita el acceso al producto a todos los pensionados.

2.1. Modalidades de Pensión en el Régimen de Ahorro Individual

Una vez el afiliado al RAIS cumple los requisitos legales para acceder a la pensión de invalidez, sobrevivientes o vejez, en los términos del Artículo 79 de la Ley 100 de 1993, puede optar por las siguientes modalidades de pensión:

- a. Renta Vitalicia inmediata
- b. Retiro Programado
- c. Retiro Programado con renta vitalicia¹⁰
- d. Las demás que autorice la Superintendencia Financiera de Colombia¹¹

Principalmente los afiliados seleccionan alguna de estas dos las modalidades de pensión: Retiro Programado (RP) y Renta Vitalicia (RV).

La **Renta Vitalicia** es la modalidad de pensión mediante la cual el afiliado o beneficiario contrata directa e irrevocablemente con una aseguradora, el pago de una renta mensual hasta su fallecimiento y el pago de pensiones de sobrevivientes en favor de sus beneficiarios. Esta renta debe ser uniforme en términos de poder adquisitivo constante y no puede ser inferior al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SM).

Esta modalidad está diseñada para afiliados con alta aversión al riesgo financiero, una expectativa de vida promedio y bajos saldos en la cuenta de ahorro individual, debido a que al adquirir la

administrador de este riesgo (el que se sienta a negociar cada año dicho ajuste con los trabajadores), cobra sentido que sea el mismo quien emita tales productos.

¹⁰ Retiro programado con renta vitalicia diferida: es la modalidad de pensión por la cual un afiliado contrata con la aseguradora de su elección, una renta vitalicia con el fin de recibir pagos mensuales a partir de una fecha determinada, reteniendo en su cuenta de ahorro individual, los fondos suficientes para obtener de la administradora un retiro programado, durante el período que medie entre la fecha en que ejerce la opción por esta modalidad y la fecha en que la renta vitalicia diferida comience a ser pagada por la aseguradora.

¹¹ La Superintendencia Financiera de Colombia a través de la Circular Externa 013 de 2001, autorizó las siguientes modalidades de pensión: renta temporal cierta con renta vitalicia de diferimiento cierto, renta temporal con renta vitalicia diferida, retiro programado sin negociación del bono pensional, renta temporal con renta vitalicia inmediata.

póliza de RV, el afiliado le transfiere a la aseguradora el riesgo de mercado y de extralongenvidad. Al momento de extinción de la renta vitalicia, la reserva que quede es de la aseguradora.

El **Retiro Programado** es la modalidad de pensión en la cual el afiliado o los beneficiarios, obtienen su pensión de la sociedad administradora de fondos de pensiones, con cargo a su cuenta de ahorro individual y al bono pensional a que haya lugar. La mesada pensional se calcula cada año, con base en una anualidad en unidades de valor constante, igual al resultado de dividir el saldo de su cuenta de ahorro y bono pensional, por el capital necesario para financiar una unidad de renta vitalicia para el afiliado y sus beneficiarios. La pensión mensual corresponde a la doceava parte de dicha anualidad.

Esta modalidad está diseñada para afiliados con baja aversión al riesgo financiero, baja expectativa de vida o para aquellos con saldos altos en la cuenta de ahorro individual debido a que el afiliado asume el riesgo de mercado y de extralongenvidad.

Cuando no haya beneficiarios, los saldos que queden en la cuenta de ahorro al fallecer un afiliado que esté disfrutando una pensión por retiro programado, acrecentarán la masa sucesoral.

En el cuadro 1 se presentan las diferencias y similitudes anteriormente descritas de las dos modalidades principales de pensión en el RAIS.

Cuadro 1. Diferencias y similitudes del Retiro Programado y la Renta Vitalicia.

Retiro Programado	Renta Vitalicia
El pago de la mesada está a cargo de la sociedad administradora de fondos de pensiones	El pago de la mesada está a cargo de las compañías de seguros de vida
Contrata un producto financiero	Contrata una póliza de seguro
Los saldos que queden en la cuenta de ahorro al fallecer un afiliado, acrecentarán la masa sucesoral.	Al fallecer el pensionado y cuando no haya más beneficiarios de ley, el capital será de la aseguradora.
Pensionado asume los riesgos de mercado y de extra longevidad	Aseguradora asume los riesgos de mercado y de extra longevidad.

Se calcula cada año la mesada con base en los rendimientos de la cuenta de ahorro individual.	Las mesadas se incrementan de acuerdo a la variación porcentual del IPC o el crecimiento del salario mínimo (si la mesada es de salario mínimo).
La mesada no puede ser inferior al Salario Mínimo	La mesada no puede ser inferior al Salario Mínimo

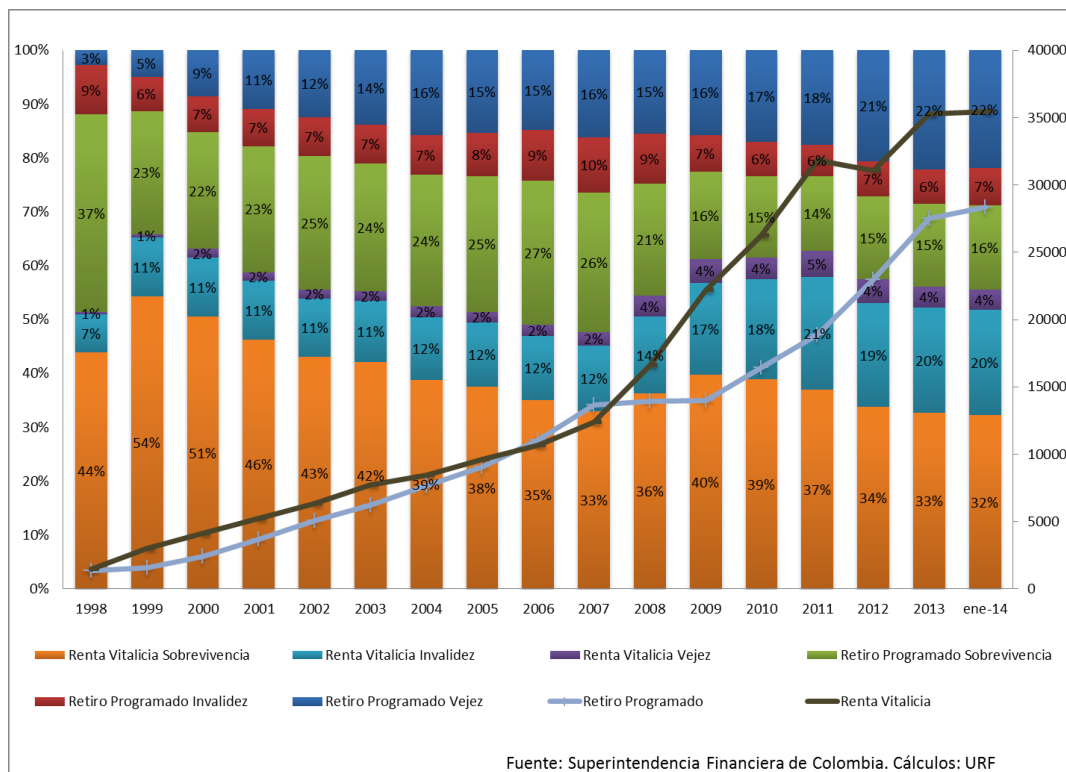
2.2. Pensionados del Régimen de Ahorro Individual

Debido a que el Régimen de Ahorro Individual se encuentra aún en una etapa temprana sus pensionados representan sólo el 3% del total de pensionados del sistema general de pensiones, y el 75% de sus pensiones son de invalidez y sobrevivencia.

A enero de 2014 el RAIS contaba con 69.635 pensionados, de los cuales el 26% eran de vejez, 26% de invalidez y 48% de sobrevivientes. Así mismo, el 56% estaban pensionados por la modalidad de renta vitalicia y el 44% por retiro programado. Sin embargo, de los pensionados de vejez el 85% lo estaban bajo la modalidad de RP y solamente el 15% por RV.

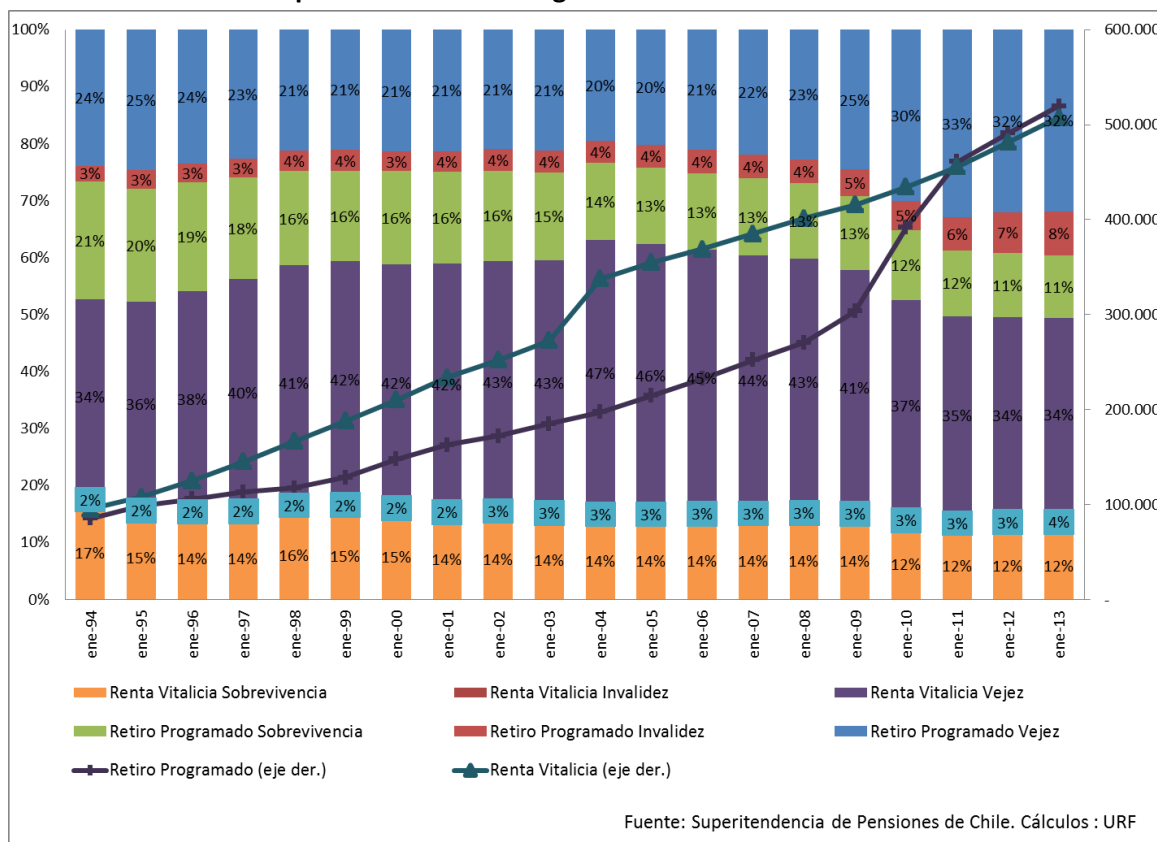
El gráfico 1 presenta la evolución de los pensionados del RAIS, de este se puede concluir que la modalidad de retiro programado para pensionados de vejez cada vez toma más participación en el total de las pensiones, pues pasó de ser el 3% en 1998 al 22% en el 2014. Así mismo, las pensiones de sobrevivencia perdieron participación ya que pasaron de ser el 81% de las pensiones en 1998 a ser el 48% en el 2014. Y finalmente, las rentas vitalicias de invalidez cada vez tienen más participación pues pasaron de ser el 7% en 1998, a ser el 20% en el 2014.

Gráfico 1. Evolución de pensionados en el Régimen de Ahorro Individual colombiano



Con el fin de comparar la evolución de las pensiones del sistema de ahorro individual colombiano con la experiencia internacional, el gráfico 2 muestra la evolución del sistema chileno. Del gráfico se puede observar que cuando el sistema chileno llevaba los 20 años que lleva el sistema colombiano, la distribución entre RV y RP de vejez era de 66% y 34% respectivamente; mientras que en el sistema colombiano la distribución es 15% y 85% respectivamente, evidenciando la reducida participación de las rentas vitalicias en las pensiones de vejez en el sistema colombiano. Así mismo, en Colombia de las RV emitidas el 35% eran de invalidez, el 58% de sobrevivientes y sólo el 7% de vejez, mientras que en Chile la distribución era 72% de vejez, 4% de invalidez, y 24% de sobrevivencia. Por otro lado, la distribución del sistema chileno entre RV y RP era 59% y 41% respectivamente; mientras que en el sistema colombiano la distribución es 56% y 44%, respectivamente. Finalmente y comparando los sistemas en términos de nivel de pensionados, el sistema chileno tenía 396.023 pensionados, mientras que Colombia tiene 69.635 pensionados.

Gráfico 2. Evolución de pensionados en el Régimen de Ahorro Individual Chileno



2.3. Crecimiento del salario mínimo

2.3.1. Determinantes

Desde el punto de vista económico no resultan claras las razones por las cuales las pensiones mínimas deben indexarse al salario mínimo, debido a las diferencias en la incidencia en la sociedad de un pensionado y un trabajador activo; entre otras razones porque sus aportes a la productividad laboral y sus obligaciones familiares y con la sociedad difieren considerablemente. En el caso del trabajador activo, económicamente el salario mínimo debería crecer conforme se ajusta la canasta básica de bienes y servicios (IPC), y las ganancias en productividad laboral. Por esta razón, al trabajador activo se le debe reconocer sus aportes a la producción y sus ingresos deben reflejar los cambios en la productividad marginal del trabajo y la inflación.

Sin embargo, no sucede lo mismo con el pensionado, debido a que éste ya no hace parte de la fuerza laboral. Por lo que no hay razones claras para hacerlos partícipes de las ganancias en

productividad laboral y por tanto el ajuste de sus mesadas debería asegurar el poder adquisitivo (encarecimiento de la canasta básica de bienes y servicios).

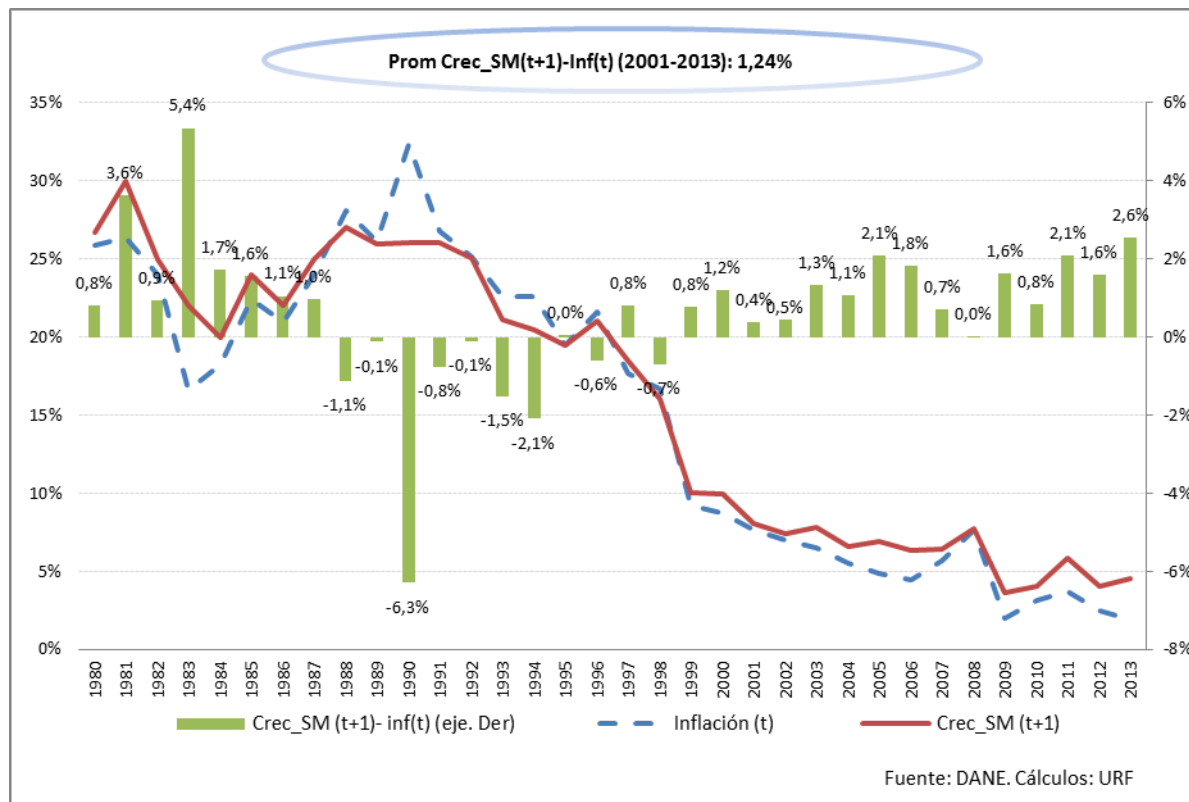
Ahora bien, si el incremento del salario mínimo es superior a la variación del IPC y al crecimiento en productividad laboral, se genera un sobre costo que puede traducirse en mayor desempleo e informalidad laboral y crear una posible espiral inflacionaria. De la misma manera, es importante que, dado que la productividad laboral se mueve en la misma dirección que el ciclo económico, el ajuste del salario mínimo no se haga con la productividad laboral del año inmediatamente anterior, sino que se realice teniendo en cuenta la productividad de largo plazo; con el fin de que los ajustes que se establezcan en la fase de alza del ciclo económico no requieran castigos más que proporcionales cuando el ciclo económico vaya en descenso (Clavijo, 2009).

2.3.2. Evolución reciente

Basados en la explicaciones anteriores, es importante entender cómo ha sido el comportamiento del crecimiento real del SM en Colombia y las implicaciones que tiene en el sistema pensional. La evolución del crecimiento real del SM en Colombia, como se puede ver en el gráfico 3, ha tenido diferentes etapas. Una primera etapa a principios de la década del ochenta en la que el crecimiento del SM estuvo por encima de la inflación, una segunda etapa desde finales de la década del ochenta hasta finales de la década del noventa, en la que debido a la situación económica que atravesaba el país el crecimiento del SM fue inferior a la inflación, y una tercera etapa desde la década del 2000 en la que el crecimiento del SM ha sido consistentemente superior a la inflación. Así mismo, desde la década del 2000 los crecimientos reales más altos se han dado en los años de reelección (2006: 2,1%, 2014: 2,6%).

Como se explicó en la sección primera, debido a la brecha que se presentó entre el SM y la inflación durante la década del noventa, se demandó el artículo 8 de la Ley 278 de 1996, que resultó en que la Corte Constitucional en Sentencia C-815 de 1999 estableciera que el crecimiento del SM debería ser por lo menos superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Esta decisión creó una rigidez en el crecimiento del SM, debido a que debería por lo menos mantener el poder adquisitivo, aún si no hubiera incrementos en términos de productividad laboral.

Gráfico 3. Crecimiento del salario mínimo y la inflación



Como consecuencia de lo anterior y de factores políticos, el SM ha crecido sustancialmente en comparación con el salario medio de la economía. Es decir, el SM ha crecido más que la productividad laboral. De acuerdo a Santa María (2010) el salario mínimo en 2006 representaba alrededor del 55% del salario medio en Colombia. Para Lopez (2008), mientras que en 1998 el 17,6% de los trabajadores urbanos remunerados percibía ingresos mensuales menores que 0,95 SM, para el año 2006 la cifra era del 30%. Así mismo, Sánchez (2009) muestra que aumentos de 5% en el índice del salario mínimo real va acompañado de un aumento en la tasa del desempleo entre 0,6% y 1,2%; y en particular para el periodo 2000-2007, el aumento del salario mínimo real hizo crecer la informalidad en 1,2%.

2.4.Descripción de la problemática actual

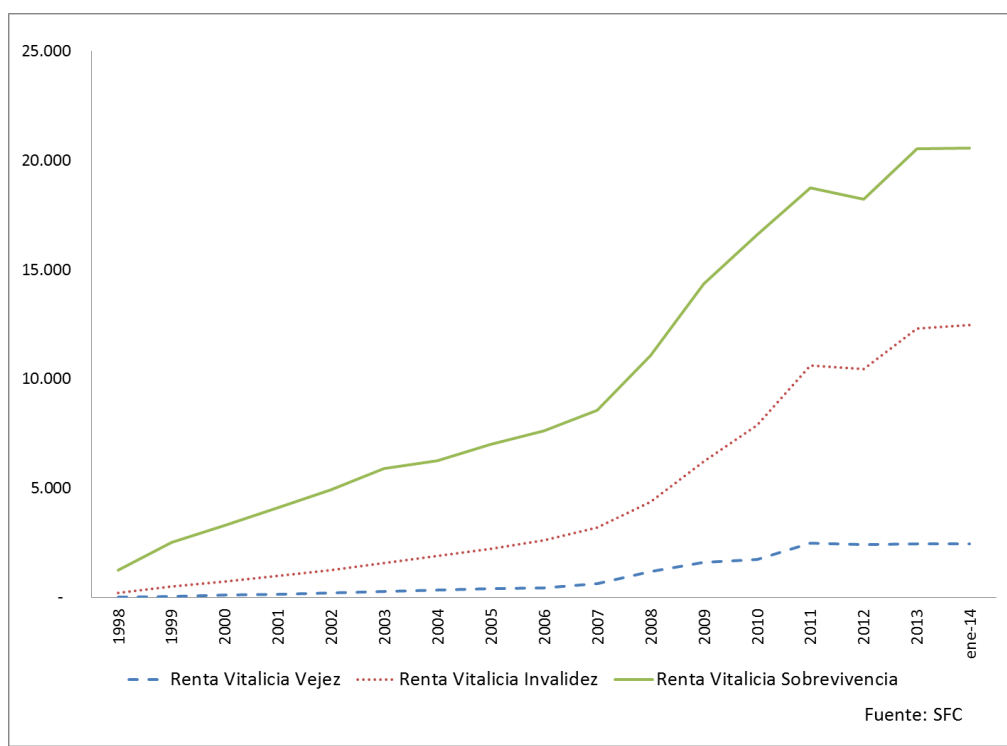
Esta subsección establece cuáles han sido las implicaciones de la incertidumbre del crecimiento del salario mínimo en el mercado de rentas vitalicias y la probabilidad de pensionarse. También describe la convergencia hacia mesadas de salario mínimo que enfrentan muchos pensionados.

2.4.1. Fallas en la provisión de rentas vitalicias de vejez

La disminución en la oferta de rentas vitalicias por parte de las aseguradoras, se explica principalmente por dos razones. La primera es que las rentas vitalicias son obligaciones de largo plazo que se ven afectadas por una decisión política, como lo es el incremento del salario mínimo. La segunda es que las aseguradoras están enfrentando una disminución de las tasas de interés a nivel mundial que puede reducir los márgenes de utilidad de las aseguradoras.

Lo anterior, se puede observar en el gráfico 4 el cual muestra el stock de rentas vitalicias emitidas. Adicionalmente, es evidente la diferencia entre el crecimiento de las rentas vitalicias de invalidez y sobrevivencia y las de vejez; evidenciándose un estancamiento en el crecimiento del stock de las rentas vitalicias de vejez desde el año 2011.

Gráfico 4. Stock de Rentas Vitalicias Emitidas



Así mismo, el gremio asegurador¹² ha manifestado que el comportamiento que ha tenido en la última década el crecimiento del SM, ha hecho que el mercado de RV de vejez sea cada vez más reducido, debido a que es técnicamente imposible desde el punto de vista actuarial ofrecer este

¹² Gomez, (2013).

tipo de pólizas, porque el valor de la RV cambia cada año con el valor del incremento del SM y por lo tanto el valor de la reserva asociada a ésta. Así pues, una vez se conoce el incremento del salario mínimo, las aseguradoras deben recalcular el valor de la reserva matemática de cada renta vitalicia y en caso de que la reserva matemática que calculen sea superior a la reserva actual de la renta vitalicia, la aseguradora debe completar con su capital el valor necesario para que la reserva esté completa.

2.4.2. Disminución en la probabilidad de pensión

Adicionalmente, los crecimientos en el SM por encima de la inflación aumentan el valor de la RV de SM, impactando negativamente la probabilidad de pensionarse de los afiliados, debido a que cada vez el saldo en la cuenta de ahorro individual necesario para pensionarse con un salario mínimo es más alto. De acuerdo a Shutt (2011), el salario mínimo tiene impactos negativos en el mercado laboral, y por consiguiente en el sistema pensional. En particular, muestra que un aumento del 1% del salario mínimo real, está asociado con una disminución del porcentaje de afiliación en 3,64 puntos porcentuales con un nivel de significancia de 88%. Y de la misma manera, muestra que el salario mínimo es una variable explicativa y significativa de la probabilidad de pensionarse, pues un aumento del 1% en el salario mínimo está asociado a una disminución de 0,041 puntos porcentuales en la probabilidad de pensionarse.

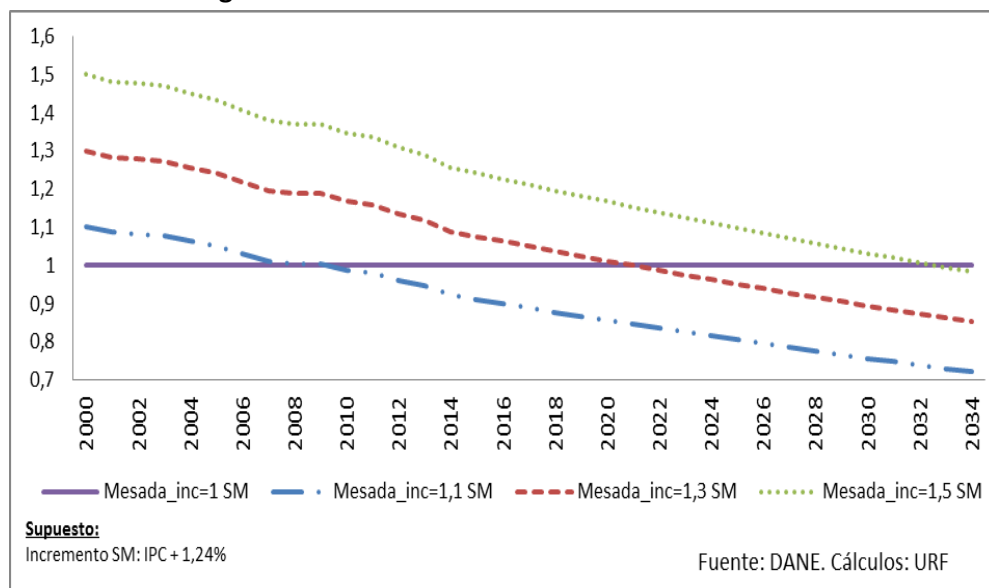
2.4.3. Diferencias en los incrementos de las pensiones

Dependiendo del valor de la mesada pensional, el reajuste anual de ésta puede ser calculado con base en el incremento del salario mínimo (si la pensión es igual a SM), o con la variación porcentual del IPC (si la mesada es superior al SM). El ajuste descrito hace que las pensiones que inicialmente son superiores al SM tiendan a converger al SM, con el agravante de que a mayor crecimiento real del SM, mayor velocidad de convergencia.

El gráfico 5 muestra un ejemplo de cómo convergen mesadas que inicialmente eran 10%, 30% y 50% superiores al SM del año 2000. Al asumir un crecimiento real del SM de 1,24%¹³, una pensión que inicialmente era 10% superior al SM en 9 años converge a una pensión mínima; una 30% superior converge en 21 años; y una 50% superior converge en 33 años. Y el número de años se reduce al asumir un incremento real del SM mayor.

¹³ Este es el valor promedio del crecimiento real del SM para el período 2001 al 2013.

Gráfico 5. Convergencia de mesadas hacia salario mínimo.



2.5. Necesidad de crear un mecanismo de cobertura de salario mínimo

Con el fin de eliminar la incertidumbre que las aseguradoras enfrentan al tarifar las rentas vitalicias, la Ley 1328 de 2009 le otorgó la facultad al Gobierno Nacional de establecer mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras cubrir el riesgo que se genera del aumento del salario mínimo legal mensual vigente.

Con base en esta facultad el Gobierno Nacional presenta esta propuesta de mecanismo de cobertura, cuyo objetivo es reactivar el mercado de rentas vitalicias, permitiendo el acceso a este producto financiero a todos los pensionados, lo cual actualmente no está sucediendo como se ha explicado en el presente documento.

Así mismo, este mecanismo tendrá un importante impacto en el mercado de rentas vitalicias, debido a que la población actual de afiliados al RAIS con un Ingreso Base de Cotización de hasta 2 SM es el 85% del total de afiliados. Lo que hace prever que un alto porcentaje de los pensionados futuros tendrán una pensión de SM; siendo la modalidad de renta vitalicia la mejor opción para ellos, debido a que le transfieren los riesgos de mercado y extralongevidad a la aseguradora.

Debido a lo anterior y teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional es un actor preponderante en la determinación del incremento del SM; otorgará por medio del mecanismo de cobertura una

herramienta a las aseguradoras para que eliminen la incertidumbre en el crecimiento de los beneficios pensionales. Así mismo, se alinearán los incentivos estatales debido a que será el gobierno el responsable de pagar el costo del mecanismo, cuando se presenten altos crecimientos reales del salario mínimo.

3. Propuesta del mecanismo de cobertura de salario mínimo

El mecanismo de cobertura contenido en esta propuesta elimina la incertidumbre en el crecimiento de mesadas de salario mínimo que las aseguradoras enfrentan actualmente al momento de tarifar y reservar las rentas vitalicias. El Gobierno será quien previamente establecerá el parámetro de crecimiento real del SM que deberá ser usado por las aseguradoras. Por tanto, el monto tarificado y las reservas asociadas a las rentas vitalicias dependerán de este parámetro establecido ex ante por el Gobierno y es independiente del nivel del salario mínimo que el Gobierno determine después de expedida la renta y mientras la misma esté vigente.

3.1. Objetivo de la propuesta

Este proyecto de decreto tiene como objeto establecer el mecanismo de cobertura que permita a las entidades aseguradoras de vida cubrir el riesgo del deslizamiento del salario mínimo, que presentan las pensiones en la modalidad de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009. Se entiende por deslizamiento de salario mínimo la diferencia entre el cambio porcentual del salario mínimo legal mensual vigente y la variación porcentual del índice de precios al consumidor del año anterior certificado por el DANE.

3.2. Determinación del parámetro de deslizamiento

El parámetro de deslizamiento del salario mínimo que deberá ser utilizado por las aseguradoras que tengan habilitado el ramo de pensiones ley 100, para proyectar el crecimiento de las mesadas de las rentas vitalicias emitidas al momento de reservar y tarifar, será equivalente al promedio aritmético del deslizamiento observado en los últimos 10 años.

3.3. Descripción del mecanismo de cobertura

Sea lo primero señalar, que serán sujetas de la cobertura las rentas vitalicias inscritas que reconozcan mesadas de salario mínimo o aquellas que a futuro sean susceptibles de reconocer mesadas de salario mínimo.

Las aseguradoras que emitan rentas vitalicias cubiertas por el mecanismo deberán calcular al momento de su expedición el flujo de mesadas que espera pagar al beneficiario de la renta. Por

tanto, el cálculo actuarial del monto tarifado y las reservas al momento de emisión de la renta vitalicia, deberán hacer uso del parámetro de deslizamiento establecido (promedio aritmético del deslizamiento observado en los últimos 10 años), como requisito para la inscripción en el mecanismo.

Debido a los incrementos anuales en el salario mínimo legal mensual vigente las mesadas calculadas al momento de emisión de la renta podrían ser diferentes a las mesadas efectivamente pagadas al beneficiario, sin embargo el mecanismo garantizará una adecuada reserva matemática a las rentas vitalicias inscritas, de forma tal, que la aseguradora será responsable por el pago total de las mesadas. El mecanismo permite que la reserva matemática de cada una de las rentas vitalicias inscritas corresponda al valor actuarial de las obligaciones futuras, asumiendo que las mesadas de salario mínimo crecen en términos reales como el parámetro de deslizamiento.

La cobertura de salario mínimo podrá ser:

- **Cobertura positiva:** El Gobierno Nacional pagará a las aseguradoras el faltante en reserva matemática, para que la misma refleje el valor actuarial de las obligaciones futuras.
- **Cobertura negativa:** Las aseguradoras pagarán al Gobierno un monto equivalente al exceso de reserva matemática, para que la misma refleje el valor actuarial de las obligaciones futuras.
- **Cobertura neutra:** No habrá intercambio de flujos entre el Gobierno Nacional y las aseguradoras. Este escenario ocurrirá cuando no haya diferencia entre el parámetro establecido (promedio aritmético del deslizamiento observado en los últimos 10 años), y el incremento real del salario mínimo legal mensual vigente. También ocurrirá en los casos de las rentas vitalicias que reconocen mesadas altas y cuyo cálculo de reservas no se ve afectado por los ajustes anuales en salario mínimo.

3.4.Cálculo de la cobertura

El valor de la cobertura, si hay lugar a reconocimiento se calculará como la diferencia entre:

- El valor presente actuarial de las obligaciones futuras, calculado al 1 de enero del respectivo año, que debe incorporar el ajuste en salario mínimo para el respectivo año y asumiendo un incremento real de las mesadas futuras de salario mínimo equivalente al promedio aritmético del deslizamiento observado en los últimos 10 años.

- El valor presente actuarial de las obligaciones futuras, calculado al 1 de enero del respectivo año, asumiendo que el salario mínimo del año anterior tuvo un crecimiento real equivalente al promedio aritmético del deslizamiento observado en los últimos 10 años, y que las mesadas futuras de salario mínimo presentan un incremento real equivalente al promedio aritmético del deslizamiento observado en los últimos 10 años.

Es del caso precisar que el ajuste en reserva descrito corresponderá exclusivamente al cambio en reserva matemática por variaciones en el salario mínimo, de acuerdo con la metodología actuarial que defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los parámetros actuariales contenidos en el artículo 2.31.4.3.3 del decreto 2555 de 2010. Por tanto, dicho ajuste no reconocerá cambios en reserva por nuevos beneficiarios, tasas de interés técnico, tablas de mortalidad, otros parámetros relevantes para el cálculo de dicha reserva ni metodologías de cálculo actuarial diferentes.

3.5.Procedimiento para la inscripción de rentas vitalicias al mecanismo de cobertura

Las aseguradoras de vida podrán solicitar la inscripción al sistema de registro del mecanismo de cobertura de salario mínimo de las rentas vitalicias emitidas en el año calendario anterior. Podrán inscribirse las rentas vitalicias inmediatas y diferidas definidas en los artículos 80 y 82 de la ley 100 de 1993, así como aquellas modalidades de pensión que tengan componente de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida.

Dicha inscripción deberá hacerse en la Oficina de Bonos Pensionales-OBP durante los primeros quince (15) días hábiles del mes de enero de cada año, adjuntando el contrato suscrito con el afiliado o beneficiarios de pensión, el flujo de mesadas que espera recibir el beneficiario de la renta y cualquier información adicional que determine la OBP. Adicionalmente, las aseguradoras de vida deberán reportar las rentas vitalicias inscritas que se extinguieron en el año anterior.

Posteriormente la OBP estudiará la información remitida por las compañías aseguradoras de vida y expedirá en los quince días (15) hábiles posteriores a la solicitud de inscripción, una resolución en que se listen las rentas vitalicias inscritas en el sistema de registro del mecanismo de cobertura de salario mínimo y las causales de rechazo de las no inscritas. Las aseguradoras de vida tendrán un plazo de diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de expedición de la resolución por parte de la OBP, para subsanar los motivos de rechazo de inscripción, adjuntando para el efecto los soportes que acrediten el derecho. La OBP tendrá un plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir de la entrega de soportes, para decidir vía resolución sobre los nuevos argumentos expuestos por las compañías aseguradoras de vida respecto de la negativa inicial.

Así mismo, las aseguradoras de vida, deberán reportar un listado que contenga las rentas vitalicias inscritas que se extinguieron el año anterior.

3.6. Procedimiento para el cálculo de la cobertura

La OBP deberá expedir una resolución en los primeros veinte (20) días hábiles del mes de abril, en la que se determine el cálculo de la cobertura para el año vigente, por cada renta vitalicia inscrita en el mecanismo, de acuerdo a lo establecido en el numeral 3.4. del presente documento. Las aseguradoras tendrán un plazo de veinte (20) días hábiles, contados a partir de la expedición de la resolución, para solicitar la revisión debido a las diferencias en el cálculo de la cobertura reconocida en dicha resolución. La OBP tendrá un plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la recepción de la solicitud de la aseguradora, para modificar o ratificar la resolución con base en los nuevos argumentos expuestos por las compañías aseguradoras.

Para los casos que se haya extinguido la renta vitalicia, pero que por desconocimiento de este evento por parte de la aseguradora de vida, se haya pagado la cobertura en los términos estipulados en el presente artículo, la OBP deberá expedir una resolución en la que determine el valor de la cobertura pagada pero no usada, reconociendo al Gobierno Nacional un interés real igual a la tasa de interés técnico y que contemple el período entre la fecha del pago de la cobertura y el reintegro de ésta. Las aseguradoras tendrán un plazo de veinte (20) días hábiles, contados a partir de la expedición de la resolución, para solicitar la revisión debido a las diferencias en el cálculo reconocido en dicha resolución.

La OBP podrá efectuar una revisión de la vigencia de las rentas vitalicias inscritas en el sistema de registro y solicitar a la aseguradora de vida información que considere pertinente.

3.7. Procedimiento para el pago de la cobertura

Cuando la cobertura sea positiva o negativa, el pago de la cobertura se realizará a más tardar el primer día hábil del mes de julio.

La cobertura positiva será girada por parte de la OBP a las aseguradoras por el valor determinado mediante resolución expedida por ella. La cobertura negativa será girada por cada aseguradora a favor de la OBP en los términos y condiciones que para el efecto le sean señalados por esa oficina. Si la cobertura es neutra, no habrá lugar a intercambios de flujos entre la OBP y las aseguradoras.

3.8. Financiamiento del mecanismo de cobertura

Para financiar el mecanismo de cobertura se optó por el uso de recursos del Presupuesto General de la Nación, teniendo en cuenta las limitaciones legales para el uso de los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima que a continuación se explican.

3.8.1. Fondo de Garantía de Pensión Mínima

La garantía de pensión mínima de vejez, es un subsidio que otorga el Gobierno Nacional a las personas que son afiliadas al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y que cumpliendo con los requisitos señalados en la Ley, 62 años si es hombre y 57 años si es mujer, no alcanzaron a acumular un capital necesario para acceder a una pensión superior al 110% de 1 SMLV, y que cuentan con más de 1.150 semanas cotizadas y/o laboradas en toda su vida laboral.

La carga de entregar los recursos para completar el faltante recae sobre el Gobierno Nacional en desarrollo del principio de solidaridad, posterior al agotamiento de los recursos de la cuenta de ahorro individual Decreto 142 de 2006 y a través del Fondo de Garantía de Pensión Mínima FGPM.

Para delimitar si la garantía de pensión mínima aplica a las pensiones de invalidez y sobrevivientes se hace necesario enunciar los Art. 65, 71 y 75 de la Ley 100 de 1993, así como entender cómo se financian estas pensiones Art. 70 y 77 de la misma Ley, los cuales claramente determinan que las pensiones de invalidez y sobrevivientes se financian con la cuenta de ahorro individual CAI –Bono pensional si hay lugar – y una suma adicional a cargo de la aseguradora con la cual se contrata para cubrir estas dos contingencias.

Realizadas las anteriores aclaraciones, se concluye que las pensiones de invalidez y sobrevivientes cuentan con una póliza previsional, cuyo objeto es financiar el capital faltante para acceder a las pensiones, situación diferente es la pensión de vejez, la cual se financia de la cuenta de ahorro individual- Bono pensional si hay lugar- y en el evento que no cumpla requisitos para acceder a la pensión de vejez, y cumpla los supuestos legales del Art. 65 de la Ley 100 de 1993, el Gobierno Nacional reconoce la garantía de pensión mínima a su favor.

Por otro lado, la Nación garantiza el pago de las pensiones de invalidez y sobrevivientes en los términos de los artículos 60 literal g), 99 inciso 2 y 109 de la Ley 100 de 1993, es decir frente al menoscabo patrimonial de la compañías pagadoras de pensiones, entrando de forma supletoria y en los términos de Ley.

Así las cosas, la garantía de pensión mínima procede para las pensiones de vejez y no para las de invalidez y sobrevivientes, ya que para estas dos últimas contingencias la Ley de forma expresa determinó que la “*suma adicional*” debe completar el capital que financie la pensión y es a cargo de la aseguradora de vida.

De acuerdo a lo anterior, la afectación de los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima están claramente definidos y cualquier modificación del alcance o beneficiarios debe ser previamente definido en la Ley que regule la materia. Finalmente y tratándose de una solución legal, los recursos que administran actualmente las AFP son de exclusiva destinación y su objetivo fue creado por el artículo 65 de la Ley 100 de 1993. Por tal motivo, no resulta viable usar el FGPM para financiar el mecanismo de cobertura descrito en el Art 45 de la Ley 1328 de 2009. En tal sentido resulta prudente proponer otra fuente de financiamiento viable legalmente.

3.9.2 Presupuesto General de la Nación

Por las razones anteriormente expuestas se propone que el mecanismo de cobertura de salario mínimo sea financiado íntegramente a través del Presupuesto General de la Nación. Así pues, el pago de la cobertura si hay lugar a éste deberá ser soportado por la Ley Anual de Presupuesto, en los términos del artículo 346 de la Constitución Nacional, el cual dispone que el Gobierno Nacional formule anualmente el presupuesto, presentándolo al Congreso dentro de los primeros días de legislatura.

3.10 Administración y ejecución del mecanismo de cobertura

El proyecto de decreto propone a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador y ejecutor del mecanismo de cobertura de salario mínimo. En tal sentido resulta procedente sustituir el numeral 17 y adicionar el numeral 18 del artículo 11 del Decreto 4712 de 2008, los cuales quedarán así:

“17.Desempeñarse como autoridad técnica para la administración y ejecución del mecanismo de cobertura de salario mínimo descrito en el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009.

18. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.”

3.11. Entrada en funcionamiento del mecanismo

La inscripción de rentas vitalicias al mecanismo se hará por primera vez en los primeros quince (15) días hábiles del mes de enero de 2016, período en el cual sólo se podrán inscribir las rentas vitalicias emitidas durante el año 2015.

4. Bibliografía

Clavijo, Sergio, Peña, Maria Olga, Suárez Julio (2009).La indexación salarial y el pasivo pensional ANIF. Carta financiera, No. 145.

Gomez, Inti (2013). Indexación de la pensión mínima al salario mínimo Riesgos e implicaciones para el sistema pensional y mecanismos de cobertura. Fasecolda

López, Hugo, Lasso, Francisco (2008). Salario mínimo, salario medio y empleo asalariado privado en Colombia. Banco de la República, Borradores de Economía, No 484, Bogotá.

Rudolph, Heinz, Castañeda, Pablo (2010). Aspectos Conceptuales y Propuestas de Política para la Regulación de Multifondos, Borrador: 17 de Mayo de 2010.



Santa María, Mauricio, Steiner, Roberto, Botero, Jorge Humberto, Martínez, Mariana, Millán, Natalia, Arias, Maria Alejandra, Schutt, Erika (2010). El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura. Fedesarrollo.

Sánchez, Fabio, Duque, Valentina, Ruiz, Mauricio (2009). Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007.

Schutt, Erika. (2011). El salario mínimo y el régimen de ahorro individual en pensiones: diagnóstico, evidencia y problemática. Documentos CEDE 2011-. Universidad de los Andes.