

Proyecto de Ley

“Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 48 de la Constitución Política, se reestructura el Sistema General de Pensiones, se crea el sistema de pilares y se dictan otras disposiciones”

“ El Congreso de la República

Decreta:

Artículo: El artículo 12 de la Ley 100 de 1993 quedará así: El Sistema General de Pensiones está compuesto por tres pilares, a saber:

1. Pilar Universal: Un pilar universal y solidario de carácter público al cual cotizarán de forma obligatoria los y las colombianas que devenguen y coticen sobre un (1) salario mínimo legal vigente (SMMLV) hasta los cuatro (4) salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), bajo un esquema de prima media universal.

A este pilar universal también estarán obligados a cotizar única y exclusivamente hasta dos (2) salarios mínimos legales vigentes (SMMLV) los y las colombianas que devenguen mas de cuatro salarios mínimos legales vigentes (SMMLV).

A este pilar universal también cotizarán los trabajadores independientes cuyo ingreso esté por debajo del salario mínimo legal vigente en el país en una proporción del cinco (5%) por ciento de su ingreso. En igual proporción podrán cotizar a este pilar los y las colombianas residentes en el exterior cuyo ingreso esté por debajo del salario mínimo legal vigente en Colombia.

Este pilar solidario otorgará pensiones mínimas de un (1) salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) y máximas de hasta cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

El pilar universal también otorgará una Pensión Básica Solidaria (PBS) de vejez e invalidez, la cual será determinada por reglamentación de la ley y en todo caso no menor al equivalente a cinco (5) Unidades de Valor Tributario (UVT) mensuales, a los y las colombianas que no

hayan cotizado en cualquier tiempo al régimen pensional y carezcan de cualquier tipo de ayuda o subsidio previsional.

Parágrafo uno: Para obtener la Pensión Básica Solidaria (PBS) de Vejez e invalidez, se deberá cumplir los siguientes requisitos:

- Tener 62 años de edad.
- Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población

Parágrafo dos: Para los efectos de esta ley, se entenderá que componen un grupo familiar el potencial beneficiario y las personas que cumplan los siguientes requisitos respecto del beneficiario:

- a) Su cónyuge o compañera (o) permanente;
- b) Sus hijos e hijas menores de dieciocho años de edad, y
- c) Sus hijos e hijas mayores de dicha edad, pero menores de veinticuatro años, que sean estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

Así mismo, el beneficiario podrá solicitar que sean considerados en su grupo familiar las personas que cumplan los siguientes requisitos, siempre que compartan con aquel el presupuesto familiar:

- a) La madre o el padre de sus hijos e hijas, no incluidos en el literal a del inciso precedente, y
- b) Sus hijos e hijas discapacitados, mayores de dieciocho años y menores de sesenta y cinco, y sus padres mayores de sesenta y dos (62) años.

En todo caso, el potencial beneficiario podrá solicitar que no sean considerados en su grupo familiar las personas señaladas en el inciso primero, cuando no compartan con éste el presupuesto familiar.

A fin de acceder a los beneficios del sistema solidario creado por esta ley, se considerará el grupo familiar que el peticionario tenga en el momento de presentación de la respectiva solicitud.

Parágrafo tres: Se exceptúan de hacer parte del pilar solidario los y las colombianas pertenecientes a los regimenes de excepción y transitorios descritos en Acto Legislativo 01 de julio de 2005.

Parágrafo cuatro: A las y los colombianos que habiendo cotizado al pilar solidario no alcancen el tiempo mínimo de cotización o el ingreso base de liquidación no sea suficiente para obtener la pensión mínima, se les adjudicará una pensión cuyo monto será proporcional a las semanas cotizadas.

Parágrafo cinco: Financiación: El pilar solidario también será financiado con aportes del presupuesto nacional, rendimientos financieros, donaciones y otros que la reglamentación de esta ley establezca. Igualmente, se destinarán a este pilar los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional subcuenta de solidaridad y subcuenta de subsistencia consagrados en el artículo 8º de la Ley 797 de 2003 que modifica el artículo 27 de la Ley 100 de 1993 y los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad consagrados en el artículo 14 de la Ley 797 de 2003 que modifica el 65 de la Ley 100 de 1993.

2. Pilar Contributivo o de capitalización privado obligatorio: Un pilar contributivo al cual estarán afiliados de forma obligatoria todos los y las colombianas que devenguen y coticen más de cuatro (4) salarios mínimos legales vigentes (SMMLV). Este pilar otorgará pensiones en las condiciones exigidas en las cuentas de ahorro individual abiertas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) existentes en el país.

3. Pilar Voluntario: Un pilar voluntario, organizada como una cuenta complementaria de capitalización individual, al cual estarán vinculados los y las colombianas que deseen incrementar la pensión autofinanciada o de capitalización privado obligatoria y abierta y administrada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) existentes en el país.

Parágrafo uno: Se entiende que las cotizaciones al pilar privado obligatorio y voluntario se harán únicamente después de cuatro (4) salarios mínimos mensuales (SMMLV). Los dos (2) primeros salarios de la base de cotización de los afiliados a estos pilares, sin excepción, se destinarán al pilar universal.

Se entiende también que los dos (2) salarios mínimos mensuales cotizados al pilar solidario por afiliados a los pilares contributivo y

voluntario serán tenidos en cuenta para efectos del cálculo y liquidación de su respectiva pensión.

Parágrafo dos: Los afiliados a los pilares contributivo y voluntario seguirán aportando al pilar universal, bajo el concepto de solidaridad, el 1.5% ponderado de la base de cotización

Artículo: Créase la Superintendencia de Pensiones como entidad autónoma y presupuesto propio, adscrita a la Presidencia de la República. La Superintendencia de Pensiones ejercerá el control y vigilancia de los recursos públicos cobijados por esta ley, incluidos aquellos a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, y que hasta la fecha han estado bajo la vigilancia de la Superintendencia Financiera.

Artículo: Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones y normas que le sean contrarias”.

Presentada por

GUSTAVO PETRO
Senador

EXPOSICION DE MOTIVOS

Al proyecto de Ley “ Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 48 de la Constitución Política, se reestructura el Sistema General de Pensiones, se crea el sistema de pilares y se dictan otras disposiciones”

Promocionado en su momento por parte de la banca multilateral, sector financiero, políticos y connotados economistas cercanos al neoliberalismo, como la gran panacea y modelo ejemplar para resolver las crisis recurrentes del sistema previsional de la mayor parte del mundo en desarrollo, montado sobre la base de criticar ácidamente el sistema solidario de reparto estatal, el llamado sistema de capitalización individual en pensiones se implementó en el continente y más temprano que tarde mostró sus deficiencias y limitaciones. El mercado a ultranza también fue incapaz de mostrar resultados en el sector previsional¹.

En Colombia, a quince años de su implementación, el modelo de la Ley 100 de 1993 (y sus posteriores reformas, leyes 797 y 860 de 2003 y Acto Legislativo 01 de julio de 2005), no solo nunca alcanzó la tarea que le fue encomendada, el cubrimiento integral de la sociedad colombiana en materia de salud y pensiones, sino que se torna insuficiente en el inmediato futuro. De ahí la urgente necesidad de reformar a fondo el sistema pensional colombiano.

Una democracia que tiene como horizonte la satisfacción y cumplimiento del Estado Social de Derecho para todos sus asociados según lo estipula la Constitución Política de 1991, debería alarmarse ante las cifras que hoy acompañan el desenvolvimiento del sistema pensional diseñado en 1993:

En términos de cobertura el saldo es negativo pues cerca del 60% de la población colombiana no accede hoy a algún tipo de pensión: Según el DANE existe una población ocupada de 18.306.058, de las cuales 1.840.000 afiliados en pensiones al ISS y 8,3 millones afiliados a las AFP (de los cuales apenas un 55,3% había cotizado una vez en los últimos seis meses) pero hoy sólo están activas apenas 6.681.652 personas, es decir, el 39, 2%^{2, 3}.

¹ www.nuso.org, De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones de Chile, Yesko Quiroga, 2008

² Informe de la Superintendencia Financiera sobre los Fondos de Pensiones Obligatorias, enero de 2009; Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia, 2008 e informes de prensa en internet

Es igualmente deplorable el cubrimiento pensional de los trabajadores independientes⁴; así mismo la nación, vía presupuesto, sigue cubriendo pensiones obtenidas bajo el antiguo sistema de reparto en el ISS, debido al agotamiento de las reservas de este último y agravando el creciente déficit fiscal del sector público⁵.

De otra parte, el Departamento de Planeación Nacional, DNP, ha estimado que para alcanzar la pensión mínima a los 62 años y después de cotizar 35 años continuos, un colombiano necesitará 214 salarios mínimos ahorrados. Con las normas actuales, ese mismo ciudadano colombiano tendrá ahorrado sólo 168 salarios mínimos, insuficiente para obtener la pensión mínima. La diferencia para asegurar la pensión mínima, que por ministerio de la ley debe ser asumida por la Nación, también trae un innegable y altísimo impacto sobre las cuentas fiscales de la nación⁶. En otras palabras, únicamente el 60% de los cotizantes al sistema pensional de hoy y que ganan entre uno y dos salarios mínimos tendrán derecho a una pensión garantizada con sus propios recursos.

En cuanto a la protección del adulto mayor, objetivo estratégico de todo sistema previsional, la radiografía no puede ser peor: Según el último censo del DANE, de la población colombiana total calculada en 44.045.832 personas, los adultos de 65 años o más alcanzan los 2.907.025 personas (el 6,6% del total), de los cuales apenas el 17% de ese sector, 495 mil adultos mayores colombianos, cuenta hoy con algún tipo de pensión.

En el tema de las reservas, y tal como lo han demostrado varios estudios, el sistema tiene el dinero o reservas necesarias para garantizar

³ Antes de la Ley 100 de 1993, Colombia alcanzaba una cobertura del sistema pensional del 25%. Un aumento de cobertura en 15 años de tan solo 14%, para alcanzar el 39% de hoy, es insatisfactorio si se tiene en cuenta el monto de las reservas pensionales.

⁴ Mientras los trabajadores independientes han aumentado y alcanzan la no despreciable cifra de 7,4 millones de compatriotas, la afiliación a pensiones de ese sector solo alcanza el 6,4 %, es decir, cotizan como independientes apenas 474 mil colombianos. El resto, casi 7 millones de colombianos, no tendrán derecho a ningún tipo de pensión de acuerdo a las normas vigentes.

⁵ A 2009, el ISS cuenta con 1.840.000 afiliados, un presupuesto anual de \$9.5 billones, de los cuales el Gobierno nacional aporta casi \$6 billones y paga mensualmente \$660 mil millones a 790.000 pensionados. Hasta el 2007, el ISS registró una disminución promedio de cotizantes de 4,2% ciento anual, a la vez que un incremento promedio del 6,9 % anual en el número de pensionados.

⁶ Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia, 2008, tomado de El Tiempo, septiembre 11 de 2008

las pensiones en el país pero repartidas de manera desigual: el diseño del sistema pensional establecido por la Ley 100 hizo que las AFP o fondos privados se quedaran con la gran masa de reservas y pocos pensionados (\$60,8 billones de reservas y solo 31328 pensionados a febrero de 2009) y el ISS con la gran masa pensional pero sin reservas (790 mil pensionados y un déficit recurrente de \$6 billones año).

En nuestro parecer, se cometió un grave error al permitir que trabajadores de 1 y 2 salarios mínimos, el 80% de la población laboral colombiana, salieran en masa del Instituto de Seguros Sociales (ISS) para ingresar a las AFP; mantener ese estado de cosas hoy va en contra de toda racionalidad económica y el interés general.

Colombia debería avocar de inmediato el pago de la “deuda social pensional” con sus ciudadanos. Argentina acaba de dar ese paso, vía nacionalización total de los fondos de pensiones. Chile, por gestión de la Presidente Bachelet, aprobó en el 2009 la creación de un “pilar solidario”.

Al contrario de lo que algunos creen (y venden como verdad absoluta), el tema pensional no es única y exclusivamente de tipo financiero. Por ello, ante el desastre de cobertura pensional, no es lógico apelar a la reforma del sistema financiero como única vía de salida, creyendo ilusoriamente que cambios en la regulación financiera y de acuerdo a las edades y expectativas de vida de los afiliados al sistema pensional, permitirán asegurar pensiones a los colombianos. Precisamente estamos inmersos en una profunda crisis económica mundial derivada de la especulación y la venta de ilusiones por parte de ese sector.

Siguiendo lo expuesto por la Universidad Externado, propuesta que nosotros recogemos, “el modelo de seguridad social ya no se puede concebir y hacer dependiente del salario”⁷. En otras palabras, no se puede articular un sistema de seguridad social dependiente de los ciclos económicos. Por tanto, y apegándonos a lo recomendado por varias entidades del orden nacional e internacional, incluidas el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo, OIT, proponemos la adopción en el país del llamado sistema pensional de pilares, con las siguientes características:

⁷ Caracterización del trabajo independiente y su afiliación a la seguridad social en Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2008

Se estipula la creación de un sistema pensional único mixto que reforma el actualmente establecido en el país: un pilar obligatorio para asalariados de más de cuatro (4) salarios mínimos, un pilar voluntario que complementa la pensión otorgada por el pilar obligatorio, los dos a cargo de las AFP o fondos privados de pensiones y un pilar universal solidario público, el cual operará bajo el esquema de prima media y al cual cotizarán obligatoriamente todos los asalariados del país, independientes y colombianos en el exterior cuyo ingreso sea inferior del salario mínimo.

Puesto que se vuelve obligatoria la afiliación al pilar solidario para TODOS los trabajadores del país y teniendo en cuenta que el 80% de la población económicamente activa, PEA, gana dos salarios mínimos o menos, se presentaría un gran retiro en el número de afiliados a los fondos privados de pensiones, lo cual se compensaría al aumentar la rentabilidad de las cuentas individuales debido al manejo de volúmenes de capital más bajos. Precisamente una de las causas de la baja rentabilidad de las AFP tiene que ver con que manejan altos volúmenes de capital cuyas rentabilidades decrecen con el tiempo.

La decisión de incluir a los independientes, surge de la necesidad de adaptar el modelo pensional a la realidad del mundo laboral colombiano, altamente informal y flexibilizado, para garantizar algún tipo de protección previsional a la totalidad de la población colombiana; se acoge al trabajador independiente dentro del sistema pensional a través de una cotización del cinco (5%) de su ingreso. Se resalta que la propuesta de establecer algún tipo de seguridad pensional para trabajadores independientes sólo es posible si sus aportes y pensiones se manejan a través del sistema solidario⁸.

En igual proporción, cinco (5 %) de su ingreso, se permite la afiliación y cotización de los colombianos residentes en el exterior y cuyo ingreso se ubique por debajo del salario mínimo legal vigente en Colombia; de acuerdo a los perfiles de los colombianos que envían remesas al país, la mayoría de ellos no van a encontrar ningún tipo de ayuda o protección pensional en su vejez⁹.

⁸ Un manejo de los aportes de los independientes en cuentas de capitalización individual es repetir y profundizar la realidad de hoy: cotizantes sin mínimos y montos necesarios para alcanzar la pensión

⁹ Los colombianos en el exterior gastan básicamente en supervivencia: vivienda, salud, educación y en remesas a sus familias en el país (arriendo, servicios públicos). El pago de pensiones no es su prioridad. Estudio de la ONU referido por DINERO, Edición 236, Agosto de 2005

Es perfectamente viable pensar que de las remesas enviadas por los colombianos en el exterior, calculadas para el 2008 en US\$ 4.842, 2% del PIB¹⁰, una porción nada desdeñable de esos recursos entre a alimentar el sistema solidario y a sufragar su retiro pensional¹¹.

Así mismo, se estipula la creación de una Pension Básica de Solidaridad, PBS, a los colombianos mayores de 62 años, 2,4 millones de adultos mayores, quienes no cuentan con ningún tipo de apoyo económico en edad de retiro. Además de garantizar la protección a la población de la tercera edad, tal como lo ordena el Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991, son innegables los efectos positivos que traería esta medida sobre la dinamización de la economía por efecto del consumo generado por estos 2,4 millones de colombianos.

Planteada de esta manera y de acuerdo a nuestra propuesta, el pilar universal solidario estaría totalmente financiado al asegurar ingresos fijos cercanos a los \$8,3 billones al año provenientes del 16% de las cotizaciones de hasta 2 salarios mínimos obligatorios realizados por todos los afiliados al sistema de pensiones. Se excluyen por ausencia de cifras exactas y actualizadas, los aportes de independientes y colombianos en el exterior así como los descuentos por solidaridad efectuados a empleados que ganan mas de 4 salarios mínimos, los cuales bien pueden alcanzar una suma cercana a \$500 mil millones año,

Este pilar tendrá egresos aproximados a los \$7,9 billones anuales por concepto de las actuales pensiones cubiertas por el ISS. Además, tendrá a su cargo el pago de la Pensión Básica Solidaria de 5 UVT (\$118.815) a los 2.412.815 adultos mayores a 62 años (equivalente a \$287 mil millones/año), para un gran total de \$8, 1 billones/año, suma en todo caso inferior a los ingresos de este pilar (\$8,3 billones), lo que garantizaría la total financiación del sistema pensional solidario.

Además, la Nación se ahorraría los \$6 billones aforados en el presupuesto general de la nación y que gira anualmente al ISS, terminando de hecho con una de las causas del déficit fiscal que arrastra sistemática y progresivamente el sector público.

¹⁰ Cifras del Banco de la República

¹¹ Un estudio para el Banrepública del 2004 mostraba que de 3.345.785 colombianos residentes en el exterior, el 0,3% de ellos vivían en Japón y enviaban en remesas US\$ 743 promedio año por persona mientras que el 32,3 % residía en Venezuela y enviaban US\$ 172 promedio año por persona. Mientras, en Ecuador vivían el 3,7% y enviaban US\$337 por persona promedio.

Finalmente, y teniendo en cuenta las últimas recomendaciones regulacionistas derivadas de la crisis económica internacional, proponemos crear la Superintendencia de Pensiones como ente adscrito a la Presidencia de la República, medida que busca, dado el monto de las reservas pensionales y el cambiante entorno económico internacional, la preservación y la salvaguarda del ahorro de los colombianos.

Presentado por

GUSTAVO PETRO
Senador

Proyectó: MR