BOLETÍN DE SEGURIDAD SOCIAL Nº.4

DIRECCIÓN GENERAL DE REGULACIÓN ECONÓMICADE LA SEGURIDAD SOCIAL

I SEMESTRE 2015

MINHACIENDA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mauricio Cárdenas Santa María
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Ximena Cadena Ordoñez
Viceministro General

Andrés Escobar Arango
Viceministro Técnico

Claudia Isabel González Sánchez
Secretaria General

Boletín de Seguridad Social Nº. 4

Jaime Eduardo Cardona Rivadeneira
Director General de Regulación Económica de la Seguridad Social

Natalia Angélica Guevara Rivera
Subdirectora Técnica de Pensiones

Jaime Abril Morales
Subdirector Técnico de Salud y Riesgos Laborales

William Orlando Higuera Higuera
Coordinador Grupo de Gestión del FONPET

Malky Katrina Ferro Ahcar
Coordinadora Pasivo Prestacional del Sector Salud

Diana Paola Vargas Mojoco
Contratista Grupo PASIVOCOL

Omar Andrés Herrera Herrera
Asesor Subdirección de Pensiones

Germán Darío Machado Rodríguez
Asesor Despacho del Ministro - Subdirección de Salud y Riesgos Laborales

Camilo Antonio Arias Camacho
Asesor Subdirección de Pensiones

Hernando Rodríguez Moreno
Asesor Subdirección de Salud y Riesgos Laborales

Noel Antonio Carrero Ruíz
Asesor DRESS - Compilador

Olga Ximena Novoa
Corrección de estilo

Felipe Flórez
Diseño y diagramación

Edición
Abril de 2016
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Oficina de Prensa y Comunicaciones

ÍNDICE DE CONTENIDO

6 **1. SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD**
6 1.1. Afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud
7 1.2. Unidad de Pago por Capitación - UPC
7 1.3. Ejecución presupuestal de ingresos del FOSYGA
8 1.3.1. Composición de los ingresos del FOSYGA
9 1.3.2. Cotizaciones al Régimen Contributivo y Contribución Empresarial para la Equidad - CREE
10 1.4. Ejecución presupuestal de gastos del FOSYGA
11 1.4.1. Composición de los ingresos del FOSYGA
12 1.5. Información Financiera de Hospitales Públicos
12 1.5.1. Total Cartera Diciembre 2011 a Diciembre 2014

14 **2. SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES**
14 2.1 Primas emitidas a través del Sistema General de Riesgos Laborales
15 2.2 Siniestros Incurridos Sistema General de Riesgos Laborales
17 2.3 Prestaciones económicas y asistenciales
19 2.4 Costo del Recaudo - Planilla Integrada de Liquidación de Aporte

20 **3. SISTEMA GENERAL DE PENSIONES**
20 3.1. Evolución de los afiliados al Sistema Pensional Colombiano
21 3.2. Afiliados al Sistema General de Pensiones (SGP)
24 3.3. Movilidad e interacción entre regímenes del SGP
27 3.4. Cobertura del Sistema General de Pensiones

30 **4. PROYECTO DE HISTORIAS LABORALES - PASIVOCOL**
30 4.1. Pasivo pensional territorial promedio por departamento y por categorías
33 4.2. Pasivo Total Territorial distribuido por Grupo Actuarial
33 4.3. Distribución de las entidades descentralizadas inscritas en el Proyecto
34 4.4. Entidades rezagadas en la generación de cálculos actuariales

35 4.5. Estadísticas descriptivas de los registros en PASIVOCOL
35 4.5.1. Pirámide poblacional por grupo actuarial
37 4.5.2. Distribución de los salarios o mesadas por grupo actuarial
38 4.5.3. Distribución de los pensionados por tipo de pensión
38 4.5.4. Edad y Salario o Mesada promedio, total por departamento
40 4.5.5. Número de personas, total por departamento

42 **5. FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - FONPET**
42 5.1. Evolución de los recursos del FONPET
43 5.2. Cubrimiento del pasivo pensional y aportes valorizados
44 5.3. Aspectos financieros del FONPET
48 5.4. Comportamiento de los Ingresos del FONPET
49 5.5. Valor de la cartera por aportes al FONPET
50 5.6. Retiro de recursos del FONPET

PRESENTACIÓN

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social se permite presentar al país el Boletín de Seguridad Social Nº. 4, documento informativo que presenta los temas que son objeto de estudio al interior de la Dirección, tales como: el Sistema General de Salud, el Sistema General de Riesgos Laborales, el Sistema General de Pensiones, el Proyecto de Historias Laborales, la Administración del FONPET, y los Contratos de Concurrencia suscritos para financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales con el Sector Salud.

Se espera que la información publicada sea de gran utilidad para las instituciones públicas y privadas, los investigadores sociales, los estudiantes y el público en general, interesados en los diferentes aspectos que atañen a la Seguridad Social en Colombia.

Las cifras empleadas para realizar este Boletín fueron suministradas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social, las entidades territoriales, Fosyga, Asofondos, Colpensiones y las Empresas Promotoras de Salud públicas y privadas, a quienes expresamos nuestro especial agradecimiento.

La precisión y calidad de las cifras aquí publicadas son de exclusiva responsabilidad de las entidades relacionadas como fuente de información.

Es importante anotar que en esta edición no se presentan los informes relacionados con el pasivo pensional de las entidades territoriales con el Sector Salud ni con los Regímenes Exceptuados y Entidades Adaptadas al Sistema General en Salud, con lo cual se espera contar en las próximas entregas.

Este Boletín será publicado en la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del siguiente vínculo:

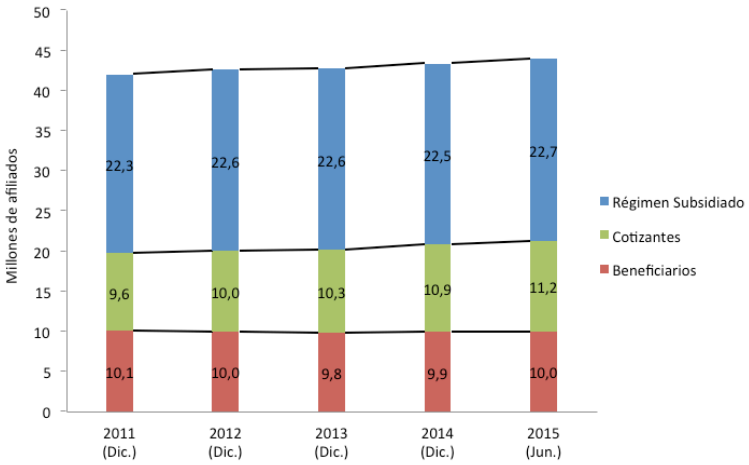
http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/SeguridadSocial/boletines

1. SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

1.1. AFILIADOS AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

El total de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud fue de 43,9 millones de personas a junio de 2015, de las cuales 22,7 millones estaban afiliadas al Régimen Subsidiado (52 %) y 21,2 millones al Régimen Contributivo (48 %). Si se tiene en cuenta que la población nacional proyectada fue de 47,9 millones para mediados de 2015, descontando los afiliados a los Regímenes de Excepción en Salud, estas cifras evidencian un porcentaje de cobertura del 96,6 %.

Gráfico 1.1.
Evolución de los Afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud a junio 30 de 2015



Fuente: BDUA

La proporción cotizante/beneficiario en el Régimen Contributivo es 1.14, revirtiendo la tendencia de años anteriores, lo cual indica que hay más cotizantes que beneficiarios. Esta tendencia, positiva para el Sistema de Salud en términos de ingresos, se acentúo durante 2014 y la primera parte de 2015, en la cual ingresaron 158.000 nuevos cotizantes al Sistema. Además, mejoró el total de afiliados que contribuyó al Sistema de Salud, al pasar de 23 % durante 2013, al 25 % durante 2014 y al 25,5 % en el primer semestre de 2015.

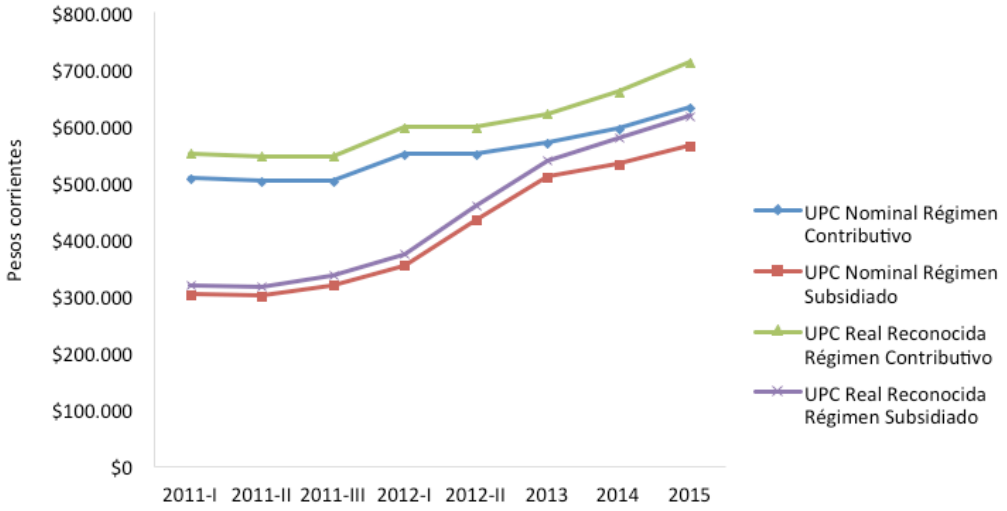
Adicionalmente, la densidad familiar disminuyó de 2.0 en 2013 a 1.91 en 2014 y a 1.89 en junio de 2015, indicando que una alta proporción de los nuevos cotizantes no tiene beneficiarios.

1.2. UNIDAD DE PAGO POR CAPITACIÓN - UPC

El Ministerio de Salud y Protección Social definió el aumento del valor anual de la UPC nominal de los regímenes Contributivo y Subsidiado en 6,06 % para la vigencia 2015.

Sin embargo, la UPC nominal no es exactamente el valor que se reconoce a los prestadores de salud. De hecho, al valor nominal se le aplican una serie de ponderadores (por grupo etario y por dispersión geográfica), que en promedio elevan el valor reconocido en un 9,6 %. Al valor de la UPC nominal al que se aplican estos ponderadores se le denomina UPC Real Reconocida y su valor promedio anual creció un 29 % en el Régimen Contributivo y un 93 % en el Régimen Subsidiado, durante el período 2011 – 2015. Este comportamiento también se explica, en parte, por la igualación de primas puras que actualmente se encuentra en 91,45 %.

Gráfico 1.2
Unidad de Pago por Capitación
Valor promedio UPC Real Reconocida 2011 - 2015



Fuente: MHCP (Basado en Acuerdos CRES y Resoluciones MSPS).

1.3. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE INGRESOS DEL FOSYGA

De acuerdo con la ejecución presupuestal de ingresos del FOSYGA al 30 de junio de 2015, el recaudo total alcanzó $12,9 billones, lo cual representa el 50,6 % de la apropiación inicial y una disminución del 9,6 % frente al mismo período del año anterior.

Cuadro 1.1
Ejecución presupuestal de ingresos del FOSYGA
2010 - 2015*

SUBCUENTA	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
S. de Compensación	13.290.208	14.071.593	15.850.973	17.856.609	17.993.431	9.229.706
S. de Solidaridad	3.879.573	3.613.530	4.725.946	6.333.695	6.583.640	2.302.136
S. de Promoción	990.819	519.402	698.010	610.176	485.080	306.422
S. ECAT	1.845.915	2.024.172	1.898.549	2.020.753	2.410.776	660.785
S. de Garantías			129.287	163.498	744.540	388.372
Total	**20.006.514**	**20.228.697**	**23.302.766**	**26.984.731**	**28.157.467**	**12.887.422**

*Corresponde a cifras de la ejecución presupuestal de ingresos de junio 2015

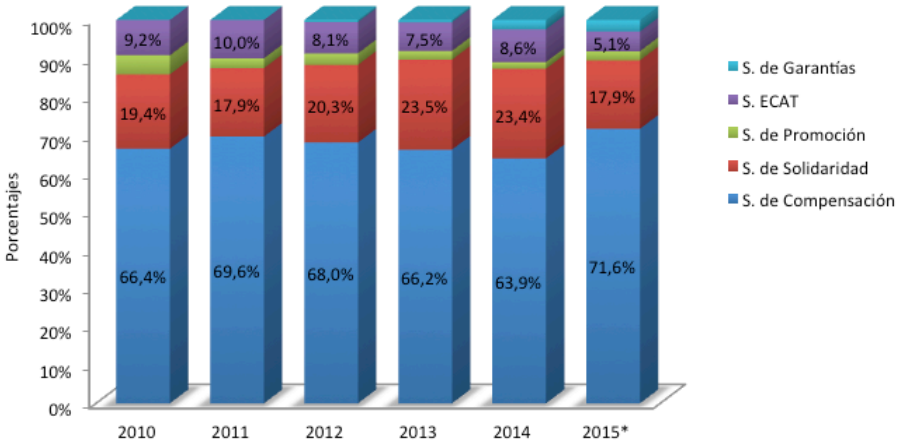
Fuente: FOSYGA

1.3.1. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DEL FOSYGA

Al analizar la composición de los ingresos del FOSYGA se encuentra, como se indica en el Gráfico 1.3, que la Subcuenta Compensación (Régimen Contributivo), que financia el Régimen Contributivo mediante el pago de la UPC de los afiliados, representó con corte a junio de 2015, el 71,6 % de los ingresos del Fondo de Solidaridad y Garantía.

A esta Subcuenta le sigue en importancia la Subcuenta Solidaridad (Régimen Subsidiado) con el 17,9 %, con la cual se avanza en la afiliación de la población pobre y vulnerable al Régimen subsidiado. En tercer lugar se encuentra la Subcuenta Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT- con el 5,1 %, con la que se subsana el costo de las atenciones de las víctimas de accidentes de tránsito a través del SOAT y las víctimas de eventos catastróficos y terroristas. Seguida de esta se encuentra la Subcuenta de Garantías con el 3,0 % y, finalmente, la Subcuenta de Promoción, fomento de la salud y prevención de la enfermedad, con 2,4 %.

Gráfico 1.3
Composición presupuestal de ingresos del FOSYGA
2010 – 2015*



Fuente: Cálculos DRESS-MHCP con información del FOSYGA

1.3.2. COTIZACIONES DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO Y CONTRIBUCIÓN EMPRESARIAL PARA LA EQUIDAD - CREE

Dentro de los ingresos del FOSYGA tienen especial importancia las cotizaciones en el Régimen Contributivo de Salud en la medida en que en el primer semestre de 2015 explican el 63,8 % de los ingresos de la Subcuenta de Compensación y el 45,7 % de los ingresos totales del Fondo.

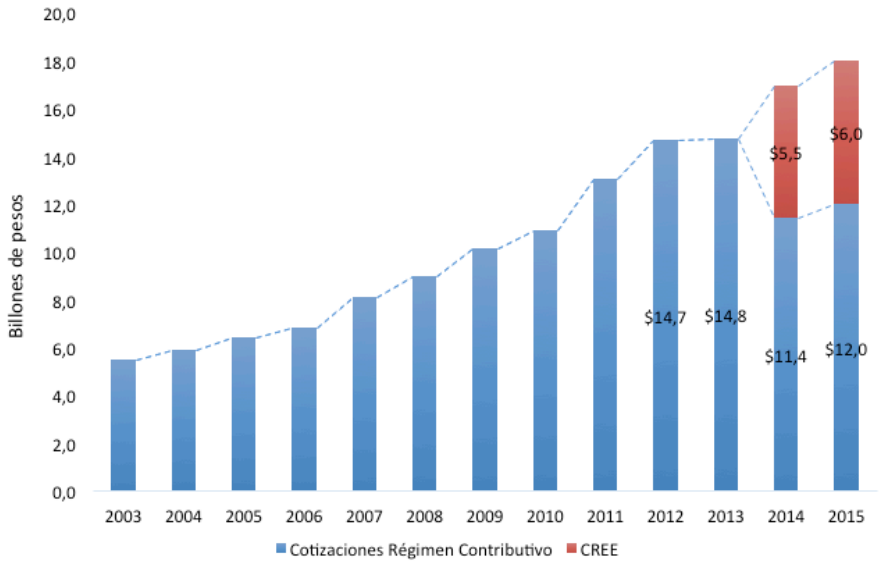
Al analizar su comportamiento, se encuentra que en el período 2010-2013 se observó un incremento de 35,6 % en las cotizaciones, pasando de $10,9 billones en 2010 a $14,8 billones en 2013.

Sin embargo, como se observa en el Gráfico 1.4, las cotizaciones al Sistema de Salud cerraron en $11,4 billones para el año 2014. Este descenso de $3,4 billones (23 % de las cotizaciones) está explicado por los efectos de la Ley 1607 de 2012, la cual creó la Contribución Empresarial para la Equidad (CREE) que sustituye y compensa el recaudo exonerado del pago del 8,5 % a los empleadores correspondiente al aporte patronal de salud sobre los empleados que devenguen hasta 10 SMLV. Por esta razón, se debe señalar que aunque las cotizaciones en 2014 disminuyeron $3,4 billones, por concepto del CREE se presupuestaron $5,5 billones en los ingresos del Sistema.

De forma similar, se observa, con corte al 30 de junio de 2015 que los ingresos por cotizaciones en el Régimen Contributivo alcanzaron durante el primer semestre un total de $5,9 billones. De esta forma, se proyecta que las cotizaciones cerrarán el año en al menos $12,0 billones. Teniendo en cuenta que para esta vigencia se presupuestaron $6,0 billones por concepto de

CREE por parte de la Nación, los ingresos totales por cotizaciones del Régimen Contributivo y la Contribución Empresarial para la Equidad serán de $18 billones, lo cual representa un incremento de 6,5% frente al 2014.

Gráfico 1.4
Cotizaciones Régimen Contributivo y CREE



Fuente: Cálculos DRESS con base en información del FOSYGA.

1.4. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE GASTOS DEL FOSYGA

De acuerdo con la ejecución presupuestal de gastos del FOSYGA, los registros presupuestales de egresos alcanzaron $12,2 billones en el primer semestre de 2015, decreciendo 10 % frente a los egresos del mismo período del año anterior y representando el 48,06 % de la apropiación definitiva vigente para 2015.

Cuadro 1.2
Ejecución presupuestal de egresos del FOSYGA
2010 - 2015*

SUBCUENTA	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
S. de Compensación	12.713.657	13.492.312	14.698.229	16.533.045	17.939.002	9.158.796
S. de Solidaridad	2.951.335	1.625.578	3.244.910	5.515.889	6.586.067	1.942.779
S. de Promoción	973.219	398.391	456.728	542.291	489.851	265.319
S. ECAT	1.187.419	1.060.485	959.672	1.044.664	2.412.805	677.158
S. de Garantías	-	-	-	292.565	744.540	187.063
Total	**20.006.514**	**20.228.697**	**23.302.766**	**23.928.454**	**28.172.265**	**12.231.116**

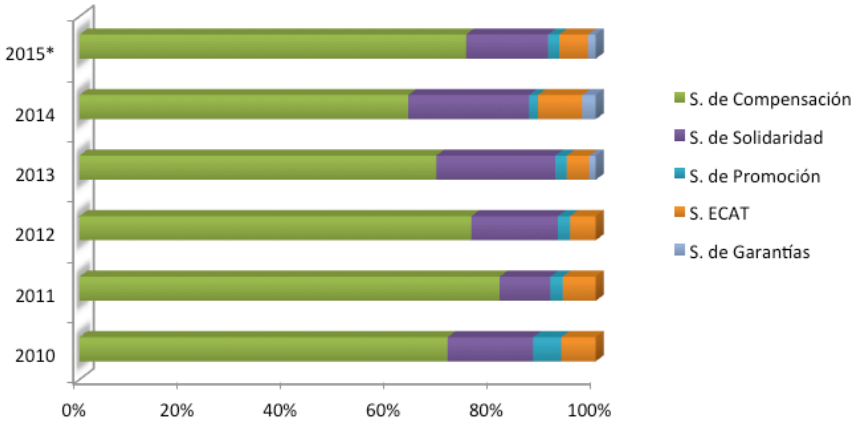
Fuente: FOSYGA.

1.4.1. COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS DEL FOSYGA

De los egresos, al analizar la composición, se encuentra que la Subcuenta Compensación (Régimen Contributivo), representó con corte a junio de 2015, el 74,9 % de los gastos del Fondo de Solidaridad y Garantía (ver gráfico 1.5).

A esta Subcuenta le sigue en importancia la Subcuenta Solidaridad (Régimen Subsidiado) con el 15,9 %. En tercer lugar se encuentra la Subcuenta Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT- con el 5,5 %. Seguida de esta, la Subcuenta de Promoción, Fomento de la Salud y Prevención de la Enfermedad, con 2,2 %, y, finalmente, la Subcuenta de Garantías con el 1,5 %.

Gráfico 1.5
Composición presupuestal de ingresos del FOSYGA
2010 - 2015*



Fuente: Cálculos DRESS-MHCP con información del Fosyga.

1.5. INFORMACIÓN FINANCIERA DE HOSPITALES PÚBLICOS

Cuadro 1.3
Información Financiera de Hospitales Públicos
muestra de 850 hospitales

Nivel I	731 Hospitales de 969 - 75 %
Nivel II	101 Hospitales de 143 - 71 %
Nivel III	27 Hospitales de 32 - 56 %
Total	**850 Hospitales de 1.144 cobertura 74 %**

Fuente: Cálculos propios a partir de información del SIHO.

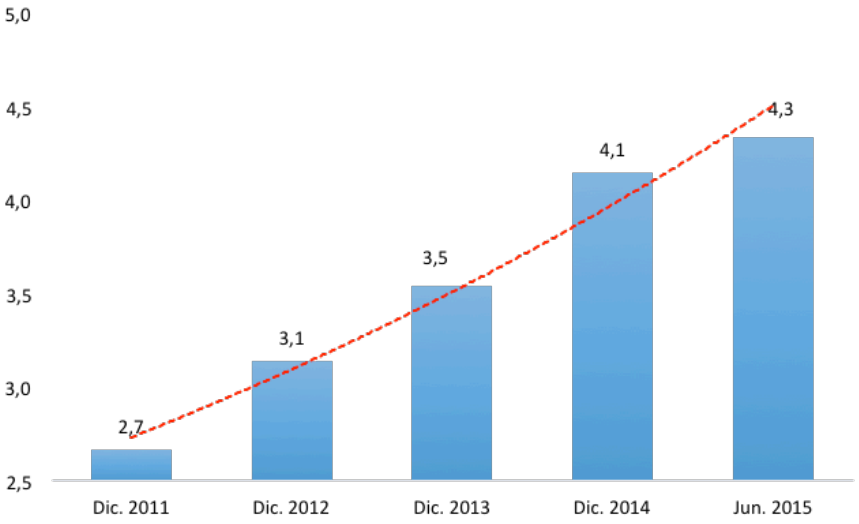
1.5.1. TOTAL CARTERA DICIEMBRE 2011 A DICIEMBRE 2014 Y JUNIO 2015

Al analizar la información reportada en el Sistema de Gestión de Hospitales Públicos (SIHO) del Ministerio de Salud y Protección Social con corte a diciembre 2011, 2012, 2013, 2014 y a junio 2015, para una muestra de 850 Hospitales del país, se encuentra que la cartera actualmente alcanza un valor $4,3 billones.

Los mayores deudores de los Hospitales Públicos son las EPS del Régimen Subsidiado cuya deuda asciende a $2,6 billones y representa el 61 % del total, seguido de las EPS del Régimen Contributivo, las cuales les adeudan $705 mil millones que representa el 16 %.

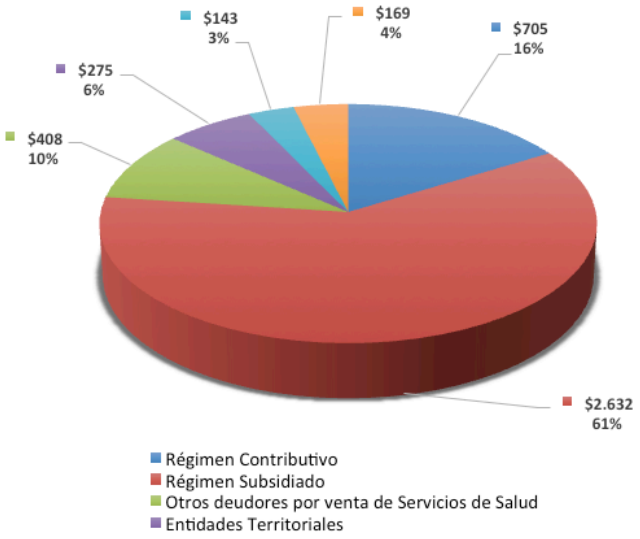
Adicionalmente, es de señalar que el valor total de la cartera de los Hospitales Públicos ha crecido un 63 % entre 2011 y junio 30 de 2015, situación que llama la atención porque marca una tendencia adversa que impacta negativamente la viabilidad financiera de los Hospitales Públicos.

Gráfico 1.6.
Valor total de cartera de Hospitales Públicos
cifras en billones de pesos



Fuente: Elaboración propia a partir de información implementada en el SIHO.

Gráfico 1.7
Cartera de Hospitales públicos por Deudor
a junio 30 de 2015
miles de millones de pesos y %



Fuente: Elaboración propia a partir de información implementada en SIHO.

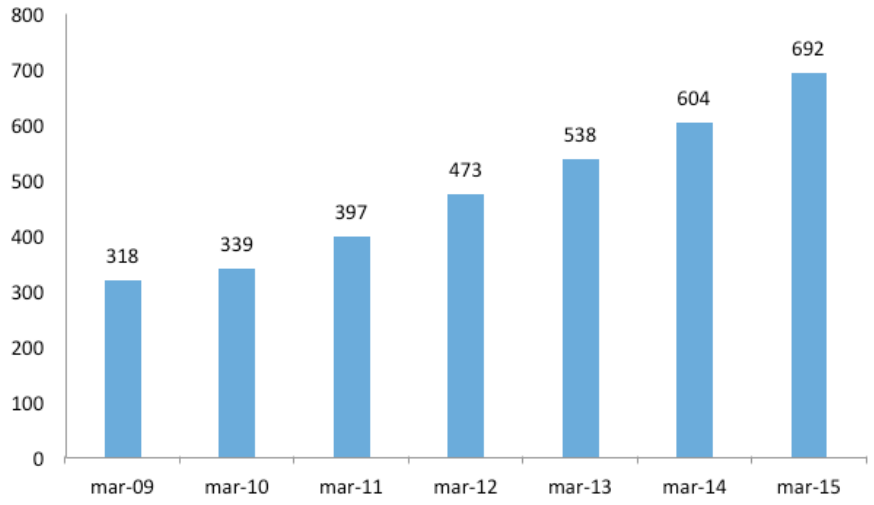
2. SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES - SGRL

2.1. PRIMAS EMITIDAS A TRAVÉS DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES

De acuerdo con la información disponible, el valor de las primas emitidas durante el primer trimestre de cada año pasó de $318 mil millones en 2009 a $692 mil millones en 2015, presentando un crecimiento de 118 % durante este período.

Los crecimientos más acelerados en el recaudo de las cotizaciones se presentaron, de mayor a menor grado, entre los períodos 2011-2012, 2010-2011 y 2014-2015.

Gráfico 2.1
Primas emitidas por el Sistema General de Riesgos Laborales
Primer Trimestre, 2009 - 2015
cifras en miles de millones de pesos



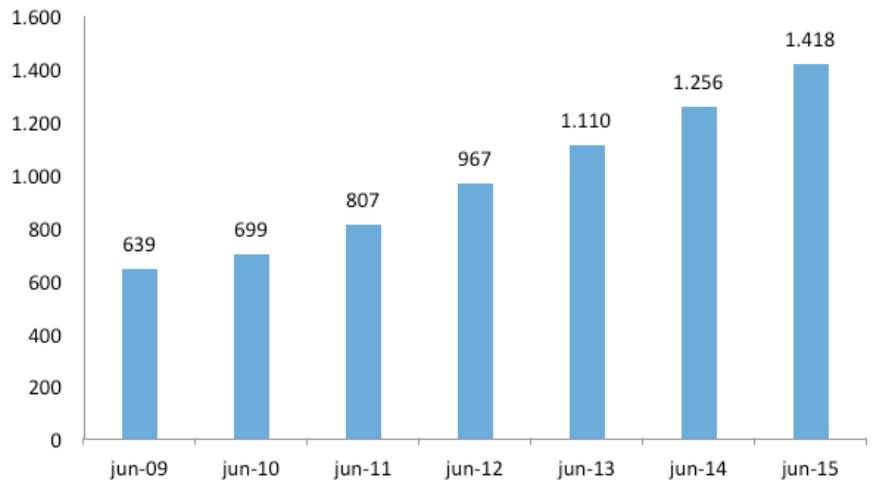
Fuente: DRESS-MHCP con base en Formato 290 de la SFC.

El volumen de primas emitidas en el segundo trimestre de cada año registró un comportamiento similar al presentado durante los primeros trimestres. En 2009 se contabilizaron primas emitidas por valor de $639 mil millones mientras que en 2015 sumaron $1.418 mil millones, observando un crecimiento de 122 %.

Si se comparan las tasas de crecimiento entre el primer y el segundo trimestre de cada año, se encuentra que el segundo trimestre creció, en promedio un 5 %, por encima del primer trimestre, siendo el crecimiento más alto registrado en el 2014 (8.1 %), y el menos acelerado el correspondiente al 2009 (1.3 %).

Los siniestros ocurridos presentaron una tendencia creciente durante el período de análisis. Entre el 2009 y el 2010 se observa un descenso, lo cual se encuentra asociado a la presencia de un saldo neto de reservas positivo. Entre 2012 y 2013, la siniestralidad presentó su tasa de crecimiento más baja (3 %).

Gráfico 2.2
Primas emitidas Sistema General de Riesgos Laborales
Segundo Trimestre, 2009 - 2015
cifras en millones de pesos



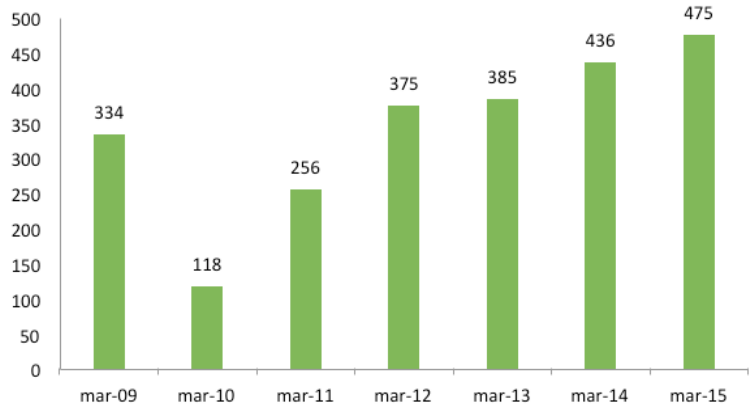
Fuente: DRESS-MHCP con base en Formato 290 de la SFC.

2.2. SINIESTROS INCURRIDOS SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES

En el segundo trimestre se observa una tendencia similar, si bien, el crecimiento observado entre 2014 y 2015 muestra aumentos más bajos. En 2009, la siniestralidad presentada durante el segundo trimestre correspondió a $549 mil millones, mientras que la registrada el segundo trimestre de 2015 ascendió a $915 mil millones.

A este ritmo de expansión de la siniestralidad, se estima una tasa de crecimiento en precios corrientes del 9 % anual que equivale a que se duplique cada ocho años, aproximadamente.

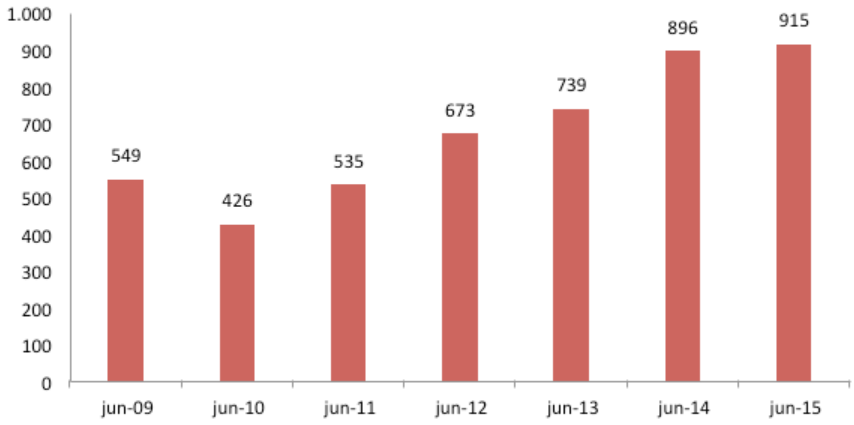
Gráfico 2.3
Siniestros incurridos - Sistema General de Riesgos Laborales
Primer Trimestre, 2009 - 2015
cifras en millones de pesos



Fuente: DRESS-MHCP con base en formato 290 de la SFC.

La mayoría de Administradoras de Riesgos Laborales desembolsa en el pago de siniestros un mayor monto por concepto de prestaciones asistenciales que por prestaciones económicas. En los casos de ARL Positiva, Sura, Colmena y Alfa, el gasto en prestaciones económicas es mayor que el gasto en prestaciones asistenciales. La ARL pública, gastó en el primer trimestre de 2015 un monto de $56 mil millones por concepto de prestaciones asistenciales y un monto de $89 mil millones por concepto de prestaciones económicas.

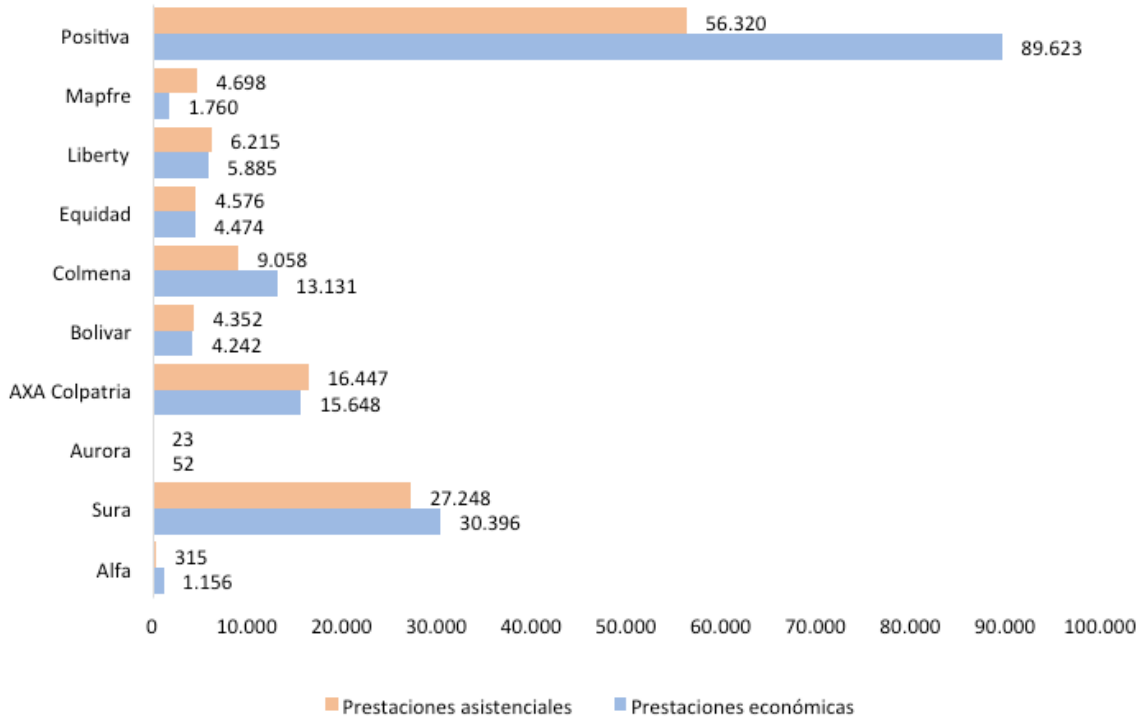
Gráfico 2.4
Siniestros incurridos Sistema General de Riesgos Laborales
Segundo Trimestre, 2009 - 2015
cifras en millones de pesos



Fuente: DRESS-MHCP con base en información de formato 290 de la SFC.

2.3. PRESTACIONES ECONÓMICAS Y ASISTENCIALES

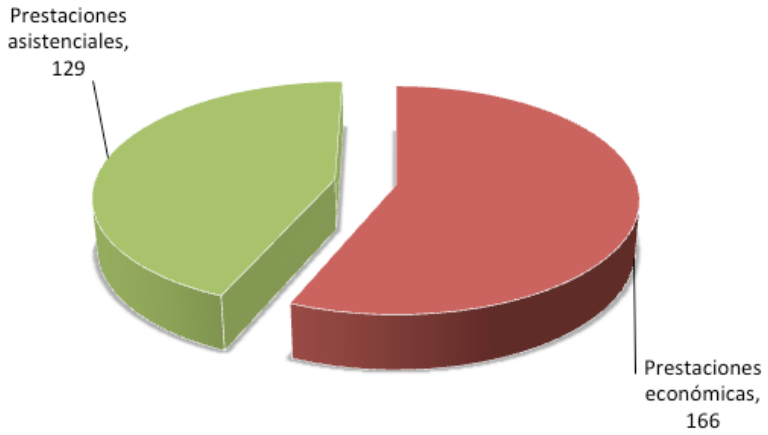
Gráfico 2.5
Prestaciones económicas y asistenciales, según ARL
Primer Trimestre de 2015
millones de pesos



Fuente: DRESS-MHCP con base en información del formato 253 de la SFC.

El precio total de gastos por concepto de prestaciones asistenciales en el primer trimestre de 2015 fue $129 mil millones. El pago de prestaciones económicas, para el mismo período de análisis, correspondió a $166 mil millones, equivalente al 56.2 % del total de prestaciones pagadas en el período.

Gráfico 2.6
Composición de las prestaciones del Sistema General de Riesgos Laborales
segundo trimestre de 2015
cifras en millones de pesos



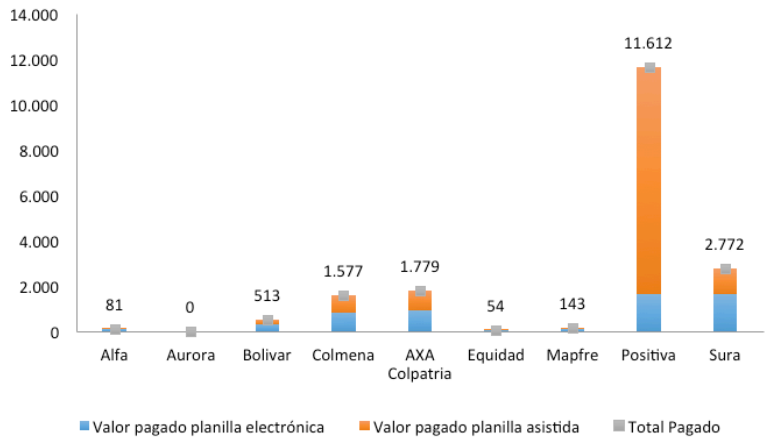
Fuente: DRESS-MHCP con base en información del Formato 253 de la SFC.

El valor pagado por las Administradoras de Riesgos Laborales a los Operadores de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), por concepto de los registros de información, y a las entidades financieras encargadas del recaudo de los aportes, por dicho concepto, evidencia que la mayor proporción de gasto se destina a la modalidad de planilla electrónica. Esta tendencia es relativamente mayor en la ARL pública.

Las Administradoras de Riesgos Laborales que mayor gasto efectuaron, con corte al segundo trimestre de 2015, corresponden a Positiva, con $11.612 millones; Sura, con $2.772 millones; Axa Colpatria, con $1.779 millones; y, Colmena, con $1.577 millones.

2.4. COSTO DEL RECAUDO - PLANILLA INTEGRADA DE LIQUIDACIÓN DE APORTES

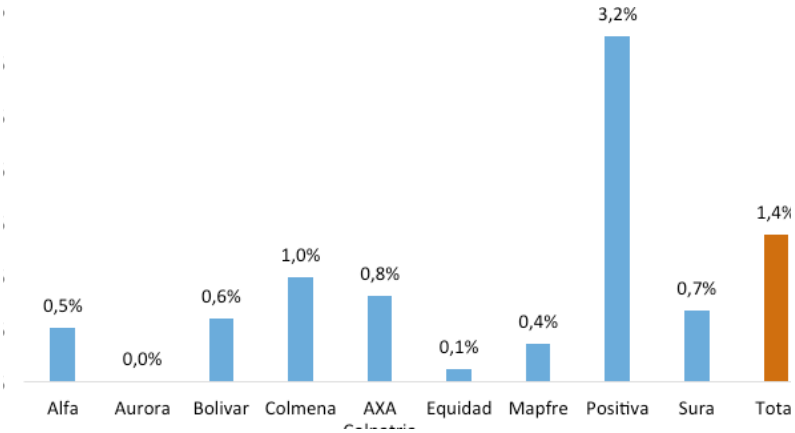
Gráfico 2.7
Valor pagado a Operadores PILA, según modalidad de planilla y ARL
segundo trimestre de 2015
cifras en millones de pesos corrientes



Fuente: DRESS-MHCP con base en información solicitada a las Administradoras de Riesgos Laborales y cálculos propios con base en Formato 290 de la SFC.

El gasto efectuado por las ARL por concepto del recaudo (PILA), como porcentaje de las primas emitidas, con corte al segundo trimestre de 2015, representó el 1.4 %. Esta relación, presenta diferencias entre las ARL, con valores inferiores al 1 % para las ARL Alfa, Aurora, Bolívar, Axa Colpatria, Equidad, Mapfre y Sura, y superiores al 1 % para el caso de Colmena y Positiva, la cual presenta un gasto en PILA del 3.2 % de las primas emitidas.

Gráfico 2.8
Valor pagado a Operadores PILA como porcentaje de las primas emitidas
segundo Trimestre de 2015



Fuente: DRESS con base en información de las Administradoras de Riesgos Laborales - Formato 290 de la SFC.

3. SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES

3.1. EVOLUCIÓN DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA PENSIONAL COLOMBIANO

El Sistema Pensional en Colombia fue creado mediante la Ley 90 de 1946, sin embargo con el paso del tiempo se evidenció que el Sistema no era financieramente viable y producía un impacto fiscal desfavorable, era inequitativo, y de imposible expansión para ampliar la cobertura. Así pues, dado que las deficiencias eran estructurales, y no se superaban con ajustes administrativos, o de cotizaciones y beneficios, se llegó a la conclusión de que era necesario definir un nuevo Sistema.

Con la Ley 100 de 1993 se crea el Sistema General de Pensiones (SGP), finalizando los múltiples regímenes que existían hasta la fecha de su entrada en vigencia conservando algunos pocos regímenes especiales y exceptuados, estableciendo esquemas de solidaridad y unificando las condiciones de acceso, permanencia y requisitos de pensión, en pro de un sistema más equitativo y con mayor cobertura.

A pesar de los avances logrados por la Ley 100 de 1993, importantes cambios demográficos, económicos, sociales y laborales del país exigían implementar nuevas modificaciones al Sistema Pensional para asegurar una mayor equidad social, solidaridad y responsabilidad fiscal. Por lo anterior se crea la Ley 797 de 2003, la cual reforma algunas disposiciones del SGP y la interacción de los regímenes dentro de este.

Actualmente el SGP se compone de dos regímenes solidarios, excluyentes y que coexisten, a saber: el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Aporte Individual Solidario (RAIS). El primero sigue un esquema *pay-as-you-go*[1], donde al final de la vida laboral el trabajador recibe un beneficio proporcional a su ingreso promedio en los últimos 10 años. El segundo sigue un esquema *fully-funded*[2] donde el trabajador, al final de su vida laboral, recibe una pensión correspondiente a lo ahorrado, junto con los rendimientos que este ahorro tuvo en el mercado financiero. La elección del régimen es libre y voluntaria por parte del afiliado existiendo la posibilidad de traslado de régimen bajo cierta condiciones.

Las condiciones del SGP empezaron a regir para los trabajadores que se afiliaran con posterioridad a la fecha de vigencia de la Ley 100[3]. Para quienes ya se encontraron afiliados se establecieron parámetros diferenciales en cuanto a su incorporación y requisitos para el acceso a los beneficios pensionales, lo que se conoce como el Régimen de Transición.

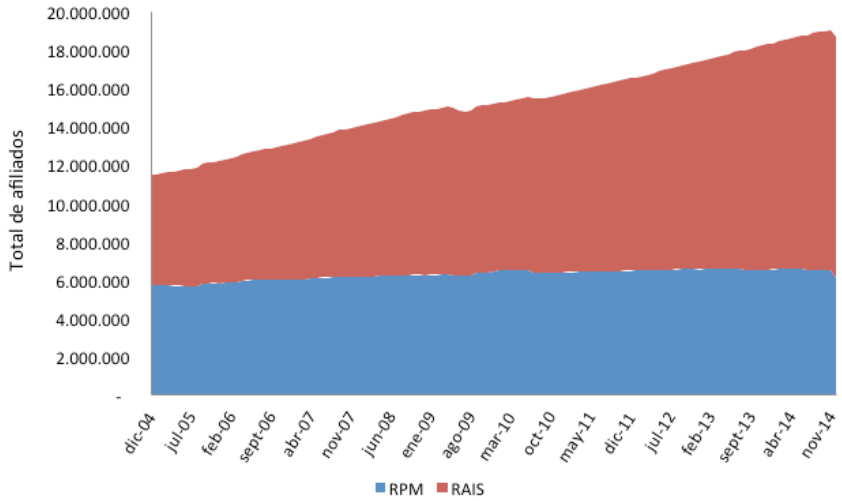
[1] Esquema en el cual los aportes actuales al sistema pensional son destinados a pagar las pensiones de aquellas personas en edad de recibir pensión.
[2] Esquema en el cual los aportes realizados al sistema pensional son destinados a un fondo propio que financiará la pensión de este individuo cuando la solicite.
[3] La Ley 100 de 1993 estipuló que el Sistema General de Pensiones entraría en vigencia el 1°de abril de 1994 para el orden nacional y en junio de 1995 para el orden territorial.

A continuación se presentan un análisis descriptivo de la información de los afiliados al SGP reportada a la Superintendencia Financiera[4], con corte a diciembre 31 de 2014.

3.2. AFILIADOS AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES (SGP)

A diciembre de 2014 el número de afiliados al SGP ascendió a 18.599.624 de personas lo que representa un crecimiento del 63 % con respecto al mismo período de hace diez años. El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) tiene la mayor participación con el 67 % de los afiliados totales, mientras que el Régimen de Prima Media (RPM) concentra el 33 % restante (ver Gráfico 1).

Gráfico 3.1
Evolución de afiliados al Sistema General de Pensiones 2004 - 2014



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

El RPM es administrado en su inmensa mayoría por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), sin embargo también cuenta con los afiliados de la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (CAXDAC), el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECOM) y de la entidad Pensiones de Antioquia. Aun así Colpensiones concentra el 99.96 % de los afiliados del RPM.

[4] Pese a capturar la mayor cantidad de afiliados, no refleja a la totalidad del comportamiento del Sistema, ya que no contiene la información de los afiliados a las Cajas de Previsión de la Fuerza Pública y Magisterio. La entidad de previsión encargada de las prestaciones económicas de las Fuerzas Militares es CREMIL y para la Policía Nacional es CASUR. Los docentes estatales nombrados en provisionalidad, en periodo de prueba y en propiedad, exceptuando los nombramientos de temporalidad, están afiliados al FOMAG.

Cuadro 3.1
Afiliados según Fondo del Régimen de Prima Media

AFILIADOS RPM		
FONDO	**AFILIADOS**	**PARTIC. %**
CAXDAC	507	0,01 %
FONPRECOM	971	0,02 %
PENSIONES DE ANTIOQUIA	793	0,01 %
COLPENSIONES	6.059.127	99,96 %
TOTAL	**6.061.398**	**100 %**

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

El RAIS es administrado por fondos privados de pensiones (AFP). Entre estos Fondos, Porvenir es el que concentra la mayoría de los afiliados (54.1 %), seguido por Protección (31.2 %), Colfondos (14 %) y Old Mutual (0.7 %), respectivamente.

Cuadro 3.2
Afiliados según Fondo del Régimen de Ahorro individual con Solidaridad

AFILIADOS RAIS		
FONDO	**AFILIADOS**	**PARTIC. %**
PROTECCIÓN	3.929.016	31,34 %
PORVENIR	6.754.818	53,87 %
OLD MUTUAL	94.513	0,75 %
COLFONDOS	1.759.879	14,0 %
TOTAL	**12.538.226**	**100 %**

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Al analizar los afiliados al SGP según ingresos se evidencia que la gran mayoría obtiene ingresos inferiores o iguales a dos salarios mínimos, 92 % para el caso del RPM y 85 % para el RAIS. Adicionalmente se evidencia que los afiliados de mayores ingresos se concentran en el RAIS. Si se realiza el análisis por género, se observa que la mayor proporción de afiliados corresponde a hombres tanto en el RAIS (58 %) como en el RPM (54 %). La brecha entre el porcentaje de hombres y mujeres es mayor a medida que aumenta el ingreso.

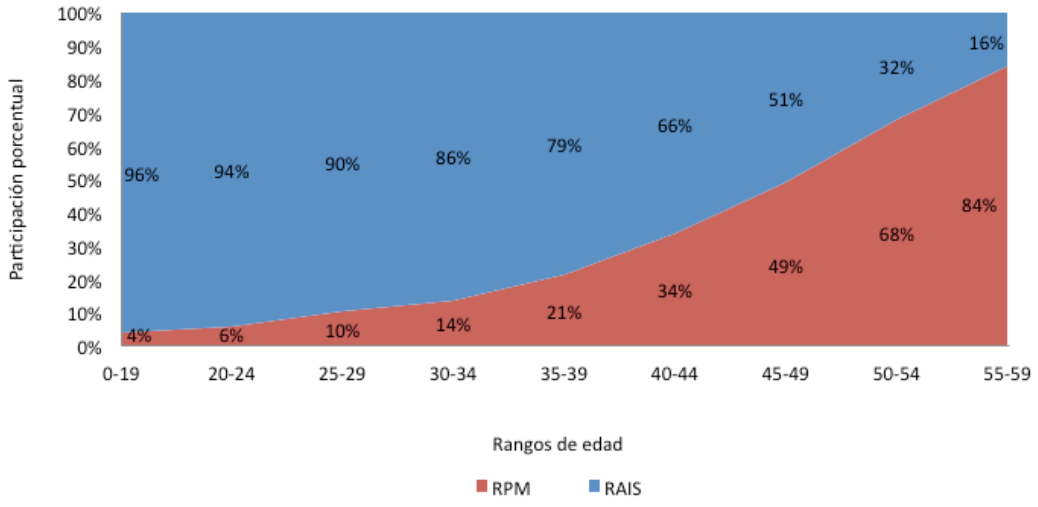
Cuadro 3.3
Afiliados según ingresos y sexo

SALARIOS MÍNIMOS	AFILIADOS RPM		AFILIADOS RAIS	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Menor o igual a 2	2.958.567	2.592.808	6.068.832	4.562.330
Mayor a 2 y menor igual a 4	156.799	112.493	532.810	394.705
Mayor a 4 y menor igual a 16	131.721	89.426	394.734	252.208
Mayor a 16	13.021	6.563	221.329	111.278
TOTAL	**3.260.108**	**2.801.290**	**7.217.705**	**5.320.521**

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Al analizar la proporción de afiliados a los regímenes del SGP por rangos de edad, se observa un comportamiento en donde la mayoría de la población menor de 50 años se encuentra en el RAIS, pero la participación va cambiando a medida que aumenta la edad del afiliado. Este dinamismo se debe principalmente a la madurez del sistema, donde los mayores comenzaron a cotizar al Instituto de Seguros Sociales (ISS) antes de la ley 100 de 1993 y continuaron en el RPM. De ahí en adelante la nueva población de cotizantes tenía una preferencia por el RAIS, y se observa que el rango de edad de 45-49 años, es decir quienes tenían entre 23 y 27 años en 1993, es el punto donde la proporción de afiliados comienza a ser más alta para RPM.

Gráfico 3.2
Distribución de afiliados por rangos de edad



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Del gráfico anterior se observa que en contraste con la juventud del RAIS y de manera consistente con la posibilidad de realizar traslados entre regímenes, el RPM, en específico Colpensiones, cuenta con la mayor proporción de los afiliados de los rangos de mayor edad.

3.3. MOVILIDAD E INTERACCIÓN ENTRE REGÍMENES DEL SGP

Cada uno de los regímenes del SGP cuenta con sus propias condiciones de acceso, permanencia y beneficios, lo cual implica que las prestaciones a las que pueden acceder los afiliados pueden variar según la elección individual del régimen al cual cotizan y por el cual se pensionan. En lo que corresponde a la jubilación por vejez, la pensión o devolución de saldos de cada régimen se determina por las siguientes condiciones:

Cuadro 3.4
Comparativo de condiciones de los regímenes pensionales

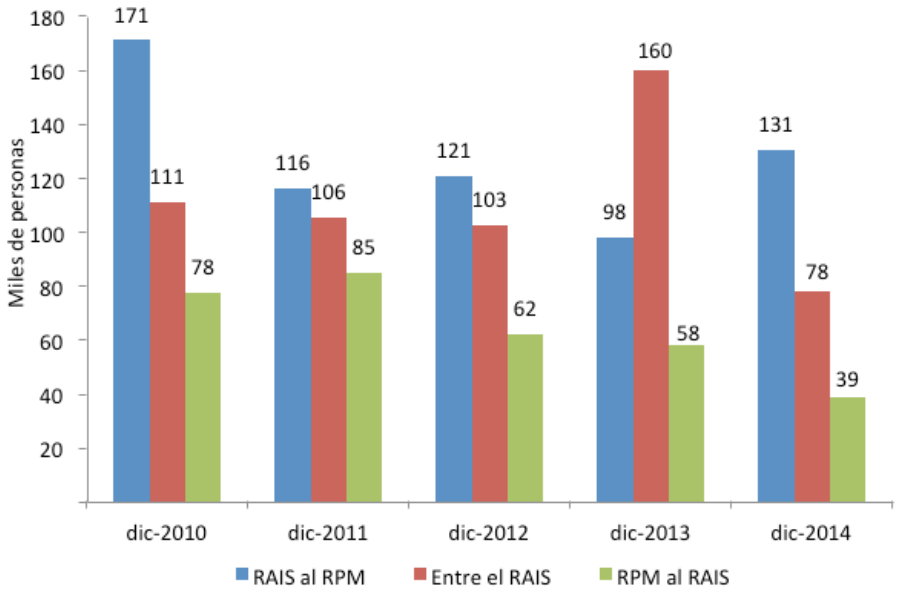
CARACTERÍSTICA	SISTEMA GENERAL DE PENSIONES	
	RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA	RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL
Requisitos	1300 semanas cotizadas	Contar con el capital suficiente para tener derecho a una pensión de por lo menos el 110%* de una renta vitalicia de SMLMV.
Edad de Pensión	62 Hombres - 57 Mujeres	62 Hombres - 57 Mujeres o con el capital suficiente.
Garantía de pensión mínima	Edad y semanas requeridas	Edad, 1150 semanas y no contar con otros ingresos, rentas o recursos
Monto de la pensión	Se calcula como un promedio del ingreso de los últimos 10 años	Se calcula a partir del ahorro realizado con sus respectivos rendimientos
Destino de los aportes	Fondo de naturaleza común	Cuenta de ahorro individual
Recursos para el afiliado en caso de no cumplir requisitos de pensión	Indemnización sustitutiva:	Devolución de saldos:
Administradora	Aportes + inflación	Aportes + inflación + rendimientos reales
Aportes + inflación + rendimientos reales	Colpensiones (Entidad pública)	Porvenir, Protección, Skandia y Colfondos (Fondos privados).
Administradora	Colpensiones (Entidad pública)	Porvenir, Protección, Skandia y Colfondos (Fondos privados).

Los afiliados sólo podrán trasladarse de Régimen por una sola vez cada cinco años, contados a partir de la última selección, según lo dispuesto por la Ley 797 de 2003. También ordenó que después de un año de la entrada en vigencia de la mencionada Ley, el afiliado puede trasladarse de Régimen cuando le falten diez años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez.

La decisión de elegir el Régimen para afiliarse, así como la decisión de trasladarse de uno a otro, está determinada por cada una de estas particularidades, en donde el afiliado debe buscar lo mejor para sí mismo conforme a su perfil e historial laboral.

El siguiente Gráfico presenta la evolución de los afiliados que se han traslado del RPM al RAIS y viceversa, como también al interior de RAIS, para los cortes de fin de año entre 2010 y 2014. Se observa que el número de afiliados que se trasladan del RAIS al RPM son en promedio 60.000, más que el caso contrario.

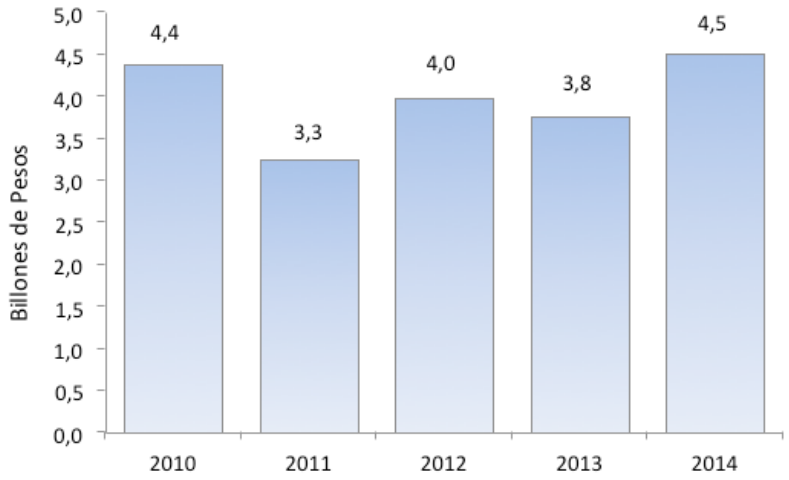
Gráfico 3.3
Movilidad de afiliados entre Regímenes



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

A continuación se presenta la evolución de los valores trasladados desde el RAIS hacia el Colpensiones por efecto de los traslados de afiliados a través del siguiente gráfico.

Gráfico 3.4
Valor de los traslados desde el RAIS a Colpensiones
cifras en billones de pesos



Fuente: DRESS, con base en información de Colpensiones y DGPM.

Cómo puede verse el impacto fiscal de los valores recibidos por Colpensiones por concepto de aportes por traslados fue en promedio de $3.8 billones de pesos anuales entre 2010 y 2014.

En el estudio elaborado por la DRESS "Movilidad e interacción entre los regímenes del Sistema General de Pensiones Colombiano" publicado mediante el Informe de Seguimiento Fiscal 03, diciembre de 2013, se establece que en la práctica la mayoría de los traslados entre regímenes no obedecen a decisiones óptimas y racionales de los afiliados, de manera que "este dinero entra a financiar al RPM con la posibilidad de no generar obligaciones futuras, dado que existe una alta probabilidad que estas personas no se pensionen".

En línea con lo anterior se solicitó la elaboración de un estudio cualitativo sobre el proceso de decisión de los afiliados para trasladarse entre regímenes del SGP. Entre las conclusiones del informe final de ese estudio cabe retomar las siguientes:

- *Las personas que se trasladaron del RAIS al RPM, lo hicieron con poca información, y desconociendo aspectos fundamentales del funcionamiento de los regímenes.*
- *Casi 3 de cada 4 respondientes (el 73 %) no se acuerda de haber hablado con un asesor de su fondo de pensión o de haber recibido una simulación de la pensión que podría recibir en ambos regímenes cuando hizo los trámites para trasladarse al Régimen de Prima Media.*
- *Cuando los encuestados explican en sus propias palabras porque se trasladaron, solo una minoría menciona los criterios usuales de racionalidad, que son la probabilidad de pensionarse (12 % de las respuestas) y el monto de la pensión (16 % de las respuestas). En lugar de eso, el 45 % se trasladó por razones de mayor confianza en Colpensiones.*

Tomando en cuenta lo anterior y en cumplimiento de lo dispuesto por las Leyes 1328 de 2009 y 1748 de 2014 sobre información financiera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la

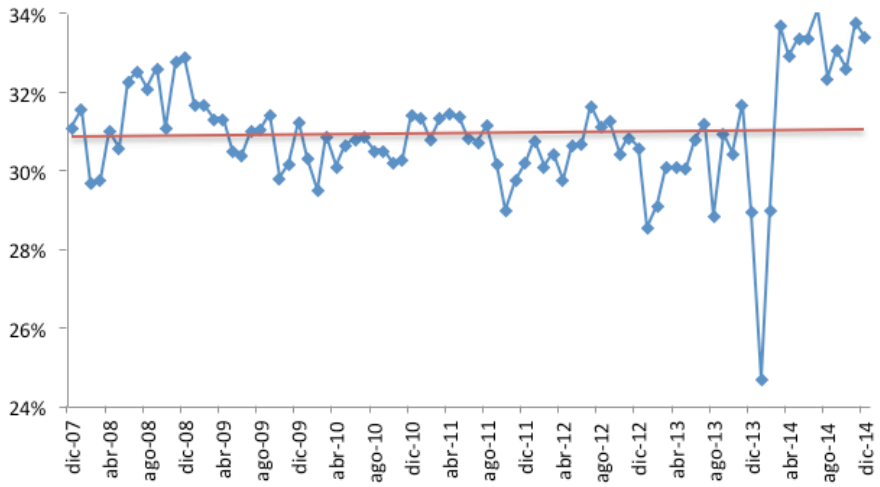
Superintendencia Financiera están adelantando labores para que los afiliados cuenten con información apropiada para tomar decisiones de traslado entre regímenes pensionales.

3.4. COBERTURA DEL SGP

De los 12,5 millones de afiliados que tiene el RAIS, 5,23 millones son cotizantes (el 42 %), es decir, efectuaron la cotización obligatoria durante el período reportado. Si se tiene en cuenta los afiliados que han cotizado al menos una vez en los últimos meses, los cuales se denominan afiliados activos, la cifra alcanza los 6,9 millones (el 55 %). Por el lado del RPM, los cotizantes son 2,0 millones (el 33 %) mientras que los afiliados activos alcanza los 2,3 millones (el 38 %).

Teniendo en cuenta la información de afiliados cotizantes y afiliados activos se construye dos indicadores de cobertura del Sistema. Por un lado se tiene al cociente entre cotizantes y la población ocupada. Su evolución en los últimos años no presenta ninguna modificación manteniendo una tendencia constante en alrededor del 31 %, lo cual indica que de la población ocupada[5] tan solo uno de cada tres colombianos ha cotizado en el último mes.

Gráfico 3.5
Relación entre cotizantes y población ocupada

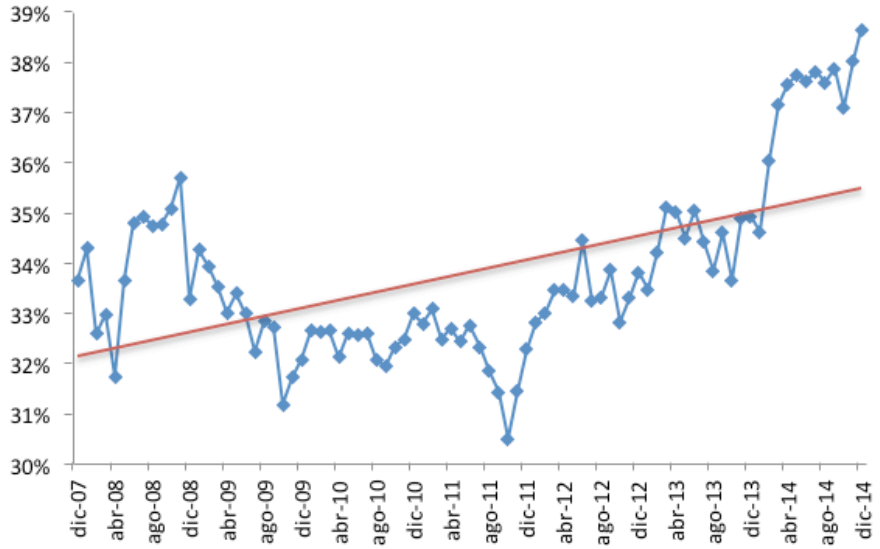


Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Por el otro, se tiene al cociente entre afiliados activos y la población económicamente activa (PEA). A diferencia del indicador anterior, en este caso se observa una tendencia positiva, partiendo de un nivel de cobertura del 30 %, a niveles cercanos al 40 %, lo cual indica que dos de cada cinco colombianos que está trabajando o buscando empleo ha cotizado durante los últimos seis meses.

[5] Personas que declaran haber trabajado con o sin remuneración, por lo menos una hora, durante la realización de la encuesta del DANE.

Gráfico 3.6
Relación entre afiliados activos y población económicamente activa



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

La cobertura del Sistema General de Pensiones no ha tenido los aumentos que se esperaban a partir de las reformas pensionales, ni en afiliación ni en pensiones, principalmente por causa del alto nivel de informalidad laboral en Colombia, que implica bajas frecuencias en los aportes, así como por los costos que representa el nivel mínimo de aportes asociado al Salario Mínimo legal.

Con el fin de lograr mayores niveles de protección económica durante la vejez, mediante la Ley 797 de 2003 se creó la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, con base en la cual se financia el programa de auxilios a los adultos mayores, que actualmente es administrado por Colombia Mayor. La cobertura de este programa experimentó un aumento significativo en el año 2014, tal como puede verse en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.5
Número de beneficiaros del Programa Adulto Mayor

Año	Beneficiarios Programa Adulto Mayor	Incremento anual
2012	996.678	-
2013	1.029.002	3 %
2014	1.289.002	25 %

El número de beneficiarios de este programa ya superaba en diciembre de 2014 al número de pensionados de Colpensiones y se espera que haya un incremento del número de beneficiarios cercano al 16 % en el año 2015.

Además de lo anterior, para el aumento de la cobertura en afiliación también está siendo implementado en Colpensiones el Beneficio Social Complementario de los BEPS. Al respecto, de acuerdo con las últimas proyecciones disponibles del número de afiliados al Programa BEPS, se espera que a final de 2015 haya cerca de 40 mil ahorradores y 200 mil vinculados al Programa y que estas cifras sean de 275 mil ahorradores y de 550 mil vinculados al final de 2016.

4 PROYECTO DE HISTORIAS LABORALES - PASIVOCOL

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del Programa PASIVOCOL ha diseñado la única metodología oficialmente aceptada para cuantificar el pasivo pensional de los entes territoriales, la cual opera mediante la reconstrucción y registro de las historias laborales de los empleados Activos, Pensionados, Sustitutos de Pensión y Retirados (exfuncionarios), tanto del sector central[1] como del descentralizado, y utiliza como insumo principal, la información suministrada directamente por cada una de las entidades territoriales.

Para efectos de este boletín se presenta un análisis general de la información relativa a los pasivos pensionales del Sector Central (no incluye Salud ni Educación) correspondiente a las 1.133 entidades territoriales que están registradas en el Proyecto. Así como algunas estadísticas descriptivas de 1.071 entidades territoriales que han obtenido por los menos una aprobación y actualización actuarial de su cálculo en el Sistema de Información del FONPET, entre los años 2011 y 2014.

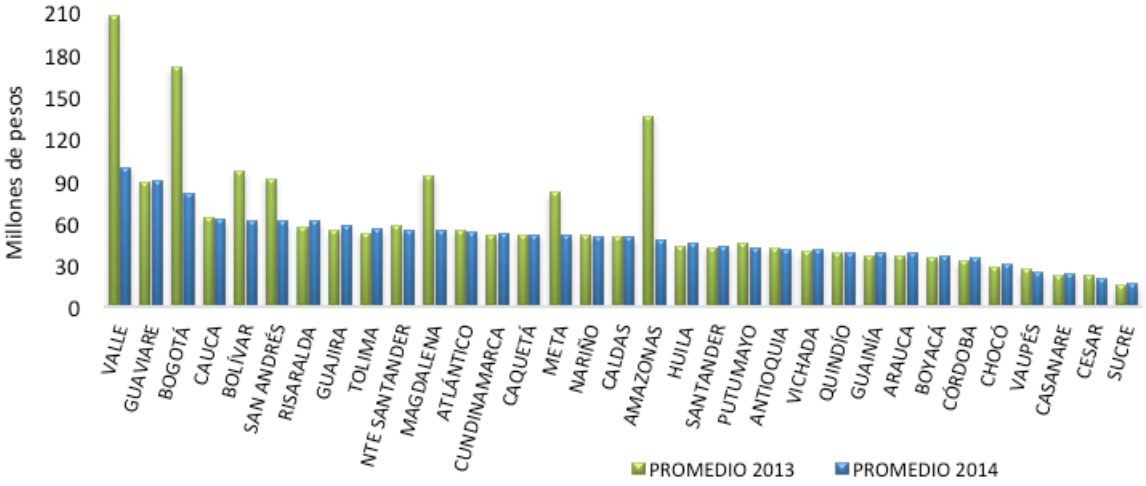
4.1. PASIVO PENSIONAL TERRITORIAL PROMEDIO POR DEPARTAMENTO Y POR CATEGORÍAS

El pasivo pensional del sector central territorial, estimado por PASIVOCOL, asciende a $47,1 billones de 2014. Por su parte, el pasivo pensional promedio, esto es el valor del pasivo pensional dividido por el número de personas reportadas en las bases de datos (902.733), por cada una de las entidades territoriales, suma $52,1 millones.

Según los datos del pasivo promedio para 2013 y 2014, presentados mediante el siguiente gráfico, en el último año, 15 departamentos y Bogotá D. C., disminuyeron esta cifra en promedio en 22.5 %, mientras los 17 departamentos restantes lo incrementaron en promedio en 4.25 %, hecho que refleja en general la reducción del pasivo del Sector Central para el año 2014 en un 27,52 %.

[1] El sector central territorial hace referencia a las alcaldías, gobernaciones y distritos, incluido Bogotá D. C.

Gráfico 4.1.1
Pasivo pensional territorial promedio por departamento
2013 vs. 2014

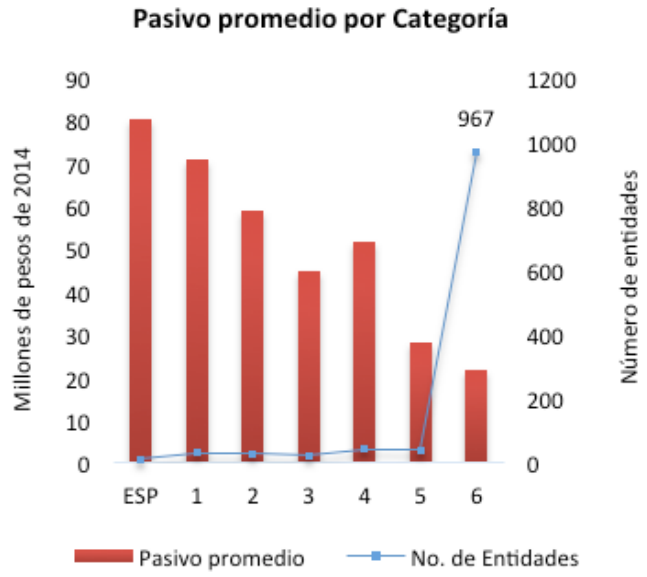


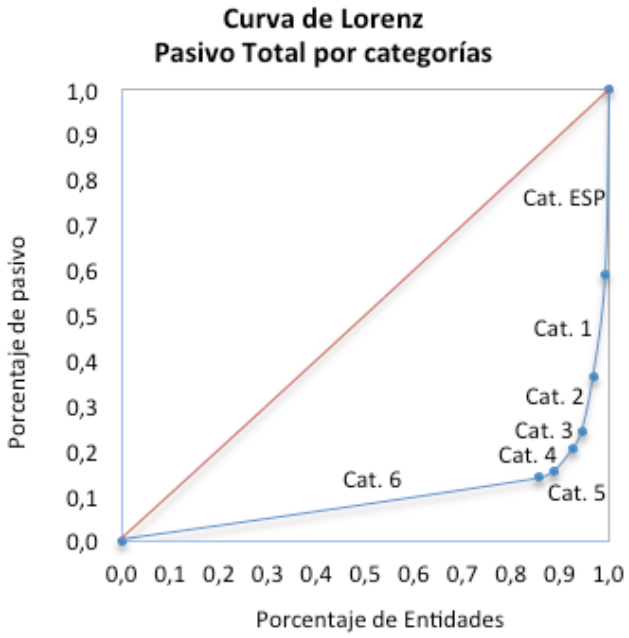
Fuente: Cálculos DRESS con información del Sistema de información de PASIVOCOL

En adición a lo anterior, en el cuadro 4.1.2 se muestra en el lado izquierdo, la relación del pasivo promedio por categoría de municipio y departamento[2] de acuerdo a la clasificación de la Contaduría General de la Nación para el año 2015. Como se puede ver, aunque la Categoría 6 agrupa el mayor número de entidades (967), las Categorías 1, 2 y Especial (ESP) reportan los mayores valores de pasivo promedio, lo cual también se aprecia en la curva de Lorenz de la parte derecha del mismo cuadro, donde se tiene que el 85 % de las entidades (correspondientes a la Categoría 6) suman apenas un 14 % del pasivo total de las 1.133 entidades territoriales del Sector Central, mientras que las categorías 1, 2 y ESP concentran un 76 % del pasivo, pero apenas son el 5.7 % del total de entidades territoriales.

[2] Según los artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000 se categorizan las entidades territoriales de acuerdo a su población e ingresos corrientes de libre destinación, calificando en categoría 6 a los municipios con menor densidad de población e ingresos y en categoría ESPECIAL a los que reportan los mayores valores.

Cuadro 4.1.2
Pasivo promedio por categoría de municipio y departamento y Curva de Lorenz





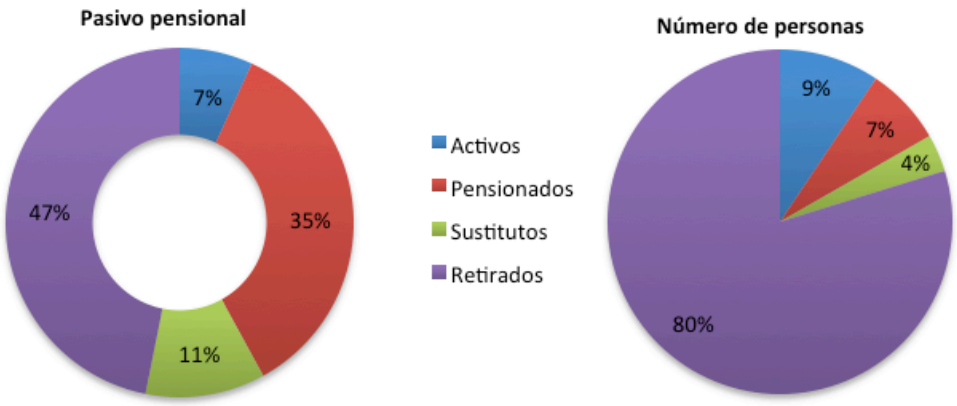
Fuente: Cálculos DRESS con información del Sistema de información de PASIVOCOL.

4.2. PASIVO TOTAL TERRITORIAL DISTRIBUIDO POR GRUPO ACTUARIAL

La participación de los grupos actuariales de Pensionados y Retirados en el pasivo pensional total reporta los mayores valores con 35 % y 47 % respectivamente. En cuanto al número de personas, el grupo de Retirados (720.098) presenta un predominio sobre el número de Pensionados, los cuales apenas suman 65.964 registros.

En cuanto a los grupos de Sustitutos y Activos registran la menor participación en el total del pasivo con 11 % y 7 % y un volumen de 31.800 y 84.870 registros respectivamente. Se aclara que para los empleados activos a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, no se calcula pasivo pensional a cargo de las entidades territoriales.

Gráfico 4.2
Pasivo pensional y número total de personas por Grupo Actuarial a 2014



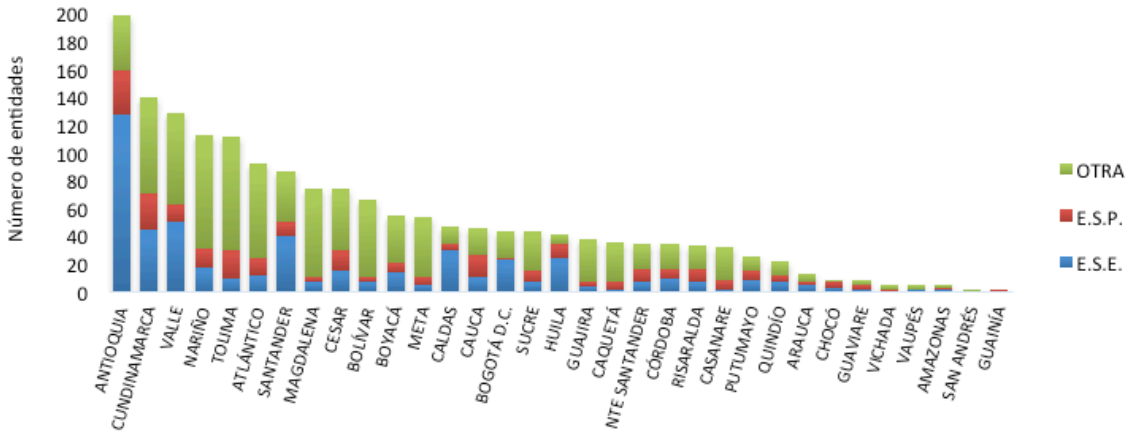
Fuente: Cálculos DRESS con información del Sistema de información de PASIVOCOL.

4.3. DISTRIBUCIÓN DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS INSCRITAS EN EL PROYECTO

Según el artículo 9 de la Ley 549 de 1999, por medio del cual se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET-, se estableció que "deberá elaborarse un cálculo actuarial respecto de cada entidad territorial y sus entidades descentralizadas de acuerdo con la metodología y dentro del programa que diseñe la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (…)".

Actualmente, se encuentran registradas 1.695 entidades descentralizadas en PASIVOCOL, de las cuales un 29 % corresponde a entidades del Sector Salud (E.S.E.), 15 % a Empresas de Servicios Públicos (E.S.P.) y el 56 % restante a entidades de otro tipo (OTRA). En cuanto a la distribución de estas entidades por departamento, Antioquia, Cundinamarca y Valle concentran el 27,4 % del pasivo total (ver gráfico 4.4.1).

Gráfico 4.3
Tipo de entidad descentralizada - total por departamento



Fuente: Cálculos DRESS con información del Sistema de información de PASIVOCOL

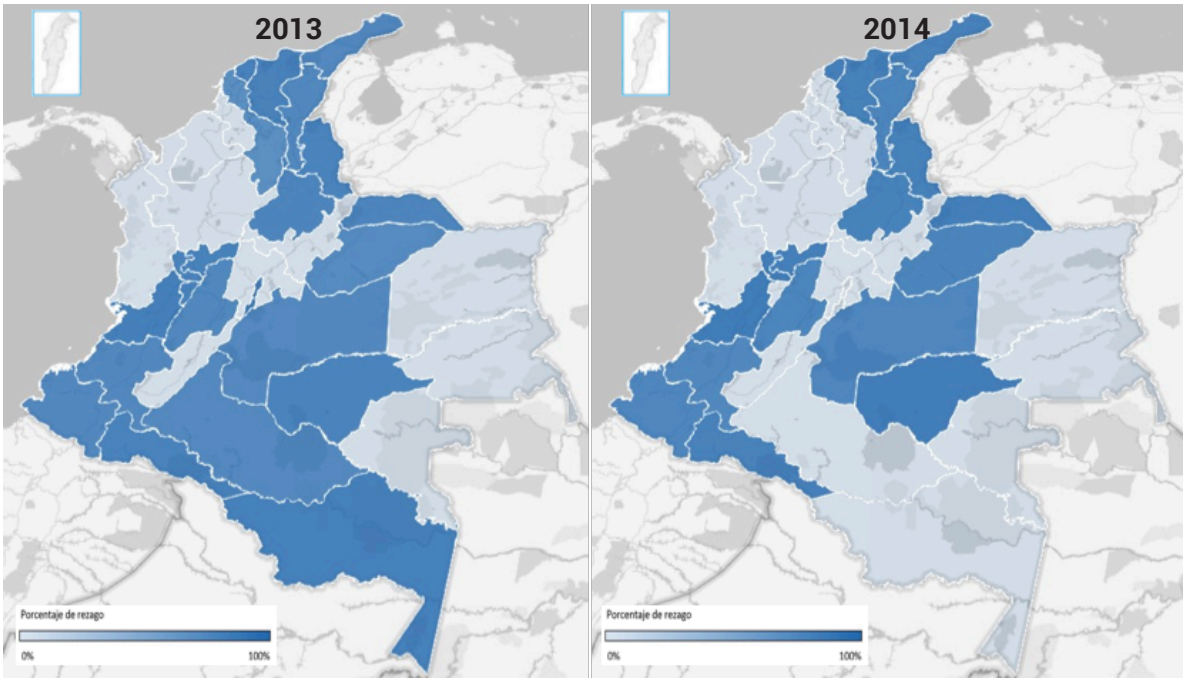
4.4. ENTIDADES REZAGADAS EN LA GENERACIÓN DE CÁLCULOS ACTUARIALES

Se entiende como entidad rezagada en la generación de cálculos actuariales aquella que nunca ha enviado información que supere completamente los estándares de calidad establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la aprobación de su cálculo, o que a pesar de haber obtenido aprobación de cálculo actuarial en el marco del Proyecto de Historias Laborales, no lo ha actualizado en el SIF en los últimos cuatro años.

Según los datos reportados en el SIF, a 31 de diciembre de 2014, 17 departamentos tienen un porcentaje de rezago promedio de 9.8 %[3], concentrado en 47 entidades a nivel nacional, es decir un 4.1 % de las 1.133 entidades del sector central, mientras los restantes 15 departamentos y Bogotá no están rezagados. A 2013 la cifra era de 23 departamentos con porcentaje promedio de rezago de 21.9 %, concentrado en 96 entidades, es decir, un 8.47 % de las 1.133.

[3] Número de entidades rezagadas sobre el número total de entidades del departamento.

Gráfico 4.4
Porcentaje de municipios rezagados en la generación de cálculos actuariales por departamento
2013 vs. 2014



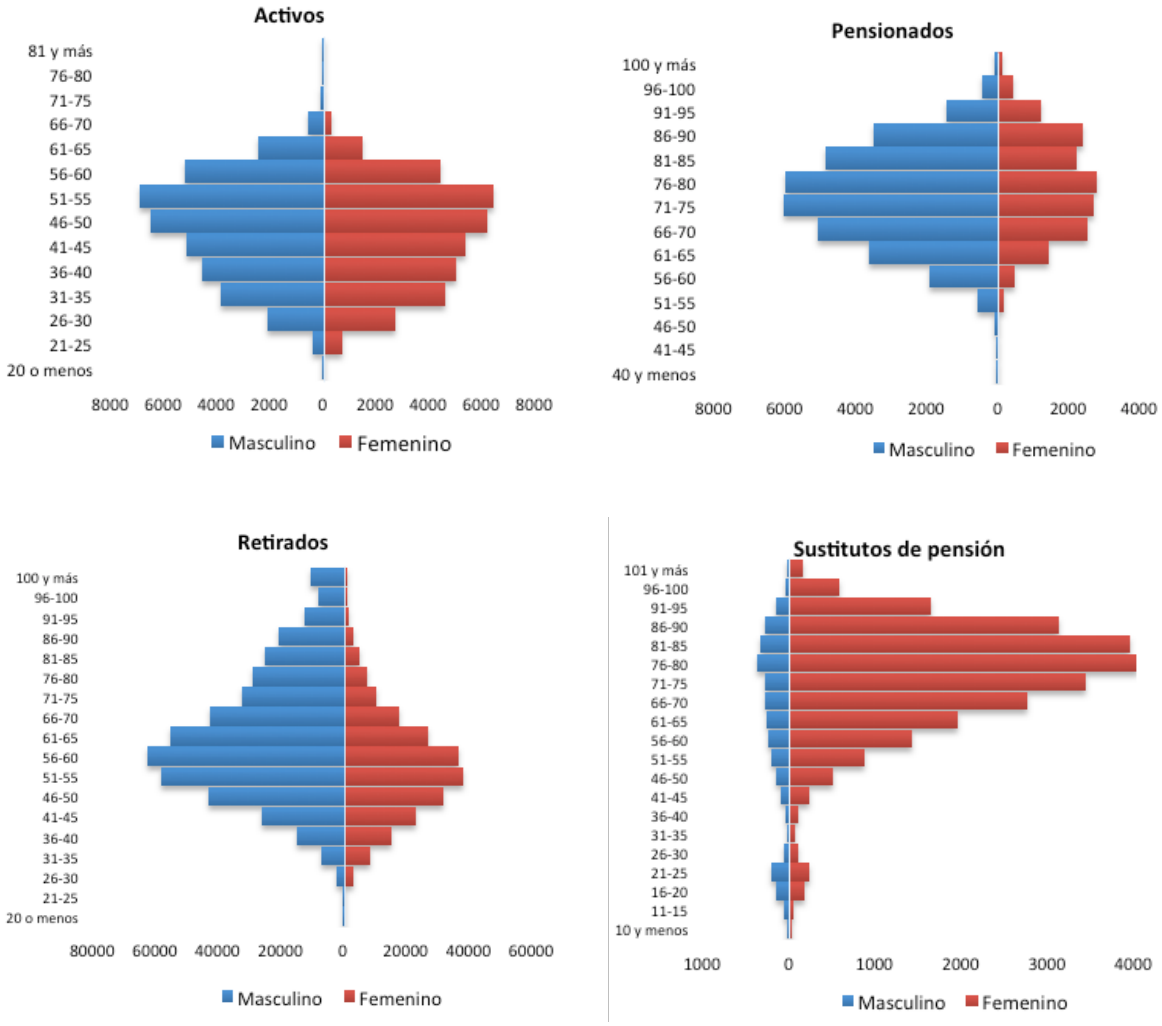
Fuente: Cálculos DRESS con información del Sistema de información de PASIVOCOL

4.5. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LOS REGISTROS EN PASIVOCOL

4.5.1. PIRÁMIDE POBLACIONAL POR GRUPO ACTUARIAL

Según la pirámide poblacional para cada grupo actuarial, como se puede ver en el Gráfico 3.5.1, los empleados Activos se distribuyen relativamente igual entre hombres (50.4 %) y mujeres (49.6 %) y se concentran entre las edades de 41 a 55 años, con promedios generales de 44,4 años para mujeres y 46,3 para hombres, reuniendo una población relativamente adulta. En cuanto al grupo de Retirados, hay mayor porcentaje de hombres (65.9 %) que de mujeres (34.1 %), concentrados entre 46 y 65 años, con promedios de edad de 55,4 en mujeres y 63,3 en hombres; este grupo refleja una transición relativa hacia la edad adulta mayor.

Gráfico 4.5.1
Pirámide poblacional
edades a 31 de diciembre de 2014



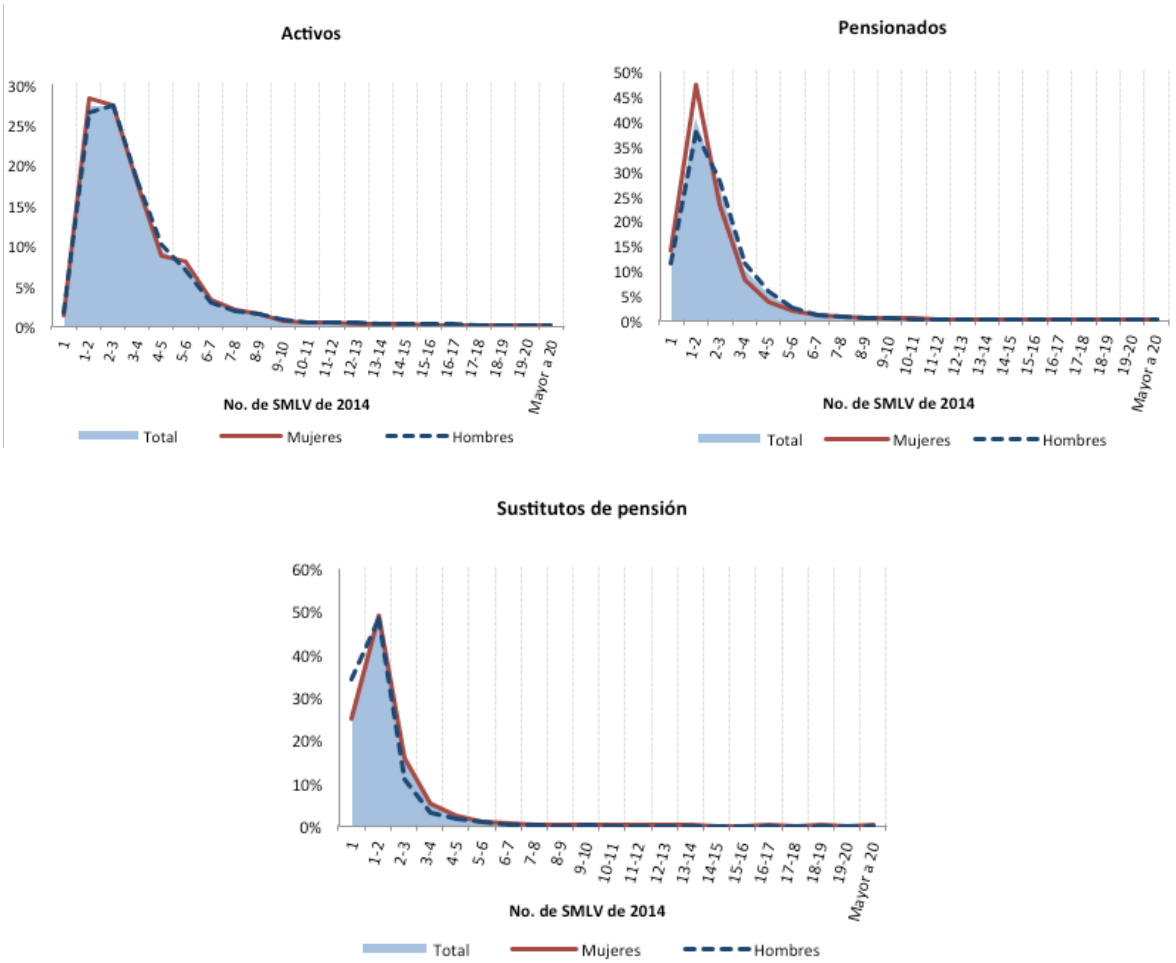
Fuente: Cálculos DRESS con información del Sistema de información de PASIVOCOL

El grupo de Pensionados presenta mayoría de población masculina lo que indica un 67.4 % versus 32.6% del género femenino, cuyas edades se concentran entre 66 y 80 años, con promedios de 76,8 en mujeres y 74,5 en hombres, agrupando una población que podría clasificarse como adulta mayor. Los Sustitutos de pensión por su naturaleza son en su mayoría mujeres (88.4 %) en edad adulta mayor con un promedio de 73,7 años, mientras los hombres con edad promedio de 62,5 años apenas representan un 11.6 % del total; este grupo se concentra principalmente entre las edades de 71 y 90 años y podría clasificarse como adulto mayor, aunque también contempla población con edad inferior a los 15 años. Lo anterior es consistente con artículos que señalan y llaman la atención sobre el envejecimiento demográfico que presenta el país (Acosta, 2014).

4.5.2. DISTRIBUCIÓN DE LOS SALARIOS O MESADAS POR GRUPO ACTUARIAL

La distribución de los salarios expresados en términos del salario mínimo legal vigente (SMLV) del año 2014 ($ 616.000), para el grupo de Activos concentra un 72.5 % de la población con salarios mayores que 1 SMLV y hasta 4 SMLV, sin grandes diferencias entre hombres y mujeres, con proporciones importantes hasta la altura de los 6 SMLV. Por su parte, el grupo de Pensionados reúne un 66.7 % de su población con salarios mayores que 1 y hasta 3 SMLV con mayoría femenina en estos rangos y participación importante de los hombres en los rangos subsiguientes. Entre tanto, el grupo de Sustitutos de pensión concentra cerca de un 50 % entre los salarios mayores que 1 y hasta 3 SMLV, con un comportamiento opuesto al grupo de Pensionados, es decir, mayor participación masculina en los rangos más bajos y mayoría femenina en los más altos (gráfico 4.5.2).

Gráfico 4.5.2
Distribución del salario/mesada
Expresado en Salarios mínimos legales vigentes de 2014 ($ 616.000)

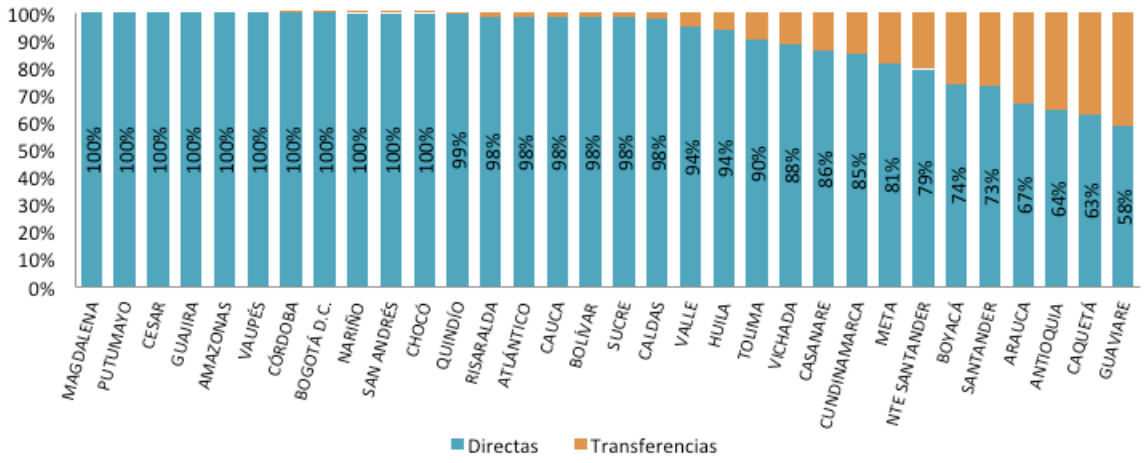


Fuente: Cálculos DRESS con información del Sistema de información de PASIVOCOL

4.5.3. DISTRIBUCIÓN DE LOS PENSIONADOS POR TIPO DE PENSIÓN

Las pensiones se clasifican como Directas y Transferencias en PASIVOCOL; las primeras se refieren a las que son reconocidas y pagadas directamente por la entidad al pensionado y las segundas, también reconocidas por la entidad pero que son transferidas a otra entidad que efectúa el pago de las mismas, las cuales a su vez son conocidas como cuotas partes por pagar. De acuerdo a esta clasificación, en PASIVOCOL se tiene en promedio un 90 % de los pensionados como Directas y el 10 % como Transferencias (Ver gráfico 4.5.3).

Gráfico 4.5.3
Distribución de los pensionados por tipo de pensión



Fuente: Cálculos DRESS con información del Sistema de información de PASIVOCOL.

4.5.4. EDAD Y SALARIO O MESADA PROMEDIO, TOTAL POR DEPARTAMENTO

Al observar los promedios de edad y salario o mesada por departamento, se encuentran algunas diferencias de salarios a favor de los hombres en el grupo de Activos que pareciera estar relacionada con una diferencia similar en las edades, mientras que en el grupo de Pensionados las diferencias en edad no parecen tan significativas (a excepción de Arauca) como en las mesadas que favorecen a los hombres. En cuanto a los Sustitutos de pensión, la relación es similar al grupo de Activos pero esta vez con mayores valores en las mujeres tanto para edad como para mesadas (gráfico 4.5.4).

Gráfico 4.5.4
Edad y Salario / mesada promedio - total por Departamento

Fuente: Cálculos DRESS con información del Sistema de información de PASIVOCOL.

4.5.5. NÚMERO DE PERSONAS, TOTAL POR DEPARTAMENTO

El número total de personas por departamento presenta un comportamiento similar en los cuatro grupos de análisis, que permite identificar a Antioquia, Bogotá, Valle, Santander y Cundinamarca como los departamentos que agrupan la mayoría de la población registrada en PASIVOCOL reuniendo un 51.8 % del total. Por su parte, los departamentos de Guanía, Vaupés, Arauca, Guaviare y Vichada, no alcanzan a sumar un 1 % de la población total registrada en el Proyecto.

Gráfico 4.5.5.a
Número de personas
total por departamento y como porcentaje del total

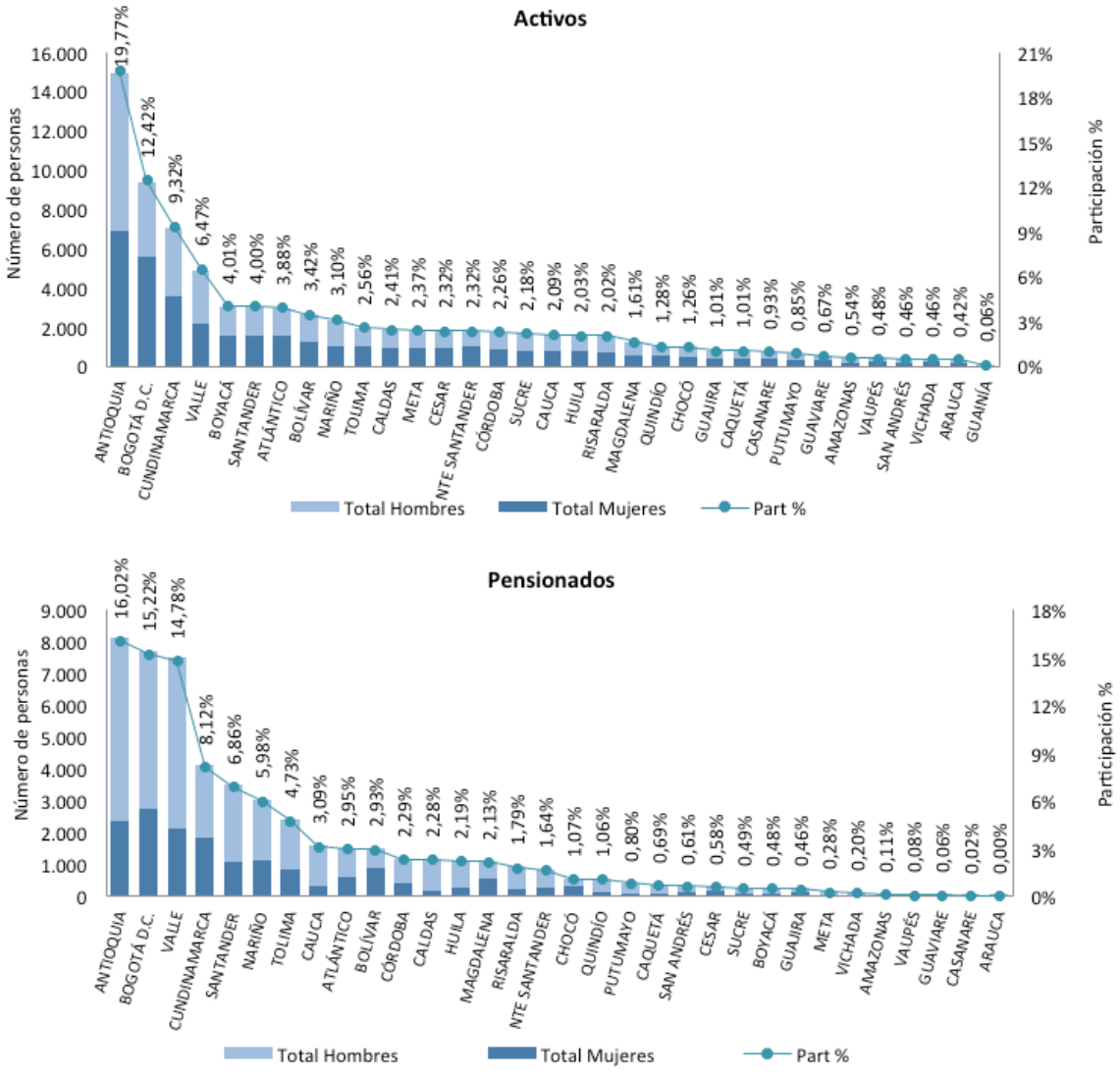
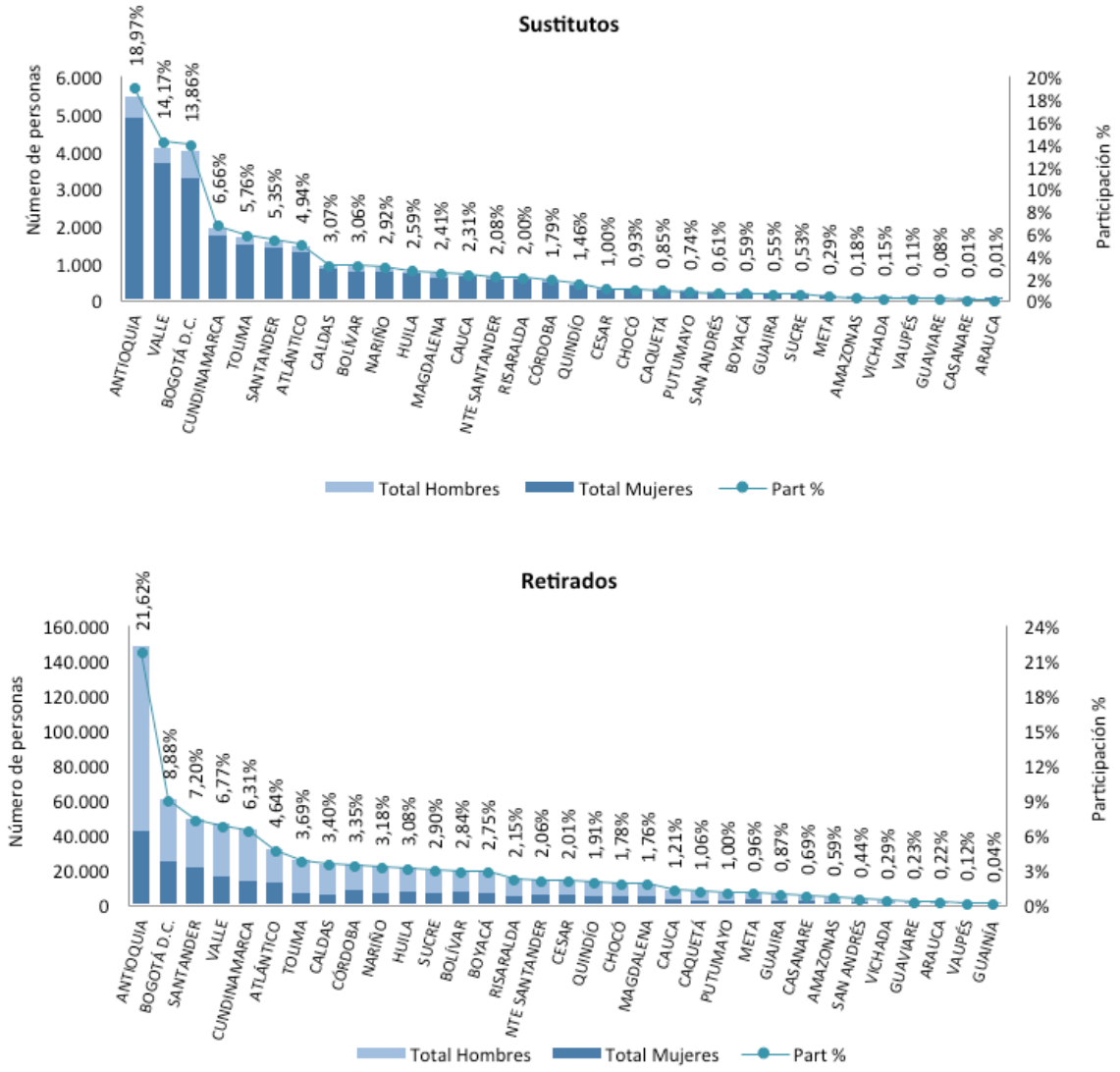


Gráfico 4.5.5 b
Número de personas
total por departamento y como porcentaje del total



Fuente: Cálculos DRESS con información del Sistema de información de PASIVOCOL.

5. FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES - FONPET

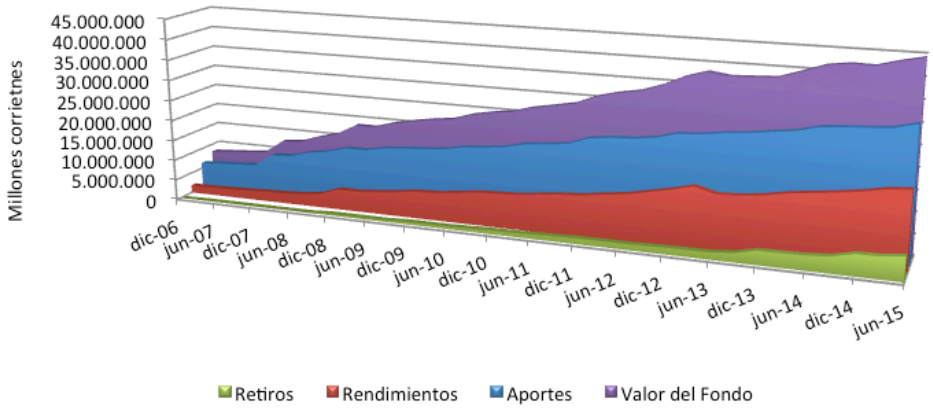
El FONPET fue creado en atención a lo dispuesto por la Ley 549 de 1999 con el objeto de recaudar, asignar y administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales de las entidades territoriales, y la administración del Fondo fue designada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien administra los aportes nacionales y territoriales a través de patrimonios autónomos.

5.1. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONPET

El Fondo acumuló $44,6 billones a junio 30 de 2015, presentando un crecimiento de 7.42 % con respecto a la misma fecha de 2014 y de 5.93 % con respecto al monto reportado al cierre de la vigencia 2014. En la vigencia 2014 se superaron los $40 billones de recursos lo que significó duplicar el valor acumulado hace cinco años, oportunidad en la que el Fondo llegó a los $20 billones.

El comportamiento registrado durante el primer semestre de 2015 denota un aumento en la pendiente del valor del Fondo, explicado por un mejor comportamiento de los ingresos por aportes, cuyo valor alcanzó los $1,7 billones, y de los rendimientos del Fondo, que ascendieron a $1,4 billones (ver siguiente Gráfica). Mientras que los retiros del Fondo presentaron un crecimiento moderado y solo sumaron cerca de $704 mil millones, en este período.

Gráfico 5.1
Evolución de los recursos del FONPET 2006 a junio 30 de 2015



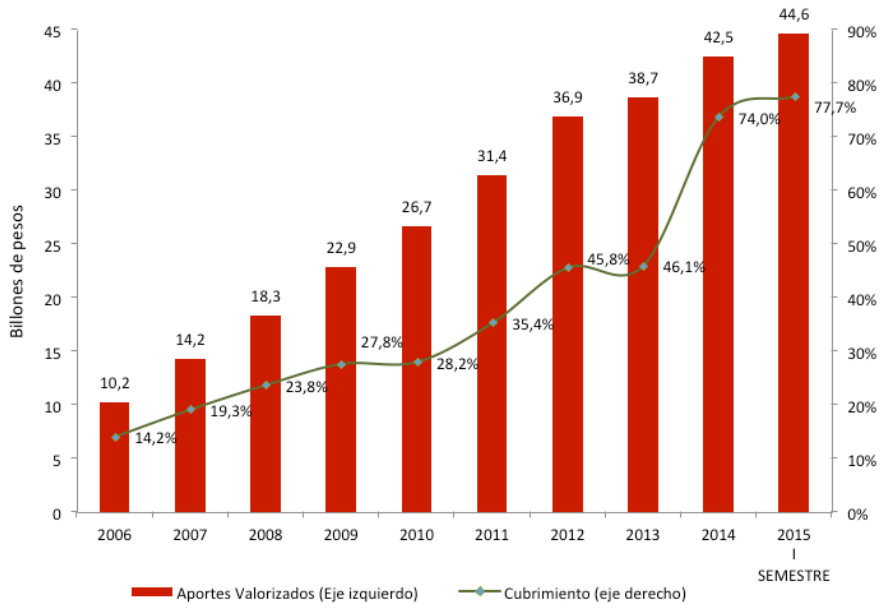
Fuente: Sistemas de Información del FONPET. Cálculos propios.

5.2. CUBRIMIENTO DEL PASIVO PENSIONAL Y APORTES VALORIZADOS

El cubrimiento del pasivo pensional, medido éste como el valor de los activos totales del Fondo sobre los pasivos totales del mismo, se ubicó en 77 %, a junio 30 de 2015, mientras que a diciembre de 2014 se situado en 73 %, lo cual permite afirmar que en los últimos seis meses se ha mejorado el cubrimiento del pasivo pensional en cerca de 4 p.p., en términos agregados.

De las 1.134 entidades territoriales, 735 contaban con cubrimiento de su pasivo pensional a junio 30 de 2015, correspondientes a 11 departamentos y 724 Municipios. En este contexto, el 65 % de las entidades territoriales alcanzaron el cubrimiento de su pasivo pensional. Dicha cifra evidencia una mejora de cinco puntos porcentuales con relación al semestre inmediatamente anterior, período en el cuál, el 60 % de las entidades territoriales habían alcanzado la cobertura de su pasivo pensional.

Gráfico 5.1
Cubrimiento del pasivo pensional y aportes valorizados 2006 a junio 30 de 2015



Fuente: Sistema de Información del FONPET. *Incluye los recursos acumulados en el Tesoro Nacional.

Según información registrada en el FONPET, en veinticinco departamentos, al menos la mitad de sus municipios han alcanzado un nivel de cubrimiento superior al 125 %.

Cuando se examina el número de entidades territoriales que han logrado cubrir su pasivo pensional se observa que para junio de 2015, en promedio, el 68 % de entidades habían alcanzado la cobertura por departamento, mientras que en el 2010 dicho promedio era de 10,2 %. Adicionalmente, en cada departamento al menos una entidad territorial ha logrado

cobertura, mientras que en el año 2010, en doce departamentos, ninguna entidad había conseguido dicho objetivo. Por otra parte, es de destacar, que la mayoría de las entidades territoriales de la región de la Orinoquía ha cubierto su pasivo pensional.

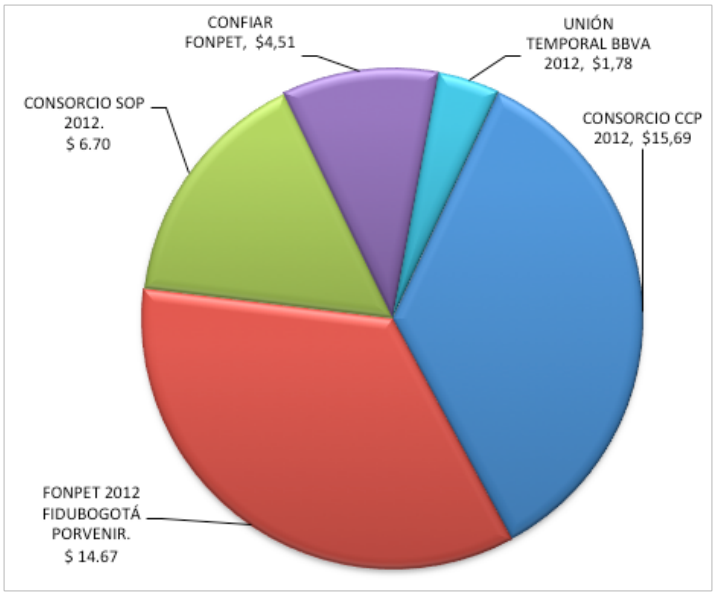
Adicionalmente se observó que con base en los resultados obtenidos mediante el Modelo Financiero del FONPET, el número proyectado de entidades, que no alcanzarían el cubrimiento de su pasivo pensional, a diciembre de 2029, sería de 56 entidades, bajo el supuesto de que se continuaría con la dinámica actual del Fondo. Este número de entidades puede verse influenciado por factores como la actualización del cálculo actuarial, la distribución de recursos nacionales, la reorientación de fuentes y el comportamiento del mercado financiero.

5.3. ASPECTOS FINANCIEROS DEL FONPET

El FONPET con corte a junio 30 de 2015 cuenta con recursos que suman $44,6 billones, cifra que lo ubica como el tercer Fondo de Pensiones del país, luego de Porvenir y Protección. Adicionalmente, este portafolio representó cerca del 5,7 % del PIB para el segundo trimestre de 2015.

Los recursos del FONPET actualmente son administrados por once entidades, entre Fondos de Pensiones y Sociedades Fiduciarias, agrupadas en cuatro Consorcios y una Unión Temporal, las cuales fueron seleccionadas mediante un proceso licitatorio que culminó en octubre de 2012.

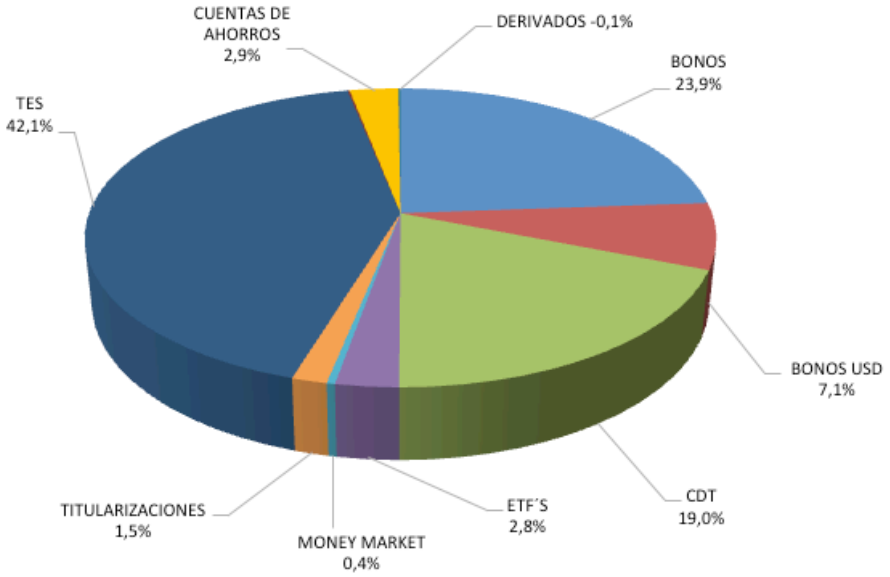
Gráfico 5.3.1
Distribución del portafolio por Administradora – a 30 jun 2015
en billones de pesos



Fuente: Cálculos DRESS, con base en información del Sistema de Información del FONPET.
Nota: No incluye los recursos administrados en el Portafolio administrado por la Nación.

En promedio cada administradora gestiona recursos del orden de $8.9 billones. El Consorcio CCP cuenta con el portafolio más grande ($15.69 billones), mientras que Unión Temporal BBVA es quien administra la menor cantidad de recursos ($1.78 billones). Los recursos del FONPET se invierten principalmente en deuda pública y activos de renta fija, como se puede observar en el siguiente gráfico.

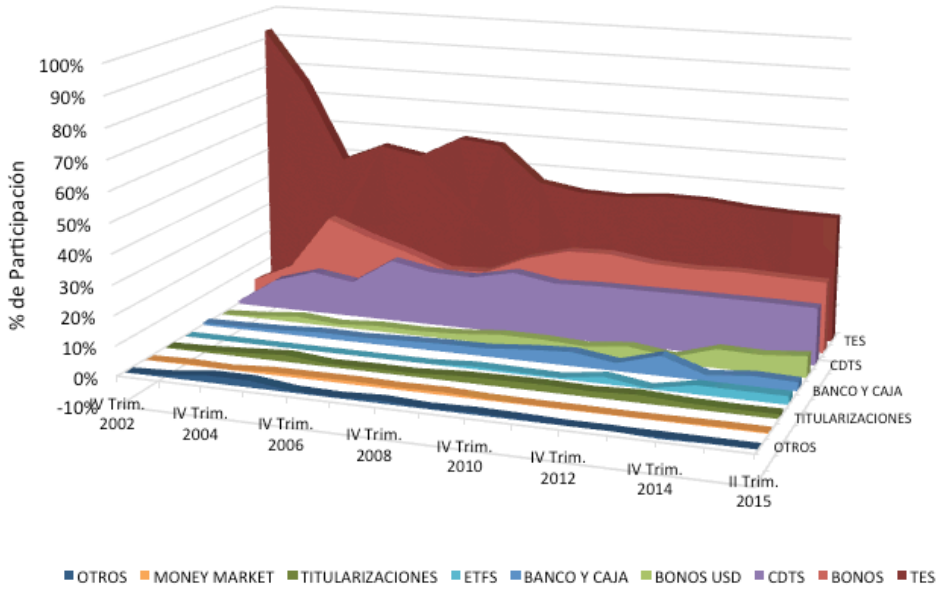
Gráfico 5.3.2
Composición del portafolio del FONPET - a 30 jun. 2015



Fuente: SIF. Cálculos propios.

En cuanto a la composición del portafolio, ésta se ha mantenido relativamente estable durante los últimos siete años. En particular, durante el segundo semestre de 2015 se observa constancia en los porcentajes de las clases de activos, se mantiene la preponderancia los activos de deuda pública y privada, la deuda pública representan cerca del 90 % del portafolio.

Gráfico 5.3.3
Composición del portafolio del FONPET
2002 - 2015



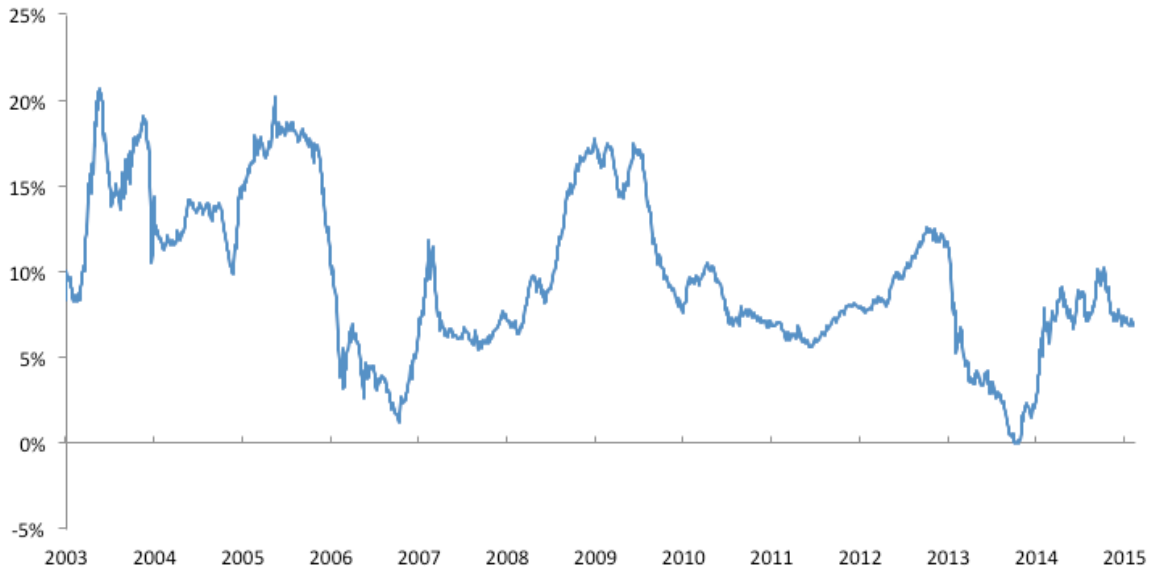
Fuente: SIF. Cálculos Propios

El FONPET registró una rentabilidad de 3.4 % durante el primer semestre de 2015, tasa equivalente al 7 % nominal anual, mientras que si se toma el período de junio de 2014 a junio de 2015 la rentabilidad observada fue de 6.88 % nominal (ver siguiente gráfico). A su vez, la rentabilidad histórica del FONPET se ubica en 9.24 % nominal anual y en 4,38 % real anual.

Para el primer semestre de 2015 la rentabilidad del Fondo fue positiva, se pueden observar tres momentos de movimiento los cuales se indican a continuación. Al comenzar el año se presentó un aumento en la percepción de riesgo a nivel internacional que influyó negativamente en los precios. Más adelante se presentaron importantes valorizaciones tras el anuncio de JP Morgan de aumentar la ponderación de los bonos colombianos en sus índices GBI. Posteriormente, en el segundo trimestre se presentaron desvalorizaciones en referencias de corto plazo de los TES debido principalmente al incremento de la tasa de referencia por parte del Banco de la República.

Para la primera parte del segundo semestre de 2015 se continuó con algunas desvalorizaciones en referencias de corto plazo producto del incremento de la tasa de referencia por parte del Banco de la República, la cual continuó hasta septiembre de 2014. No obstante lo anterior, el crecimiento económico sostenido del país, presentado por más de una década, aunado al débil panorama internacional, con llevo a que se mantuvieran valorizaciones para el período. Para el cuarto trimestre se presentaron algunas desvalorizaciones en referencias de corto plazo sin embargo el efecto positivo del aumento en precios del dólar favoreció las inversiones del portafolio para el período.

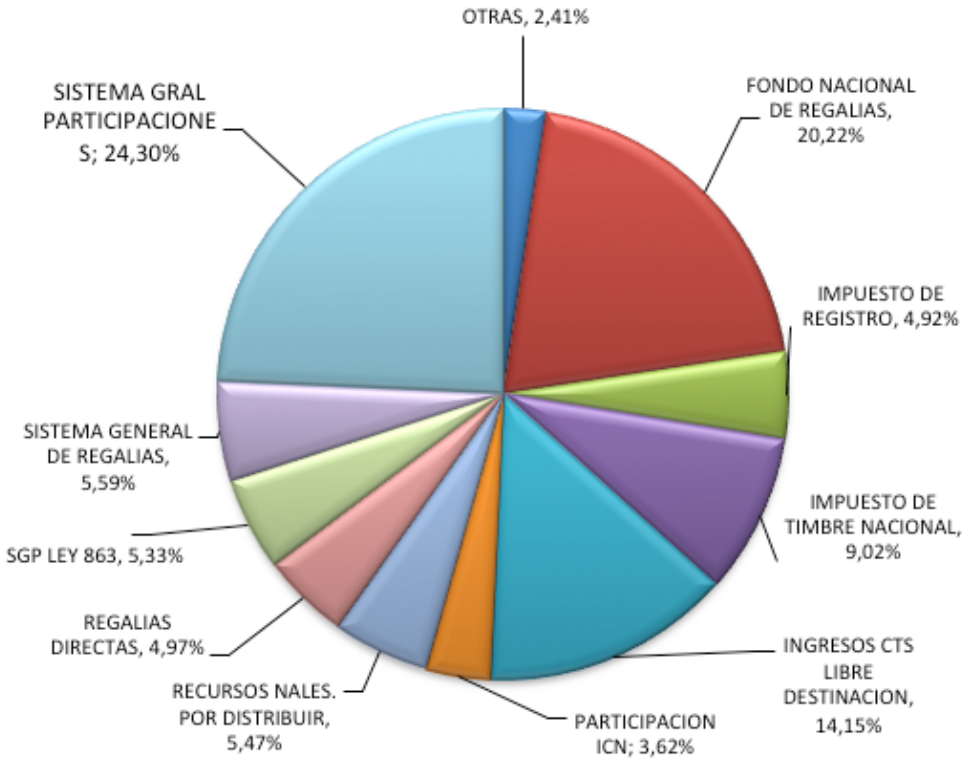
Gráfico 5.3.4
Evolución rentabilidad anual nominal del FONPET



Fuente: Cálculos DRESS, con base en información del Sistema de Información del FONPET
Nota: Cálculos realizados con base en la variación del valor de la Unidad FONPET.

Asimismo, se realizó un análisis de composición del portafolio actual por fuentes. Esto es, del total de activos con que cuenta el Fondo se discriminó la participación de los recursos por fuente de ingresos. La siguiente gráfica muestra la participación porcentual de cada tipo de ingreso sobre la totalidad de activos.

Gráfico 5.3.5
Evolución rentabilidad anual nominal del FONPET

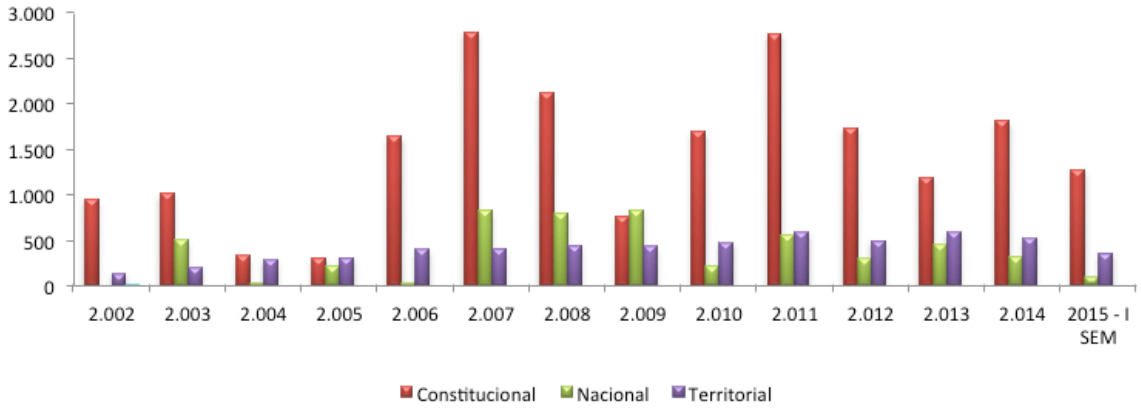


Fuente: Cálculos DRESS, con base en información del Sistema de Información del FONPET.

5.4. COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DEL FONPET

El FONPET cuenta con diferentes fuentes de recursos constituyendo la principal, durante el primer semestre de 2015, el Sistema General de Participaciones representó el 43,7 % de los ingresos del Fondo, debido en parte, a los recursos recibidos como rezago del año 2014. En segundo lugar se encuentran los aportes del Sistema General de Regalías, los cuales constituyeron una cuarta parte de los ingresos del Fondo durante los primeros seis meses de 2015. Es de señalar las dos fuentes hacen parte de los recursos de origen constitucional los cuales en total correspondieron al 70 % del total de ingresos del Fondo durante el primer semestre de 2015, tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 5.4
Aportes al FONPET por tipo fuente 2002
a junio 30 de 2015
en miles de millones de pesos



Fuente: Sistema de Información del FONPET – DRESS – MHCP.

5.5. VALOR DE LA CARTERA POR APORTES AL FONPET

Actualmente se adelanta en el FONPET el proceso de recuperación de cartera generada por aportes no realizados, tanto de las entidades territoriales como de la Nación. A diciembre de 2014 existía una cartera del orden de $349 mil millones y, a junio de 2015, la cartera descendió a $329 mil millones, lo cual significa una reducción del 5,6 %.

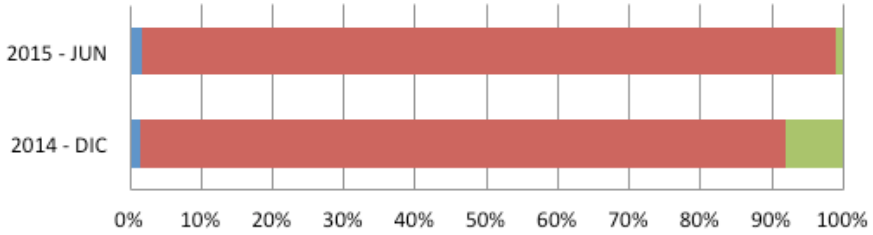
Cuadro 5.1
Obligaciones pendientes para con el FONPET
cifras en millones de pesos

CARTERA						
ENTIDADES	**31 DIC. 2014**		**30 JUN. 2015**		**VARIACIÓN SEMESTRE**	
MUNICIPIOS	16.547,04	4,74 %	16.862,96	5,12 %	315,92	1,91 %
DEPARTAMENTOS	327.495,75	93,79 %	307.387,28	93,27 %	(20.108,47)	-6,14 %
RECURSOS POR GIRAR A LAS ADMINISTRADORAS						
ENTIDADES	**31 DIC. 2014**		**30 JUN. 2015**		**VARIACIÓN SEMESTRE**	
LA NACIÓN	5.143,46	1,47 %	5.316,08	1,61 %	172,62	3,36 %
TOTAL	349.186,25	100 %	329.566,33	100 %	(19.619,92)	-5,62 %

Fuente: Sistema de Información del FONPET – DRESS – MHCP.

Los Departamentos concentran la mayor parte de las obligaciones pendientes, correspondientes a 12 Gobernaciones, todas con acuerdo de normalización de obligaciones pensionales a través de acuerdos de pago.

Gráfico 5.5
Estado de la cartera del FONPET
al cierre de período



	2014 - DIC	2015 - JUN
LA NACIÓN	1,47%	1,61%
EN ACUERDO DE NORMALIZACIÓN	90,37%	97,42%
SIN ACUERDO DE NORMALIZACIÓN	8,15%	0,97%

Fuente: MHCP - DRESS.

5.6. RETIRO DE RECURSOS DEL FONPET

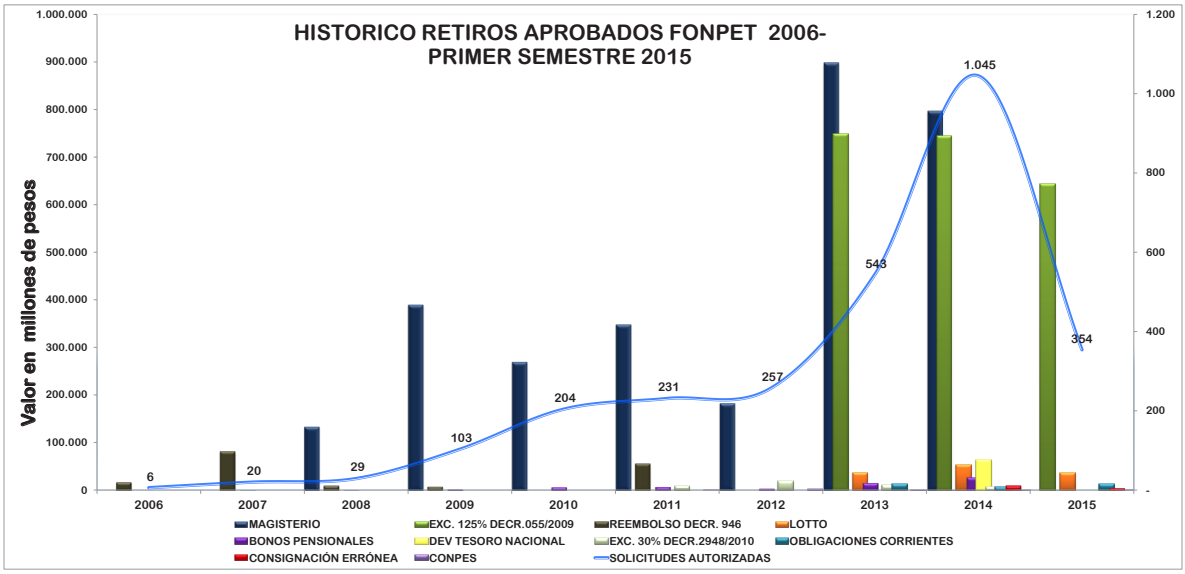
Ley 549 de 1999 autorizó el retiro de recursos del FONPET solo hasta cuando la entidad territorial alcanzara el cubrimiento de su pasivo pensional, sin embargo normas posteriores como las Leyes 715 de 2011, 643 de 2001, 863 de 2003 y el Decreto Ley 019 de 2012, autorizaron unos retiros específicos por los cuales las entidades territoriales pueden acceder a los recursos acumulados en el FONPET, bajo el cumplimiento de unos requisitos.

En la actualidad las entidades territoriales pueden acceder a seis modalidades de retiro cuando su porcentaje de cubrimiento sea inferior al 125 %, y a cuatro modalidades de retiro adicionales, cuando su porcentaje de cubrimiento sea superior al 125 %.

El primer giro de recursos se realizó a la Gobernación de Valle del Cauca para el pago de bonos pensionales, el 18 de marzo del año 2006, y a partir de esa fecha hasta junio 30 de 2015, los retiros efectuados con cargo a los recursos del Fondo suman $5.7 billones. La devolución de recursos con cargo a excedentes cuenta con una relevancia significativa dentro de los retiros del FONPET, lo cual se explica por el adecuado ritmo de acumulación del Fondo, el mayor cubrimiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y el avance obtenido en la determinación de los cálculos actuariales determinados por PASIVOCIOL y FIDUPREVISORA, que permite que las entidades cuenten con una estimación más real de sus obligaciones pensionales.

Las solicitudes efectivamente autorizadas han tenido una tendencia alta ya que de las 2792 autorizadas entre 2006 y primer semestre 2015, el 37 % fueron efectuadas durante la vigencia 2014, el 19 % durante 2013 y lo autorizado a 30 de junio de 2015 representa un 12 %.

Gráfico 5.6.2
Histórico Retiros Autorizados FONPET
2006 - junio 30 de 2015



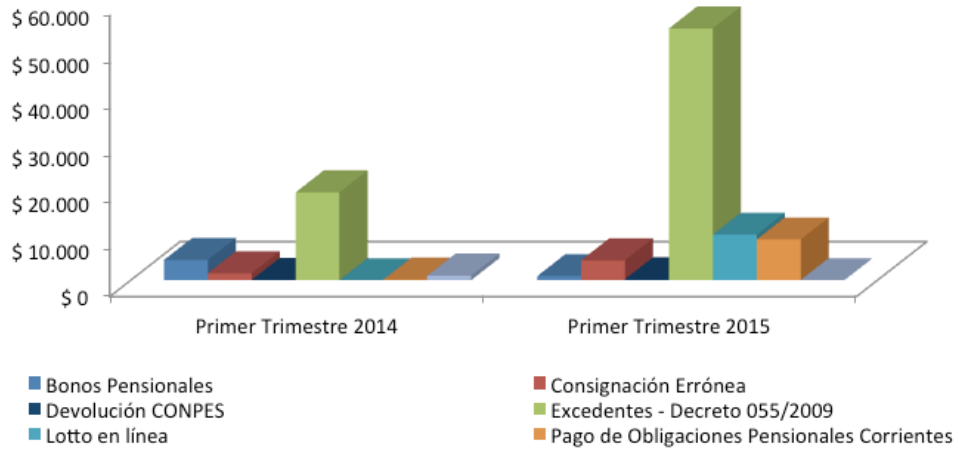
Las vigencias 2013-2014 han conservado similar tendencia en cuanto a valores girados por aproximadamente $1.7 billones, diferenciándose en mayor número de solicitudes autorizadas durante 2014 las cuales se incrementaron en un 100 % aproximadamente pasando de 548 en 2014 a 1045 en 2015.

Durante lo corrido del primer semestre de 2015 se han realizado 354 autorizaciones de giro equivalentes a 700 mil millones aproximadamente, proyectando que se incremente en más de un 100 % teniendo en cuenta las variación total por la actualización de los Pasivos Pensionales vigencias 2013-2014 con un total del 51 % pasando de $86.4 corte 2013 a $57.4 billones corte 2014, presentando mayor impacto el correspondiente al pasivo del FOMAG-FIDUPREVISORA que detalló una disminución del 83 % pasando de $18.9 billones a $10.3 billones y PASIVOCOL que presentó una variación del 43 % pasando de $67 a $47 billones. Esta situación dio como resultado un incremento de las entidades territoriales con cobertura de su pasivo pensional superior al 125 % teniendo con corte a 2013 un total de 389 y en 2014 un total de 689, es decir un incremento del 44 %, derivando de esta situación un mayor número de solicitudes por Excedentes, Pago de Obligaciones Corrientes y ajustes por CONPES.

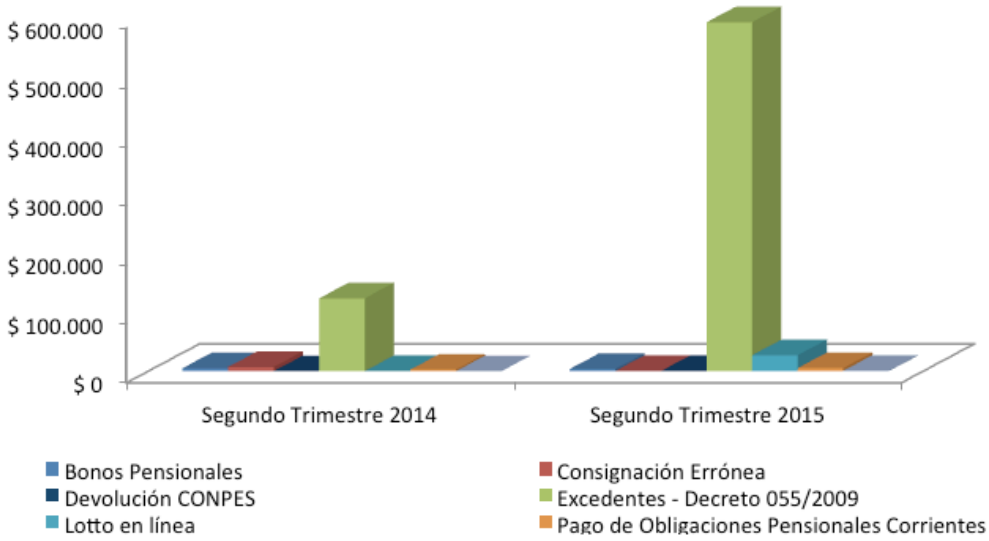
En cuanto al tipo de giros autorizados, se mantiene en primer lugar los retiros para atender el pasivo del Sector Educación a través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG- con un 53 %, seguidos de los correspondientes a Excedentes con un 38 %, 3 % por desembolso para Bonos Pensionales, 2 % por Lotto, por Bonos Pensionales 1 % y el restante 2 % a las otras modalidades de retiro.

Gráfico 5.6.3
Montos retirados durante cada trimestre de cada vigencia (2014- 2015) en el FONPET
cifras en miles de millones de pesos

Primer Trimestre



Segundo Trimestre (Abril -Junio)



Fuente: Sistema de Información del FONPET –SIF-. Cálculos DRESS.

Se observa que comparativamente la vigencia 2015 ha presentado trimestralmente un mayor número de solicitudes atendidas que en 2014 y por ende, de valores autorizados.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia
Línea Nacional: 01 8000 910071
Teléfono en Bogotá: (57 1) 381 1700 - (57 1) 602 1270
Fax: (57 1) 381 2183
Código Postal: 111711
NIT: 899.999.090-2

www.minhacienda.gov.co

MINHACIENDA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN