

SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA: FUNCIONAMIENTO Y PROSPECTIVA

PROPUESTA DE INVESTIGACION

FEDESARROLLO

**Mauricio Cárdenas
Ulpiano Ayala
Olga Lucía Acosta**

Diciembre 12 de 1997

1. MOTIVACION Y ALCANCE

El trabajo de Fedesarrollo para Asofondos, que se presentaría en la reunión anual de la Federación de Fondos de Pensiones, en marzo de 1997, realizaría un balance del desarrollo del sistema pensional colombiano y propondría perspectivas de desarrollo del mismo, con énfasis en el subsistema de ahorro individual. También se ofrecería una contextualización, que conduce a revisar el subsistema de prima media, en cuanto afecta el conjunto y la actividad de las Administradoras de Fondos de pensiones AFPs.

El sistema pensional reglamentado por la Ley 100 de 1993 tiene un componente de capitalización individual con un cierto grado de autonomía que le ha permitido desarrollarse inicialmente con un buen alcance, y con éxito comercial comparable al del resto del sector financiero. Pero su suerte de largo plazo depende también de lo que ocurra con el sistema de prima media, que es donde se ha incumplido mayormente el mandato legal, y que es insostenible con el régimen actual de subsidios y ventajas regulatorias. Los superávits temporales de prima media han permitido relajar la disciplina fiscal y se traducirán en mayores déficits posteriores, y por lo tanto hay consecuencias macroeconómicas y distributivas negativas. Conviene entonces tener conciencia del entorno potencialmente adverso, plantear e incidir en alternativas de solución y proyectarse hacia un escenario en el cual los fondos y las AFPs jueguen el papel predominante.

El negocio de la administración de fondos de pensiones y lo que estos ofrecen a sus afiliados podría tener una proyección mucho mayor que la permitida y concebida hasta ahora. Las perspectivas de cambios próximos en las ramas legislativa y ejecutiva ofrecen una oportunidad para hacer un balance inicial y plantear alternativas más ambiciosas, junto con aportes a la superación de las limitaciones de la ley y de su implementación inicial.

2. CONTENIDO

El trabajo tendrá tres partes. La primera realiza un balance de los cuatro primeros años de gestión del sistema pensional comparándolo con experiencias relevantes; la segunda justifica y plantea una agenda de reformas necesarias a la Ley 100; y la última propone perspectivas del sistema de capitalización individual y las ventajas de su generalización.

Primera parte: Balance del sistema pensional actual colombiano.

Dentro de la ola de reformas pensionales de los años noventa, la colombiana se cuenta entre las primeras y ha sido seguida por otras variantes del modelo básico de capitalización individual que se han extendido por casi toda América Latina, quedando como excepciones notables los casos de Venezuela y Brasil. La Reforma Colombiana es incompleta, ya que el sistema de prima media es insostenible, por lo cual no puede considerarse competitivo con el sistema de capitalización individual. La segmentación que

produce en el mercado, y en particular la selección adversa de los afiliados del régimen público muestran la necesidad de una nueva ronda de reforma legal.

Teniendo en cuenta que la reforma colombiana fue propuesta desde 1991, hoy, a la luz de su experiencia y de las de los países vecinos, resulta conveniente hacer un balance y comparar la reforma y su implementación con las de Argentina (1994), México (1997), y Perú (1993).

El balance procurará indicadores de estructura, funcionamiento y rendimiento del sistema de ahorro individual e ilustrará la manera como el conjunto se ve afectado por la evolución y perspectivas del sistema de prima media.

En cuanto a su estructura, se compararán los indicadores básicos de cobertura, las relaciones contribuyente por pensionado, la edad de retiro, el período mínimo de contribución, la tasa mínima de reemplazo, la distribución de la contribución entre empleador y empleado.

Para el análisis del funcionamiento, se examinarán las diferencias en la administración del sistema. Las formas de afiliación, de recaudo de los aportes, de control a la evasión.

Con el propósito de estudiar el rendimiento del sistema de ahorro individual, se presentará la información financiera de los Fondos de Pensiones, su portafolio y los mecanismos de valoración del mismo, las rentabilidades mínimas exigidas y las observadas.

En razón de que es un sistema muy intervenido, se realizará también un análisis detallado de la evolución de las normas y la supervisión.

Estrictamente con respecto al sistema de prima media, se efectuará un análisis del ISS, así como de las cajas nacionales y territoriales. Se recogerá la información existente sobre estos organismos. En particular, se examinarán las estadísticas del sector público, que recientemente acaba de compilar el Banco de la República, así como las de la Contraloría General de la República. Se investigará y evaluará el uso de las reservas existentes en las cajas territoriales.

Finalmente, para terminar el Balance actual, se examinará el desarrollo de los instrumentos mediante los cuales se reconoce la deuda pensional para efectos de traslados a los fondos administrados por las AFPs y dentro del sistema de prima media: los bonos pensionales. Así mismo se analizará el funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Garantía: los aportes recaudados, el aporte del gobierno, su utilización, entre otros.

Segunda parte: Reformas Requeridas

La segunda parte del trabajo motivará y propondrá reformas necesarias al régimen de ley 100, para asegurar que se efectúe eficientemente la transición hacia un sistema en el cual

predomine el ahorro individual, dado que el esquema dual vigente no es sostenible (por razones fiscales) ni estable (por defectos regulatorios).

Así mismo se considerarán alternativas propuestas para mantener indefinidamente un sistema híbrido en cual haya una alternativa pública de beneficio definido y capitalización pública, las cuales no parecen convenientes por razones de mercado, gobernabilidad, incentivos erróneos, y viabilidad política.

Las reformas contemplan eliminación gradual del sistema de prima media y acondicionamiento a las labores de transición, ajustes de beneficios garantizados, impedir traslados especulativos entre subsistemas, orientación y focalización de los subsidios temporales para cotizaciones, y algunas reformas regulatorias.

Se requiere un balance del cumplimiento de la Ley 100, con respecto a sus disposiciones sobre liquidación de las cajas públicas insolventes. Así mismo de las modificaciones legales que aliviarían la situación del pasivo pensional, principalmente la reducción del prolongado período de transición.

También es preciso abordar concretamente la financiación del costo fiscal de la reforma y hacer importantes ajustes en la tributación de la renta y sobre la nómina. Este conjunto de propuestas responde al objetivo de completar y estabilizar la reforma iniciada en 1993. Es importante recalcar en el estudio la necesidad de que el gobierno explicita los mecanismos para atender la deuda pensional. El ajuste fiscal, nuevos impuestos o reasignación de los existentes, o la utilización de recursos como los que conforman el fondo de estabilización petrolera, deben ser propuestas explícitas para la atención de una parte de la deuda pensional.

Las consideraciones de economía política y estrategia son también pertinentes. Cuando una reforma es temprana y lo suficientemente temprana, y de costo moderado, los conflictos distributivos entre y dentro de generaciones son perfectamente asumibles con un buen diseño. Las mayores dificultades residen entonces en las condiciones de intereses que se estructuran en torno a las instituciones tradicionales de seguridad social, y en nuestro caso también hay un potencial para conflictos de las regiones con el fisco central y en busca de redistribuciones entre regiones. Hay que proponer orientación precisa del ISS para la transición, y reglas adicionales para el pago de la deuda pensional territorial ligadas a las transferencias y las regalías.

Tercera Parte: Perspectivas

Finalmente, puede ofrecerse un vistazo a las posibilidades más amplias de acción que pueden tener las AFPs y las aseguradoras. Así mismo se pueden aprovechar ventajas ofrecidas por la reforma que no han sido realizadas, debido a la ausencia de desarrollos complementarios que las potenciarían. La sección final exploraría estos temas, para que se vayan discutiendo para que también se consideren en una eventual reforma legal.

La Ley 100 permite que los afiliados que cumplan mínimos de capitalización puedan dedicar sus aportes, obligatorios y voluntarios, a productos pensionales y de ahorro alternativos. Esta idea ha sido recogida en otras reformas pensionales, y ya se han comenzado a estructurar estas alternativas, cuyo desarrollo cambiaría las formas de competencia y de organización del mercado, y demandaría ajustes regulatorios.

La contribución para cesantías es de 8.33% del salario gravado (para los de bajos y medios ingresos) con lo cual el ahorro total en estos casos llega a 18.33% del sueldo básico. Esta alta meta de ahorro debería aprovecharse mejor y en forma más flexible que la permitida por la reglamentación actual: bien vale la pena, además de flexibilizarlo, hacer un uso más eficiente de ese ahorro. Una opción podría ser la creación de un seguro verdadero de desempleo.

Las AFPs ha venido impulsando mecanismos centralizados de cruce de información sobre afiliaciones: las reformas recientes, como las de Argentina, México, y propuestas como la de Venezuela ofrecen alternativas y experiencias ambiciosas, de esquemas centralizados de recaudación y acreditación, que bien pueden valer la pena para controlar evasión y reducir costos administrativos para las administradoras y para las empresas. Los esquemas de seguros de pensiones de vejez han venido ampliándose a la luz del inicio de la experiencia masiva que se inicia en Chile, y se han detectado en todas partes fallas severas en los esquemas de pensionamiento de invalidez por causa común y profesional y sobretodo en la articulación entre los dos.

3. ESQUEMA TENTATIVO

1. Balance actual

1.1. Sinopsis del régimen de la Ley 100

1.2. Cómo se compara la Reforma Colombiana con otras recientes en América Latina

1.3. Cobertura y Evasión

1.4. Competencia entre subsistemas

1.5. Estructura de Ahorro

- Estructura
- Funcionamiento y Rendimiento
- Regulación

1.6. Sistema de prima media

- El ISS
- Las cajas nacionales y territoriales
- Regulación
- Reservas

1.7. Instrumentos (Bonos, Garantías Fiducias)

2. Reformas

2.1. Argumento en favor de una profundización rápida de la reforma pensional que conduzca a la capitalización individual.

- Insostenibilidad del esquema de ley 100
- Ventajas macro y micro y distributivas de la profundización.
- Estrategia.

2.2. Reformas requeridas al Sector Público

2.3. Ajustes de beneficios del sistema de prima media

2.4. Traslado entre sistemas

2.5. Regulación

2.6. Subsidios (pensiones asistenciales y subsidios solidarios para cotizaciones)

2.7. Definición e implementación del pago de la deuda pensional (nacional y local)

2.8. Discusión de alternativas capitalización colectiva y beneficio definido en el ISS)

2.9. Estrategia

2.10. Complementarios (ajustes impuestos a la nómina y tributarios)

3. Perspectivas

3.1. Cesantías y Seguro de Desempleo

3.2. Nuevos productos pensionales y de ahorro

3.3. Sistema unificado y centralizado de información sobre afiliaciones

3.4. Alternativas de pensiones de vejez

3.5. Alternativas de pensiones de invalidez por causa común y profesional

3.6. Regulación (comisiones, inversiones, valoración rentabilidad, solvencia, calificación)

3.7. Privatizaciones

3.8. Fondo de estabilización petrolera

4. CRONOGRAMA Y PRESUPUESTO

Director: Ulpiano Ayala O.
Investigador Olga Lucía Acosta N.
Tiempo Tres (3) meses

Nombre	Tiempo	Costo \$ (000)
Ulpiano Ayala O	Tres (3) meses (1/2 de tiempo)	15.000
Olga Lucía Acosta	Tres (3) meses Tiempo Completo	15.000
Overhead		30.000
Total		60.000