

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



**APOYO A LA ELABORACION DEL PROYECTO DE
REFORMA PENSIONAL Y A LA EVALUACION DE LOS
COSTOS FISCALES:
INFORME FINAL DE ACTIVIDADES Y RESULTADOS,**

**Fedesarrollo
ULPIANO AYALA**

Abrii 12 del 2000

**APOYO A LA ELABORACION DEL PROYECTO DE
REFORMA PENSIONAL Y A LA EVALUACION DE LOS
COSTOS FISCALES:
INFORME FINAL DE ACTIVIDADES Y RESULTADOS,**

**Fedesarrollo
ULPIANO AYALA**

Abril 12 del 2000

APOYO A LA ELABORACION DEL PROYECTO DE REFORMA PENSIONAL Y A LA EVALUACION DE LOS COSTOS FISCALES: INFORME FINAL DE ACTIVIDADES Y RESULTADOS,

Presentado por Fedesarrollo al Departamento Nacional de Planeación

Autor: Ulpiano Ayala

Abril 12 del 2000

1. INTRODUCCION

Este informe relaciona las actividades y principales resultados del trabajo de apoyo a la Consejería Social de la Presidencia de la República y al Departamento Nacional de Planeación para la elaboración del Proyecto de Reforma al Sistema de Pensiones y la evaluación de los costos fiscales, tanto de la reforma al régimen general como los de los maestros y los militares.

El producto del trabajo queda incorporado en el proyecto de ley, la exposición de motivos, y los diversos modelos de estimación de costos fiscales, que han sido desarrollados conjuntamente con equipos de trabajo de las mencionadas entidades.

Un informe acompañante se especializa en lo atinente a tres trabajos especiales encargados a Fedesarrollo, por separado o con otros consultores: el sistema de protección contra el desempleo, revisión del sistema de riesgos

Profesionales y de la regulación del sistema de Ahorro Individual. Por lo tanto, dichos temas no serán abordados en este informe.

La labor de estimación de los costos fiscales del sistema y de la nueva reforma pensional, y para los subsistemas para maestros públicos y las fuerzas armadas y policía, se ha realizado en gran parte en el DNP. Bajo orientación, tutelaje y revisión de Fedesarrollo, excepto para el caso del magisterio donde se hizo en dicha institución, y luego se transmitió el modelo y su manejo al DNP, lo cual sirvió de ejemplo para el desarrollo para el sistema pensional de la fuerza pública. En este momento, apenas se acaban de producir resultados primeros de las estimaciones de reforma general, sin que el modelo correspondiente haya sido completado. Y las propuestas de reformas para los subsistemas de maestros y militares tampoco están completamente definidas, como para estimar sus costos fiscales. Por lo tanto, acá se reportan los criterios para el modelaje, y en su debida oportunidad se presentarán y analizarán resultados.

2. APOORTE A LA ELABORACION DEL ANTE PROYECTO DE REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES

Se discuten a continuación las principales actividades y resultados, incorporados en el anteproyecto de ley elaborado por la Consejería y el DNP.

2.1 Nuevos parámetros para el sistema de prima media.

Las edades de jubilación, requisitos de semanas cotizadas, y fórmulas de reemplazo del sistema de prima media en el largo plazo deben ser ajustadas para reducir los costos fiscales del sistema de prima media. El criterio de ajuste ha sido el de que se asimilen a lo que resultaría en un caso equivalente de capitalización individual, suponiendo una tasa de retorno como la del costo de los recursos públicos. Esto implicaría que no se generen nuevos déficits en el margen, por adición de nuevos afiliados a prima media. Para establecer estos nuevos parámetros, se especificaron modelos de capitalización, que fueron desarrollados por actuarios del sector privado, y sirvieron de base para proponer los consignados en el anteproyecto: edades de jubilación de 65 y 60 años(según sexo), tasan de reemplazo de 50% a las 1300 semanas, y que ascienden a 58% a las 1500 semanas y 73% a las 1800. Esto supone una tasa de descuento del 5% real anual, y la experiencia de mortalidad y supervivientes del ISS. Sobre esta base es que también se rediseñaron los parámetros para los seguros de invalidez, con el fin de que no haya disparidades entre seguros que incentiven arbitrajes entre los mismos.

2.2 Transición de beneficios

Se ha acogido la propuesta de unificar y graduar la transición de beneficios del régimen de prima media, sin que permanezcan regímenes diferenciales constantes hasta una fecha de corte. Y se han examinado alternativas de transición, comparando sus costos fiscales con los modelos globales desarrollados para este efecto.

La propuesta final, surgida del equipo de gobierno, deja el régimen actual de transición para hombres mayores de 50 años y mujeres mayores de 46, e impone el nuevo régimen permanente para los hombres de 45 o menos años y las mujeres de 40 o menos años, al Abril 1 del 2000. Y gradúa el cambio para los hombres entre 46 y 50 años y las mujeres entre 41 y 55 años. Se ha examinado otra propuesta más atractiva desde el punto de vista fiscal, costos y oportunidad, que afectaría también a quienes falte ahora 5 o más años para adquirir la pensión tipo ISS.

2.3 Pensión Mínima

Asesores del Ministerio de Hacienda han detectado el altísimo costo de las pensiones mínimas y las garantías correspondientes. A las mil semanas de cotización y 65 de pensión, el subsidio para las garantías alcanza el 40% suponiendo rentabilidad del 5 % real anual. Queda aún un alto subsidio tras requerir 1300 semanas a los 65 o 60 años e imponer los nuevos requisitos propuestos para prima media.

La necesidad de elevar edades y requisitos de semanas para pensiones mínimas y las garantías correspondientes ha llevado a replantear el sistema de indemnizaciones sustitutivas y devoluciones de saldos para quienes no acceden a dichas pensiones y garantías, en vista que serán muchos. En primer lugar, se contempla ofrecer productos de pago periódico en los cuales puedan ser invertidos, y que tengan regulación y garantía estatal. Se estudió la posibilidad de ofrecer protección contra riesgos de longevidad, usando la modalidad de mensualidad vitalicia variable, pero no se ha llegado a conclusión sobre esta materia.

También se ha contemplado la posibilidad de ofrecer algunos subsidios, a quienes hayan cotizado entre 1000 y 1300 semanas, y tengan un ingreso base de liquidación bajo dos salarios mínimos. Adoptarían la modalidad de garantías de rentabilidad mínima o intereses reales sobre cotizaciones devueltas del sistema de prima media. Pero en la versión final del proyecto, que contempla una transición de beneficios demasiado larga, no se han previsto estos subsidios. En caso que se adopte la otra alternativa de transición ya comentada, tendría sentido volver sobre la propuesta de los subsidios para las indemnizaciones sustitutivas y las devoluciones de saldos.

2.4 Invalidez y Sobrevivencia

El proyecto contempla un cambio básico en el sistema de pensiones de invalidez, al establecer que primero se otorgarán con carácter temporal, y a los tres años se evalúan para asumir las definitivas. Esto resuelve complejos problemas del sistema actual en caso que las pensiones no resulten definitivas. También conlleva cambios en el sistema de financiación de las pensiones de invalidez.

Por otra parte se establece que la primera instancia de calificación de invalidez son los aseguradores, y que las juntas se especializan en apelaciones y solución de controversias, eliminándose las de tipo nacional. Así se simplifica el proceso, y se le añaden incentivos y controles a las juntas que resolverían problemas actuales de trámite y hasta malos manejos. Las pensiones de invalidez se alinean con las de vejez, y se igualan entre los sistemas general y profesional, con lo cual se eliminan incentivos para arbitrajes entre los diversos seguros. También se incrementan los requisitos de períodos de carencia para invalidez y sobrevivencia, para eliminar posibilidades de riesgo moral.

Se restablecería la garantía de pensión mínima de invalidez y sobrevivencia, a cargo del Estado, cuando el beneficiario no se encuentre cubierto por aseguradora.

2.4 Bonos pensionales

Se ha detectado que los bonos tipo B, bajo el régimen de ley 100 se entregarían también a quienes no se pensionen, estableciendo un incentivo para ello y con inmenso costos fiscal. Y se propone en adelante concederlos solo cuando se cumplan condiciones de pensionamiento.

2.5 Traslados entre subsistemas

El otro defecto mayor de diseño del régimen actual, por suprimir, es la posibilidad de traslados entre subsistemas a costa del fisco, Ello se restringiría a los que se hagan durante los primeros años.

2.6 Fondo de Solidaridad Pensional

Dada la acumulación de recursos por dificultades de focalización efectiva, se abriría la posibilidad de financiar con estos recursos las pensiones mínimas y las garantías correspondientes, con lo cual se evitarían también otros posibles usos populistas. Por ley se establecen límites a la duración de los subsidios (6 años.

2.7 Administradoras de Prima Media

A partir del 2005 solo subsistiría el ISS, ya que la ley fijaría el plazo perentorio para que cesen sus funciones pensionales, ante el fracaso de la política de liquidación voluntaria y por causales de insolvencia.

2.8 Regímenes Exceptuados

Se han elaborado investigaciones de los sistemas pensionales de los maestros, militares y Ecopetrol. Con base en las cuales se han elaborado propuestas que están siendo discutidas con los sectores afectados. Con base en modelos especiales se estiman los costos fiscales de los regímenes actuales y de las alternativas de reforma.

Para el caso de la fuerza pública, se propone un sistema para nuevos que emplearía la capitalización individual como sistema de recolección y manejo de recursos, y para quienes no alcancen asignación de retiro. Esta se redefiniría como un complemento a dicha capitalización individual, a partir de los 20 años de servicio, pagado como un seguro complementario por el Estado, en la medida que los ahorros individuales no financien las prestaciones garantizadas correspondientes. Habría cotización estatal complementaria a la de los afiliados. Y se ajustarían los ingresos base de liquidación a los de cotización. A este sistema podrían trasladarse los actuales con 10 o menos años de servicios. También se contemplan ajustes racionalizadores del sistema vigente para los afiliados actuales.

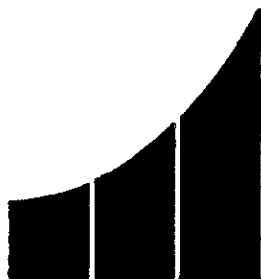
La esencia del cambio sugerido para los educadores contempla ajustes graduales en los términos de las pensiones de gracia y de jubilación, hasta llegar a eliminar las pensiones múltiples y la simultaneidad entre pensiones y salarios, así como la imposición de cotizaciones suficientes por parte de educadores y del estado. Fedesarrollo opina que los nuevos deberían ingresar al sistema de Ley 100.

3. MODELOS PARA LA ESTIMACION DE LOS COSTOS FISCALES DE LOS REGIMENES ACTUALES Y DE LAS REFORMAS PENSIONALES

Para estimar los costos fiscales del régimen general y de las reformas al mismo se ha desarrollado un modelo de proyecciones de las poblaciones y de las cuentas financieras del ISS, las cajas públicas y los fondos de pensiones, con las siguientes características principales:

- Abarca el conjunto de las administradoras agrupadas en cuentas del ISS, los fondos y las cajas públicas mientras sobreviven sus funciones pensionales
- Endogeneiza las proyecciones de afiliados y pensionados y de los salarios sobre los cuales se cotiza, dejando como variables exógenas las que determinan los traslados
- Los regímenes pensionales se describen y simulan mediante parámetros ajustables, lo cual permite simulaciones de escenarios básicos y de reformas, con mínimo de reprogramación básica.
- También se pueden hacer ejercicios de descomposición de las fuentes de costos fiscales
- Todavía no se contemplan los costos de las garantías de pensiones mínimas, pero ello sería posible mediante extensiones.
- El sector de cajas se maneja consolidado, y no hay descomposición entre costos para la nación y para los entes territoriales
- Tampoco se ha desarrollado a este momento el componente de fondos de pensiones, pero ello es sencillo y se hará inmediatamente.

También se han desarrollado modelos más simples de estimación y proyección de los costos fiscales de los sistemas para maestros y militares. Estos modelos parten de las cotizaciones y prestaciones tipo de grupos escalafonados y por cohortes, y van siguiendo su evolución a lo largo de las carreras respectivas, incluyendo las atriciones por retiro o invalidez y muerte. A esto se aplican supuestos sobre cantidades totales de afiliados pertenecientes a los distintos grupos, y sobre perfiles de ascenso y retiro a lo largo de las carreras, y de esa manera se llega a calcular los costos por prestaciones y por cotizaciones a cargo del estado, bajo los diversos escenarios de reforma. Por seguir metodologías básicas diferentes, los resultados y los modelos no se integran con los empleados para el régimen general.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.