

DOCUMENTO CONPES DNP-060-DDS-SES-MINTRABAJO

(Bogotá, mayo 23 de 2002)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL: PAUTAS PARA UN MEJOR DESEMPEÑO 2002

Documento original: CONPES DNP-060-DDS-SES-MINTRABAJO

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este documento es someter a consideración del CONPES la adopción de medidas para mejorar el desempeño y el impacto social del régimen subsidiado de pensiones, el cual presenta serios inconvenientes para cumplir su papel de beneficiar a los grupos más desfavorecidos y de ampliar la cobertura del sistema pensional.

II. ANTECEDENTES

El régimen subsidiado en pensiones se financia con el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), creado por la Ley 100 de 1993 con el objeto de subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados e independientes de bajos ingresos, de los sectores urbano y rural. Se buscaba así ampliar la cobertura del régimen pensional extendiéndola hacia los grupos más desfavorecidos.

Desde que inició su operación, en abril de 1994, las principales fuentes de financiación del FSP han sido el aporte adicional de 1% de quienes devengan más de cuatro salarios mínimos, y los rendimientos financieros de los excesos de liquidez. Otras fuentes contempladas originalmente en la Ley 100 de 1993, como donaciones y aportes de entidades territoriales, no se han hecho efectivas(1). Por su parte, los recursos que debía aportar el Gobierno Nacional a través del presupuesto nacional fueron eliminados en 1996(2).

Los recursos del FSP que en 2001 sumaron más de 225.000 millones (cuadro 1), son administrados por una fiduciaria pública que, mediante campañas y talleres informativos, ubica a la población objetivo (cuadro 2) y la afilia al régimen de pensiones del Instituto de Seguros Sociales, ISS3. En la actualidad, la administración está a cargo del Consorcio Prosperar, conformado por las fiduciarias Fiduagraria, Fiduifi, Fiduciaria del Estado, Fiduciaria La Previsora, Fiduciaria Central y Fiducoldex.

Cuadro No. 1

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

Cuadro No. 2

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

Los subsidios del FSP son parciales y temporales. El FSP cotiza sobre un salario mínimo legal vigente cada mes al ISS, durante un lapso definido (cuadro 2), de acuerdo con un porcentaje determinado para cada grupo poblacional. A su vez, el beneficiario se compromete a consignar el porcentaje complementario en una entidad financiera de la red de recaudo del ISS.

Según el Conpes 2989 de 1998, los actuales grupos de beneficiarios son las personas del sector

informal y pertenecientes a formas asociativas de producción de las áreas rurales y urbanas que posean bajos recursos(4), los trabajadores discapacitados y las madres comunitarias de los Hogares de Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (5).

III. DIAGNÓSTICO

a. Cobertura

Luego de haber registrado 456.389 afiliados en junio de 2001, la cobertura del FSP disminuyó a 318.302 beneficiarios al mes siguiente. Esa drástica reducción se debe al retiro forzoso de 161.736 afiliados quienes estaban en mora de pagar su porcentaje de cotización durante más de treinta meses. Este resultado se obtuvo por efecto del proceso de depuración de la base de datos de afiliados al FSP por parte del ISS.

Una segunda fase del proceso de depuración indica que, a finales de 2001, un 52% de los afiliados debió haberse desafiliado por presentar una mora superior a cuatro meses consecutivos (cuadro 3). A esa fecha, el total de afiliados era de 336.108 personas del cual un 57% pertenecía al grupo de trabajadores informales urbanos, un 35% a trabajadores informales rurales y un 9% al resto de grupos beneficiarios (madres comunitarias y discapacitados).

Cuadro No. 3

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

Cuadro No. 4

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

Desafiliar todas las personas con más de cuatro meses en mora, implicaría disminuir la cobertura de 16% a sólo un 8% de la población potencial, la cual se estima en alrededor de dos millones de personas (cuadro 4).

La morosidad del pago por parte de los afiliados es un problema persistente en el régimen subsidiado de pensiones. En 1999, por esta misma causa se retiraron 113.000 personas aún después de que el Gobierno Nacional amplió el plazo para ponerse al día.

A partir de las reuniones efectuadas, se ha establecido que la morosidad de los afiliados al Fondo de Solidaridad Pensional se debe fundamentalmente a tres problemas. Uno relacionado con inconvenientes de carácter operativo para el pago, tales como la negativa de los bancos comerciales a recaudar las cotizaciones del régimen subsidiado y a la excesiva movilidad de los afiliados, que impide que los talonarios lleguen al beneficiario. El segundo referente al bajo nivel de ingresos de la población objetivo. El tercero relacionado con la baja fidelidad de esa población, situación que responde, en gran parte, a la ausencia de un mecanismo que promueva la permanencia en el sistema.

Para solucionar el primer obstáculo, debe explorarse la posibilidad de que el recaudo se efectúe a través de diversas organizaciones, por ejemplo cooperativas de cafeteros, asociaciones comunitarias, entre otras, así como la alternativa de entregar los talonarios de pago directamente a la persona al momento de la afiliación.

En cuanto a la baja fidelidad, este documento Conpes brinda las pautas para crear un mecanismo de incentivos con subsidios diferenciales y, adicionalmente, solicita al Ministerio de Trabajo y

Seguridad Social y a Prosperar, intensificar la promoción de estrategias como campañas informativas y publicitarias, visitas, entre otras.

Un inconveniente que conduce a la baja fidelidad de los pagos de las cotizaciones por parte de los afiliados es la frecuencia en la periodicidad de los pagos, ya que sólo se admite el pago mensual anticipado. Esta situación no favorece la fidelidad porque muchos de los beneficiarios, especialmente los trabajadores rurales, prefieren hacer los pagos por varios meses para evitar costos de transacción. Esa situación se produce, en parte, por la alta variabilidad de los ingresos en el sector informal (por ejemplo, la estacionalidad en la producción y los ingresos determinada por las cosechas en el sector rural). Por ello se solicita incluir en el decreto la obligación para el ISS y el Ministerio de Trabajo de estudiar y poner en práctica la forma para que los afiliados, tanto rurales como urbanos, puedan cotizar anticipadamente seis períodos en un solo pago, sin perjuicio de que la causación sea mensual.

Para la actual coyuntura, se considera inconveniente aplicar estrictamente la normatividad vigente ya que produciría una desafiliación masiva, situación que iría en detrimento de la política social del gobierno. Por lo tanto, se solicita a los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público elaborar un decreto reglamentario consignando las medidas establecidas en este documento. Se debe evitar la pérdida del carácter de beneficiarios del FSP a aquellos afiliados que presenten, a la fecha establecida en el decreto mencionado, morosidad superior a los cuatro (4) meses e inferior a quince meses (15) y que reactiven hacia el futuro el pago de sus cotizaciones(6). Para acogerse a este beneficio, el afiliado tendrá un plazo de tres meses, después de expedido el decreto, para reactivar los pagos de cotizaciones. Una vez vencido ese plazo, el ISS deberá devolver los recursos a que haya lugar por efecto de personas desafiliadas en un plazo de dos meses; de no cumplirse esta condición, la administradora fiduciaria no debe girar ningún subsidio adicional al ISS.

A partir de la expedición de este documento Conpes, el plazo para aplicar la sanción de desafiliación por mora, se ampliará de cuatro (4) a seis (6) meses para todos los beneficiarios, independientemente de su antigüedad. Quienes tengan una mora superior a seis meses, serán desafiliados y no podrán pedir de nuevo su vinculación al FSP hasta un año después de su desafiliación.

b. Eficiencia administrativa

De acuerdo con el ISS, el hecho de registrar un alto número de personas con un período de mora en el pago mayor a cuatro meses, sin haberlos desafiliado, se ha originado, en parte, por una actitud de protección a los afiliados.

Por otra parte, no existe un sistema de información ágil y actualizado, que permita establecer oportunamente el número de beneficiarios de acuerdo con los períodos de mora.

Existe un problema adicional: el ISS no tiene un incentivo para llevar un registro periódico de las personas que se retiran del programa. Al reportar las personas morosas, la actual normatividad obliga al ISS a devolver al FSP, en un plazo de 20 días, los subsidios que el FSP hizo por el beneficiario, incluyendo los rendimientos financieros y deducidos los costos de administración. A su vez, el ISS argumenta que ese plazo para la devolución es demasiado corto pues los procesos informáticos son de carácter conjunto entre la administradora del FSP y el ISS.

Igualmente, la fiduciaria administradora del FSP tampoco tiene ningún incentivo para exigirle al ISS el listado de morosos, ya que dicha fiduciaria recibe una prima o comisión al mes por el

pago del subsidio de cada afiliado.

En consecuencia, se solicita al ISS reportar al menos cada tres meses un informe de morosidad determinando el número de personas morosas clasificadas por el número de períodos en mora. A su vez la fiduciaria administradora del FSP está en la obligación de suspender los pagos cuando no haya recibido ningún informe sobre morosidad durante seis meses consecutivos.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá aplicar mecanismos sancionatorios cuando el ISS y/o la fiduciaria administradora del FSP incumplan esta obligación. Dichos mecanismos deben quedar pactados en el contrato de administración.

Por su parte, cuando el ISS se vea en la obligación de devolver los recursos por subsidios de afiliados retirados, tendrá un plazo máximo de dos meses para hacer dicha devolución. La Superintendencia Bancaria deberá estar atenta a que se devuelvan los aportes en el plazo establecido por cuanto estos recursos no pertenecen a las reservas del ISS. Si se verificara el incumplimiento de este plazo se deberán imponer las sanciones correspondientes.

Una vez el ISS haya reportado los informes de morosidad, el administrador del FSP no debe consignar subsidios al ISS de personas que están por fuera del rango de mora permitido. En caso de hacerlo, el administrador del FSP no tendrá derecho al pago de comisión por la consignación de dichos subsidios y las devoluciones a que haya lugar se efectuarán con deducción de los gastos de administración del ISS. Por su parte, el ISS no debe disponer de dichos recursos.

Por otra parte, los gastos de administración del FSP, que podrán ascender máximo hasta el 3% de los ingresos por concepto de aportes del 1% de los cotizaciones de los afiliados al sistema general de pensiones que devenguen más de cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), estarán destinados exclusivamente a financiar, con cargo a la Nación - Fondo de Solidaridad Pensional, las actividades conducentes a la identificación, afiliación, seguimiento y desafiliación de beneficiarios. Estos gastos no incluyen el traslado de los subsidios a la entidad administradora de pensiones. En todo caso, el Consejo Asesor y el Departamento Nacional de Planeación deberán aprobar cada año el presupuesto del FSP.

c. Focalización del subsidio

El subsidio del FSP está dirigido a personas con ingresos hasta de un salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, no se ha realizado un seguimiento a los beneficiarios. El consorcio fiduciario debe realizar visitas a los beneficiarios para verificar la información suministrada por éstos, y hacer cruces con las entidades de salud para verificar si los beneficiarios continúan afiliados al régimen de salud. El Ministerio de Salud colaborará en lo referente a las afiliaciones de salud.

Se solicita al Ministerio de Trabajo realizar el seguimiento adecuado para evitar la errónea asignación de los subsidios. La evaluación de esta actividad debe ser presentada ante el Conpes, en un plazo de seis meses luego de aprobado el presente documento Conpes.

IV. PLAN DE COBERTURA, BENEFICIOS Y REQUISITOS PARA 2002

Los grupos poblacionales beneficiarios para el año 2002 continúan siendo los definidos por el Conpes 2989 de 1998. Es decir, personas del sector informal urbano y rural, formas asociativas de producción urbanas y rurales, trabajadores discapacitados y madres comunitarias (cuadro 5). Sin embargo, se permitirá la vinculación de los hombres a partir de los 35 años, siempre y

cuando cumplan los otros requisitos. Lo anterior en razón a que Prosperar ha evidenciado que un buen porcentaje de la demanda de los beneficios del FSP corresponde a personas entre 35 y 40 años de edad. Personas que poseen un amplio período de cotización en el sistema pensional, pero que por causa de la reciente fase recesiva se vieron obligadas a emplearse en el sector informal con bajos ingresos.

Para estimular la fidelidad de los afiliados pertenecientes al grupo de trabajadores informales urbanos(7), se establecerá un sistema de incentivos a través de subsidios diferenciales de acuerdo con el número de semanas cotizadas. En la medida en que un beneficiario tenga un mayor número de semanas cotizadas, mayor será el subsidio, dentro de un rango cuyo piso esté entre 55% y 60% y su máximo en 80% del total de la cotización. En un plazo máximo de dos meses después de aprobado este documento Conpes, el Consejo Asesor del FSP y el Departamento Nacional de Planeación deben establecer dicho sistema con base en la información de las historias laborales de los afiliados, información que debe ser suministrada por el ISS y Prosperar. El nuevo esquema de incentivos no debe superar los costos que se generarían con la estructura actual del FSP.

La meta de cobertura para el año 2002 se ubicará en 360.000 afiliados, siempre y cuando el costo no sobrepase el monto de recursos aprobado en el Presupuesto General de la Nación, que asciende a \$160.000 millones.

Cuadro No. 5

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

V. TRABAJADORES DEL SERVICIO DOMÉSTICO

Los trabajadores del servicio doméstico tienen derecho a un subsidio contemplado por la ley 11 de 1988 que se gira del presupuesto nacional a través del FSP, de conformidad con el artículo 30 de la ley 100 de 1993. En la actualidad no se ejerce el control adecuado sobre estos recursos; el fondo actúa simplemente como un intermediario entre la Nación y el ISS.

Por esta razón han ocurrido algunos casos en los que personas sin ser trabajadores de servicio doméstico y teniendo capacidad económica para asumir la totalidad del aporte, se inscriben como beneficiarios para evadir el sistema y acceder al subsidio.

Con el fin de evitar la ocurrencia de tales fraudes y la desviación de recursos del erario público, la entidad administradora del fondo y el ISS deben implementar mecanismos de control adecuados que les permitan identificar correctamente a los beneficiarios del subsidio. De la misma forma, la Nación a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Consejo Asesor del Fondo, debe velar porque el FSP y el ISS cumplan a cabalidad con su función destinando los recursos a los beneficiarios señalados por la ley y en la forma prevista por ella.

VI. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Solicitar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaborar un decreto reglamentario para evitar la desafiliación de los afiliados morosos, en los términos establecidos en este documento.

2. Solicitar al ISS reportar, al menos cada tres meses, informes sobre el número de personas morosas y el número de períodos en mora, lo cual significa adoptar ajustes en el sistema de información. Estos reportes deberán ser suministrados al Ministerio de Trabajo, a la fiduciaria administradora del FSP, al Consejo Asesor del FSP, al Ministerio de Hacienda y al DNP.
3. Solicitar al administrador del FSP la suspensión de los pagos de subsidios cuando no haya recibido la información sobre morosidad durante seis meses consecutivos.
4. Solicitar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la adopción de mecanismos sancionatorios cuando el ISS y/o el consorcio administrador del FSP incumplan las obligaciones de las dos anteriores recomendaciones.
5. Solicitar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la puesta en marcha de mecanismos para aumentar la fidelidad de los afiliados y así evitar la morosidad y desafiliación de los mismos.
6. Solicitar al Consejo Asesor y al Departamento Nacional de Planeación, dentro de los dos meses siguientes a la aprobación de este documento Conpes, la determinación del monto de los subsidios diferenciales de acuerdo con el número de semanas cotizadas por el afiliado, de tal forma que promuevan la fidelidad de los afiliados y aumenten la probabilidad de obtener la pensión.
7. Para el caso de los futuros retiros de afiliados, la devolución de recursos por parte del ISS al administrador del FSP debe hacerse en el término de dos (2) meses. La Superintendencia Bancaria es la entidad encargada de verificar el cumplimiento de este plazo por parte del ISS.
8. Aprobar el Plan de Cobertura propuesto teniendo en cuenta los requisitos consignados en este documento y solicitar al Consejo Asesor y al DNP verificar que este Plan de cobertura esté acorde con la asignación presupuestal.
9. Solicitar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al Consejo Asesor del Fondo, al administrador fiduciario del FSP y al ISS velar porque los recursos que se giran del presupuesto nacional, de conformidad con el artículo 30 de la Ley 100, para otorgar el subsidio establecido en la ley 11 de 1988 a los trabajadores de servicio doméstico, tengan la destinación establecida en la ley, adoptando mecanismos de control que garanticen dicho fin.
10. Solicitar al Ministerio de Trabajo la presentación ante el Conpes, en un plazo no mayor a seis meses, de una evaluación sobre las acciones encaminadas a evitar la errónea asignación de los subsidios.
11. Solicitar al Ministerio de Trabajo, al ISS y al administrador fiduciario un plan de acción para efectuar las medidas anteriores.

(1) De acuerdo con la Ley 100 (artículo 27), el FSP puede recibir recursos de parte de entidades territoriales, de agremiaciones o federaciones, para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios.

(2) Para el caso del gobierno nacional era obligatorio un aporte equivalente al obtenido por las cotizaciones adicionales del 1%. Obligación que fue derogada por el artículo 44 de la Ley 344 de 1996.

(3) Aunque con la Ley 100 existe la opción de afiliar los beneficiarios a una administradora de fondos de pensiones privada del sector solidario, esa alternativa no es viable en la práctica debido a la inexistencia en Colombia de ese tipo de administradoras.

(4) La verificación del nivel de ingresos de los beneficiarios la efectúa la fiduciaria administradora del FSP, a través de mecanismos como el cobro tarifario de los servicios públicos, zona de residencia, entre otros. Además, se les exige a los beneficiarios estar afiliados al régimen de seguridad social en salud, por lo tanto, son personas a las cuales ya se les ha aplicado el Sisben.

(5) El derecho al subsidio se pierde por registrar una mora en el pago del aporte por parte del beneficiario superior a cuatro meses consecutivos (Decreto 2414 de 1998). También por fallecimiento, multifiliación, vejez, pensión, paso al régimen contributivo, retiro de ejercer como madre comunitaria, servicio doméstico, falsedad en documentación, entre otras.

(6) Esto teniendo en cuenta que al ser trabajadores que se asimilan a independientes no tienen la opción de cotizar períodos de mora (Decreto 1406 de 1999).

(7) Este es el mayor grupo de afiliados, constituye un 57% del total. El sistema de subsidios diferenciales no aplica para los grupos de discapacitados, trabajadores rurales y madres comunitarias para los cuales el subsidio se mantiene en 95%, 90% y 80%, respectivamente.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

