

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE
Comisión Séptima Constitucional Permanente
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad.

Asunto: Consideraciones al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 08 de 2018 Cámara *"por el cual se reduce la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados"*.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto reducir los aportes que deben realizar los pensionados al Sistema General en Seguridad Social en Salud (SGSSS), cotización que actualmente corresponde al 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional. Así, la propuesta busca modificar el inciso 2 del artículo 204 de la Ley 100 de 1993¹, remplazando su texto de manera que los pensionados coticen un 12% sobre el 40% de la respectiva mesada pensional y los fondos a los que haya cotizado el pensionado coticen un 12% sobre el 60% de la respectiva mesada pensional.

De acuerdo con el artículo 48 de la Constitución Política la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. En virtud del principio de solidaridad los ciudadanos tienen el deber de contribuir al financiamiento del SGSSS acorde con su capacidad de pago y con arreglo a lo previsto en la normativa vigente, el cual se materializa en la exigencia de que *"debe aportar más, quien más ingresos tenga"*. En este sentido, corresponde a todos los ciudadanos, incluidos los pensionados, contribuir a la financiación de los servicios de salud. En el caso de los pensionados, los artículos 143 y 204 de la Ley 100 de 1993, establecen que estará a cargo de ellos la cotización total de la salud correspondiente al 12% de sus ingresos mensuales pensionales.

Frente a la normativa vigente, es importante resaltar que la Corte Constitucional mediante sentencia C-126 de febrero de 2000 tuvo la oportunidad de revisar la constitucionalidad del artículo 143 de la Ley ibidem, toda vez que se aducía que el segundo inciso era contrario a los artículos 13 de la Constitución Política. A juicio del demandante, la norma acusada violaba el principio de igualdad dado que, mientras la cotización en salud del trabajador activo, equivalente al 12%, es compartida entre éste y el empleador, la

¹ *"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"*.

cotización del pensionado es asumida de manera integral por éste, lo cual produce un menoscabo en sus ingresos, siendo tal situación manifiestamente discriminatoria frente al trabajador activo.

En dicha sentencia la Corte encontró que la consagración legal de una cotización integral por parte de los pensionados, correspondiente al 12%, era exequible. Para la Corte el hecho de que el pensionado asuma en su integridad la cotización en salud, es un desarrollo razonable del principio de solidaridad por las siguientes razones: i) gracias a que los pensionados contribuyen de esa manera en los aportes a salud, las cargas impuestas a los empleados activos y/o al sistema son menores -solidaridad intergeneracional²; ii) los pensionados suelen tener menores obligaciones frente a terceros que los trabajadores activos, por cuanto a esa edad ya han finalizado su proyecto de vida, profesional y familiar; iii) cuando la persona cumple con los requisitos para adquirir el derecho a la pensión y recibe la mesada respectiva, cesa la obligación de pagar aportes a pensión.

Por lo anterior, como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia mencionada “no viola la igualdad, ni la especial protección a las personas de tercera edad” que los pensionados, a diferencia de los trabajadores, asuman integralmente la cotización en salud. Por el contrario, resulta ser una decisión razonable y legítima para la sostenibilidad financiera del sistema de salud, pues contribuye a que las cargas impuestas a los trabajadores activos y a los agentes del sistema de pensiones sean menores. Además, la obligación del pensionado de cotizar en salud es en parte compensada por el hecho de que cesa la obligación de aportar para pensiones.

De otra parte, una vez revisado el texto del proyecto de ley y la exposición de motivos que lo soporta desconoce lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003³:

“(…) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo” (negrilla fuera de texto).

El Proyecto de ley en estudio se limita en señalar que las administradoras de pensiones serían las responsables de cubrir parcialmente la cotización mensual en salud del 12%, sin indicar la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento del costo que representa la modificación propuesta de disminuir el monto de la cotización de los pensionados al sistema de salud.

Ahora bien, con el fin de estimar el impacto fiscal del proyecto de ley bajo estudio, este Ministerio recopiló información respecto al número de pensionados y mesada promedio ponderada por entidad o fondo – Colpensiones, Régimen de Ahorro Individual y Solidaridad (RAIS), Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP)⁴ y Fuerzas Militares y de Policía- para el año 2018.

² Sentencia C-126 de febrero de 2000. “En efecto, los jubilados de hoy, en el pasado, cuando eran empleados, se beneficiaron de que las cotizaciones en salud no fueran excesivas. A su vez, los trabajadores contemporáneos, que gracias al aporte de los pensionados, no ven incrementadas su cotización, deberán en el futuro, al jubilarse, asumir integralmente ese aporte para garantizar la sostenibilidad del sistema de salud, no sólo para ellos, sino para las generaciones venideras”.

³ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

⁴ Administrado por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales.

Para calcular el impacto de la reducción anual de la tasa de cotización de los pensionados a salud, se partió del supuesto que los pensionados hubiesen cotizado toda su vida laboral en un solo fondo de pensiones. El cálculo de las cotizaciones en salud, correspondiente al 60% de la mesada, que tendría que hacerse cargo cada Fondo se muestra en la siguiente Tabla:

Tabla 1.
Costo Proyecto de Ley por las cotizaciones a salud del 60% de la mesada, actualizado a precios de 2019 bajo una inflación del 3% para 2018.

	Número de pensionados (a)	Mesada promedio Ponderado	60% IBC	Cotización a salud 12% (b)	Cotizaciones anuales del total pensionados (a) * (b) * 12 meses
RAIS	141.991	1.655.847	993.508	119.221	203.139.668.328
RPM	1.313.001	1.488.805	893.283	107.194	1.688.949.143.152
FOPEP	320.452	2.325.738	1.395.443	167.453	643.928.230.661
FONPET	98.601	1.533.469	920.081	110.410	130.638.161.508
FOMAG**	194.558	2.568.046	1.540.828	184.899	431.683.709.074
FF.MM**	138.786	2.568.046	1.540.828	184.899	307.937.248.777
TOTAL	2.207.389	1.786.024	1.071.614	128.594	3.406.276.161.501

**Información estimada con datos del año 2017.

Fuente: Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se muestra en la tabla 1, para el año 2019, suponiendo una inflación de 3% para el año 2018, la cotización para salud a cargo de las administradoras de pensiones, de que trata el proyecto de ley bajo estudio, implicaría un costo anual de **\$3.4 billones**, para los pensionados ya existentes, cuya carga de cotización por Fondo sería asumida, así: Colpensiones **\$1.6 billones**; FOPEP **\$643 mil millones**; FONPET **\$130 mil millones**; FOMAG **\$431 mil millones**; y, fuerzas militares **\$308 mil millones**. El Valor Presente Neto (VPN) de estas cotizaciones para los próximos 10 años sería de **\$27.5 billones**, suponiendo una rentabilidad de 3.5% y el número de pensionados constante.

En conclusión, una modificación de la cotización en salud de los pensionados en la forma en que lo plantea la iniciativa en cabeza de las administradoras de pensiones públicas implicaría un déficit para el SGSSS de más de **\$3.2 billones**⁵, el cual tendría que ser cubierto con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), dado que el proyecto no plantea fuente de financiación adicional o sustituta en los términos que lo exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁶.

"Artículo 7o. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún

⁵ Sin contar costo del proyecto para los pensionados del RAIS.

⁶ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

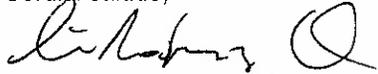
En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Además, a los fondos privados que administran el Régimen de Ahorro Individual (RAIS) les correspondería asumir sólo para el primer año un costo aproximado a los **\$203 mil millones** de sus recursos propios.

Lo anterior representaría una carga financiera excesivamente alta para el sistema, por cuanto se desplazaría un porcentaje significativo de la cotización en salud de los pensionados a las administradoras de fondos de pensiones. En todo caso ni en el PGN ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo se contemplan esos recursos. De aprobarse el proyecto de ley bajo estudio, se estarían sustrayendo recursos que financian el SGSSS que pondrían en riesgo la sostenibilidad del mismo y, además, se afectaría la sostenibilidad del sistema de pensiones por el impacto financiero que implicaría para las administradoras de fondos de pensiones cubrir los faltantes generados con tal modificación.

En virtud de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordial saludo,



LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO

Viceministro Técnico

OFICINA/JAGA/APPC
OAJ/DGREGRESS/DGPPN
UJ-2825-18

Con copia a:

H.R. Jorge Alberto Gómez Gallego - Ponente
H.R. Henry Fernando Correal - Ponente
H.R. León Fredy Muñoz Lopera - Autor
H.S. Antonio Eresmid Sanguino Páez - Autor
H.R. Jairo Reinaldo Cala Suárez - Autor
H.S. Julián Gallo Cubillos - Autor
H.R. Omar de Jesús Restrepo Correa - Autor
H.S. Jesus Alberto Castilla Salazar - Autor
H.S. Iván Cepeda Castro - Autor
H.S. Alexander López Maya - Autor
H.S. Aida Yolanda Avella Esquivel - Autor
H.S. Gustavo Bolívar Moreno - Autor
H.R. María José Pizarro Rodríguez - Autor
H.R. David Ricardo Racero Mayorca - Autor
H.S. Gustavo Francisco Petro Urrego - Autor
H.R. Ángela María Robledo Gómez - Autor
H.S. Feliciano Valencia Medina - Autor

Dr. Orlando Alfonso Clavijo Clavijo, Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

