



Asunto

1.1

Bogotá D.C.

Honorable Congresista
JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE
Comisión Séptima Constitucional Permanente
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 045 de 2018 Cámara "por medio del cual se establece el subsidio económico al adulto mayor y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto establecer un subsidio económico para el adulto mayor consistente en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, cuyo valor en todo caso no podrá exceder de un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), la cual será fijada por el Gobierno nacional, incrementada anualmente y con cobertura en todo el territorio nacional. Adicionalmente, de acuerdo con lo afirmado por el Representante Juan Carlos Reinales Agudelo en su solicitud de impacto fiscal al Proyecto de ley bajo estudio, allegada a este Ministerio el 29 de Octubre de 2018, se busca "aumentar el subsidio al adulto mayor al valor equivalente al tasado en la línea de pobreza vigente y atar el incremento anual de dicho subsidio, al IPC, al aumento del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente o similares"¹.

Frente a la propuesta, sea lo primero decir que **el proyecto bajo estudio desconoce los avances sociales y económicos que el Gobierno nacional viene realizando respecto a la protección del adulto mayor, como es el Programa Colombia Mayor, el Programa de Ahorro Voluntario (Beneficios Económicos Periódicos – BEPS) y al mismo Sistema General de Pensiones (SGP).**

En el caso del *Programa Colombia Mayor*, creado con la ley 100 de 1993², se busca aumentar la protección del adulto mayor desamparado que no cuenta con una pensión o que vive en la indigencia o pobreza extrema. Para

¹ Comunicación enviada por el H.R. Juan Carlos Reinales Agudelo al Ministerio de Hacienda Rad No. 1-2018-105954 de octubre 29 de 2018.

² "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".



pertenecer a este programa, además de encontrarse en una situación de pobreza³, es necesario que el beneficiario sea colombiano, haya residido en el territorio nacional por espacio de 10 años y tener mínimo 3 años menos de la edad de pensión (54 años para mujeres y 59 para hombres). Las personas que sean beneficiarias del subsidio pueden recibirlo bien sea mediante un pago directo –dinero- o a través de un beneficio indirecto –ayudas mecánicas- mediante servicios básicos suministrados a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor (CBA). El valor de subsidio varía de un municipio a otro y va desde los **\$80.000** hasta los **\$150.000** y se otorga cada dos meses. Actualmente, existen aproximadamente 1.5 millones de personas afiliadas, las cuales se benefician de este programa, con cargo a los recursos de la subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)⁴. Para el otorgamiento de dichos subsidios se han proyectado para la vigencia 2019 un total de recursos cercanos a los **\$1.4 billones**⁵.

En cuanto a los *Beneficios Económicos Periódicos*, estos pertenecen al Servicio Social Complementario definido a partir de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005⁶, la Ley 1328 de 2009⁷, los lineamientos del CONPES social 156 de 2012 y el Decreto 604 de 2013⁸. Este mecanismo de ahorro voluntario, de bajo monto a largo plazo, tiene como población objetivo a los trabajadores que devenguen mensualmente menos de un salario mínimo, que no cumplan los requisitos para una pensión del SGP. Este instrumento permite acumular aportes de este sistema bajo ciertas condiciones, obtener recursos del régimen subsidiado en pensiones y cuenta con incentivos puntuales a cargo del Estado representados en los gastos de acumulación⁹ y desacumulación de la cuenta. Los aportes realizados al programa solo podrán ser solicitados hasta el cumplimiento de edad de 57 años si es mujer o 62 años si es hombre. Actualmente, existen alrededor de 369 mil personas ahorrando en el programa.

Sin perjuicio de las anteriores alternativas, es preciso señalar que *el SGP* garantiza a la población colombiana el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte. Está compuesto por el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). En el RPM los requisitos para obtener la pensión de vejez son: edad (57 años si es mujer o 62 años si es hombre) y haber cotizado un mínimo de 1300 semanas en cualquier tiempo, salvo las excepciones dadas por la transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993. En el RAIS, el derecho a la pensión de vejez, en sus diferentes modalidades (renta vitalicia inmediata, retiro programado o retiro programado con renta vitalicia o cualquiera otra autorizada), se efectiviza en favor del afiliado a la edad que cada uno de ellos escoja, siempre y cuando el capital acumulado en su cuenta de ahorro individual le permita obtener una pensión mensual superior al 110% del SMLMV. Actualmente, existen del orden de 14 millones de personas afiliadas al RAIS y 6 millones al RPM.

Del anterior análisis se desprende que **el proyecto de ley en estudio desconoce la existencia de programas orientados a cumplir con la finalidad de garantizar la calidad de vida y el goce efectivo de los derechos de los adultos mayores y desestimula la cultura del aporte al régimen de pensiones y al programa de**

³ Carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones: Viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente. Viven en la calle y de la caridad pública. Viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente. Residen en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor; o asisten como usuario a un Centro Diurno.

⁴ El FSP fue creado por el artículo 25 de la Ley 100 de 1993. "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

⁵ Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁶ "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política".

⁷ "Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones".

⁸ "Por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)".

⁹ Los BEPS cuentan con un subsidio del Estado del 20% del ahorro -incentivo periódico-.



beneficios económicos. Particularmente, (i) *frente al SGP:* generaría por efecto que muchas de las personas afiliadas a éste dejen de cotizar al intuir que no es necesario construir una pensión porque irremediamente van a recibir un subsidio económico a la edad de 60 años; *respecto a los BEPS:* no serían suficientes los incentivos periódicos y puntuales para motivar el ahorro de las personas afiliadas a este programa a pesar de recibir una subvención en un futuro; *para el caso de Colombia Mayor:* la iniciativa admite interpretar la posibilidad de recibir doble subsidio, uno de Colombia mayor y el propuesto por el proyecto de ley.

De otra parte, la propuesta de ley resulta inconstitucional por varias razones. La primera de ellas es que el derecho a un **subsidio económico, tal y como lo establece el proyecto, podría desincentivar la realización del pago de aportes de cotización que los trabajadores deben hacer al SGP, afectando la financiación de sus pensiones y las de los futuros pensionados, circunstancia que atenta contra el principio de solidaridad intergeneracional.**

En segundo lugar, la propuesta afectaría la sostenibilidad financiera del SGP. De acuerdo con el artículo 48 de la Carta Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005¹⁰, establece que el Estado garantizará la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional y consagra que las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de ese Acto Legislativo deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas. Frente a este deber constitucional, la Corte Constitucional mediante sentencia C-078 de 2017 ha señalado lo siguiente:

“Así las cosas, como la sostenibilidad financiera es un principio constitucional que debe ser consultado en la dirección y control del sistema de seguridad social, las medidas que se adopten para alcanzar tal fin son necesarias, máxime si como en el asunto sub examine no se evidencia la lesión de un derecho sino el límite para acceder a un eventual beneficio”.

De lo anterior se desprende que desde el año 2005 la **sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones goza de respaldo constitucional y se convierte en un imperativo para el legislador en el ejercicio de hacer las leyes en materia pensional. Mandato que se vulnera en el presente caso al desincentivar el financiamiento de las pensiones, generando un riesgo financiero en el sistema pensional.** En ese sentido, por cuenta de ofrecerse una alternativa a la población adulta mayor, se podría generar un riesgo mayor que impactaría el acceso real y efectivo a las pensiones de los colombianos. No sobra decir que la optimización de los recursos para la realización de los fines del Estado debe ser valorada por el legislador a través de medidas coordinadas con la legislación vigente y financieramente sostenibles.

Finalmente, con el fin de estimar el impacto fiscal de la iniciativa, se tuvo en cuenta lo afirmado por el Representante Juan Carlos Reinales Agudelo en su solicitud de impacto fiscal al Proyecto de ley bajo estudio, allegada a este Ministerio el 29 de Octubre de 2018, en la que expresa que con el mismo se busca *“aumentar el subsidio al adulto mayor al valor equivalente al tasado en la línea de pobreza vigente y atar el incremento anual de dicho subsidio, al IPC, al aumento del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente o similares”.*

En relación con la primera propuesta de aumentar el subsidio al valor de la línea de pobreza, si se mantiene la población que se espera beneficiar por el Programa Colombia Mayor en el año 2019, esto es

¹⁰ “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.



1.517.300 adultos mayores, y se incrementa el valor del subsidio mensual¹¹ a lo equivalente a la línea de pobreza (estimada para 2019 en \$280.451 mensuales)¹², se tendría que el programa pasaría de costar cerca de \$1,4 billones a más de \$5,1 billones. En se sentido, se requerirían \$3,7 billones adicionales anualmente, valor que se encuentra discriminado en el siguiente cuadro.

Cuadro 1.
Costo del Proyecto de Ley con base al equivalente de la línea de pobreza estimada para 2019

Vigencia 2019	
1. COBERTURA BASE = Beneficiarios Subsidios FSP	1.517.300
2. Recursos FSP - Subcuenta Subsistencia	\$ 1.377.108.432.062
3. Subsidio por Beneficiario - Anual = (2)/(1)	\$ 907.605
4. Subsidio por Beneficiario - Mensual = (3)/12	\$ 75.634
5. Subsidio por Beneficiario - Mensual - Línea de Pobreza (estimada)	\$ 280.451
6. Subsidio por Beneficiario - Anual - Línea de Pobreza = (5)*12	\$ 3.365.407
7. Subsidio TOTAL BENEFICIARIOS - Anual - Línea de Pobreza = (1)*(6)	\$ 5.106.331.687.000
8. DIFERENCIA (Faltante) = (7)-(2)	\$ 3.729.223.254.938

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Respecto a la segunda propuesta de atar el incremento anual del subsidio económico al Índice de Precios al Consumidor o al equivalente a un (1) SMMLV, su implementación conllevaría a una inflexibilidad presupuestaria que impide la adaptación del programa a las realidades del país; inflexibilidades que son indeseadas dado que no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas económicas del País ni al marco vigente de la Regla Fiscal, y no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos.

Adicionalmente, la iniciativa no considera una fuente adicional o sustituta de ingresos para cubrir los costos que generaría el proyecto, vulnerando lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

"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 (...)"

¹¹ Con los recursos del FSP y la subcuenta de subsistencia orientada a otorgar subsidios económicos para la protección del adulto mayor en estado de indigencia o de pobreza extrema, se han proyectado para la vigencia 2019 un total de recursos cercanos a los 1.4 billones con los cuales se otorgará un monto mensual promedio de \$75.634 mensuales.

¹² La línea de pobreza para 2019 se trata de una estimación basada en el crecimiento promedio de los últimos años de dicho indicador, tomando como base el informe de 2017 (publicado en marzo de 2018), pues el dato oficial sólo será reportado por el DANE hasta el primer semestre del año 2020.



GOBIERNO
DE COLOMBIA



MINHACIENDA

En conclusión, la propuesta de ley representaría una carga financiera excesivamente alta con repercusiones directas sobre el Presupuesto General de la Nación de manera recurrente, sin que se prevea o se cuente con los recursos suficientes para su implementación en las proyecciones de mediano plazo del sector trabajo.

De acuerdo con lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO

Viceministro Técnico

OAJ/DGPP/INGRESS

APPC/COM/AGA

UJ- 2967718

H.R. Oscar Hernán Sánchez León – Autor
H.R. Juan Carlos Reinales Agudelo – Ponente
H.R. Jairo Humberto Cristo Correa – Ponente
H.R. Jose Luis Correa Lopez - Ponente

Con copia a:

Dr. Orlando Alfonso Clavijo Clavijo– Secretario Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

