

Agenda legislativa 2010 para el Sistema de Seguridad Social

En el presente artículo se hace una breve descripción de los proyectos de ley que siguen su curso por el Congreso en 2010. Muchas iniciativas y ninguna propuesta de fondo

Por:

Paula López Vendemiati

Directora Cámara de Seguridad Social y Riesgos Profesionales
FASECOLDA

Christian Mora

Subdirector de la Cámara de Seguridad Social
FASECOLDA

Edgar Velandia

Subdirector de la Cámara de Riesgos Profesionales
FASECOLDA

En la última legislatura se tramitaron varios proyectos con importantes implicaciones para el sector, unos pocos bien estudiados y concertados, muchos otros sin siquiera un estudio de sostenibilidad financiera ni compatibilidad con el Sistema General de Seguridad Social. Tal vez por tratarse de una legislatura preelectoral, muchos de ellos fueron pospuestos para el próximo año.

Dentro de los proyectos de ley a los que se le dará trá-

mite en la próxima legislatura se destacan los siguientes, por su relevancia para el sector:

Riesgos profesionales

Continúa su curso en Cámara un proyecto de Ley que ya fue debatido en Senado, cuyo objetivo es restablecer las definiciones de accidente de trabajo y enfermedad profesionales (entre otros temas) tras la declaratoria de

Legislación

inexequibilidad de los mismos en el decreto-ley que los reglamentaba. En Senado se presentaron dos ponencias, una de las cuales pretendía modificar la definición de accidente de trabajo e incluir en la misma el concepto de accidente “in itinere” (accidentes en el trayecto entre el trabajo y la residencia, dos horas antes y dos horas después del trabajo), iniciativa que se demostró era inviable para el Sistema de Riesgos Profesionales.

En este proyecto se amplió a 10% la parte de la cotización que se dedica a actividades de prevención y de rehabilitación de trabajadores, se restableció la base de liquidación de prestaciones y se precisó el procedimiento de cobro y las consecuencias de la mora de los empleadores ante este Sistema. A este proyecto sólo le falta el último debate (plenaria de Cámara) y la conciliación entre lo aprobado por la Cámara con lo aprobado por el Senado.

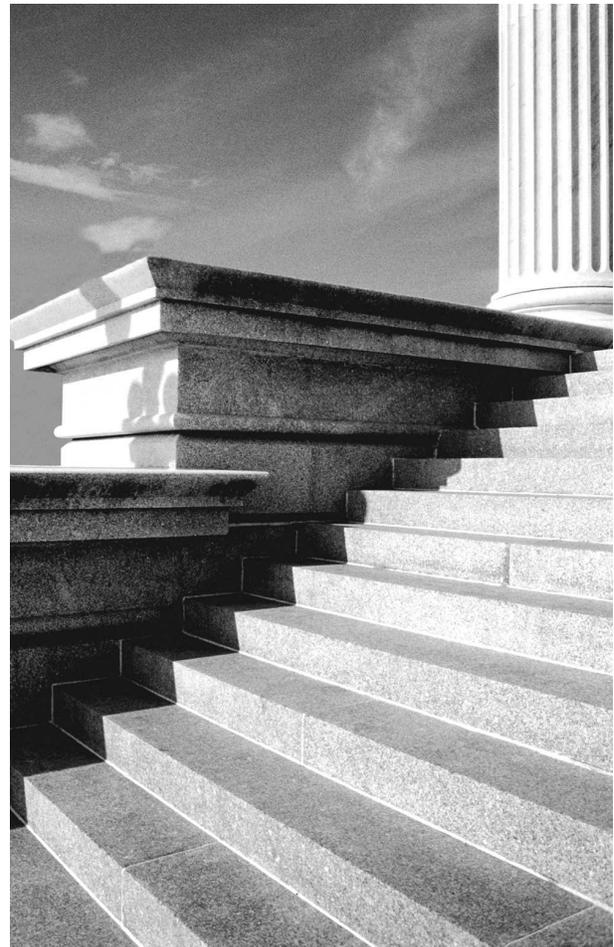
Lamentablemente, sólo el proyecto de Riesgos Profesionales fue concertado con el Gobierno, estudiado y aplicado a los fines necesarios de seguridad jurídica al restablecer las definiciones que la Corte Constitucional había declarado inexequibles. Como se verá a continuación, gran parte de las otras iniciativas no tienen sostenibilidad financiera ni consultan la estructura y los fines del Sistema de Seguridad Social.

Extensiones de cobertura y nuevos beneficios

El proyecto 12 de 2009 Senado pretende extender a todas las pensiones, la indexación implícita al nivel de salario mínimo que actualmente se genera para las pensiones de nivel de salario mínimo, al no permitir la ley que haya pensiones inferiores a éste. El proyecto pretende indexar todas las pensiones al mayor indicador entre el crecimiento del IPC del año anterior y el incremento del salario mínimo.

Lo anterior sería nefasto para el sistema pensional, pues implicaría extender el riesgo político que hoy recae sobre las pensiones mínimas al resto del universo pensional. Si en la actualidad esta disposición restringe el desarrollo del mercado de rentas vitalicias porque implica cubrir un riesgo político, cuánto más si éste se extendiera a la totalidad de las pensiones. El gran problema para la expedición de rentas vitalicias de nivel mínimo es que las decisiones políticas de concertación, por su misma naturaleza, son imposibles de incorporar a la tarifa bajo un fundamento de cálculo financiero sólido.

Dentro del segmento de nuevas prestaciones, está el proyecto 110 de 2009 Senado, que busca incorporar



Legislación

la cobertura de auxilio funerario para el cónyuge o compañero(a) permanente del pensionado de vejez o invalidez y al sobreviviente del afiliado fallecido. Para los nuevos pensionados esta modificación traería como consecuencia un mayor costo de su pensión, pues se debería incorporar tanto en la tarifa del seguro previsional como en el cálculo de la prima única de la pensión de vejez esta nueva prestación. Esto encarece el valor necesario para acceder a la pensión y posiblemente el valor que se descuenta para cubrir la prima del seguro. Así, el proyecto parece dirigido sólo a los actuales pensionados, pues aparentemente implicaría otorgarles un beneficio de forma retroactiva, pues esta condición no existía al momento de otorgarse la renta vitalicia. Si así fuera, este mayor costo no habría sido considerado en la prima de este seguro y las compañías estarían asumiendo un nuevo riesgo no contemplado, lo cual deterioraría la siniestralidad del ramo, además de la incertidumbre jurídica que implica un cambio posterior en las reglas de juego para el sector.

Adicionalmente, se tramitan en el Congreso dos proyectos (112 y 113 2009 de Cámara) que buscan otorgar pensión a aquellas personas que padezcan enfermedades que puedan limitar su capacidad laboral o para aquellas enfermedades que sean catalogadas como ruinosas o catastróficas.

Respecto del primero de los proyectos, el sistema ya prevé y otorga pensión a quien comprueba que la pérdida de su capacidad laboral es superior al 50% en el caso de riesgo común y 5% en riesgo profesional. Por esta razón, para el caso del proyecto de ley 112 de 2009 de Cámara, el nuevo beneficio no es claro y, por el contrario, estaría generando costos innecesarios, modificando un sistema que en la actualidad ha demostrado estar cubriendo de forma adecuada la población.

Respecto del segundo, el proyecto relacionado con las enfermedades ruinosas o catastróficas (proyecto de Ley

113 de 2009 Cámara), se debe hacer una aclaración muy importante: el artículo 16 de la Resolución 5261 de 1994 del Ministerio de Protección cataloga como ruinosas o catastróficas aquellas enfermedades que representan una alta complejidad técnica en su manejo, alto costo, baja ocurrencia y bajo costo efectividad en su tratamiento. En este sentido, se hace evidente que la clasificación de una enfermedad como ruinosas y catastrófica no necesariamente responde a la gravedad de la persona que la padece sino a factores relacionados con el alto costo del tratamiento. Esto implica que pueden presentarse casos en los que una persona que padece o padeció una enfermedad catalogada como catastrófica o ruinosas que después de ese tratamiento de “alto costo” o “ruinoso” para la seguridad social, pueda llevar una vida y un trabajo relativamente normal, razón por lo cual no se justifica el otorgamiento de la pensión.

Disminución de requisitos

Por otro lado, dos de los proyectos de ley en trámite, el 049 y el 399 de 2009 de Cámara, buscan crear un nuevo tipo de mecanismo para acceder a la pensión de vejez, en el que las personas que cumplan con ciertas características de semanas cotizadas de edad o de capital acumulado puedan obtener una pensión conjunta, a pesar de no cumplir con los requisitos de forma individual, si los cumplen al acumular sus semanas o capital con los de su cónyuge o compañero(a) permanente.

En este sentido los proyectos pueden ser catalogados como positivos para este segmento de la población. Sin embargo, existen algunas precisiones importantes por realizar que no aparecen en los textos de los proyectos, especialmente en lo relacionado con los beneficiarios de la pensión y en cuanto a la necesidad de especificar que se trata de una única pensión, la cual en caso de divorcio no genere la obligación para el pagador de asumir dos nuevas pensiones cada una por el 100% de la mesada.

Legislación

En la actualidad también se tramitan dos proyectos de ley que buscan restringir la exigencia de certificados de supervivencia por parte de los pagadores de pensiones a sus pensionados. Se trata de los proyectos 071 y 261 de Cámara. Desde el gremio asegurador se comparte la percepción de que éste es un loable objetivo. Sin embargo, al respecto cabe recordar que el Sistema de Seguridad Social y el esquema de aseguramiento público y privado de personas en Colombia, requiere para su adecuado funcionamiento la verificación permanente de la condición de supervivencia de los asegurados.

Esta verificación es indispensable para evitar fraudes contra la seguridad social y los recursos públicos y privados de este sistema. Por lo anterior, el gremio asegurador recomendó reemplazar el actual certificado de supervivencia por un instrumento sustituto de verificación del estado de supervivencia de los ciudadanos, que cumpla con los requisitos de idoneidad que permitan garantizar el adecuado funcionamiento del esquema de seguridad social en pensiones y que no implique un trámite engorroso para los pensionados.

Otros proyectos con implicaciones para el sistema

Además de los proyectos anteriormente mencionados, avanzan en el Congreso otros que pese a no tener efecto en el corto plazo sobre las compañías de seguros pueden tener efectos en el mediano y largo plazo sobre la totalidad del sistema. Tal es el caso del proyecto 95 de 2009 de Senado que disminuye el límite de 10 años para traslados de régimen a cinco años si se cumplen ciertas condiciones de cotización al anterior régimen y suprime el requisito de tres años de permanencia. Los proyectos 37 y 160 de Senado buscan reducir los aportes de los contratistas al Sistema, en contravía del principio de solidaridad entre cotizantes que hoy lo caracteriza, al excluir de algunos pagos a un segmento importante de la población con capacidad de pago al ahorro pensional.

Se encuentra también muy avanzado en su trámite un proyecto de ley que busca indexar la primera mesada pensional (proyecto de ley 243 de 2008 Cámara). Además de la preocupación en materia fiscal sobre el tema, las entidades aseguradoras se ven afectadas de dos maneras. En primer lugar, como empleadoras y ex empleadoras que deben pagar pensiones. Y en segundo, cuando existen procesos de conmutación personal, sea que haya quedado la cláusula de exclusión de la indexación o no, pues pueden existir riesgos de pérdida para las entidades por la fuerte influencia de la jurisprudencia constitucional.

En conclusión

Por último y a manera de reflexión, si se analizan las iniciativas en conjunto, se encuentra una tendencia por parte de legislador a extender, a crear nuevos y a disminuir los requisitos para acceder a los actuales beneficios del sistema pensional. Con el agravante de que en la mayoría de los casos no existen o no se especifica de dónde provendrán los recursos. Esta tendencia se traduce (como lo estamos experimentando en el sistema de salud) en dos consecuencias muy peligrosas para el país: la primera, es que los agentes privados que la Ley 100 incluyó como actores del sistema no encuentran los incentivos adecuados para cumplir su papel, debido a que el cambio en las condiciones iniciales bajo las cuales estos debían operar han sido tan significativos que el riesgo asumido no se ve compensado por las primas recaudadas para tal fin, y la segunda, que el impacto fiscal que muchas de estas iniciativas acarrearán llegue a niveles tales que ni siquiera la nación estaría en capacidad de asumir.

- » De los proyectos de ley presentados, pocos han sido bien estudiados y concertados. Muchos ni siquiera cuentan con estudios de sostenibilidad financiera y no son compatibles con el Sistema General de Seguridad Social.