

1.1

Bogotá D.C.

Honorable Congresista
OSCAR DE JESÚS HURTADO
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 144 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 2° y 3° de la Ley 1580 de 2012 que creó la pensión familiar".

Respetado Presidente,

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

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, propone la modificación de los artículos 2 y 3 de la Ley 1580 de 2012¹, con el objeto de incluir a los padres y hermanos con discapacidad como beneficiarios de la pensión familiar tanto en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida como en el Régimen de Ahorro Individual, solo cuando sean dependientes y no existan cónyuges o compañeros permanentes, ni hijos con derechos.

Al respecto, la pensión familiar, tal y como hoy se encuentra consagrada en la citada Ley, sólo contempla como beneficiarios a los cónyuges y a los hijos menores de edad o mayores de edad hasta los 25 años que dependan económicamente del causante o estén inválidos, de tal manera que ante la ausencia de alguno de ellos la legislación actual contempla el agotamiento de esta prestación. En este sentido, la inclusión de nuevos beneficiarios para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes implicaría un gasto adicional a cargo del Sistema General de Pensiones, en la medida que extendería el horizonte de pago de la pensión, el cual se puede determinar comparando la proyección del costo fiscal de la Ley 1580 de 2012 versus el costo fiscal del proyecto de Ley.

Para la determinación del costo fiscal del proyecto de ley, se tuvo en cuenta: i) información del DANE; ii) la depuración de dicha información y, iii) la selección de beneficiarios.

Respecto al primer elemento, debe señalarse que la base de datos seleccionada es la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE para junio de 2017, en la cual es posible identificar la edad, sexo y estado civil de cada uno de los integrantes que conforman un hogar,

¹ Por la cual se crea la pensión familiar.

además de permitir identificar si cada individuo está cotizando actualmente al sistema pensional y cuántos años lleva cotizando a este sistema², esta última sin tomar en cuenta el tiempo de desempleo o de empleo informal. Para este estudio se asume que los individuos respondieron con claridad a cada una de las preguntas formuladas en la encuesta, otorgando información verdadera y acorde a la realidad.

En cuanto a la depuración de la base de datos seleccionada (GEIH), lo primero que se llevó a cabo fue la identificación de los colombianos que están agrupados como parejas. Para el DANE, esto solo requiere que algún individuo declare su parentesco con el jefe de hogar como "*Pareja, esposo(a), cónyuge o compañero(a)*". En segundo lugar, se seleccionaron aquellas parejas conformadas por 2 miembros que están cotizando al Sistema General de Pensiones y que tuvieron su primer empleo formal³ a partir de los 18 años. Paralelamente, para seleccionar las parejas con posibilidad de acceso a la pensión familiar con la Ley actual, se aplicaron los mismos filtros mencionados para la base de datos, y adicionalmente se asume que cada uno de los miembros debe tener menos de 55 años.

No sobra precisar que, para llevar a cabo la anterior selección, se tomó en consideración que, para acceder a una pensión familiar, es necesario (más no suficiente) que los dos miembros hayan cotizado al Sistema General de Pensiones en algún momento de sus vidas. Además de esto, se asume que las parejas seleccionadas llevan como mínimo 5 años de relación conyugal o convivencia permanente. Lo anterior da como resultado un total de **867.667** y **795.516** parejas para el escenario de aplicación con proyecto de ley y con la Ley actual, respectivamente.

Esto demuestra desde la depuración, que el escenario con el proyecto de Ley aumenta la cantidad de posibles beneficiados en cerca de **72mil** parejas, generando un aumento en las pensiones familiares otorgadas a futuro.

Frente a la selección de beneficiarios, se tiene que una pareja beneficiaria es aquella que:

1. En el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, reúne como mínimo 1300 semanas de cotización al sumar las semanas cotizadas por cada uno de los miembros, o,
2. En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, al sumar el capital acumulado en sus cuentas de ahorro individual (CAI), este resulta suficiente para financiar una pensión de vejez, o de forma subsidiaria reúne como mínimo 1150 semanas de cotización al sumar las semanas cotizadas por cada uno de los miembros, para acceder a la garantía de pensión mínima.

Adicionalmente, cada uno de los cónyuges o compañeros permanentes debe cumplir con la edad mínima requerida para obtener pensión (57 años las mujeres y 62 años los hombres).

Con este escenario para el año 2017, existirían **2.570** beneficiarios por efecto de la aplicación del proyecto de ley; del año 2018 en adelante, se toman las cohortes de posibles beneficiarios seleccionadas en los dos escenarios (con y sin proyecto de ley), y se toma en cuenta su envejecimiento para determinar qué parejas cumplirían con los requisitos de años de edad y semanas de cotización/capital mínimo acumulado para acceder a una pensión familiar.

² El DANE posee un catálogo explicando cada una de las variables de la GEIH en http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php

³ La edad del primer empleo formal se calcula sustrayendo los años de cotización al sistema pensional de los años de edad actuales

Ahora bien, existen dos factores adicionales a tener en cuenta. En primer lugar, un año adicional de edad no implica necesariamente un año adicional de cotización debido a que esto sería asumir una densidad de cotización del 100%, y las personas normalmente no trabajan de manera continua a lo largo de toda su vida.

Para este trabajo se construye la densidad de cotización asumiendo que las personas comienzan, en promedio, su vida laboral a los 18 años. Por ejemplo, si alguien tiene 28 años y ha cotizado al sistema pensional 260 semanas, su densidad de cotización será del 50%; si hubiera cotizado de forma continua desde los 18 años tendría 520 semanas cotizadas. Se calcula el promedio de las densidades de cotización para cada año de edad y esto se efectúa para cada cohorte seleccionada.

Una vez se construyó la densidad de cotización, se puede predecir cuantas semanas adicionales va a cotizar cada persona con un año adicional de vida. Lo anterior se explica con la siguiente formula.

$$semcot_{t+1} = semcot_t + (52 * k_{t+1})$$

donde, k : densidad de cotización por edad; $semcot$: semanas cotizadas; t : año

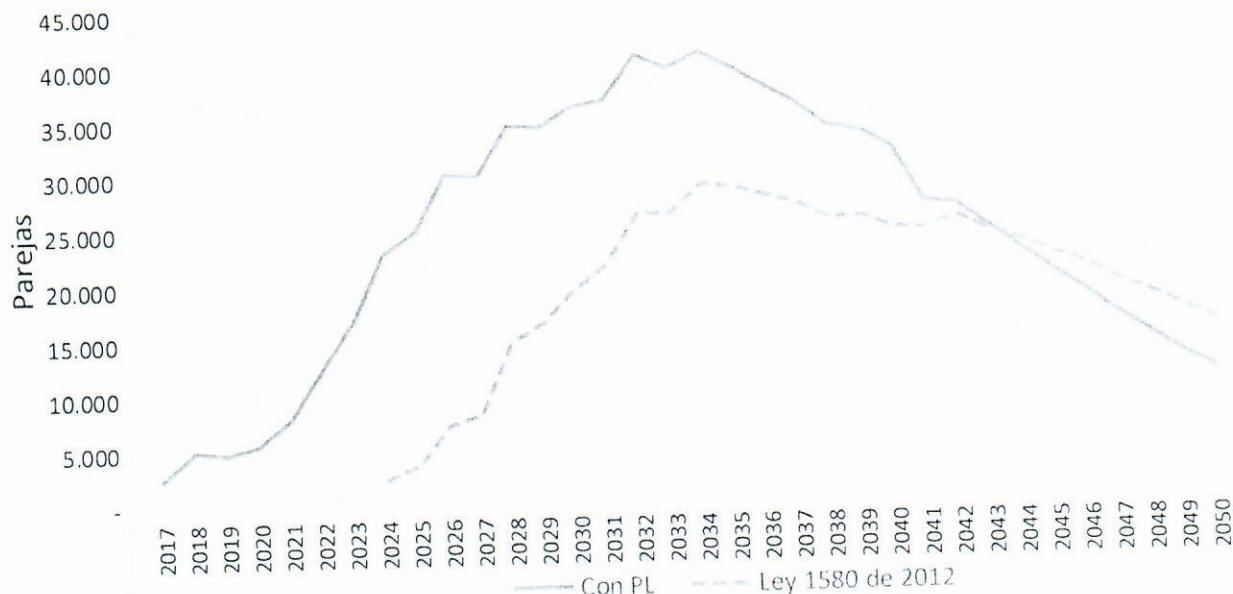
En segundo lugar, no todas las parejas identificadas en la actualidad van a permanecer unidas en un futuro. Según la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR, 2017), al año se separan en Colombia alrededor de 26 mil parejas constituidas tanto por uniones maritales de hecho como por matrimonios. Esto representa entre el 3.0% y el 3.3% de las parejas posiblemente beneficiarias identificadas. No obstante, la mayoría de separaciones no son reportadas a la SNR por lo que se asume que la tasa de divorcios es del 10% anual. Para extraer las parejas que se mantienen unidas en el año $(t + 1)$, se selecciona aleatoriamente el 90% de las parejas posibles beneficiarias del año ' t '.

Por último, como es natural, las parejas beneficiadas con la pensión familiar pueden ir falleciendo paulatinamente, haciendo necesario multiplicar el total de parejas estimadas en este punto, por la probabilidad de sobrevivencia conjunta para cada pareja a medida que van envejeciendo. Estas probabilidades son diferentes para cada escenario (con y sin proyecto de ley), como quiera que este proyecto contempla en el literal (g) de los Artículos 1 y 2, ampliaciones de los beneficiarios de la pensión en caso que fallezcan los dos cónyuges o compañeros permanentes y no existan hijos con derecho, adicionando a los padres dependientes del causante y en ausencia de los beneficiarios anteriores, a los hermanos inválidos y dependientes, respecto a la Ley actual.

Al respecto, es menor la probabilidad conjunta de fallecimiento de un núcleo familiar de 5 miembros que la de un núcleo familiar de 3 personas de un hogar sujetas a ser beneficiarias de la pensión. En esta medida la cuantificación de este proyecto de ley presenta una estimación más ajustada de la probabilidad de pago de pensiones en un futuro.

Los resultados de las proyecciones son las siguientes:

Gráfica 1. Parejas beneficiarias de la pensión familiar, distinto núcleo familiar



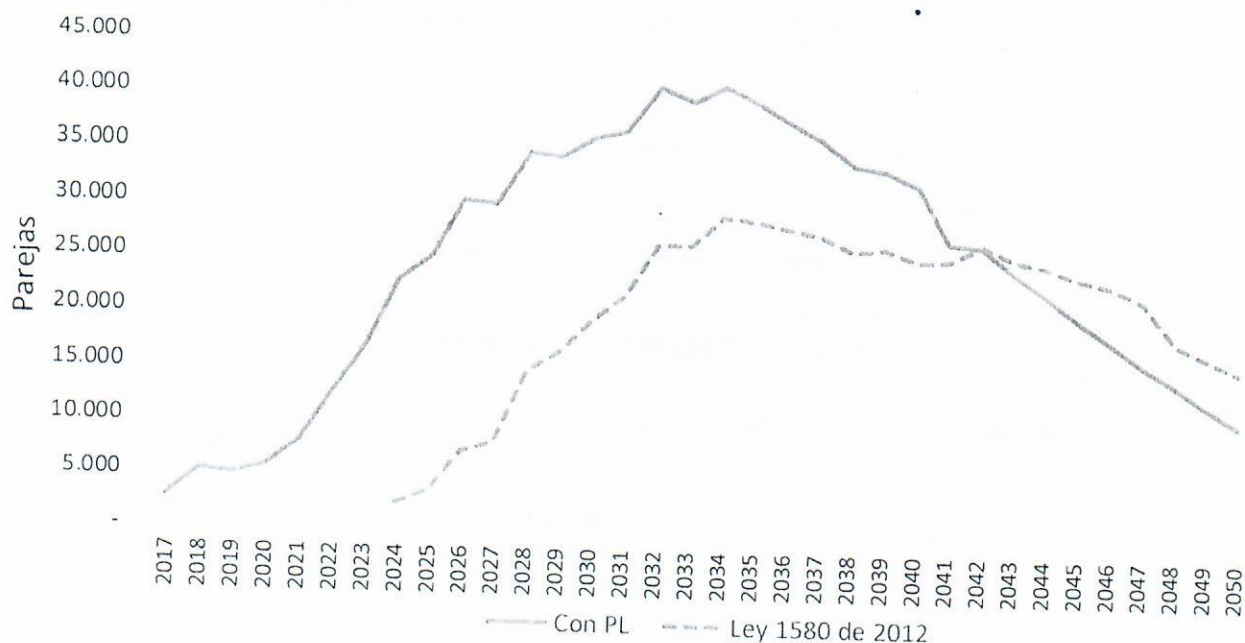
Como se observa en la gráfica 1, el impacto del Proyecto de Ley es inmediato y se refleja en los primeros años de la proyección, pues la cantidad de parejas con edad de pensión es mayor a cero con el proyecto de ley, al flexibilizar los requisitos de edad para conformar una pareja, mientras que con la Ley actual el número de reconocimientos de pensiones familiares empieza a elevarse más tarde a partir del año 2024. A esta situación van incorporadas las probabilidades de supervivencia que son mayores con el proyecto de ley, debido a la ampliación del tamaño del núcleo familiar, lo que a futuro representa más beneficiarios. Esta situación cambia a partir del año 2042 donde la cantidad de beneficiarios con el proyecto de ley es menor a causa de que la cohorte beneficiaria del proyecto para este escenario, tiene mayor edad que la cohorte que se pensionaría con la Ley actual.

Adicionalmente, bajo la Ley actual la proyección tiene cero parejas beneficiarias hasta el año 2024, toda vez que según lo explicado en precedencia para la consolidación de la base de datos, se tomaron parejas en donde la edad de cada uno de sus integrantes fuera menor a los 55 años, y un requisito necesario para acceder a la pensión familiar es cumplir la edad de pensión⁴, lo cual tarda 7 años desde el 2017.

Ahora bien, las tablas de mortalidad son iguales para los dos escenarios, y el tamaño de los núcleos familiares que se beneficiarían de una pensión familiar se supone de 5 miembros, por lo que las probabilidades conjuntas de sobrevivencia son las mismas, esto daría como resultado la siguiente proyección de parejas beneficiadas.

⁴ 57 años las mujeres, 62 años los hombres.

Grafica 2. Parejas beneficiadas de la pensión familiar, igual núcleo familiar



Como se observa en la gráfica 2, el impacto del proyecto de ley es inmediato y se refleja en los primeros años de la proyección, pues la cantidad de parejas con edad de pensión es mayor a cero con el proyecto de ley al flexibilizar los requisitos de edad para conformar una pareja, mientras que con la Ley actual el número de reconocimientos de pensiones familiares empieza a elevarse a partir del año 2024, debido a que la cohorte de posibles beneficiarios en este escenario cumpliría más adelante la edad requerida para una pensión. Esta situación cambia a partir del año 2042 donde la cantidad de beneficiarios con el proyecto de ley es menor a causa de que las cohortes beneficiarias del proyecto de ley para este escenario tienen mayor edad que la cohorte que se pensionaría con la Ley actual.

Proyectando los beneficiarios con igual tamaño de núcleo familiar, bajo la Ley actual la proyección también tiene cero parejas beneficiarias hasta el año 2024, toda vez que según lo explicado para la consolidación de la base de datos, se tomaron parejas en donde la edad de cada uno de sus integrantes fuera menor a los 55 años, y un requisito necesario para acceder a la pensión familiar es cumplir la edad de pensión⁵, lo cual tarda 7 años desde el 2017.

En cuanto al costo fiscal del proyecto de ley, como se mencionó en precedencia, la pensión obtenida es de un salario mínimo para todos, por lo que el costo de las mesadas año por año es resultado de multiplicar 13 mesadas por \$737.717 (SMLMV 2017) por la cantidad de parejas beneficiarias en cada año mostradas en la gráfica 2. Se supone que el salario mínimo es constante en el horizonte de la proyección, y así se obtiene el costo anual a precios constantes de 2017, para los dos escenarios hasta el año 2050.

⁵ 57 años las mujeres, 62 años los hombres.

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

Tabla 1. Costo Mesadas (millones de pesos constantes de 2017)

Quinquenios	Con PL	Con Ley 1580/2012	Diferencia
2017 - 2021	246.143	-	246.143
2022 - 2026	1.020.941	123.203	897.738
2027 - 2031	1.638.498	765.146	873.352
2032 - 2036	1.895.414	1.324.884	570.530
2037 - 2041	1.554.538	1.249.801	304.737
2042 - 2046	1.071.117	1.192.706	- 121.590
2047 - 2050	519.334	700.241	- 180.907
Total	7.945.985	5.355.982	2.590.003

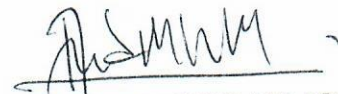
Se asume que el subsidio implícito a cargo del Sistema General de Pensiones para mesadas de un salario mínimo es cercano al 65%, según cálculos de la Dirección General de Regulación Económica de Seguridad Social.

Así las cosas, el impacto del proyecto de Ley es de **\$1,683 billones** a precios constantes de 2017, cifra que se obtiene de la diferencia entre el costo de las mesadas para los dos escenarios, por el subsidio implícito, es decir:

$$(\$7,946 \text{ bln} - \$5,356 \text{ bln}) * 0,65 = \$1,683 \text{ bln}$$

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ

Viceministro Técnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

DGRESS/DGPPN
APSP/AGC/AAPP
UJ- 0215/18



Con Copia a:

H.R. Guillermina Bravo Montaña – Autor/Coordinador Ponente

H.R. Ana Paola Agudelo García – Autor

H.R. Carlos Eduardo Guevara Villabón – Autor

Dr. Víctor Raúl Yepes – Secretario General de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

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