

### 3. Despacho Viceministra Técnica

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2023-053443

Bogotá D.C., 9 de octubre de 2023 14:22

Honorable Congresista  
**IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Ciudad.

Radicado entrada  
No. Expediente 45092/2023/OFI

**Asunto:** Concepto de impacto fiscal de la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente:

De manera atenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se permite indicar lo siguiente:

El Proyecto de Ley 293 de 2023 Senado propone establecer un nuevo sistema de protección a la vejez mediante la implementación de un esquema de pilares que aborde los principales retos en materia de cobertura, equidad, suficiencia y sostenibilidad que actualmente enfrenta el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

Así, en primer lugar, los hombres de 65 años o más y las mujeres de 60 años o más que no cumplan con los requisitos para obtener una pensión recibirían un ingreso recurrente durante su vejez, ya sea a través de una transferencia del Gobierno Nacional o de una renta vitalicia subsidiada; otras medidas como la reducción en el número de semanas de pensión para las mujeres, la pensión familiar y el sistema de equivalencias elevarían la probabilidad de alcanzar una pensión. En segunda instancia, la eliminación de la competencia entre regímenes<sup>1</sup> solucionaría la inequidad horizontal y el umbral para las contribuciones que se realizan al Componente de Prima Media del nuevo sistema limitaría los subsidios a las pensiones más altas, mitigando la inequidad vertical. En tercer lugar, la reforma aumentaría la transferencia monetaria del programa social para la vejez cerca de tres veces, promoviendo una mayor suficiencia y reduciendo significativamente la incidencia de la pobreza extrema en los adultos mayores. Por último, se fortalece la sostenibilidad del sistema en el componente de prima media, a través de la

<sup>1</sup> En la actualidad, el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 100 de 1993, se conforma por dos regímenes coexistentes pero excluyentes entre sí, estos son: el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Continuación oficio

creación de un fondo de ahorro que permitiría provisionar recursos para el pago de las obligaciones futuras derivadas de la reforma.

El proyecto de ley busca conseguir lo anterior a través de un esquema de protección a la vejez compuesto por cuatro pilares: solidario, semicontributivo, contributivo y de ahorro voluntario.

El **pilar solidario**, de acuerdo con el artículo 17 del texto de ponencia propuesto para segundo debate, otorgaría una transferencia monetaria equivalente al valor de la línea de pobreza extrema<sup>2</sup> para las mujeres de 60 años o más y los hombres de 65 años o más en condición de pobreza extrema, pobreza monetaria y vulnerabilidad de frontera<sup>3</sup> y que no cuente con ningún ingreso pensional, cubriendo a cerca de 2,6 millones de personas en 2025<sup>4</sup>.

El **pilar semicontributivo**, consagrado en el artículo 18 del texto de ponencia propuesto para segundo debate, en el cual las mujeres de 60 años o más y los hombres de 65 años o más que hayan cotizado al sistema pensional al menos 300 semanas y menos del requisito de semanas para acceder a una pensión, recibirían una renta vitalicia con base en el total de sus contribuciones<sup>5</sup>. La renta otorgada en este pilar no sería excluyente con la transferencia monetaria entregada por el pilar solidario para su población elegible, mientras que aquellos contribuyentes que no cumplan con las condiciones de vulnerabilidad del pilar solidario tendrían un subsidio en la renta vitalicia equivalente a un incremento del 3% efectivo anual en el valor de sus cotizaciones y un subsidio del 15% en el saldo resultante.

El **pilar contributivo**, contenido en el artículo 19 del texto de ponencia propuesto para segundo debate, establece que las contribuciones obligatorias estarían distribuidas entre dos componentes de la siguiente manera: i) el Componente de Prima Media, que estaría integrado por todos los afiliados al sistema de pensiones y recibiría las cotizaciones correspondientes por la parte del Ingreso Base de Cotización (IBC) entre 1 y 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV); y ii) el Componente Complementario de Ahorro Individual, que estaría integrado por todos los afiliados con un IBC superior a los 3 SMLMV y recibiría las cotizaciones por la parte del IBC que supere dicho umbral, hasta un tope de 25 SMLMV<sup>6</sup>. A este pilar se relacionan también diferentes disposiciones temporales que favorecen la probabilidad de acceder a una pensión como el beneficio de semanas por hijo nacido y la prestación anticipada, contenidas en los artículos 36 y 37 del texto de ponencia propuesto para segundo debate, respectivamente. Al tiempo, se fortalece de manera estructural la pensión familiar, se crea un sistema permanente de equivalencias<sup>7</sup> y se establece un fondo de ahorro del pilar contributivo que contribuirá a fortalecer la sostenibilidad del sistema. Finalmente, el **cuarto pilar** correspondería al **pilar de ahorro voluntario**, en el cual los cotizantes podrían realizar aportes voluntarios al sistema de pensiones.

Por último, el artículo 76 del texto de ponencia propuesto para segundo debate contempla la creación de un régimen de transición para los afiliados al sistema que se encuentren próximos a cumplir los requisitos de pensión, el cual aplicaría para las mujeres con al menos 750 semanas cotizadas y los hombres con al menos 900 semanas cotizadas, para quienes seguirán aplicando las disposiciones de la

<sup>2</sup> El valor de la transferencia monetaria del pilar solidario corresponde a la línea de pobreza monetaria extrema de 2023, la cual se estima en \$229.000 aproximadamente, actualizada anualmente con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

<sup>3</sup> La población denominada como "vulnerable de frontera" corresponde a aquellas personas que ante cambios en el ingreso tienen un riesgo mayor de caer en condición de pobreza monetaria.

<sup>4</sup> Se estima que para 2025 cerca de 500 mil personas que actualmente reciben la transferencia de Colombia Mayor no serían elegibles para el pilar solidario, por lo que continuarían recibiendo el beneficio actual. Si se tiene en cuenta esta población, la cobertura de los programas sociales para la vejez ascendería a cerca de 3 millones de personas.

<sup>5</sup> Es importante resaltar que, dado el periodo de reducción paulatino del requisito de semanas de pensión para las mujeres y el marchitamiento de la prestación anticipada en 2036, los requisitos de semanas de acceso al pilar semicontributivo se ajustan paulatinamente entrando en pleno durante dicha vigencia.

<sup>6</sup> Los ocupados que devenguen salarios superiores a 25 SMLMV deben realizar sus cotizaciones a seguridad social tomando dicho tope como IBC.

<sup>7</sup> El sistema de equivalencias permite disponer de los recursos cotizados en el Componente Complementario de Ahorro Individual con el fin de acreditar el requisito de semanas mínimas para adquirir el derecho a la pensión en el Componente de Prima Media, a través de un sistema actuarial de equivalencias que calcule el valor por semana, el cual será reglamentado por el Gobierno Nacional.

Continuación oficio

Ley 100 de 1993 vigentes actualmente, y que en el caso de cumplir con los requisitos del artículo 77 podrían acceder a la oportunidad de traslado entre regímenes.

### Concepto de impacto fiscal

La implementación de la propuesta de reforma, consistente con las disposiciones del articulado de la ponencia propuesta para segundo debate, implicaría un impacto fiscal neto que se acoge a las posibilidades financieras de la Nación en el marco de las restricciones fiscales actuales y proyectadas. Todas las consideraciones incluidas son fiscalmente factibles manteniendo la sostenibilidad del sistema de protección a la vejez y de las finanzas públicas en el largo plazo, de modo que pueden incorporarse en la planeación financiera del Gobierno nacional en línea con las restricciones presentadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y en estricto cumplimiento de la regla fiscal. A continuación, se presentan las estimaciones del impacto fiscal de cada uno de los subcomponentes de la reforma y un cálculo del impacto fiscal neto total de la ponencia.

#### A. Pilar solidario

En la actualidad, el sistema de protección social a la vejez cuenta con un esquema de transferencias focalizadas en el programa Colombia Mayor. Como escenario base, la Tabla 1 presenta la estimación del promedio y del valor presente neto de los ingresos y gastos proyectados para el programa Colombia Mayor en un escenario sin reforma pensional para diferentes horizontes de análisis.

**Tabla 1. Escenario sin reforma – Colombia Mayor (% del PIB)**

	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN <sub>2070</sub>	VPN <sub>2100</sub>
Ingresos	0,07	0,04	0,02	3,1	4,5
Gastos	0,1	0,1	0,1	7,2	11,8
<b>Balance</b>	<b>-0,05</b>	<b>-0,06</b>	<b>-0,04</b>	<b>-4,12</b>	<b>-7,32</b>

Fuente: Cálculos MHCP-DGPM.

Por su parte, el pilar solidario implicaría gastos e ingresos adicionales con respecto al programa Colombia Mayor<sup>8</sup>. En primer lugar, el pilar solidario implicaría mayores gastos provenientes de transferencias más generosas a una población beneficiaria más numerosa (la transferencia para la población elegible equivale a una línea de pobreza extrema de 2023, que se actualiza anualmente con la variación del Índice de Precios al Consumidor); en segundo lugar, el pilar solidario recibiría ingresos provenientes de un aporte adicional en las cotizaciones destinado al Fondo de Solidaridad Pensional<sup>9</sup>.

Así, el cálculo del impacto fiscal del pilar solidario parte de una estimación del número de personas que cumple con los requisitos de vulnerabilidad y de edad (mujeres de 60 años o más y hombres de 65 años o más) para acceder. Estas estimaciones, que se presentan en la Gráfica 1, toman como punto de partida las proyecciones poblacionales del DANE y suponen una reducción gradual de la incidencia de la vulnerabilidad en el horizonte de análisis consistente con la reducción observada en la década previa a la pandemia del COVID-19.

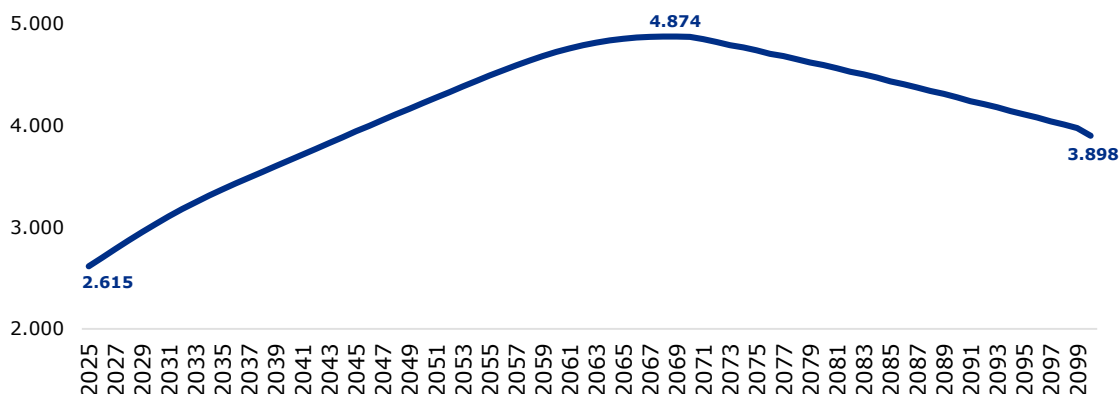
<sup>8</sup> El programa Colombia Mayor continuará funcionando para aquellos beneficiarios actuales que resulten no ser elegibles para el pilar solidario. Para el resto de las personas aplicarán las condiciones de acceso dispuestas para el pilar solidario. En este sentido, ninguna persona recibirá los beneficios de Colombia Mayor y del pilar solidario de forma simultánea.

<sup>9</sup> Este aporte se cobra a los cotizantes con un IBC de 4 SMLMV o superior.

Continuación oficio

Utilizando estas proyecciones, la Tabla 2 presenta la estimación del promedio y del valor presente neto de los ingresos y gastos proyectados para el pilar solidario. Como medida del impacto fiscal neto proveniente de este pilar, la Tabla 3 presenta la diferencia entre los valores presentados en las Tablas 2 y 1. Finalmente, la trayectoria del impacto fiscal neto asociado a este pilar se presenta en la Gráfica 2 como porcentaje del PIB para el horizonte de análisis comprendido entre 2025 y 2100. La Gráfica evidencia que el impacto fiscal neto del pilar solidario mantendría una tendencia decreciente durante todo el horizonte de análisis.

**Gráfica 1. Evolución del número de beneficiarios del pilar solidario (miles de personas)**



**Fuente:** Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MHCP) – Dirección General de la Política Macroeconómica (en adelante DGPM) con base en las proyecciones de población del DANE.

**Tabla 2. Escenario con reforma – Pilar solidario (% del PIB)**

	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN <sub>2070</sub>	VPN <sub>2100</sub>
Ingresos	0,1	0,1	0,0	5,2	7,4
Gastos	0,5	0,3	0,2	24,2	36,3
<b>Balance</b>	<b>-0,34</b>	<b>-0,27</b>	<b>-0,14</b>	<b>-18,97</b>	<b>-28,81</b>

**Fuente:** Cálculos MHCP-DGPM.

**Tabla 3. Impacto fiscal neto derivado del pilar solidario (% del PIB)**

	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN <sub>2070</sub>	VPN <sub>2100</sub>
<b>Balance</b>	<b>-0,29</b>	<b>-0,20</b>	<b>-0,09</b>	<b>-14,85</b>	<b>-21,49</b>

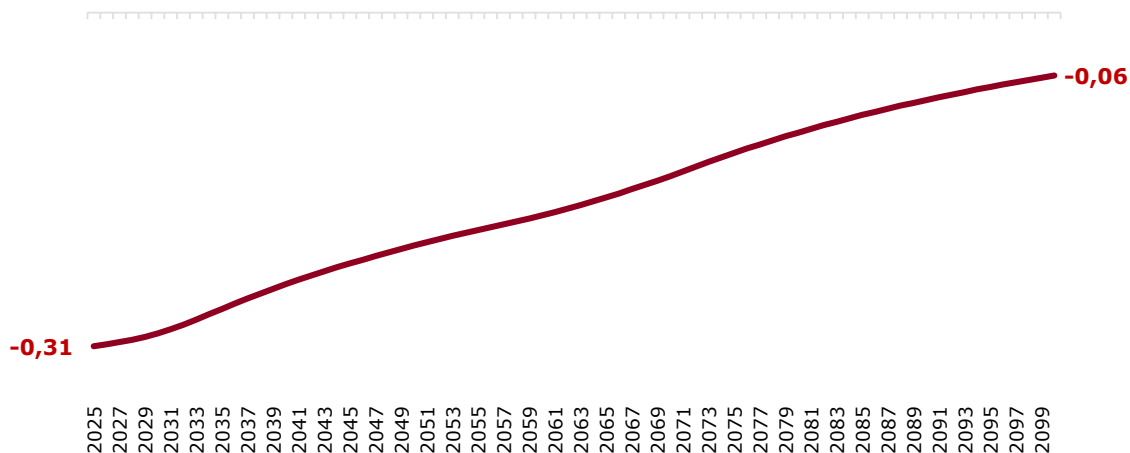
**Fuente:** Cálculos MHCP-DGPM.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



Continuación oficio

**Gráfica 2. Impacto fiscal neto derivado del pilar solidario (% del PIB)**



**Fuente:** Cálculos MHCP-DGPM.

**Nota:** El impacto fiscal neto corresponde a la diferencia entre el gasto y el ingreso adicional del pilar solidario.

**B. Pilar semicontributivo**

El pilar semicontributivo permite conformar un ingreso recurrente para la vejez, entregando una renta vitalicia que se calcula sumando los aportes, traídos a valor presente, realizados en el componente de prima media, el componente de ahorro individual y los recursos correspondientes al programa BEPS. El esfuerzo fiscal del pilar semicontributivo se deriva de un nuevo reconocimiento de un rendimiento real de 3% efectivo anual sobre el valor presente de las cotizaciones realizadas al Componente de Prima Media y un nuevo subsidio de 15% sobre el saldo resultante, que se daría a las personas que cumplan con los requisitos de edad, hayan cotizado al menos 300 semanas y menos del mínimo de semanas requeridas para obtener pensión y no sean elegibles para el pilar solidario<sup>10</sup>. En adición a lo anterior, con respecto a los aportes del programa BEPS que también se suman en la definición de la renta vitalicia, y en línea con el objetivo de incentivar el ahorro, se amplía el subsidio otorgado, de modo que para la constitución de la renta se tendrá en consideración el valor de dichos aportes traídos a valor presente más un subsidio del 30% sobre este saldo, en lugar del 20% que se entrega actualmente.

Considerando los efectos de la diferencia en la edad mínima para el reconocimiento de la renta del pilar semicontributivo (desde los 60 años para las mujeres y los 65 años para los hombres) en comparación con la edad a la que se puede otorgar la indemnización sustitutiva actualmente<sup>11</sup>, la Tabla 4 presenta el impacto fiscal neto como la estimación del costo promedio y el valor presente neto proyectados para el pilar semicontributivo<sup>12</sup>. La trayectoria del impacto fiscal neto asociado a este pilar se presenta en la Gráfica 3 como porcentaje del PIB para el horizonte de análisis comprendido entre 2025 y 2100.

<sup>10</sup> Este reconocimiento y este subsidio solo aplican para las personas que no son elegibles al pilar solidario pues quienes sí lo son ya cuentan con el subsidio de la transferencia social.

<sup>11</sup> En el régimen actual la indemnización sustitutiva se otorga a aquellas personas que, al no cumplir con los requisitos de pensión, solicitan la indemnización sustitutiva y cumplen con la edad requerida para pensionarse (57 años para las mujeres y 62 años para los hombres).

<sup>12</sup> La estimación del gasto asociado a este pilar supone que Colpensiones entrega el monto total subsidiado correspondiente al valor presente de las cotizaciones de cada beneficiario en una sola transferencia.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>  
Q/1P C/6P RSRX xFVJ uLNF KFdb l0k=



Continuación oficio

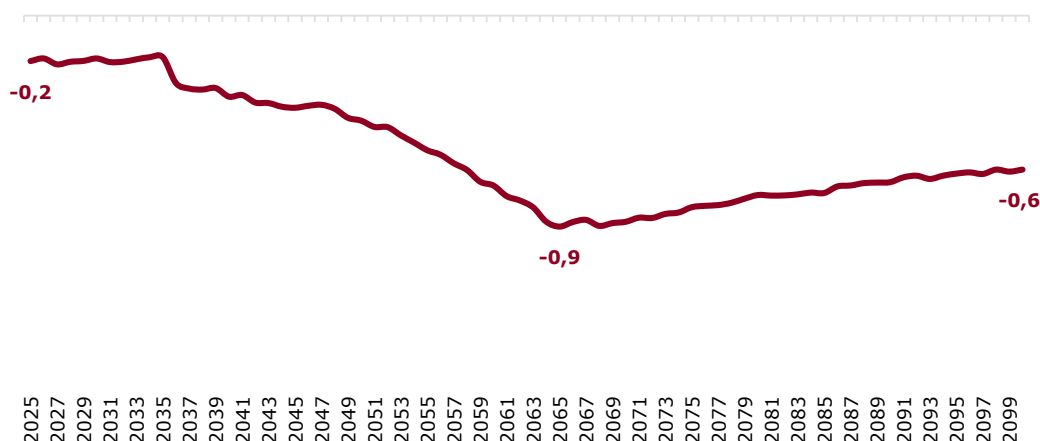
**Tabla 4. Impacto fiscal neto del subsidio del pilar semicontributivo (% del PIB)**

	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN <sub>2070</sub>	VPN <sub>2100</sub>
<b>Impacto fiscal neto</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>-15,8</b>	<b>-25,2</b>

**Nota:** VPN hace referencia al Valor Presente Neto. Se utilizó una tasa de descuento del 4%.

**Fuente:** Cálculos MHCP-DGPM con base en modelos del CEDE.

**Gráfica 3. Impacto fiscal neto derivado del pilar semicontributivo (% del PIB)**



**Fuente:** Cálculos MHCP-DGPM.

### C. Pilar contributivo<sup>13</sup>

El pilar contributivo, tal y como se encuentra contenido en el artículo 19 del texto de ponencia propuesto para segundo debate, eliminaría la competencia actual entre los dos regímenes generales (Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad) y establecería una complementariedad, a través de la fijación de un umbral entre el componente de reparto y el de ahorro individual. En este sentido, todos los cotizantes pasarían a hacer aportes a Colpensiones por la parte del IBC entre 1 y 3 SMLMV, por lo que en el corto plazo se presentaría un incremento en los ingresos de la entidad (relativo a un escenario sin reforma) por concepto de mayores cotizaciones, parcialmente compensado por una caída en los traslados, que actualmente hacen parte de sus ingresos corrientes. Con respecto al gasto en pensiones de la entidad, se espera que en el corto y mediano plazo se presente un efecto relativamente pequeño frente al escenario sin reforma, dado el esquema de transición que contempla el proyecto de ley<sup>14</sup> y la entrada gradual de nuevos pensionados en el esquema de pilares. Sin embargo, se espera una mayor obligación futura para Colpensiones relativa al escenario sin reforma cuando una cantidad importante de nuevos cotizantes se pensionen, por lo que, en el largo plazo, habría un aumento relativo en los gastos.

<sup>13</sup> Los cálculos aquí presentados incluyen previsiones de bono de semanas por hijo nacido diferentes a las incluidas en la ponencia de segundo debate. Para la estimación del costo fiscal, se supone que dicho beneficio aplicaría hasta el 31 de diciembre de 2035.

<sup>14</sup> El régimen de transición de la reforma protección a la vejez mantendría las reglas de juego del sistema actual para las mujeres que hayan cotizado 750 semanas o más y hombres que hayan cotizado 900 semanas o más cuando entre en vigor la Ley.

Continuación oficio

Como punto de partida para el cálculo del impacto fiscal neto proveniente del pilar contributivo, la Tabla 5 presenta la estimación del promedio y del valor presente neto de los ingresos y gastos proyectados para Colpensiones (de forma equivalente, el régimen de prima media) en un escenario sin reforma pensional para diferentes horizontes de análisis.

**Tabla 5. Escenario sin reforma – Sin fondo de ahorro (% del PIB)**

Concepto	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN <sub>2070</sub>	VPN <sub>2100</sub>
<b>Ingresos</b>	<b>1,6</b>	<b>1,0</b>	<b>0,6</b>	<b>42,5</b>	<b>49,5</b>
Cotizaciones	0,9	0,6	0,4	24,3	29,1
Traslados	0,7	0,4	0,2	18,2	20,4
<b>Gasto</b>	<b>3,0</b>	<b>2,8</b>	<b>1,9</b>	<b>102,3</b>	<b>126,3</b>
<b>Balance</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,4</b>	<b>-59,8</b>	<b>-76,8</b>

Fuente: Cálculos MHCP-DGPM con base en modelos del CEDE.

Por su parte, la Tabla 6 presenta la estimación del promedio y del valor presente neto de los ingresos y gastos proyectados para Colpensiones (de forma equivalente, el régimen de prima media) en un escenario con reforma para diferentes horizontes de análisis, incluyendo el impacto fiscal tanto del pilar semicontributivo como del contributivo. El gasto estimado incluye los efectos de todas las disposiciones que le competen, consistentes con el texto de ponencia propuesto para segundo debate:

- El efecto de la reducción gradual de semanas mínimas para acceder a una pensión de las mujeres. Puntualmente, se establece que las semanas mínimas de cotización exigidas a las mujeres para obtener una pensión integral de vejez disminuirán gradualmente de 1.300 semanas hasta llegar a 1.000 semanas en el año 2036.
- El efecto del beneficio transitorio de semanas por hijo nacido para las mujeres. El artículo 36 establece un beneficio de reducción de 50 semanas por cada hijo nacido en el requisito para alcanzar la pensión, hasta un máximo de 3 y sin permitir que una mujer se pensione con menos de 1000 semanas. Este beneficio tiene un efecto durante los años que dura la reducción gradual de las semanas y permite a las mujeres madres acercarse más rápidamente a pensionarse con 1000 semanas de cotización. Estas dos disposiciones reconocen la brecha histórica entre hombres y mujeres en materia de mercado laboral y economía de cuidado.
- El efecto de la prestación anticipada, tal y como dispone la redacción del artículo 37 del texto de ponencia propuesto para segundo debate. Este artículo introduce de manera temporal dicho beneficio para las mujeres con 62 años o más y los hombres con 65 años o más que hayan cotizado más de 1000 semanas y no alcancen el número de semanas requerido para pensionarse, por medio del cual podrán acceder a una prestación monetaria proporcional al Ingreso Base de Liquidación (IBL) y al número de semanas cotizadas, de la cual será descontado mensualmente el valor de las cotizaciones faltantes hasta alcanzar el requisito establecido en el artículo 32, para entonces pasar a disfrutar de una pensión de vejez.

Continuación oficio

**Tabla 6. Escenario con reforma – Pilar semicontributivo y contributivo, sin fondo de ahorro (% del PIB)**

Concepto	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN <sub>2070</sub>	VPN <sub>2100</sub>
<b>Ingresos</b>	<b>3,0</b>	<b>2,4</b>	<b>1,5</b>	<b>91,0</b>	<b>109,3</b>
Cotizaciones	2,7	2,1	1,5	82,8	101,1
Traslados	0,3	0,2	0,0	8,2	8,2
<b>Gasto</b>	<b>3,4</b>	<b>4,6</b>	<b>4,9</b>	<b>149,6</b>	<b>210,6</b>
<b>Balance</b>	<b>-0,4</b>	<b>-2,3</b>	<b>-3,5</b>	<b>-58,6</b>	<b>-101,3</b>

**Fuente:** Cálculos MHCP-DGPM con base en modelos del CEDE.

**Notas:** El balance estimado contempla los efectos de la reforma de pilares, la reducción paulatina en el requisito de semanas cotizadas para el retiro de las mujeres, así como los beneficios transitorios de bono por hijo nacido<sup>15</sup> y prestación anticipada.

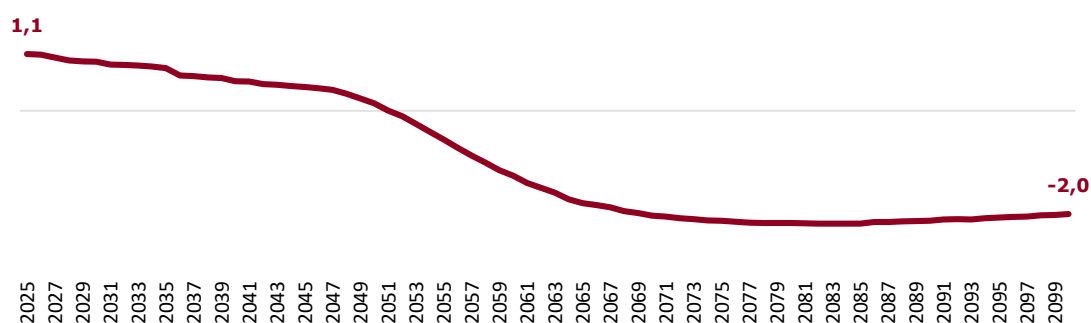
Como medida del impacto fiscal neto proveniente de este pilar, la Tabla 7 presenta la diferencia entre los valores presentados en las Tablas 6 y 5. La Gráfica 4 presenta la trayectoria del impacto fiscal neto de los pilares semicontributivo y contributivo como porcentaje del PIB para el horizonte de análisis comprendido entre 2025 y 2100. En la medida en que el régimen de prima media empezaría a recibir cotizaciones adicionales una vez la reforma se ponga en práctica, el impacto fiscal de estos pilares es inicialmente positivo. Sin embargo, a medida que el tiempo transcurre y el número de pensionados a cargo del régimen aumenta, ese impacto fiscal positivo se va reduciendo hasta hacerse negativo a partir de mediados del siglo.

**Tabla 7. Impacto fiscal neto del pilar semicontributivo y contributivo – Sin fondo de ahorro (% del PIB)**

Concepto	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN <sub>2070</sub>	VPN <sub>2100</sub>
<b>Balance</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>-2,1</b>	<b>1,3</b>	<b>-24,5</b>

**Fuente:** Cálculos MHCP-DGPM con base en modelos del CEDE.

**Gráfica 4. Impacto fiscal neto del pilar semicontributivo y contributivo – Sin fondo de ahorro (% del PIB)**



**Fuente:** Cálculos MHCP-DGPM. con base en modelos del CEDE.

<sup>15</sup> Para la estimación del costo fiscal, se supone que de bono de semanas por hijo nacido aplicaría hasta el 31 de diciembre de 2035.



Continuación oficio

#### D. Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC)

Dado que como resultado de la reforma el régimen de prima media tendría un impacto fiscal negativo en el largo plazo, no se considera conveniente que se ejecute el impacto fiscal positivo de corto plazo como gasto corriente de la entidad. Lo anterior considerando, por una parte, que las obligaciones pensionales adicionales en el largo plazo implicarían una presión importante sobre los recursos de la Nación, lo que pondría en riesgo la sostenibilidad del sistema pensional y de las finanzas públicas. Por otra parte, se debe considerar que ejecutar los excedentes de corto plazo como gasto corriente implicaría una reducción súbita y significativa del ahorro total de la economía, lo que afectaría los mercados de capitales y la estabilidad macroeconómica.

En consecuencia, la reforma propuesta incorpora la creación de un FAPC, detallado en el artículo 24 del texto de ponencia propuesto para segundo debate, en el cual la totalidad de los excedentes generados en el corto y mediano plazo (esto es, el impacto fiscal neto positivo de la Gráfica 4) serían ahorrados para cubrir las presiones adicionales de largo plazo en el balance de Colpensiones. La propuesta de crear un fondo de ahorro tiene un doble propósito: i) generar un activo para respaldar las obligaciones futuras de Colpensiones (el pago de las nuevas pensiones del esquema de pilares a cargo del componente de prima media del pilar contributivo<sup>16</sup>); y ii) evitar la materialización de efectos negativos sobre el flujo de ahorro de la economía. Todo esto mientras guarda consistencia con las metas de sostenibilidad fiscal.

El FAPC garantizaría que el Gobierno Nacional pueda hacer frente al mayor pasivo pensional asociado a las presiones demográficas propias del país, que se profundizarían hacia adelante en línea con las proyecciones poblacionales del DANE, así como a la llegada masiva de afiliados provenientes del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), y que no estaban contempladas en el sistema anterior<sup>17</sup>. El fondo tendría las siguientes fuentes de recursos: i) la diferencia entre el total de ingresos del componente de Prima Media y los montos consistentes con los recursos inerciales que ha venido recibiendo la entidad; ii) la contribución solidaria del 1% del IBC de más de 3 SMLMV y hasta 25 SMLMV; iii) la totalidad de los ingresos por concepto de traslados de recursos entre el RAIS y Colpensiones que se materialicen en virtud de las disposiciones de la oportunidad de traslado que contiene el proyecto de reforma; iv) la totalidad de los ingresos por traslados del RAIS a Colpensiones que correspondan a afiliados que pertenezcan al régimen de transición establecido en el proyecto de reforma, y que les falten 10 años o más para alcanzar la edad de pensión; y v) la totalidad de los recursos que se transfieran desde las administradoras de fondos de pensiones a Colpensiones.

Dado que el FAPC acumularía la totalidad del impacto fiscal positivo de corto plazo y se desacumularía únicamente para cubrir el gasto adicional derivado del nuevo pasivo de los cotizantes que previo a la reforma pertenecían al RAIS, con la creación del fondo se mantendría prácticamente inalterado hasta el año 2069 el gasto que apropia la Nación para el régimen de prima media sin reforma. De forma equivalente, el FAPC garantiza que hasta 2069 los pilares semicontributivo y contributivo no generen ningún impacto fiscal (positivo o negativo). De no hacerse ninguna reforma de carácter paramétrico en el futuro, la simulación sugiere que los recursos del FAPC se agotarían en 2069, con lo cual en ese año se incrementaría de forma súbita el esfuerzo fiscal que la Nación tendría que hacer para responder por las obligaciones pensionales a cargo del régimen de prima media. La Gráfica 5 presenta la evolución del déficit de Colpensiones comparando un escenario sin reforma, un escenario con reforma sin fondo de ahorro y, finalmente, un escenario incorporando el efecto del fondo de ahorro. El escenario con reforma que incorpora los efectos del fondo de ahorro sobre el balance de Colpensiones coincide de forma aproximada con la senda del escenario sin reforma hasta que se agotan los recursos del fondo en el año

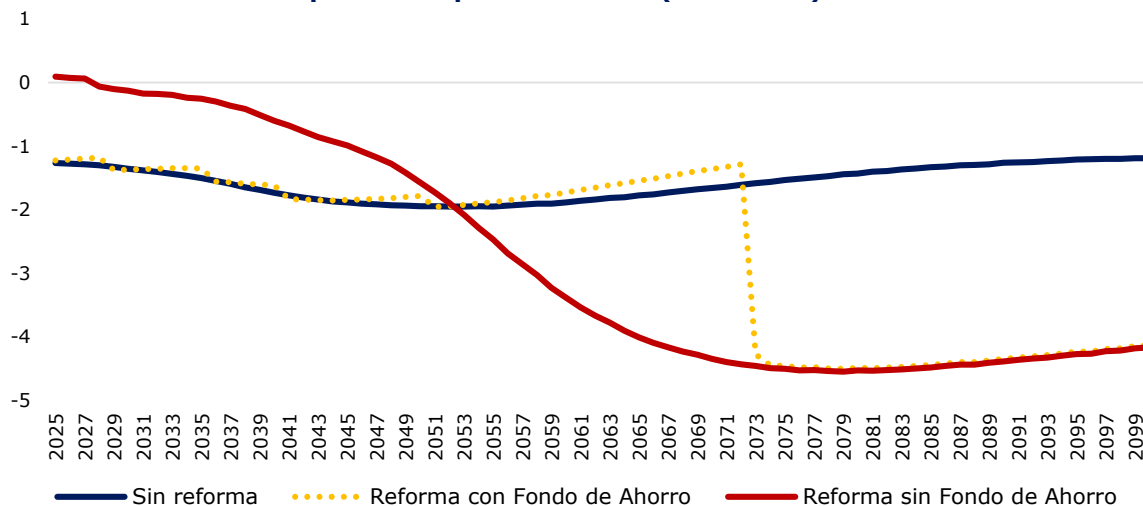
<sup>16</sup> Salvo las de aquellos afiliados que, previamente a la entrada en vigor de la presente Ley, se encontraban afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida y no son beneficiarios del Régimen de Transición.

<sup>17</sup> Se estima que los recursos del fondo de ahorro se agotarían cerca de 2070.

Continuación oficio

2069. Esto garantizaría que el efecto fiscal de los pilares semicontributivo y contributivo sea nulo frente al escenario sin reforma por cerca de 4 décadas.

**Gráfica 5. Déficit de Colpensiones por escenarios (% del PIB)**



Nota: El escenario base hace referencia al escenario sin reforma.

Fuente: Cálculos MHCP-DGPM con base en modelos del CEDE y DGRESS.

### E. Impacto fiscal neto total

Las Tablas 9 y 10 resumen el VPN del impacto fiscal neto total de la reforma al sistema de protección a la vejez, invalidez y muerte de origen común a 2070 y a 2100. En comparación con el escenario sin reforma, el proyecto de ley mejora el balance de Colpensiones medido en Valor Presente Neto (VPN) a 2070 en 1,0pp. A su vez, cuando se incorporan los rendimientos financieros generados por el fondo de ahorro del pilar contributivo la mejora en el VPN incrementa a 5,0pp del PIB. Por el lado del pilar solidario, el VPN del impacto fiscal a 2070 ascendería a 19% del PIB, lo que representaría un incremento de alrededor de 15 pp frente al programa de transferencias actual, Colombia Mayor. En general, las disposiciones de la reforma al sistema de protección integral para la vejez implicarían un incremento del costo fiscal en VPN a 2070 de 9,5pp del PIB.

**Tabla 8. Estimaciones del costo fiscal del sistema de protección a la vejez (valor presente neto a 2070, % del PIB)**

	Sin Reforma			Con Reforma			
	Colombia Mayor	Colpensiones	Total	Pilar solidario	Pilar semicontributivo y contributivo	Fondo de ahorro	Total
<b>Ingresos</b>	3,08	42,48	45,56	5,18	91,00	4,00	100,18
<b>Gastos</b>	7,20	102,32	109,52	24,15	149,60		173,75
<b>Balance</b>	<b>-4,12</b>	<b>-59,84</b>	<b>-63,96</b>	<b>-18,97</b>	<b>-58,60</b>	<b>4,00</b>	<b>-73,57</b>

Nota: Tasa de descuento del 4%.

Fuente: Cálculos MHCP-DGPM.

Continuación oficio

**Tabla 9. Estimaciones del costo fiscal del sistema de protección a la vejez (valor presente neto a 2100, % del PIB)**

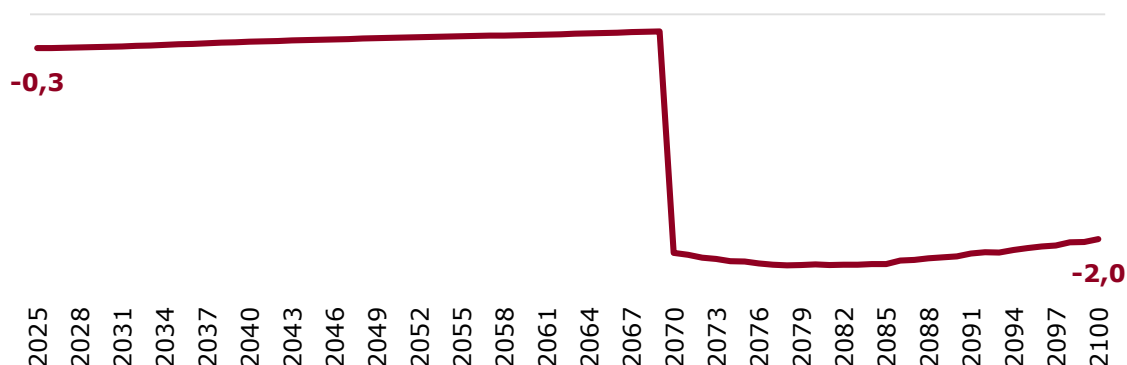
	Sin Reforma			Con Reforma			
	Colombia Mayor	Colpensiones	Total	Pilar solidario	Pilar semicontributivo y contributivo	Fondo de ahorro	Total
<b>Ingresos</b>	4,45	49,54	54,00	7,44	109,30	4,00	120,74
<b>Gastos</b>	11,77	126,35	138,12	36,53	210,60		247,13
<b>Balance</b>	<b>-7,32</b>	<b>-76,80</b>	<b>-84,12</b>	<b>-29,09</b>	<b>-101,29</b>	<b>4,00</b>	<b>-126,38</b>

**Nota:** Tasa de descuento del 4%.

**Fuente:** Cálculos MHCP-DGPM.

Por su parte, la Gráfica 6 presenta la trayectoria del impacto fiscal neto total como porcentaje del PIB para el horizonte de análisis comprendido entre 2025 y 2100. Como se mencionó anteriormente, hasta 2069 el único impacto fiscal de la reforma provendría del esfuerzo adicional asociado al pilar solidario. A partir de allí, con el agotamiento del FAPC bajo el supuesto extremo de que no se realiza en el futuro ninguna reforma paramétrica, el impacto fiscal se vuelve súbitamente mayor como resultado de la necesidad de cumplir con las obligaciones pensionales a partir de aquel año.

**Gráfica 6. Impacto fiscal neto total (% del PIB)**



**Fuente:** Cálculos MHCP-DGPM con base en modelos del CEDE.

Como se mencionó previamente, la implementación de la propuesta de reforma, consistente con las disposiciones del articulado de ponencia propuesto para segundo debate, implicaría un impacto fiscal neto que se acoge a las posibilidades financieras de la Nación en el marco de las restricciones fiscales actuales y proyectadas. Todas las consideraciones incluidas son fiscalmente factibles manteniendo la sostenibilidad del sistema de protección a la vejez y de las finanzas públicas en el largo plazo, de modo que pueden incorporarse en la planeación financiera del Gobierno nacional en línea con las restricciones presentadas por el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el estricto cumplimiento de la regla fiscal.



Continuación oficio

Dado todo lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite concepto favorable al articulado de ponencia propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley 293 de 2023 Senado. Lo anterior, sin perjuicio de indicar que, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>18</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público está facultado para pronunciarse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, de forma tal que el concepto aquí establecido puede modificarse según los cambios que tenga el proyecto de Ley durante su trámite legislativo.

Atentamente,

**MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA**  
Viceministra Técnica

**Con copia:** Dr. Gregorio Eljach Pacheco– Secretario General del Senado de la República  
**Revisaron:** Germán Andrés Rubio Castiblanco/ María Isabel Cruz



Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>  
Q/1P C/6P RSRX xfvJ uLNF KFdb lOk=

---

<sup>18</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: MARIA FERNANDA VALDES VALENCIA

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO