

3. Despacho Viceministra Técnica

Bogotá D.C.



Radicado: 2-2024-030385
Bogotá D.C., 4 de junio de 2024 15:07

Honorable Congresista
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.

Radicado entrada
No. Expediente 23781/2024/OFI

Asunto: Concepto de Impacto Fiscal informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley N°. 433 de 2024 Cámara 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,

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de Ley 819 de 2003¹, a continuación, se rinde concepto fiscal aprobatorio por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley del asunto², precisando los siguientes aspectos:

Consideraciones previas

En primer lugar, se resalta que esta cartera, durante el curso del trámite legislativo, se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre el proyecto de ley del asunto, en particular se destacan las intervenciones realizadas en diversas audiencias públicas, mesas técnicas, e incluso en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Documento con fecha del 29 de mayo de 2024 publicado en el micrositio de la página de la Cámara de Representantes: <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2024-05/Ponencia%20segundo%20debate%20pl.%20433%20de%202024C%20-%20293%20de%202023S%20%28mayo%2029%2C%2013-05%20H.%29.docx>



Continuación oficio

A su vez, el pasado 9 de octubre de 2023 fue radicado ante el Honorable Senado de la República concepto fiscal aprobatorio sobre la ponencia para segundo debate ante la Plenaria de dicha corporación, como consta en la Gaceta del Congreso No. 1435 de 2023.

Con lo que, en cumplimiento de las directrices de la Ley 819 de 2003, durante el curso legislativo, se ha entregado a los honorables miembros del Congreso la información necesaria para que estos puedan adelantar el ejercicio de deliberación y estudio de la iniciativa que les corresponde, de forma seria y fundada, con el análisis y datos pertinentes sobre el costo fiscal de la iniciativa, su viabilidad fiscal y su compatibilidad con los postulados de planeación financiera del Estado, en particular, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Aspectos principales del proyecto de Ley

El Proyecto de Ley número 433 de 2024 Cámara y número 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 (SGSSP).

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 regímenes³ 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, 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 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.

³ En la actualidad, el SGSSP, 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

El **pilar solidario**, de acuerdo con el artículo 18 del texto de ponencia propuesto para segundo debate ante la plenaria de Cámara de Representantes, otorgaría una transferencia monetaria equivalente al valor de la línea de pobreza extrema⁴ 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 frontera⁵; así como, a los hombres y mujeres con discapacidad, mayores de 55 y 50 años, respectivamente, y que no cuenten con ningún ingreso pensional, cubriendo a cerca de 2,8 millones de personas en 2025⁶. De acuerdo con el artículo 3 del texto de ponencia, las prestaciones otorgadas por el pilar solidario serán financiadas exclusivamente con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y del Fondo de Solidaridad Pensional de forma solidaria.

El **pilar semicontributivo**, consagrado en el artículo 19, otorgaría una renta vitalicia con base en el total de sus cotizaciones⁷ a aquellas mujeres de 60 años o más y a aquellos hombres de 65 años o más que hayan cotizado al sistema pensional al menos 300 semanas, pero menos del requisito de semanas para acceder a una pensión. 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 real anual en el valor de sus cotizaciones y un subsidio del 20% para los hombres y del 30% para las mujeres, en el saldo resultante⁸.

El **pilar contributivo**, contenido en el artículo 20, 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 2,3 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 2,3 SMLMV y recibiría las cotizaciones por la parte del IBC que supere dicho umbral, hasta un tope de 25 SMLMV⁹. Consistente con lo anterior, la mesada pensional

⁴ 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).

⁵ 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.

⁶ Se estima que para 2025 poco más 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 3,3 millones de personas.

⁷ Es importante resaltar que, dado el periodo de reducción paulatina 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.

⁸ Para aquellos afiliados que solamente logren cotizar menos de 300 semanas se plantea una indemnización sustitutiva con un reconocimiento del rendimiento real.

⁹ Los ocupados que devenguen salarios superiores a 25 SMLMV deben realizar sus cotizaciones a seguridad social tomando dicho tope como IBC.

Continuación oficio

recibida por aquellos cotizantes que cumplan los requisitos de edad y semanas estaría determinada por la suma de lo establecido por las reglas de cada uno de aquellos dos componentes por separado.

En este pilar se incluyen también diferentes disposiciones temporales que favorecen la probabilidad de acceder a una pensión como el beneficio de semanas para mujeres con hijos y la prestación anticipada de vejez, contenidas en los artículos 37 y 38 del texto, respectivamente. Al tiempo, se fortalece de manera estructural la pensión familiar, se crea un sistema permanente de equivalencias¹⁰ 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 y que se mantiene en lo fundamental inalterado frente al esquema vigente.

Reconociendo las expectativas legítimas de los actuales afiliados al SGSSP, el artículo 76 del texto de ponencia 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 a la entrada en vigencia del nuevo sistema, para quienes seguirán aplicando las disposiciones de la 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.

Análisis de Impacto Fiscal – Ley 819 de 2003

La implementación del proyecto de ley, consistente con las disposiciones del articulado de la ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, tendría 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 separadamente las estimaciones del impacto fiscal de cada uno de los subcomponentes de la reforma y finalmente un cálculo del impacto fiscal neto total de

¹⁰ 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

la ponencia. En este sentido, en las diferentes secciones del documento, se presenta: (i) el costo fiscal de cada uno de los componentes, (ii) la fuente de financiación de cada uno de estos y por último se establece la compatibilidad de la iniciativa con los postulados de disciplina fiscal.

A. Pilar solidario¹¹

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. Dicho escenario incorpora la reciente modificación al programa Colombia Mayor, en la que aproximadamente 515 mil adultos mayores 80 años, quienes ya son beneficiarios del programa, recibirían desde el mes de mayo un monto mayor de transferencia que alcanzaría los \$225.000¹².

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

	Promedio			VPN ¹³	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Ingresos	0,07	0,04	0,02	3,06	4,42
Gastos	0,16	0,14	0,08	9,80	15,29
Balance	-0,09	-0,10	-0,06	-6,74	-10,87

Nota: Tasa de descuento del 4%.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica.

Tomando como punto de partida este escenario sin reforma, el pilar solidario del proyecto de ley implicaría gastos e ingresos adicionales con respecto al programa Colombia Mayor¹⁴. Por una parte, el pilar solidario implicaría mayores gastos provenientes de transferencias más generosas a una población beneficiaria más numerosa (la transferencia que propone el proyecto, 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); por otra parte, el

¹¹ Los cálculos de impacto fiscal del Pilar Solidario son consistentes con una focalización de beneficiarios que integran los grupos A1 hasta C1 conforme al SISBEN, lo cual incluye la población en condición de pobreza extrema, pobreza monetaria y vulnerabilidad de frontera.

¹² La Resolución 00809 del 17 de mayo de 2024 incrementó desde el mes de mayo de esta vigencia, el monto de la transferencia del programa Colombia Mayor a \$225.000 para los beneficiarios activos mayores de 80 años.

¹³ Valor Presente Neto

¹⁴ 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.

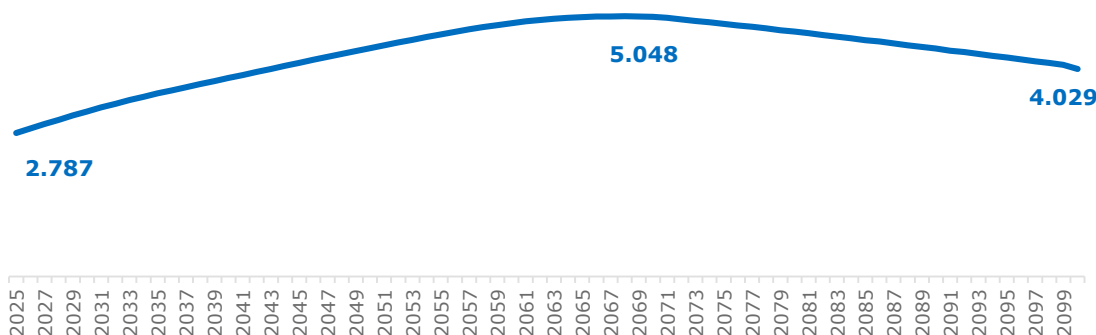


Continuación oficio

pilar solidario recibiría ingresos provenientes de un aporte adicional en las cotizaciones destinado al Fondo de Solidaridad Pensional¹⁵.

Para la estimación de los beneficiarios de la transferencia del pilar solidario se incluyeron tanto las personas que cumplen con los requisitos de vulnerabilidad y edad para acceder (mujeres de 60 años o más y hombres de 65 años o más), así como la población que además de cumplir los requisitos de vulnerabilidad cuentan con una pérdida de capacidad laboral de más del 50% y tienen más de 50 años en el caso de las mujeres y 55 años o más en el caso de los hombres. 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 en pobreza observada en la década previa a la pandemia del COVID-19.

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



Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de la Política Macroeconómica con base en las proyecciones de población del DANE.

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

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

	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Ingresos	0,11	0,07	0,03	5,14	7,38
Gastos	0,48	0,35	0,18	25,22	37,64

¹⁵ Este aporte se cobra a los cotizantes con un IBC de 4 SMLMV o superior, de acuerdo con lo que establece el Artículo 21 del texto.

Continuación oficio

Balance	-0,36	-0,28	-0,14	-20,08	-30,27
----------------	--------------	--------------	--------------	---------------	---------------

Nota: Tasa de descuento del 4%.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica

Por su parte, 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.

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

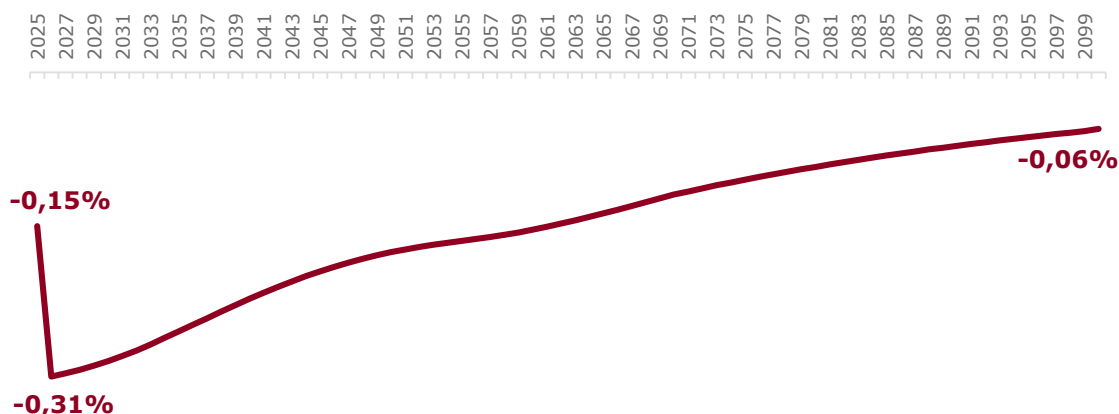
	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Balance	-0,27	-0,18	-0,08	-13,34	-19,40

Nota: Tasa de descuento del 4%.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica

Así, la trayectoria del impacto fiscal neto asociado al pilar solidario 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 2. Impacto fiscal neto derivado del pilar solidario (% del PIB)



Nota: El impacto fiscal neto corresponde a la diferencia entre el gasto y el ingreso adicional del pilar solidario. El impacto neto en el 2025 es menor debido a la entrada en vigencia de la Reforma, dado que únicamente se materializaría el gasto desde el segundo semestre de dicho año.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica.

B. Pilar semicontributivo

Continuación oficio

El pilar semicontributivo permitiría conformar un ingreso recurrente para la vejez por medio del otorgamiento de una renta vitalicia que se calcularía 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 impacto fiscal del pilar semicontributivo se derivaría de un nuevo reconocimiento de un rendimiento real de 3% efectivo real anual sobre el valor presente de las cotizaciones realizadas al Componente de Prima Media¹⁶ y un nuevo subsidio de 20% para hombres y 30% para mujeres 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 solidario¹⁷. En adición a lo anterior, con respecto a los aportes al 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. Finalmente, en el artículo 19 de la ponencia se incorporó un subsidio de 3% efectivo real anual sobre la indemnización sustitutiva de los aportes actualizados a valor presente para aquellos afiliados que hayan cotizado menos de 300 semanas.

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 actualmente¹⁸, la **Tabla 4** presenta el impacto fiscal neto como la estimación del costo promedio y el valor presente neto proyectados para el pilar semicontributivo¹⁹. 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.

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

	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Balance	-0,23	-0,58	-0,73	-16,24	-25,32

¹⁶ Actualmente, la indemnización sustitutiva que reconoce el Régimen de Prima Media entrega al afiliado el valor ahorrado por sus cotizaciones actualizado solo con IPC.

¹⁷ Dicho reconocimiento y 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.

¹⁸ En el régimen actual la indemnización sustitutiva se otorga en condiciones de cálculo distintas a las propuestas por la ponencia, y se concede 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).

¹⁹ 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.

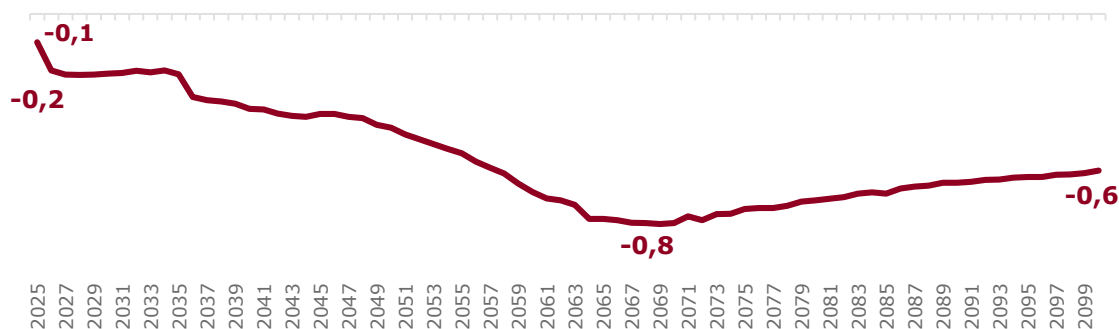


Continuación oficio

Nota: Tasa de descuento del 4%.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica con base en modelos del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes -CEDE.

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



Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica

Nota: El impacto neto en el 2025 es menor debido a la entrada en vigencia de la Reforma, dado que únicamente se materializaría el gasto desde el segundo semestre de dicho año.

C. Pilar contributivo

El pilar contributivo del proyecto de ley contenido en el texto de informe de ponencia eliminaría la competencia actual entre los dos regímenes generales (Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, RPM, y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, RAIS) 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 al RPM por la parte del IBC entre 1 y 2,3 SMLMV, por lo que en el corto plazo se presentaría un incremento en los ingresos de Colpensiones (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 ley²⁰ y la entrada gradual de nuevos pensionados en el esquema de pilares. Sin embargo, se espera una mayor obligación futura para el RPM 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.

²⁰ 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 RPM) 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 ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Ingresos	1,6	1,0	0,6	42,5	49,5
Cotizaciones	0,9	0,6	0,4	24,3	29,1
Traslados	0,7	0,4	0,2	18,2	20,4
Gasto	3,0	2,8	1,9	102,3	126,3
Balance	-1,4	-1,8	-1,4	-59,8	-76,8

Nota: Tasa de descuento del 4%.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica 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 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 a dicha entidad, consistentes con el texto de ponencia:

- 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 37 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 buscan reconocer 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 38 del texto de ponencia. 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

Continuación oficio

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 33, para entonces pasar a disfrutar de una pensión de vejez.

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 ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Ingresos	2,6	2,1	1,3	80,3	96,3
Cotizaciones	2,4	1,9	1,3	72,6	88,6
Traslados	0,3	0,2	0,0	7,7	7,7
Gasto	3,4	4,4	4,5	144,2	199,4
Balance	-0,79	-2,3	-3,2	-64,0	-103,1

Notas:

1. 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 y prestación anticipada.
2. Tasa de descuento del 4%.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica con base en modelos del CEDE.

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**.

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 ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Balance	0,6	-0,5	-1,8	-4,1	-26,3

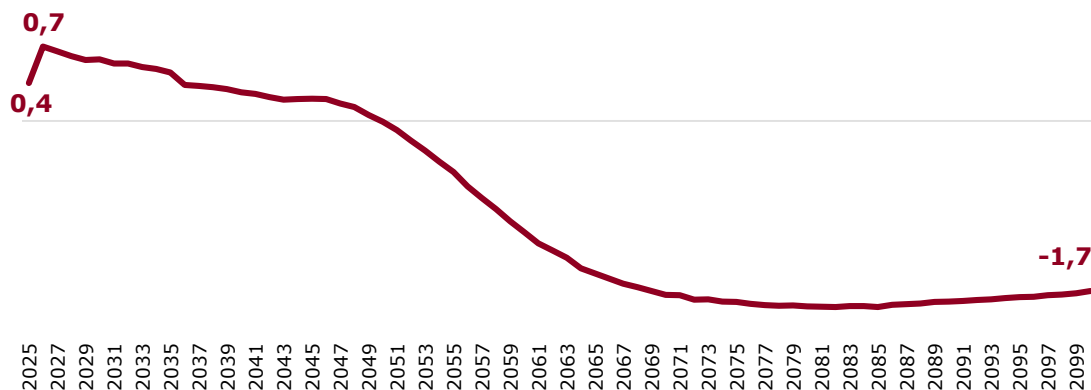
Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica con base en modelos del CEDE.

A continuación, 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 RPM empezaría a recibir cotizaciones adicionales una vez la reforma entre en vigencia, 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.



Continuación oficio

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



Nota: El impacto neto en el 2025 es menor debido a la entrada en vigencia de la Reforma, dado que únicamente se materializaría el gasto desde el segundo semestre de dicho año.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica con base en modelos del CEDE.

D. Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC)

Dado que como resultado de la reforma el RPM 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. En otras palabras, no se considera conveniente que ese impacto fiscal positivo de corto plazo libere espacio fiscal para la Nación.

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, razón por la que el texto propuesto adopta medidas para contrarrestar dicho efecto. 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, el proyecto de ley incorpora la creación de un Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo -FAPC, detallado en el artículo 25 del texto de ponencia, 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.

Continuación oficio

Así, la propuesta de crear un fondo de ahorro en el pilar contributivo 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 contributivo²¹); 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 al RPM de afiliados provenientes del RAIS, y que no estaban contempladas en el sistema anterior²².

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 2,3 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 Fondo de Ahorro 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 2067 el gasto que apropia la Nación para el régimen de prima media sin reforma.

De forma equivalente, el FAPC garantiza que hasta 2067 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 2067, 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

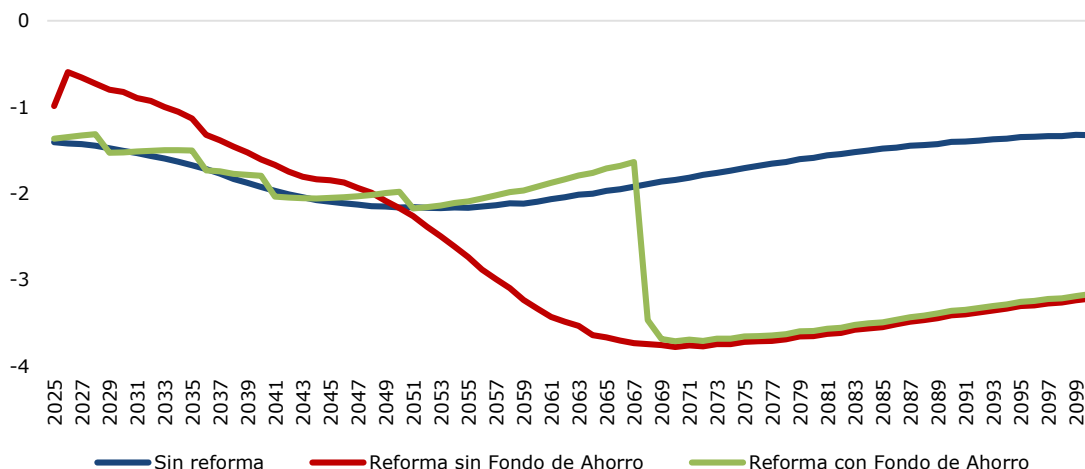
²¹ Salvo las de aquellos afiliados que, previamente a la entrada en vigor de la presente Ley, se encontraban afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida y no son beneficiarios del Régimen de Transición.

²² Se estima que los recursos del fondo de ahorro se agotarían cerca de 2070.

Continuación oficio

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 2067. 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. El impacto neto en el 2025 es menor debido a la entrada en vigencia de la Reforma, dado que únicamente se materializaría el gasto desde el segundo semestre de dicho año.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica con base en modelos del CEDE y la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio.

E. Impacto fiscal neto total

Las **Tablas 8 y 9** resumen el Valor Presente Neto (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 cuanto a los pilares contributivo y semicontributivo, en comparación con el escenario sin reforma, el proyecto de ley disminuye el balance de Colpensiones medido en Valor Presente Neto (VPN) a 2070 en 4,2pp. No obstante, al incorporar los ingresos por rendimientos financieros generados por el fondo de ahorro del pilar contributivo (12,25pp), la variación final en el VPN a 2070 pasa a representar un ahorro neto de 8,1pp frente al escenario sin reforma.

Por el lado del pilar solidario, el VPN del impacto fiscal a 2070 ascendería a 20,1% del PIB, lo que representaría un incremento de alrededor de 13,4 pp frente al programa de transferencias

Continuación oficio

actual, Colombia Mayor²³. 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 5,5pp 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	Rendimientos Fondo de ahorro*	Total
Ingresos	3,06	42,48	45,53	5,14	80,26	12,25	97,65
Gastos	9,80	102,32	112,12	25,22	144,25		169,47
Balance	-6,74	-59,84	-66,59	-20,08	-63,98	12,25	-71,82

*Corresponde a los rendimientos financieros que acumula el Fondo de Ahorro hasta su agotamiento en el 2067.

Nota: Tasa de descuento del 4%.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica.

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	Rendimientos Fondo de ahorro*	Total
Ingresos	4,42	49,54	53,96	7,38	96,31	12,25	115,93
Gastos	15,29	126,35	141,63	37,64	199,42		237,07
Balance	-10,87	-76,80	-87,67	-30,27	-103,12	12,25	-121,13

*Corresponde a los rendimientos financieros que acumula el Fondo de Ahorro hasta su agotamiento en el 2067.

Nota: Tasa de descuento del 4%.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica

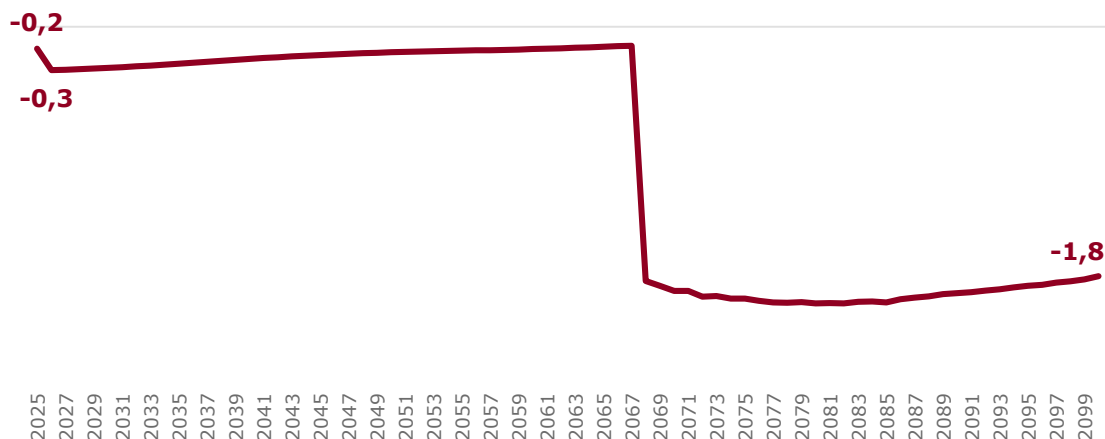
Por su parte, la **Gráfica 6** presenta la trayectoria del impacto fiscal neto total como porcentaje del PIB para el horizonte de análisis comprendido entre 2025 y 2100. Como se mencionó anteriormente, hasta 2067 el único impacto fiscal de la reforma provendría del esfuerzo adicional asociado al pilar solidario. A partir de allí, con el agotamiento del Fondo de Ahorro

²³ Las estimaciones del programa Colombia Mayor fueron actualizadas conforme a las modificaciones incluidas en la Resolución 00809 del 17 de mayo de 2024.

Continuación oficio

del Pilar Contributivo 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)



Nota: El impacto neto en el 2025 es menor debido a la entrada en vigencia de la Reforma, dado que únicamente se materializaría el gasto desde el segundo semestre de dicho año.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica 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 ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, 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.

Así, el impacto fiscal ocasionado por el pilar solidario en el corto plazo, considerando además sus altísimos beneficios sociales y la forma en la que desarrolla los postulados del Estado Social de Derecho, puede financiarse con las proyecciones de ingresos tributarios de la Nación.

En este sentido, 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.

Por último y en relación con las disposiciones tributarias incorporadas en el artículo 85 del texto de ponencia, se destaca que estas desarrollan los postulados constitucionales del artículo

qrA5 hwa Gy2m s0Aq 2kmG /LsM lvg=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

48 Superior, y su desarrollo por parte de la Corte Constitucional²⁴, recogen el comportamiento vigente en la materia y no modifican los escenarios de costo fiscal aquí reseñados.

Dado todo lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite concepto favorable al articulado del texto del informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley N°. 433 de 2024 Cámara y 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".

Atentamente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

Viceministro Técnico (E)

OAJ/DGPM

Con Copia a: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa. Secretario General de la Cámara de Representantes.



Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
qnA5 hwa Gv2m s0Aq 2kmG /LsM lvg=

²⁴ Al respecto, ver entre otras, la Sentencia C-090 de 2011, que establece:

"A su vez, el mandato expreso del artículo 48 constitucional que prohíbe destinar o utilizar los recursos de las instituciones de seguridad social para fines diferentes a ella, ha llevado a esta Corporación a elaborar toda una línea jurisprudencial en la que ha señalado **que los recursos del sistema** tanto en salud como en pensiones no pueden ser destinados a un objeto diferente dentro del sistema, lo que incluye la prohibición para el Estado de imponer tributos, gravámenes, tasas o contribuciones sobre tales recursos. En términos tributarios, los recursos del sistema de seguridad social no son materia imponible, razón por la que no pueden ser gravados por ninguna autoridad que detente la facultad impositiva, incluidos, obviamente, los entes territoriales."

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO