

DOCUMENTO CONPES 156 DNP DE 2012

(Bogotá, Septiembre 11 de 2012)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

REPÚBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS
(BEPS)

Departamento Nacional de Planeación

Ministerio del Hacienda y Crédito Público

Ministerio de Salud y Protección Social

Ministerio del Trabajo

Resumen

Este documento pone a consideración del Consejo de Política Económica y Social (CONPES Social) el diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como parte de los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social Integral, y como una nueva estrategia de los programas de gasto social para aumentar la protección para la vejez.

Concordancias

Decreto [2087](#) de 2014

Decreto [604](#) de 2013

Los BEPS son un nuevo mecanismo autónomo, creado por la Constitución a través del Acto Legislativo [01](#) de 2005, tiene como población objetivo aquellas personas de bajos recursos que por su nivel de ingresos no cumplen los requisitos para obtener una pensión. Los participantes en el esquema de BEPS al final de su vida laboral obtendrán un Beneficio Económico Periódico en su vejez basado en su esfuerzo de ahorro y un subsidio monetario otorgado por el Estado con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores más vulnerables.

Clasificación: Q012

Palabras claves: Beneficios Económicos Periódicos, Sistema de Protección para la Vejez, Subsidios al ahorro para la vejez.

I. INTRODUCCIÓN.

Frente a la baja cobertura de los mecanismos de protección a la vejez, que le permitan al adulto mayor contar con un ingreso en esta etapa de la vida, de conformidad con el mandato de progresividad y gradualidad en el reconocimiento de los derechos y la obligación estatal de

mejorar las condiciones de su goce y ejercicio⁽¹⁾, este documento pone a consideración del Consejo de Política Económica y Social (CONPES) el diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos como parte de los Servicios Sociales Complementarios del Sistema de Seguridad Social Integral (BEPS).

El Acto Legislativo [01](#) de 2005, que adicionó el artículo [48](#) de la Constitución Política, contempló la posibilidad de otorgar Beneficios Económicos Periódicos inferiores al salario mínimo a personas de escasos recursos que no cumplan con los requisitos exigidos para el logro de una pensión. Dado lo anterior, la Ley 1328 de 2009 en el artículo [87](#) define los Beneficios Económicos Periódicos como parte de los Servicios Sociales Complementarios. En cumplimiento de esta norma, corresponde al Gobierno Nacional reglamentar la materia, observando los lineamientos del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

La población objetivo de los BEPS son aquellas personas que al final de su etapa productiva no alcanzan a obtener un ingreso en la vejez y que pertenezcan a los niveles de Sisben 1, 2 y 3 de acuerdo con los puntos de corte que se definan para tal fin. Las personas clasificadas en los niveles 1 y 2 de Sisben podrán contar con un ingreso superior al ofrecido por el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), que actualmente es en promedio \$62.500 mensuales, y mejorar su ingreso vía su ahorro voluntario, sumado al subsidio monetario otorgado por el Estado. Las personas pertenecientes al nivel 3 de Sisben tendrán un incentivo proporcional a su ahorro. El principal reto del diseño de los BEPS es crear un nuevo mecanismo de generación de ingresos en la edad adulta.

De acuerdo con la Ley [1328](#) de 2009, "...el valor total de los incentivos periódicos más los denominados puntuales que se otorguen no podrán ser superiores al 50% de la totalidad de los recursos que se hayan acumulado en este programa."⁽²⁾, dependiendo de los recursos con los que cuente el Estado. Por otro lado, los diferentes tipos de incentivos de este mecanismo buscan fomentar la fidelidad y la cultura de ahorro en el largo plazo con el propósito de que las personas cuenten con ingresos en su vejez.

Teniendo en cuenta que la vida laboral es dinámica, una persona puede en algunos momentos contar con un empleo formal; en otros momentos, la misma persona puede estar fuera de la formalidad o incluso no contar con una actividad remunerada, lo que hace difícil que pueda contar con un ingreso en su vejez. Los BEPS son una alternativa para realizar un esfuerzo de ahorro en forma voluntaria, que se incrementará con los subsidios del Estado donde se refleja el principio constitucional de solidaridad⁽³⁾, mediante su esfuerzo de ahorro que a su vez materializa el principio constitucional de participación. La persona se puede proteger del riesgo de no estar en capacidad de generar ingresos y del riesgo derivado de exclusión social, bajo los principios de solidaridad y participación.

A continuación este documento presenta los antecedentes de los BEPS y el diagnóstico en cobertura de los mecanismos de protección para el adulto mayor. Basándose en la normatividad vigente y los estudios técnicos realizados, se presenta el Sistema de Protección para la Vejez (SPV) así como la estructura del servicio social complementario de los BEPS, que incluye la población objetivo, el esquema e incentivos al ahorro, el esquema de administración, los costos y las fuentes de financiación. Por último se incluyen las recomendaciones.

II. ANTECEDENTES.

El Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos" 2010-2014 plantea que el país requiere

un Sistema de Protección para la Vejez (SPV) universal, incluyente y equitativo, que busque aumentar gradualmente la cobertura que tienen los mecanismos vigentes de protección a la vejez y lograr que cada vez más personas mejoren sus condiciones de vida al final de su ciclo productivo, a través del esfuerzo personal y esquemas solidarios definidos por la Ley.

La creación de los Beneficios Económicos Periódicos se encuentra en el Acto Legislativo [01](#) de 2005, que adicionó el contenido del artículo [48](#) de la Constitución Política (C.P.) otorgando la facultad al legislador para determinar los casos en que se pueden "... conceder Beneficios Económicos Periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión."[\(4\)](#)

Luego con la expedición de la Ley [1328](#) de 2009 "Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y se dictan otras disposiciones", y, entre éstas últimas, desarrolló el marco legal de los Beneficios Económicos Periódicos como parte de los Servicios Sociales Complementarios contemplando entre los requisitos para el acceso al beneficio:

"1. Que hayan cumplido la edad de pensión prevista por el Régimen de Prima Media del Sistema General de Pensiones.

2. Que el monto de los recursos ahorrados más el valor de los aportes obligatorios, más los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorio y otros autorizados por el Gobierno Nacional para el mismo propósito, no sean suficientes para obtener una pensión mínima.

3. Que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el Sistema General de Pensiones."[\(5\)](#).

Los BEPS hacen parte de los Servicios Sociales Complementarios pertenecientes al Sistema de Seguridad Social Integral; y de esta forma son una alternativa de cobertura compartida del SPV, donde quien opta por participar a través de un esfuerzo de ahorro, lo verá incrementado con los subsidios solidarios del Estado obteniendo un beneficio superior al que lograría si solo tuviera acceso a programas asistenciales.

III. DIAGNÓSTICO.

Con la expedición de la Ley [100](#) de 1993, modificada posteriormente por las leyes [797](#) y [860](#) de 2003, se crearon mecanismos de protección para la vejez tales como el Sistema General de Pensiones (SGP) y los Servicios Sociales Complementarios. De una parte, estas normas buscaron aumentar la cobertura de protección para la vejez a través de la obligatoriedad de la participación en el SGP para los trabajadores dependientes e independientes que devenguen al menos un Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV); y de otra, introdujeron mecanismos alternativos de protección para poblacionales vulnerables que dada su condición y los requisitos previstos en el SGP no pueden acceder al mismo. En tal sentido, en el marco de los Servicios Sociales Complementarios, se crearon Programas como el de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) y el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta" (PNAAM), los cuales hacen parte del SPV.

A pesar de la existencia de mecanismos de protección para la vejez, aún se presentan bajas tasas de cobertura. El PPSAM ha beneficiado a una población de 842 mil adultos mayores de un estimado de más de 2,2 millones de personas que pertenecen al Sisben 1 y 2 mayores de 65 años, la población objetivo priorizada de ese programa. De igual manera, se han previsto subsidios a la

cotización para la pensión a través del Programa de Subsidio de Aporte a Pensión (PSAP), que es financiado con recursos del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), y beneficia a un sector de la población que no tiene ingresos suficientes para realizar la totalidad de la cotización al SGP. Este programa se ha ejecutado desde 1996 y ha beneficiado a cerca de 66 mil personas con pensión.

Por ello, a esta población que teniendo alguna capacidad de ahorro, no cuenta con los ingresos suficientes para realizar las cotizaciones al SGP sobre una base igual o superior a un SMLV, límite de orden legal, es a la que se orientan los BEPS como un servicio social complementario, que les permita mejorar sus ingresos en la vejez.

Por su parte, el SGP presenta limitaciones en su cobertura y eficiencia. El 69,9% de las personas en edad de pensionarse no disfrutaban de una pensión, y el 69,4% de la población ocupada no cotiza al SGP de acuerdo con los datos de la Superintendencia Financiera con corte a junio de 2012. Además, los niveles de fidelidad al SGP son bajos: de los casi 16,8 millones de afiliados actuales del SGP, tan sólo 6,3 millones son cotizantes activos⁽⁶⁾. Lo anterior indica que existe un alto porcentaje de población que a lo largo de su vida laboral no realiza aportes al sistema pensional, ya sea porque no logra ingresos suficientes para ahorrar con la periodicidad requerida, o por su fluctuación entre los sectores formal e informal de la economía.

En suma, el deficiente desempeño de los actuales mecanismos de protección para la vejez evidencia la necesidad de crear un nuevo esquema de protección, en el marco de los servicios sociales complementarios, cuyo objetivo principal sea mejorar los ingresos de la población durante la vejez.

IV. SISTEMA DE PROTECCIÓN PARA LA VEJEZ (SPV) Y ESTRUCTURA GENERAL DE LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS (BEPS).

El Sistema de Protección a la Vejez (SPV) está compuesto por el Sistema General de Pensiones, y los servicios sociales complementarios que incluyen programas asistenciales y el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos. El Sistema General de Pensiones está diseñado para beneficiar a la población que, dado su nivel de ingresos igual o superior a un SMMLV, cotiza mensualmente los montos requeridos por ley y cumple todas las condiciones establecidas en ella para la obtención de una pensión.

Como parte de los Servicios Sociales Complementarios se encuentran los programas asistenciales y los BEPS. Los primeros se focalizan en los adultos mayores de 65 años de los niveles 1 y 2 del Sisben por medio de programas que mediante subsidios monetarios y en especie como el PPSAM y el PNAAM benefician a cerca de 842 mil adultos mayores; el esquema general de BEPS se describirá en la siguiente sección.

BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS

Los BEPS son mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario, de protección para la vejez que se ofrece como parte de los Servicios Sociales Complementarios y que se integra al SPV. La población objetivo de los BEPS son aquellas personas que al final de su etapa productiva no alcanzan a obtener una pensión del SGP y que pertenezcan a los niveles de Sisben 1, 2 y 3. Las personas clasificadas en los niveles 1 y 2 de Sisben podrán contar con un ingreso superior al ofrecido por el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), mediante una participación voluntaria con su ahorro y con el subsidio monetario del Estado. Las personas pertenecientes al nivel 3 de Sisben tendrán un incentivo proporcional a su ahorro. Este

mecanismo se rige bajo los principios de solidaridad, equidad, voluntariedad y participación.

El SGP y los servicios sociales complementarios son independientes y autónomos, de tal forma que nunca se podrán recibir estos beneficios simultáneamente. Al alcanzar la edad de pensión, en ningún caso es posible cumplir al mismo tiempo las condiciones para obtener la mesada pensional en el SGP y un beneficio en el esquema de BEPS. No obstante, durante la dinámica de la vida laboral, las personas que en un momento no cumplan los requisitos para pertenecer al SGP pueden optar por el esquema de BEPS siempre y cuando estén clasificados en los niveles 1, 2 y 3 de Sisben de acuerdo con los puntos de corte que se definan para tal fin⁽⁷⁾.

Dado que la participación en el esquema de BEPS es voluntaria y flexible en cuantía y periodicidad, los incentivos por parte del Estado deben considerar el esfuerzo de ahorro de cada persona, fomentando la fidelidad y la participación de la población en la realización de este ahorro para la vejez, mediante incentivos al ahorro e incentivos a la fidelidad o puntuales.

Con la implementación del esquema de BEPS se pretende que estas personas puedan optar voluntariamente por alcanzar un mejor ingreso en la vejez al realizar un esfuerzo de ahorro proporcional a sus capacidades económicas y condiciones laborales. Dicho ahorro no podrá superar anualmente la suma de \$885.000 para 2012, cifra que será actualizada anualmente. Para ello, el Gobierno otorgará un incentivo al ahorro del 20% sobre el saldo en las cuentas individuales de BEPS que se haya acumulado a lo largo del tiempo priorizando en los mayores de 65 años. La suma del ahorro individual más el subsidio del gobierno serán la base para la liquidación del ingreso mensual o periódico para la vejez, que en ningún caso podrá superar el 85% del SMMLV.

Esta población puede optar también, de manera voluntaria y al final de su vida laboral, por incorporar en su cuenta individual de BEPS total o parcialmente la devolución de saldos o la indemnización sustitutiva proveniente del SGP y de esta forma acceder a un incentivo al ahorro del 20% sobre este saldo o indemnización, que servirá de base para la liquidación del ingreso mensual o periódico para la vejez, que en ningún caso podrá superar el 85% del SMMLV. En ningún caso se otorgarán a personas que, previo a la puesta en funcionamiento, hayan recibido indemnización sustitutiva o devolución de saldos.

Entre los incentivos de fidelidad o puntuales, el Gobierno Nacional reglamentará las condiciones que deberán ser cumplidas por parte de los beneficiarios para acceder a éstos, teniendo en cuenta criterios de fidelidad, monto del ahorro, necesidades y vulnerabilidad de la población. Entre otros, estos incentivos podrán ser subsidios a los gastos de administración o microseguros contratados con compañías vigiladas por la Superintendencia Financiera.

El incentivo periódico al ahorro otorgado será el mismo para todos los beneficiarios de BEPS; no obstante, podrán diseñarse incentivos puntuales para grupos de población específicos de acuerdo con sus necesidades y vulnerabilidades. Periódicamente, se evaluará la eficiencia de éstos para realizar los ajustes respectivos.

En caso en que estas personas puedan acceder a un empleo formal cuyo ingreso sea igual o superior a un SMMLV y que por ello estén obligadas a cotizar al SGP, el programa permitirá la libre movilidad de la persona desde o hacia el mecanismo de ahorro individual en BEPS y en el SGP, sin que ello implique aportes simultáneos en las dos cuentas. En todo caso, las personas deberán conocer y asumir los beneficios y riesgos que implica pertenecer a los servicios sociales complementarios y al SGP.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) dentro de sus funciones de control a la evasión, debe desarrollar acciones tendientes a evitar situaciones de fraude, evasión o elusión por parte de personas con capacidad de pago dentro del SPV, que por recibir ingresos iguales o superiores a un SMMLV deban pertenecer al SGP. En tal sentido, se deberá verificar que los recursos destinados al esquema de BEPS no financien a quienes no cumplen con los requisitos definidos.

Adicionalmente, debe darse especial atención a que los programas de capacitación financiera que realicen instituciones públicas incorporen la temática del SPV de tal manera que se genere conciencia de la importancia de ahorrar para esta etapa de la vida.

UTILIZACIÓN EN LA VEJEZ DE LOS RECURSOS AHORRADOS

Al cumplir los requisitos establecidos, el participante recibirá un beneficio económico que le garantice un ingreso periódico hasta su muerte. Este dependerá del monto ahorrado, los rendimientos generados y del subsidio como incentivo al ahorro otorgado por el Gobierno Nacional. El beneficio no será sustituible ni heredable.

Si el participante fallece antes de cumplir la edad para hacerse acreedor al beneficio económico, el ahorro y sus rendimientos serán devueltos a los herederos del ahorrador sin recibir el subsidio como incentivo al ahorro otorgado por el Gobierno Nacional, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.

Si el participante en BEPS cumple las condiciones para obtener una pensión de acuerdo con lo establecido en el SGP, no se le otorgará ningún subsidio como incentivo al ahorro en este servicio social complementario. Sus ahorros y rendimientos le serán devueltos, y voluntariamente podrá trasladarlos al SGP según lo que establezca la reglamentación.

ADMINISTRACIÓN DE BEPS

De acuerdo con La Ley [1151](#) de 2007 y el Decreto 4121 la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) tiene la función de administrar el esquema de Beneficios Económicos Periódicos el cual deberá tener una contabilidad separada de las otras actividades que realice la entidad, lo cual incluye el portafolio de inversiones, los ahorros, subsidios del Gobierno Nacional y los pagos.

En la medida en que los recursos ahorrados constituyen captación de dineros del público, la administración de las cuentas de BEPS se sujeta a lo establecido por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera.

En consecuencia, y considerando que uno de los objetivos fundamentales de la administración de BEPS es el de generar rentabilidad social en el marco de una gestión eficiente, plural y dinámica, debe tomarse en cuenta lo dispuesto por el artículo [87](#) de la Ley 1328 de 2009:

"El Gobierno Nacional podrá establecer el mecanismo de administración de este ahorro, teniendo en cuenta criterios de eficiencia, rentabilidad y los beneficios que podrían lograrse como resultado de un proceso competitivo que también incentive la fidelidad y la cultura de ahorro de las personas a las que hace referencia este artículo."

De acuerdo con lo anterior, la administración de los BEPS funcionará con base en los siguientes elementos:

1. Entidad administradora y entidades participantes: la administración será realizada por Colpensiones única entidad responsable de reconocer los Beneficios Económicos Periódicos, y facultada para realizar las siguientes actividades de operación del servicio:

i. La vinculación de ahorradores, recaudo de los ahorros, manejo de los sistemas de información, y verificación de ahorros máximos y demás condiciones.

ii. La administración del esquema de incentivos a la fidelidad, entre otros (microseguros) otorgados por el Estado.

iii. El manejo de los rendimientos financieros que se entregarán al final de la etapa de ahorro y el subsidio como incentivo periódico serán parte del beneficio económico.

iv. La administración financiera de los recursos de ahorro aportados, es decir, la gestión del portafolio de inversiones y de las cuentas individuales cuyo régimen de inversión buscará proteger los recursos de los ahorradores y tener una rentabilidad positiva.

v. El diseño del modelo de cuenta individual y el registro del estado de cuenta de cada ahorrador, incluidos el saldo en su cuenta, los incentivos puntuales a los que tiene derecho y el potencial subsidio como incentivo al ahorro al que se puede hacer acreedor, según lo autorizado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Los recursos de ahorro provenientes de los participantes de BEPS y sus rendimientos, deben ser independientes de los recursos provenientes del Fondo de Solidaridad Pensional y del Fondo de Riesgos Laborales. La única actividad que la entidad administradora no podrá contratar con terceros es el reconocimiento del subsidio como incentivo al ahorro otorgado por el Gobierno Nacional.

De otro lado, las entidades participantes son aquellas entidades que desarrollan actividades de administración de BEPS, tales como administradoras de cartera colectiva, sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantías, sociedades fiduciarias que se encuentren vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

2. Régimen de inversión: será establecido por el Gobierno Nacional en la reglamentación que expida y el mismo buscará proteger los recursos de los participantes del esquema de BEPS.

3. Gastos de administración: los gastos de administración para financiar la operación de los BEPS pueden provenir, según defina la reglamentación, del FSP o del Presupuesto General de la Nación, como uno de los incentivos al ahorro señalados en el presente documento.

4. Sistema de recaudo: atendiendo el criterio de eficiencia, el sistema de recaudo de ahorros de los BEPS podrá realizarse a través de servicios de administración de redes de bajo valor y se acudirá a servicios de pago y transacciones virtuales o tarjetas monederos.

En resumen el diseño del esquema de BEPS tendrá en cuenta los siguientes criterios y lineamientos para su funcionamiento:

1. Los BEPS son un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez.

2. La población objetivo de BEPS son las personas clasificadas en los niveles 1, 2 y 3 de Sisben de acuerdo con los puntos de corte definidos para este esquema.

3. Las personas que califican para los programas asistenciales podrán acceder a los subsidios solidarios, lo que sumado al incentivo a ahorro en BEPS les permitirán mejorar su ingreso en la vejez.

4. El esquema de BEPS está basado en un ahorro individual flexible en cuantía y periodicidad con un tope anual permitiendo periodos en los que no se realicen ahorros. Para 2012, este tope será de \$885.000.

5. El subsidio del 20% como incentivo al ahorro otorgado y el beneficio periódico en la vejez dependerá del saldo del ahorro y sólo se hará titular a este beneficio del Gobierno e ingresarán los recursos a la cuenta individual cuando:

i. De forma prioritaria el ahorrador cumpla 65 años o con posterioridad lo solicite,

ii. Se determine que la persona no cumple con las condiciones requeridas para obtener una pensión; y

iii. Se verifique el cumplimiento de las condiciones para recibir el incentivo al ahorro del BEPS.

6. El diseño del esquema permitirá la movilidad desde y hacia BEPS y SGP. Esto conlleva a que se puede mantener el ahorro en BEPS y las cotizaciones en el SGP alternativamente hasta el final de su vida laboral. De acuerdo con las reglas definidas se determinará si la persona logra obtener una pensión o puede acceder al incentivo del 20% sobre su saldo ahorrado en la cuenta individual de BEPS. En cualquier caso los beneficios del SGP (Garantía de Pensión Mínima) serán excluyentes de los beneficios de BEPS.

7. Quienes generen ingresos iguales o superiores a un SMMLV en un período de tiempo deberán realizar las cotizaciones respectivas al SGP. En ningún caso, podrá simultáneamente cotizar a SGP y ahorrar en BEPS.

8. El esquema prevé otro tipo de incentivos que promuevan el ahorro y la fidelidad a BEPS, tales como microseguros y gastos de administración.

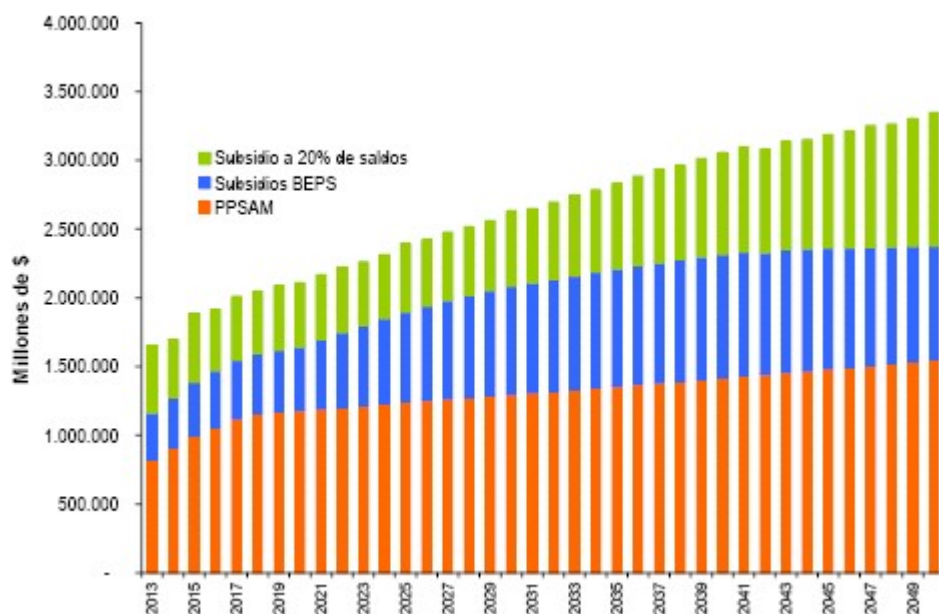
9. El ahorrador podrá retirar su saldo para recibir el BEP una vez haya cumplido la edad de pensión prevista por el Régimen de Prima del Sistema General de Pensiones, pero el incentivo a que tiene derecho, sólo se hará efectivo a los 65 años, teniendo en cuenta los criterios de priorización y focalización que se definan para el esquema.

ESQUEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS BEPS

El esquema de atención priorizado en los adultos mayores de 65 años pertenecientes a los niveles 1, 2 y 3 de Sisben tiene un costo en valor presente de 8.5% del PIB entre 2013 y 2050. Este valor incluye los subsidios monetarios y en especie de los programas asistenciales, el 20% de los incentivos al ahorro, los gastos de administración y de incentivos puntuales en BEPS; así como el 20% de subsidio a los recursos ahorrados en el SGP (devolución de saldos e indemnización sustitutiva) de las personas que los transfieran de forma voluntaria al esquema BEPS (gráfica 1).

Gráfica 1

Costo total del esquema de atención a los adultos mayores de 65 años de los niveles de SISBEN 1,2 y 3*



Fuente DNP-DEE

* Incluye el costo de los subsidios monetarios y en especie del programa de PPSAM, el costo de los subsidios del 20% del esquema BEPs y el costo de los subsidios del 20% a los saldos que traigan las personas del SGP y que ahorren en BEPs.

De este monto se encuentra financiado por el Fondo de Solidaridad Pensional-FSP, 4.4% del PIB, quedando por financiar con cargo al Presupuesto General de la Nación de 4.1% del PIB (Cuadro 1).

Cuadro 1

Costo de financiación de atender a los adultos mayores de 65 años de los niveles de Sisben 1,2 y 3

Concepto	Costo	FRL+FSP	PGN
1. PPSAM	4,4%	4,38%	0,0%
2. Subsidios BEP	2,1%	0,0%	2,1%
3. Gastos Administración y seguros BEPS	0,1%	0,02%	0,08%
4. 20% subsidio saldos	1,9%	0,0%	1,9%
Total	8,5%	4,4%	4,1%

Fuente: DNP-DEE

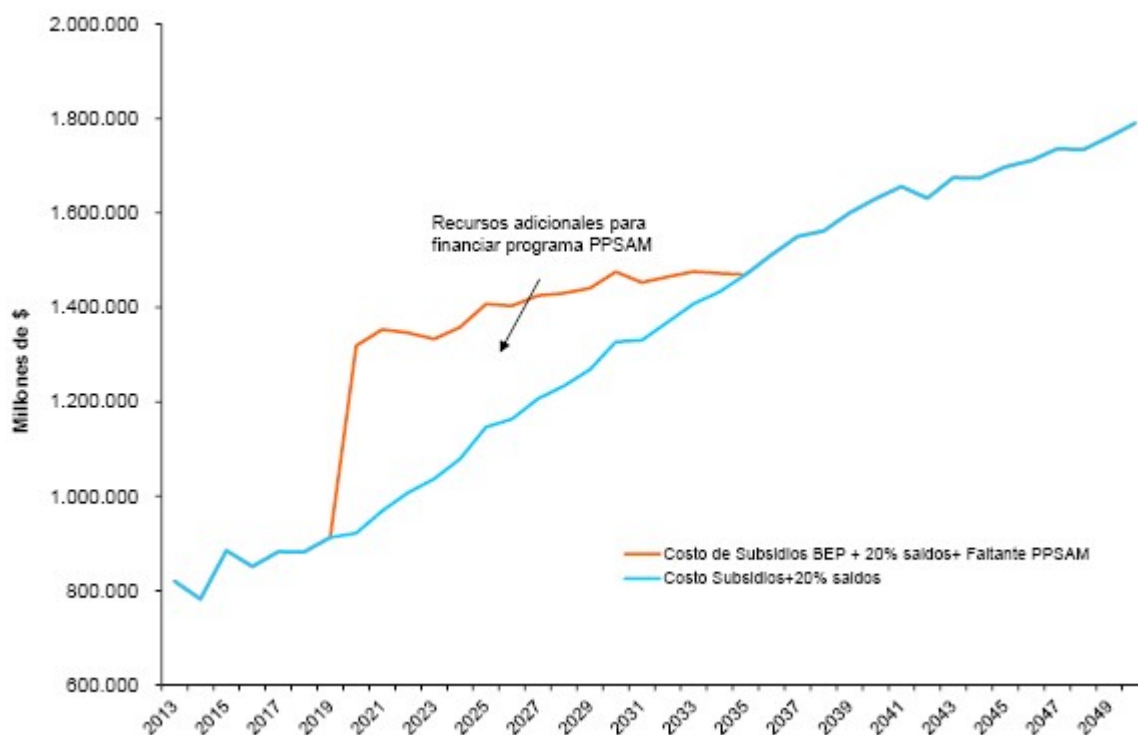
Los flujos anuales del costo total de atender a estos adultos mayores oscilan entre \$1.7 y \$2.0 billones en el periodo 2013 - 2018. El escenario, prevé que dicho costo en el año 2050 será de \$3.3 billones. Teniendo en cuenta que parte de este costo ya está financiado con cargo a las fuentes del FSP, el costo con cargo al presupuesto nacional oscila entre \$800 mil millones y \$1.2 billones al año. Al final de 2050, dicho costo será de \$1.8 billones.

De otra parte, es importante aclarar que si bien el programa de PPSAM está financiado en su totalidad para el período 2013 - 2050, durante el período 2020 - 2028 se requiere de una financiación transitoria con cargo al PGN que en promedio es de \$267.000 millones anuales

(gráfico 2).

Gráfico 2

Costo de financiación esquema BEPS y PPSAM



Fuente: DNP-DEE

De esta forma, el impacto fiscal anual oscila entre el 0,07% y el 0,13% del PIB, el cual en los primeros años será muy bajo debido a que los incentivos están condicionados al ahorro que hagan las personas y ello requiere de una fidelidad mínima al esquema. Este sería el impacto adicional que deberá ser considerado en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo que deberá revisarse anualmente.

Con la financiación prevista para este esquema se espera atender a 6.9 millones de personas de los niveles 1, 2 y 3 de Sisben.

V. RECOMENDACIONES.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Solicitar al Gobierno Nacional la expedición de la reglamentación, el diseño e implementación de los aspectos operativos de los BEPS como parte de los programas sociales para aumentar la protección y así generar mejores condiciones de vida en la vejez.
2. Solicitar al Confis la incorporación en el Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP, en el Marco de Gasto de Mediano Plazo - MGMP y en el Presupuesto General de la Nación, el espacio fiscal y los recursos necesarios para financiar el esquema BEPS definido en este documento.
3. Solicitar al Ministerio del Trabajo adelantar las gestiones necesarias para permitir el uso de los

recursos de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional para programas asistenciales para el adulto mayor.

4. Solicitar al Ministerio de Trabajo, al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento para la Prosperidad Social definir los mecanismos y criterios de priorización para la ampliación de las coberturas de los programas que hacen parte de los servicios sociales complementarios para la vejez.

5. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Trabajo y al Departamento Nacional de Planeación definir las reglas de equivalencia entre el SGP y el esquema de BEPS.

6. Solicitar a Colpensiones, con el acompañamiento de las entidades competentes, diseñar en su estructura orgánica una unidad para la administración de los BEPS, y definir el modelo

operativo de implementación, el mecanismo de recaudo y el sistema de información, y realizar el trámite respectivo ante la Superintendencia Financiera para obtener el aval correspondiente. En el diseño de la estructura orgánica participará la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa.

7. Solicitar a Colpensiones diseñar y ejecutar una estrategia de comunicaciones de divulgación del esquema de BEPS. En el diseño de la estrategia podrán participar otras entidades del Estado vinculadas con temas de formalización y educación financiera.

8. Solicitar a la Superintendencia Financiera, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otras entidades vinculadas explorar alternativas e incentivos para reducir los costos operacionales, a través de mecanismos de recaudo de bajo valor, entre otros.

9. Solicitar a la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos realizar seguimiento a la puesta en operación de BEPS, en los términos señalados por el presente Documento CONPES y efectuar una revisión periódica del avance del esquema y del valor del subsidio como incentivo al ahorro otorgado, que garantice la sostenibilidad de este servicio social complementario.

NOTAS AL FINAL:

1. Sobre los contenidos complementarios del mandato de progresividad, ver entre otras sentencias C-443 del 2009, C-038 de 2004, [C-671](#) de 2002, C-931 de 2004 y C-991 de 2004.

2. Ver inciso segundo del párrafo único del Artículo [87](#) de la Ley 1328 de 2009.

3. Sobre los principios constitucionales de solidaridad y participación, en el marco del sistema de seguridad social, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente: "La solidaridad es la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio de protección del más fuerte hacia el más débil; es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de seguridad social mediante su participación, control y dirección del mismo" (Sentencia [C-760](#) de 2004, MP Rodrigo Uprimny Yepes). En el mismo sentido, también manifestó: "el principio de solidaridad implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia" (Sentencia C-126 de 2000, MP Alejandro Martínez Caballero).

4. Ver inciso 12 del Artículo [48](#), de la Constitución Política.

5. Ver Artículo [87](#) de la Ley 1328 de 2009.

6. Se considera cotizante activo, quien halla al menos una vez en los últimos 6 meses.

7. La Ley [1328](#) de 2009 dispone que la población objetivo de BEPS se orientará principalmente a dos grupos poblacionales: (i) Personas de escasos recursos (con ingresos inferiores a un SMMLV) no logran acceder a ningún mecanismo de protección a la vejez; y (ii) personas que eventualmente han cotizado al SGP, pero que por sus condiciones laborales y nivel de ingreso no logran cumplir con los requisitos para obtener una pensión por cuanto no pueden permanecer cotizando activamente en el SGP, y entonces ahorren el BEP.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

