

# La sostenibilidad económica del sistema pensional en Colombia

## Economic sustainability of the retirement system in Colombia

SAÚL EDUARDO PÉREZ DE LA ROSA

Abogado y contador público, magister en administración financiera

Docente de la Universidad Autónoma del Caribe

Saul.perez@uac.edu.co

Universidad Autónoma del Caribe - Facultad de Jurisprudencia

Calle 90 No.46-112

### Para citar este artículo

Pérez De La Rosa, S (2016) La sostenibilidad económica del sistema pensional en Colombia. Justicia Juris, 12(1), 78-85

Recibido: Noviembre 16 de 2015

Aceptado: Marzo 15 de 2016

DOI: <http://dx.doi.org/10.15665/rj.v12i1.889>

### RESUMEN

*Con ocasión al estudio que realiza actualmente la comisión tributaria de nueve expertos convocados por el Gobierno, para presentar una reforma tributaria integral que impulsará la inversión y diversificará la economía según los lineamientos de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), surge el interrogante sobre el tratamiento tributario de las pensiones altas de vejez en Colombia. El sistema pensional en Colombia es un tema con muchas aristas, por el hecho de que existe una incoherencia en las bases aritméticas del sistema en relación con el sostenimiento del mismo a mediano plazo. Por eso, con respecto a las recomendaciones que hizo la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) a Colombia, no resulta descabellado que la pensión de vejez pueda gravarse a razón, no sólo del mantenimiento del sistema pensional, sino también para ayudar a que haya más inclusión de adultos mayores al mismo.*

*Asimismo, Colombia ha sido un país que no ha tenido una política pública clara sobre la cobertura de las pensiones de vejez en tanto que ha vulnerado el derecho fundamental al mínimo vital del adulto mayor, reconociendo pensiones sobredimensionadas a un porcentaje muy bajo de la población, y dejando por fuera una gran mayoría, ahondando la desigualdad social.*

**Palabras Clave:** Pensión, sostenibilidad, inclusión, adulto mayor, sistema, OCDE.

### ABSTRACT

*During the current study being undertaken by the tax commission of nine experts convened by the Government of Colombia to present a comprehensive tax reform to boost investment and diversify the economy along the lines of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), arises question on the tax treatment of retirement benefits in Colombia.*

*The retirement system in Colombia is a topic with many edges, by the fact that there is an inconsistency in arithmetic basis of the system in relation to the maintenance of the same in the medium term. Therefore, according to the recommendations made by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) to Colombia, not unreasonable that the old age pension may be taxed at a rate not only maintaining*

*the pension system, but also to help there is more inclusion of older adults the same. In addition, Colombia has been a country that has not had a clear public policy on coverage of retirement benefits while trespassing the fundamental right to a living wage of the elderly, recognizing oversized benefits at a very low percentage of the population, and leaving out a large majority, deepening social inequality.*

**Key words:** Pension, sustainability, inclusion, elderly, system, OECD.

## Introducción

El Estado Social de Derecho ha influido en las finanzas del Estado toda vez que éste pretende solventar los problemas sociales de sus coasociados, como el derecho a una pensión. Así, por ejemplo, la materialización de este derecho trae consigo unas repercusiones de tipo económico para el país con respecto a la disponibilidad de recursos del sistema pensional.

El sistema pensional en Colombia se encuentra en déficit. Su estado actual, es un tema complejo en cuanto a sostenibilidad económica y cobertura. “El sistema pensional se convierte en una forma de seguridad económica para afrontar la vejez, sobre todo para aquellas personas que durante el transcurso de su vida no lograron acumular un conjunto de activos” (Angulo Novoa, y otros, 2015, p. 197)

Es decir, todo sistema pensional debe ser diseñado para satisfacer las necesidades del afiliado en edad de jubilación. Lo que significa que todo adulto mayor debe tener derecho a una pensión de alguna manera. Así las cosas, el sistema pensional debe ser un sistema eficiente y robusto que permita vincular a una mayoría de trabajadores ya sea del sector formal o informal.

Actualmente, el sistema permite a los trabajadores elegir entre un sistema de beneficios definidos de prima media (Régimen de Prima Media-RPM) administrado por una entidad del sector público, y el Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS) con un beneficio de asistencia social, administrado por el sector privado.

Por un lado, el Régimen de Prima Media (RPM) es aquel por el cual sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, invalidez o de sobrevivientes, o alguna indemnización. Este régimen se caracteriza por ser de naturaleza pública, es decir, los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común administrado por Colpensiones.

La clasificación de naturaleza pública de fondo común no significa que los dineros son estatales, sino que pertenecen a toda la comunidad aportante. El Estado garantiza el pago de las mesadas pensionales para cuando el afiliado adquiera la condición de pensionado por el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos para la causación del derecho pensional. (Puyana Silva, 2010, p.56)

A partir del 1 de enero de 2014, los requisitos de edad son: para las mujeres, haber cumplido los 57 años, y para los hombres, haber cumplido 62 años. Así como, haber cotizado 1300 semanas. Dentro de este régimen, las pensiones de invalidez son aquellas prestaciones económicas a las que tienen derecho las personas invalidas que, por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiese perdido el 50% o más de su capacidad laboral.

Se adquiere ésta o se tiene derecho a ésta, cuando el menor de 20 años, cotizó por lo menos 26 semanas en el año inmediatamente anterior al hecho que causó la invalidez. Para personas mayores de 20 años, los requerimientos son haber cotizado por lo menos 50 semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores a la fecha del hecho.

Ahora bien, las pensiones de vejez anticipadas por invalidez, son las prestaciones a que tienen derecho aquellas personas que padezcan una deficiencia física o sensorial del 50% o más que tengan 55 años de edad, y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 semanas o más, podrán acceder a esta pensión.

Por otro lado, la pensión de sobreviviente es el derecho adquirido por los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o del afiliado al sistema en riesgo común de muerte siempre que haya cotizado 50 semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento.

Serán legalmente beneficiarios, según el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, mientras subsistan las condiciones de invalidez.

El RPM requiere de su administrador, en este caso el Estado, una solvencia económica y eficiencia en el sistema para responder con los gastos y erogaciones que acarrea el cubrimiento de los derechos del afiliado.

Al respecto, Puyana Silva (2010) expresa que para cumplir con el anterior fin, debe tenerse una base financiera adecuada que garantice el pago oportuno de la prestación y, en ese propósito, la aportación del afiliado y la rentabilidad que generen esos dineros son vitales para la garantía del derecho pensional (p.63)<sup>1</sup>.

Asimismo, continua Puyana Silva (2010) diciendo que se hace necesario reeducar sobre la naturaleza jurídico-social del derecho a las pensiones, bajo el entendido que este derecho no es exclusivo para el trabajador subordinado, sino que su objetivo debe ser ampliar la cobertura a todo adulto mayor.

Así las cosas, el RPM, en su estructura, necesita una política pública que permita garantizar la solvencia del sistema a mediano y largo plazo, racionalizando este derecho o haciendolo más equitativo, clasificando al adulto mayor beneficiado de acuerdo a su situación económica, y hasta donde este beneficio puede limitarse para la contribucion del sistema mismo.

Por otro lado, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) ha sido reglamentado por la ley también, y en principio todo trabajador

está obligado a cotizar en cualquiera de los dos regímenes. Sin embargo, no está obligado a un régimen en específico. Su elección es plenamente voluntaria.

En el RAIS, existen seis modalidades de acceder al pago de estas prestaciones de acuerdo a las necesidades del cotizante. Ellas son: la renta vitalicia inmediata, el retiro programado, el retiro programado con renta vitalicia diferida, retiro programado sin negociación del bono pensional, renta temporal variable con renta vitalicia diferida y renta temporal variable con renta vitalicia inmediata.

Este régimen, por basarse en el capital del ahorro individual, no necesita del aporte directo del sistema. Es decir, su goce va a depender del capital aportado por el afiliado para el pago de las mesadas pensionales, que estará conformado por las cotizaciones obligatorias, más los rendimientos financieros causados por la inversión de las sumas ahorradas y los aportes voluntarios, si fuere el caso.

La sostenibilidad de ese régimen se fundamenta en la inversión de los recursos aportados a las diferentes modalidades de inversión según los límites reglamentarios.

La creación de este régimen pretendió la salida a la crisis en la desfinanciación del modelo pensional de reparto simple, que cargaba a las finanzas públicas el pasivo pensional público y privado a cargo del Estado.

En el esquema privado, la tasa de cotización al sistema es del 16% del ingreso de cotización: 11,5% se destina a la cuenta individual, 3% a los costos de administración y las primas de seguro y 1,5% al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, el cual brinda la fuente para complementar la pensión de quienes cumplan los requisitos de edad y semanas cotizadas para adquirir una pensión mínima pero no tengan suficientes recursos acumulados dentro del esquema privado. (OECD/IDB/The World Bank, 2014, p.103)<sup>2</sup>

Existe una brecha enorme entre los mandamientos de optimización descritos en la legislación de seguridad social y la realidad en cifras al día de hoy sobre la cobertura del sistema pensional en Colombia. El Artículo 2° de la Ley 100 de 1993, por la cual se define, entre otros temas, el subsistema general de pensiones, expresa que el servicio público de la seguridad social deberá prestarse de acuerdo a los principios de eficacia, universalidad y solidaridad.

1 Es razonable realizar un debate sobre la financiación del sistema pensional que se traduzca en sustraer su financiación del presupuesto nacional y consolidar su sustento económico en fondos propios, porque las pensiones no pueden seguir considerándose como una obligación patronal sino el fruto del esfuerzo ahorrador del futuro pensionado, esfuerzo en el que puede o no recibir apoyo patronal para obtener el derecho pensional.

2 Los trabajadores que cotizan en el esquema privado con ingresos superiores a 4 salarios mínimos contribuyen un 1% adicional de su ingreso. Los trabajadores con ingresos superiores a 16 salarios mínimos aportan entre un 0.2% y un 1% adicionales al 1% mencionado, lo cual se destina al Fondo de Solidaridad.

Sin embargo, después de más de 20 años de vigencia de la Ley 100, el sistema de pensiones todavía no cumple con el principio de universalidad ya que, al día de hoy, no todos los adultos mayores de 60 años residentes en el país tienen derecho a una prestación social. Es decir, el sistema no garantiza el acceso de personas en edad de jubilación a gozar de una pensión.

Según el Ministerio del Trabajo, en Colombia hay 22 millones de trabajadores, de los cuales 7.7 millones cotizan o ahorran activamente en el sistema general de pensiones, pero solamente 1.6 millones de ellos recibirán una pensión al momento de su retiro.

En el capítulo segundo de la Constitución Política de Colombia, que trata sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, en su artículo 48, el Estado se obliga a garantizar los derechos pensionales de las personas; es decir, el Estado debe ocuparse porque ese 7.7 millones de cotizantes actualmente del sistema general de pensiones accedan a su pensión. Al respecto, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo, ha creado los Beneficios Económicos Periódicos (BEP).

Los BEP son un esquema flexible de protección para la vejez. Un mecanismo que será administrado por Colpensiones para las personas que no cuentan con suficientes ingresos, como consecuencia de la informalidad de la actividad económica a la que se dedican o porque ganan menos de un salario mínimo mensual, y todas aquellas personas que, por diferentes circunstancias, no cumplieron los requisitos para recibir la pensión.

Un sistema flexible y voluntario para que estas personas guarden desde ahora los recursos que puedan y cuando puedan, mientras el gobierno premia ese esfuerzo entregando un subsidio proporcional. (Mintrabajo, 2016). Así, el Estado está tratando de hacer más efectivo el derecho constitucional a la pensión a través de nuevas políticas públicas de inclusión de más adultos mayores al sistema pensional.

Sin embargo, en el mismo artículo 48 de la C.N., el Estado también está obligado a garantizar la sostenibilidad financiera de dicho sistema. Entonces, surge el interrogante de cuán sostenible es el sistema pensional colombiano a partir de su fuente de ingresos.

Para nadie es un secreto que el 4.1 del Producto

Interno Bruto (PIB) se gasta en pensiones, un estimado del 20% del presupuesto anual Nacional. Lo que significa que una quinta parte del presupuesto va dirigido a una minoría de la población en edad de jubilación, sin tener en cuenta la mayoría de la población del adulto mayor que no se encuentra cubierto por el derecho a una pensión. Claramente, este rubro presupuestal es una carga importante dentro de las cuentas Nacionales.

En el seminario Retos de la seguridad social para la vejez en Colombia convocada por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF y por la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías ASOFONDOS, se estableció que la composición de la población colombiana ha cambiado el último siglo porque ha aumentado la esperanza de vida al nacer así como el número de adultos mayores ha aumentado y con él la tasa de dependencia, que es la población muy vieja o muy joven con respecto a la población en edad laboral (la población entre los 15 y 64 años de edad). (Centro de Pensamiento Social, 2014)

Esto quiere decir que, a mayor crecimiento de la población de adultos mayores, mayor necesidad de recursos para la sostenibilidad del sistema pensional. Urge una política que no solo garantice la sostenibilidad del sistema sino también que reduzca la desigualdad de los ingresos en el país.

Todo lo anterior, se traduce en realizar una reforma que limite el derecho pensional a una suma de dinero cada vez más ajustada a la situación real del adulto mayor, que permita un punto de equilibrio entre lo recibido y sus ingresos netos. Así, el que tenga mayor capacidad económica, obtendrá una pensión más baja ajustada a sus ingresos netos en el periodo.

En Colombia, el adulto mayor que accede una pensión es irónicamente aquel que tiene diversos ingresos. Este mismo puede llegar a tener hasta dos pensiones. Pareciera que al legislador se quedó corto en el mismo Artículo 48, cuando omite proponerle al Estado la manera como debe hacer que el sistema sea sostenible, dejando por fuera los principios constitucionales tan importantes como el de la equidad, la progresividad y la solidaridad.

Es impensable un sistema pensional sin unos principios básicos que enmarquen la eficiencia del mismo como fuente autosostenible de una garantía constitucional tan importante como el

derecho pensional. Al final del día, su esencia misma va a hacer que se busque una situación más justa en la redistribución de los ingresos.

El principio de Equidad, por ejemplo, es solamente aplicado al sistema tributario por encontrarse descrito dentro del artículo 363 de nuestra carta política. (Insignares Gómez , Marín Elizalde, Muñoz Martínez , Piza Rodriguez, & Zornoza Pérez, 2007, p. 104) acogen el argumento de Alfredo Lewin, quien destaca que en la Constitución colombiana el principio de equidad está referido a cuestiones de orden tributario expresamente. Lo que significa que este principio no puede aplicarse en otro sistema como el pensional.

Aun peor, el principio de solidaridad, que si bien no se encuentra limitado al sistema tributario, no ha sido aplicado a la sostenibilidad financiera. (Insignares Gómez , et al, 2007, p. 100) afirman que la solidaridad hace que se reconozca la necesidad de tener tributos fundados en el principio de la progresividad, como quiera que se busca que la legislación tributaria contribuya a lograr que el ingreso y la riqueza se redistribuyan de manera más equilibrada entre la población.

Ahora bien, acaso una pensión exageradamente alta o varias pensiones de un solo titular no podrían ser tratadas tributariamente como un ingreso cuando el detentor del derecho tiene otros ingresos como dividendos, arriendos, comisiones, servicios, etc.

El régimen fiscal aplicable a las pensiones sería entonces, un tema que produciría descontento general en Colombia porque existe la percepción general que la pensión de jubilación es un ahorro programado del trabajador, un derecho adquirido, el cual se ha obtenido durante su vida productiva, y, por ende, esta no debería ser gravada.

Sin embargo, para garantizar un crecimiento sostenible e incluso a mediano plazo, las autoridades colombianas deben hacer frente a tres desafíos clave: adaptarse al auge de los productos básicos, impulsar el crecimiento de la

productividad y reducir la desigualdad de los ingresos. (OCDE, 2013, p. 3)

Este último desafío de reducir la desigualdad de los ingresos también va dirigido a los pagos de esas pensiones exageradamente onerosas que vulneran la sostenibilidad del sistema pensional. El impuesto a las pensiones, desde una perspectiva económica, representaría una oportunidad para tener un sistema más eficiente y justo reduciendo la desigualdad de los ingresos.

La sostenibilidad del sistema pensional colombiano no solo dependerá del marco que el Estado tiene que definir para lograr la eficiencia de los recursos, sino también de las políticas que se implementen para resolver las desigualdades en los montos recibidos por adulto mayor. En Colombia, actualmente una minoría tiene derecho a unas pensiones de hasta 30 millones pesos. Esta minoría por lo general fueron funcionarios del Estado, y representan la mayor carga a todo el sistema.

Uno de los factores que más profundizan la desigualdad son las monumentales pensiones que reciben algunos exfuncionarios del Estado. En Colombia sólo un poco más de mil jubilados reciben más de 25 salarios mínimos, mientras el 75 por ciento de la población en edad de trabajar ni siquiera está en el sistema pensional. (semana, 2012)

El problema no solo se presenta en las pensiones altas, sino también en las pensiones de sobrevivientes, a las cuales tienen derecho los cónyuges, los hijos menores de edad, padres y hermanos. Muchos de estos rubros pasan a manos de cónyuges que contraen nupcias días antes de morir el adulto mayor para así poder disfrutar de los derechos pensionales del occiso. Asimismo, los pleitos de reliquidación de pensiones también ocupan un lugar importante dentro de los hechos que ahondan el problema de déficit del sistema pensional.

Por ejemplo, según la Revista Semana (semana, 2012) el pensionado que más dinero recibe es el exrepresentante del Huila Jesús Antonio García Cabrera. Su mesada suma 31 millones de pesos, un monto que supera casi en 10 millones el salario de un congresista. García recibe esa pensión porque en 1998, en el momento de jubilarse, por un "error de interpretación" se le permitió incluir como parte del salario base, la liquidación los tickets aéreos y los viáticos. En ese momento

---

3 El periódico El Tiempo, edición de miércoles 25 de mayo de 2005, en la sección económica, trae la noticia sobre una recomendación del Banco Mundial para construir un sistema pensional sobre 5 pilares. ... "Considerando que un sistema pensional sostenido sobre varios pilares es más eficiente para tratar los múltiples objetivos de los sistemas de pensiones" (Lo incluido dentro de las comillas son del periódico El Tiempo)

un congresista ganaba cerca de dos millones de pesos, pero sumando todos los ingresos, podía recibir más de 12 millones. Así aumentó su pensión de manera desmedida.

Por otro lado, se da la situación de la doble pensión. Si es una pensión de vejez con una pensión de invalidez la Ley 100 de 93, en su artículo 13 expresa que “Ningún afiliado podrá recibir simultáneamente pensiones de invalidez y vejez”. Sin embargo, cuando se trata de un adulto mayor que se encuentra disfrutando de su derecho pensional y su cónyuge o compañero permanente muere, este adulto mayor tendrá derecho a pensión de sobreviviente, recibiendo dos pensiones. En el sistema pensional de España, el titular del derecho deberá renunciar a una de ellas, normalmente renuncia a la más baja.

Estos casos son los que influyen directamente en la sostenibilidad del sistema pensional colombiano. Al respecto, la (OCDE , 2013) sostiene que, para aumentar la cobertura de las pensiones, es necesario ampliar el régimen contributivo de forma progresiva. Un sistema pensional que se encuentra en déficit, y garantiza un sin número de situaciones que desangran el sistema, no es un sistema eficiente y mucho menos sostenible.

El sistema pensional debe ser un mecanismo más pensado a la cobertura del derecho y a la justicia que debe impartir entre los afiliados. Si bien al afiliado debe protegerse el derecho pensional, este derecho debe ser limitado dentro los parámetros de un sistema más justo para una colectividad, y no más justo para una minoría, que generalmente es la parte de la población más pudiente.

El sistema pensional en Colombia actualmente se encuentra en déficit. Las pocas políticas públicas de los presidentes de turno acerca del tema, no han llevado al sistema a su evolución. Por el contrario, hay una percepción de que el sistema no tiene una visión, ni una misión y menos un objetivo claro que permita resolver la falta de inyección de capital y de generación de ingresos que le de sostenibilidad.

Además, sólo existe un régimen fiscal muy generoso aplicable a las pensiones de acuerdo a los criterios de la OCDE. Por ejemplo, las cotizaciones al fondo de pensiones son deducibles de la base del impuesto sobre la renta y la mayor parte de las prestaciones están exentas de impuestos, lo cual agrava aún más la desigualdad

en los ingresos. Más del 80% de las pensiones va para la quinta parte de la población con mayores ingresos, mientras que las 2 quintas partes menos favorecidas reciben menos del 2%. (OCDE , 2013. p. 37)

Lo anterior, permite afirmar que esa quinta parte de la población con mayores ingresos podría perfectamente contribuir para lograr un sistema más equitativo y progresivo. Además, hay pensionados de regímenes especiales que tienen derecho a más de una pensión, lo cual ahonda la desigualdad del sistema. La inclusión del 70% de la población en edad de jubilación que no alcanza a cumplir con los requisitos legales para pensionarse, o que hacen parte del sector informal predominante del país, conllevará a importantes desembolsos presupuestales con los que no se cuenta en la actualidad.

El Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo OIT, han venido considerado el problema de sostenibilidad financiera del sistema pensional, y proponen un sistema que debe tener como base de afiliados a la población económicamente activa e ir reconociendo pensiones en forma escalonada de acuerdo con los ingresos con los cuales cotiza y el número de semana de fidelidad en la afiliación y pago de los aportes, sin que, para obtener una pensión mínima, la persona deba reunir un determinado número de semanas. (Puyana Silva, 2010, p. 143)<sup>3</sup>

Practicamente, se necesita un sistema más moderno, diferenciador de los afiliados y sus distintas calidades, con una base de datos que fortalezca el control y vigilancia de las actividades que realizan los titulares o futuros titulares del derecho pensional, con el fin de asegurar una administración más justa de los recursos.

Al respecto el Banco Mundial, dice (Puyana Silva, 2010) recomienda los siguientes pilares: (a) garantizar un nivel mínimo de protección para los no aportantes; (b) un sistema contributivo vinculado a diversos niveles de ingresos para reemplazar parte de los mismos; (c) un ahorro obligatorio en cuentas individuales; (d) acuerdos voluntarios de ahorro adicional o patrocinados por el empleador, etc.; y (e) incorporar formalmente los servicios de salud y de vivienda que los trabajadores retirados reciben de sus familias. (p.144)

Lo anterior, propone también un sistema más adecuado a la realidad del Estado. Sin embargo,

el impuesto a las pensiones en Colombia, desde una perspectiva social, implicaría una vulneración directa a los derechos fundamentales de las personas que gozan de unas prestaciones sociales y beneficios laborales en un país de desigualdades.

Sin embargo, desde una perspectiva tributaria, representaría una oportunidad para el mejoramiento y reestructuración del sistema pensional con el fin de ampliar la cobertura y hacer el sistema mucho más eficiente. Con las recomendaciones de la OIT y de la OCDE, Colombia tiene que considerar un estudio profundo que le permita formular una reforma al sistema pensional.

Actualmente, este sistema no tiene unas bases aritméticas justas, ya que sigue favoreciendo a una minoría de la población: a los más acomodados. Es un sistema regresivo sin un fundamento sólido para solventar los problemas de sostenibilidad y cubrimiento, que a la larga solo se mantiene administrativamente, sin una política o estrategia clara que marque las amenazas, las oportunidades, las fortalezas y las debilidades del sistema como negocio a largo plazo. A pesar de la realidad actual del sistema de pensiones, Colombia ha tratado de seguir otros modelos de economía en la región. Por ejemplo, hay que destacar el interés que el Gobierno ha demostrado en medir su economía con otros países latinoamericanos, incluso con los países miembros de la OCDE.

Es un avance que los estudios de la OCDE afirmen que Colombia ha implementado reformas macroeconómicas importantes que han mantenido el crecimiento de la economía. Sin embargo, el no diversificar las formas de ingreso, contar con un sistema tributario ineficiente e inequitativo, la falta de impulso a la manufactura y la agricultura son amenazas latentes al desarrollo económico y social.

Por ende, en cuanto a la reforma fiscal, se reconoce una necesidad de aumentar los ingresos tributarios tomando en cuenta que hay sectores como los fondos de pensiones que hasta el momento han sido intocables. En Chile, por ejemplo, las pensiones son tratadas como ingresos y las bases gravables se han ido reduciendo a tal punto que la persona que más ingresos netos tiene, es la persona que más tributa. Lo anterior, responde a un modelo verdaderamente progresivo y equitativo.

## **A modo de conclusión**

Colombia ha sido un país que no ha tenido una política pública clara sobre los problemas de sostenibilidad económica y la cobertura de los derechos pensionales del adulto mayor, reconociendo pensiones exageradamente altas a un porcentaje muy bajo de la población en edad de jubilación, y dejando por fuera una gran mayoría desamparada, ahondando el problema de la desigualdad social en el país.

El impuesto a las pensiones altas y a la multiplicidad de pensiones, desde la perspectiva social, implicaría un detrimento a los derechos fundamentales de las personas que gozan de unos beneficios laborales en un país de desigualdades; sin embargo, desde una perspectiva tributaria, representaría una oportunidad para el mejoramiento y reestructuración del sistema pensional para la inclusión de un gran número de adultos mayores sin algún tipo de ingresos.

El sistema de pensiones actual vulnera el principio de la igualdad y de equidad, ya que en el 2012 sólo recibió una pensión el 30% de la población en edad de jubilación. Angulo Novoa, y otros (2015) afirman que “el sistema pensional diseñado para proteger a la población que llegue a la tercera edad ha favorecido la concentración del capital y ha tenido un débil impacto sobre la cobertura tanto de afiliación como de protección del adulto mayor” (p. 190).

En enero de 2013, La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), publica su evaluación económica a Colombia, reportando que, a pesar de los avances en las políticas macroeconómicas del sistema fiscal, nuestro país todavía se enfrenta al reto de reducir la desigualdad de los ingresos que reciben las personas.

Así, la OCDE considera que Colombia debe diseñar un nuevo marco fiscal que permita modificar la estructura impositiva para que los impuestos sean más favorables al crecimiento, y aumenten los ingresos a mediano plazo bajo el principio de equidad, gravando todo tipo de ingresos exorbitantes recibidos por persona, en especial las mesadas que reciben los adultos mayores por concepto de pensiones.

Actualmente, la legislación colombiana expresa que estarán gravadas de impuesto de renta las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de

sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, sólo en la parte del pago mensual que exceda de 1.000 UVT.

Sin embargo, el régimen fiscal aplicable a las pensiones es un tema que produce descontento general en Colombia porque existe la percepción general que la pensión de jubilación es un ahorro programado del trabajador, un derecho adquirido, el cual se ha obtenido durante su vida productiva,

y por ende, esta no debe ser gravada.

Por ende, se hace necesario un estudio exploratorio sobre la oportunidad de gravar las pensiones altas en Colombia, bajando aún más la base gravable, para fortalecer el sistema pensional en cuanto a sostenibilidad y cobertura, adecuándolo a las directrices de progresividad y equidad establecidas por la OCDE a sus países miembros.



## Referencias

Angulo Novoa, A., Arrubla Sánchez, D. J., Rodríguez Jiménez, P., Rodríguez Salazar, Ó., Vejarano Alvarado, F., Gómez Muñoz, D., Zamudio Cárdenas, L. (2015). *Envejecer en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Centro de Pensamiento Social. (15 de 09 de 2014). [centrodepensamientosocial.org](http://www.centrodepensamientosocial.org). Obtenido de <http://www.centrodepensamientosocial.org/index.php/noticias/item/106-la-sostenibilidad-del-sistema-pensional-en-colombia>

Insignares Gómez, R., Marín Elizalde, M., Muñoz Martínez, G., Piza Rodríguez, J. R., & Zornoza Pérez, J. J. (2007). *Curso de Derecho Fiscal Tomo 1*. Bogotá: Publicaciones Universidad Externado de Colombia.

Ley 100. Ley sobre el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.148 de la República de Colombia. Bogotá, 23 de Diciembre de 1993..

Ley 797. Reforma al Sistema General de Pensiones y se adoptan otras disposiciones sobre los Regímenes Pensionales Exceptuados y Especiales. Diario Oficial No. 45.079 de la República de Colombia. Bogotá, 29 de Enero de 2003..

Mintrabajo. (28 de 03 de 2016). [Mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/pensiones/beps.html). Obtenido de <http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/pensiones/beps.html>

OCDE. (2013). *Estudios económicos de la OCDE Colombia evaluación económica Enero 2013*.

OECD/IDB/The World Bank. (2014). *Panorama de Pensiones: América Latina y el Caribe*. Obtenido de [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama\\_de\\_las\\_Pensiones\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe.pdf](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama_de_las_Pensiones_America_Latina_y_el_Caribe.pdf)

Puyana Silva, A. (2010). *El sistema Integral de seguridad social: parte general y el subsistema general de pensiones*. Bogotá: Publicaciones Universidad Externado de Colombia.

semana. (06 de 03 de 2012). *Lo que cuestan las mesadas más altas*. Obtenido de <http://www.semana.com/nacion/articulo/lo-cuestan-mesadas-mas-altas/254496-3>