

## **Estudio Técnico sobre la posibilidad de incrementar el ingreso base de Cotización de 25 smlmv a 45 smlmv.**

### **1. Fundamentos Jurisprudenciales.**

Inicialmente es de recordar que el Acto Legislativo 01 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política de 1991, introdujo una prohibición para que no existan pensiones menores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, y a su vez, en su párrafo 1º, estableció que, a partir del 31 de julio de 2010, no podrían causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes con cargo a recursos de naturaleza pública.

Por su parte el artículo 5º de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, fijó nuevas reglas para calcular el ingreso base de cotización, para lo cual, dispuso que el salario base de cotización, tanto para los trabajadores particulares como para los servidores públicos es el salario mensual, estableciendo, además, la regla general del límite al ingreso base de cotización para ambos regímenes de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En efecto, dicho articulado señala que cuando se devengue mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales vigentes, la base de cotización será reglamentada por el Gobierno Nacional y podrá ser hasta de cuarenta y cinco (45) salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

Así las cosas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Reglamentario 510 de 2003, que reglamentó parcialmente el artículo 5º de la Ley 797 de 2003, el cual, en su artículo 3º, señala que la base de cotización del Sistema General de Pensiones será como mínimo en todos los casos de un salario mínimo legal mensual vigente, y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, límite este que le es aplicable al Sistema de Seguridad Social en Salud, y se aplicará a las cotizaciones cuyo pago debe efectuarse a partir del mes de marzo.

Ahora bien, que de acuerdo con el pronunciamiento de la H. Corte Constitucional, en Sentencia C-078 de 2017, el establecimiento del límite de cotización máxima de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes *“(...) es conducente ya que si bien es cierto no es la única forma de lograr la sostenibilidad financiera, también lo es que la fórmula adoptada permite asegurarla, al establecer límites a las pensiones más altas para no generar un gasto desproporcionado para el erario, lo cual no es más que el cumplimiento de los mandatos superiores. En este sentido, si se respeta el acceso a la pensión en condiciones de proporcionalidad entre el IBC y el monto de la prestación no hay una lesión del derecho, sino la imposibilidad de acceder a un beneficio traducido en un mayor valor que eventualmente puede ser garantizado mediante regulación expresa atendiendo al principio de progresividad (...)”*.

Adicionalmente, en la misma sentencia, el alto tribunal señaló que *“(...) la lectura sistemática de la norma permite concluir que la misma no prohíbe que el Gobierno*

*Nacional mediante una nueva reglamentación aumente el IBC para cotizar entre 25 y 45 SMLMV, lo cual admitiría el acceso a la mesada pensional de hasta 25SMLMV, escenario que está sujeto a la discrecionalidad del Gobierno, a quien como parte del Estado se le ha conferido la dirección y coordinación del servicio público de la seguridad social y es éste el que debe organizar las finanzas estatales para que pueda atender el pasivo pensional y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema”.* (negrilla fuera de texto)

Por su parte, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, frente a la impugnación presentada por el Ministerio del Trabajo contra la sentencia de 21 de abril de 2021 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, y en fallo del 23 de septiembre de 2021, expediente con radicado número 25000-23-41-000-2020-00270-02, consideró que el inciso cuarto del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 hace referencia a que en la obligación que tiene el Gobierno Nacional de reglamentar la norma mencionada, “(...) **podrá** “fijar la base de cotización que puede hacer hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y no al ejercicio de reglamentar que está allí dispuesto”. En consecuencia, ordenó al Gobierno Nacional “(...) **expedir la reglamentación** de que trata el inciso 4 del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 5º de la Ley 797 de 2003.” (negrilla fuera de texto)

En ese sentido, y dado que en el Acto Legislativo 01 de 2005, se establece que el Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social Integral como principio constitucional, cualquier modificación legal o reglamentaria de dicho sistema debe acompañarse con las condiciones macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Ahora bien, Un incremento en el Ingreso Base de Cotización (IBC), pasando de 25 smlmv a 45 smlmv generaría un impacto fiscal en el sistema General de Seguridad Social en Pensiones por dos motivos: (i) el incremento del valor de los aportes a pensiones de aquellos servidores públicos que devengan más de 25 smlmv y (ii) el VPN de los subsidios implícitos en pensiones de hasta 25 smlmv, como se verá a continuación.

Igualmente, una disposición que incrementa el IBC, genera una inequidad en el sistema de Pensiones, en la medida en que se otorgarán mayores subsidios a los colombianos de los deciles con más altos ingresos de la población.

## **2. Impacto sobre los aportes de servidores públicos**

El impacto fiscal del mayor costo de los aportes a pensiones depende del número de servidores públicos del orden nacional con ingresos salariales superiores a 25 SMLMV y su respectivo nivel salarial. Para evaluar este impacto se revisó una muestra de las escalas salariales y de decretos de salarios de varias entidades públicas, a partir de lo cual se estima que el número de servidores públicos del nivel ejecutivo y de las empresas descentralizadas con nivel salarial superior a 25 SMLMV está en un rango de 110 a 170

personas, dependiendo en buena parte de si en los aportes a pensiones se aplica la prima técnica como factor salarial<sup>1</sup>, información de la que no disponemos.

A su vez se estima que el grupo de afiliados tendría un salario base de cotización promedio cercano a 28 SMLMV, es decir cerca de 3 SMLMV adicionales a los 25 SMLMV sobre los que actualmente cotizan a pensiones. Al respecto, en el siguiente cuadro pueden verse los valores estimados de la cotización adicional a cargo de la Nación, en donde el menor impacto corresponde al escenario en donde solo se presentan 110 servidores, suponiendo que el nivel de cotización se mantiene en el 16%, caso se presentaría un impacto de \$53 millones de pesos en el primer año, llegando a \$59 millones en el año 2031, a precios de 2022, con un valor presente de \$458 millones.

**Impacto fiscal estimado por el incremento de las cotizaciones  
\$Millones - Precios de 2022**

Tasa de cotización	N° de servidores	Valor presente	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
16,0%	110	\$ 458	\$ 53	\$ 53	\$ 54	\$ 55	\$ 56	\$ 56	\$ 57	\$ 58	\$ 59	\$ 59
16,0%	170	\$ 708	\$ 82	\$ 83	\$ 84	\$ 85	\$ 86	\$ 87	\$ 88	\$ 89	\$ 90	\$ 92
25,5%	110	\$ 730	\$ 84	\$ 85	\$ 86	\$ 87	\$ 89	\$ 90	\$ 91	\$ 92	\$ 93	\$ 95
25,5%	170	\$ 1.128	\$ 130	\$ 132	\$ 133	\$ 135	\$ 137	\$ 139	\$ 141	\$ 142	\$ 144	\$ 146

Cálculos DGRESS, Fuente: Escalas salariales y decretos de salarios.

Así mismo, el escenario más costoso se daría suponiendo que el número total de estos servidores es de 170 y la tasa de cotización para pensiones se aumenta a 25,5% del salario base de cotización, en concordancia con el régimen que actualmente se aplica a los congresistas y magistrados de altas cortes. En este último escenario el impacto sería de \$130 millones el primer año y se llegaría a \$146 millones en el año 2031, a precios del año 2022, con un valor presente de \$1.128 millones.

### 3. Impacto en los aportes y mesadas en Colpensiones

El impacto de una disposición aumentando el IBC a 45 smlmv, se daría en la medida en que los afiliados con ingresos mayores a 25 SMLMV empiecen a hacer sus mayores aportes y a futuro reclamen una mayor pensión.

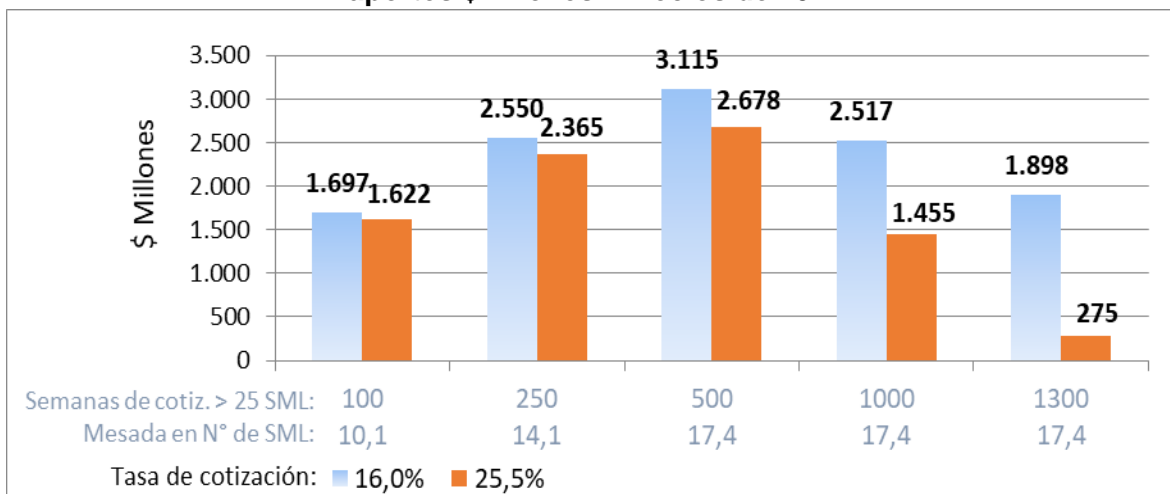
Así las cosas, para hacer la cuantificación de este impacto fue necesario estimar el valor de los aportes que serían mayores a 25 SML. A partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), se encontró que el nivel promedio de los ingresos laborales mayores a

<sup>1</sup> Los factores salariales legales para hacer aportes al Sistema General de Pensiones están definidos en el artículo 1° del Decreto 1158 de 1994.

25 SMLMV es de 31,7 SMLMV en el país. Además de lo anterior se encontró un total de 4.963 afiliados a Colpensiones con Salario Base de cotización de 25 SML. Además de lo anterior, ni en el caso del Fondo del Magisterio ni en el de las Cajas de retiro de la Fuerza Pública se encontraron salarios base de cotización de 25 SMLMV o superiores, razón por la cual este análisis se va a concentrar en los afiliados de Colpensiones.

Al respecto, a continuación se presenta una estimación del subsidio implícito promedio que resultaría del incremento del IBC hasta 45 smlmv. Esta estimación presenta cinco escenarios, que suponen que los afiliados que se pensionan con 1.300 semanas alcanzan a efectuar cotizaciones superiores a 25 SMLMV durante 100 semanas, 250 semanas, 500 semanas, 1000 semanas o bien el total de 1300 semanas. Se supone además que con anterioridad a los períodos de cotización mayor a 25 SMLMV los afiliados cotizan de acuerdo con la curva de salarios del décimo decil de la distribución de ingresos presentada en un estudio publicado por el Banco de la República<sup>2</sup>. Tomando en cuenta que no se define si se aplica el mismo porcentaje de cotización de 25,5% que cotizan a pensiones los congresistas y magistrados de altas cortes, cada escenario se presenta para niveles de cotización tanto del 16% actual<sup>3</sup> como del 25,5%. Cabe anotar que en cada caso un 3% no se tiene en cuenta en la financiación de la pensión de vejez, por cuanto está destinado a pagar los seguros previsionales de invalidez y muerte, así como la comisión de administración.

### Subsidio implícito estimado sobre el monto de las pensiones y sus respectivos aportes \$Millones - Precios de 2022



Cálculos DGRESS. Fuente Colpensiones, DANE, GEIH

<sup>2</sup> Castro, León, Piraquive, Reveiz, 2009. "Modelo de simulación del valor de una pensión de un trabajador en Colombia", Borradores de Economía N°. 553, Banco de la República.

<sup>3</sup> Del 16% del Salario Base de Cotización (SBC), se destina 13% del SBC para financiar el Fondo Común de Vejez. Los salarios superiores a 20 SMLMV cotizan además 2% del SBC destinado a financiar la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

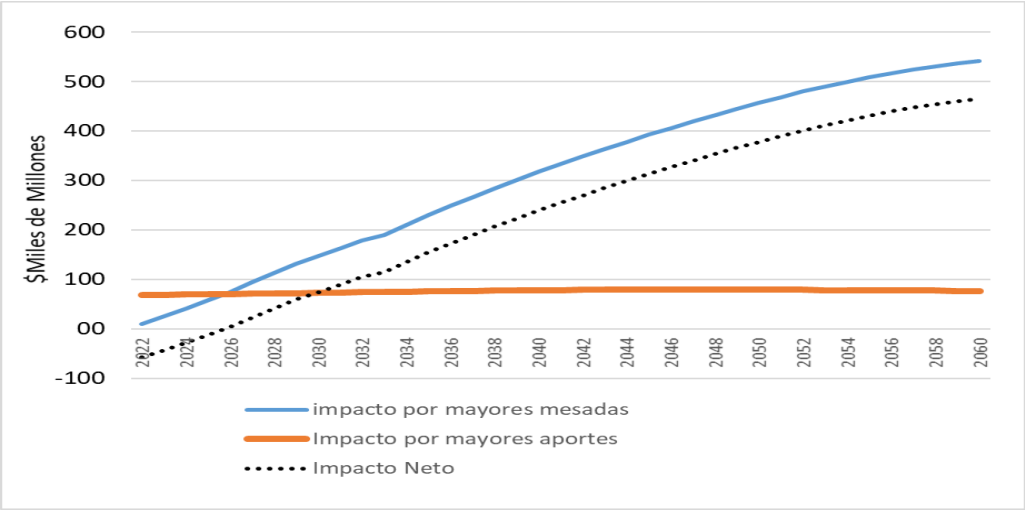
Como puede verse, cuando un afiliado alcanza a hacer 100 semanas de aportes mayores a 25 SML, con un promedio de 31,7 SML, la mesada alcanzada se estima en 10,1 SMLMV, con un subsidio implícito de \$1.697 millones en valor presente si cotiza sobre un 16% y de \$1.622 millones en valor presente si cotiza las 100 semanas sobre 25,5%. En el primer caso el subsidio implícito equivale a un 71,5% de la mesada obtenida y en el segundo caso a 67,9%. Estos altos subsidios se explican en parte porque de acuerdo con la interpretación dada a la Ley 797 de 2003, la tasa de reemplazo deja de ser decreciente para niveles de aportes superiores a 21 SMLMV y se mantiene en el 55% del Salario Base de Cotización para las pensiones calculadas a partir de ese nivel salarial.

En el caso del último escenario, en cual la totalidad de las 1300 semanas se cotizan sobre 25 SML, en donde se alcanza un nivel de la pensión de 17,4 SML, el subsidio implícito varía dramáticamente si se aplica una tasa de cotización de 16%, en cuyo caso el subsidio es de \$1.898 millones en valor presente, frente al caso en que se aplica la tasa de cotización del 25,5%, caso en el cual el subsidio implícito es de apenas \$275 millones en valor presente. En el primer caso el subsidio implícito equivale a un 46,0% de la mesada obtenida y en el segundo caso a 6,7%. El bajo nivel de este último subsidio se explica por la aplicación de la tasa de cotización del 25,5% durante la totalidad de la carrera salarial del afiliado, que es 9,5 puntos superior a la tasa de cotización del 16%.

Visto lo anterior pasamos a presentar el impacto fiscal total estimado, el cual presenta un componente de mayores pagos de pensiones que aumenta el déficit pensional y un componente de mayores aportes, por efecto del aumento de la base de cotización, que disminuye ese déficit.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de ambos efectos en un horizonte temporal de hasta el año 2060:

**Impacto fiscal estimado sobre el monto de las pensiones y sus respectivos aportes 2022 – 2060 \$Millones - Precios de 2022**



Cálculos DGRESS. Fuente Colpensiones, DANE, GEIH

El impacto por mayores mesadas supone que los afiliados que cotizan sobre 25 SMLMV se pensionan tres años después de cumplir la edad mínima y aportan sobre un promedio de 31,7 salarios mínimos durante los últimos diez años de su carrera salarial, con una tasa de cotización a pensiones del 18% (que incluye tanto el 16% para Colpensiones como el 2% adicional con destino al Fondo de Solidaridad Pensional, que pagan los afiliados con este nivel salarial). Esto implica obtener pensiones con un nivel promedio de 17,5 SMLMV, que son 3,6 SMLMV mayores que las que hubieran obtenido de haber continuado cotizando sobre el límite actual de 25 SMLMV.

En este escenario el impacto por mayores mesadas pensionales sería de 10 mil millones (mm) en el primer año de la proyección y llegaría a \$542 mm anuales en el año 2060, a precios de 2022, en la medida en que el número de mayores pensiones se vaya acumulando. Este flujo que aumenta el déficit pensional tiene un valor presente de \$5,0 billones, al pasar de \$18,5 billones a \$23,5 billones el pasivo pensional por efecto del incremento de estas pensiones. Este impacto incluiría el primer año de la proyección a cerca de 210 pensionados que habrían efectuado al menos un aporte mayor a 25 SML. Se proyecta que este grupo de pensionados alcanzaría cerca de 12.420 personas en el último año de la proyección.

El anterior impacto es parcialmente compensado por los mayores ingresos por cotizaciones superiores a 25 SML, las cuales se estiman en \$68 mm en el primer año de la proyección, para un grupo de 4.693 afiliados, los cuales llegarían a \$77 mm en el año 2060, a precios de 2022, ajustando el crecimiento de esta población de acuerdo con las proyecciones de población del DANE, a partir del censo de población de 2018. Este flujo que disminuye el déficit pensional tiene un valor presente de \$1,5 billones.

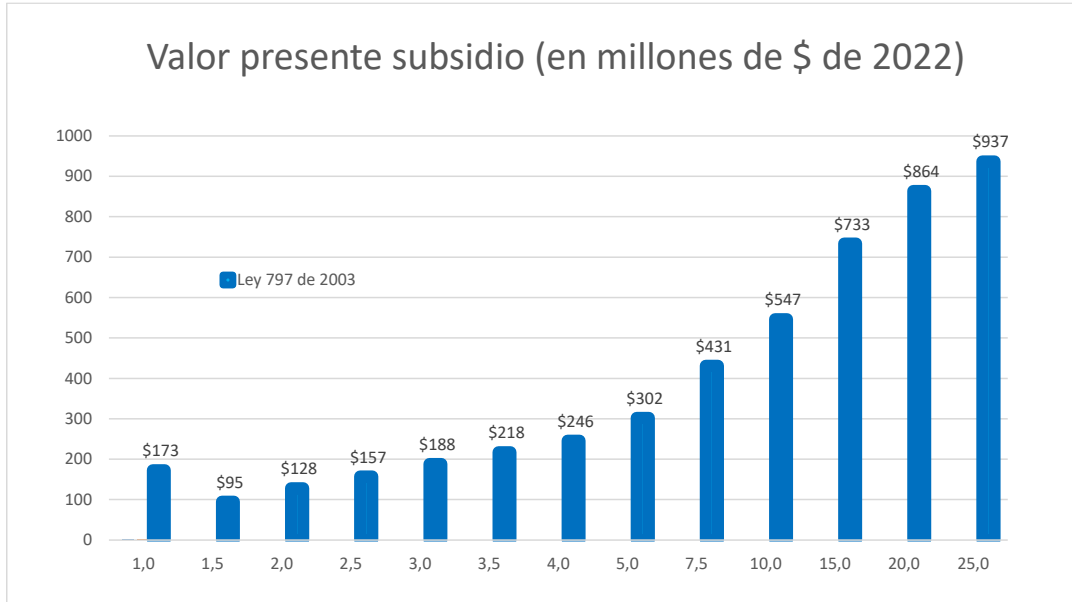
En conjunto, los dos impactos anteriores presentan un efecto neto que es fiscalmente positivo los primeros cuatro años de la proyección y que se vuelve deficitario a partir del quinto año. El valor presente del impacto neto es de 3,5 billones de pesos en el horizonte hasta el año 2060.

#### **4. Inequidad del Sistema de Pensiones**

Ahora bien, como es sabido los subsidios pensionales actuales menoscaban la distribución del ingreso en Colombia porque son altamente regresivos, en la medida en que las Personas con más altas pensiones, reciben más altos Subsidios.

## Valor presente del subsidio

(\$ Millones de pesos – 2022)



Supuestos: tasa: 4.0%, 13 mesadas, carreras salariales ascendentes, tasa de cotización a vejez 13%.

Fuente: MHCP

De hecho, cerca del 45% del PGN se destina a subsidios. Sin embargo, la mayoría de estos no están correctamente focalizados, especialmente si se trata de pensiones, veamos:

## Distribución de subsidios sociales por quintil de ingreso

Sector	Magnitud subsidio (% PIB)	Focalización				
		1	2	3	4	5
Educación	2,97%	25,7%	23,4%	21,4%	18,1%	11,4%
Pensiones (Con Colombia Mayor)	2,31%	4,3%	7,8%	13,7%	23,4%	50,8%
Salud	1,85%	33,7%	23,6%	19,7%	15,1%	8,0%
Servicios públicos	0,66%	21,8%	23,2%	22,9%	20,4%	11,7%
Atención a la pobreza	0,46%	33,4%	23,0%	15,0%	17,2%	11,5%
Atención a la primera infancia	0,42%	32,0%	27,2%	22,1%	15,4%	3,22%
Vivienda	0,22%	11,3%	22,5%	29,6%	26,6%	10,0%
Otros	0,16%	48,7%	35,7%	7,5%	5,4%	2,6%
<b>Distribución total</b>	<b>9,0%</b>	<b>22,4%</b>	<b>19,9%</b>	<b>18,8%</b>	<b>18,8%</b>	<b>20,2%</b>

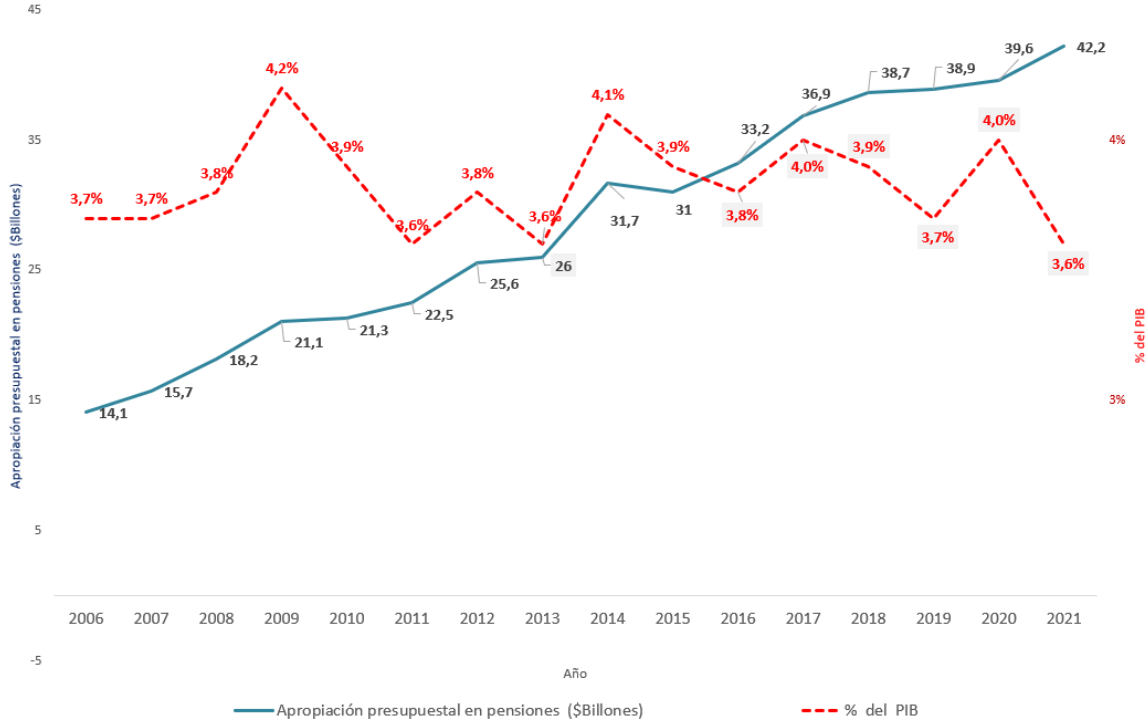
Fuente: MHCP; DNP; 2015

En ese sentido, el impacto fiscal deficitario resultante del incremento de las pensiones más altas otorgadas por Colpensiones (que como se ha visto tienen subsidios que son muy elevados) resultan ser altamente regresivos, porque además de generar gasto adicional, no generan un aumento de la cobertura en poblaciones más vulnerables.

Lo anterior tomando en cuenta que con los recursos adicionales requeridos para un incremento de IBC de 25 smlmv a 45 smlmv, se podría aumentar la cobertura del programa Colombia Mayor, que actualmente reconoce un subsidio mensual de \$160 mil pesos a adultos mayores de escasos recursos, en cerca de 5.314 cupos el primer año de la proyección y llegando a cerca de 282 mil cupos adicionales el año 2060, aumentando de esa forma la cobertura de protección a la vejez.

**5. Implementación de un incremento del Ingreso Base de Cotización**

En este punto, inicialmente es necesario recordar que el gasto de la Nación como proporción del PIB alcanzo el 3,6% con un total de 42,2 billones para 2021, tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Adicionalmente, es de resaltar que conforme con los supuestos macroeconómicos el crecimiento real promedio de la economía colombiana entre el 2000 y el 2022, ha sido de 3,7%.



En razón de lo anterior, solo se podría hablar de un equilibrio fiscal de Sistema General de Pensiones si existe un crecimiento económico sostenido para un período de tiempo, y si se disminuye por lo menos a la mitad el gasto actual en pensiones, momento en el cual es posible establecer un incremento del IBC hasta un límite máximo de 45 smlmv.

Lo anterior, no resta importancia al hecho de que la medida siempre será regresiva dado que beneficiará a los pensionados de más altos ingresos del Sistema.