



**ANÁLISIS DEL IMPUESTO DE RENTA A LAS PENSIONES EN COLOMBIA  
EN EL PERIODO (1989-2020)**

**ALEXANDRA CASTIBLANCO MURIEL  
CYNTHIA SUSANA LOPEZ CASTILLO  
STEPHANY PEÑA GOLÙ**

**BORIS GÓNGORA VANEGAS  
DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO**

**JULIO CESAR ESCOBAR CABRERA  
DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO**

**MODALIDAD  
TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN  
DESARROLLO INSTITUCIONAL**

**GRUPO DE INVESTIGACIÓN  
GRUPO GICONFEC**

**UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA  
SANTIAGO DE CALI**

**2020**

# **Análisis del impuesto de renta a las pensiones en Colombia en el periodo (1989-2020)**

**Alexandra Castiblanco Muriel<sup>1</sup>, Cynthia Susana López Castillo<sup>2</sup>, Stephany Peña Golú<sup>3</sup>**

## **Resumen**

El objetivo del presente trabajo, es identificar los principales cambios en materia tributaria que ha tenido el impuesto a las pensiones en Colombia entre los años 1989 a 2020, tomando como campo de análisis el sistema público y privado de pensiones y del costo fiscal que le representa al país. Para el desarrollar los objetivos propuestos se tomó como referencia el marco normativo nacional relacionado al tema partiendo del Estatuto Tributario Nacional, las Leyes 100 de 1993, 797 de 2003, acto legislativo 01 de 2005 y otros decretos adicionales posteriores, de igual forma se consultaron artículos académicos, informes técnicos y algunos artículos de periódicos especializados, principalmente para la obtención de cifras que son relevantes para el análisis, y algunas técnicas usadas para la proyección del sistema pensional en el largo plazo. Los resultados muestran en primer lugar la ineficiencia que han tenido las diferentes modificaciones a la legislación tributaria colombiana para estructurar un sistema pensional equitativo que logre eliminar los elevados subsidios a las pensiones más altas y así mismo tributen en proporción a los ingresos percibidos. Este tipo de flexibilidad representa un elevado costo fiscal al país e impide aumentar la cobertura a la población mayor que en el futuro no logre acceder a una pensión.

**Palabras clave:** Reforma pensional, impuesto de renta, déficit pensional, régimen tributario

---

<sup>1</sup> Programa de Contaduría Pública, Universidad Santiago de Cali, e-mail: alexandra.castib00@usc.edu.co

<sup>2</sup> Programa de Contaduría Pública, Universidad Santiago de Cali, e-mail: Cynthia.lopez00@usc.edu.co

<sup>3</sup> Programa de Contaduría Pública, Universidad Santiago de Cali, e-mail: stephany.pena00@usc.edu.co

## **Abstract**

The objective of this investigative work is to identify the main changes in tax matters that the pension tax has had in Colombia between the years 1989 to 2020, taking as a field of analysis the public and private pension system and the fiscal cost that it represents the country. In order to develop the proposed objectives, the national regulatory framework related to the subject was taken as a reference, based on the National Tax Statute, Laws 100 of 1993, 797 of 2003, Legislative Act 01 of 2005 and other additional decrees, in the same way academic articles were consulted, technical reports and some articles from specialized newspapers, mainly to obtain relevant figures for the analysis, and some techniques used to project the pension system in the long term. The results show in the first place the inefficiency that the different modifications to the Colombian tax legislation have had to structure an equitable pension system that manages to eliminate the high subsidies to the highest pensions and also tribute in proportion to the income received. This type of flexibility represents a high fiscal cost to the country and prevents increasing coverage to the elderly population who in the future cannot access a pension

**Keywords:** Pension reform, income tax, pension deficit, tax regime

## 1. Introducción

Desde que en la constitución de 1991 se estableció la pensión como un servicio público de obligatorio cumplimiento esbozado en el artículo 48. Muchos han sido los esfuerzos desde la época, por garantizar este derecho a una pensión a la población de la tercera edad. En este sentido, el primer gran paso viene dado por la ley 100 de 1993, donde se crea un sistema dual de aportes a la pensión que permitiera de acuerdo a las necesidades y capacidades de los aportantes, construir un sistema de ahorro que le permitiera a las personas estar en la capacidad de tener a una pensión mínima, permitiría al Estado colombiano tener un sistema que garantice la sostenibilidad fiscal y que esté acorde al comportamiento demográfico de la población y de la esperanza de vida. (Arrieta, 2111)

Sin embargo, esto traería profundas asimetrías, principalmente porque favorecía a ciertos grupos sociales que estaban amparados en los denominados “Regímenes especiales de Pensiones”. En este sentido a través de la implementación de la ley 797 de 2003, se buscaba entre los objetivos principales eliminar estos regímenes porque suponían una alta carga fiscal, por otro lado, se modificó otros aspectos tales como los aportes mínimos para acceder a una pensión, aumento de las semanas de cotización y de la tasa de reemplazo, agilidad en ciertos trámites para la transición entre el régimen público y privado, entre los principales aspectos (Farne et al., 2005). Más recientemente 01 de 2005 se desmontó los regímenes especiales vigentes hasta la fecha, quedando únicamente amparado el presidente de la República y las fuerzas armadas.

A pesar de que se logró un leve incremento en la cobertura de pensión mínima a la población de la tercera edad, los resultados son aún muy inferiores si se compara a otros países, ya que los resultados muestran que para 2017 solo el 35% de los trabajadores colombianos cotizaban en el régimen público (Régimen de prima media) y menos del 10% cotizaban en los fondos privados (Régimen individual con solidaridad) (Villar & Forero, 2018), lo que genera una proyección de población pensionada del 5,68% para hombres y del 9,67% para mujeres (Mora, 2018). Esto lleva de nuevo al planteamiento de que el Estado como ente regulador de las fallas de mercado y como garante en el cumplimiento de las demandas sociales consagradas en la constitución no ha podido cumplir su papel de

forma eficiente, llevando al desmejoramiento en la calidad de vida de un grupo altamente vulnerable como son las personas de la tercera edad.

Actualmente, se está buscando un proyecto de ley de reforma pensional, con la cual se logre incrementar la cobertura, impulsar el ahorro, fortalecimiento de los regímenes privados de pensión, reducir la tasa de remplazo la cual está representada por el ingreso pensional que recibirán las personas una vez se pensionen y en algún momento se habló de incrementar la edad de jubilación, algo que después de aclararlo no se modificaría. El Gobierno de turno ve la urgencia de reestructurar el sistema público de pensiones, ya que se proyecta que para el 2050 la ocurrencia de una bomba pensional debido a que el aporte de los cotizantes hacia futuro es insuficiente para mantener el los subsidios a los pensionados bajo las condiciones actuales, por lo que el Gobierno Nacional debe dirigir un porcentaje importante de los recursos de la nación para cubrir el faltante. (Villar & Forero, 2018). Se estima que la carga pensional representa el 3,5% del PIB, y se espera que el gasto de pensiones se incremente de forma considerable para el año 2050, si no hay una reforma pensional estructural.

Colombia es uno de los países de la región con menores niveles de cobertura en materia de pensiones, se estima que solo 1,5 millones de personas tienen una pensión por vejez, se espera que esta cifra se reduzca en un 20% aproximadamente si no se generan reformas pensionales estructurales en el país (Clavijo, 2017), estos bajos niveles de cobertura se deben a causas como los altos niveles de informalidad, el 95% de las personas no ganan más de dos salarios mínimos, además sumado a los elevados costos de contratación que desincentivan a que en el país se cree empleo formal. Sin embargo, en el caso del Régimen Público de Pensiones (COLPENSIONES), tiene un elevado costo fiscal en el país para cubrir las elevadas pensiones que recaen sobre todo a servidores públicos, funcionarios, magistrados, jueces, gobernantes, entre otros. Esto genera profundas asimetrías en materia de igualdad en el acceso al sistema pensional, y supone elevados costos para el Estado realizar el giro de esas pensiones.

En Colombia se han decretado legalmente el impuesto de renta a pensiones por vejez, invalidez o sobrevivencia, que van en directa relación o los montos mensuales percibidos por el beneficiario, consagrados en el Estatuto Tributario Nacional en los artículos 206,337 y 592. El artículo 206 describe el pago de impuesto de renta de acuerdo al valor recibido y

se clasifica en Unidades de Valor Tributario (UVT). Sin embargo, se ha decretado la eliminación de la retención en la fuente a las pensiones mensuales inferiores a 35 millones de pesos, lo cual se consagro en el artículo 338. Por último, a raíz de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia, el gobierno nacional mediante el decreto legislativo 568 de 2020 decreto entre otras medidas el pago voluntario de un pago voluntario para una destinación propia de la emergencia sanitarias de las mesadas pensionales de los servidores públicos superiores a los 10 millones.

Por esta razón, es indispensable conocer los lineamientos normativos llevados a cabo por el Congreso de la Republica y la Presidencia respecto a las medidas adoptadas para lograr que el sistema pensional amplié los niveles de cobertura, así como de la reducción de la carga fiscal generada por los altos subsidios a las pensiones más elevadas, impidiendo que el sistema pensional cumpla con los principios constitucionales de equidad, solidaridad, cobertura y sostenibilidad (Villar y Forero, 2018).

En otras palabras, el régimen tributario pensional debería ser capaz de: Primero que los contribuyentes con niveles de ingreso diferentes tendrán responsabilidad tributaria de acuerdo a su capacidad adquisitiva, la segunda condición es que dos personas con ingresos similares deberán así mismo hacer aportes correspondientes en materia tributaria En este sentido, un mecanismo para lograr mejorar la distribución del ingreso en un país, es a través de la tributación mediante impuestos progresivos que son los aportes correspondientes de cada contribuyente en relación directa a su capacidad económica (Stiglitz, 1988). Por lo tanto, el objetivo, es lograr que la imposición del impuesto de renta a las pensiones debe ser directamente proporcional a los ingresos percibidos, puede ayudar a mejorar la distribución del ingreso, aumentar la cobertura a población que no tiene el tiempo necesario para acceder a una pensión digna y reducir la carga pensional. Estos son temas de interés general en el país y se requiere tomar una postura personal en lo referente a las reformas económicas posteriores en materia pensional.

En vista del problema existente para una adecuada implementación del impuesto de renta a los pensionados con altos niveles de ingresos, el objetivo principal de esta investigación es conocer el comportamiento del impuesto de renta a las pensiones en Colombia en el periodo 1989-2020.

## **2. Metodología**

La investigación es de tipo descriptivo ya que se parte de un análisis general al sistema de pensiones, presentado datos estadísticos que den cuenta de la falta de eficiencia en materia de acceso a la población más vulnerable, los elevados costos fiscales que presenta para la nación las pensiones con altos ingresos, y luego enfocándose en la parte estatutaria principalmente en las medidas adoptadas combatir estas fallas del sistema, se mostraran algunos datos como: cobertura del sistema pensional, costos para el Estados, déficit pensional, proyecciones en materia de déficit fiscal, subsidios a las pensiones, entre otros aspectos Para desarrollar la sección de resultados, se acudió a fuentes de información secundaria. Para el análisis de datos estadísticos se extrae la información de informes técnicos elaborados por entidades como: ANIF, Superintendencia Financiera de Colombia y del Departamento Nacional de Planeación. Por otro lado, la consulta normativa se acudió a sitios web oficiales, tales como: Presidencia de la Republica, Senado de la Republica y la DIAN.

## **3. Resultados**

### **3.1. Caracterización del sistema público y privado de pensiones**

Las reformas generadas al sistema pensional colombiano en la década de los 90, se debió principalmente a los elevados pasivos financieros que se representaba en el 86% para el año 1995 y un 65% estaba a cargo del Instituto de Seguridad Social. Para el momento, las estimaciones realizadas por FEDESARROLLO, mostraban que el pasivo del ISS representaba el 52% del PIB, y que gracias a las reformas implementadas mediante la ley 100 y la ley 797 logro reducirse significativamente la cifra al 13%. En caso de no haberse hecho la intervención respectiva la deuda a finales de los 90 podría superar el 300% del PIB de acuerdo a las estimaciones del centro de investigación. (Moreno y Ortiz, 2010).

A pesar de la reducción de la carga pensional que paso del 270% al 117% del PIB, mediante la implantación de las reformas de los años 90 y principios del presente siglo, lo que no garantizaba acceso a una pensión para toda la población, y el sistema privado de pensiones solo era una posibilidad viable para la población de ingresos más altos, y de una baja base de aportantes que apenas es del 30%, algo que dificulta aumentar la cobertura a la población que no cumple con los requerimientos para acceder a una pensión mínima (Santamaria & Piraquive, 2013).

En cuanto el régimen dual de pensiones en Colombia que funcionan gracia a la entrada en vigencia a partir de la ley 100 de 1993, este funciona de la siguiente manera: El régimen público de pensiones denominado también Régimen de Prima Media con prestación definida, funciona en base a un fondo común, donde la base de aportantes corresponde a los trabajadores que cotizan en el fondo, básicamente una vez cumplen los requisitos establecidos por ley, tiene acceso a la pensión por vejez (Santamaria et al., 2010). Mediante las reformas implementadas desde la ley 100, ley 797 y el acto legislativo 01 de 2005, en Colombia para acceder a una pensión en el RPM pasa de 1050 semanas equivalente a 20 años en el año 2005, a 1300 semanas de cotización equivalentes a 25 años aproximadamente para el año 2015 (BID, 2015).

En cuanto al funcionamiento del régimen primado de pensiones denominado Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), donde la base de los aportes son resultado del esfuerzo de cada cotizante al fondo, por tanto, los aportes pueden ser voluntarios, siempre y cuando se cumpla con las semanas de cotización requeridas para acceder a una pensión mínima. Adicionalmente la AFP donde la persona realiza sus aportes como independiente tiene la autonomía de administrar, invertir y gestionar los niveles de riesgo de los recursos recibido de acuerdo a unos parámetros internos establecidos por el régimen, donde intervienen factores como la edad del trabajador y el monto de aportes. En base a estos determinantes se elige un portafolio de destino de los recursos para ser invertidos en mercados de renta fija o renta variable (Betancourt, 2008).

Adicionalmente se dio vía libre mediante el decreto 36 de la ley 100 a un régimen de transición, este básicamente buscaba que aquellas mujeres que hasta antes del 1 de enero de 1994 tuvieran 35 años o más y en el caso de los hombre más de 40 años, estarían amparados bajo el régimen anterior, es decir aquel en el cual los hombres podía acceder a la



pensión por vejez una vez cumplidos 60 años y para el caso de la mujeres 55 años, dicho régimen acabaría en el año 2014, 21 años de periodo de transición una vez decretada la medida en la ley 100, adicionalmente en el acto legislativo 01 de 2005 se impuso una condición; y esta era que para acceder a los beneficios de este régimen se tuviera hasta el 1 de enero de 2005 por lo menos 750 semanas de cotización al fondo público de pensiones (Ayala & Acosta, 2002).

En el Cuadro 1, se presentan los requisitos que deben presentar las personas para acceder a una pensión por vejez bajo los regímenes de RPM, RAIS y el finalizado RT.

*Cuadro 1. Condiciones y parámetros para acceder a pensión por vejez, acorde a las directrices de la ley 100*

Tipo de Afiliación	Régimen de Transición (RT)	Régimen de Prima Media (RPM)	Régimen de Ahorro Individual (RAIS)
<b>Edad para la pensión por vejez</b>	Hombres: 60 años Mujeres: 55 años	Hombres: 60 años Mujeres: 55 años	Capital suficiente (110% de una pensión mínima)
<b>Tiempo mínimo de cotización</b>	1.000 semanas en cualquier tiempo o 500 semanas en los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de la edad.	1.000 En el 2005 se aumenta a 1.050, a partir de cuándo se aumenta 25 semanas anuales hasta alcanzar 1.300 en el 2015.	No se requiere tiempo mínimo sino capital mínimo. (para acceder a la pensión mínima debe tener un tiempo mínimo de cotización de 1.150 semanas)
<b>Tasa de Cotización</b>	2005: 15%; 2006: 15,5%; 2009: 16% <sup>5</sup>		
<b>Repartición de la Tasa</b>	75% el empleador y 25% el trabajador		
<b>Tasa de reemplazo</b>	Entre 65% y 85% del IBL	Entre 65% y 85% del IBL	Depende del ahorro realizado y de la rentabilidad del portafolio
<b>Pensión Mínima y Máxima</b>	Mínimo 1 SMMLV	Mínimo 1 SMMLV y máximo hasta 25 SMMLV	Mínimo 1 SMMLV
<b>Calculo de la Pensión</b>	65% del IBL + 2% adicional por cada 50 hasta las 1200 semanas + 3% por cada 50 semanas hasta 1400 semanas	Entre 65% y 85% del IBL decreciente con el nivel de ingresos. $r = 65,5 - 0,5 s$ $s = \# \text{ SMLV en el IBL} + 1,5\% \text{ por cada } 50 \text{ semanas adicionales}$	Retiro Programado o renta vitalicia: Se calcula con base en el capital ahorrado y en la expectativa de vida.

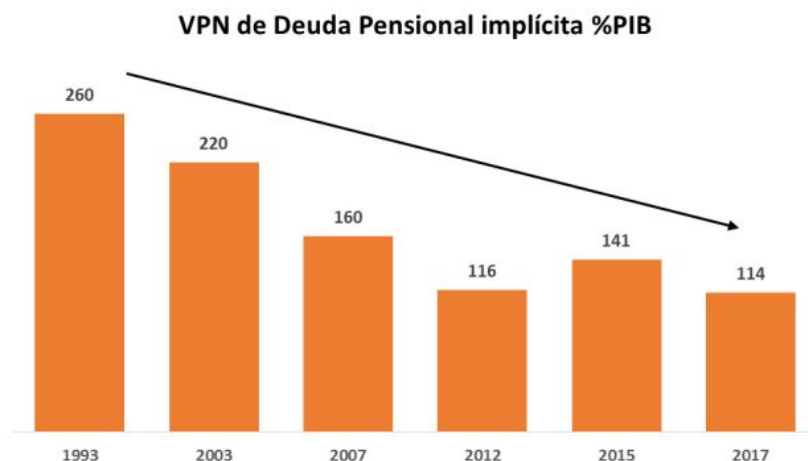
Fuente: (Santamaria et al., 2010, p. 10)

En todo caso, el régimen de pensiones colombiano no ha logrado resolver muchos de los problemas que traía desde la década de los 90, principalmente en materia de cobertura, de igual forma el costo fiscal es muy elevado comparado con la población beneficiaria.

### 3.2. Determinación del costo fiscal en el sistema público de pensiones (1989-2020)

Uno de las principales preocupaciones que tienen los gobiernos en la actualidad, es garantizar un déficit fiscal controlable, por lo tanto, las decisiones de política fiscal en materia de gasto público deben ser acordes con las metas establecidas por la regla fiscal. El sistema de pensiones es uno de los pilares de una economía para garantizar una adecuada distribución del ingreso y mantener unas mínimas condiciones de vida de la población mayor; sin embargo, la mala estructuración y administración de recursos, así como los cambios demográficos, generan retos importantes para lograr mantener un sistema pensional sostenible en el largo plazo.

Como se mencionó en la parte 1 de esta sección, las reformas al sistema de pensiones lograron reducir el Valor Presente Neto del pasivo pensional en los últimos 30 años. Los resultados se presentan en la Figura 1.



**Fuente:** (ASOFONDOS, 2017:3)

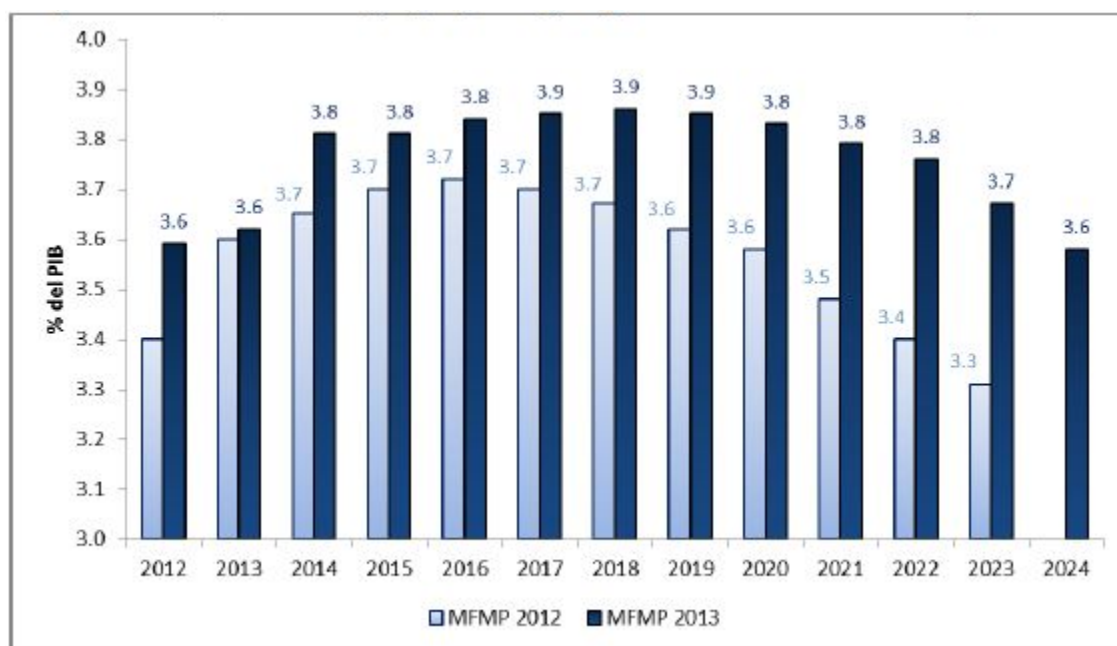
**Figura 1.** Valor Presente Neto de la deuda pensional implícita como % del PIB

Las estimaciones que realiza ASOFONDOS (2017) permiten evidenciar una reducción del VPN pensional de 260% al 114% del PIB, una reducción de más del 100% en los últimos 25 años.

En el informe se destacan otras estadísticas que son relevantes mencionar: Se proyecta que la cobertura de pensiones se mantenga constante en el periodo de 2013 a 2055 en una proporción equivalente al 20% de la población total, y un incremento significativo de la

población sin pensión pasando del 6% al 14%. Se estableció que entre los años 1994 a 2017 el déficit pensional neto representaba el 41% del PIB, y que el déficit de Colpensiones representaba el 13%. Se estima que el auxilio por pensionado sea equivalente a 19,6 millones, cifras muy superiores a los 919 mil que se destina para cada paciente atendido y 3,6 millones para la educación de cada persona.

Por otro lado, es importante conocer las proyecciones del déficit pensional con referencia al PIB, que se presentan en la Figura 2.



Fuente: (Villar & Forero, 2014, p. 20).

Figura 2. *Proyecciones del gasto pensional cómo % del PIB en base al marco fiscal de mediano plazo con año base 2012 y 2013*

Las estimaciones que realiza el Ministerio de Hacienda en base al marco fiscal de mediano plazo con una proyección de 11 años, establecen una reducción del déficit pensional cómo % del PIB que pasaría del 3,9% en 2019 al 3,6% para 2024 tomando como año base 2013. Las proyecciones con un marco fiscal de año base 2012 establece una cifra de déficit fiscal significativamente menor pasando del 3,6% en 2019 al 3,3% para el año 2023 (Villar & Forero, 2014).

Los cálculos que realiza FEDESARROLLO, estiman que para el año 2050 habrá 15,4 millones de adultos mayores, de los cuales solo 4,3 millones estarán pensionados bajo las

condiciones actuales. Las causas principales son: altos niveles de informalidad, bajos niveles de cotización, falta de una cultura de ahorro en la población, adicionando el nivel de desigualdad en los subsidios para las pensiones más elevadas que impide aumentar los niveles de cobertura y que igualmente impactan sobre la deuda fiscal. Se destaca la necesidad de una reforma pensional estructural que reduzca este tipo de asimetrías, principalmente por los subsidios otorgados a la población con mayores mesadas pensionales, esto con motivo que en el RPM para el cálculo de la tasa de reemplazo se tiene en cuenta el promedio salarial de los últimos 10 años, también llamado Ingresos Base de Cotización, sin tener en cuenta el ahorro total a lo largo de la vida laboral de la persona, lo cual impacta de forma significativa en el presupuesto de la nación, debido a que 18,2 billones de pesos fue el valor de los subsidios para el 20% de la población pensionada con mayores ingresos (Portafolio, 2018).

En la siguiente sección se mostrarán los cambios más significativos en materia tributaria que han tenido el aporte al sistema pensional, así como de los subsidios recibidos y los importes por impuesto de renta que deben aportar los beneficiarios.

### **3.3. Cambios tributarios en los aportes por impuesto de renta a las pensiones**

El artículo 56 del Estatuto tributario Nacional adicionado mediante la ley 49 de 1990 en su artículo 9, establece los aportes al fondo de pensiones que debe realizar el empleador correspondiente a los empleados que tenga, con el objetivo que puedan recibir un beneficio futuro como pensión por vejez o invalidez. Se establece que el aporte máximo es del 10%. Estos aportes podrán ser deducibles del salario devengado por el empleado, y deberá hacerse una actualización del cálculo actuarial de la deducción, todo esto con el fin de que la persona tenga derecho a acceder a una pensión por vejez o invalidez. Lo anterior está contemplado en los artículos 111, 112, 113 y 114 del estatuto tributario. De igual forma se establece mediante el artículo 126 que los aportes realizados al fondo de pensiones no se consideran para retención en la fuente, por lo tanto, se establecen como ingresos no consecutivos de renta ni ganancia ocasional.

El artículo 206 del Estatuto Tributario establece las rentas exentas, así como de los montos grabables por concepto de impuesto de renta a las pensiones, se mencionan los

siguientes aspectos: establece los tres rubros de las rentas de trabajo exentas de cobro de impuesto de renta, estas son: 1. Las indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad. 2. Las indemnizaciones que impliquen protección a la maternidad. 3. Lo recibido por gastos de entierro del trabajador. El artículo 337 del Estatuto tributario establece los rangos a partir de los cuales se deben o no realizar las respectivas contribuciones a pensiones, esto se determina mediante unidades de valor tributario (UVT), la cual tenía su equivalente en pesos a 31.859 pesos. Por lo tanto, las contribuciones se harían para mesadas pensionales superiores a 34.726.310 (Cuadro 2).

*Cuadro 2. Rangos para el cobro del impuesto a la renta pensional*

RANGOS UVT		TARIFA MARGINAL	IMPUESTO
Desde	Hasta		
>0	1090	0%	0
>1090	1700	19%	(Base Gravable en UVT menos 1090 UVT) x 19%
>1700	4100	28%	(Base Gravable en UVT menos 1700 UVT) x 28% + 116 UVT
>4100	En adelante	33%	(Base Gravable en UVT menos 4100 UVT) x 33% + 788 UVT

**Fuente:** (DIAN, 2017)

Los préstamos de las personas pensionadas podrán descontarse de la renta gravable, como lo estipula el artículo 207, y no tendrán un tratamiento de renta de pensión de vejez, invalidez o viudez, sin embargo, el beneficiario deberá cumplir con las siguientes condiciones: tener más de 55 años o haber permanecido durante al menos 5 años realizando los aportes respectivos.

En el artículo 286 numeral 5, se declara exequible mediante la sentencia C-397 de 2011 modificado por la ley 223 de 1995. Se establece libre de retención a las pensiones por vejes, invalidez o sobrevivencia cuyo pago mensual se superior a 50 salarios mínimos legales vigentes (43.850.000 en 2020), a partir del 1 de enero de 1998.en estos términos puede inferior que la inmensa mayoría de pensionados del país estarán exentos de pagar impuesto a la renta.

Adicionalmente en el artículo 1.2.1.20.2 se realiza la Clasificación *de las rentas cedulares de las personas naturales y sucesiones ilíquidas residentes*, más específicamente en el inciso 3 se declaran las rentas declaradas a pago de pensiones. Las cuales deben declarar bajo las siguientes condiciones: pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos laborales, así como aquellas provenientes de indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional, obtenidos de conformidad con la legislación colombiana. En el 1.2.1.20.1 se estipula el pago de impuesto de renta para pensiones ganadas en el exterior, se establece bajo este artículo la exención de pago excepto si el país donde se recibe la pensión es perteneciente a la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

En la ley 1943 de 2018 también denominada “Ley de financiamiento”, se hicieron algunas modificaciones y adiciones en lo que respecta a los aportes pensionales y las deducciones o retenciones contempladas en el Estatuto Tributario. Inicialmente la ley contempla en el artículo 23 de la ley se manifiesta la modificación al artículo 55 del ET, donde los aportes obligatorios al sistema de pensiones realizados por trabajadores y empleadores serán catalogados como rentas no laborales libres de retención dándoles tratamiento de ingresos no constitutivos de renta y ganancia ocasional, por tanto, podrán ser deducibles para la respectiva declaración de renta ante la DIAN. Adicionalmente en el artículo 331 de dicha ley se establece que aquellas rentas líquidas que sean gravables sean estas las rentas laborales, no laborales y de capitales, se deberán aplicar las tarifas señaladas en el artículo 241 del ET y que se pueden apreciar en el Cuadro 2.

En el decreto 2264 de 2019 se establecen entre otras medidas la depuración de rentas cedulares, que hace referencia principalmente a la exención de ingresos por concepto de ingresos no constitutivos de renta, deducciones, gastos, beneficios tributarios y rentas de pensiones estos serán descontados de acuerdo al artículo 30 del decreto de la renta líquida gravable para el pago al impuesto de renta. Se declara en el mismo decreto la exención de los pagos de impuesto de renta a los empleadores que hagan los aportes respectivos de sus empleados al sistema privado de pensiones, contemplado en el artículo 4 del decreto.

Las modificaciones más recientes fueron principalmente medidas transitorias declaradas por ocasión de la emergencia sanitaria; de hecho, lo establecido en el decreto 568 del 15 de abril de 2020 donde se da vía libre a la creación de un impuesto solidario para mesadas

pensionales superiores a los 10 millones de pesos, solo tuvo vigencia para los meses de mayo, junio y julio del presente año. De la misma manera con lo contemplado en el decreto 359 del 3 de marzo contempla medidas de flexibilización temporal para el pago de aportes a pensiones para personas que hagan sus aportes en el régimen privado.

Todas las medidas anteriormente mencionadas manifiestan la necesidad de reglamentar más el sistema de pensiones en lo referente a las exenciones otorgadas a los ingresos más altos, disminución de los rangos de ingresos para retención, así como de la incorporación de los regímenes especiales que se encuentra vigentes para los respectivos aportes.

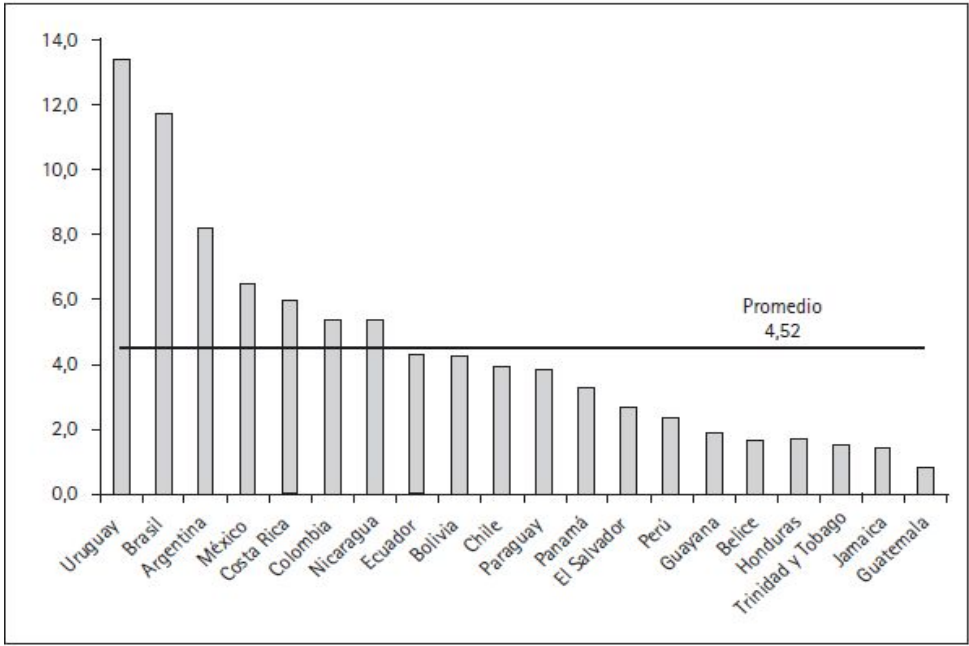
#### **4. Discusión**

Los resultados presentados en la investigación se enfocaron en primer lugar en hacer una caracterización de forma general del sistema de pensiones colombiano, donde se pudo evidenciar que la creación del régimen dual existente hasta la fecha, surge por la necesidad de reducir el elevado pasivo pensional existente en la década de los 90, además de buscar incrementar la cobertura y base de aportantes para garantizar un régimen sostenible en el largo plazo. En segundo lugar, los resultados mostraron la evolución del déficit del sistema público de pensiones entre los años 1990 a 2019, y su respectiva proyección. Las evidencias indican que las reformas al sistema de pensiones bajo la ley 100 y 797 lograron reducir de forma significativa el pasivo pensional en más del 100%, sin embargo las estimaciones realizadas por instituciones como FEDESARROLLO y el BID muestran un panorama desalentador hacia el año 2015, donde se estima que la población que no tenga acceso a una pensión se incremente de forma significativa, manteniendo un alto elevado costo fiscal que no es justificable dados los niveles de cobertura proyectados. Finalmente se presentan algunas medidas tomadas por el gobierno nacional para reducir las brechas en el régimen público de pensiones, en lo referente a las obligaciones tributarias que deben cumplir los beneficiarios; aunque han sido muchos los intentos por reducir los subsidios a las altas pensiones y establecer las tarifas correspondientes para el cobro del impuesto de renta, todas estas medidas han sido ineficientes y aquellas personas que devengaron altos ingresos en los últimos años de cotización, reciben pensiones elevadas con escasas o nulas

aportes al fisco, es más, estos ingresos se han decretados como ingresos y ganancias ocasionales, lo que impide hacer las respectivas retenciones.

Las reformas a los sistemas de pensiones, dependen en gran medida del comportamiento de las tasas de natalidad, transición demográfica y expectativa de vida de la población. En estos términos los cambios estructurales a los sistemas de pensiones en diferentes latitudes están condicionados a la sostenibilidad del modelo y los requerimientos que piden las condiciones actuales tanto en materia fiscal, política, económica o institucional de los países. En si el sistema de pensiones ha pasado a un proceso de transición, de un modelo obsoleto de control estatal y de tipo asistencialista a dar vía libre a un modelo dual de pensiones, mediante la incorporación de capital privado y la generación de un régimen de ahorro individual (Devesa et al., 2000).

Es importante analizar el gasto pensional nacional en un contexto más amplio, para ello se tomará en cuenta el gasto pensional como porcentaje del PIB para distintas economías latinoamericanas. Los resultados se presentan en la Figura 3.



Fuente: (Bernal, 2016, p. 85)

Figura 3. Gasto público en pensiones para 20 países de América Latina y el Caribe en el año 2014.



De acuerdo a los resultados presentados anteriormente, Colombia tenía un gasto pensional por encima del promedio regional, ubicándose en el sexto puesto por debajo de países como Uruguay que tiene el mayor porcentaje de gasto con el 14%, luego esta Brasil, Argentina, México y Costa Rica. El gasto pensional nacional como porcentaje del PIB es del 5%, mientras que el gasto promedio regional se ubica 4,52%.

El Estatuto Tributario Nacional creado mediante el decreto 624 de 1989: “Por el cual se expide el estatuto tributario de los impuestos administrados por la dirección general de impuesto nacionales”(Presidencia de Colombia, 1989), se decretaron las disposiciones legales y estatutarias para la reglamentación de los aportes por impuesto de renta, así como de la reglamentación de aportes obligatorios para el sistema público de pensiones, las respectivas exenciones, los montos máximos de retención para el pago de aportes, entro otros aspectos.

La Ley 100 de 1993 fue el mecanismo por el cual se da vía libre a la creación de dos regímenes generales de pensiones mediante el artículo 12, por un lado, está el régimen de prima media (RPM), el cual será administrado por el Estado, más específicamente por el Instituto de Seguridad Social (ISS), de otro lado está la creación del Régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS), que son administrados por los fondos privados de pensiones (Congreso de Colombia, 1993).

Posteriormente en el año 2003 bajo el mandato de Álvaro Uribe se crea la ley 797 de 2003. Algunas de las disposiciones generales de esta ley, la fijación de semanas de cotización laboral para acceder a una pensión, que se establecen 1300 semanas si el cotizante aporte el RPM, y 1150 semanas si el aporte se hace en el RAIS. Por otro lado, se establece que la mesada pensional en el RPM será equivalente al 65% del ingreso base de cotización del trabajador en los últimos 10 años (Congreso de Colombia, 2003).

Mediante la aplicación del Acto Legislativo 010 de 2005 se da vía libre a la eliminación de los regímenes especiales de pensiones quedando amparados únicamente los relacionados al ejército y fuerzas armadas y el presidente de la república, con esto se pretendía eliminar la carga fiscal que suponía para el país mantener los regímenes especiales con todas las exenciones y subsidios otorgados en las reformas pensionales previamente aceptadas (Congreso de Colombia, 2005).

En el año 2016 mediante la firma y entrada en vigencia del Decreto 1625 (Decreto Único de Reglamentación Tributaria). El decreto básicamente buscaba simplificar, reglamentar y racionalidad el marco jurídico en materia tributaria, para que fuera de más fácil interpretación y aplicación de acuerdo a las disipaciones y necesidades requeridas en el tema. Por lo que se aclara en el decreto, este no establece obligatorio cumplimiento en el requerimiento de los aportes respectivos que deben realizar los contribuyentes en cada periodo. De igual se presentan las disposiciones legales para la reglamentación de los aportes al sistema público y privado de pensiones, retenciones, exenciones, beneficios, así como de la actualización de aportes a impuesto de renta por concepto cesantías e intereses (Presidencia de Colombia, 2016).

En la denominada Ley de Financiamiento 1943 de 2018, se buscaba los mecanismos jurídicos para incrementar el recaudo nacional, reducir el gasto público, y aumentar la eficiencia en las entidades de control como la DIAN para evitar la evasión fiscal y de esta manera mejorar las proyecciones de crecimiento económico para los próximos 4 años. (Morantes, 2018). En materia de pensiones mediante la ley 1943 se logró reglamentar los aportes por impuesto de renta a pensiones de acuerdo con el ingreso laboral grabable, así mismo las exenciones respectivas para el pago de aportes que sean constitutivos de ingresos no laborales, ingresos de capital, dividendos o participaciones (Presidencia de Colombia, 2018).

En el decreto 2264 de 2019 se establecen entre otras medidas la depuración de rentas cedulares, que hace referencia principalmente a la exención de ingresos por concepto de ingresos no constitutivos de renta, deducciones, gastos, beneficios tributarios y rentas de pensiones. El decreto trata básicamente de reglamentar los aportes, deducciones, tarifas acordes al tipo de ingreso de los contribuyentes. El caso de las pensiones, se menciona los casos en los cuales se pueden declarar las debidas exenciones del ingreso grabable para impuesto de renta (Presidencia de Colombia., 2019).

En el Decreto 359 del 3 de marzo de 2020 se reglamenta transitoriamente los artículos 55, 126-1, 126-4,206,206-1,235-2,383,387 Y 388 del Estatuto Tributario y se modifica el Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. Se busca reglamentar los aportes al sistema pensiones en el régimen privado de ahorro individual, y el pago de los aportes a pensiones por parte de personas naturales; en esencia este artículo buscaba

flexibilizar el pago de aportes al sistema de pensiones y la modificación respectiva a las retenciones y exenciones decretadas en el Estatuto Tributario (Presidencia de Colombia, 2020a). En el decreto 568 del 15 de abril de 2020 se da vía libre a la creación de un impuesto de renta solidarios para las mesadas pensionales de empleados del sector público y privado cuyo valor supere los 10 millones de pesos, este fue un aporte transitorio para los meses de mayo, junio y julio. Estos recursos se trasladarían al Fondo de Mitigación de Emergencia, destinando recursos para la atención de la pandemia (Presidencia de Colombia, 2020b).

En la Figura 3, se presentaron los datos de gasto público en pensiones para América Latina y el Caribe, donde en la mayoría de países el costo para sostener el sistema bajo las condiciones actuales es elevado. El panorama en la región no es muy diferente a Colombia, puesto que hay serios problemas de cobertura a la población mayor, así como una baja proporción de contribuyentes al sistema, lo que puede ocasionar en el futuro un problema de sostenibilidad fiscal. A pesar de que las medidas tomadas en la década de los 90 donde en la gran mayoría de países se adoptó un régimen dual de pensiones para dar acceso a la población que estaba por fuera del sistema, pero esto no ha sido suficiente y en la mayoría de países se han creado programas de apoyo a la población mayor de carácter no contributivo, sin embargo en los países con mayor restricción presupuestal, este tipo de iniciativas sin la debida evaluación podría representar un problema mayor de deuda pública y riesgo de insostenibilidad en el sistema (BID, 2015).

## **5. Conclusiones**

El sistema dual de pensiones en Colombia tiene su origen con la ley 100 de 1993, donde se da vía libre a la creación de un régimen de ahorro individual, administrado por el sector privado. Con ello se buscaba disminuir la carga pensional de Estado y aumentar la cobertura. Los estudios que han trabajado el tema han demostrado que el sistema privado no logro aumentar los niveles de cobertura, ya que únicamente las personas con ingresos más altos han podido acceder a una pensión, de igual forma las reformas implementadas mediante la ley 100 y la ley 797 modificaron la edad de pensión para hombres y mujeres, generando la necesidad de crear un régimen de transición para los trabajadores cotizantes bajo el antiguo régimen. En términos generales el sistema pensional requiere aun reformas

más estructurales para aumentar la cobertura, mejorar la administración de los recursos y dar mayor apoyo a programas de tipo asistencialista como Adulto Mayor para dar acceso a una pensión a la población más vulnerable.

Solo 1,5 millones de adultos mayores de Colombia tienen acceso a una pensión; las estimaciones sugieren que para el año 2055 el país tendrá 4,3 millones de personas bajo el régimen actual, sin embargo, debido a un decrecimiento de los niveles de fecundidad y la inclinación de la pirámide poblacional del país, la población en edad de pensionarse ascenderá a 15,1 millones. Esto sumado al hecho de que las estimaciones muestran una carga pensional insostenible hacia mediados de siglo, lo que impediría dar mayor acceso a la población mayor. Uno de los inconvenientes que presenta COLPENSIONES actualmente son los elevados subsidios a un grupo minoritario de personas con mesadas pensionales elevadas, esta cifra asciende a 18,2 billones, que representa aproximadamente el 2 del PIB nacional y el 15% del presupuesto general de la nación del año 2020.

La normativa existente hasta la fecha como se mostró en este trabajo ha sido ineficiente en este tema, debido a la gran cantidad de exenciones tributarias para las personas con mesadas pensionales superiores a 10 SMLV, de hecho, han sido los más beneficiados debido a que las rentas pensionales no están grabadas sino para cifras superiores a los 35 millones, lo cual cobija a las personas que reciben pensiones del extranjero. En estos términos se requieren mayores controles para este tipo de pensiones, no solo para compensar los altos subsidios que reciben, sino también para mejorar la redistribución de los subsidios otorgados en el sistema público entre las personas con altos y bajos ingresos.

## Referencias bibliográficas

- Arrieta, C. I. (2111). *Las reformas del sistema pensional colombiano*.  
<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08859.pdf>
- ASOFONDOS. (2017). *Retos y avances del sistema pensional colombiano*.  
[https://www.anif.com.co/sites/default/files/memorias/miguel\\_largacha\\_-\\_presidente\\_d\\_e\\_consejo\\_directivo\\_asofondos.pdf](https://www.anif.com.co/sites/default/files/memorias/miguel_largacha_-_presidente_d_e_consejo_directivo_asofondos.pdf)
- Ayala, U., & Acosta, O. L. (2002). *Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia* (Revista CEPAL (ed.)).  
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5096>
- Bernal, N. (2016). Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 43(79), 79-128. <https://doi.org/10.21678/apuntes.79.867>
- Betancourt, J. R. (2008). *El problema de incentivos entre las AFP y los Afiliados al sistema privado de pensiones*.  
[https://www.researchgate.net/profile/Yanneth\\_Betancourt/publication/23521626\\_El\\_problema\\_de\\_incentivos\\_entre\\_las\\_AFP\\_y\\_los\\_Afiliados\\_al\\_sistema\\_privado\\_de\\_pensiones/links/0c96052a9c96248134000000/El-problema-de-incentivos-entre-las-AFP-y-los-Afiliados-al-](https://www.researchgate.net/profile/Yanneth_Betancourt/publication/23521626_El_problema_de_incentivos_entre_las_AFP_y_los_Afiliados_al_sistema_privado_de_pensiones/links/0c96052a9c96248134000000/El-problema-de-incentivos-entre-las-AFP-y-los-Afiliados-al-)
- BID. (2015). *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe* (O. y B. M. BID (ed.)).  
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-de-las-Pensiones-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Clavijo, S. (2017). *Elementos para una Reforma Estructural Pensional (REP)*.  
<https://www.anif.com.co/sites/default/files/investigaciones/anif-refpensional0917.pdf>
- Congreso de Colombia. (1993). *Ley 100 de 1993*.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Congreso de Colombia. (2003). *Ley 797 de 2003*.  
[https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10635/1525553/Ley\\_797+de+2003.pdf/3e14324c-7100-4a66-8640-cafdb7c8af85](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10635/1525553/Ley_797+de+2003.pdf/3e14324c-7100-4a66-8640-cafdb7c8af85)
- Congreso de Colombia. (2005). *Acto Legislativo 01 de 2005*.

- [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_01\\_2005.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2005.html)
- Devesa, J., Martínez, M., & Vidal, C. (2000). Análisis y valoración de los sistemas de pensiones reformados en Latinoamérica. En *Documento de Trabajo WP-EC* (Vol. 11). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2248758>
- DIAN. (2017). *Renta de pensiones*. [https://www.dian.gov.co/impuestos/personas/Renta\\_Personas\\_Naturales\\_2017/Clasificacion\\_y\\_definicion\\_Rentas\\_Cedulares/Rentas\\_de\\_Pensiones/Paginas/default.aspx](https://www.dian.gov.co/impuestos/personas/Renta_Personas_Naturales_2017/Clasificacion_y_definicion_Rentas_Cedulares/Rentas_de_Pensiones/Paginas/default.aspx)
- Farne, S., Vergara, C. A., Arenas, M. A., Barrios, J. Ilisandro, & Carmona, A. (2005). *De la Ley 797 de 2003 al Acto Legislativo N.º 1 de 2005. Una reforma pensional inconclusa*. [https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/boletin\\_8.pdf](https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/boletin_8.pdf)
- Mora, C. V. (2018). Sistema General De Pensiones Y Pensión Mínima De Vejez En Colombia: Estimaciones De Capital Acumulado Utilizando Gradientes Geométricos (General Pension System and Minimum Old-Age Pension in Colombia: Estimates of Accumulated Capital Using Geometric Gradi. *ODEON*, 11, 27-66.
- Morantes, R. E. (2018). ¿ Por qué no debía caerse en Colombia la Ley de financiamiento 1943 de 2018? *CLIC.*, 3(2), 1-6.
- Moreno, A., & Ortiz, F. (2010). Economía política de la reforma del sistema colombiano de pensiones. *Revista de Economía Institucional*, 12(22), 167-192.
- Portafolio. (2018). *Las cuentas de Fedesarrollo para salvar el sistema pensional*. <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/propuesta-reforma-pensional-fedesarrollo/255327>
- Presidencia de Colombia. (2019). *Decreto 2264*. <https://actualicese.com/decreto-2264-de-13-12-2019/>
- Presidencia de Colombia. (1989). *Decreto 624: Estatuto Tributario Nacional*. <https://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-misionales/facilitacion-del-comercio-y-defensa-comercial/decretos/1967-1990/decreto-624-de-1989-2.aspx>
- Presidencia de Colombia. (2016). *Decreto Unico de Reglamentación Tributaria 1625*. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030361>
- Presidencia de Colombia. (2018). *Ley 1943*. [http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY\\_1943\\_DEL\\_28\\_DE\\_DICIEMBRE\\_DE\\_2018.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY_1943_DEL_28_DE_DICIEMBRE_DE_2018.pdf)

- Presidencia de Colombia. (2020a). *Decreto 359*.  
[https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO 359 DEL 05 DE MARZO DE 2020.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO_359_DEL_05_DE_MARZO_DE_2020.pdf)
- Presidencia de Colombia. (2020b). *Decreto 568*.  
[https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO 568 DEL 15 DE ABRIL DE 2020.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO_568_DEL_15_DE_ABRIL_DE_2020.pdf)
- Santamaria, M., & Piraquive, G. (2013). *Evolución y alternativas del sistema pensional en Colombia*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios Economicos/398.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios_Economicos/398.pdf)
- Santamaria, M., Steiner, R., Botero, J. H., Martínez, M., & Schutt, E. (2010). *El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura*. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/351>
- Stiglitz, J. E. (1988). *La economía del sector público* (A. B. Editor (ed.); 3.<sup>a</sup> ed.).
- Villar, L., & Forero, D. (2014). *Escenarios de vulnerabilidad fiscal para la economía colombiana*. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/328>
- Villar, L., & Forero, D. (2018). *Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia*.  
[file:///C:/Users/Personal\\_/Downloads/CDF\\_No\\_58\\_Marzo\\_2018.pdf](file:///C:/Users/Personal_/Downloads/CDF_No_58_Marzo_2018.pdf)