

# BORRADORES DE ECONOMÍA



El sistema de pensiones en Colombia:  
perspectivas y riesgos fiscales con  
base en las normas vigentes

Por:  
Ospina-Tejeiro Juan J  
Ramos-Forero Jorge Enrique  
López-Valenzuela David Camilo  
Hernández-Turca Yurany  
Herrera-Pinto Nicolle Valentina

Núm. 1271  
2024



# EL SISTEMA DE PENSIONES EN COLOMBIA: PERSPECTIVAS Y RIESGOS FISCALES CON BASE EN LAS NORMAS VIGENTES\*

Ospina-Tejeiro Juan J      Ramos-Forero Jorge Enrique      López-Valenzuela David Camilo  
jospinte@banrep.gov.co      jramosfo@banrep.gov.co      dlopezva@banrep.gov.co

Hernández-Turca Yurany      Herrera-Pinto Nicolle Valentina  
yhernatu@banrep.gov.co      nherrepi@banrep.gov.co

Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

## Resumen

Este documento presenta proyecciones sobre el gasto fiscal asociado con Colpensiones y los regímenes especiales que conforman el sistema pensional de Colombia con las normas vigentes en 2024. Bajo supuestos convencionales sobre longevidad, formalidad y una tasa de crecimiento económico de largo plazo del 3,3%, el gasto público en pensiones se mantendría en niveles inferiores al 3,6% del PIB durante la mayor parte del siglo XXI, y luego caería al 2,8% del PIB hacia el año 2100. Sin embargo, las proyecciones cambian significativamente al considerar algunos riesgos en torno a estos supuestos clave. En primer lugar, al modificar el supuesto de crecimiento económico a la luz de las proyecciones demográficas y del crecimiento histórico de la productividad, el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB podría aumentar al 8% hacia finales del siglo. En segundo lugar, el aumento en la longevidad de la población ejercería una presión fiscal adicional durante la segunda mitad del siglo, aumentando en aproximadamente un 0,3% del PIB anualmente, solamente por su impacto en Colpensiones. En tercer lugar, paradójicamente, un aumento en la formalidad laboral, también podría elevar el gasto en Colpensiones en aproximadamente un 0,3% del PIB anualmente debido a los subsidios implícitos en el sistema. Es importante tener en cuenta estos riesgos en cualquier reforma al sistema, toda vez que la transición demográfica es un fenómeno en curso cuyo impacto fiscal puede ser exacerbado o reducido dependiendo del monto y la cobertura de los subsidios implícitos en el sistema pensional.

**Palabras clave:** Pensiones; regímenes de pensiones; finanzas públicas; tendencias demográficas; envejecimiento poblacional.

**Clasificación JEL:** H55, J11, J26, E60.

\*Economistas de la Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica del Banco de la República - Colombia. Los autores agradecen los comentarios de Juan Sebastián Corrales, Jesús Bejarano, Hernando Vargas y Juan Esteban Carranza y la asistencia de Manuela Quintero en el procesamiento de la información. También extendemos los agradecimientos a Johanna López y Ángela de Giovanni de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda por el suministro de información presupuestal y por las sugerencias para la correcta lectura de las cifras.

# THE PENSION SYSTEM IN COLOMBIA: LONG-RUN FISCAL OUTLOOK AND RISKS BASED ON CURRENT REGULATION\*

Ospina-Tejeiro Juan J    Ramos-Forero Jorge Enrique    López-Valenzuela David Camilo  
jospinte@banrep.gov.co    jramosfo@banrep.gov.co    dlopezva@banrep.gov.co

Hernández-Turca Yurany    Herrera-Pinto Nicolle Valentina  
yhernatu@banrep.gov.co    nherrepi@banrep.gov.co

The views and opinions contained in this document do not reflect the views and opinions of Banco de la República or its board.

## **Abstract**

This document presents projections on the fiscal expenditure associated with Colpensiones and the special regimes that make up Colombia's pension system under the rules in force in 2024. Under conventional assumptions about longevity, formality, and a long-run economic growth rate of 3.3%, public spending on pensions would remain at levels below 3.6% of GDP for most of the 21st century, and then fall to 2.8% of GDP by 2100. However, the projections change significantly when considering some risks around these key assumptions. First, by modifying the assumption of economic growth in light of demographic projections and historical productivity growth, public spending on pensions as a percentage of GDP could increase to 8% by the end of the century. Second, an increase in the longevity of the population would exert additional fiscal pressure during the second half of the century, increasing by approximately 0.3% of GDP annually, solely due to its impact on Colpensiones. Third, paradoxically, an increase in labor formality could also raise spending on Colpensiones by approximately 0.3% of GDP annually due to the subsidies implicit in the system. It is important to consider these risks in any system reform, since the demographic transition is an ongoing phenomenon whose fiscal impact can be exacerbated or reduced depending on the amount and coverage of the implicit subsidies in the pension system.

**Keywords:** Pensions; pension systems; public finances; demographic trends; population aging.

**JEL Classification:** H55, J11, J26, E60.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Al comenzar la cuarta década del siglo anterior no había un sistema de pensiones para los trabajadores formales de las entidades públicas y las empresas privadas en Colombia. Cabe recordar que en el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX se expidieron normas para asegurar la protección en la vejez de algunos grupos de la población como el de los militares y el de algunos funcionarios públicos como los educadores y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La fundación de la Caja Nacional de Previsión –CAJANAL- en 1945 y del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales –ICSS- en 1946 representan el primer avance en materia de seguridad social en el país, toda vez que mediante estas instituciones se otorgó servicios de salud y cobertura en pensiones a los trabajadores del sector público y privado. Con posterioridad a la fundación de estas instituciones, se crearon otras cajas de previsión social como la Caja de Previsión de Comunicaciones y la Caja de previsión Social de Aviadores Civiles, entre otras, y se formalizaron esquemas pensionales bajo pactos o convenciones colectivas a favor de trabajadores de empresas como Ecopetrol y Telecom y de entidades como el Banco de la República. Así mismo, el Estado fue reconociendo gradualmente regímenes especiales a favor de algunas entidades públicas como el Congreso, las Superintendencias y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Así mismo se aprobaron normas favorables para ciertas actividades profesionales como la de minería y la de los bomberos que se caracterizan por un mayor nivel de riesgo. Con el tiempo, la gran mayoría de estos regímenes fueron desapareciendo y quedaron incorporados por el régimen vigente.

El régimen actual de pensiones está definido principalmente en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003 y en el Acto Legislativo 1 de 2005. La primera norma, cuya principal motivación fue el aseguramiento de la sostenibilidad financiera en materia de pensiones, estableció un sistema dual integrado por un Régimen de Prima Media –RPM- en cabeza de Colpensiones y un Régimen de Ahorro Individual –RAIS- administrado por fondos privados. La Ley 100 igualmente elevó de manera gradual la tarifa de cotización desde 11,5% en 1994 a 13,5% a partir de 1996 y modificó algunos de los parámetros del sistema, como la tasa de reemplazo, que se fijó en 65% a las mil semanas de cotización. Para este último régimen, la Ley aumentó de 500 a 1000 semanas el periodo mínimo de aportes y de tres a diez años el periodo para calcular el salario base de liquidación de la pensión. La Ley 797 de 2003 ordenó otro aumento de la tarifa de cotización y revisó de nuevo los parámetros del sistema elevando la edad de retiro para hombres y mujeres y el periodo mínimo de aportes que aumentó a 1300 semanas. Así mismo, la Ley modificó la fórmula de la tasa de reemplazo teniendo en cuenta tanto el tiempo de aportes al sistema como el nivel de ingreso de la

persona. El Acto Legislativo 1 de 2005 eliminó los regímenes especiales de pensión establecidos a través de convenciones colectivas, reglamentos de trabajo y diferentes actos jurídicos. Solo se exceptuaron el régimen de las fuerzas militares y de policía y el del presidente de la República. Así mismo, el Acto Legislativo eliminó la mesada 14 y reafirmó que el régimen de los maestros es el de prima media con una edad de retiro de 57 años para hombres y mujeres.

A pesar de los cambios legislativos de las últimas tres décadas, la seguridad social en pensiones presenta un panorama retador. En primer lugar, porque existen diferentes regímenes que ofrecen beneficios heterogéneos a diferentes grupos de la población, algunos de los cuales compiten entre sí en desigualdad de condiciones. En segundo lugar, porque los indicadores muestran una tasa de cobertura en pensiones de solo el 35% y una relación entre cotizantes activos y población económicamente activa de apenas el 40%, reflejo de la alta informalidad que caracteriza el país. En tercer lugar, un gasto del gobierno nacional en pensiones que es una fracción importante del Presupuesto General de la Nación, y que adicionalmente tiene una estructura de beneficios y de subsidios regresiva. En cuarto lugar, los subsidios que existen tanto en el RPM como en el RAIS generan dudas sobre la sostenibilidad financiera del sistema, especialmente a la luz de los cambios demográficos que posiblemente conllevarán a una reducción de la población en edad de trabajar. Adicionalmente, el RAIS ha recibido cuestionamientos por su capacidad de generar una rentabilidad que garantice la suficiencia de las pensiones, por el gasto en comisiones y seguros, y por su capacidad de cubrir ciertos riesgos como el de la longevidad.

Teniendo en cuenta la complejidad del sistema de pensiones vigente y los problemas que lo caracterizan, este documento tiene dos objetivos principales. En primer lugar, medir la posible carga fiscal que las normas actuales tendrían a futuro, incluyendo todos los regímenes a cargo del gobierno, con lo cual se busca proveer una imagen más completa sobre el gasto público en pensiones y sus perspectivas. Generalmente, la discusión de política pública se circunscribe a Colpensiones y al RAIS, pero desde el punto de vista fiscal es importante incluir los demás regímenes, toda vez que Colpensiones solamente representa un tercio de las obligaciones previsionales del Presupuesto General de la Nación. En segundo lugar, estimar el posible impacto sobre el gasto público derivado de algunos riesgos relevantes sobre la evolución del sistema de pensiones los cuales pueden ser determinantes para la sostenibilidad fiscal del sistema, bajo el supuesto de que las normas vigentes se mantienen. Los riesgos considerados en este estudio están asociados al crecimiento económico, a la longevidad de la población y al grado de formalidad de la economía. Aunque la medición del impacto de estos riesgos se realiza sobre el sistema

actual, vale la pena resaltar que su importancia se mantiene para el análisis de cualquier tipo de reforma al régimen pensional.

El documento se divide en cinco secciones adicionales a esta introducción. En la primera, se describen de manera general los aspectos históricos sobre la seguridad social en Colombia cuyo desarrollo se evidenció a mediados del siglo anterior. En la segunda sección se presentan de forma breve, las características de los regímenes existentes bajo las normas vigentes, considerando tanto el régimen general como los exceptuados de las fuerzas militares y de policía y el del Presidente de la República. En la tercera sección se ilustra la situación actual de la seguridad social en pensiones a través de algunos indicadores. En la cuarta sección se presentan los resultados de algunos ejercicios de proyección, a través de los cuales se estima el gasto fiscal derivado del sistema actual de pensiones en el mediano y largo plazo y se consideran los riesgos descritos previamente, bajo el supuesto de que la normatividad actual se mantiene en el futuro. En la última sección se presentan las conclusiones.

## **2. ALGO DE HISTORIA SOBRE LAS PENSIONES EN COLOMBIA**

Las primeras normas sobre pensiones en Colombia tenían como propósito la protección de algunos grupos de personas a los que el Estado concedió un ingreso periódico para su sostenimiento en la vejez (Córdoba y Piraquive, 2019). Durante el siglo XIX se utilizaron mecanismos como el “montepío” para la protección de los militares y sus viudas<sup>1</sup>. La Ley 50 de 1886 estableció reglas para el otorgamiento de pensiones a favor de empleados públicos y el Decreto 10 de 1896 creó la Caja de Gratificaciones de la Policía, la cual en 1955 se transformó en la Caja de Retiro de la Policía Nacional. En los primeros años del siglo veinte se expidieron normas de pensiones a favor de empleados oficiales, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, educadores y viudas de los expresidentes de la República y de otros funcionarios (Riaño, 2013). En 1912 se creó la Caja de Previsión Social Para los Empleados de los Servicios de Correos y Telégrafos y en 1925 se fundó la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

Al iniciar la cuarta década del siglo XX no había un sistema de protección social generalizado en el país. La fundación de CAJANAL en 1945 y del ICSS en 1946 constituye el primer avance en materia de seguridad social. La primera institución tenía como objetivo el aseguramiento en salud y pensiones de los trabajadores y obreros del sector público y la segunda el de los empleados de las empresas privadas. Cabe destacar que en 1950 se

---

<sup>1</sup> El montepío fue un mecanismo de ahorro para la protección social de los militares y sus familias.

expidió el Código Sustantivo del Trabajo, el cual, como lo explica Riaño (2013), delegó en las empresas la obligación del pago de las pensiones de sus trabajadores si el aseguramiento no estaba en cabeza del ICSS. En la práctica, dicha obligación se hacía efectiva a los 20 años de servicio cuando el trabajador cumplía 55 años de edad en el caso de los hombres y 50 años de edad en el de las mujeres. El monto de la pensión se liquidaba sobre el 75% del salario del último año de servicio.

La creación de CAJANAL y del ICSS condujo posteriormente a la fundación de nuevas cajas de previsión social nacionales y territoriales y al establecimiento de regímenes especiales para ciertos grupos de trabajadores<sup>2</sup>. Como lo explica Riaño (2013), El Estado reconoció regímenes especiales de pensión para el Congreso (Ley 48 de 1962), la Rama Judicial (Decreto 546 de 1971, Decreto 1293 de 1994, Ley 04 de 1992, Decreto 043 de 1999 y Decreto 2739 de 2000), la Contraloría General de la República (Decreto 929 de 1976), las Superintendencias, la Registraduría Nacional del Estado Civil (Decreto 603 de 1977y Decreto 1069 de 1995), la Imprenta Nacional (Ley 63 de 1943), las actividades de alto riesgo (Decreto 1835 y 1281 de 1994 y Decreto 2090 de 2003), los aviadores civiles (Decreto 60 de 1973 y Decreto 1282 de 1994), los maestros, las fuerzas militares y de policía y los embajadores en el exterior (Decreto 1743 de 1966, Ley 04 de 1966, Decreto 1848 de 1969 y Ley 33 de 1985). En general, las normas sobre este tipo de regímenes concedían pensiones más elevadas y con menores requisitos frente a los regímenes de CAJANAL y del ICSS.

La Ley también permitió arreglos directos entre el empleador y los sindicatos de trabajadores a través de convenciones colectivas que otorgaban pensiones más elevadas y con menores requisitos. Estos acuerdos cobijaron a trabajadores de empresas particulares al igual que a empleados de empresas e instituciones públicas como Ecopetrol, Telecom, Colpuertos, Inravisión, el Banco de la República y los Ferrocarriles Nacionales, entre otras (López, 2013).

En la década del sesenta se crearon nuevas instituciones, se transformaron otras y se modificaron o aclararon las reglas vigentes en materia de pensiones. En 1960 la -Caja de Previsión Social de Empleados de Correos y Telégrafos se convirtió en las “Caja de Previsión Social de Comunicaciones” -CAPRECOM- y en 1961 comienza a operar la “Caja de Prestaciones y Auxilios de Aviadores Civiles”. En la segunda mitad de la década se establecen de manera clara las reglas sobre pensiones que afectaron tanto al ICSS como a CAJANAL. Como se describe a continuación, estas normas fijaron condiciones relativamente más favorables para los trabajadores vinculados a CAJANAL, especialmente en lo que tiene que ver con la edad de retiro y la tasa de reemplazo.

---

<sup>2</sup> A principios de los noventa existían más de mil cajas de previsión.

Inicialmente se expidió el reglamento para el RPM administrado por el ICSS a través del Decreto 3041 de 1966. El porcentaje de la tarifa de cotización se fijó en 6%, de los cuales 1.5% se asignó al trabajador, 1.5% al Estado y 3% al empleador. Para adquirir el derecho a pensión la norma señaló que era necesario acreditar como mínimo 500 semanas durante los veinte años anteriores a la edad de retiro, que se fijó en 60 años para los hombres y en 55 años para las mujeres. Con relación a la tasa de reemplazo se fijó un porcentaje de 45% del salario base mensual a las 500 semanas, con un incremento de 1,2 puntos porcentuales por cada 50 semanas adicionales. El salario base mensual para la liquidación de la mesada pensional se estableció sobre los aportes realizados durante los últimos tres años laborados. El Decreto 433 de 1971 eliminó el aporte Estatal sobre la tarifa y el Decreto Ley 1650 de 1977 modificó el nombre de la entidad por el de Instituto de los Seguros Sociales -ISS-. Más adelante, el Decreto 2148 de 1992 le otorgó al instituto el carácter de empresa industrial y comercial del Estado.

Posteriormente, el Decreto 1848 de 1969 estableció que los empleados oficiales a cargo de CAJANAL adquirirían el derecho a pensión a los veinte años de servicio con 55 años de edad para los hombres y 50 años para las mujeres. El monto de la mesada se fijó en 75% del salario promedio del último año de servicio. Para financiar las coberturas en materia de salud y pensiones, la Ley 4 de 1966 asignó una tarifa de cotización del 5% a los trabajadores y otra del 5% al Estado en calidad de empleador (Rodríguez O, et. al, 1992). Mediante el Decreto 1089 de 1983, el porcentaje asignado al Estado se elevó al 8%. Más adelante, la Ley 33 de 1985 creó el Fondo de Previsión Social del Congreso y ajustó los requisitos de los empleados oficiales para adquirir el derecho a pensión. De acuerdo con esta norma, los trabajadores oficiales, exceptuando los de los regímenes especiales, adquirirían el derecho a pensión a los veinte años de servicio y 55 años de edad, con una mesada del 75% del salario promedio mensual del último año de trabajo.

### **3. REGÍMENES VIGENTES DE PENSIÓN EN COLOMBIA**

Al comenzar la década de los 90, existían múltiples regímenes especiales como los enunciados anteriormente, además de los de CAJANAL y del ICSS. A través del Acto Legislativo No 1 de 2005, se eliminaron los regímenes especiales de pensión con excepción de los del Presidente de la República y el de las fuerzas militares y de policía. Esta reforma también eliminó la mesada 14 y estableció un periodo de transición de cinco años para los trabajadores que estaban próximos a pensionarse bajo pactos, convenciones colectivas y

otro tipo de arreglos permitidos por la Ley<sup>3</sup>. Adicionalmente, impuso un límite de 25 salarios mínimos al monto de la pensión atendida con recursos públicos y reafirmó que el régimen de los maestros es el de prima media en las condiciones del artículo 81 de la Ley 812 de 2003, que establece una edad de retiro de 57 años tanto para hombres como para mujeres<sup>4</sup>. La configuración actual del régimen general de pensiones tiene como soporte principal las Leyes 100 de 1993, 797 de 2003 y el Acto Legislativo No 1 de 2005. En esta sección se describen de manera general las características de los regímenes de pensión existentes en Colombia como son el RPM administrado por Colpensiones, el RAIS a cargo de los Fondos Privados, el régimen del magisterio, el régimen de las fuerzas militares y de policía y el régimen del Presidente de la República.

### **3.1 Régimen De Prima Media Con Prestación Definida -RPM-**

El RPM con prestación definida es un sistema cuya principal característica es que la fórmula que define la pensión es conocida con anticipación, y el monto de pensión depende del tiempo de cotización, el ingreso del individuo y no de los retornos del ahorro. El RPM ofrece cobertura para la vejez y para los riesgos por incapacidad permanente y sobrevivencia. Los recursos para el pago de las pensiones de este sistema provienen de tres fuentes. En primer lugar, de los aportes de los trabajadores afiliados a Colpensiones que realizan un pago periódico a un fondo común para financiar las pensiones de los individuos que ya están en edad de retiro y cumplen con el requisito mínimo de semanas cotizadas. En segundo lugar, de los ahorros acumulados por los trabajadores que se trasladan del RAIS a Colpensiones. Finalmente, de las transferencias del Presupuesto General de la Nación, que cubren la diferencia entre las obligaciones pensionales y los ingresos obtenidos por las dos primeras fuentes de recursos. En Colombia, la Ley 100 de 1993 modificó varios de los parámetros de este régimen. En particular, aumentó de quinientas a mil semanas el requisito mínimo para adquirir el derecho a pensión, ordenó el ajuste gradual de la tarifa de cotización desde 11,5% en 1994 hasta 13,5% a partir de 1996, amplió a diez años el periodo para calcular el salario base de liquidación de la pensión y redefinió la tasa de remplazo<sup>5</sup> (Gráfico 1).

---

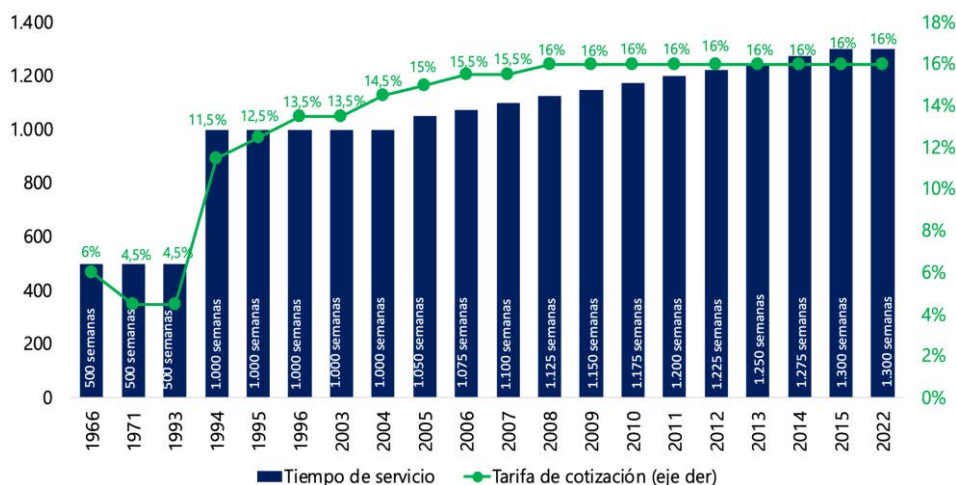
<sup>3</sup> La mesada 14 correspondía a un pago adicional en el año a los pensionados. Frente al esquema actual que se caracteriza por el pago de media mesada adicional en junio y media en diciembre, la legislación anterior obligaba a la cancelación de una mesada completa en junio y otra en diciembre.

<sup>4</sup> La Corte Constitucional mediante Sentencia C-285 de 2013 estableció un tope a las pensiones equivalente a 25 salarios mínimos, por lo cual muchas de las mesadas debieron ser re liquidadas para ajustarlas a dicho límite.

<sup>5</sup> La tasa de reemplazo se estableció en 65% a las 1000 semanas de cotización, con un incremento de 2% por cada 50 semanas adicionales hasta las 1200 semanas y de 3% hasta las 1400 semanas.

## Gráfico 1. Tarifa de cotización y requisito mínimo de semanas para pensión

Instituto de los Seguros Sociales y Colpensiones



Fuente: Decreto 3041 de 1966, Decreto 433 de 1971, Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003

La Ley 100 de 1993 asignó al Instituto de los Seguros Sociales –ISS- la administración del RPM. La Ley 100 igualmente creó el Fondo de Solidaridad Pensional al cual se asignó los aportes provenientes de los empleados cuya remuneración fuera igual o superior a cuatro salarios mínimos. A través del programa de Colombia Mayor, estos recursos han permitido otorgar subsidios a los ancianos en situación de vulnerabilidad. Bajo este esquema normativo, CAJANAL perdió la facultad de afiliación a pensiones, pero mantuvo algunas obligaciones administrativas y asumió un nuevo papel en calidad de promotora de salud hasta el año 2009 cuando se tomó la decisión de liquidar la Caja. Los compromisos de CAJANAL en materia de pensiones fueron asumidos por el Estado a través del Fondo de Pensiones Públicas -FOPEP-.

La Ley 797 de 2003 modificó de nuevo los parámetros del RPM con el objetivo de mejorar la sostenibilidad y la equidad del sistema pensional. Específicamente, la Ley elevó de manera gradual hasta 1300 semanas el requisito mínimo para adquirir el derecho a pensión, ajustó la tarifa de cotización (ver Gráfico 1), y modificó la fórmula de cálculo de la tasa de reemplazo teniendo en cuenta tanto el número de semanas cotizadas como el nivel de ingreso del trabajador <sup>6</sup>. A partir de 2014, la Ley también aumentó de 60 a 62 años y de 55 a 57 años la edad de retiro de hombres y mujeres, respectivamente <sup>7</sup>. Con esta norma,

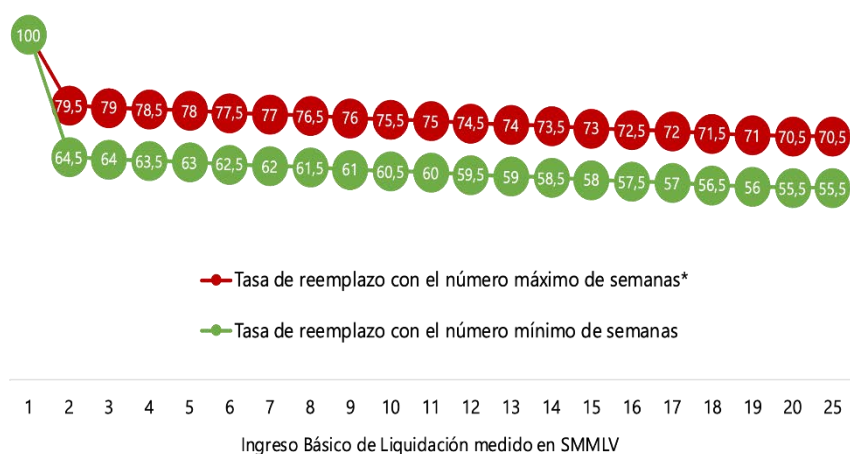
<sup>6</sup> La Ley 797 de 2003 aumentó la tarifa a 14,5% para 2004, 15% para 2005 y 15,5% para 2006. Con base en las facultades que esta norma otorgó al gobierno, la tarifa aumentó a 16% a partir de 2008.

<sup>7</sup> La Ley 797 de 2003 adicionó 50 semanas al requisito mínimo de aportes para el año 2005 y a partir de 2006 aumento 25 semanas por año hasta 1300 semanas en 2015.

la tasa de reemplazo proviene de la expresión  $65,5\%-(n/2)\%$ , donde  $n$  corresponde al número de salarios mínimos a los que equivale el salario base de liquidación. La aplicación de la fórmula arroja un porcentaje a las 1300 semanas que luego aumenta a razón de 1,5% por cada 50 semanas adicionales hasta llegar a un límite de 80%<sup>8</sup>, excepto para el salario mínimo cuya tasa de reemplazo es del 100%, toda vez que legalmente no pueden existir pensiones inferiores a un salario mínimo. En el Gráfico 2 se presenta la tasa de reemplazo a las 1300 y a las 1800 semanas de cotización para diferentes niveles de ingreso base de liquidación medidos en términos de salario mínimo.

**Gráfico 2. Tasa de reemplazo sobre el ingreso base de liquidación\* (IBL) %**

Instituto de los seguros sociales y Colpensiones



\*Entre 2004 y 2014 el número mínimo de semanas aumentó gradualmente de 1000 a 1300. Entre 20 y 25 SMMLV la tasa de reemplazo es igual tanto a las 1300 como a las 1800 semanas de cotización  
Fuente: Cálculos propios con base en el Decreto 3041 de 1966, la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003.

Cuando el individuo no cumple con el tiempo mínimo de aportes a la edad de retiro, puede seguir cotizando al sistema hasta que acumule el número de semanas exigido por la Ley o, en su defecto, puede solicitar una indemnización sustitutiva de pensión, que se liquida con base en los aportes acumulados a lo largo de su vida laboral actualizados con la inflación. El aporte para pensión más bajo se realiza sobre un salario mínimo y el más alto sobre veinticinco salarios mínimos mensuales. Para la liquidación de la mesada pensional, es necesario determinar tanto el salario promedio mensual de los últimos diez años de cotización como la tasa de reemplazo<sup>9</sup>.

A partir del año 2007 el RPM está a cargo de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-. Los ingresos de esta entidad, como ya se mencionó, provienen

<sup>8</sup> De acuerdo con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, SL3501-2022 de 17 de agosto de 2022.

<sup>9</sup> Alternativamente, el individuo puede optar por el promedio del salario base de cotización mensual de toda su vida laboral cuando este resulte más alto que el promedio de los diez últimos años.

fundamentalmente de los aportes de los afiliados, de los ahorros de los individuos que se trasladan del régimen de ahorro individual (RAIS) y de las transferencias del gobierno nacional<sup>10</sup>. Desde el año 2008 la tarifa de cotización sobre el ingreso del trabajador es de 16%, de los cuales tres cuartas partes las paga el empleador (12%) y una cuarta parte el empleado (4%), salvo en el caso de los independientes que aportan sobre el 40% de su ingreso. Del total de la tarifa de cotización, 13% se asigna a un fondo común y 3% para cubrir los gastos de administración y las pensiones de invalidez y de sobrevivientes.

Los trabajadores con salarios a partir de cuatro mínimos y hasta 16 mínimos deben aportar adicionalmente 1% del sueldo base de cotización al Fondo de Solidaridad Pensional. Este porcentaje continúa aumentando gradualmente hasta alcanzar 2% para sueldos de cotización superiores a veinte salarios mínimos. Colpensiones también administra un programa de Beneficios Económicos Periódicos -BEPS-, que es un mecanismo de ahorro voluntario con una proporción de subsidio Estatal para aquellos individuos que no puedan aportar al régimen contributivo y quieren conformar un capital que les permita obtener un ingreso periódico a la edad de retiro.

Uno de los principales problemas del RPM es la regresividad en la distribución de los subsidios implícitos en las mesadas pensionales. Estos subsidios se originan por la diferencia entre el monto de la pensión y el tamaño de las cotizaciones realizadas. Una forma de estimar el subsidio es comparar los aportes realizados por un individuo a lo largo de su vida laboral y el monto en valor presente de las pensiones recibidas en el RPM. De acuerdo con Bosch, et. al (2015) y Farné (2018) estos subsidios aumentan con el tamaño de la pensión. De acuerdo con un ejercicio realizado por Bosch et. al (2015), un individuo que aporte al RPM sobre un salario mínimo durante 26 años obtiene un subsidio implícito superior a \$143 millones en pesos de 2015 cuando se asume que es casado, aporta en términos netos el 13% del sueldo al RPM y obtiene una tasa de interés real sobre su ahorro de 4%. Bajo las mismas condiciones, un individuo que aporta sobre 25 salarios mínimos durante 26 años obtiene un subsidio superior a \$1000 millones de pesos de 2015<sup>11</sup>.

### **3.2 Régimen De Ahorro Individual Con Solidaridad -RAIS-**

---

<sup>10</sup> En el año 2007 las funciones del ISS, como administrador del RPM, fueron asumidas por la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-. Así mismo, el manejo de los riesgos profesionales quedó en manos de la aseguradora La Previsora y los servicios de salud quedaron en cabeza de la Nueva EPS.

<sup>11</sup> Con supuestos similares, Farné (2018) estima un subsidio de 71,2% para la pensión mínima y de 31% para una pensión obtenida con aportes de 25 salarios mínimos. De acuerdo con Farné (2018) el monto del subsidio en las pensiones más altas es cuatro y media veces superior al recibido por una pensión mínima. No obstante, al efectuar los cálculos con una tasa de interés real de 6% y bajo los mismos supuestos del ejercicio inicial, Farné (2018) encuentra que el subsidio para una pensión mínima se reduce a 51% y prácticamente desaparece para las pensiones obtenidas con base en aportes superiores a ocho salarios mínimos.

El RAIS se estableció en Colombia como una alternativa al RPM a través de la Ley 100 de 1993. Este régimen tiene como fundamento el ahorro y los rendimientos acumulados por un individuo a lo largo de su vida laboral. A diferencia del RPM, los aportes se contabilizan y acumulan en cuentas individuales y el monto de la pensión no depende de una fórmula sino del ahorro y sus rendimientos, de la edad de la persona al momento de su retiro y de la modalidad de pensión escogida (retiro programado o pensión vitalicia). Entre más altos sean los aportes y mayor la edad de retiro, más elevado será el monto de la pensión. Bajo este régimen también operan las figuras de pensión de sobrevivencia y de incapacidad permanente.

La tarifa de cotización para el régimen de ahorro individual también corresponde al 16% del salario base. Los empleados responden por una cuarta parte de esta proporción y el empleador por las tres cuartas partes restantes. En el caso de los trabajadores independientes el total de la contribución es responsabilidad del afiliado calculada sobre el 40% del ingreso base de cotización. Del total de la tarifa, aproximadamente 2 puntos se asignan a seguros para cubrir los riesgos por incapacidad permanente y la pensión por sobrevivencia, cerca de 1 punto para comisiones a favor de las administradoras y un punto y medio de la tarifa se destina al Fondo de Garantía de Pensión Mínima –FGPM-. Así, al descontar los gastos administrativos y las primas de seguro, así como el aporte al FGPM, la cuenta del trabajador recibe el 11,5% del porcentaje total. Cabe recordar que los trabajadores con salarios a partir de cuatro mínimos deben aportar al Fondo de Solidaridad Pensional un porcentaje adicional entre 1% y 2%, dependiendo de su nivel de salario.

Los requisitos para acceder a la pensión en el RAIS son los siguientes: 1) haber acumulado ahorro suficiente para obtener una mesada equivalente al 110% de 1 SMMLV sin importar la edad; 2) completar 1150 semanas de cotización y haber alcanzado la edad de retiro (57 años para las mujeres y 62 años para los hombres). Cuando el capital acumulado a la edad de retiro es insuficiente, el FGPM garantiza una pensión de 1 SMMLV siempre que el afiliado haya realizado cotizaciones durante al menos 1150 semanas. En caso de no cumplir con este número mínimo de semanas de cotización, el individuo puede optar por retirar su ahorro o continuar cotizando al sistema hasta cumplir con los aportes requeridos<sup>12</sup>.

El sistema de ahorro individual ofrece al menos dos modalidades de pensión. La primera corresponde a un retiro programado, en el cual el monto de la pensión se paga a partir del ahorro acumulado. Este ahorro se desacumula hasta que el capital se ubica en un monto

---

<sup>12</sup> El Fondo de Garantía de Pensión Mínima beneficia a los afiliados del RAIS. Estos recursos se utilizan a favor de las personas que a la edad de retiro acrediten 1150 semanas de cotización y no hayan alcanzado a reunir el ahorro necesario para obtener de forma vitalicia el 110% de un salario mínimo.

que sólo permite el pago de 1 SMMLV por el resto de la vida. Cuando el titular de la pensión fallece y no existen beneficiarios, el saldo del capital acumulado forma parte de la masa sucesoral. El monto de la mesada se determina con base en una serie de factores dentro de los que se destacan la expectativa de vida del titular y sus beneficiarios, la tasa de interés real y el incremento del salario mínimo, entre otros parámetros. Este monto puede variar dependiendo de la evolución del mercado y de los rendimientos sobre el acervo de ahorro en cada momento. Bajo esta modalidad, las administradoras privadas continúan a cargo del manejo de los recursos. En el caso de las personas que se pensionan con 1 SMMLV y no tienen el ahorro suficiente para recibir esta mesada, el faltante se completa con recursos del FGPM. La segunda modalidad de pensión corresponde a una renta vitalicia, lo cual, en la práctica, conlleva el traslado del capital acumulado a una compañía de seguros que se encarga de establecer y pagar la mesada. Bajo esta modalidad, no se genera devolución de saldos cuando fallece el titular, pero está cubierto el riesgo de longevidad. En los dos casos se aplica la figura de la sustitución pensional, que beneficia al cónyuge y a los dependientes (hijos hasta los 25 años de edad si están estudiando y a falta de estos beneficiarios a los padres que dependan económicamente del pensionado).

El RAIS también presenta algunos problemas y riesgos. En primer lugar, si el ahorro acumulado es insuficiente para una pensión de salario mínimo, se toman recursos del FGPM cuando el individuo llega a la edad de retiro con 1150 semanas de cotización. Esto conlleva un riesgo en el largo plazo cuando el FGPM se agote porque el gobierno tendría que transferir recursos a este Fondo. En segundo lugar, existe el riesgo de que los rendimientos reales sean bajos y, en consecuencia, el menor ahorro acumulado puede generar tasas de reemplazo más bajas Lora (2018). En tercer lugar, es posible que los costos de comisiones y seguros sean elevados, como lo han señalado algunos autores (Farné, 2018). Finalmente, el RAIS goza de algunas ventajas regulatorias sobre el RPM las cuales generan oportunidades de arbitraje. Lora (2018) considera que las normas ofrecen ventaja a los afiliados al RAIS porque existe la posibilidad de obtener una pensión mínima con 1150 semanas de aportes frente a las 1300 semanas exigidos en el RPM y, adicionalmente, se permite la devolución de aportes con sus respectivos rendimientos reales que no ofrece el RPM.

Cabe recordar, que la Ley 100 de 1993 permite a los trabajadores escoger entre el RPM y el RAIS para hacer sus cotizaciones durante su vida laboral. Adicionalmente, los trabajadores pueden trasladarse de un régimen a otro siempre que hayan transcurrido al menos 5 años desde el último traslado y que la persona esté a más de 10 años de cumplir la edad de retiro.

Cuando una persona en el RAIS se traslada al RPM, el saldo de su ahorro es transferido a Colpensiones. Estos traslados son convenientes para trabajadores que devengan más de 1.7 SMMLV y tienen relativa estabilidad en sus ingresos. Estos traslados en general resultan en un subsidio para los trabajadores que finalmente logran pensionarse. Dado que en el RPM el cálculo de la pensión se hace sobre el ingreso base de cotización de los últimos 10 años trabajados, existe un incentivo para que algunos cotizantes aumenten sus aportes en ese periodo. Este arbitraje es especialmente atractivo para trabajadores independientes que tienen mayor flexibilidad en el reporte de sus ingresos.

Por otro lado, cuando un trabajador opta por trasladarse del RPM al RAIS, el Gobierno Nacional reconoce un bono pensional que se incorpora al ahorro acumulado al momento de realizar el cálculo de la pensión. Dado que el RAIS garantiza una pensión de 1 SMMLV si el trabajador completa 1150 semanas a la edad de retiro, estos traslados benefician a personas con ingresos menores a 1.7 SMMLV ya que su pensión sería igual a la que obtendría en el RPM que exige 150 semanas adicionales.

### **3.3 Régimen Del Magisterio**

El régimen de pensiones de los docentes oficiales está reglamentado mediante la Ley 812 de 2003 y el Acto Legislativo No 1 de 2005. De acuerdo con estas normas, las personas vinculadas a la docencia después de 2003 tienen los derechos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, pero con una edad de retiro de 57 años tanto para hombres como para mujeres. La entidad responsable de la liquidación y pago de las pensiones es el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG- que además se ocupa de las prestaciones de los educadores en materia de salud.

El FOMAG se creó a través de la Ley 91 de 1989 como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica. Esta norma también eliminó la denominada pensión de gracia, establecida en Colombia en 1913, que correspondía a la jubilación de los maestros a los veinte años de servicio y cincuenta años de edad, con la posibilidad de que estos pudieran seguir percibiendo de manera simultánea salario y pensión hasta la edad de retiro forzoso. Bajo esta figura, el monto de la mesada correspondía al 75% del salario promedio de los últimos doce meses de servicio y era aplicable para aquellos educadores vinculados antes del 31 de diciembre de 1980<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Con la Ley 91 de 1989 se aumentó la edad de retiro de los maestros a los 55 años y se mantuvo en veinte años el tiempo de servicio y en 75% la tasa de reemplazo sobre el salario promedio del último año.

Para atender sus compromisos en materia de pensiones, el FOMAG cuenta con recursos propios y con transferencias de la nación. Dentro de las rentas propias del fondo se incluyen los aportes de los afiliados y del gobierno en condición de patrono y los rendimientos de las inversiones financieras. La diferencia entre las rentas propias y la estimación del gasto total en pensiones a cargo del FOMAG se cubre, como ya se anotó, con aportes de la Nación.

### **3.4 Régimen de las Fuerzas Militares y de Policía**

Las normas sobre asignaciones de retiro del personal de las fuerzas militares y de policía están consignadas en la Ley 923 y en el Decreto 4433 de 2004. De acuerdo con estas normas, la asignación de retiro del personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares se liquida con base en el sueldo básico mensual y una serie de factores salariales como la prima de actividad, la prima de antigüedad, la prima de estado mayor, la prima de vuelo, los gastos de representación para oficiales de insignia, el subsidio familiar y una duodécima parte de la prima de navidad. Para los soldados profesionales, la asignación de retiro toma en cuenta el salario mensual y la prima de antigüedad.

Los oficiales y suboficiales que se retiren o sean retirados con 18 o más años de servicio, tienen derecho a una asignación de retiro que corresponde al 62% de la base salarial descrita para los primeros 18 años, con un aumento de 4% por cada año adicional hasta los 24 años de servicio, cuando el porcentaje alcance el 85%. Si el tiempo de servicios supera los 24 años, la asignación aumenta 2% por cada año adicional hasta alcanzar el 95% de la base de liquidación. En el caso de los soldados profesionales que se retiren o sean retirados con veinte años de servicio, se aplica una tasa de reemplazo del 70% sobre el salario mensual asignado y otra del 38,5% sobre la prima de antigüedad. En todo caso, de acuerdo con las normas actuales, la asignación de retiro para los soldados profesionales no puede ser inferior a 1,2 salarios mínimos.

Las asignaciones de retiro para la Policía Nacional se determinan de manera similar a las de las fuerzas militares. Para el personal de oficiales, suboficiales y agentes, el cálculo de la asignación de retiro incluye el sueldo básico y algunos factores salariales como las primas, los gastos de representación para oficiales generales y un porcentaje del subsidio familiar. La Ley establece una tasa de reemplazo del 62% a los 18 años de servicio con un aumento de 4% por cada año adicional hasta los 24 años de servicio cuando el porcentaje se sitúa en 85%. A partir de los 25 años la asignación de retiro aumenta 2% por cada año adicional hasta alcanzar una tasa de reemplazo del 95%. Para el personal del nivel ejecutivo de la policía nacional, la base de liquidación incluye el sueldo básico, la prima de retorno a la experiencia, el subsidio de alimentación y una duodécima parte de las primas de servicio,

de vacaciones y de navidad. A los funcionarios de este nivel que sean retirados con veinte años de servicio se les aplica una tasa de reemplazo del 70%, con un incremento de 4% por cada año adicional hasta alcanzar el 85% a los 24 años de servicio.

Las entidades encargadas de la liquidación y pago de las asignaciones de retiro del personal de las fuerzas militares y de policía son, como ya se anotó, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares -CREMIL- y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía -CASUR-. El pago de las obligaciones de estas entidades se realiza con los aportes establecidos por Ley para los oficiales, suboficiales, soldados profesionales y agentes de policía y con las transferencias del gobierno nacional. Los aportes corresponden al 5% del salario mensual y de la prima de antigüedad y al 35% del primer salario.

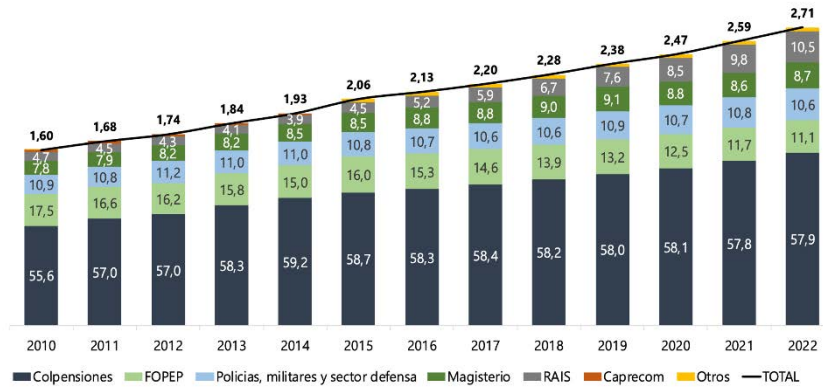
### **3.5 Régimen Del Presidente De La Republica**

Este régimen de pensiones tiene como soporte el artículo 2 de la Ley 48 de 1962, según la cual los expresidentes de la Republica tienen derecho a una pensión vitalicia equivalente al 75% del último sueldo mensual, siempre que acredite 20 años al servicio del Estado y haya cumplido 50 años de edad.

## **4 PANORAMA ACTUAL DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN PENSIONES**

El sistema de pensiones en Colombia se caracteriza, entre otros aspectos, por la baja cobertura, la heterogeneidad entre los regímenes existentes, la alta concentración del gasto de COLPENSIONES en mesadas entre uno y tres salarios mínimos, la baja tasa de cotizantes y el elevado gasto fiscal en cabeza del gobierno. Al final de 2022 se pagaron cerca de 2,7 millones de pensiones, de las cuales el 57,9% son responsabilidad de COLPENSIONES, el 11,1% del FOPEP, el 10,6% de las cajas de retiro y otras entidades del sector de defensa y policía, el 10,5% del RAIS y el 8,7% del FOMAG (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Número de pensiones pagadas en Colombia**

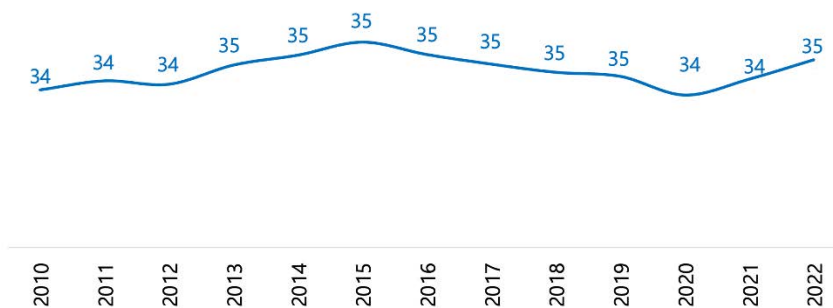


Fuente: Ministerio de Hacienda y Superintendencia Financiera de Colombia.

Desde el punto de vista de la cobertura, es necesario tener en cuenta que las proyecciones poblacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- por sexo y edad indican que los hombres y mujeres en edad de pensión (57 años o más para mujeres y 62 años o más para los hombres) alcanzan 7.751.665 individuos en 2022. Al comparar el número de pensionados (2.713.245) en 2022 respecto a la población en edad de pensión, la tasa de cobertura se ubica en 35%. Esta proporción indica que el 65% restante de la población en edad de retiro no dispone de un mecanismo de protección social para su sostenimiento en la vejez. Como se observa en el Gráfico 4, el porcentaje de cobertura pensional en Colombia se ha mantenido estable en los últimos 12 años con un porcentaje cercano al 34%.

**Gráfico 4. Cobertura en Pensiones en Colombia**

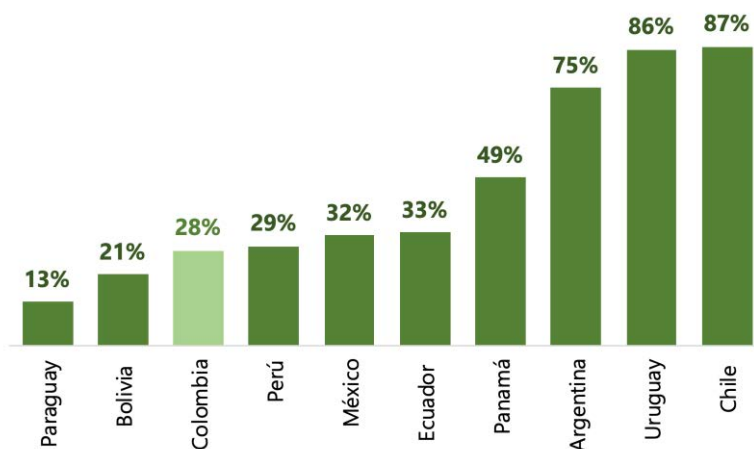
(% sobre la población en edad de pensión)



Fuente: Cálculos propios con base en DANE, Superfinanciera y MHCP.

A nivel regional, el indicador de cobertura pensional que calcula el BID con base en los pensionados y la población mayor a 65 años muestra una gran heterogeneidad. Si bien por razones metodológicas el cálculo para Colombia no es igual al descrito previamente, la cobertura de la población colombiana en pensiones sólo supera a la de Paraguay y Bolivia, es similar a la de Perú, México y Ecuador, pero es inferior a la de Argentina, Uruguay y Chile.

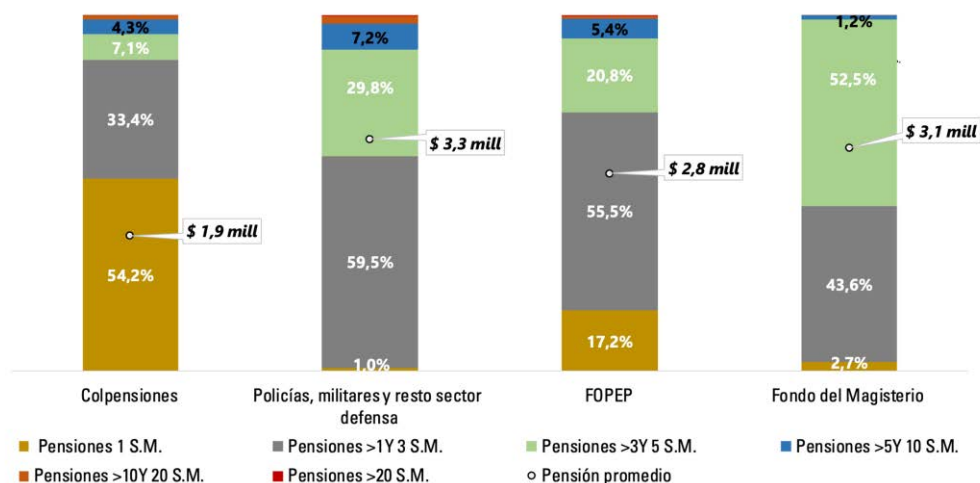
**Gráfico 5. Cobertura en pensiones en algunos países de América Latina**  
(% sobre la población mayor de 65 años, en 2016)



Fuente: Bosch M, Berstein S, Castellani F, Oliveri M, Villa J (2015). Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma. BID.

De otro lado, cuando se comparan los diferentes regímenes existentes, sin considerar el RAIS, se observan diferencias importantes tanto en la distribución de las pensiones por niveles de salario mínimo como en la mesada promedio. En Colpensiones, el 54,2% de los pagos corresponden a pensiones de un salario mínimo y el 33,4% a mesadas entre algo más de un mínimo y tres mínimos. En otras palabras, cerca del 88% de las mesadas de esta entidad se ubican entre uno y tres salarios mínimos mensuales. En el caso de la Policía y de las fuerzas militares, el 59,5% de los pagos se concentra entre más de uno y tres salarios mínimos y el 29,8% entre más de tres y cinco salarios mínimos. En este caso, tan sólo el 1% corresponde a pensiones de un salario mínimo. Por su parte, el FOPEP concentra el 51,3% de sus pagos en pensiones entre algo más de un mínimo y tres mínimos y el 26,4% en mesadas entre más de tres y cinco salarios mínimos. El FOMAG realiza el 61,8% de sus pagos en mesadas entre más de tres y cinco salarios mínimos. Al cotejar la pensión mensual promedio de 2022 entre los distintos regímenes existentes, se observa que la mesada más baja es la de Colpensiones con \$1.9 millones en promedio y la más alta es la de los militares, policías y resto de sector defensa con \$3.3 millones (Gráfico 6).

**Gráfico 6. Distribución del número de pensiones por rango de pensión y pensión**  
Año 2022



Fuente: Cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Superfinanciera, FOMAG. La mesada pensional promedio por régimen es un cálculo aproximado que resulta de dividir el gasto anual por pensiones entre el stock de pensionados.

Con respecto al número de cotizantes al sistema de pensiones, las cifras muestran que a diciembre de 2022 cerca de 10,15 millones de personas realizaban los pagos de seguridad social de manera regular. De esta población, 7,4 millones están afiliadas al RAIS y 2,7 millones a Colpensiones<sup>14</sup>. Al relacionar el número de cotizantes con la población económicamente activa (25 millones), se obtiene una proporción del 40,5%, que refleja esencialmente la alta informalidad que caracteriza la economía colombiana (Gráfico 7). No obstante, este indicador ha venido aumentando gradualmente durante los últimos diez años. En todo caso, un indicador bajo afecta especialmente al RPM administrado por Colpensiones, que depende de los ingresos por cotización de sus afiliados y de otro tipo de recursos como las transferencias del gobierno y el ahorro de las personas que se trasladan del RAIS.

<sup>14</sup> Se refiere a cotizantes activos que son los que cancelaron sus obligaciones en el último mes del periodo.

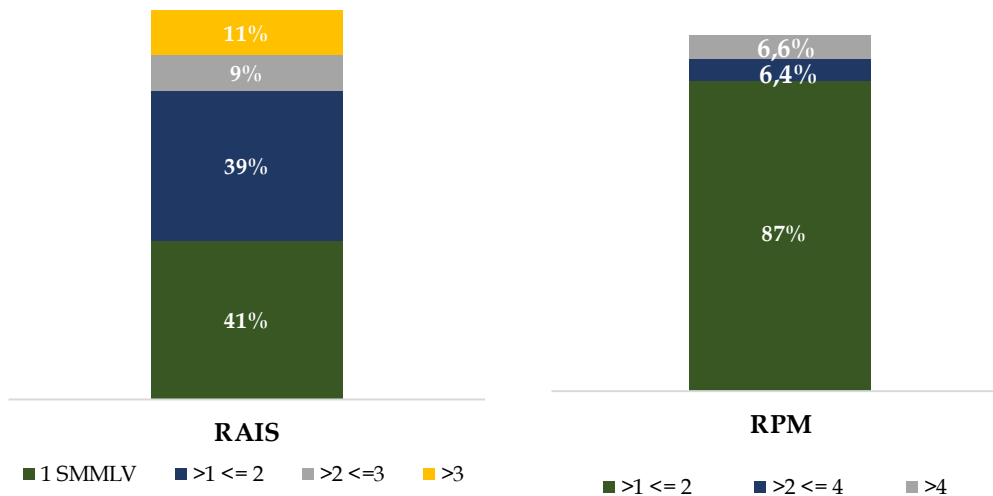
**Gráfico 7. Cotizantes sobre Población Económicamente Activa (PEA)**



Fuente: Cálculos propios con base en Superintendencia Financiera de Colombia y DANE.

Al examinar los cotizantes por rangos de salario mínimo en 2022, se observa una alta concentración de los aportes en niveles relativamente bajos (Gráfico 8). En el caso de Colpensiones, el 87% de los afiliados cotiza en un rango entre uno y dos salarios mínimos y el 6,4% en niveles de salario ubicados entre algo más de dos y cuatro mínimos. En el RAIS, por su parte, el 45,8% de los aportantes cotizan sobre un salario mínimo y el 35,8% por salarios entre algo más de un mínimo y dos mínimos.

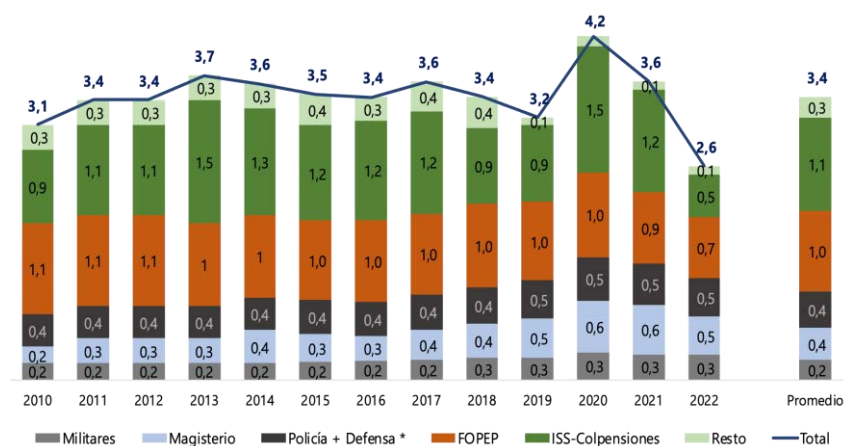
**Gráfico 8. Cotizantes por rango de salario mínimo en el RPM y en el RAIS**



Fuente: Colpensiones y Superintendencia Financiera de Colombia. En el caso del RPM se aplica la distribución del total de afiliados al total de cotizantes.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, el gasto en pensiones constituye una de las principales partidas del Presupuesto General de la Nación. Durante el periodo 2010-2022 esta partida representó en promedio el 3,4% del PIB. Los pagos del gobierno para pensiones están conformados por los recursos girados a Colpensiones, que en promedio alcanzaron 1,1% del PIB, los pagos de pensiones realizados a través del FOPEP por un monto promedio de 1% del PIB, las transferencias a las cajas de retiro de las fuerzas militares y de policía por 0,6% del PIB, los giros al FOMAG por 0,4% del PIB y finalmente el pago de otros pasivos pensionales por 0,3% del PIB (Gráfico 9).

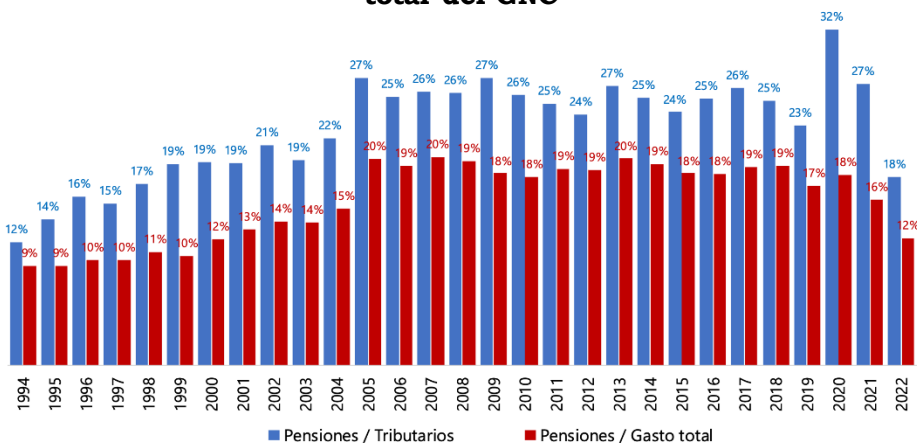
**Gráfico 9. Gasto en pensiones del Gobierno Nacional por régimen 2010-2022**  
% del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. \* Incluye la Caja de sueldos de la Policía Nacional (CASUR).

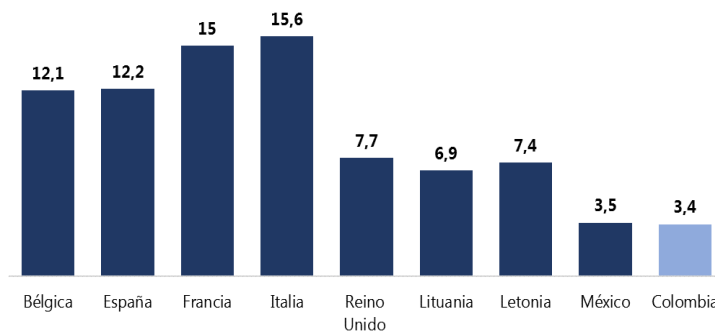
El gasto público en pensiones es de tal magnitud que cerca de una cuarta parte del recaudo de los impuestos nacionales se destina a este rubro o, visto de otra manera, cerca del 18% de los gastos totales del Gobierno Nacional Central –GNC- corresponden a este tipo de pagos (Gráfico 10). En un contexto internacional, el gasto público en pensiones de Colombia es similar al de México e inferior al de varios países europeos que tienen una cobertura amplia en materia de pensiones (Gráfico 11).

**Gráfico 10. Gasto en pensiones como proporción de los impuestos y del gasto total del GNC**



Fuente: Cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

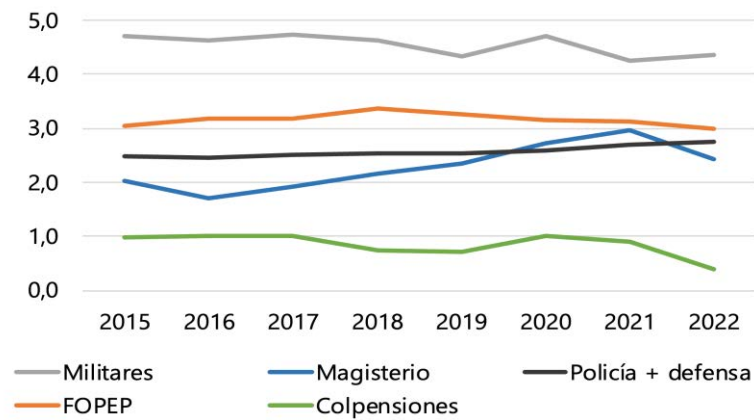
**Gráfico 11. Gasto público en pensiones en 2016**  
(% del PIB)



Fuente: European Commission. Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070).

Teniendo en cuenta que las transferencias del GNC a cada régimen se destinan al pago de pensiones, el cociente entre el giro del GNC a cada régimen y el número de pensionados en cada uno de estos constituye una aproximación al subsidio otorgado por el Estado. En el Gráfico 12 se presentan los resultados de un ejercicio comparativo en términos de salarios mínimos para el período 2015-2022. Como allí se observa, el subsidio mensual por pensionado más bajo es el de Colpensiones (0,9 SMMLV), seguido por el del Magisteri o FOMAG- (2,3 SMMLV), la policía y el sector defensa (2,6 SMMLV), el FOPEP (3,2 SMMLV) y por último la Caja de retiro de los militares-CREMIL- (4,5 SMMLV). Estos resultados muestran que, si bien las transferencias del gobierno a Colpensiones representan casi la tercera parte del gasto por pensiones del GNC, los subsidios en el monto de la pensión son relativamente mayores en otros regímenes.

**Gráfico 12. Subsidio mensual del gobierno por pensionado**

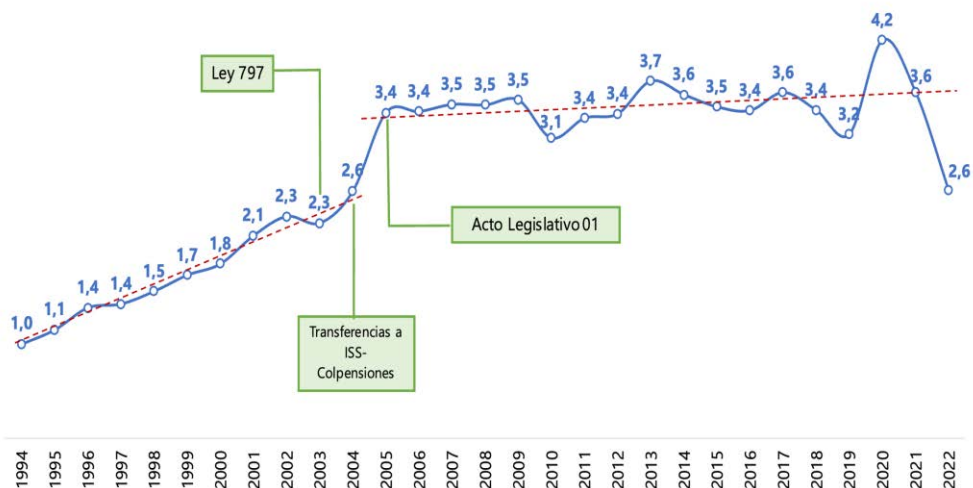


Fuente: Cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Superfinanciera, FOMAG.

Al evaluar el comportamiento histórico del gasto del gobierno en pensiones se pueden diferenciar algunos periodos críticos como se observa en el Gráfico 13. El primero de ellos corresponde a la década del noventa y los primeros años del presente siglo que se caracterizan por una expansión gradual de la partida desde 1% del PIB en 1994 a 2,3% del PIB en 2003, como consecuencia del aumento de los compromisos pensionales a favor de empleados oficiales. Durante este periodo, el ISS acumuló reservas y atendió sus compromisos con los ingresos provenientes de la cotización de sus afiliados. El segundo periodo se ubica entre los años 2004 y 2005 cuando se agotan las reservas del ISS y el gobierno se ve forzado a cubrir el déficit financiero del instituto. En consecuencia, el gasto en pensiones asciende inicialmente a 2,6% del PIB en 2004 y luego se sitúa en 3,4% del PIB al final de 2005. A partir de 2006 el gasto fiscal destinado a pensiones se ha mantenido relativamente estable con un nivel promedio de 3,5% del PIB. No obstante, durante los últimos años el monto de la transferencia del gobierno a Colpensiones ha dependido del traslado de afiliados del RAIS al RPM, lo cual en la práctica significa el giro de recursos de un régimen a otro con un alivio transitorio de la caja del gobierno y un aumento de sus pasivos.

**Gráfico 13. Gasto del Gobierno Nacional en Pensiones 1994-2018**

% del PIB

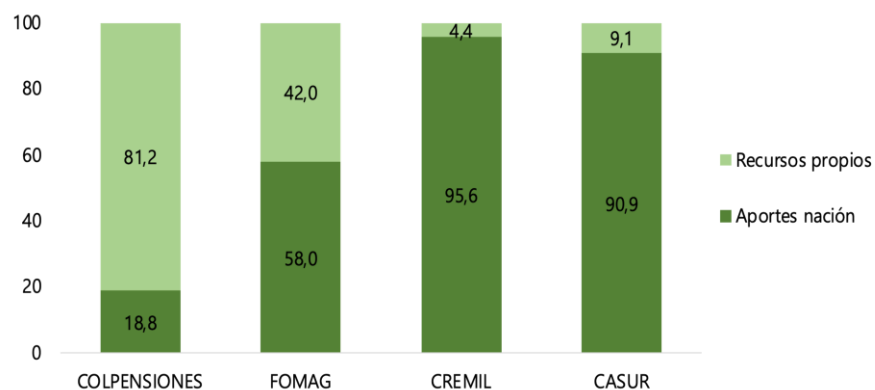


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República.

Es importante anotar que los recursos del presupuesto nacional cubren las pensiones pagadas a través del FOPEP y las de otras entidades liquidadas cuyo pasivo fue asumido por la Nación. Así mismo, estos recursos cofinancian el gasto en pensiones de las cajas de retiro de las fuerzas militares y de policía, el FOMAG y el RPM a cargo de Colpensiones. Mientras las Cajas cubren más del 90% de sus compromisos pensionales con recursos de la Nación, Colpensiones lo hace con el 20% de acuerdo con la información observada en el año 2022 (Gráfico 14).

**Gráfico 14. Composición de los ingresos por regímenes de pensiones**

Participación (%) Año 2022



Fuente: Cálculos aproximados de acuerdo con la información disponible en CASUR, CREMIL, COLPENSIONES Y FOMAG.

## 5. PROYECCION DEL GASTO DEL GNC EN PENSIONES BAJO LAS NORMAS VIGENTES EN 2024

En esta sección se presentan los resultados de un ejercicio de proyección mediante el cual se estima la transferencia del gobierno nacional a cada uno de los regímenes existentes, bajo el supuesto de que no se modifican las reglas actuales sobre pensiones en el largo plazo. Cabe recordar, como se explicó en la sección anterior, que el GNC transfiere anualmente recursos tanto a Colpensiones, como a las cajas de retiro de las fuerzas militares y de policía, al FOPEP y al FOMAG, para que estas entidades realicen el pago de sus compromisos en materia de pensiones. A continuación, se describe la metodología de proyección utilizada para cada régimen en un horizonte de tiempo que inicia en 2024 y termina en 2100. En la tabla 1 se presentan los principales supuestos utilizados para el ejercicio.

**Tabla 1. Principales supuestos para la proyección**

Variable	Supuesto
Inflación de largo plazo	3,0%
Crecimiento PIB real	3,3%
Crecimiento PIB nominal	6,4%
Tasa de descuento real	3,4%
Crecimiento real de los salarios	2,0%
Población	Proyecciones DANE (2023) y ONU (2022)
Longevidad	87 años para las mujeres y 83 años para los hombres
Formalidad	Los cotizantes representan el 40% del total de los afiliados

### 5.1 Colpensiones

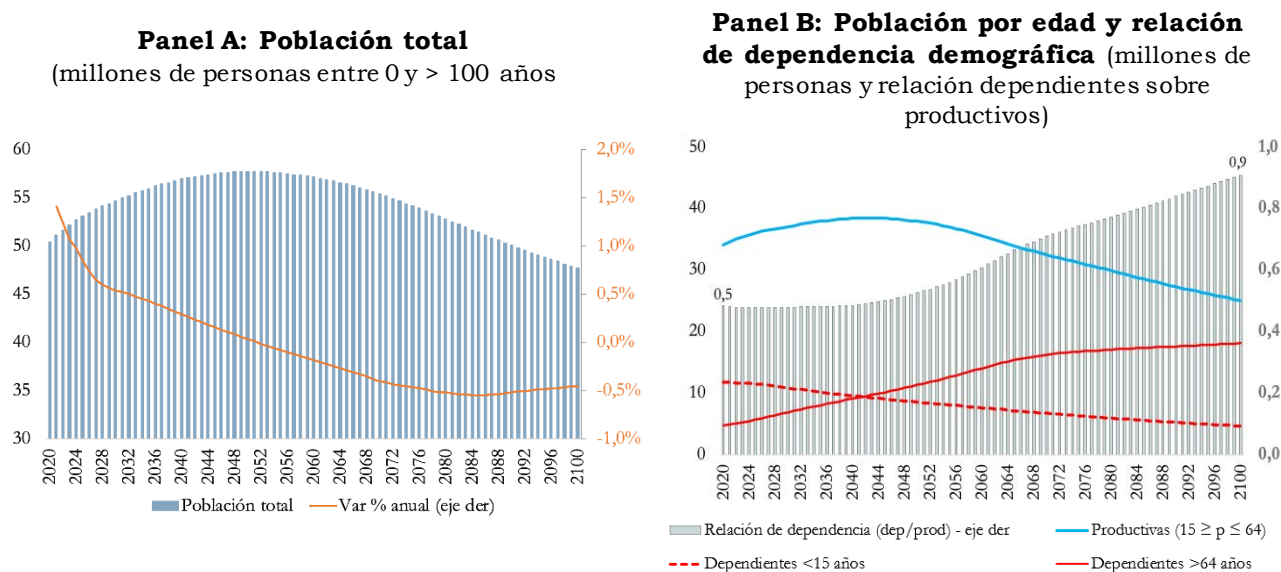
Cómo se mencionó anteriormente, esta entidad está a cargo del régimen de prima media y por lo tanto atiende el pago de las pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia de sus afiliados. Para cubrir estos compromisos, Colpensiones dispone de las cotizaciones de sus afiliados, del traslado de los recursos de los individuos que provienen del RAIS y de las transferencias del gobierno nacional, las cuales cubren el desfase entre el gasto en

pensiones y los ingresos provenientes de las otras dos fuentes de recursos. A continuación, se describe la metodología utilizada para estimar las diferentes fuentes de recursos de Colpensiones y los gastos por concepto de pensiones entre 2024 y 2100.

Por el lado de los ingresos por cotización, es necesario tener en cuenta la dinámica de la población cotizante, el incremento nominal y real de los salarios (y por tanto del Ingreso Base de Cotización –IBC-) y la tarifa de cotización que se destina al Fondo Común de Vejez<sup>15</sup>. Dado que la tarifa de cotización se mantiene invariante, los ingresos por aportes a Colpensiones están afectados principalmente por la dinámica poblacional y por el crecimiento de los salarios.

La población afiliada y cotizante de esta entidad entre 2024 y 2100 se estima con base en las proyecciones poblacionales del DANE y de la Organización de las Naciones Unidas en su reporte World Population Prospects 2022<sup>16</sup>. A partir de las fuentes mencionadas, se proyecta una población que aumenta hasta mediados del siglo actual y posteriormente empieza a decrecer, alcanzando en 2100 un nivel inferior al de 2020 (Gráfico 15, panel A). Este descenso obedece principalmente a la reducción de la población en edad productiva (entre 15 y 64 años) y, en menor medida, a la caída de la población dependiente menor a 15 años como se observa en el panel B del Gráfico 15. La reducción de personas en los anteriores grupos poblacionales supera el aumento de la población dependiente mayor a 64 años, para la cual se proyecta una tendencia creciente en todo el período

### Gráfico 15. Proyecciones población total y relación de dependencia demográfica



<sup>15</sup> 13 puntos de los 16 de cotización se destinan al Fondo Común de Vejez, cerca de 2 puntos para el pago de seguros de Invalidez y muerte a cargo de Colpensiones y 1 punto se destina para gastos administrativos.

<sup>16</sup> Las proyecciones post covid-19 del DANE llegan hasta 2070 y las de las Naciones Unidas se extienden hasta 2100. Por lo anterior, se realizó un empalme de ambas series por género y edad.

Fuente: Cálculos propios con base en DANE y Organización de las Naciones Unidas.

En términos de la relación de dependencia demográfica, que se calcula como la población en edad dependiente (< 15 años y > 64 años) respecto a la población en edad activa (entre 15 y 64 años), se proyecta un deterioro (Gráfico 15, panel B). Si bien en 2024 este indicador se ubica en torno al 0,5 (por cada persona dependiente hay 2 activos), de acuerdo con las estimaciones realizadas podría alcanzar 0,9 en 2100 (por cada dependiente se tendría aproximadamente 1 activo). Las proyecciones de población descritas reflejan un fenómeno de envejecimiento demográfico. Mientras que las personas mayores de 75 años pasan de representar el 4,8% en 2022 al 25% en 2100, la participación de los menores de 29 años desciende del 32% al 13,4% en el mismo período.

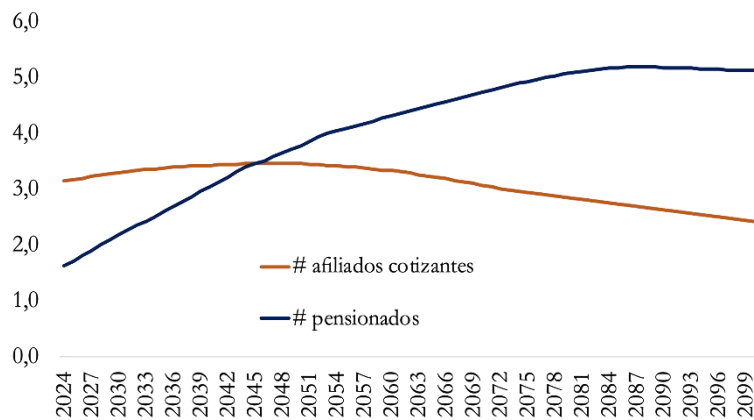
A partir de las proyecciones poblacionales, se estima el stock y el flujo de personas afiliadas, cotizantes y pensionadas a cargo de Colpensiones<sup>17</sup>. El grupo de cotizantes se concentra principalmente entre los 15 y 64 años, según lo muestran las cifras observadas de Colpensiones en 2022<sup>18</sup>. Por lo anterior, la evolución y dinámica de la población en este rango de edad se refleja en la senda de cotizantes activos de Colpensiones, la cual a diciembre 2022 ascendía a 3,2 millones de personas. Como se evidencia en el Gráfico 16, el grupo de cotizantes activos de Colpensiones alcanza su punto máximo a finales de la década de los 40 y posteriormente empieza a decrecer como resultado de la reducción poblacional en edades productivas por la baja tasa de natalidad. Por el contrario, y como resultado del envejecimiento de la población, se proyecta una senda creciente de pensionados.

---

<sup>17</sup> Los afiliados activos al sistema de pensiones corresponden a aquellos que han cotizado al menos una vez y no han fallecido o se han jubilado por cualquier concepto. El afiliado se considera cotizante activo si registró aporte o cotización en el mes de corte. Si el afiliado no presentó pagos en los últimos 6 meses, se considera inactivo.

<sup>18</sup> Según cifras de Colpensiones, durante 2022, del total de afiliados (6,8 millones de personas) cerca del 76% correspondió a hombre y mujeres hasta 59 años de edad. El 10,4% restante correspondió a hombres y mujeres entre 60 y 64 años.

**Gráfico 16. Afiliados cotizantes y pensionados**  
millones de personas



Fuente: Cálculos propios con base en DANE, Naciones Unidas, Superintendencia Financiera, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

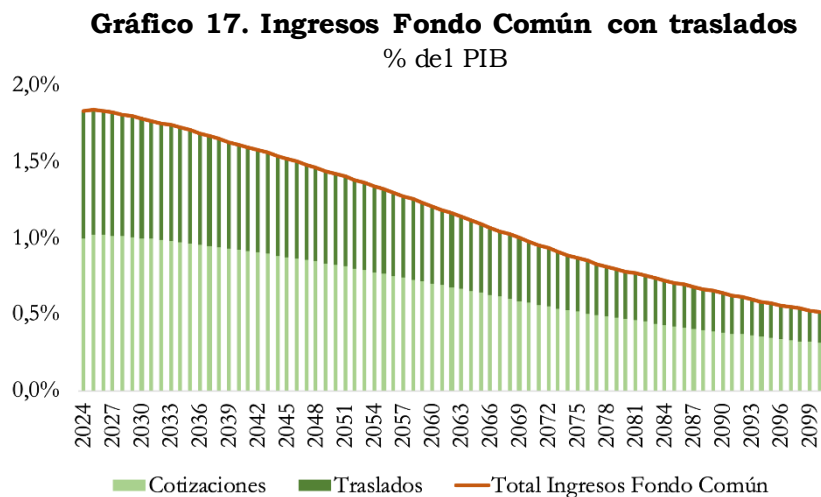
Para estimar los ingresos por aportes a Colpensiones hasta 2100, junto con la senda de cotizantes es necesario suponer el crecimiento nominal de los salarios que, en este caso, resulta de una inflación anual de largo plazo del 3% y de un aumento real de los salarios del 2%. Además, las cotizaciones por niveles de salario se distribuyen de acuerdo con el promedio observado de 2015 a 2022.

Además de los ingresos por aportes de los afiliados, también es necesario considerar los ingresos provenientes de los traslados de afiliados del RAIS a Colpensiones. Con la información disponible, se obtuvo una tasa promedio de traslados entre 2017 y 2022, teniendo en cuenta la participación de los traslados respecto al número de afiliados del RAIS. La tasa promedio resultante (0,64%) se aplica al flujo proyectado de afiliados del RAIS, y con ello se obtiene un estimativo del número de personas trasladadas. Finalmente, el valor de los recursos generados por los traslados resulta de multiplicar el número de personas por el monto per cápita trasladado, el cual se estima con base en los datos observados, el crecimiento de los salarios y la tasa de rentabilidad de los Fondos Privados.

En el Gráfico 17 se presenta la proyección desagregada de los flujos hacia el Fondo Común por cotizaciones y traslados. Como allí se observa, estos ingresos registran una tendencia decreciente, al pasar de 1,8% del PIB en 2024 a 0,5% del PIB en 2100, en gran parte por el comportamiento de la población en el grupo entre 15 y 64 años, descrito anteriormente.

Vale la pena resaltar que para este ejercicio de proyección se asume un crecimiento real y nominal del PIB de 3,3% y de 6,4%, respectivamente. Este supuesto determina el comportamiento de los diferentes indicadores que se presentan como porcentaje del PIB.

Cómo se mostrará más adelante, el crecimiento real tiene implícito un aumento constante de la población colombiana del 1,3% anual. Al variar este supuesto, de acuerdo con las proyecciones poblacionales presentadas, el crecimiento real y nominal de la economía sería inferior al 3,3% y 6,4% anual y, en consecuencia, la dinámica de los indicadores en términos del PIB se modifica.



Fuente: Cálculos propios con base en DANE, Naciones Unidas, Superintendencia Financiera.

Dado que las transferencias del gobierno a Colpensiones dependen de la diferencia entre sus ingresos por cotizaciones y traslados y sus gastos, en seguida se explica la metodología utilizada para estimar los egresos a cargo de esta entidad. Para la estimación de estos gastos, inicialmente se estiman las personas potencialmente pensionadas, las cuales corresponden a los individuos en edad de pensión que hayan cumplido con el requisito mínimo de semanas. Para identificar quiénes de los potenciales pensionados terminan efectivamente jubilándose, se utiliza la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2022 (GEIH-2022), a partir de la cual se estiman las probabilidades de pensionarse de acuerdo con el IBC y las semanas cotizadas. Por ejemplo, del total de los hombres y mujeres que se encuentran en edad de pensión y que tienen como IBC 1 SMMLV, el 10,9% de los hombres y el 9,4% de las mujeres lograrían cumplir 1.300 semanas cotizadas. Para este ejercicio se asume que las personas pueden cotizar como máximo hasta 1.800 semanas.

Es importante anotar que la Corte Constitucional a través de la sentencia C-197 del primero de junio de 2023 estableció que el número mínimo de semanas exigido a las mujeres para obtener la pensión de vejez en el RPM debería reducirse gradualmente de 1300 a 1000

semanas a partir de 2036<sup>19</sup>. Esto aumenta gradualmente para las mujeres la probabilidad de pensionarse y por tanto un mayor número de ellas cumplirán con los requisitos para obtener una pensión de vejez. Como resultado de este fallo, se estima que la probabilidad ponderada (por salario) de pensionarse para las mujeres aumente de 17,5% a 26,4% entre 2025 y 2036. Al aplicar estas probabilidades año a año se obtienen las nuevas pensionadas por vejez de Colpensiones.

Para este ejercicio de proyección se asume que los nuevos pensionados por invalidez representan el 0,13% de los afiliados activos y los nuevos pensionados por sobrevivencia el 0,49% de los afiliados activos del año anterior<sup>20</sup>. El total de pensionados de Colpensiones por vejez, sobrevivencia e invalidez se presentó en el Gráfico 16. Allí se observa que el número de pensionados a cargo de Colpensiones asciende aproximadamente de 1,6 en 2022 a 4,3 millones en 2060 y a 5,1 millones en 2100.

Para estimar el gasto por pensiones de Colpensiones, también es necesario proyectar el valor de la mesada pensional que resulta de multiplicar la tasa de reemplazo por el IBL de los nuevos pensionados. Para el cálculo del IBL se toma en cuenta la distribución de los cotizantes por niveles de salario mínimo y la distribución de los pensionados por semanas cotizadas a partir de la información de la GEIH-2022. El monto de la pensión evoluciona con la inflación anual (3% en el largo plazo) cuando la pensión es superior a 1 SMMLV y con el crecimiento del salario mínimo (5% en el largo plazo) cuando es equivalente a 1 SMMLV. Para las pensiones cercanas a 1 SMMLV se tuvo en cuenta que con el tiempo tienden a converger a 1 SMMLV. Adicionalmente se asume que las mujeres pensionadas disfrutan su pensión 30 años y los hombres 21 años (Parra et. al, 2020).

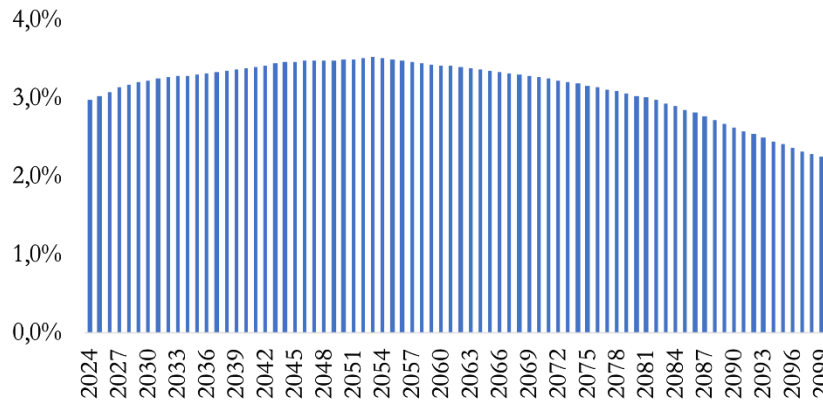
Con base en los supuestos mencionados, se estima que las obligaciones de Colpensiones como porcentaje del PIB aumentarán levemente en las próximas décadas, manteniendo un nivel superior al 3% del PIB (Gráfico 18). Hacia la parte final de este siglo y por efecto del crecimiento del PIB nominal (y real), así como por el menor flujo de nuevos pensionados, el gasto medido en términos del PIB desciende gradualmente hasta situarse en torno al 2% del PIB en 2100.

---

<sup>19</sup> La Corte estableció que el requisito mínimo de semanas debería disminuir en 50 semanas para el año 2026 y en 25 semanas por año a partir del 1° de enero de 2027 hasta ubicarse en 1000 semanas a partir del año 2036.

<sup>20</sup> Estas tasas resultan del promedio observado en el periodo 2014-2022.

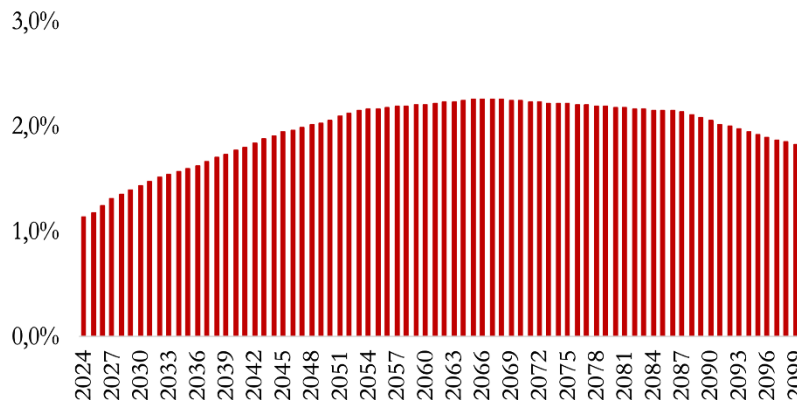
**Gráfico 18. Pago de obligaciones Colpensiones**  
% del PIB



Fuente: Cálculos propios con base en DANE, Naciones Unidas, Superintendencia Financiera y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Al cotejar los ingresos del Fondo Común de Vejez, los cuales incluyen cotizaciones y traslados, frente al valor de las mesadas pensionales, se determina la transferencia a cargo del GNC. En la medida en que los recursos del Fondo Común de Vejez disminuyan respecto a los compromisos de gasto de la entidad, mayor debe ser el giro de recursos de la nación a Colpensiones. Como se observa en el Gráfico 19, se espera que la transferencia del gobierno nacional a Colpensiones ascienda de 1,2% del PIB en 2024 a 2,3% del PIB en 2065 y luego, por la dinámica del PIB nominal, se sitúe por debajo del 2% del PIB.

**Gráfico 19. Transferencias del GNC a Colpensiones**  
% del PIB



Fuente: Cálculos propios con base en DANE, Naciones Unidas, Superintendencia Financiera, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

## **5.2 Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP)**

La Ley 100 de 1993 creó este Fondo como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo. Su función principal es la de atender los compromisos en materia de pensiones de la Caja Nacional de Previsión Social y de otras entidades públicas insolventes, así como de las empresas industriales y comerciales del Estado ya liquidadas<sup>21</sup>. Debido a que no se tiene previsto la incorporación de nuevos pensionados, el stock de jubilados del FOPEP debe reducirse gradualmente hasta desaparecer. A diciembre 2022, este Fondo tenía registrados alrededor de 300.000 pensionados, de los cuales 210.000 personas provienen del antiguo CAJANAL. Del total de pensionados en 2022, el 45% se encontraba en un rango de edad entre 65 y 74 años, el 31% entre 75 y 84 años, el 11% superaba 84 años y sólo el 1,1% se encontraba por debajo de los 45 años. Si para este Fondo también se asume que una pensión se mantiene abierta alrededor de 30 años para las mujeres y 21 años para los hombres, a los 92 años en promedio deberían fallecer las mujeres y a los 87 años los hombres. En consecuencia, el saldo de pensionados y las mesadas pensionales tenderán a disminuir en el tiempo hasta desaparecer. Con base en estos supuestos, la transferencia de la nación para cubrir las obligaciones pensionales del Fondo disminuirá gradualmente desde 0,7% del PIB en 2022 hasta 0,1% del PIB en 2044.

## **5.3 Régimen Del Magisterio (FOMAG)**

Para atender los compromisos de este Fondo en materia de pensiones, el FOMAG dispone de recursos propios provenientes de los aportes de los afiliados y, en gran parte, de transferencias de la nación. Los recursos propios provienen de los aportes o cotizaciones de los docentes activos, que al cierre de 2022 contabilizaban alrededor de 330.000 maestros. El gasto total de pensiones resulta tanto del gasto asociado al stock de pensionados, que a diciembre de 2022 ascendía a cerca de 220.000 docentes, como de las erogaciones por nuevos jubilados. La diferencia entre los recursos propios y el gasto en pensiones se cubre, como ya se anotó, con recursos de la Nación.

La estimación de los nuevos pensionados se obtiene de aquellos docentes activos, hombres y mujeres, que cumplen con el requisito de semanas (años de servicio) y edad (57 años tanto para hombres como mujeres). En este ejercicio de proyección se considera que el stock de docentes activos no disminuye, toda vez que los docentes pensionados se sustituyen por nuevos maestros. Al igual que en las proyecciones realizadas para Colpensiones, se obtiene una tasa de reemplazo teniendo en cuenta los años de servicios del docente y su nivel salarial que en todos los casos es superior a 1 SMMLV. También se

---

<sup>21</sup> Dentro de las empresas y entidades se puede destacar Foncolpuertos, Carbocol y Telecom, Inravisión, Adpostal y Caprecom, entre otras.

supone una inflación de largo plazo de 3% por año y un crecimiento real de los salarios del 2%.

#### **5.4 Régimen de las Fuerzas Militares (CREMIL) y de Policía (CASUR)**

El pago de las obligaciones de estas Cajas se realiza principalmente con transferencias del gobierno nacional, debido a que los aportes de los militares y policías sólo corresponden al 5% del salario mensual. La falta de información pública no permite realizar una estimación rigurosa del gasto futuro en pensiones de estas dos Cajas de previsión. No obstante, se tiene en cuenta que en el caso de la Caja de retiro de la policía al cierre de 2022 contabilizaba alrededor de 115.000 pensionados, de los cuales cerca del 50% correspondían a agentes de policía, 14% a intendentes, 9% a intendentes jefes, 7% a suboficiales, 3,1% a oficiales y 16% a otros beneficiarios, entre otros. Para el ejercicio de proyección se supuso retiros de alrededor de 3.400 policías por año que es similar al promedio histórico, los cuales se distribuyen con la participación observada en cada grado. Adicionalmente, para cada grado se estima una mesada promedio la cual se ajusta anualmente con la inflación. Teniendo en cuenta el stock de pensionados en 2022, los nuevos retiros por grado y la asignación de retiro promedio por grado, se proyecta el gasto en pensiones a cargo de CASUR.

En el caso de la Caja de retiro de las Fuerzas Militares, la información es aún más limitada y sólo se dispone del número de pensionados al cierre de 2022 (82.000 militares) y del gasto en asignaciones de retiro, lo que permite calcular una mesada pensional promedio de \$ 4 millones. Para los fines de este ejercicio y debido a la falta de mayor información, se supone que la transferencia del gobierno a esta Caja se mantiene constante en el nivel promedio del período 2015-2022 (0,3% del PIB por año).

#### **5.5 Resultados consolidados**

Cómo se describió anteriormente, el gobierno nacional transfiere recursos a los diferentes regímenes existentes. Entre 2015 y 2022, los aportes de la nación por concepto de pensiones ascendieron en promedio a 3,4% del PIB, de los cuales 1,1% del PIB se destinó a Colpensiones, 0,9% del PIB al FOPEP, 0,5% del PIB al FOMAG, 0,3% del PIB a CASUR, 0,3% del PIB a CREMIL y 0,4% del PIB a otro tipo de gastos relativos a pensiones<sup>22</sup>. Con

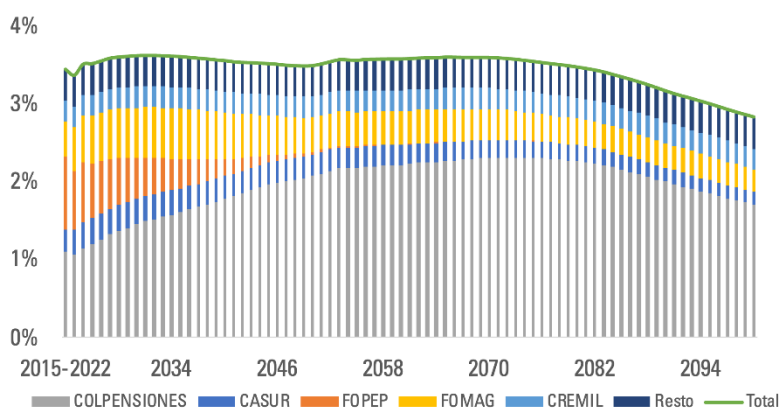
---

<sup>22</sup> Esta última partida incluye recursos para el pago de pensiones del Fondo de Pasivos Sociales de los Ferrocarriles Nacionales, de los funcionarios retirados del Ministerio de Defensa y de la policía que no se pagan a través de las Cajas y del Fondo de Previsión Social del Congreso.

base en los ejercicios de proyección realizados para cada uno de los regímenes, e n el Gráfico 20 se presenta la estimación de las transferencias que tendría que realizar la nación hasta 2100. Allí se observa que el gasto del gobierno por pensiones, con los supuestos utilizados, sería relativamente estable, aumentando inicialmente de 3,4% del PIB observado en promedio entre 2015 y 2022 a 3,6% del PIB en 2060 y luego descendería hasta 2,8% del PIB en 2100 por efecto del comportamiento del PIB nominal que se considera en este ejercicio. Vale la pena anotar que en los cálculos sobre transferencias del GNC a Colpensiones se incluye una partida destinada al FGPM, el cual, de acuerdo con las estimaciones realizadas, agotará sus recursos aproximadamente en el año 2068, lo que generaría un déficit promedio anual cercano a 0.2% del PIB<sup>23</sup>.

Uno de los aspectos más importantes de la evolución del gasto del gobierno en pensiones para las siguientes tres décadas, es el crecimiento de las transferencias a favor de Colpensiones que se compensa con la reducción gradual de los recursos entregados al FOPEP. Cómo se destacó, este último Fondo tenderá a diluirse aceleradamente hacia mediados de este siglo por el fallecimiento de las personas jubiladas hasta su desaparición. En relación con los aportes de la nación a CASUR, CREMIL, y al FOMAG, no se prevén cambios importantes y los recursos girados cómo porcentaje del PIB en las próximas cuatros décadas serían similares a los observados en los últimos años. Hacia final del siglo, las transferencias de la nación a estas Cajas tenderían a disminuir.

**Gráfico 20. Gasto total por pensiones del GNC y por régimen**  
% del PIB



Fuente: Cálculos propios con base en DANE, Naciones Unidas, Superintendencia Financiera, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

## 5.6 Riesgos alrededor de las proyecciones

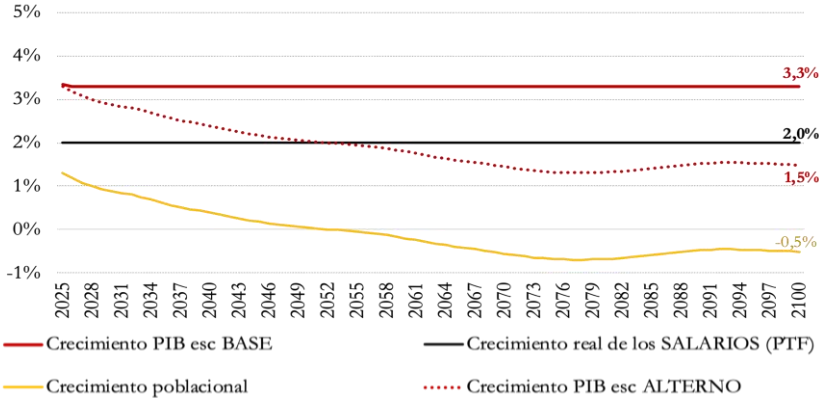
<sup>23</sup> Ver Anexo

Las proyecciones anteriormente presentadas están sujetas a gran incertidumbre. En esta sección se presentan los resultados de algunos ejercicios de proyección adicionales tomando en cuenta ciertos riesgos que se pueden materializar en los próximos años.

**5.6.1 Menor crecimiento económico de largo plazo**

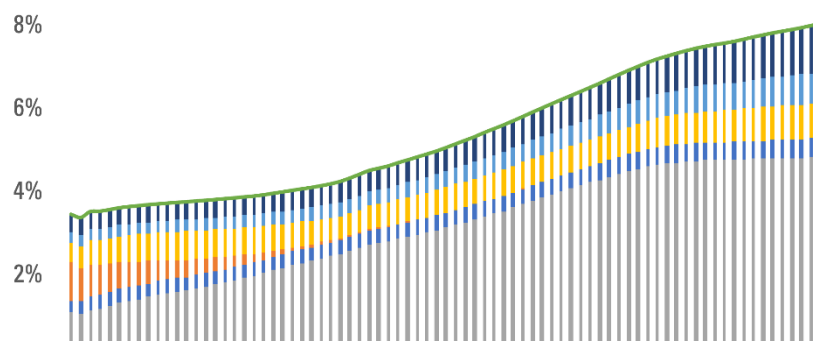
Las proyecciones presentadas se realizaron con un supuesto de crecimiento real del 3,3% anual, porcentaje que es comúnmente utilizado en las proyecciones pensionales. Dado un crecimiento de la productividad de 2% (Gráfico 21, línea negra), como el que se ha observado en el pasado, el supuesto de crecimiento real tiene implícito un aumento positivo y sostenido de la población colombiana de 1,3% anual, lo cual no es coherente con las proyecciones poblacionales. Al incorporar en los cálculos las tendencias poblacionales proyectadas (Gráfico 21, línea amarilla), y suponiendo el mismo crecimiento de la productividad de 2%, la tasa de crecimiento del PIB real sería decreciente e inferior respecto al ejercicio anterior (Gráfico 21, línea roja punteada). Como resultado, en este escenario alternativo, el crecimiento real descendería del 3,3% en 2025 al 1,5% en 2100.

**Gráfico 21. Supuesto crecimiento PIB real**  
% del PIB



Al considerar en el ejercicio de proyección el menor crecimiento del PIB real y, por tanto, del PIB nominal, el gasto del gobierno nacional en pensiones ascendería del 3,4% del PIB en el período 2015-2022, al 5% del PIB en 2060 y al 8% del PIB en 2100, cómo se observa en el Gráfico 22. Al igual que en el escenario inicial, más de la mitad del gasto del gobierno en pensiones en 2100 se explicaría por la transferencia a favor de Colpensiones

**Gráfico 22. Escenario Alternativo**  
**Gasto total por pensiones del GNC y por régimen**  
 % del PIB



Fuente: Cálculos propios con base en DANE, Naciones Unidas, Superintendencia Financiera, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

■ COLPENSIONES ■ CASUR ■ FOPEP ■ FOMAG ■ CREMIL ■ Resto ■ Total

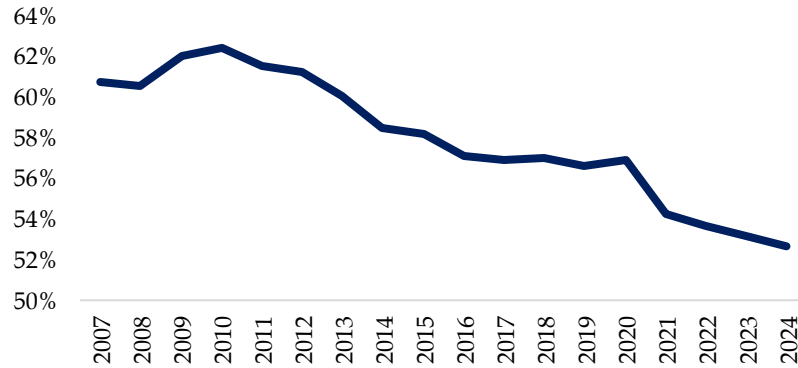
### 5.6.2 Aumento en la expectativa de vida

Las proyecciones base también suponen que en los próximos años no aumente la expectativa de vida. De acuerdo con proyecciones de la CEPAL (2022), esta expectativa podría aumentar algunos años, de tal forma que el periodo de disfrute de la pensión podría aumentar gradualmente de 21 a 29 años para los hombres y de 30 a 38 años para las mujeres. Bajo este escenario, el número de pensionados aumentaría y las transferencias del GNC a Colpensiones se incrementarían en promedio anual en 0,3% del PIB respecto al escenario base (Gráfico 23).

### 5.6.3 Aumento en la formalidad

En el escenario base, se supone que los cotizantes representan el 40% del total de afiliados, lo cual refleja la alta informalidad que caracteriza la economía colombiana. No obstante, en los últimos años se ha observado una tendencia hacia una mayor formalidad laboral (Gráfico 24). De continuar esta tendencia es plausible suponer un aumento del porcentaje de cotizantes y de trabajadores que completen los requisitos de pensión.

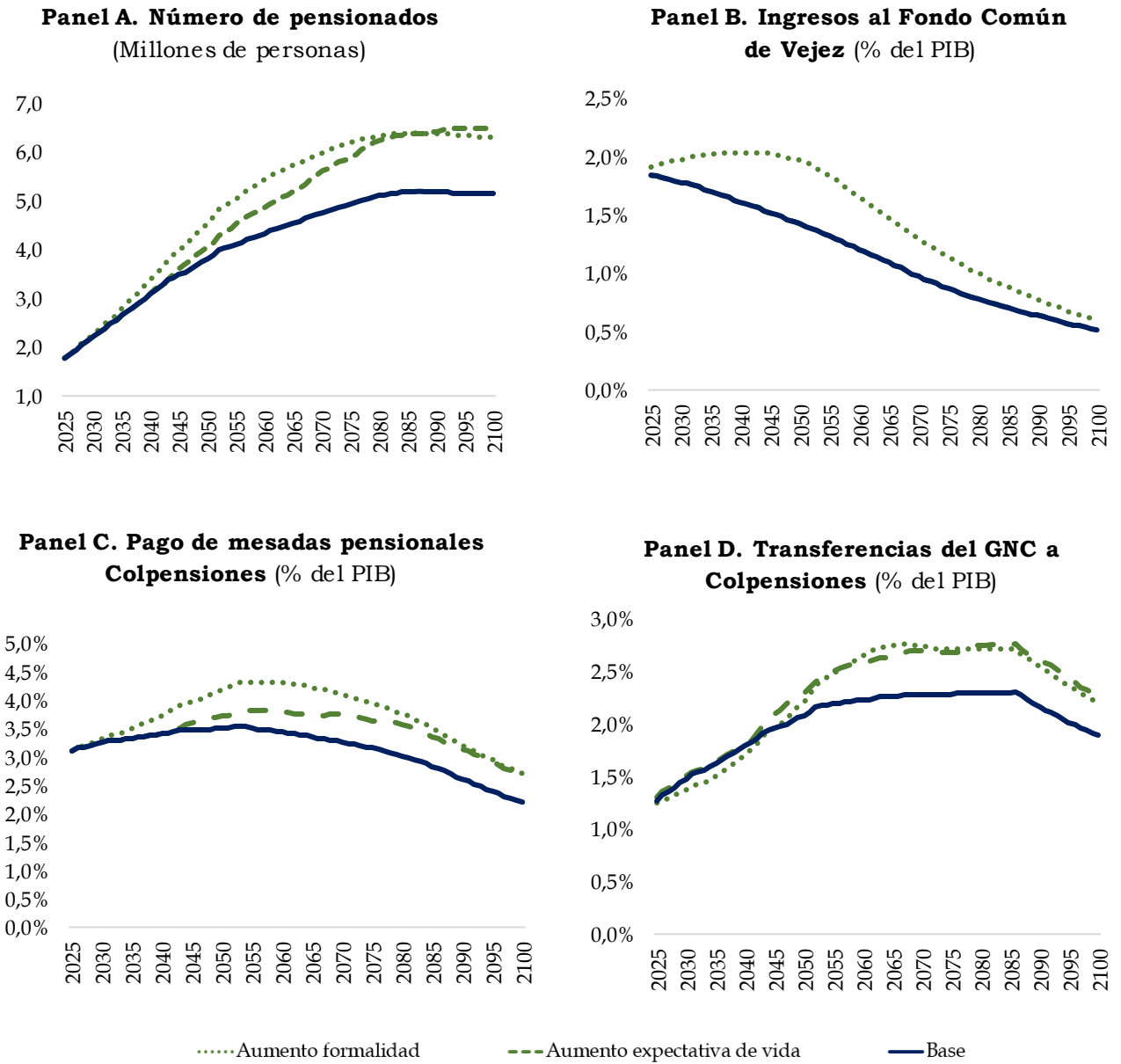
**Gráfico 23.**  
**Tasa de informalidad (%)**



Fuente: DANE (GEIH). Cálculos Banco de la República.

Paradójicamente, el aumento de la formalidad que trae beneficios individuales y redundante en una mayor cobertura del sistema, resulta en un aumento de las transferencias requeridas del GNC a Colpensiones de 0,3% del PIB en promedio anual, respecto al escenario base, debido a los subsidios implícitos en el sistema (Gráfico 23).

**Gráfico 24. Número de pensionados, ingresos al Fondo Común de Vejez, pago de mesadas pensionales y transferencias del GNC a Colpensiones bajo distintos escenarios de riesgo.**



## 6. Conclusiones

En este documento se hace un breve recuento de la historia del sistema pensional colombiano y una descripción del Sistema General de Pensiones y de los diferentes regímenes existentes. Con base en las características de los regímenes actuales se realiza una proyección sobre la evolución del gasto fiscal a cargo del GNC hasta el año 2100, bajo el supuesto de que las normas vigentes no se modifican ahora o en el futuro. Esta proyección se realizó bajo múltiples supuestos sobre variables como el crecimiento de la productividad, de la población y del PIB real, entre otros. Vale la pena anotar que los supuestos más relevantes (tasas de natalidad, mortalidad, expectativa de vida, crecimiento del PIB) para el cálculo de los gastos del sistema provienen de fuentes externas (DANE, ONU, CEPAL) o corresponden a valores típicamente utilizados en estudios similares (por ejemplo, 3,3% para el crecimiento de largo plazo del PIB). A partir de estos supuestos se construye el escenario base, según el cual, el gasto total en pensiones durante la mayor parte del siglo XXI se mantendría en niveles estables, alrededor del 3,5% PIB. Hacia finales del siglo, el gasto comenzaría a descender a niveles cercanos al 3% del PIB. Bajo estos supuestos, el sistema pensional actual, que tiene múltiples problemas, como baja cobertura, arbitraje entre regímenes y subsidios regresivos, exhibiría un comportamiento estable desde el punto de vista del gasto fiscal que implica.

Sin embargo, al modificar algunos de los supuestos con base en los riesgos asociados al menor crecimiento económico en el largo plazo, a la mayor longevidad de la población y a la formalización de la economía, los resultados de las proyecciones muestran un gasto del gobierno en pensiones significativamente mayor, creciente y un escenario mucho más retador para la sostenibilidad del sistema. En el caso de un menor crecimiento económico, el cuál sería compatible con un bajo crecimiento poblacional en ausencia de incrementos de la productividad mayores a los observados históricamente, el gasto fiscal, en lugar de ser estable, se tornaría creciente, con un porcentaje que alcanzaría el 4% del PIB a mediados de siglo y se acercaría al 8% del PIB en el 2100. A este incremento contribuirían todos los regímenes (Colpensiones y especiales excepto FOPEP) que reciben financiamiento del Presupuesto General de la Nación. De forma similar, cuando se supone una mayor longevidad de la población tomando proyecciones de la CEPAL, el gasto fiscal en Colpensiones aumenta en promedio anual el 0,3% del PIB respecto al escenario base. Una cifra similar a este 0,3% se obtiene cuando se supone una mayor formalización de la economía, en línea con la tendencia observada en los últimos 15 años.

Finalmente, es importante resaltar que los riesgos considerados y sus impactos fiscales deben ser estudiados en las modificaciones al sistema pensional. Desde el punto de vista de las finanzas públicas, en un contexto demográfico en el que posiblemente la expectativa

de vida siga en aumento y las tasas de natalidad en descenso, el más relevante, por su magnitud, es el crecimiento económico, tal como se ha mostrado en este estudio. Sin embargo, es importante considerar el esquema de subsidios implícito en el sistema, toda vez que la magnitud y alcance de estos, puede hacer que características deseables de la estructura de la economía como mayor formalidad, puedan ser contraproducentes desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones.

## Bibliografía

- Areválo, D., Rodríguez, O., Ayala, U., & Arévalo, E. (1992). Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992). *Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo*.
- Bosch M, Berstein S, Castellani F, Oliveri M, Villa J (2015) Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma. Unidad de Mercados laborales y Seguridad Social Nota Técnica No 825. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Córdoba J, Piraquive G (2019) Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano. Documentos CEDE No 22. Universidad de los Andes. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022), Observatorio Demográfico, (LC/PUB.2022/13-P), Santiago, 2022.
- European Commission (2018). Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)
- Farné, E (2018), "Subsidios pensionales algunas conclusiones de política poco comunes", *Economía Colombiana*, 352, 64-70
- López, E (2013), "Algunos apuntes sobre las pensiones convencionales", *Economía Colombiana*, 338, 194-199.
- Lora, E (2018), "Un Escrutinio al Régimen de Pensiones de Ahorro Individual con Solidaridad", *Economía Colombiana*, 352, 18-29.
- Organización de las Naciones Unidas (2022). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *World Population Prospects*. Recuperado de <https://population.un.org/wpp/>
- Parra, J. (coordinador); Arias, F.; Bejarano, J.; López, M.; Ospina, J.; Romero, J.; Sarmiento, E. (2020). Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico. *Ensayos sobre Política Económica (ESPE)*, núm. 96, septiembre, DOI: 10.32468/espe.96
- Riaño, G (2013), "El sistema de pensiones en la seguridad Social en Colombia", *Economía Colombiana*, 338, 15-34.
- Rodriguez O, Arévalo D, Ayala U, Arévalo E (1992) Estructura y Crisis de la Seguridad Social en Colombia (1946-1992). Centro de Investigaciones Para el Desarrollo.

## Anexo

### Fondo de Garantía de Pensión Mínima

El Fondo de Garantía de Pensión Mínima se creó a través de la ley 100 de 1993 y sus recursos provienen del 1,5% de la tarifa de cotización de las personas afiliadas al RAIS. Este fondo tiene como objetivo completar los recursos necesarios para financiar las pensiones de las personas afiliadas al RAIS cuyo capital, al momento de alcanzar la edad de retiro y con aportes de 1.150 semanas, no sea suficiente para una pensión equivalente a 110% de un salario mínimo. Al cierre de 2022, el FGPM alcanzó un saldo de \$33,1 bn, de acuerdo con la información de la Superintendencia Financiera de Colombia. Para evaluar la situación financiera del FGPM en el futuro, se realizan las estimaciones de sus ingresos y gastos hasta el año 2100, teniendo en cuenta que a 2022 aproximadamente 99.000 personas se habían identificado como potenciales beneficiarios del fondo, y que las nuevas personas beneficiarias desde 2023, se proyectan de acuerdo con el supuesto de crecimiento poblacional y el capital acumulado en su Cuenta de Ahorro Individual (CAI).

Como resultado de este ejercicio de proyección, el FGPM se agotará de manera gradual y empezará a registrar un déficit a partir del año 2070. Esta situación representa una presión de gasto adicional al GNC cercana al 0.2% del PIB en promedio anual hasta el año 2100.

**Gráfico 25**

#### **Situación Financiera del Fondo de Garantía de Pensión Mínima**

(% del PIB)

