

Un impuesto a las pensiones para la optimización financiera del sistema pensional en Colombia*

Pension tax for the financial optimization of the Pensional System in Colombia

SAÚL EDUARDO PÉREZ DE LA ROSA¹

Sumario

Introducción. I. Un impuesto a las pensiones para la optimización financiera del sistema pensional en Colombia. A. Mecanismos para compensar la crisis económica de los sistemas pensionales según la OCDE. B. La importancia de una estructura administrativa económicamente eficiente de los sistemas pensionales. C. La pensión como derecho fundamental agudiza la desigualdad del sistema pensional en Colombia. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen

Actualmente, el sistema pensional en Colombia se encuentra en un déficit financiero,

ya que, solo para el año 2017, se necesitaron 33,2 billones de pesos para pensiones del Presupuesto de Gastos, de un estimado de 224,4 billones para el Presupuesto General de la Nación (PGN)². Es decir, casi el 15% del PGN es destinado a sufragar el rubro de pensiones. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha reportado en su evaluación económica sobre Colombia que, a pesar de los avances en las políticas macroeconómicas del sistema fiscal, el país todavía se enfrenta al reto de reducir la desigualdad de los ingresos que reciben las personas.

Por lo tanto, la OCDE considera que Colombia debe diseñar una política económica que permita reestructurar su sistema fiscal,

* DOI: <https://doi.org/10.18601/16926722.n11.08>

¹ Doctorando en Derecho, Magíster en Derecho con énfasis en Tributación y Especialista en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. MBA de la Universidad de Gales, Cardiff y Posgrado en Administración de Negocios de la Escuela de Administración y Tecnología de Londres, Reino Unido. Abogado y Contador Público de la Universidad Libre de Barranquilla. Actualmente, docente investigador, director del grupo de investigación de Estudios Sociales, Económicos y Jurídicos, categorizado por Colciencias y avalado por la Facultad de Jurisprudencia del programa de Derecho de la Universidad Autónoma del Caribe. Correo-e: saul.perez@est.uexternado.edu.co

² Boletín de Prensa No. 176 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia.

gravando todo tipo de ingresos exorbitantes recibidos por cada persona natural para que haya más justicia redistributiva y se materialice verdaderamente el principio de equidad, empezando a gravar, por ejemplo, todas las mesadas altas que reciben los adultos mayores por concepto de pensiones. Sin embargo, con la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se pretende adoptar una reforma tributaria estructural, las pensiones no fueron afectadas y siguen siendo un ingreso exento hasta un monto equivalente a 1.000 UVT³ (\$31.859.000 COP), ya que no se modificó el numeral 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario.

En Chile, país miembro de la OCDE, por ejemplo, las pensiones tienen un techo de 13,5 UTM⁴, que equivalen a \$535.261,5 pesos chilenos. Es decir, un adulto mayor chileno en edad de jubilación que cada mes reciba más de \$535.261,5 pesos chilenos, equivalentes a \$2.481.522,9 COP, deberá declarar renta y pagar mensualmente el impuesto único de los trabajadores, causado por medio de la retención que realizan las Administradoras de Fondos de Pensiones en ese país⁵. En Colombia, ese techo está muy por encima de lo regulado en otras jurisdicciones.

Por ende, contar con un sistema tributario inequitativo y regresivo son amenazas latentes al desarrollo económico y social. Si se aplicara un régimen fiscal diferente a las pensiones, que permitiera la optimización financiera de los recursos que se destinan a

este sistema, esto es, gravar el ingreso por pensión de mesadas altas, disminuir progresivamente el monto exento de impuesto o aplicar una tasa de contribución a todas las pensiones como sucede en Canadá, el sistema pensional sería económicamente sostenible y permitiría la inclusión al sistema de adultos mayores que se encuentran en extrema pobreza.

El Gobierno colombiano, en un intento por solucionar el problema de extrema pobreza de los adultos mayores en el país y permitir la inclusión de más personas al sistema pensional, ha desarrollado programas como los Beneficios Periódicos Económicos (BEP). Los BEP son un sistema de ahorro flexible, diseñado para los trabajadores independientes que no alcanzan a obtener suficientes ingresos debido a la informalidad de la actividad económica a la que se dedican o porque ganan menos de un salario mínimo mensual, y todas aquellas personas que, por diferentes circunstancias, no cumplieron los requisitos para recibir la pensión. Este tipo de ayudas solo le proporcionará una pensión básica a un adulto mayor en Colombia dentro de 30 años, y no inmediatamente.

Por ende, se identifica una falta de política económica que permee todo plan de gobierno presente y futuro con respecto a la sostenibilidad del sistema pensional, con el fin de afrontar los retos que trae el crecimiento de la población de adultos mayores

³ UVT Unidad de Valor Tributario. 1 UVT es equivalente a \$31.859 cop en el 2017.

⁴ Unidades Tributarias Mensuales. Sistema de unidad tributaria de Chile.

⁵ Artículo 43 No. 1 de la Ley de Impuesto a la Renta (LIR) de la República de Chile. Santiago, 24 de diciembre de 1974.

y el decrecimiento de nuevos empleos para las generaciones venideras. El impuesto a las pensiones es una realidad plasmada en todos los países de la OCDE, donde las pensiones son tratadas tributariamente como un ingreso, o en otros casos, existen tasas de contribución que se aplican a las mesadas de todos los adultos mayores que se benefician del sistema pensional, lo que ayuda al sostenimiento del sistema y hacen posible la redistribución justa no solo de los recursos, sino también de las cargas.

Palabras clave: Pensión, Impuesto, Optimización, Adulto mayor, Sistema pensional, Seguridad social, OCDE.

Abstract

At present, the Colombian Pension System is in a financial deficit because, only for the year 2017 alone, it took 33.2 billion pesos for pensions from the Expenditure Budget, from an estimated 224.4 billion for the General Budget of the Nation (Law 1815 and 1837 of 2017). That is, almost 15% of the PGN invested in the pension scheme. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) has reported in its economic assessment to Colombia that, despite advances in the macroeconomic policies of the fiscal system, the country still faces the challenge of reducing income inequality which people receive.

Therefore, the OECD considers that Colombia must design a new economic policy that allows to restructure its tax system, modifying the tax structure, taxing all types of exorbitant income received by natural persons so that there is more redistributive justice taxes are more favorable to growth

and increase incomes in the medium term under the true principle of equity, taxing all kinds of exorbitant income received per person, beginning to tax, for example, all the high allowances especially that elderly receive for pensions. However, under Law 1819 of 2016, whereby a “supposed” structural tax reform is sought, pensions were not touched and remain an exempt income up to an amount equivalent to 1,000 UVT (\$31,859.000 COP), since the amount of pension that an older adult may receive is not diminished.

In Chile, a member country of the OECD, for example, pensions have a ceiling of 13.5 UTM that is equivalent to \$ 535,261.5 Chilean pesos. That is, a Chilean elderly citizen in retirement age who receives more than \$ 535,261.5 Chilean pesos, equivalent to \$ 2,481,522.9 of Colombian pesos monthly, must declare income and pay the monthly tax of workers monthly, caused by means of withholding, which are carried out by the Pension Fund Administrators in that country (Article 43 n° 1, Law on Income Tax / 2014). In Colombia, that ceiling is well above a twelfth part more than Chile.

Therefore, having an unfair and regressive tax system are latent threats to economic and social development. If a different tax regime pensions is applied that allows the financial optimization of the resources that are destined to this system; That is to say, to tax pension income from high allowances, to gradually reduce the tax-free amount, or to apply a contribution rate to all pensions as in Canada, the pension system would be economically sustainable and would allow inclusion in the system of older adults, which are in extreme poverty.

The Colombian Government to solve the problem of extreme poverty of the elderly in the country and allow the inclusion of more people into the pension system, has developed. Although today programs have been developed as the Economic Periodic Benefits BEP. BEPs are a flexible savings system designed for self-employed workers who cannot earn sufficient income because of the informality of the economic activity they are engaged in or because they earn less than a monthly minimum wage, and all those who, for different circumstances, did not meet the requirements to receive the pension. This type of aid will only provide a basic pension to an older adult in Colombia within 30 years' time, and not immediately.

Thus, there must be a public economic policy that permeates all present and future government plans, with respect to the sustainability of the pension system, in order to face the challenges brought by the growth of the elderly population and the decrease of new jobs for generations to come. The pension tax is a reality embodied in all OECD countries, where pensions are treated as income, or in other cases, there are contribution rates that apply to the allowances of all the elderly who benefit Of the pension system, which helps to sustain the system and make possible the fair redistribution not only of resources, but also of burdens.

Keywords: Pension, Tax, Optimization, Older Adult, Pension System, Social Security, OECD.

Introducción

El gravar las pensiones en Colombia, desde la perspectiva social, implicaría un

detrimento a las prerrogativas del derecho fundamental a la protección de las personas mayores en edad de jubilarse, que gozan de unos beneficios laborales en un país de desigualdades; sin embargo, desde una perspectiva económica, representaría una oportunidad para el mejoramiento y reestructuración del sistema pensional para la inclusión de un gran número de adultos mayores que se encuentran fuera de sistema, desatendidos o en situación de pobreza.

El sistema pensional colombiano no se ha preocupado por los adultos mayores que se encuentran en extrema pobreza, vulnerando los principios de equidad y solidaridad, ya que en 2012 solo el 30% de la población en edad de jubilación recibió una pensión, mientras que en otros países latinoamericanos, como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, el porcentaje oscilaba entre el 80% y el 90% de la población (Inter-American Development Bank, 2014, p.16).

Por otro lado, en Colombia, el régimen fiscal no ha considerado las pensiones como una forma de ingreso efectivo. Por el contrario, estas son consideradas como rentas exentas de la base del impuesto sobre la renta. La situación económica se vuelve aún más injusta, ya que el 80% de los recursos destinados para pensiones va para la población de jubilados con mayores ingresos. Lo anterior permite afirmar que esta parte de la población de jubilados podría perfectamente contribuir para lograr un sistema más equitativo y progresivo.

En el siguiente artículo, producto de un trabajo de investigación, se analizarán las recomendaciones de la OCDE a algunos de sus países miembros sobre las políticas eco-

nómicas que se deben tener en cuenta para la optimización de los sistemas pensionales, y se plantea la posibilidad de reestructurar el sistema pensional colombiano con miras a reducir los costos y gastos del sistema por la indebida administración de políticas económicas y sociales mediante el tratamiento tributario de las pensiones como un ingreso y no como un derecho fundamental de todo adulto mayor.

1. Un impuesto a las pensiones para la optimización financiera del sistema pensional en Colombia

El impuesto a las pensiones es un hecho políticamente inadmisibles en Colombia, dado que la pensión tiene la connotación de un derecho fundamental y no de un ahorro individual que tiene todo trabajador al momento de pensionarse; por ende, se convertiría automáticamente en un ingreso susceptible de gravamen. Sin embargo, el Gobierno ha tratado de proponer unos límites lógicos con reformas tributarias. Esta respuesta solo ha generado confusión en el medio, y dichos esfuerzos han tenido efectos negativos de aceptación en todos los sectores de la población, incluso en los sectores más desfavorecidos.

En la Sentencia C-568 de 2016, la Corte Constitucional ha ratificado el alcance ilimitado de este derecho fundamental, expresando que la pensión de sobrevivientes no se puede restringir por segundas nupcias. Es decir, no se restringe el derecho a pensión de la viuda que contrae matrimonio por segunda vez con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1991. Lo anterior amplía la brecha de insostenibilidad del sistema financieramente, ya que la postura de la Corte es definida desde el derecho adquirido y su

transferencia, y no desde la perspectiva de la capacidad económica del beneficiario.

Sin embargo, la primera y más visible de las propuestas de la OCDE es reducir los beneficios pensionales al máximo. Es decir, si bien el sistema de pensión debe ser diseñado para ofrecer un monto mínimo al adulto mayor que se encuentra en situación de pobreza, los adultos mayores que cuentan con una calidad de vida promedio deben aportar para el sostenimiento financiero, renunciando a cualquier beneficio que genere un gasto al sistema.

Con respecto a lo anterior, la OCDE (2015) ha expresado que solo se podrá lograr una sostenibilidad financiera en los sistemas pensionales si hay reducciones directas en los niveles de beneficios o en las fórmulas de cálculo de las mesadas pensionales, si se indexan las prestaciones en forma de pago mediante mecanismos de ajuste automático. Asimismo, si se aumentan las tasas de cotización en los regímenes de prestaciones definidas, así como los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social sobre los ingresos por pensiones (p. 21).

Por lo tanto, los países miembros de la OCDE se han esforzado por llevar a cabo una reforma que mejore la sostenibilidad financiera, recortando los beneficios existentes en los sistemas pensionales. Australia, por ejemplo, solo ha reformado la manera de realizar la prueba de activos en la pensión de vejez, la cual será más restrictiva desde enero de 2017. Mientras que, en España, cada cinco años, desde 2019, la primera mesada pagada a los nuevos pensionados de ese año será ajustada basada en los incrementos de la esperanza de vida.

A. Mecanismos para compensar la crisis económica de los sistemas pensionales según la OCDE

Las reformas más comunes fueron aumentar los impuestos y las contribuciones para mantener los sistemas de pensiones. Lo anterior incluye aplicar un impuesto más eficiente a los ingresos corrientes por pensión, a las pensiones más altas se les impuso una contribución en los esquemas de beneficio definido, sin derecho a algún beneficio por la contribución, y deducciones muy bajas a las contribuciones pensionales y a las pensiones mismas.

Sin embargo, estos altos impuestos pueden ocasionar que se reduzca la participación de los trabajadores en los esquemas de ahorro y que las tasas de las cuentas de ahorro bajen, causando una desmotivación para estos planes de ahorro. En Canadá, la tasa de contribución en el plan de pensión de Quebec se está incrementando de 9,9% en 2011 a 10,8% en 2017. En Francia, la tasa de contribución aumentó en 0,3 puntos porcentuales ahora en 2017 para empleadores y trabajadores.

Según la OCDE (2015), algunos países reforzaron los incentivos fiscales sobre las contribuciones a los regímenes voluntarios. En Irlanda, las cuotas temporales sobre los activos de las pensiones privadas se prorrogaron y aumentaron en 2014, mientras que las exenciones fiscales sobre las cotizaciones

a las pensiones privadas se redujeron para los asalariados de altos ingresos (p. 22).

Todas estas medidas han servido para provisionar el sistema pensional, incrementando los impuestos para los nuevos grupos de pensionados. En Suecia, las exenciones y deducciones tributarias para las contribuciones individuales de los ahorros personales voluntarios, por ejemplo, se eliminaron completamente en 2016, lo que ha traído un flujo de caja al sistema.

Otras medidas para mejorar la sostenibilidad financiera conocidas en nuestro ordenamiento son extender la edad de jubilación de acuerdo con el índice de esperanza de vida⁶, prohibición al retiro temprano, incentivos financieros para trabajar más años y la eficiencia en el manejo de los fondos de pensiones. La extensión de la edad de jubilación es una medida acogida por casi todos los países del mundo.

Es indudable que la población de adultos mayores se ha incrementado y la esperanza de vida es más alta, lo que significa que aumentar la edad para adquirir este derecho es una necesidad y no un castigo como se percibe en muchos países miembros de la OCDE. Prolongar la vida laboral debe tomarse como una oportunidad, no solo para la vida productiva del adulto mayor, sino para su vida activa.

Por otro lado, los incentivos para trabajar luego de alcanzada la edad de jubilación

⁶ La esperanza de vida en Colombia ha aumentado en promedio a 79 años en mujeres y a 72 años en hombres. Ver "La expectativa de vida aumentó en los últimos 25 años" (2015), párr. 5, <http://www.semana.com/vida-moderna/articulo/la-expectativa-de-vida-aumento-en-los-ultimos-25-anos/440348-3>

es un tema que no ha sido tenido en cuenta dentro de las políticas económicas de nuestro Estado. Sin embargo, en los países miembros de la OCDE, se han desarrollado diferentes programas que motivan al adulto mayor a seguir trabajando a cambio de algunos beneficios pensionales. Estas estrategias de incentivos para la prolongación de la vida activa del trabajador benefician al sistema toda vez que se maximizan los recursos humanos y aumentan los ingresos de la misma.

Los ahorros de pensiones según la OCDE deben ser hechos en un periodo de tiempo prolongado para que los retornos de capital aumenten sustancialmente. Lo anterior es difícil de predecir acertadamente, ya que la economía nunca es estable en ninguno de los casos, excepto cuando los periodos de fluctuación son reducidos. No obstante, sí se puede observar la tendencia del cambio de un esquema de ganancia definida, donde la carga del riesgo es para el empleado, a un esquema de contribución definida, donde el riesgo recae sobre el trabajador.

Aunque la mayoría de los países miembros de la OCDE no le dan un tratamiento tributario de ingreso a las pensiones, estas normalmente son deducidas de los ingresos del pensionado o tomadas como un crédito tributario en muchos de los sistemas pensionales de los países miembros. Sin embargo, este beneficio se elimina gradualmente para los adultos mayores con ingresos más altos, haciendo el sistema cada vez más equitativo

y progresivo, lo que no sucede en nuestro ordenamiento.

De esta misma manera, en los Estados Unidos, entre el 15% y el 50% de los ingresos de pensiones públicas (*social security*)⁷ no son gravadas, dependiendo del total de los ingresos del pensionado. En Australia, los beneficios provienen de las contribuciones de las pensiones, y el retorno de la inversión que ha sido gravado no podrá ser gravado nuevamente sobre el pago que se hace a los adultos mayores de 60 años. Los anteriores modelos son propios del pilar de contribución definida y de contribución voluntaria.

En el caso de algunos países como Dinamarca, Islandia, Holanda y Suecia, los ingresos por impuestos a las rentas laborales son menores por trabajo que por pensiones. Es decir, los ingresos por pensiones son gravados igual o más que los ingresos por salario. Sin embargo, en general, la mayoría de los países miembros de la OCDE tienen exenciones para los adultos mayores o para el ingreso por pensión.

Sin embargo, la tasa de contribución en esos países miembros donde los pensionados aportan al sistema de seguridad social es mucho más baja que la que se les aplica a los trabajadores. Así, los adultos mayores en edad de pensionarse, usualmente, en el modelo OCDE no pagan contribuciones para el sistema pensional o para el esquema de desempleo. La única obligación que tienen

⁷ *Social security* es un programa en Estados Unidos que consiste en el retiro, discapacidad y las prestaciones de supervivencia. Para calificar estos beneficios, la mayoría de los trabajadores estadounidenses pagan impuestos del Seguro Social en sus ingresos, y sus beneficios futuros se basan en las contribuciones del empleado.

los pensionados es pagar la salud y, en algunos casos, aportar contribuciones para otros beneficios del mismo sistema, como el porcentaje de solidaridad y administración.

B. La importancia de una estructura administrativa económicamente eficiente de los sistemas pensionales

La OCDE ha fundamentado su análisis económico en la eficiencia de los diferentes pilares desarrollados por los sistemas de pensión de sus países miembros, los cuales pueden ser del sector público o privado. Así, se reconocen dos pilares o componentes estructurados para solventar las necesidades de los adultos mayores según su nivel de vida. Por ejemplo, existe un pilar diseñado para subsidiar a los pensionados que requieren un mínimo vital; es decir, se les otorga algún tipo de ayuda que les permita tener un estándar mínimo de vida.

Por otro lado, está el pilar basado en conceder un subsidio similar al salario que tenía el pensionado cuando se encontraba en su vida activa laboral. Este pilar consiste en dar una pensión igual o representativa al salario del pensionado cuando trabajaba, garantizando el mismo monto de su salario hasta los últimos días de vida del pensionado. Sin embargo, en otros casos, hay sistemas pensionales que tienen un pilar de ahorro privado voluntario.

Según la OCDE (2015), las estructuras de los esquemas nacionales de pensiones deben estar dirigidos a prevenir la pobreza del adulto mayor. Así, los esquemas están generalmente en el primer pilar del sector público en cabeza del Estado, y pueden ser de tres tipos: las pensiones básicas, las míni-

mas, las asistencias sociales y los beneficios definidos (p. 124).

Las pensiones básicas tienen, entonces, dos formas. La primera es un beneficio pagado a todo pensionado, indistintamente de si ha contribuido al sistema o no; sin embargo, los beneficiarios deberán cumplir con los requerimientos de residencia en el país. En algunos países, los beneficios otorgados a los residentes en edad de pensionarse son potencialmente compensados con otros ingresos pensionales.

En algunos casos, se paga un solo monto de dinero por el número de años ahorrados, como si fuera un ahorro individual voluntario que hace el pensionado en su vida laboral. Unos 18 países de la OCDE manejan este tipo de subsidio de pensiones básicas o programas similares con los mismos efectos, es decir, el pensionado recibe el monto total ahorrado cuando cumple la edad.

Por otro lado, las pensiones mínimas se refieren al mínimo de contribución específica que realiza un trabajador al programa pensional. Este tipo de esquema se puede encontrar en 13 países de la OCDE. Su valor es tomado de los ingresos pensionales. A diferencia de los esquemas de aportes, este pilar no se ve afectado por el ingreso por ahorros del pensionado. Es decir, se puede dar un esquema combinado de pensión mínima más los ahorros individuales del pensionado adicionales al sistema.

Los créditos de la pensión mínima, es decir, los aportes extra que hace el pensionado o que recibe de segundas rentas, tienen un efecto redistributivo. De igual forma, este también beneficia a los trabajadores de sa-

larios bajos, ya que los créditos pensionales de este pilar son calculados con los créditos más altos que ganó el trabajador en su vida útil, promoviendo la equidad y la justicia redistributiva de las riquezas de la población.

El ejemplo claro de la eficiencia en la administración de los fondos de pensiones se puede encontrar en países como Chile, que ha sido uno de los pioneros desde 1980 en sistemas pensionales eficientes, lo que ha ayudado no solo a la solvencia económica del sistema por la eficiente administración de los fondos de ahorro individual, sino también a su modernización tecnológica en el manejo y actualización de la información financiera de los adultos mayores en edad de pensión.

Así, las estrategias para mejorar la sostenibilidad financiera de los sistemas pensionales según la OCDE son una necesidad en los nuevos diseños de los esquemas y programas pensionales. El reto para un sistema adecuado para los futuros pensionados es la inversión de los fondos de ahorros individuales. Según el Inter-American Development Bank (2014), la acumulación de contribuciones y los rendimientos de inversión se transforman generalmente en un flujo de valor de ingreso pensional en el momento de la jubilación (p. 50).

Solo en ocho países miembros de la OCDE se gravan las pensiones igual que se gravan los salarios para la optimización del sistema como tal. Con respecto a las contribuciones al sistema de seguridad social, todos los trabajadores de los países de la OCDE deben contribuir al sistema pensional, excepto Australia y Nueva Zelanda, que se hacen cargo completamente del sistema pensional (OECD, 2015, p.142).

Asimismo, el retiro temprano tiene una repercusión negativa en el sistema pensional, pues permite salirse del régimen contributivo a un gran número de personas que se convierten en una carga para el sistema. Por eso, este tipo de medidas se están aboliendo en muchos países, ya que no solamente vulneran el principio a la igualdad, sino que también generan más obligaciones con personas que son aptas para seguir aportando al sistema.

En Colombia, todavía hay ciertos beneficios de retiro temprano para algunos funcionarios públicos, que generalmente se pensionan antes de tiempo. Así, por ejemplo, los retiros anticipados de los miembros de la Fuerza Pública, que se encuentran afiliados al Régimen Pensional y de asignación de retiro, cuando aducen retiro temprano para acogerse a los beneficios del Decreto 4433 de 2004.

C. La pensión como derecho fundamental agudiza la desigualdad del sistema pensional en Colombia

A pesar de que la pensión es tomada como un ingreso en Colombia para efectos tributarios, todavía esta mesada cuenta con muchas exenciones y beneficios para el pensionado; por ejemplo, la pensión se toma como un ingreso no constitutivo de renta hasta por un monto de 360 millones de pesos anuales aproximadamente. Lo anterior es debido a que la pensión es un pago obligatorio de un derecho adquirido por el trabajador formal que debe efectuar el Estado Social de Derecho.

El derecho a una pensión se encuentra dentro del abanico de derechos fundamentales del trabajador formal y no del trabajador informal, por mandato constitucional del Art. 53, el cual solo asegura su pago oportuno y

reajuste periódico. Sin embargo, la Corte Constitucional ha olvidado a los trabajadores informales o independientes que no alcanzan a cotizar las semanas requeridas o que, estando en el sistema, quedan cesantes y no pueden seguir aportando. Estos adultos mayores no tienen derecho a pensión.

El problema es que este derecho fundamental no ha sido realmente desarrollado bajo los principios de la Ley 100 de 1993, la cual, en su artículo 2°, le impone al Estado colombiano la obligación de garantizar el servicio público de la seguridad social bajo los principios de eficacia, universalidad y solidaridad.

La eficacia, la universalidad y la solidaridad no se han materializado dentro del sistema pensional, ya que solo son beneficiarias aquellas personas que cumplen con los requisitos legales y se encuentran vinculadas al sector formal, dejando por fuera a los adultos mayores del sector informal, que son mayoría, según el Grupo Inercia Valor (2015); el sector formal está representado por una pequeña parte de la población de trabajadores, calculada en un 36%, equivalente a 7,5 millones de personas, mientras que el sector informal representa un 64% de la población de trabajadores.

El sistema pensional colombiano no ha sido estructurado para garantizar una pensión básica. Por el contrario, el sistema cubre tan solo el 7% de los 22 millones de trabajadores que se encuentran actualmente adscritos al sistema; el otro 93% no alcanza el número de semanas o simplemente deja de laborar en el sector formal, y no continúa con el programa de aportes. Por lo anterior, el Gobierno Nacional creó el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEP), para que, a través

del ahorro voluntario, o cuando aportando no se alcancen las semanas de cotización, más colombianos en edad de pensionarse puedan recibir una mesada que les dé la posibilidad de recibir un beneficio.

El programa BEP es un componente que se asimila a la pensión básica que define la OCDE, por medio de la cual cualquier persona, generalmente del sector informal, que no tiene un salario mensual, pueda ahorrar cualquier monto y consignarlo al sistema, para que después de cumplir con la edad para pensionarse reciba una mesada acorde con lo ahorrado más un porcentaje en subsidio por parte del Estado. Este es un componente o pilar caracterizado por la flexibilidad del afiliado, ya que este, de manera voluntaria, va ahorrando el monto que desee o que le sea posible aportar sin necesidad de cumplir con un calendario de pagos ni montos específicos para ser titular del derecho a una pensión.

Paradójicamente a lo anterior, los beneficiarios del sistema son personas que tienen una situación financiera solvente y con una posición económica dentro de la sociedad por encima de la mediana, ya que manejan diversos negocios como empresarios e inversionistas. Así, el sistema de pensiones es regresivo, ya que da más al que tiene más, y el que no tiene nada nunca tendrá derecho a un beneficio porque no puede entrar a un sistema que tiene muchos requisitos económicos y no fue diseñado para cubrir a toda la población de adultos mayores en Colombia.

Lo anterior vulnera los principios de solidaridad y equidad descritos en nuestra Carta Política. Insignares Gómez, Marín Elizalde, Muñoz Martínez, Piza Rodríguez y Zornoza Pérez (2007) expresan que la solidaridad

gravita en la necesidad de tener tributos fundados en el principio de la progresividad, como quiera que se busca que la legislación tributaria contribuya a lograr que el ingreso y la riqueza se redistribuyan de manera más equilibrada entre la población (p. 100).

Con respecto al principio de equidad, el sistema pensional no ha sido coherente así como el sistema fiscal ya que, en el sistema pensional, los fondos que se distribuyen son para los adultos mayores con más ingresos, y el sistema fiscal recae sobre todas las personas sin saber si tienen o no la capacidad para tributar. Insignares Gómez *et al.* (2007) sostienen que el principio de equidad está referido a cuestiones tributarias expresamente; sin embargo, cuando el sistema pensional tiene un presupuesto de gasto tan elevado, es necesario medir a todo el mundo con los mismos patrones socio-económicos para poder obtener una sociedad más igualitaria y equitativa.

En Colombia, la población carente de los servicios públicos de primera necesidad es mayor. Un impuesto a las pensiones o una tasa contributiva representaría para el sistema pensional una forma de redistribuir justamente las riquezas entre una población de adultos mayores que en su mayoría están en la pobreza absoluta (OECD, 2015). Esta sería una manera de ponerle límites al derecho fundamental a gozar de una pensión y de generar sostenibilidad a un sistema que eventualmente colapsaría.

Conclusiones

Se puede afirmar que no hay políticas públicas con respecto a la estructura económica del Estado colombiano, ya que la Corte

Constitucional sigue dibujando una línea jurisprudencial sin tener en cuenta el Presupuesto General de la Nación, situación que recarga a la Administración Pública con obligaciones pecuniarias que ahondan la brecha fiscal. La falta de políticas económicas y de sistemas de evaluación de políticas sociales deja sin sustento económico sus decisiones judiciales constitucionales respecto a la optimización financiera del sistema pensional, sin tener en cuenta las directrices de organizaciones internacionales como la OCDE.

Entonces, surge el interrogante de qué tan vinculantes son las directrices de la OCDE para los países miembros y aquellos que, como Colombia, quieren pertenecer al club, y saber si ya se está a tiempo de generar un consenso mundial al respecto de las decisiones que se tienen que tomar de ahora en adelante en el tema de pensiones y pensionados, para que haya una garantía sobre la existencia de los fondos a futuro, para repartir entre toda la población de adultos mayores.

Hoy en día, el tema de pensiones ocupa un lugar no tan importante en las reformas legales de Colombia y el mundo, ya que los gobiernos no han entendido que los sistemas pensionales están destinados a colapsar si no se reestructuran, y solo algunos países como Chile han seguido trabajando por la optimización financiera de los fondos privados, que al final de cuentas permitirán la sostenibilidad de todo el sistema pensional, mientras que Colombia sigue obviando la oportunidad que puede ofrecer el sistema pensional a través del impuesto a las pensiones sobredimensionadas y generar rendimientos que le permitan garantizar una pensión a cada colombiano en edad de jubilación.

Bibliografía

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

BCN (4 de noviembre de 1980). *Decreto Ley 3500*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://bcn.cl/1uw19>

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

Corte Constitucional (2015). *Constitución Política de Colombia*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Diario de Burgos (19 de octubre de 2015). *La pensión máxima de jubilación podría caer un 45% en cinco años*. Obtenido de [diariodeburgos.es](http://www.diariodeburgos.es): <http://www.diariodeburgos.es/noticia/ZDF4C7101-C90F-FD20-BCEA-783B7F5640C2/20151019/pension/maxima/jubilacion/podria/caer/45/cinco/a%C3%B1os>

Dueñas, Ó.; Riaño, G.; Palacios, M. T. y Sierra, J. (2011). *Derechos humanos y políticas públicas para el adulto mayor: situación en Colombia y referencias iberoamericanas Colombia, España, Ecuador, Cuba, Costa Rica y Uruguay*. Bogotá: Publicaciones Universidad del Rosario.

Grupo Inercia Valor (18 de marzo de 2015). *Sectorial artículos especiales*. Obtenido de Sectorial: <https://www.sectorial.co/articulos-especiales/item/51255>

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

Inter-American Development Bank (2014). *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*. Obtenido de Inter-American Development Bank: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6892/Panorama_de_las_Pensiones_America_Latina_y_el_Caribe.pdf

Ley de Impuesto de Renta. Diario Oficial de 31 de diciembre de 1974 e incluye Ley N° 20.899 sobre Reforma Tributaria que modifica el Sistema de Tributación de la Renta e introduce diversos ajustes en el Sistema Tributario, publicada en el D.O. de 08 de febrero de 2016 de la República de Chile. Santiago, 24 de diciembre de 1974.

Ley 100. *Diario Oficial* No. 41.148 de la República de Colombia. Bogotá, 23 de diciembre de 1993.

Ley 27. *Boletín Oficial del Estado*, Núm. 184, Gobierno de España, Madrid, 1 de agosto de 2011.

Ley 797. *Diario Oficial* No. 45.079 de la República de Colombia. Bogotá, 29 de enero de 2003.

Minhacienda (1 de 08 de 2016). Minhacienda. Obtenido de chrome-extension://oemmnadbldboiebfnladdacbfmadm/http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-047577%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio del Trabajo (28 de marzo de 2016). BEPS. Obtenido de Mintrabajo: <http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/pensiones/beps.html>

OECD (octubre de 2011). *Perspectivas OECD: España. Políticas para una Recuperación Sostenible*. Obtenido de OECD: <https://www.oecd.org/spain/44660757.pdf>

OECD (enero de 2013). *Estudios económicos de la OECD Colombia*. Obtenido de OECD: http://www.oecd.org/eco/surveys/Colombia_Overview_ESP%20NEW.pdf

OECD (enero de 2015). *Estudios económicos de la OECD Colombia*. Obtenido de OECD: http://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf

OECD (2015). *Pensions at a Glance 2015*. Paris: OECD publishing. Obtenido de http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015_pension_glance-2015-en

Piñera, J. (1990). *El cascabel al gato*. Obtenido de José Piñera: http://www.josepinera.org/zrespaldo/el_cascabel_al_gato.pdf

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

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

Superintendencia de Pensiones (febrero de 2010). *El Sistema Chileno de Pensiones*. Obtenido de Superintendencia de Pensiones: http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-7206_libroVIIedicion.pdf