



Diagnóstico del principio de solidaridad de la ley 100 en el régimen contributivo: dinámica del recaudo y alternativas de sostenibilidad 2018–2025

Comportamiento histórico, análisis, pronóstico y simulaciones

Dirección General - Innovación y Analítica
Junio 2026





Tabla de contenido

Conceptos claves.....	6
Resumen ejecutivo	8
1. Introducción	12
2. Objetivos.....	15
2.1 Objetivo general.....	15
2.2 Objetivos específicos.....	15
3. Marco normativo y antecedentes.....	16
3.1 Antecedentes y contexto.....	16
3.2 Marco normativo.....	17
4. Alcance del análisis.....	20
5. Metodología.....	21
5.1 Fuentes de información.....	21
5.2 Estrategia analítica	21
5.3 Modelo ARIMA para la proyección del déficit.....	25
6. Resultados	28
6.1 Análisis de tendencia del recaudo, giros y déficit/superávit.....	28
6.1.1 Recaudo.....	28
6.1.2 Giros (UPC reconocida).....	28
6.1.3 Balance financiero (déficit/superávit).....	31
6.2 Análisis de aportantes, recaudo, giros y beneficiarios	33
6.3 Análisis de aportes según tipos de cotizante.....	36
6.4 Análisis de déficit/superávit por ciudades capitales y municipios	38
6.5 Análisis de proyecciones del déficit	40
6.6 Análisis del efecto de los aportes patronales sobre el balance financiero del régimen contributivo	44
6.7 Simulación de escenarios de política sobre el recaudo contributivo.....	48
6.8 Mecanismo de contribución solidaria.....	55



7. Conclusiones	57
8. Trabajo Futuro.....	60
9. Bibliografía.....	62





Tabla 14. Escenario de crecimiento gradual del porcentaje cotización Método Determinístico e impacto en el Déficit	52
Tabla 15. Simulación Monte Carlo del balance financiero bajo escenarios de cotización sobre el IBC.....	53



Conceptos claves

Concepto	Definición
Año gravable	Es el comprendido desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.
Aportante	Es la persona natural o jurídica que realiza los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales de sus cotizantes a cargo y quien en es el responsable de suministrar la información en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA.
Aportes parafiscales	Corresponden a las cotizaciones que deben realizar los empleadores por sus empleados vinculados a través de contrato de trabajo o con vinculación legal y reglamentaria de conformidad con las normas vigentes, sobre el valor total de la nómina al sistema de subsidio familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
Aportes patronales	Son las contribuciones obligatorias que deben realizar los empleadores al Sistema de Seguridad Social Integral por sus trabajadores dependientes, destinadas a financiar los subsistemas de salud, pensiones y riesgos laborales, así como otras obligaciones establecidas por la ley. Estos aportes se calculan con base en el ingreso base de cotización del trabajador y constituyen un deber legal del empleador para garantizar la protección social.
Entidades Promotoras de Salud - EPS	Entidades responsables de afiliación, registro de cotizantes y recaudo de sus cotizaciones. Su función básica es organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del plan de salud obligatorio a los afiliados.
FOSYGA	Fondo de Seguridad y Garantía, cuyo objetivo es garantizar la compensación entre personas de distintos ingresos y riesgos y la solidaridad del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cubrir los riesgos catastróficos y los accidentes de tránsito y demás funciones complementarias señaladas en la Ley 100 de 1993 ¹ .
Giros territoriales	Transferencias realizadas por la ADRES a las EPS según la afiliación territorial de los cotizantes. Su comparación con los aportes efectivamente recaudados permite identificar territorios superavitarios o deficitarios en el flujo de recursos del régimen contributivo.
Ingreso base de cotización	Corresponde al valor que, de conformidad con la información sobre las novedades suministrada por el aportante, configura el monto total con el cual el cotizante aporta al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales.
Mecanismo de - IBC contribución solidaria	Es una herramienta de equidad, diseñada con el objetivo de garantizar la continuidad y universalización del aseguramiento en salud de la población que no es pobre ni vulnerable de acuerdo a la encuesta del Sisbén IV, pero que por sus características socioeconómicas, tampoco cumple con los requisitos para ser cotizante o beneficiario en el régimen contributivo.
Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA	Es la ventanilla virtual que permite la autoliquidación y pago integrado de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales, en la cual los aportantes reportan la información para cada uno de los subsistemas en los que el cotizante está obligado a aportar.
Régimen contributivo	Componente del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) financiado por las cotizaciones de trabajadores dependientes e independientes, equivalentes al 12,5 % del IBC. Su sostenibilidad depende de la estabilidad del empleo formal y del cumplimiento de los aportes, siendo el principal mecanismo de financiamiento no fiscal del sistema.
Sistema de seguridad social integral	Está conformado por los subsistemas i) Sistema general de seguridad social en salud, ii) Sistema general de pensiones y iii) Sistema general de riesgos laborales.
Sistema general de seguridad social en salud	Es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos (definidos por la Ley 100 de 1993 ² y sus modificaciones) mediante el cual el Estado garantiza la prestación de servicios de salud a la población. Sus recursos (incluyendo las cotizaciones del régimen contributivo) son administrados por la ADRES, y su operación involucra a las EPS (aseguradoras) e IPS (prestadores de servicios).
Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS	Es un conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, que procuran la prestación del servicio en salud y fijan condiciones de acceso en todos los niveles de atención, bajo el fundamento de garantizar la atención integral a toda población.

¹ Congreso de la República de Colombia. Ley 100 del 23 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>

² Congreso de la República de Colombia. Ley 100 del 23 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>



Concepto	Definición
Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP	Es una entidad del orden nacional, adscrita al sector Hacienda, encargada de la administración, seguimiento y control de los recursos asociados al sistema de protección social. En particular, ejerce funciones de fiscalización para verificar el cumplimiento oportuno y correcto de las obligaciones en seguridad social y parafiscales por parte de empleadores y aportantes. Asimismo, participa en la gestión y determinación de derechos pensionales en el marco de sus competencias legales.
Unidad de pago por capitación - UPC	Valor anual reconocido por afiliados al sistema de salud para cubrir prestaciones del plan de beneficios en salud en regímenes contributivo y subsidiado.





Resumen ejecutivo

El artículo 49³ de la Constitución Política establece la salud como servicio público a cargo del Estado. La Ley 100 de 1993⁴ consagró en su artículo 2 la solidaridad como principio rector del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015)⁵ elevó la salud a derecho fundamental autónomo y reforzó el principio de solidaridad, estableciendo que la carga del financiamiento debe distribuirse según la capacidad de pago de las personas.

En este contexto, este documento analiza la evolución del recaudo y giros utilizando información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y de los giros reconocidos por la ADRES. Asimismo, evalúa escenarios alternativos de sostenibilidad financiera mediante simulaciones sobre aportes patronales, ajustes al Ingreso Base de Cotización (IBC), variaciones en las tasas de cotización y el comportamiento de la contribución solidaria.

El análisis identifica una brecha creciente entre el recaudo y los giros reconocidos⁶ por la ADRES, lo cual refleja límites en la capacidad de autofinanciamiento del régimen contributivo. Sin embargo, dicha brecha no corresponde a obligaciones pendientes de pago, sino a recursos que ya han sido cubiertos por el gobierno mediante rubros asignados del Presupuesto General de la Nación (PGN), para garantizar continuidad operativa del sistema.

³ Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 49. Atención de la salud y el saneamiento ambiental. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html

⁴ Congreso de la República de Colombia. Ley 100 del 23 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>

⁵ Congreso de la República de Colombia. Ley Estatutaria 1751 del 16 de febrero de 2015. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/normatividad_nuevo/ley%201751%20de%202015.pdf

⁶ Para efectos del presente documento, estos corresponden al total reconocimiento agregado, sin aplicar filtro adicionales ni ningún tipo de exclusión requerida.



Los principales resultados del análisis integral son:

1. Análisis de tendencia del recaudo, giros y déficit/superávit

- Entre 2018 y 2025, el régimen contributivo mantuvo un déficit persistente y en aumento, explicado por un crecimiento de los giros superior al crecimiento del recaudo reportado por la PILA.
- En términos corrientes, el déficit anual pasó de -\$2,3 billones en 2018 a -\$8,6 billones en 2025.
- A precios constantes de 2018, la brecha aumentó de -\$2,3 billones a -\$5,7 billones durante el mismo periodo.
- En diciembre de 2025, los giros alcanzaron \$4,0 billones, mientras que el recaudo fue de \$3,2 billones, generando un déficit mensual cercano a -\$0,8 billones en términos corrientes y -\$0,5 billones en precios constantes.
- El análisis de series mensuales evidencia que los crecimientos porcentuales de los giros han sido superiores a los del recaudo durante el periodo analizado.

2. Análisis de proyecciones del déficit

- Las proyecciones realizadas mediante el modelo ARIMA muestran que el déficit persistirá durante 2026 y 2027 bajo las condiciones actuales del sistema.
- El saldo proyectado para diciembre de 2026 se ubica alrededor de -\$547.435 millones a precios constantes de 2018.
- La tendencia proyectada refleja que el crecimiento de los giros por UPC reconocida continúa superando el crecimiento del recaudo.
- El modelo identifica además patrones estacionales recurrentes, especialmente en noviembre y diciembre, meses en los que se observan mayores niveles de déficit.

3. Análisis de aportes patronales y escenarios de política vía recaudo

- La estimación del aporte patronal del 8,5 % sobre el IBC muestra un recaudo potencial adicional cercano a \$19,4 billones para 2025, equivalente a un incremento del 50,1 % frente al recaudo actual.
- Bajo este escenario, el déficit observado en 2025 se transformaría en un superávit aproximado de \$10,8 billones.
- Las proyecciones indican que, incorporando nuevamente los aportes patronales, el sistema alcanzaría un saldo positivo cercano a \$611.817 millones para diciembre de 2026 y \$663.861 millones para diciembre 2027.
- Por rangos de salario mínimos, incorporando los aportes patronales para empresas que pagan hasta 2 SMMLV, el sistema contributivo presentaría auto sostenimiento.
- Sin aportes patronales, la base de cotización (IBC) debería elevarse a niveles entre el 50 % y 85 % para reducir el déficit en al menos 1 billón de peso o llegar a niveles cercanos de auto sostenimiento. Si los giros crecen 1 punto porcentual por encima del recaudo, el auto sostenimiento en el sistema contributivo, no se alcanza durante la próxima década.

4. Análisis territorial y contribución solidaria

- Entre 2018 y 2021, las ciudades capitales registraron superávits en la diferencia entre recaudo y giros, compensando parcialmente los déficits observados en otros municipios; sin embargo, este comportamiento se reveró a partir de 2022, cuando comenzaron a presentar déficits crecientes.
- La contribución solidaria presenta una baja participación efectiva frente a la población potencial estimada.
- Aunque la población potencial asciende aproximadamente a 3,3 millones de personas, únicamente alrededor del 0,93 % realiza pagos efectivos.



- El recaudo acumulado de este mecanismo durante los últimos cuatro años fue de \$15.241 millones, representando aproximadamente el 0,18 % de las necesidades de financiación estimadas para 2025.





1. Introducción

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de Colombia se fundamenta en el principio de solidaridad como eje estructural de su esquema de financiamiento y redistribución de recursos. De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política y con lo establecido en la Ley 100 de 1993⁷, la solidaridad se entiende como el mecanismo mediante el cual las personas con mayor capacidad económica contribuyen al financiamiento del sistema en una mayor proporción, permitiendo garantizar el acceso a los servicios de salud de la población con menores ingresos y mayores necesidades de atención. Posteriormente, la Ley Estatutaria 1751 de 2015⁸ reforzó este principio al reconocer la salud como un derecho fundamental autónomo y establecer la obligación del Estado de garantizar su acceso en condiciones de universalidad, equidad y sostenibilidad.

En el régimen contributivo, este principio se materializa mediante cotizaciones proporcionales al Ingreso Base de Cotización (IBC), administradas a través de los mecanismos de recaudo y compensación del sistema. En este esquema, los cotizantes con mayores ingresos contribuyen al financiamiento de la cobertura en salud de la población con menores ingresos y mayores necesidades de atención. La sostenibilidad financiera del sistema constituye, por tanto, una condición necesaria para garantizar la continuidad y suficiencia en el acceso a los servicios de salud.

La sostenibilidad financiera del sistema constituye una condición técnica necesaria para garantizar la continuidad y suficiencia en el acceso a los servicios de salud. Sin embargo, el análisis de la información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y de los giros realizados por la ADRES entre 2018 y 2025 evidencia un deterioro progresivo del balance financiero del régimen contributivo, reflejado en un crecimiento sostenido de los giros por encima del recaudo.

⁷ Congreso de la República de Colombia. Ley 100 del 23 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>

⁸ Congreso de la República de Colombia. Ley Estatutaria 1751 del 16 de febrero de 2015. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/normatividad_nuevo/ley%201751%20de%202015.pdf



No obstante, la diferencia entre los recursos recaudados y los giros financiados por el régimen contributivo (déficit), no corresponde a obligaciones pendientes de pago, sino a recursos que han sido cubiertos mediante transferencias y rubros asignados del Presupuesto General de la Nación (PGN), permitiendo mantener la operación y continuidad financiera del sistema.

Durante el periodo de estudio, el déficit anual pasó de -\$2,3 billones en 2018 a -\$8,6 billones en 2025 a precios corrientes, mientras que a precios constantes de 2018 la brecha aumentó de -\$2,3 billones a -\$5,7 billones.

En este contexto, el documento analiza la evolución del recaudo, los giros y el balance financiero del régimen contributivo, auto sostenimiento, así como el comportamiento de los aportantes, el Ingreso Base de Cotización (IBC) y el mecanismo de contribución solidaria. Asimismo, evalúa escenarios alternativos de sostenibilidad financiera en el recaudo, mediante simulaciones relacionadas con la reincorporación de aportes patronales, ajustes en la base de cotización y variaciones en las tasas de cotización.

Uno de los elementos centrales del análisis corresponde a la exoneración de los aportes patronales del 8,5 % establecida en la Ley 1607 de 2012⁹. La evidencia observada sugiere que, pese a los incentivos orientados a promover la formalización laboral, el crecimiento del número de aportantes se desaceleró durante los años posteriores, mientras que el gasto asociado a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) continuó creciendo de manera sostenida. En este escenario, el recaudo del régimen contributivo mostró limitaciones para compensar el crecimiento de los giros reconocidos por la ADRES.

El análisis realizado muestra que la reintroducción de los aportes patronales generaría un recaudo potencial adicional cercano a \$19,4 billones en 2025, equivalente a un incremento aproximado del 50,1 % frente al recaudo actual. Bajo

⁹ Congreso de la República de Colombia. Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51040>





este escenario, el déficit observado en 2025 se transformaría en un superávit cercano a \$10,8 billones.

De manera complementaria, el documento incorpora simulaciones determinísticas y estocásticas, así como herramientas econométricas orientadas a proyectar la tendencia del déficit y evaluar escenarios alternativos de sostenibilidad financiera para el régimen contributivo. Se consideran escenarios asociados a la reincorporación de aportes patronales, cambios en la base efectiva de cotización, ajustes en las tasas de cotización y proyecciones del balance financiero del sistema.

Asimismo, el análisis evalúa el comportamiento territorial del recaudo y los giros, así como la participación efectiva del mecanismo de contribución solidaria dentro del financiamiento del SGSSS. Para ello, se integró información de la PILA, los giros realizados por la ADRES, el comportamiento del Ingreso Base de Cotización (IBC) y los registros asociados a contribución solidaria para el periodo 2018–2025.





2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Evaluar el principio de solidaridad del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) durante el periodo 2018-2025, a partir del comportamiento del recaudo, los giros y el balance financiero del régimen contributivo, así como del análisis de diferentes escenarios de aportes patronales, la contribución solidaria y los escenarios alternativos asociados al Ingreso Base de Cotización (IBC), con el fin de caracterizar su funcionamiento como mecanismo de redistribución financiera, identificar sus tensiones estructurales y establecer su incidencia en la sostenibilidad financiera del sistema.

2.2 Objetivos específicos

- Cuantificar y caracterizar el balance financiero (déficit/superávit) del régimen contributivo utilizando la información de recaudo y cotización reportada en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), identificando brechas entre aportes efectivos y obligaciones del sistema, así como diferencias territoriales y tipo de cotizante.
- Identificar el papel del IBC en la configuración del principio de solidaridad, evaluando su incidencia sobre el recaudo y su contribución a los mecanismos de redistribución del SGSSS, con el propósito de estimar su impacto potencial sobre la reducción del déficit del régimen contributivo y el avance hacia la sostenibilidad y el equilibrio financiero del sistema.
- Evaluar el impacto de los aportes patronales sobre el recaudo, con el fin de estimar su contribución efectiva a la reducción del déficit y su potencial como instrumento de fortalecimiento financiero.
- Analizar el comportamiento de la contribución solidaria como mecanismo complementario de financiamiento, evaluando su participación en los ingresos del sistema y su aporte al fortalecimiento del principio de solidaridad en el SGSSS.



3. Marco normativo y antecedentes

3.1 Antecedentes y contexto

En el país se han desarrollado estudios e investigaciones que buscan determinar la sostenibilidad financiera del régimen contributivo y del Sistema General de Salud, particularmente en relación con las tensiones entre recaudo, gasto y mecanismos de solidaridad. Investigaciones del Banco de la República (2023) señalan que factores como el envejecimiento poblacional, la informalidad laboral y el crecimiento del gasto en salud han incrementado la presión financiera al sistema. De forma complementaria, análisis del Ministerio de Salud y Protección Social¹⁰ evidencian que el crecimiento de los ingresos contributivos ha sido insuficiente frente al crecimiento del gasto, generando desequilibrios estructurales en el sistema y dependencia de los recursos públicos para garantizar la cobertura y el aseguramiento.

Con la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993¹¹ y la creación del régimen contributivo, se transformó el esquema de prestación de servicios, abriendo un espacio a diferentes agentes privados, entidades promotoras de salud (EPS) y otros entes responsables de realizar la provisión de los servicios de salud.

Hasta el año 2017, una fracción de los recursos del sector se administraba a través del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), donde el régimen contributivo era atendido a través de la cuenta de compensación, posteriormente, la ADRES asumió la gestión y administración de dichos recursos. Entre 2018 y 2025, el recaudo y los giros del régimen contributivo presentaron una tendencia creciente; aun así, los giros crecieron a un ritmo superior al recaudo durante todo el periodo. Mientras el recaudo pasó de aproximadamente \$20 billones en 2018 a \$38,7 billones en 2025, los giros aumentaron de \$22,3 billones a \$47,3 billones en el mismo periodo.

¹⁰Ministerio de Salud y Protección Social, Retos de la sostenibilidad financiera de largo plazo en el sistema de salud en Colombia. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/sostenibilidad-sistema-salud-presentacion.pdf>

¹¹ Congreso de la República de Colombia. Ley 100 del 23 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>



Aunque las cotizaciones del RC han presentado un aumento desde el año 2018, no ha sido suficiente para compensar el crecimiento del gasto en salud, que también ha presentado un crecimiento sostenido, por factores como expansión de coberturas de los servicios de salud, transición demográfica y epidemiológica, atención a patologías de alto costo, mayores precios en las tecnologías en salud, entre otras.

3.2 Marco normativo

El marco jurídico que soporta el principio de solidaridad, el régimen contributivo y los mecanismos de recaudo, compensación y giro se encuentra definido en las siguientes disposiciones:

- Ley 100 de 1993¹²: establece la estructura del SGSSS, incorporando principios como los de universalidad y solidaridad, y define la financiación del régimen contributivo mediante cotizaciones sobre el ingreso base de cotización.
- Ley 1122 de 2007¹³ y Ley 1438 de 2011¹⁴: introducen ajustes a la organización y administración del Sistema General de Seguridad Social, en materia de organización, operación, prestación del servicio, control y sostenibilidad financiera.
- Ley 1751 de 2015¹⁵: reconoce la salud como un derecho fundamental autónomo e incorpora la solidaridad como principio que oriente la garantía el acceso universal, equitativo y sostenible a los servicios de salud.

¹² Congreso de la República de Colombia. Ley 100 del 23 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>

¹³ Congreso de la República de Colombia. Ley 1122 del 9 de enero de 2007. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22600>

¹⁴ Congreso de la República de Colombia. Ley 1438 del 19 de enero de 2011. Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41355>

¹⁵ Congreso de la República de Colombia. Ley Estatutaria 1751 del 16 de febrero de 2015. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/normatividad_nuevo/ley%201751%20de%202015.pdf

- Decreto 780 de 2016¹⁶: compila y unifica la reglamentación del sector salud colombiano, incluyendo las disposiciones relacionadas con la afiliación, liquidación, recaudo y pago de aportes al SGSSS.

En el ámbito operativo, destacan las siguientes resoluciones:

- Ley 1607 de 2012¹⁷: introduce la exoneración de aportes patronales en salud equivalente al 8,5 % para empleadores de trabajadores con ingresos inferiores a 10 SMMLV.
- Resolución 2388 de 2016¹⁸: unifica y actualiza las reglas para la liquidación y el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y aportes parafiscales, y adopta los anexos técnicos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), definiendo la estructura y especificaciones de la información reportada.
- Resolución 3559 de 2018¹⁹: modifica los anexos técnicos de la PILA, actualizando las categorías y tipos de cotizantes, así como los campos y validaciones de la información reportada.
- Resolución 1844 de 2020²⁰: modifica los anexos técnicos de la PILA e introduce el tipo de planilla “O” (obligaciones determinadas por la UGPP) y “Q” (acuerdos de pago realizados por la UGPP).
- Resolución 467 de 2025²¹: por la cual se unifican las reglas para el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales.

¹⁶ Presidencia de la República de Colombia. Decreto 780 del 6 de mayo de 2016. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77813>

¹⁷ Congreso de la República de Colombia. Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51040>

¹⁸ Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 2388 del 10 de junio de 2016. Por la cual se unifican las reglas para el recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70863>

¹⁹ Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 3559 del 28 de agosto de (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018). Por la cual se modifican los Anexos Técnicos 2, 3 y 5 de la Resolución número 2388 de 2016 modificada por las Resoluciones números 5858 de 2016, 980, 1608 y 3016 de 2017. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=129966>

²⁰ Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 1844 del 15 de octubre de 2020. Por la cual se modifica el Anexo Técnico 2 y 5 de la Resolución 2388 de 2016 en relación con la modificación del tipo de Planilla "O - Planilla Obligaciones determinadas por la UGPP" y la adición del tipo de Planilla "Q - Acuerdos de pago realizados por la UGPP". Disponible en: <https://minalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-1844-de-2020.pdf>

²¹ Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 467 de 2025. Por la cual se unifican las reglas de recaudo de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=190971>



Estas normas, en conjunto, constituyen el soporte regulatorio para el análisis de los principios de universalidad y solidaridad y el comportamiento del régimen contributivo para la evaluación de su sostenibilidad frente al contexto de informalidad y dependencia fiscal creciente.





4. Alcance del análisis

El presente estudio se centra en el régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), utilizando información proveniente de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y de los giros realizados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) para el periodo 2018–2025. El análisis tiene como propósito evaluar el comportamiento del recaudo contributivo, el balance financiero entre recaudo y giros, y las tensiones asociadas al principio de solidaridad en el financiamiento del sistema.

Asimismo, el documento examina las diferencias territoriales entre los aportes recaudados y los giros efectuados por la ADRES, el comportamiento del Ingreso Base de Cotización (IBC), los aportes patronales y la contribución solidaria como mecanismos asociados a la sostenibilidad financiera del régimen contributivo.

Adicionalmente, se desarrollan análisis econométricos y simulaciones orientadas a evaluar escenarios alternativos de sostenibilidad financiera. En particular, mediante modelos ARIMA se proyecta la tendencia del balance financiero del régimen contributivo y su comportamiento frente a los giros del sistema. El análisis tiene alcance nacional y territorial, y se limita exclusivamente al componente contributivo del SGSSS.

Limitación:

Las simulaciones desarrolladas mediante la técnica de Monte Carlo consideran un escenario base para la desviación estándar en la variable de crecimiento. Si bien este supuesto permite capturar variaciones moderadas en línea con el comportamiento reciente de las series analizadas, no se descartan escenarios con mayores niveles de dispersión. En este sentido, los resultados presentados deben interpretarse como sensibles a los supuestos de variabilidad adoptados en la simulación.



5. Metodología

5.1 Fuentes de información

El análisis se fundamenta en el uso de fuentes administrativas del SGSSS, específicamente:

- Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA): contiene información detallada sobre los aportes realizados por cotizantes y empleadores al sistema.
- Registros de giros de la ADRES: incluyen los valores totales reconocidos para la financiación de los servicios de salud en el régimen contributivo.

A partir de estas fuentes se construyó una base analítica que integra información de recaudo y giros para el periodo 2018–2025, con desagregación mensual y cobertura a nivel nacional y territorial.

Las principales variables empleadas incluyen:

- PILA: año, mes, ingreso base de cotización (IBC), valor de cotización, localización del cotizante.
- GIROS: año, mes, valor total reconocido, localización territorial.

Estas variables permiten analizar la dinámica del recaudo contributivo, los giros del sistema y la brecha entre ambos componentes.

5.2 Estrategia analítica

La construcción de la base analítica se desarrolló a partir de un proceso estructurado de tres etapas: (i) integración de fuentes de información, (ii) depuración y transformación de datos, y (iii) consolidación y validación de la información, con el



fin de garantizar la calidad, consistencia y trazabilidad de los resultados obtenidos²².

Integración de fuentes de información²³

En esta etapa se realizó la consolidación inicial de los datos provenientes de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y de los registros de giros de la ADRES (total reconocimiento). Para el caso de PILA, se integraron los registros de aportantes y cotizantes mediante la construcción de identificadores únicos, asegurando la consistencia en los cruces de información.

En el caso de los giros, se estandarizaron las variables territoriales utilizando Codificación de la División Político-Administrativa de Colombia (DIVIPOLA) del DANE.

Depuración y transformación de datos²⁴

Posteriormente, se adelantaron procesos de limpieza y transformación orientados a mejorar la calidad de la información. En particular, se realizó:

- Filtrado de registros no válidos o inconsistentes.
- Construcción de variables calendario (año y mes).
- Clasificación territorial entre ciudades capitales y resto del territorio.
- Filtrado de la información a régimen contributivo, años 2018–2025.

Estos procedimientos permitieron obtener una base homogénea y comparable para el análisis entre ambas tablas.

²² Este proceso corresponde a una arquitectura de datos tipo *Medallion*.

²³ La etapa de integración de fuentes se asocia a la denominada “capa bronce”, en la cual se realiza la ingestión y unificación inicial de los datos.

²⁴ La etapa de depuración y transformación corresponde a la “capa plata”, en la que se desarrollan procesos de limpieza, estandarización y construcción de variables.



Consolidación y validación de la base analítica²⁵

Finalmente, se llevó a cabo la consolidación de los datos y la validación de consistencia entre las variables clave. En esta etapa:

- Se agruparon los datos de recaudo y giros por año, mes y unidad territorial.
- Se verificó la coherencia entre las series de recaudo y giros.

El resultado de este proceso es una base analítica estructurada que permite el análisis de tendencias, la evaluación de diferencias territoriales y la estimación de modelos econométricos y/o de simulación.

Modelo de simulación Monte Carlo para la estimación del déficit²⁶

La simulación Monte Carlo se aplicó con el propósito de estimar el rango de resultados posibles en el balance/déficit financiero del sistema, auto sostenimiento, bajo diferentes tasas de cotización del IBC, porcentaje base de cotización. Se tomó como año base 2025 y se proyectaron los valores anuales del IBC, los giros y el recaudo para el periodo 2026–2034.

El modelo considera:

- Número de iteraciones: 1.000 simulaciones independientes.
- Horizonte temporal: 9 años (2026–2034).
- Variables aleatorias: crecimiento del IBC, distribución normal con media del 1% y desviación estándar del 2 %.
- Crecimiento de los giros: distribución normal con media del 1 % y 2 % y desviación estándar del 2 %.

²⁵ La consolidación y validación de la base analítica se asocia a la "capa oro", orientada a la generación de datos listos para análisis y modelación.

²⁶ El déficit estimado no constituye una deuda del sistema ni una obligación pendiente de pago. Corresponde a una medida del límite de autofinanciamiento del régimen contributivo, calculada como la diferencia entre el recaudo por cotizaciones y los giros por UPC. En la práctica, esta brecha ha sido cubierta mediante recursos del PGN.





- Mejora del recaudo: incremento determinístico de medio punto porcentual.
- Tasas de cotización simuladas: Se evaluaron cuatro niveles potenciales del porcentaje base de cotización, IBC: 45 %, 50 %, 55 % y 85 %.

Procedimiento de simulación

Para cada escenario de crecimiento y cada tasa de cotización simulada se ejecutó el siguiente procedimiento:

1. Para cada iteración $i = 1, \dots, 1000$:
 - Para cada año del horizonte de proyección $t = 2025, \dots, 2034$:
 - Se generó aleatoriamente una tasa de crecimiento anual del IBC $g_{IBC,t}$.
 - Se generó aleatoriamente una tasa de crecimiento anual de los giros $g_{G,t}$.
 - Con dichas tasas se proyectaron las trayectorias anuales del IBC y de los giros mediante crecimiento compuesto.
 - A partir del IBC proyectado y la tasa de cotización simulada, se estimó el recaudo potencial del sistema, diferenciado por dependiente e independientes, de acuerdo con el porcentaje base de cotización.
 - Se calculó el déficit anual como la diferencia entre los giros proyectados y el recaudo potencial.

Este procedimiento generó una distribución de posibles resultados del déficit para cada combinación de tasa de cotización y año del horizonte de proyección.

Indicador de resultado

El indicador de resultado corresponde a la diferencia entre el recaudo a partir de los aportes y los giros realizados, en billones de pesos corrientes y constantes.

Para cada combinación de año y tasa simulada se reportan:

- Media esperada de la distribución simulada del déficit.
- Percentil 5 (P5), que representa un escenario de menor crecimiento fiscal.



- Percentil 95 (P95), que representa un escenario de mayor crecimiento fiscal.

5.3 Modelo ARIMA para la proyección del déficit²⁷

Con el propósito de complementar el análisis histórico del déficit financiero del aseguramiento en salud, se estimó un modelo ARIMA sobre la serie mensual 2018-2025, expresada en millones de pesos constantes de 2018. La proyección se complementa con pruebas residuales para evaluar autocorrelación, normalidad y heterocedasticidad.

Ecuación de análisis²⁸:

$$(y_t - y_{t-1}) - 0,3875 * (y_{t-12} - y_{t-13}) - 0.3617 * (y_{t-24} - y_{t-25}) = \epsilon_t - 0,27788 * \epsilon_{t-1} - 2.33615 * d_t$$

Tabla 1. Resultados de test Box-Ljung

Valores expresados en estadísticos de prueba y niveles de significancia

Parámetros	Valores
X-squared	14.17
df	8
p-value	0.0774

Cálculos: Innovación y Analítica – ADRES.

De acuerdo con los resultados, no hay evidencia estadística de autocorrelación significativa en los residuos. Esto indica que no se detecta dependencia temporal en los errores del modelo. Aunque el p-value está relativamente cerca del umbral del 5 %, aún se mantiene dentro de un rango que no permite rechazar la hipótesis nula.

²⁷ El déficit estimado no constituye una deuda del sistema ni una obligación pendiente de pago. Corresponde a una medida del límite de autofinanciamiento del régimen contributivo, calculada como la diferencia entre el recaudo por cotizaciones y los giros por UPC. En la práctica, esta brecha ha sido cubierta mediante recursos del PGN.

²⁸ Por efectos de actualización de la información la especificación del modelo puede cambiar.

Tabla 2. Resultados de test Durbin Watson

Valores expresados en estadísticos de prueba y niveles de significancia

Parámetros	Valores
DW	1,9862
p-value	0.4748

Cálculos: Innovación y Analítica – ADRES.

En términos del estadístico Durbin Watson, se detecta que no hay evidencia de autocorrelación de primer orden, resultado consistente con lo presentado en el test de Ljung-Box ($p = 0.0774$). El estadístico se encuentra muy próximo al valor teórico de 2, lo cual refuerza la idea de independencia de los residuos. Esto indica que los errores del modelo no presentan patrones lineales persistentes en el tiempo.

Tabla 3. Resultados de test Shapiro – Wilk

Valores expresados en estadísticos de prueba y niveles de significancia

Parámetros	Valores
W	0,9426
p-value	0.000952

Cálculos: Innovación y Analítica – ADRES.

Se evidencia que los residuos no son normales. Aunque muchos modelos ARIMA pueden operar de forma adecuada sin normalidad estricta, este resultado evidencia la presencia de asimetría en la distribución de los residuos. Esto puede afectar la precisión de los intervalos predichos y la interpretación estadística tradicional.

Tabla 4. Resultados de test ARCH-LM

Valores expresados en estadísticos de prueba y niveles de significancia

Parámetros	Valores
X-squared	29.308
df	12

Cálculos: Innovación y Analítica – ADRES.



De acuerdo con el ARCH Test, se puede establecer que existe heterocedasticidad condicional. Este patrón indica que la variabilidad de los residuos cambia a lo largo del tiempo, con periodos de mayor y menor volatilidad.





6. Resultados

6.1 Análisis de tendencia del recaudo, giros y déficit/superávit²⁹

6.1.1 Recaudo

A precios corrientes, en diciembre de 2025 el recaudo mensual alcanzó \$3,2 billones, frente a los \$2,9 billones registrados en diciembre de 2024, manteniendo una senda de crecimiento. Mientras que, a precios constantes de 2018, el recaudo mensual de diciembre de 2025 fue cercano a \$2,1 billones, lo que representa un incremento de \$0,1 billón frente a los \$2,0 billones observados en diciembre de 2024.

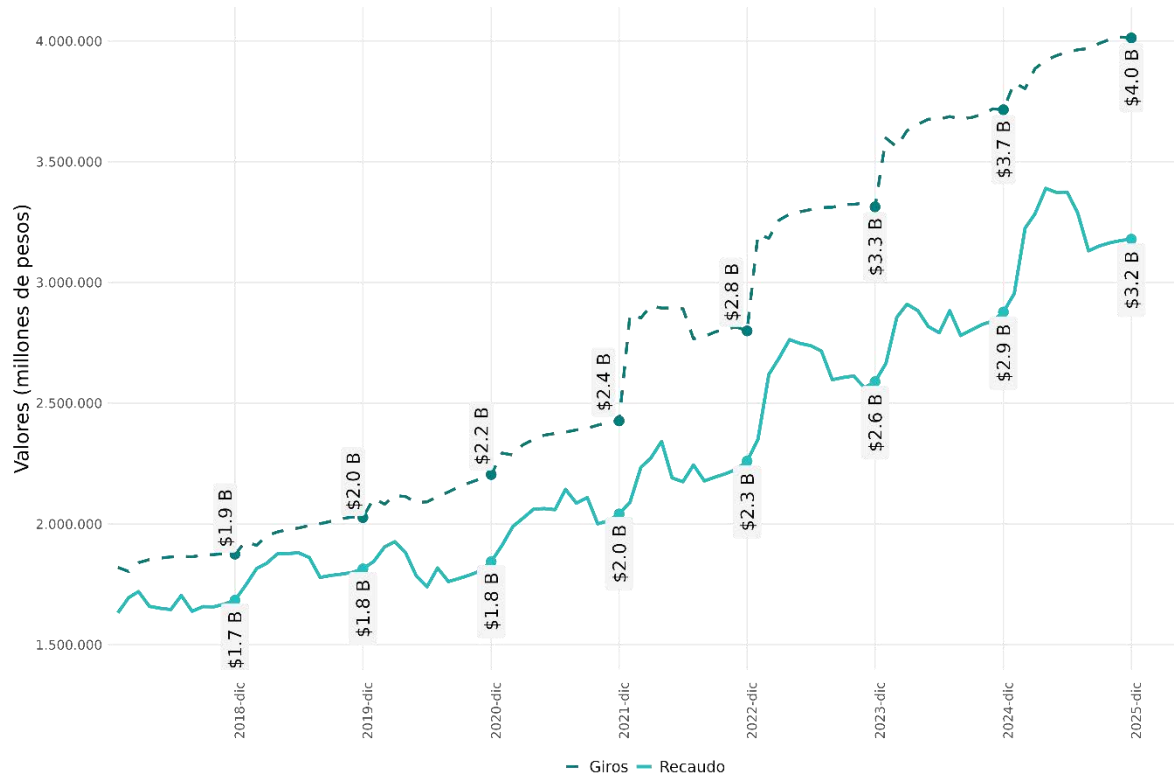
6.1.2 Giros (Total reconocimiento)³⁰

Analizando solo los diciembres, entre 2022 y 2023 se registró el mayor incremento porcentual en el total reconocimiento a precios corrientes, con un crecimiento cercano al 17,8 %, pasando de aproximadamente \$2,8 billones a cerca de \$3,3 billones (ver figura 1). En contraste, el menor crecimiento se observó entre diciembre de 2018 y 2019, así como el de 2020 y 2021 con variaciones cercanas al 5,0 % y 9,0 % respectivamente, reflejando un periodo de bajo crecimiento del giro.

²⁹ El déficit estimado no constituye una deuda del sistema ni una obligación pendiente de pago. Corresponde a una medida del límite de autofinanciamiento del régimen contributivo, calculada como la diferencia entre el recaudo por cotizaciones y los giros por UPC reconocida. En la práctica, esta brecha ha sido cubierta mediante recursos del PGN.

³⁰ La variable de giro en este documento corresponde al total reconocimiento agregado, sin especificar ni filtrar por otras condiciones en el régimen contributivo.

Figura 1. Recaudo del régimen contributivo y total giros reconocidos por la ADRES
 Total nacional
 Millones de pesos corrientes
 2018 a 2025 serie mensual

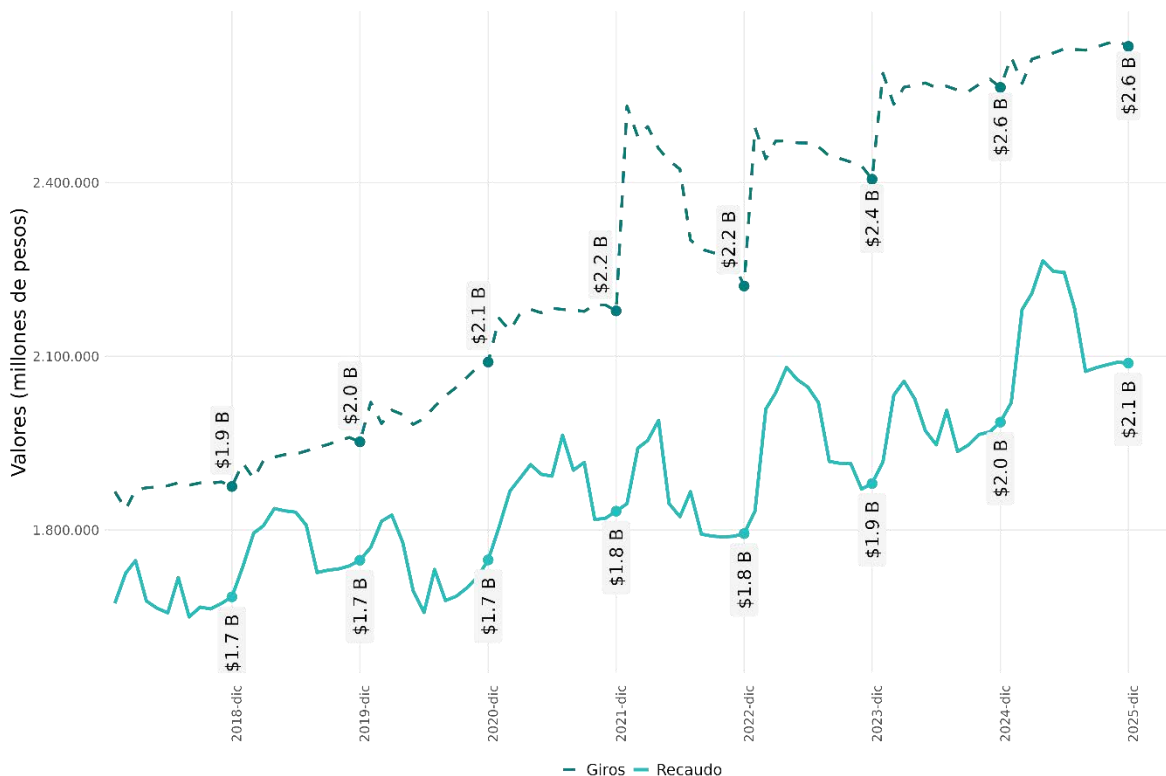


Fuente: Base de Giros de la ADRES 2018 – 2025 – Base Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) 2018-2025

Cálculos: Innovación y Análítica – ADRES.

Nota: El recaudo corresponde al total de cotización reportado por PILA y los giros (total reconocimiento).

Figura 2. Recaudo del régimen contributivo y total giros reconocidos por la ADRES
 Total nacional
 Millones de pesos constantes de 2018
 2018 a 2025 serie mensual



Fuente: Base de Giros de la ADRES 2018 – 2025 – Base Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) 2018-2025

Cálculos: Innovación y Analítica – ADRES.

Nota: El recaudo corresponde al total de cotización reportado por PILA y los giros (total reconocimiento).

Los valores a precios constantes de 2018 se calcularon utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el DANE. Los valores nominales fueron deflactados con la serie mensual del IPC y expresados en pesos de 2018.

6.1.3 Balance financiero (déficit/superávit)³¹

A precios corrientes, entre 2018 y 2025 el régimen contributivo mantuvo un déficit persistente y en aumento, explicado por el mayor crecimiento de los giros reconocidos. Durante este periodo, el recaudo aumentó de \$20,0 billones en 2018 a \$38,7 billones en 2025, mientras que los giros pasaron de \$22,3 billones a \$47,3 billones en el mismo periodo. Como resultado, la diferencia (déficit) entre recaudo y giro, se amplió, pasando de -\$2,3 billones en 2018 a -\$8,6 billones en 2025.

Tabla 5. Valor de recaudo, giros y déficit del régimen contributivo, corrientes
Total anual
Cifra en billones de pesos corrientes
Serie anual 2018 a 2025

Año	Valor recaudado	Valor giros	Déficit entre recaudo y giros
2018	20,0	22,3	-2,3
2019	21,9	23,8	-1,9
2020	21,9	25,6	-3,7
2021	24,5	28,4	-3,9
2022	26,6	34,1	-7,5
2023	31,5	39,4	-7,9
2024	33,8	44,0	-10,1
2025	38,7	47,3	-8,6

Fuente: Base de Giros de la ADRES 2018 – 2025 – Base Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) 2018-2025
Cálculos: Innovación y Analítica – ADRES.

Nota: La brecha se calcula como la diferencia entre el total de recaudo y el total reconocimiento anuales.

Nota: Por efectos de redondeo las cifras de déficit pueden diferir ligeramente con la calculada a partir de lo observado

A precios constantes de 2018, el déficit del régimen contributivo persistió durante todo el periodo analizado (2018–2025). En 2018 y 2019, los déficits fueron de -\$2,3 billones y -\$1,9 billones, respectivamente.

³¹ El déficit estimado no constituye una deuda del sistema ni una obligación pendiente de pago. Corresponde a una medida del límite de autofinanciamiento del régimen contributivo, calculada como la diferencia entre el recaudo por cotizaciones y los giros por UPC. En la práctica, esta brecha ha sido cubierta mediante recursos del PGN.



Entre 2020 y 2022 se observó una ampliación del déficit financiero a precios constantes de 2018. En 2020, el recaudo presentó una variación anual de -2,3 %, mientras que los giros crecieron 4,7 %, llevando el déficit a -\$3,5 billones. Posteriormente, en 2022, la contracción del recaudo (-1,3 %) frente al crecimiento de los giros (8,8 %) amplió significativamente la diferencia entre recaudo y giros, alcanzando un déficit de -\$6,3 billones.

Para 2024, el déficit alcanzó -\$7,1 billones, constituyéndose en el valor más alto observado durante toda la serie analizada, seguido por 2022 con -\$6,3 billones y 2023 con -\$5,9 billones.

Tabla 6. Valor de recaudo, giros y déficit del régimen contributivo, constantes Total anual
Cifra en billones de pesos en valores constantes 2018
Serie anual 2018 a 2025

Año	Valor recaudado	Valor giros	Déficit entre recaudo y giros
2018	20,2	22,5	-2,3
2019	21,3	23,2	-1,9
2020	20,8	24,3	-3,5
2021	22,5	26,1	-3,6
2022	22,2	28,4	-6,3
2023	23,5	29,4	-5,9
2024	23,7	30,8	-7,1
2025	23,8	31,5	-5,7

Fuente: Base de Giros por la ADRES 2018 – 2025 – Base Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) 2018-2025

Cálculos: Innovación y Analítica – ADRES.

Nota: La brecha se calcula como la diferencia entre el total de recaudo y el total reconocimiento anualmente.

Nota: Por efectos de redondeo las cifras de déficit pueden diferir ligeramente con la calculada a partir de lo observado

Al analizar el comportamiento del déficit por afiliado equivalente, se observa que por afiliado equivalente el sistema contributivo gira unos 262.173 pesos de más de lo que realmente está recaudando. El mayor déficit se registró en 2022, cuando aumentó de -\$158.007 a -\$276.289, asociado a una reducción de 0,35 % en el recaudo por afiliado equivalente y un incremento de 10,0 % en los giros por afiliado equivalente.



6.2 Análisis de aportantes, recaudo, giros y beneficiarios

El número de aportantes presentó fluctuaciones a lo largo del periodo analizado. Entre 2019 y 2020 se observó una disminución de -9,4 %, asociada al impacto económico y laboral derivado de la pandemia de COVID-19. En 2021 se registró una recuperación de 11,8 %, impulsada por la reactivación económica. A partir de 2022, el número de aportantes mantuvo variaciones positivas; sin embargo, se evidencia una desaceleración progresiva, con crecimientos de 9,4 % en 2022, 4,9 % en 2023 y 1,8 % en 2024. No obstante, para 2025 se presentó un repunte moderado, con un incremento de 3,0 % en el número de aportantes.

Por su parte, los giros realizados por la ADRES presentaron una tendencia positiva durante el periodo analizado. En particular, las variaciones anuales alcanzaron 7,4 % en 2021 y 8,8 % en 2022. A partir de 2023 se observa una desaceleración en su ritmo de crecimiento, registrando variaciones de 3,5 % en 2023, 4,8 % en 2024 y 2,3 % en 2025.

Tabla 7. Variaciones porcentuales anuales
Aportantes, recaudo, giros y salario mínimo
Serie anual 2018 a 2025

Año	DANE/PILA		ADRES	Incremento Salario Mínimo Real	
	Variación porcentual de personas aportantes (%)	Variación del recaudo a precios constantes (%)	Variación de giros a precios constantes (%)	Variación de SMMLV (%)	Variación anual del IPC (%)
2018	-	-	-	-	-
2019	1,1	5,4	3,1	6,0	3,80
2020	-9,4	-2,3	4,7	6,0	1,61
2021	11,8	8,2	7,4	3,5	5,62
2022	9,4	-1,3	8,8	10,07	13,12
2023	4,9	5,9	3,5	16,0	9,28
2024	1,8	0,9	4,8	12,1	5,2
2025	3,0	0,4	2,3	9,5	5,1

Cálculos: Innovación y analítica – ADRES

Fuente: DANE, Ministerio de Salud, ADRES y Banco de la Republica.

Nota: Los valores de recaudo y giros se encuentra a precios constante de 2018.

Para 2025 se mantiene la desaceleración observada del último año. El recaudo registró una variación anual de 0,4 %, los giros crecieron 2,3 %, la inflación fue de 5,1 %, mientras que el número de aportantes aumentó 3,0 %. En este contexto, el aumento en el número de aportantes frente a 2024 evidencia una recuperación parcial en la dinámica de afiliación al sistema.

Tabla 8. Evolución de beneficiarios y afiliados en el sistema contributivo

Total anual

Cifra de personas en millones de personas y razón por cotizantes

Serie anual 2018 a 2025

Año	Personas cotizantes (Millones)	Beneficiarios por cotizantes [^]	Afiliados por cotizantes
2018	12,6	0,65	1,8
2019	12,9	0,64	1,8
2020	12,7	0,67	1,8
2021	13,2	0,73	1,9
2022	14,1	0,60	1,7
2023	14,4	0,52	1,7
2024	14,5	0,50	1,6
2025	14,8	0,47	1,6

Fuente: Base de Giros por la ADRES 2018 – 2025 – Base Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) 2018-2025

Cálculos: Innovación y Analítica – ADRES.

Nota: Los cálculos de beneficiarios y afiliados por cotizantes son respecto a los afiliados equivalentes.

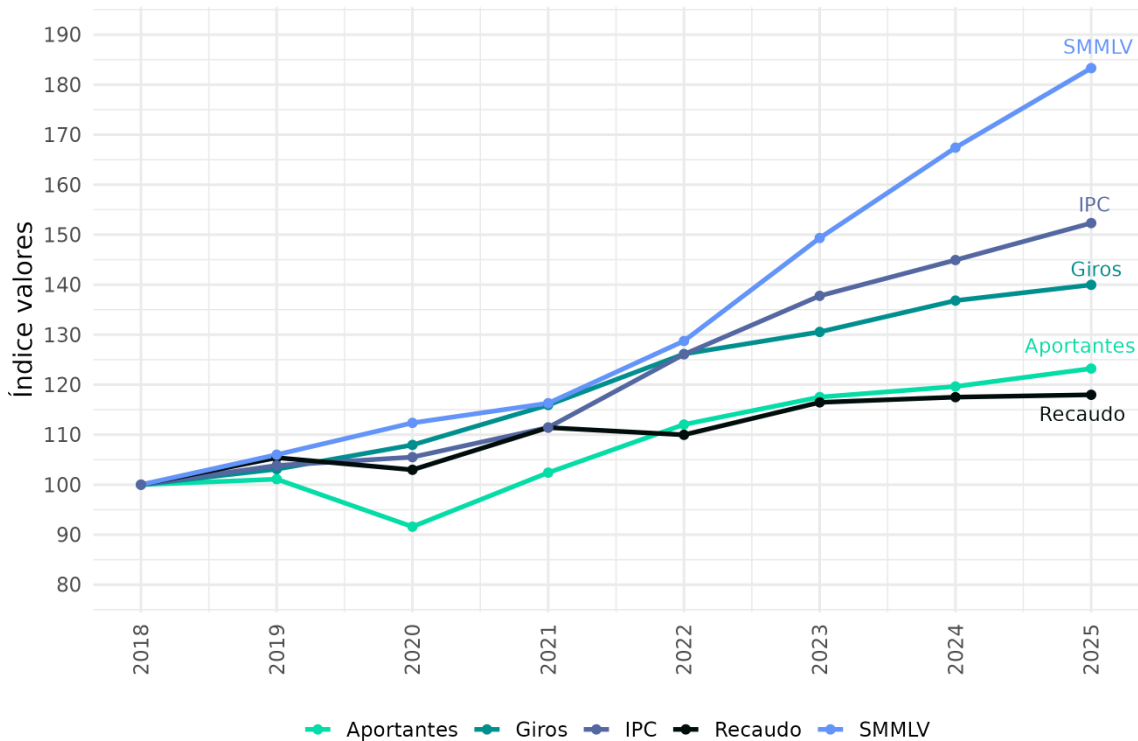
[^]**Nota:** Hace referencia a los que se denomina densidad familiar en la literatura

El análisis de beneficiarios³², medido como la diferencia entre afiliados equivalentes y cotizantes, muestra una disminución de 0,65 a 0,47 de beneficiarios por cotizantes y de 1,8 a 1,6 de afiliados por cotizantes durante el periodo analizado. Esta caída del 27,7 % en la relación de beneficiarios por cotizantes, puede estar indicando que

³² Desde el diseño inicial del SGSSS, la sostenibilidad financiera del régimen contributivo dependía de variables estructurales asociadas al mercado laboral y a la composición de los hogares. Martínez y García (2012) explican que los cálculos financieros del aseguramiento consideraban ajustes relacionados con la densidad salarial y la densidad familiar, entendidas como elementos determinantes en la relación entre los ingresos por cotizaciones y el número de personas cubiertas por el sistema. La ampliación de la cobertura familiar permitió que el trabajador cotizante financiara, mediante su aporte al régimen contributivo, la protección de su grupo familiar beneficiario. Por tanto, variaciones posteriores en la composición de los hogares, la estructura laboral y el número de beneficiarios por cotizante modificaron las condiciones bajo las cuales fue proyectado originalmente el equilibrio financiero del sistema. (2012). Disponible en: https://fedesalud.org/documentos/EstudiosFD_14_EquidadFinanciamiento.pdf

ahora está perdiendo los afiliados que históricamente tienen menor riesgo epidemiológico.

Figura 3. Índice de valores a base 2018
Total nacional
Serie anual 2018 a 2025



Cálculos: Innovación y analítica – ADRES

Fuente: DANE, Ministerio de Salud, ADRES y Banco de la República.

Nota: Los valores de recaudo y giros se encuentra a precios constante de 2018.

La figura 3 presenta la evolución de los índices de aportantes, recaudo, giros, salario mínimo (SMMLV) e IPC, tomando como base el año 2018 (=100). Se observa que, durante el periodo analizado, los giros presentan un crecimiento acumulado superior al recaudo, mientras que el número de aportantes muestra una caída en 2020 y una recuperación posterior con una trayectoria creciente hacia 2025. Por su parte, el comportamiento del recaudo mantiene un crecimiento moderado, influenciado parcialmente por los incrementos del SMMLV durante los últimos años.



Tabla 9. UPC base y reconocida
Total anual
Cifra en precios corrientes
Serie anual 2018 a 2025

Año	UPC base	UPC real reconocida	Diferencia real - base
2018	804.463	1.020.230	215.767
2019	847.180	1.073.732	226.552
2020	892.591	1.148.606	256.015
2021	938.826	1.208.152	269.326
2022	1.109.221	1.457.985	348.764
2023	1.289.246	1.722.587	433.341
2024	1.444.086	1.950.247	506.161
2025	1.521.489	2.081.179	559.690

Fuente: Base de Giros de la ADRES

Cálculos: Liquidaciones y garantías – ADRE

Nota: La UPC base se calcula a partir de las resoluciones del Ministerio de Salud.

El análisis de la serie histórica provisto de los valores de UPC, revelan que el determinante del crecimiento de los giros no solo se incrementa por el valor nominal de la norma, sino, también por la brecha estructural del valor per cápita. Entre 2018 y 2025, el diferencial entre la UPC Base y la UPC Real Reconocida se incrementó en un 159%, pasando de \$215.767 a \$559.690 por afiliado equivalente. Este comportamiento, agudizado por las expansiones observadas en el bienio 2022-2023, con crecimiento del 24% anual.

6.3 Análisis de aportes según tipos de cotizante

Evaluando los aportes al sistema de seguridad social por tipo de cotizante, se observa que en 2025 los empleados concentran la mayor participación en el total de aportes, con un valor cercano a los 23,5 billones de pesos a precios corrientes. Les siguen las categorías agrupadas en “otros tipos de cotizantes”, con aproximadamente \$12,0 billones, y los trabajadores independientes, con cerca de \$3,0 billones.

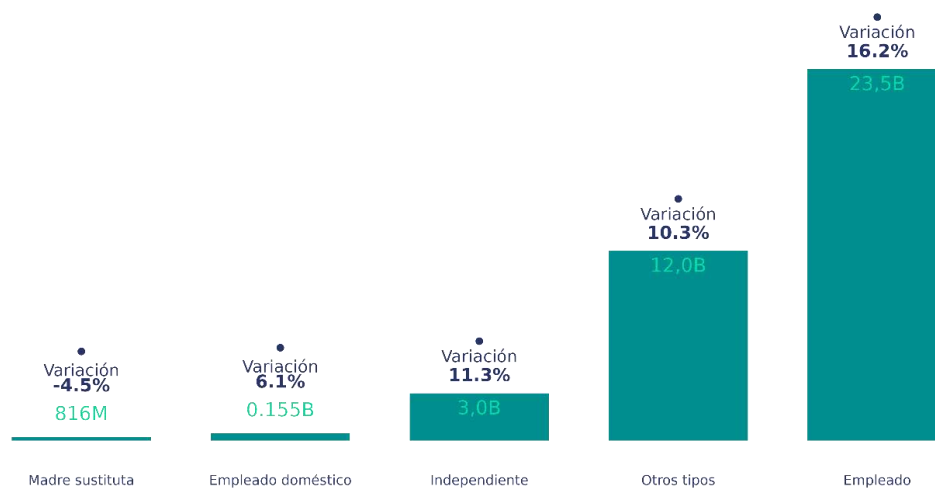
No obstante, al revisar por el tamaño de cada grupo de cotizantes, mediante el análisis del aporte per cápita, se evidencia un cambio en el patrón de contribución. En 2025, los trabajadores independientes registraron el mayor aporte promedio por cotizante, superando el valor promedio observado para los empleados.

Figura 4. Aportes por tipo de cotizantes y variación respecto al año anterior

Total nacional

Millones de pesos en valores precios corrientes

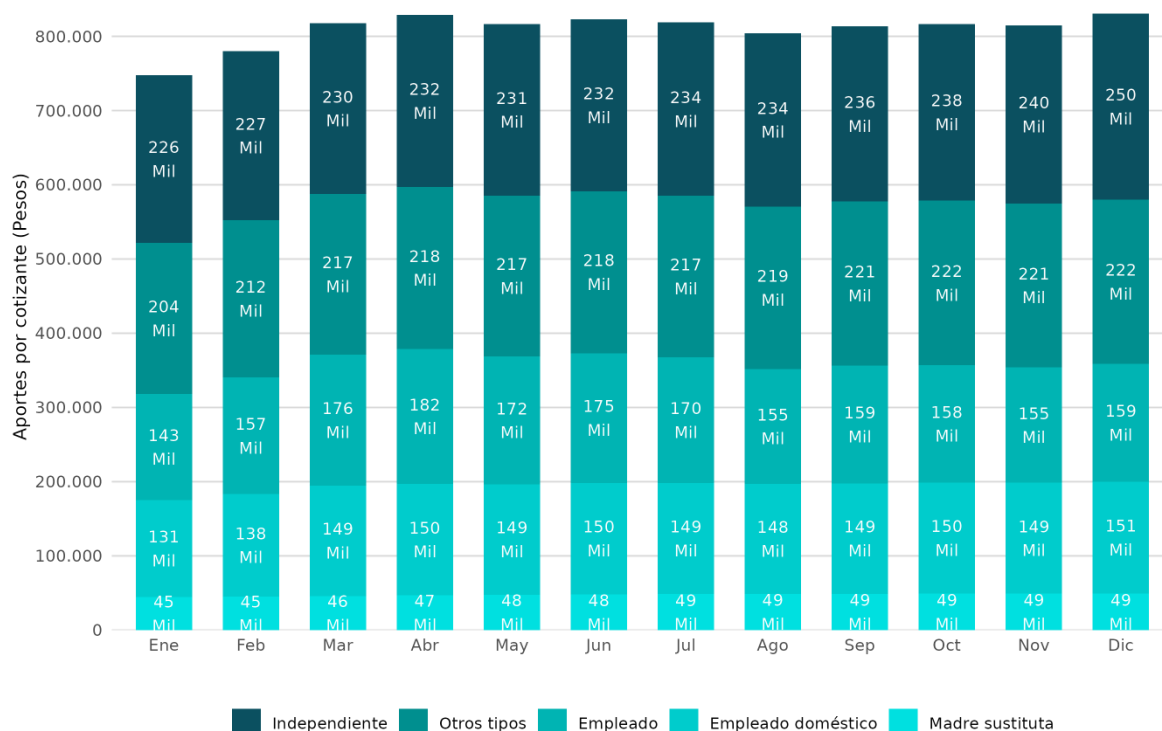
Año 2025



Fuentes: Base Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) – Sala de Inteligencia

Cálculos: Innovación y analítica – ADRES

Figura 5. Aportes promedio por tipo de cotizantes
Total nacional
Valores a precios corrientes
Año 2025



Fuentes: Base Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) – Sala de Inteligencia
Cálculos: Innovación y analítica – ADRES

6.4 Análisis de déficit/superávit por ciudades capitales y municipios³³

La Figura 6 presenta la diferencia entre recaudo y giros del régimen contributivo para las ciudades capitales y el resto de los municipios, expresada en millones de pesos corrientes. Los valores positivos corresponden a superávit financiero, mientras que los valores negativos representan déficit.

Entre 2018 y 2021, las ciudades capitales mostraron un superávit, alcanzando su nivel máximo a inicios de 2019, con un excedente mensual alrededor de \$200.000

³³ El déficit estimado no constituye una deuda del sistema ni una obligación pendiente de pago. Corresponde a una medida del límite de autofinanciamiento del régimen contributivo, calculada como la diferencia entre el recaudo por cotizaciones y los giros por UPC. En la práctica, esta brecha ha sido cubierta mediante recursos del PGN.

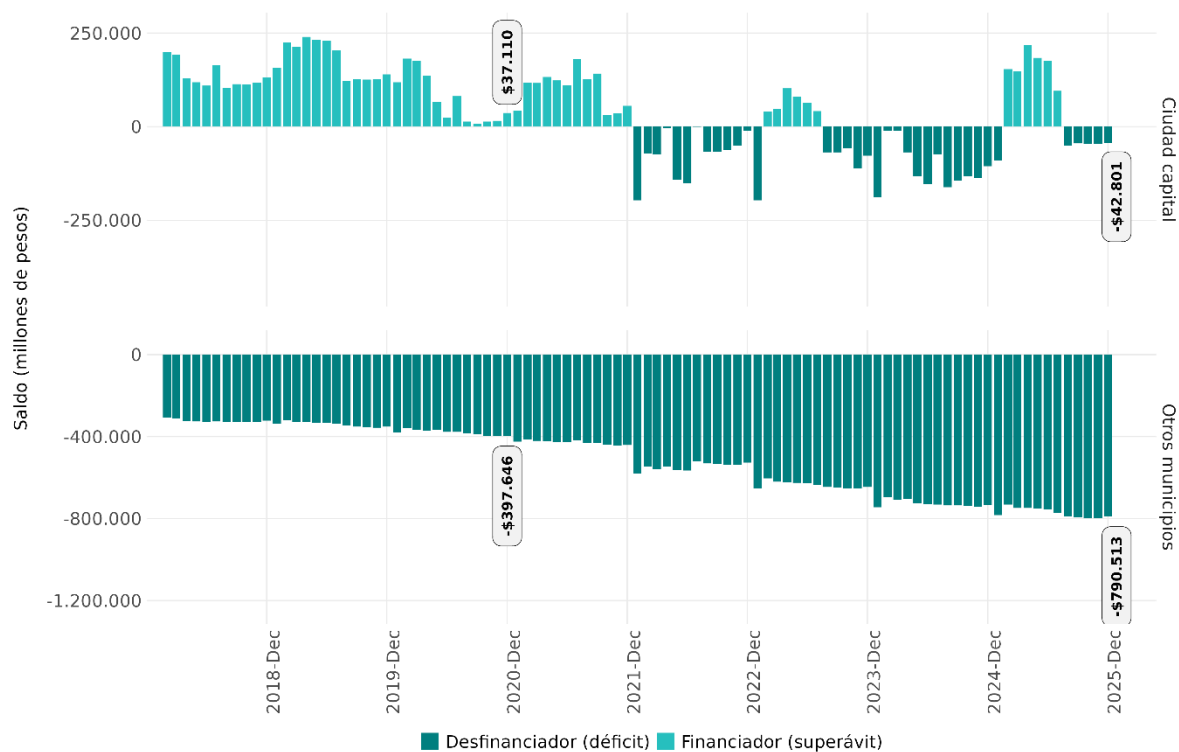
millones. Sin embargo, a partir de 2021 se observa una reducción progresiva del superávit y, desde 2022, las ciudades capitales comienzan a registrar balances deficitarios, tendencia que se corrige parcialmente para inicios de 2025, pero que para finales de año se mantiene.

Figura 6. Diferencia entre recaudo y giros por ciudad capital y otros municipios

Total por ciudad capital y otros municipios

Millones de pesos corrientes

Serie mensual 2018 a 2025



Fuente: Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Base Giros – 2018 a 2024

Cálculos: Innovación y analítica – ADRES

Nota: Estos valores se encuentra a precios corrientes dado que el IPC no tiene información para el resto de los municipios.

El punto de inflexión observado entre 2021 y 2022 coincide temporalmente con el periodo posterior a la pandemia, durante el cual se evidencia una desaceleración en el crecimiento de aportantes y del recaudo en las ciudades capitales, mientras los giros mantuvieron una tendencia creciente.

Esta dinámica refleja diferencias territoriales en el comportamiento financiero del régimen contributivo. Mientras las ciudades capitales registraron balances positivos



durante los primeros años del periodo analizado, a partir de 2022 comenzaron a presentar déficits persistentes, convergiendo con el comportamiento observado en el resto de los municipios.

6.5 Análisis de proyecciones del déficit³⁴

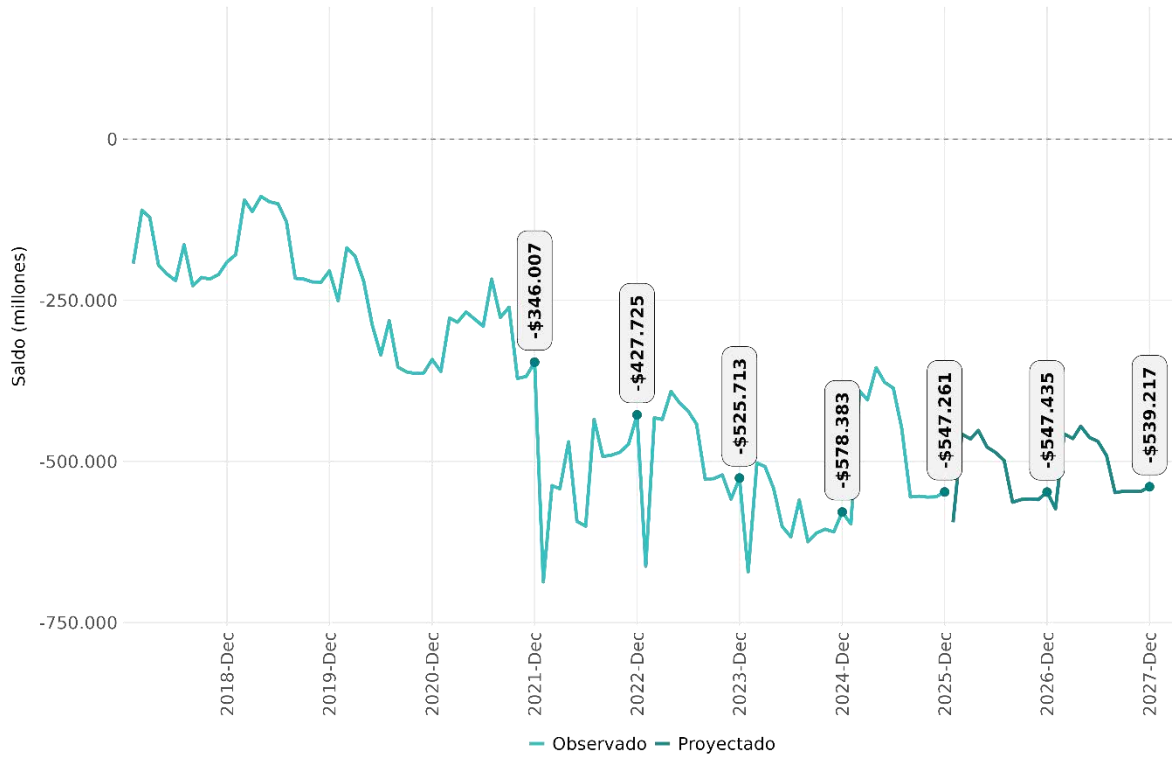
La serie mensual proyectada a partir de un modelo ARIMA (ver sección 5.3 para especificación del modelo) expresada a precios constantes de 2018, evidencia un déficit persistente durante el horizonte de proyección 2026–2027. El modelo estima un déficit de -\$547.435 millones para diciembre de 2026 y de -\$539.217 millones para diciembre de 2027 a precios constantes. Esta trayectoria indica que, bajo las condiciones actuales del sistema, el desbalance financiero del régimen contributivo continuará ampliándose en el corto plazo.

La tendencia proyectada del déficit muestra que, aunque en 2025 se presenta una leve mejora frente a 2024, la brecha continúa ampliándose, lo que refleja que el crecimiento del giro por UPC continúa superando al del recaudo. El modelo también captura patrones estacionales recurrentes especialmente en noviembre y diciembre.

³⁴ El déficit estimado no constituye una deuda del sistema ni una obligación pendiente de pago. Corresponde a una medida del límite de autofinanciamiento del régimen contributivo, calculada como la diferencia entre el recaudo por cotizaciones y los giros por UPC. En la práctica, esta brecha ha sido cubierta mediante recursos del PGN.



Figura 7. Pronóstico dos años del déficit
Total nacional
Millones de pesos en valores constantes a 2018
Serie mensual 2018 a 2027



Fuentes: Base de Giros 2018 – 2025 – Base Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) 2018-2025

Cálculos: Innovación y analítica – ADRES

Tabla 10. Intervalos de confianza de las proyecciones del déficit
Millones de pesos en valores constantes a 2018
Serie mensual enero a diciembre 2026 y 2027

Año	Mes	Pronóstico (millones)	Límite inferior 95%	Límite superior 95%
2026	enero	-594.337	-702.642	-486.032
	febrero	-457.391	-610.557	-304.225
	marzo	-465.027	-652.616	-277.438
	abril	-451.916	-668.525	-235.306
	mayo	-477.641	-719.818	-235.465
	junio	-485.895	-751.186	-220.604
	julio	-498.361	-784.908	-211.813
	agosto	-563.160	-869.491	-256.828
	septiembre	-559.010	-883.924	-234.096
	octubre	-558.079	-900.568	-215.589
	noviembre	-559.007	-918.213	-199.801
	diciembre	-547.435	-922.613	-172.256
2027	enero	-573.352	-979.883	-166.820
	febrero	-457.344	-892.978	-21.710
	marzo	-464.452	-927.362	-1.541
	abril	-445.284	-933.951	43.382
	mayo	-462.797	-975.928	50.335
	junio	-468.844	-1.005.326	67.638
	julio	-490.971	-1.049.828	67.887
	agosto	-548.283	-1.128.655	32.088
	septiembre	-546.133	-1.147.249	54.983
	octubre	-546.078	-1.167.246	75.089
	noviembre	-546.377	-1.186.969	94.215
	diciembre	-539.217	-1.198.662	120.228

Fuente: Base de Giros 2018 – 2025 – Base Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) 2018-2025

Cálculos: Innovación y Analítica – ADRES.

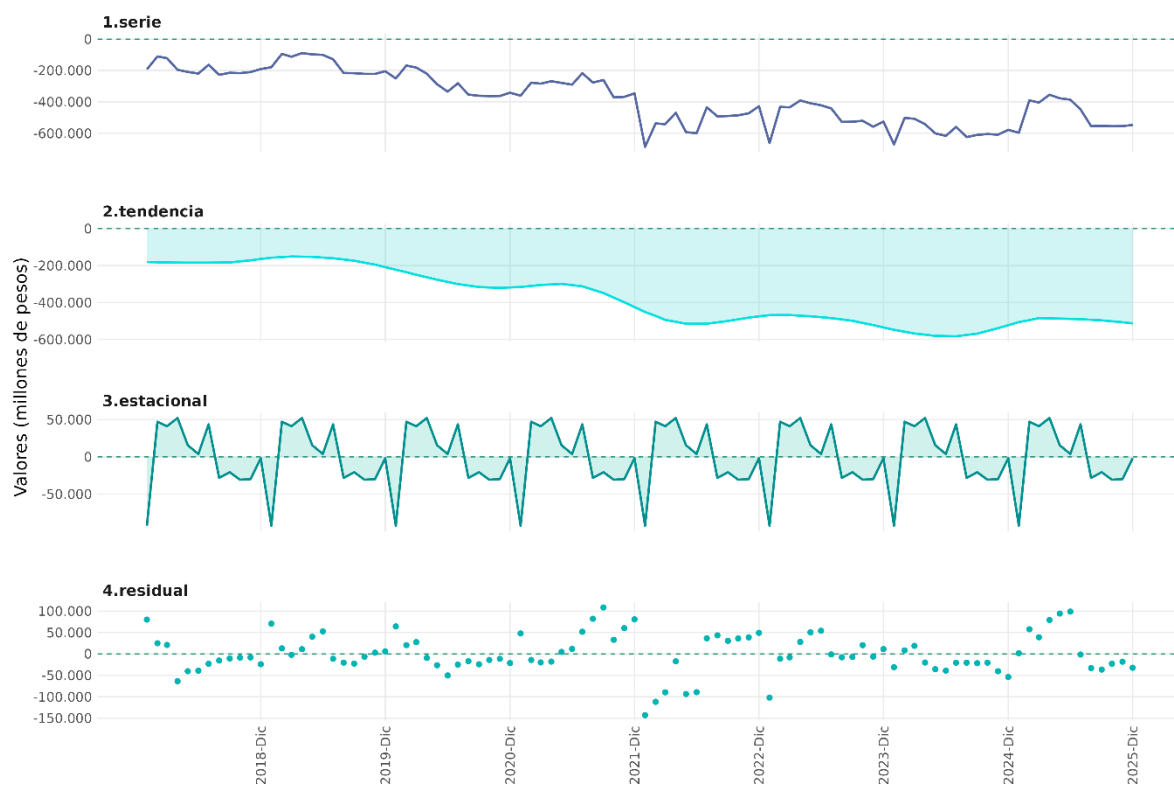
Nota: Los intervalos de confianza al 95 % presentados asumen normalidad y homocedasticidad en los residuos del modelo.

Los tests diagnósticos aplicados (Shapiro-Wilk $p=0,000952$; ARCH-LM $X^2=29,308$) indican desviaciones de estas condiciones; por tanto, los intervalos deben interpretarse como una aproximación a la incertidumbre real y no como una medida de precisión exacta.

Al analizar los componentes de la serie pronosticada del déficit, se observa una tendencia negativa persistente que refleja un desequilibrio entre el recaudo y los giros durante el periodo 2018–2025.

El componente estacional mantiene un patrón regular de alzas y descensos que se repite cada año, especialmente para final de año, noviembre y diciembre. Por su parte, el componente residual muestra variaciones irregulares y de menor magnitud.

Figura 8. Componentes de la serie pronosticada del saldo / déficit Total nacional
Millones de pesos en valores constantes a 2018
Serie mensual 2018 a 2025



Fuentes: Base de Giros 2018 – 2025 – Base Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) 2018-2025

Cálculos: Innovación y analítica – ADRES

Nota: 1. Serie refiere a los datos original sin ninguna descomposición, 2. Tendencia: al componente regular de la serie que muestra la evolución constante a lo largo del tiempo, 3. estacional, al componente que presenta patrones repetitivos durante el año, con pico y valles, y por último el 4. residual, como aquel componente que no corresponde a ninguno de los antes mencionados y puede ser no predecible.

*El saldo se calcula como la diferencia entre el valor de recaudo y el valor de los giros (UPC reconocida).



6.6 Análisis del efecto de los aportes patronales sobre el balance financiero del régimen contributivo

En este apartado se calcula el aporte potencial que tendrían actualmente los empleadores privados, si se implementan nuevamente los aportes patronales en el sistema de salud estipulado en la Ley 100 de 1993³⁵ y la exoneración establecida en la Ley 1607 de 2012³⁶.

El análisis considera una cotización equivalente al 8,5 % del Ingreso Base de Cotización (IBC) a cargo de los empleadores, aplicada sobre trabajadores dependientes que ganan menos de 10 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV). Este aporte se analiza de manera complementaria a la cotización obligatoria del 4 % realizada por los trabajadores.

De acuerdo con la siguiente tabla para el 2025 estos aportes corresponderían a un total de \$19,4 billones de pesos a precios corrientes. Este valor representa aproximadamente el 50,1 % del recaudo observado del régimen contributivo para el mismo año (\$38,7 billones).

³⁵ Congreso de la República de Colombia. Ley 100 del 23 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>

³⁶ Congreso de la República de Colombia. Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51040>

Figura 9. Recaudo potencial asociado a aportes patronales del 8,5 %
 Valor a precios corrientes en billones de pesos
 Serie anual y mensual 2018 a 2025



Cálculos: Innovación y analítica – ADRES

Fuente: Cálculo propios con base en DANE, ADRES

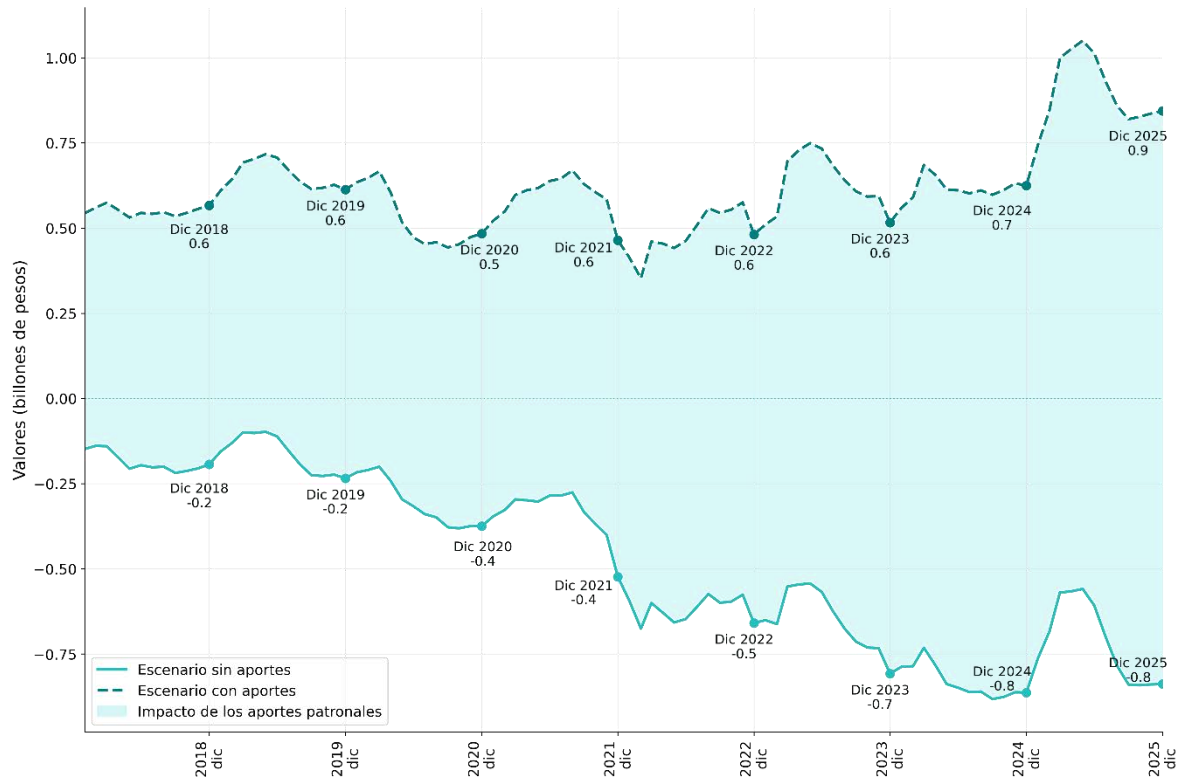
Nota: Estos valores corresponde a empresas donde actualmente la cotización está en promedio en un 4 % para los trabajadores.

Bajo este escenario, el déficit observado para 2025, estimado en -\$8,6 billones, se transformaría en un superávit aproximado de \$10,8 billones, como resultado de incorporar el recaudo potencial derivado de los aportes patronales.

$$\text{Resultado nuevo} = \text{Recaudo adicional} + \text{Balance financiero del régimen contributivo}$$

$$\text{Resultado nuevo} = 19,4 + (-8,6) = 10,8 \text{ billones}$$

Figura 10. Balance financiero (déficit/superávit) del régimen contributivo con y sin aportes patronales
 Total nacional
 Billones de pesos en valores a precios corrientes
 Serie mensual 2018 a 2025



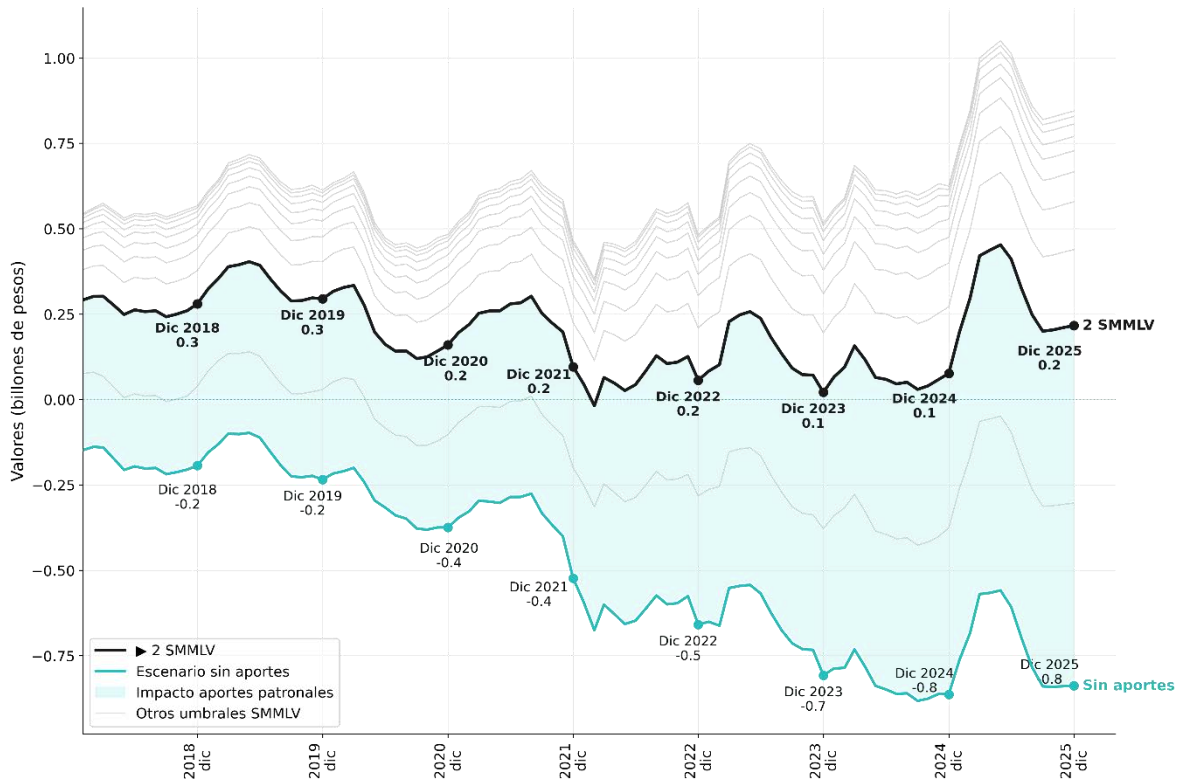
Fuentes: Base de Giros 2018 – 2025 – Base Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) 2018-2025
Cálculos: Innovación y analítica – ADRES

Figura 11. Balance financiero (déficit/superávit) del régimen contributivo con y sin aportes patronales según rangos de salario mínimos legales vigentes (SMMLV)

Total nacional

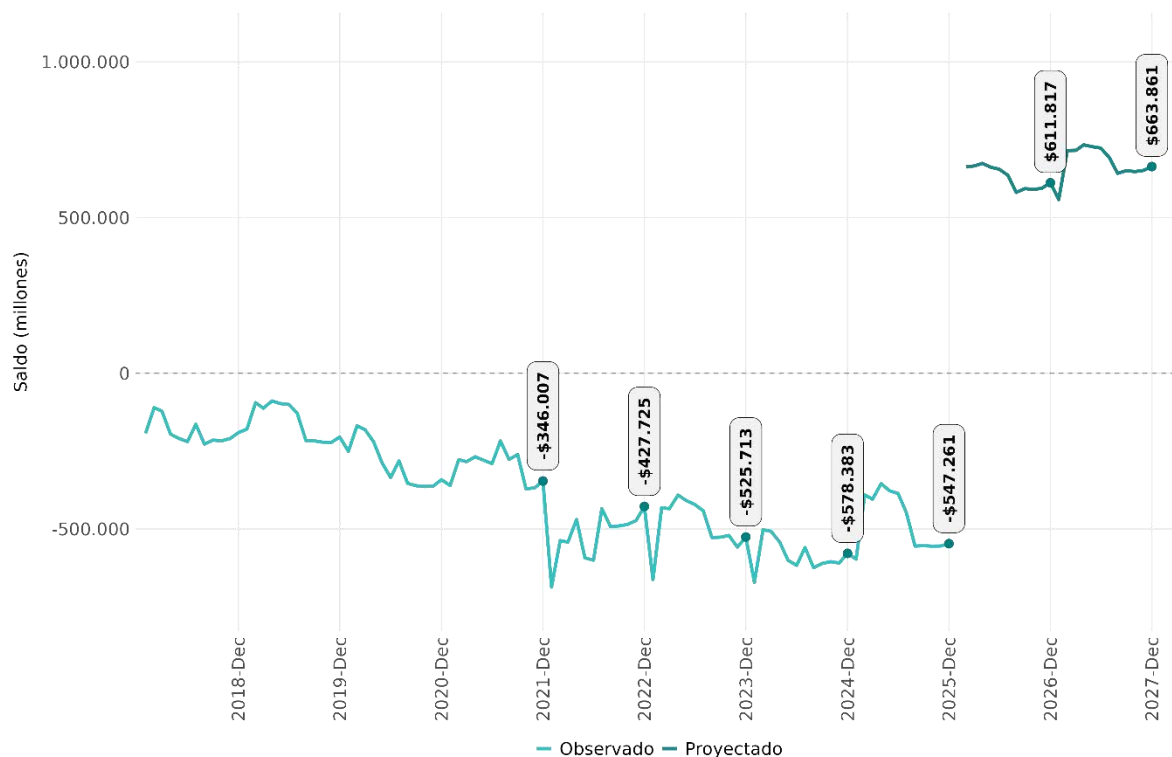
Billones de pesos en valores a precios corrientes

Serie Mensual 2018 - 2025



A continuación, se proyecta la incorporación de los aportes patronales por rangos de Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) pagados. Se encuentra que reincorporando el aporte patronal de los trabajadores que gana hasta 2 SMMLV, el balance financiero del régimen contributivo presentaría una reducción en la brecha de autofinanciamiento. Para 2025 el déficit pasaría de aproximadamente \$0,8 billones en el escenario sin aportes a \$0,2 billones en superávit.

Figura 12. Pronóstico a dos años del déficit/superávit incluyendo aportes patronales
Total nacional
Millones de pesos en valores precios constantes
Serie mensual 2018 a 2027



Fuentes: Base de Giros 2018 – 2025 – Base Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) 2018-2025
Cálculos: Innovación y analítica – ADRES

Al incorporar los aportes patronales en general, las proyecciones del balance financiero del régimen contributivo se obtendrían que, para diciembre de 2026, el superávit estaría alrededor de los \$611.817 millones a precios constantes de 2018, valor que supera los -\$547.435 millones estimados que se proyectaban sin el escenario de aportes patronales.

6.7 Simulación de escenarios de política sobre el recaudo contributivo

A continuación, se realiza un análisis que evalúa el efecto de modificaciones en el Ingreso Base de Cotización (IBC), y en la tasa de cotización sobre el balance financiero del régimen contributivo, mantiene constante el crecimiento de los giros



por UPC y del salario base de cotización, bajo el supuesto de un crecimiento anual del 1 % para cada uno.

La simulación proyecta la evolución del déficit entre 2025 y 2034, considerando diferentes escenarios de ajuste progresivo del porcentaje del IBC, comenzando con los niveles actuales hasta llegar a un 85 %.

Escenario determinístico: giros creciendo al 1 % y salario base de cotización al 1 %

Los resultados muestran que un aumento progresivo del IBC reduce de forma el déficit. En 2025, el déficit se ubica en $-\$5,7$ billones a precios constantes. Al elevar el IBC al 50 % en 2027, este cae a $-\$5,0$ billones, y continúa reduciéndose conforme se incrementa la base gravable:

- 50 % en 2027 déficit de $-\$4,6$ billones
- 85 % en 2034: el sistema entra en valores de equilibrio

Esto indica que el equilibrio fiscal requiere un IBC superior al 85 %, manteniendo niveles de crecimiento parecidos entre recaudo y giros. Aunque se observa una reducción progresiva del déficit, es importante mantener los niveles de crecimiento tanto del recaudo como de los giros similares. Cuando la tasa de crecimiento de los giros se eleva por encima de la del recaudo, el equilibrio no se sostiene dentro de la próxima década (Ver tabla 12).



Tabla 11. Escenario de crecimiento gradual en el porcentaje del IBC
Método Determinístico e impacto en el Déficit (absoluto) precios constantes
Serie anual 2025 a 2034

Años	Porcentaje IBC (%)	Crecimiento giro (%)	Crecimiento salario base cotización (%)	Déficit (billones)
2025	40,0	2,3	0,4	-5.7
2026	45,0	1,0	1,0	-5.2
2027	50,0	1,0	1,0	-4.6
2028	55,0	1,0	1,0	-4.1
2029	60,0	1,0	1,0	-3.5
2030	65,0	1,0	1,0	-2.9
2031	70,0	1,0	1,0	-2.3
2032	75,0	1,0	1,0	-1.7
2033	80,0	1,0	1,0	-1.1
2034	85,0	1,0	1,0	-0.4

Cálculos: Innovación y analítica – ADRES
Fuente: Cálculo propios con base en DANE, ADRES

Escenario determinístico: giros creciendo al 2 % y salario base de cotización al 1 %

Bajo un entorno de mayor crecimiento de los giros, el ajuste requerido para alcanzar equilibrio no es alcanzado durante la década. En este escenario, el déficit pasa de – \$5,7 billones en 2025 a valores cercanos a -\$3,6 billones en 2034, cuando el IBC llega al 85 %, sin lograr un equilibrio autosostenible en el sistema.

Tabla 12. Escenario de crecimiento gradual en el porcentaje del IBC
Método Determinístico e impacto en el Déficit (absoluto) precios constantes
Serie anual 2025 a 2034

Años	Porcentaje IBC (%)	Crecimiento giro (%)	Crecimiento salario base cotización (%)	Déficit (billones)
2025	40,0	2,3	0,4	-5.7
2026	45,0	2,0	1,0	-5.5
2027	50,0	2,0	1,0	-5.3
2028	55,0	2,0	1,0	-5.0
2029	60,0	2,0	1,0	-4.8
2030	65,0	2,0	1,0	-4.6
2031	70,0	2,0	1,0	-4.3
2032	75,0	2,0	1,0	-4.1
2033	80,0	2,0	1,0	-3.9
2034	85,0	2,0	1,0	-3.6

Cálculos: Innovación y analítica – ADRES
Fuente: Cálculo propios con base en DANE, ADRES



Escenario con incremento de medio punto porcentual en el porcentaje cotización

El análisis incorpora un escenario adicional que aumenta temporalmente la tasa de cotización en medio punto porcentual cada año. Este ajuste disminuye el horizonte temporal al equilibrio fiscal en ambos escenarios de crecimiento:

- Bajo un crecimiento del 1 %, el equilibrio se alcanza en 2029.
- Bajo un crecimiento del 2 % en giros y 1% en recaudo, el equilibrio se logra en 2030.



Tabla 13. Escenario de crecimiento gradual del porcentaje cotización
Método Determinístico e impacto en el Déficit (absoluto) precios corrientes
Serie anual 2025 a 2029

Años	Porcentaje base IBC (%)	Crecimiento giro (%)	Crecimiento salario base cotización (%)	Incremento cotización	Déficit (billones)
2025	40	2,3	0,4	Sin incremento	-5,7
2026	40	1,0	1,0	+0.5p.p	-4,1
2027	40	1,0	1,0	+0.5p.p	-2,5
2028	40	1,0	1,0	+0.5p.p	-0,8
2029	40	1,0	1,0	+0.5p.p	+0,9

Cálculos: Innovación y analítica – ADRES
Fuente: Cálculo propios con base en DANE, ADRES

Tabla 14. Escenario de crecimiento gradual del porcentaje cotización
Método Determinístico e impacto en el Déficit (absoluto)
Serie anual 2025 a 2030

Años	Porcentaje base IBC (%)	Crecimiento giro (%)	Crecimiento salario base cotización (%)	Incremento cotización	Déficit (billones)
2025	40	2,3	0,4	Sin incremento	-5,7
2026	40	2,0	1,0	+0.5p.p	-4,4
2027	40	2,0	1,0	+0.5p.p	-3,1
2028	40	2,0	1,0	+0.5p.p	-1,8
2029	40	2,0	1,0	+0.5p.p	-0,4
2030	40	2,0	1,0	+0.5p.p	1,0

Cálculos: Innovación y analítica – ADRES
Fuente: Cálculo propios con base en DANE, ADRES

Escenario estocástico (Monte Carlo): probabilidad de equilibrio

Los resultados de la simulación Monte Carlo muestran que el balance financiero del régimen contributivo es sensible tanto al crecimiento de los giros como al porcentaje efectivo de cotización sobre el IBC. Bajo los escenarios evaluados, el déficit se reduce progresivamente a medida que aumenta la proporción de la base de cotización.

Bajo los supuestos evaluados, el déficit tiende a reducirse cuando el IBC alcanza niveles del 45 % al 65 %. A partir de un IBC del 85,0 %, la mayoría de las

trayectorias simuladas empiezan a encontrar un equilibrio, reflejado en valores muy cercanos a cero o positivos en el percentil 95 para la mayoría de los casos.

Tabla 15. Simulación Monte Carlo del balance financiero bajo escenarios de cotización sobre el IBC
Valor a precios constante 2018
Serie anual 2026 a 2034

Años	Porcentaje IBC simulado (%)	Valor déficit		
		Promedio (billones)	Percentil 5 (billones)	Percentil 95 (billones)
2026	45,0	-5,1	-5,2	-3,8
	65,0	-2,8	-2,8	-1,3
	85,0	-0,4	-0,4	1,1
2027	45,0	-5,2	-5,2	-3,2
	65,0	-2,8	-2,8	-0,7
	85,0	-0,4	-0,4	1,8
2028	45,0	-5,3	-5,3	-2,9
	65,0	-2,8	-2,9	-0,4
	85,0	-0,4	-0,4	2,2
2029	45,0	-5,3	-5,3	-2,7
	65,0	-2,9	-2,8	-0,1
	85,0	-0,4	-0,4	2,5
2030	45,0	-5,4	-5,4	-2,3
	65,0	-2,9	-2,9	0,3
	85,0	-0,4	-0,4	3,0
2031	45,0	-5,4	-5,4	-2,0
	65,0	-2,9	-2,8	0,7
	85,0	-0,4	-0,3	3,3
2032	45,0	-5,5	-5,4	-1,8
	65,0	-2,9	-2,8	0,9
	85,0	-0,4	-0,3	3,6
2033	45,0	-5,6	-5,5	-1,5
	65,0	-3,0	-2,9	1,3
	85,0	-0,4	-0,3	4,0
2034	45,0	-5,6	-5,6	-1,0
	65,0	-3,0	-2,9	1,8
	85,0	-0,4	-0,4	4,7

Cálculos: Innovación y analítica – ADRES

Fuente: Cálculo propios con base en DANE, ADRES



En síntesis, los resultados muestran que, al incorporar aleatoriedad en los parámetros mediante simulaciones Monte Carlo, el umbral requerido para alcanzar el equilibrio financiero es similar al explorado en el escenario determinístico. En particular, bajo escenarios con una proporción cercana al 65,0 % del IBC, los percentiles más altos de las trayectorias simuladas tienden a reducirse y propender al equilibrio.





6.8 Mecanismo de contribución solidaria

El mecanismo de Contribución Solidaria (CS), formalizado bajo la figura de la Liquidación Mensual de Afiliados (LMA) según el Decreto 780 de 2016³⁷, surgió como una herramienta de equidad para garantizar el acceso a la salud de la población "no pobre no vulnerable", según el Sisbén IV, que no cuenta con capacidad plena de pago para afiliarse al régimen contributivo.

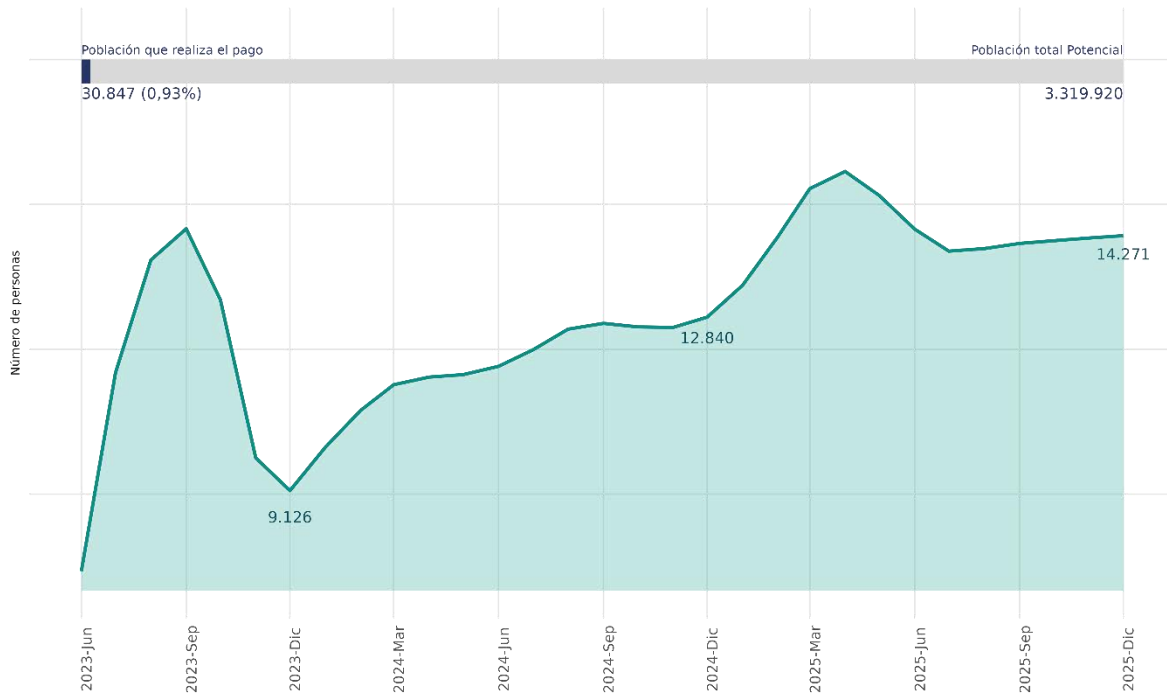
No obstante, el análisis de su ejecución evidencia diferencias importantes entre su alcance potencial y su comportamiento efectivo en términos de recaudo y cobertura.

- **Baja participación efectiva:** de un universo de 3,3 millones de afiliados potenciales, solo el 0,93 % (30,847 personas) registra pagos efectivos al mecanismo. En el mes de marzo de 2026, solo se registraron 10.793 pagos (por un valor de \$774 millones), lo que confirma que el 99 % de la población objetivo (3,2 millones de personas) aún se encuentra por fuera del mecanismo.
- **Participación marginal en el financiamiento en el sistema:** El recaudo acumulado, entre julio de 2022 y marzo de 2026, de \$15.241 millones de pesos corrientes resulta marginal al contrastarlo con la magnitud del déficit general, estimado en \$8,6 billones para el 2025, lo que representa que el aporte de la Contribución Solidaria representa apenas el 0,18 % de las necesidades de financiamiento del sistema.

³⁷ Presidencia de la República de Colombia. Decreto 780 del 6 de mayo de 2016. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Sistema de Consulta de Normas — Función Pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77813>



Figura 13. Afiliados potenciales y aportantes efectivos de la Contribución Solidaria
Sistema Contribución Solidaria
Serie mensual junio 2023 – diciembre 2025
Número de personas



Cálculos: Innovación y analítica – ADRES

Fuente: Liquidación y Garantías, ADRES

Nota: La información en la línea gris corresponde al valor acumulado del periodo entre julio de 2022 y marzo 2026

7. Conclusiones

- **Deterioro del balance financiero:** el análisis financiero del régimen contributivo para el periodo 2018-2025 evidencia una ampliación progresiva de la brecha entre el recaudo y los giros (UPC reconocida), derivada de una dinámica de crecimiento de los giros superior a la observada en el recaudo. El déficit anual pasó de \$2,3 billones en 2018 a -\$8,6 billones en 2025 en términos corrientes. En diciembre de 2025 los giros por UPC alcanzaron los \$4,0 billones, mientras que el recaudo se ubicó en \$3,2 billones, generando un déficit cercano a -\$0,8 billones, en línea con la tendencia identificada en las series mensuales para el mismo periodo.
- **Tendencia de beneficiarios por cotizante:** el análisis de beneficiarios, medido como la diferencia de afiliados y la cantidad de cotizantes, revela una disminución de 0,77 a 0,62 de la cantidad de beneficiarios por cotizantes para el periodo analizado. Esta caída del 19,4 % en la tasa impacta el recaudo del sistema de salud.
- **Proyecciones del déficit:** las proyecciones del déficit realizadas mediante el modelo ARIMA, evidencian la tendencia a ampliación de la brecha financiera del régimen contributivo para el periodo 2026 – 2027, así como la presencia de patrones estacionales, especialmente en los meses de noviembre y diciembre, debido a las condiciones actuales del sistema.
- **Insuficiencia del mercado laboral formal:** las variaciones en las bases de cotización asociadas a la dinámica laboral no compensaron el incremento de las obligaciones financieras del régimen contributivo durante el periodo analizado. Aunque para 2025, el incremento del número de aportantes de 3,0 % supera la variación real de los giros, 2,3 %, la expansión de la cobertura contributiva y el empleo formal, no garantizan por sí solos la suficiencia de recursos.



- **Escenario de aportes patronales:** los escenarios de simulación asociados al recaudo, muestran que la incorporación de los aportes patronales del 8,5 % sobre el IBC se traduciría en un impacto inmediato sobre el recaudo del sistema, generando un recaudo potencial de \$19,4 billones para 2025, valor que representa un incremento cercano al 50,1 % frente al recaudo observado del régimen contributivo para el mismo año (\$38,7 billones), generando un superávit cercano a \$10,8 billones en el balance de financiamiento del sistema.
- **Resultados del ajuste en el IBC:** la simulación muestra que incrementos progresivos en el porcentaje del Ingreso Base de Cotización (IBC) genera una reducción del déficit del sistema. En el escenario simulado, bajo el supuesto de un crecimiento anual del 1 % tanto en los giros como en el salario, el déficit estimado pasaría de -\$5,7 billones en 2025 a -\$0,4, billones en 2026, a precios constantes.
- **Evolución territorial del déficit:** las ciudades capitales pasaron de registrar superávits entre 2018 y 2021 -compensando parcialmente los déficits observados en otros municipios- a presentar déficits crecientes a partir de 2022. Los resultados indican que la brecha entre recaudo y gasto no se concentra únicamente en regiones con menor desarrollo económico, sino que también se observa en algunos centros urbanos de mayor actividad económica.
- **Simulación Montecarlo:** los resultados de la simulación muestran que la tendencia proyectada del déficit del régimen contributivo es altamente sensible al crecimiento del IBC, los giros y la tasa de cotización. Las simulaciones indican que a partir de un IBC cercano al 85,0 % el déficit converge al equilibrio, es decir a alcanzar el nivel de autofinanciamiento.
- **Participación marginal en el recaudo de la Contribución Solidaria:** los resultados evidencian que el mecanismo de contribución solidaria presenta una capacidad limitada de recaudo frente a las necesidades estructurales



que presenta el sistema, dado que, de aproximadamente 3,3 millones de personas potenciales, aproximadamente el 0,93 % realizó pagos efectivos. En términos financieros, el recaudo acumulado del mecanismo durante los últimos cuatro años fue de \$15.241 millones, representando cerca de 0,18 % de las necesidades de financiación del sistema para 2025.



8. Trabajo Futuro

- **Modelo econométrico:** responder si realmente se dio un impacto en el empleo con la transición de los aportes patronales, como un mecanismo para evaluar la política de eliminación de aportes patronales.

- **Medición de evasión**
 - De acuerdo con la CEPAL (2015), la **evasión** contributiva puede definirse como la diferencia entre la recaudación que debería obtenerse según la normativa vigente (recaudación teórica) y la recaudación efectivamente observada durante un periodo determinado. Esta brecha surge principal, aunque no exclusivamente, de la existencia de asalariados no registrados que, pese a estar sujetos por ley a realizar aportes, no efectúan cotizaciones al sistema. En este sentido, se podría explorar en un trabajo futuro, la inclusión de esta medida para el caso colombiano, de la siguiente manera:
 - Utilizar información de Cuentas Nacionales (DANE), Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y PILA permitiría aproximar el monto de evasión contributiva mediante la estimación de la masa salarial no registrada. Para ello, se sigue el enfoque planteado por la CEPAL (2015), donde: La proporción de asalariados no registrados puede obtener a partir de la GEIH, identificando aquellos trabajadores asalariados que no realizan cotizaciones a salud o pensión.
 - El ajuste por brecha salarial se incorpora considerando que los asalariados informales perciben, en promedio, ingresos inferiores a los asalariados formales. La masa salarial no registrada se estima multiplicando la remuneración total al trabajo asalariado por la proporción de asalariados no registrados y por la ratio salarial informal/formal.

Formalmente:

$$y_{nr} = rta * \rho_{nr} * \rho$$



- Donde ρ_{nr} es la proporción de asalariados no registrados y ρ corresponde a la ratio salarial informal/formal estimado desde la GEIH. Esta masa salarial constituye la base sobre la cual se aplican las tasas legales de contribución para obtener la recaudación teórica, cuya diferencia respecto a la recaudación efectiva del sistema (ADRES/PILA) representaría la evasión contributiva potencial asociada al empleo asalariado no registrado.
- A pesar de que este documento aborda el principio de solidaridad desde la óptica del Régimen Contributivo, es posible explorar el cálculo del financiamiento del régimen subsidiado, como elemento asociado al cálculo del autofinanciamiento del régimen contributivo.

9. Bibliografía

- Banco de la República. (2023). *Investigaciones económicas - Banco de la República*. Obtenido de Aspectos financieros y fiscales del sistema de salud en Colombia: <https://investiga.banrep.gov.co/es/espe/espe106>
- CEPAL. (2015). *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud*. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 215. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/bf520168-8111-4d60-9311-fd032f62bf53>
- Congreso de la República de Colombia . (23 de Diciembre de 1993). *Función Pública* . Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>
- Congreso de la República de Colombia . (29 de diciembre de 2016). *Función Pública* . Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79140>
- Congreso de la República de Colombia . (19 de mayo de 2023). *Función Pública* . Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991 — Artículo 49*. Obtenido de Secretaría del Senado de la República: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html
- Congreso de la República de Colombia. (9 de enero de 2007). *Función Pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22600>
- Congreso de la República de Colombia. (19 de enero de 2011). *Función Pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41355>
- Congreso de la República de Colombia. (26 de diciembre de 2012). *Función Pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51040>



- Corte Constitucional de Colombia. (23 de enero de 2025). *Corte constitucional*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2025/a007-25.html>
- García, M. y. (2012). *EQUIDAD EN EL FINANCIAMIENTO DE LA SALUD*. Bogotá: FEDESALUD.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). Obtenido de Retos de la sostenibilidad financiera de largo plazo en el sistema de salud en Colombia: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/sostenibilidad-sistema-salud-presentacion.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (10 de junio de 2016). *Alcaldía de Bogotá*. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70863>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (28 de agosto de 2018). *Alcaldía de Bogotá*. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=129966>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). *Retos de la sostenibilidad financiera de largo plazo en el sistema de salud en Colombia*. Obtenido de Ministerio de Salud y Protección Social, Retos de la sostenibilidad financiera de largo plazo en el sistema de salud en Colombia <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/sostenibilidad-sistema-salud-presentacion.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (15 de octubre de 2020). *Minsalud*. Obtenido de <https://minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-1844-de-2020.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (15 de Marzo de 2022). *Sistema de Consulta de Normas — Función Pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184728>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (28 de diciembre de 2023). *Alcaldía de Bogotá*. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=152661>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (25 de marzo de 2025). *Alcaldía de Bogotá*. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=190971>



Ministerio de Salud y Protección Social. (2025). *Resolución 467 de 2025*. Obtenido de Alcaldía de Bogotá: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=190971>

Presidencia de la República de Colombia. (6 de Mayo de 2016). *Decreto 780 del 6 de mayo de 2016. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*. Obtenido de Sistema de Consulta de Normas — Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77813>

Presidencia de la Republica de Colombia. (6 de Mayo de 2016). *Función Pública*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77813>