



***LA EVASION EN EL PAGO DE APORTES  
OBLIGATORIOS A LA SEGURIDAD SOCIAL***

***Informe Final***

***Noviembre de 1.996***

## Tabla de Contenido

I.	Introducción	
II.	La Teoría General de los Impuestos	3
	A. Por Qué Los Impuestos	3
	B. Características Deseables de un Sistema Tributario	5
	C. Clasificación de los Impuestos	7
	D. Teoría de la Evasión	10
	E. Métodos para medir la Evasión	15
III.	Aplicación de los Conceptos Básicos de Tributación al Caso de la Seguridad Social en Salud en Colombia	17
	A. Resumen de la Historia Tributaria en Colombia	17
	B. Las Experiencias sobre la Práctica Tributaria en los Sistemas de Seguridad Social en Salud en le Mundo. El Problema de la Evasión.	19
	C. La Financiación y Operación de la Seguridad Social en Colombia	25
	D. Los Mecanismos de Aplicación, Pago y Recaudo de Aportes Obligatorios en el Régimen Contributivo. Sus Implicaciones en la Evasión.	26
	E. Manejo Administrativo en el Recaudo de los Impuestos de las Diferentes Entidades Recaudadoras	30
IV.	El Tamaño de la Evasión	35
	A. Base de Datos	35
	B. La Evasión del Instituto de Seguros Sociales en 1993	38
	C. La Evasión del Instituto de Seguros Sociales en 1996	43
	D. La DIAN como Recaudadora: Lecciones para el Sistema de Seguridad Social	48
V.	Conclusiones y Recomendaciones	51
	Bibliografía	
	Apéndice A	

## I. INTRODUCCIÓN

En 1993, mediante la ley 100, Colombia introdujo una reforma radical al existente sistema de seguridad social. Este cambio consistió en la introducción del sistema privado de pensiones con subsidios para la población más pobre y un sistema de salud integral y universal para toda la población; consistente en un seguro social de salud.

Para que el nuevo sistema funcione, tiene que recaudar recursos suficientes para subsidiar la población pobre en el sector formal e informal. Con los supuestos de la reforma, esto requiere que la tasa de evasión de la cuota del seguro social sea relativamente baja. La evidencia sugiere que la evasión es alta, con la cantidad de recursos que se están recaudando no hay fondos suficientes para subsidiar a todos los pobres en el país. Además hay una gran proporción de la población, de todos los niveles sociales, que no participa en el sistema porque resulta más económico comprar un seguro de salud directamente o pagar por los servicios del bolsillo. Si estas tendencias siguen, la reforma fracasará y Colombia no habrá logrado un sistema de salud único y universal.

Este documento analiza, de manera crítica, el problema de la evasión en el sistema de seguridad social de salud en Colombia. El propósito del documento es de ayudarle al público a entender las causas, la magnitud, y algunas soluciones del problema de la evasión en Colombia. Las recomendaciones forman una parte integral del documento y tienen el propósito de promover el debate, no solamente acerca de la evasión en Colombia sino el financiamiento del sistema de salud.

El aporte a la seguridad social en salud es un impuesto en el sentido que aunque el usuario tiene el derecho de acceder al sistema al pagar el impuesto, la contribución es legalmente obligatoria y los servicios que uno recibe no varían con la cantidad pagada.

Un impuesto es una cantidad de dinero que se tiene que pagar, obligatoriamente, al gobierno o a otra autoridad recaudadora. El gobierno no es obligado a dar servicios al contribuyente por el monto equivalente al impuesto; es decir que el contribuyente puede recibir servicios que cuestan más o menos de lo que haya contribuido.

El primer capítulo considera la teoría de los impuestos, los problemas que existen para un sistema tributario y las características del impuesto. La teoría sirve como base y marco de referencia para todas las secciones que siguen. Para que las recomendaciones sean útiles y relevantes para Colombia, es esencial que se basen en la teoría de la tributación y la realidad colombiana.

Después sigue una descripción del sistema de seguridad social en salud en Colombia y una discusión de los problemas con el sistema a la luz de la experiencia en otros países y la teoría. Este capítulo tiene un resumen de la historia tributaria en el país, pues es esencial entender que el problema de la evasión no es solamente un problema del sistema de seguridad social sino de todos los sectores económicos en la historia del país. Aunque no hay soluciones sencillas al problema, se puede aprender de la experiencia en otros países.

Aunque los datos para Colombia son muy limitados, el cuarto capítulo estima el tamaño de la evasión en el sistema de seguridad social en salud y da una idea del costo de esta evasión en términos del ingreso perdido para subsidiar a los más pobres. Eso da una idea de la magnitud del problema y ayuda a entender quienes son los evasores y porque evaden.

Finalmente las conclusiones ofrecen un “menú” de opciones para reducir el nivel de la evasión, pretendiendo cuestionar muchos de los supuestos de la Ley 100, en aspectos como la organización del sistema de salud integral. Las recomendaciones son variadas, las que son hechas teniendo en cuenta la viabilidad y factibilidad de su aplicación, primordialmente las restricciones políticas, para evitar que se conviertan en menos afirmaciones sino contenido o posibilidades de ser aplicadas. Sirven para fomentar el debate sobre adonde vamos con la reforma y la Ley 100 en el país.

## **II. LA TEORÍA GENERAL DE LA TRIBUTACIÓN**

En todo el mundo, los gobiernos deben cobrar impuestos para pagar sus gastos, mantener un cierto nivel de inversión y para redistribuir la riqueza, lo que explica la existencia de una gran variedad de sistemas tributarios en el mundo. En los países exportadores de petróleo en el golfo pérsico, los extranjeros pagan los impuestos que requiere el estado con cada barril de petróleo que compran. En los países de la Unión Europea, se cobra una combinación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR). En países pobres, en cambio, los impuestos más comunes son impuestos a las exportaciones e importaciones y a veces el IVA.

Aunque el sistema tributario puede variar entre países, todos tienen algunas características en común. Primero, la aplicación de cualquier impuesto tiene un costo administrativo. Segundo, todos ellos causan ineficiencia en la economía, es decir que lo que cuesta el impuesto para el usuario es siempre más de lo que el gobierno recauda, considerando sus costos de administración como parte del costo total. Tercero, con muy pocas excepciones, casi siempre hay incentivos para evadir o evitar pagar los impuestos, dado que normalmente las personas reciben servicios públicos independientemente de la cantidad de impuestos pagados.

### **A. ¿POR QUÉ LOS IMPUESTOS ? LOS OBJETIVOS DE LA TRIBUTACIÓN**

La justificación más obvia para la existencia de los impuestos radica en que todo gobierno necesita recursos para cumplir con sus responsabilidades con la sociedad. En realidad, un impuesto sirve más que solamente para financiar los gastos del estado. Puede ser también un instrumento para redistribuir la riqueza entre sus habitantes o para incentivar o desincentivar ciertas acciones. Como la concepción del papel de los estados ha cambiado a través de los años, también ha cambiado la visión del papel de los impuestos.

La política fiscal tradicional tiene sus orígenes en el pueblo griego, quien la difundió a través de obras de los filósofos Platón y Aristóteles, quienes disertaron acerca del manejo de los fondos y gastos públicos, como también sobre la justicia y los criterios en la distribución de las cargas tributarias.

Con el desarrollo de los estados centralistas modernos, aparecen mayores necesidades de ingresos y gastos públicos, por lo que es recomendable la

aplicación de diversos tipos de impuestos.<sup>1</sup> Desde los clásicos, el desarrollo de la teoría del gasto público fue tratado independientemente de los procesos fiscales de la tributación. Primero se analizaban los deberes del príncipe (Smith 1776) teniendo en cuenta la mano invisible del mercado, en donde se veía la necesidad de la intervención del gobierno en ciertos aspectos, como proveer a la sociedad de bienes públicos. Luego eran analizados los impuestos. El criterio de una buena imposición debía ser desarrollado independiente de los gastos.

Para los economistas clásicos, la equidad era entendida bajo el concepto que las contribuciones debían ser iguales a los beneficios recibidos y debían consultar la capacidad para pagarlos (habilidad en el pago). De esto se desprendió el debate de si los impuestos debían ser proporcionales o progresivos, y además apareció la necesidad de un índice que midiera los beneficios y la habilidad en los pagos.<sup>2</sup>

Para el estado actual existen varias razones para imponer impuestos que van más allá de la razón básica de garantizar una fuente de ingresos para los gastos públicos.

A continuación se presentan algunas de las justificaciones principales para un sistema tributario, aunque en ocasiones los motivos reales del gobierno son distintos de las justificaciones ofrecidas al público. También muchos impuestos tienen una función múltiple, como por ejemplo alterar el precio de los cigarrillos para reducir el nivel de adicción al tabaco y a la vez usar los ingresos para subsidiar la salud de los pobres. Para razones prácticas, se pueden dividir los objetivos de los impuestos en cuatro conceptos importantes.

1. **Provisión de bienes públicos.** Tal vez la función fundamental de cualquier gobierno es proveer de una manera social, los bienes que la sociedad demanda pero el sector privado no los provee, o lo hace en cantidades insuficientes. Estos servicios se conocen como bienes públicos e incluye entre otros la defensa nacional, el sistema de justicia y la salud pública. Para asegurar la provisión de estos bienes se requiere por tanto de los impuestos y la coordinación del gobierno.

---

<sup>1</sup> Sobresalen algunos tratadistas como Tomás Mun que recomienda la aplicación de los impuestos indirectos, William Petty quien expone que los impuestos directos son superiores y todos deben pagarlos, Montesquieu que era partidario de las contribuciones progresivas, y Adam Smith quien clasificó los ingresos en varias clases para los cuales se tenía cuatro principios de la tributación: proporcionalidad, certidumbre, temporalidad, rentabilidad.

<sup>2</sup> Smith estaba de acuerdo con los impuestos para aquellos que devengaran los ingresos necesarios para la subsistencia, especialmente los impuestos proporcionales. Mientras que otros, como Rousseau, estaban a favor de la progresividad. Mill pensaba que si los pobres estaban más necesitados de protección, pues debían pagar más, situación que es regresiva.

2. **Redistribución de los ingresos.** Se busca por medio de los impuestos redistribuir el ingreso o la riqueza nacional. En este sentido, el impuesto sirve como un instrumento de recaudar dinero de ciertos grupos (por ejemplo, los ricos) para luego ser asignado a otros grupos (por ejemplo, los pobres). Se utiliza para ello el gasto focalizado, a través de una transferencia directa a las personas o mediante el gasto social indirecto en la provisión directa de servicios como por ejemplo a los hospitalarios. En buena medida, éste es el objetivo que sirve para justificar el gasto público en la educación y la salud. Sin duda el sector privado proveería estos bienes, pero a un precio que sería inaccesible para una gran cantidad de usuarios potenciales.

A veces, la redistribución puede ser regresiva<sup>3</sup>, es decir que termina beneficiando a quienes menos lo necesitan como en el caso del gasto social en universidades y hospitales públicos, a donde no siempre acuden los más pobres, o el caso de los subsidios a la gasolina que terminan igualmente beneficiando a los propietarios de automóviles, a los que generalmente no tienen acceso los pobres.

3. **Incentivo y desincentivo de ciertas actividades.** Por medio de un impuesto aplicado al precio de algunos bienes, el gobierno da incentivos para la reducción del consumo de ciertos bienes. Por ejemplo, un impuesto que aumenta el precio del tabaco funciona no solamente para recaudar ingresos para el estado, sino también para reducir el consumo de este tipo de productos. Lógicamente, cuando el gobierno desincentiva el consumo de algún bien, está dando incentivos para que se consuman otros bienes que pueden reemplazarlo. Por ejemplo, al poner un impuesto al precio de los medicamentos, está subsidiando el precio de otras formas terapéuticas y con ello estimulando su consumo, pues de esta manera son relativamente más baratas. Este objetivo, también incluye impuestos a las industrias que contaminan como un incentivo para reducir el nivel de contaminación. En este caso el gobierno altera el precio para añadir el costo social del daño producido en la fabricación del producto.
4. **Estabilidad económica.** Un impuesto, usado en combinación con bonos públicos y el gasto público, puede ser un instrumento para mantener la estabilidad económica de frente al ciclo económico. En este sentido, se aumenta el impuesto en tiempos de crecimiento económico rápido para frenar el crecimiento. En tiempos de recesión económica, se baja el impuesto y se emiten bonos para financiar el gasto público incentivando con ello el crecimiento económico.

## B. CARACTERÍSTICAS DESEABLES DE UN SISTEMA TRIBUTARIO

---

<sup>3</sup> Un impuesto es regresivo si el monto del ingreso destinado a pagar dicho impuesto es más alto en la población pobre que en la de mayores ingresos.

Desde el punto de vista de la sociedad, hay ciertas propiedades que son deseables en el diseño de un impuesto. En muchos casos, existe un "trade-off", es decir existen ventajas o desventajas, lo cuál hace que a veces estas propiedades no sean compatibles las unas con las otras.

1. **Eficiencia económica.** La eficiencia económica se refiere al menor efecto que un impuesto pueda tener sobre las decisiones en la asignación de recursos de la economía. Sin embargo cualquier sistema tributario las afecta, creando distorsiones y desequilibrios, especialmente en la toma de decisiones con respecto al trabajo, a la inversión, al ahorro y a la estructura financiera de una empresa. Un impuesto siempre impone un costo al público (sin tomar en cuenta los beneficios que el público puede recibir del gasto gubernamental hecho con dicho impuesto) y este costo siempre es mayor que el ingreso que recibe el gobierno.<sup>4</sup> Parte de esta "pérdida" se puede atribuir a los costos administrativos del impuesto, que implica un monto que paga el público pero que no recibe el gobierno. Esto es conocido como la ineficiencia o la distorsión causada por un impuesto.<sup>5</sup>
2. **Equidad.** La equidad en la aplicación de un impuesto se entiende de dos maneras: la equidad horizontal en la cual los individuos con iguales capacidades de pago deben ser tratados de igual forma. La equidad vertical donde los individuos que están en capacidad de pagar más que otros deberían hacerlo. En la práctica, un impuesto equitativo consiste en un impuesto sobre la renta progresiva<sup>6</sup> (con una proporción creciente en relación al ingreso del contribuyente) e impuestos sobre la venta que recaudan más a bienes de lujo que a bienes que son indispensables. Muchas veces, la meta de la equidad va al contrario que la de la eficiencia económica. Por ejemplo, un impuesto que aumenta el precio de un bien de lujo causa una reducción en su consumo con relación al consumo de otros bienes.<sup>7</sup> Estrictamente eso no es eficiente desde un punto de vista económico porque el impuesto impide que el mercado funcione libremente. Pero puede ser que es equitativo porque a los pobres no les afecta este impuesto.
3. **Simplicidad Administrativa.** La simplicidad administrativa busca que los costos directos - en los que tiene que incurrir el Estado al administrar los impuestos - y los indirectos - lo que le cuesta al contribuyente para pagar el

---

<sup>4</sup> Este costo asumido por el contribuyente no solamente es un costo real en dinero, también incluye por ejemplo el costo de contabilidad, el costo de tiempo y una distorsión del mercado que resulta de que los costos de producción no son tan bajos como sería posible.

<sup>5</sup> En teoría, existe la posibilidad, bajo ciertas condiciones, que el impuesto no cause este tipo de distorsiones. En la práctica, estos impuestos "eficientes" no existen.

<sup>6</sup> Un impuesto progresivo es aquel que a medida que aumenta el ingreso aumentan las tasas de tributación.

<sup>7</sup> Un bien de lujo es un bien en el cual el consumo aumenta en mayor proporción que el aumento del gasto, por ejemplo el Whiskey.



impuesto -, del sistema tributario sean reducidos al mínimo. Los costos dependen de la complejidad del régimen tributario; es más complejo entre más tasas tenga y, entre más compleja la estructura tributaria más costosa de administrar. Algunos criterios que se podrían tener en cuenta para reducir los costos serían la simplificación del sistema tributario al tener menos tasas y que estén sujetas a deducciones y la aplicación de sistemas de pagos corrientes, esto es aplicar esquemas como anticipos y retenciones.

4. **Flexibilidad.** La flexibilidad implica que los impuestos puedan cambiarse rápidamente cuando la estructura de la economía cambia y, que el proceso político-jurídico que se debe seguir para aprobar o ajustar la estructura tributaria no sea complejo. Igualmente, para que el impuesto sea útil como instrumento de estabilidad económica, se necesita la facilidad para aumentar o bajar rápidamente la cantidad recaudada, de acuerdo con las condiciones económicas.
5. **Responsabilidad Política.** La responsabilidad política significa que es deseable que el gobierno no tome ventaja de los contribuyentes no informados, esto es que la definición y aplicación de un impuesto este precedida de un proceso transparente y de una amplia difusión entre los posibles contribuyentes.

## C. CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS

Esta sección considera los varios tipos de impuestos que existen, teniendo en cuenta las características que se describieron en la sección anterior. El análisis de la tributación en la teoría moderna describe primero los efectos de los impuestos y luego aplica criterios como el bienestar social, para evaluar sus efectos.

### 1. Traslación e Incidencia de Impuestos

Un área de interés muy importante en el estudio tributario es la incidencia del impuesto que se refiere a *quien* realmente paga el costo asociado con un impuesto.

El impacto de un impuesto es el resultado inmediato del establecimiento de dicho impuesto sobre la persona que en principio lo debe pagar. El proceso intermedio es la transferencia (transferir el impuesto a alguien más) y, el resultado final es la fijación última del impuesto (quien finalmente paga el impuesto). Durante el proceso intermedio el contribuyente está evadiendo la carga del impuesto la cual puede ser trasladada hacia adelante (del productor al

consumidor o del vendedor al comprador), hacia atrás (del consumidor o comprador al productor o vendedor), o a una serie de personas (vendedor a comprador intermedio y éste a otra persona hasta el último consumidor). El resultado es que no es transparente quien realmente paga el impuesto. (Musgrave, R. A., Shoup, C. S. 1964)

Un ejemplo clásico de este fenómeno sucede entre los patronos y los empleados cuando se tienen impuestos que se deben pagar en forma compartida como el de la seguridad social entre otros. Suponiendo que se tiene un mercado laboral de competencia perfecta, esto es que funciona normalmente y hay competencia, un impuesto que debe pagar el patrono conjuntamente con sus empleados, se traduce en el largo plazo en un menor salario para los trabajadores.

## **2. Impuestos Directos**

Los impuestos directos son aquellos que son personales, en el que la tasa depende del individuo o de la familia, variando por ejemplo de acuerdo con la edad, con el ingreso, con la riqueza y con la estructura familiar. El ejemplo clásico de este impuesto es el impuesto sobre la renta. En Colombia y en algunos otros países, también existe un impuesto sobre el patrimonio o la riqueza.

Este tipo de impuesto es distorsionante en el sentido que afecta las decisiones de los agentes, al cambiar el ingreso real de las personas. En este sentido puede afectar las decisiones de trabajo. Al aumentar el impuesto sobre el salario, el individuo puede tener menos incentivos a trabajar pues no recibe el monto total que se le debería pagar, así el ocio se convierte en algo más atractivo.

Una variedad del impuesto directo que no es distorsionante son los impuestos de suma fija ("lump sum tax" o "poll tax" o el impuesto por cabeza). Estos impuestos son aplicados a todos los declarantes por igual sin importar su nivel de ingreso. El impuesto directo fijo es eficiente porque todo los contribuyentes lo pagan, con una cantidad igual sin importar la cantidad de trabajo.<sup>8</sup> Así el impuesto no afecta el incentivo de trabajar, pues cada hora extra de trabajo se paga sin impuesto. Tampoco afecta la decisión de invertir, dado que un peso extra de ingreso de inversión se recibe sin impuesto.

## **3. Impuestos Indirectos**

---

<sup>8</sup> Eso supone que el impuesto fijo es suficientemente bajo para que todo el mundo sí lo pueda pagar sin endeudarse.

Un impuesto indirecto es un impuesto que se aplica sobre un bien o un producto, que normalmente no varía con el ingreso del consumidor. Ejemplos importantes de este impuesto son el impuesto sobre la venta en los Estados Unidos y Canadá o impuesto sobre el valor agregado (IVA) que es más común en América Latina y Europa. Una variación importante de este impuesto son impuestos sobre el comercio exterior, que incluyen los impuestos de aduana y de exportaciones e importaciones. Además en muchos países se cobra un IVA más alto para ciertos productos. Algunos ejemplos de los productos tributados incluye: tabaco, licor, automóviles, gasolina, juegos y diversiones y pasajes aéreos.

Una versión común del impuesto indirecto es el impuesto sobre la tenencia de algún bien que no varía con su uso. Por ejemplo, el contribuyente tiene que pagar un solo impuesto sobre su automóvil, así lo tenga estacionado en la casa siempre o esté circulando todos los días. El impuesto no varía con el uso del automóvil. Claro que el gobierno puede imponer impuestos sobre el uso, un peaje o un impuesto sobre la gasolina. El primer impuesto tiende a reducir la posesión de un automóvil, mientras el segundo reduce el uso del automóvil. El impuesto predial, sobre el valor de una propiedad, funciona igual.

Por su naturaleza, este tipo de impuesto es ineficiente porque afecta la compra de bienes y los precios relativos de los bienes.<sup>9</sup> En un mercado competitivo sin impuestos, la producción de bienes sería exactamente suficiente para equilibrarse con la demanda a un precio "justo" tanto para el consumidor como para el productor.

#### **4. La Ineficiencia de los Impuestos**

Como se mencionó anteriormente, casi todos los impuestos crean ineficiencias en la economía. De antemano no se puede decir que tipo de impuesto es más ineficiente pero si existen algunos factores que influyen en el nivel de ineficiencia. Primero, un impuesto alto causa más ineficiencia que un impuesto bajo. Así para reducir la ineficiencia, se debe imponer impuestos en varios productos en lugar de concentrarse en uno. Segundo, si se está buscando favorecer la equidad habrá ineficiencia en la aplicación de los impuestos. Eso se puede ver con el impuesto directo fijo que es muy inequitativo pero a la vez eficiente desde un punto de vista económico.

Se han identificado algunas reglas para reducir el efecto ineficiente de estos tipos de impuestos. Estas reglas requieren que la proporcionalidad de los impuestos sea igual para los bienes en algún sentido. Por ejemplo, la versión más sencilla dice que el nivel de impuesto debe ser igual (es decir, el mismo

---

<sup>9</sup> A veces, la intención implícita del gobierno es reducir el consumo de ciertos bienes por razones de política pública.

porcentaje) para todos los productos. Versiones más complicadas tratan de establecer impuestos que tienen efectos sobre la demanda; por ejemplo el impuesto hace que toda la demanda caiga 5% para todos los productos en el mercado. Por lo general, estas reglas no son muy equitativas. En un primer caso, la regla requiere que el impuesto sobre bienes indispensables como la comida sea igual que el impuesto sobre bienes de lujo como un perfume. En un segundo caso, la regla dice que el impuesto sobre la comida debe ser aún más alto sobre ella que sobre el perfume, porque la demanda para el perfume es mucho más sensible al precio y requiere un impuesto mucho más pequeño para reducir la demanda. En lengua de los economistas, eso es a causa de la elasticidad precio de la demanda alta para el perfume y baja para la comida.<sup>10</sup>

#### **D. LA TEORÍA DE LA EVASIÓN**

La teoría de la evasión de impuestos trata principalmente de entender los motivos e incentivos que tienen los contribuyentes a evadir un impuesto, a medida que tanto las tasas tributarias como la progresividad del impuesto aumentan.

Se tiene que los niveles de evasión dependen directamente del riesgo que está dispuesto a asumir el individuo cuando deja de declarar sus impuestos y además del beneficio que recibe al no pagarlos. El riesgo de evadir y ser detectado dependen por un lado de la sanción que se debe pagar y por el otro de la probabilidad de ser detectado por las autoridades. Esta probabilidad está en función en gran medida del universo a controlar por parte de las entidades fiscalizadoras y de la inversión hecha por ellas en actividades fiscalizadoras.

La evasión de impuestos es la consecuencia de un rechazo de la sociedad por las excesivas cargas tributarias, la pérdida de confianza en el sistema de recaudación y la credibilidad en el gobierno: los contribuyentes no están satisfechos con el manejo del dinero recaudado, pues no ven resultados y encuentran demasiadas fallas en la sociedad, las cuales se esperaba se solucionaran con la recaudación de impuestos. Por estas razones las personas prefieren dejar de pagar pues creen que su dinero no está bien manejado y no contribuye a mejorar la distribución del ingreso. Cuando esto sucede, en la sociedad se comienza a crear un desaliento generalizado por esa falta de compromiso del estado que agrava la evasión.

---

<sup>10</sup> La elasticidad precio de la demanda de un bien se refiere a los efectos que se producen sobre la cantidad demandada del bien al modificarse su precio. Esto es si por ejemplo, se sube el precio de un bien de lujo como un perfume, probablemente la gente optará por comprar menos de él sin que le pase nada al individuo, cosa que no sucedería como por ejemplo con la comida o los servicios de salud urgentes: así el precio suba la reducción en el uso sería mínima.

Por otro lado, las personas que no están en capacidad de pagar montos considerables de impuestos (pues sus ingresos son reducidos) prefieren evadir y así poder sostener a su familia, es decir que el dinero lo utilizan para otras cosas más importantes para ellos, como cubrir las necesidades básicas.

Otros contribuyentes que están en capacidad de pagar los impuestos, prefieren no hacerlo, pues puede suceder que las ganancias esperadas de evadir sean mayores que las consecuencias de ello. Esto es que la persona no le teme a las multas o sanciones por ese hecho delictivo. Además no tiene conciencia social pues no se da cuenta que los recursos que deja de recibir el gobierno servirían para contribuir al desarrollo de la sociedad o para programas sociales para los más necesitados.

### **1. Formas de la evasión de impuestos (Musgrave, R. A., Shoup, C.S. 1964)**

Las formas de la evasión de impuestos se pueden resumir en dos definiciones y las podemos llamar la forma legítima y la ilegítima. La primera forma difiere de acuerdo con la que es intencional y la que no lo es.

#### ***a. Forma legítima intencional***

Muchas veces, los gobiernos dan beneficios tributarios a los contribuyentes si ellos toman ciertas acciones. Eso puede consistir en una deducción de los impuestos, un crédito que se puede usar para pagar los impuestos, o hasta una exención total por ingresos de ciertos tipos de acciones. Este tipo de beneficio se conoce como **Evasión Legítima Intencional de los Impuestos** porque es la intención del gobierno de permitir esta evasión.

Por ejemplo, si el gobierno quiere incentivar la inversión en la ciudad A, lo que hará es reducir las tasas impositivas creando estímulos a los inversionistas, pues prefieren invertir donde tengan que pagar menos impuestos por sus actividades. Es una forma de evasión por parte de los contribuyentes pues están contribuyendo en una menor proporción a los recaudos a que si lo hacen en la ciudad B que tiene unas tasas impositivas mayores. Se entiende como evasión por que el estado no recibe una mayor cantidad de recursos y es una evasión legítima incentivada por el gobierno, pues éste buscaba que los inversionistas fueran a la ciudad A para ayudar en el crecimiento de ese lugar, ya que B tiene un crecimiento acelerado (desincentivo de la actividad en B).

#### ***b. Forma legítima no intencional - Elusión***

Las leyes tributarias normalmente son complicadas y a veces no muy bien diseñadas. Cuando el contribuyente utiliza las fallas de la ley para evitar el pago de impuestos, eso se conoce como **Elusión** o **Evasión Legítima no Intencional de los Impuestos**. Es legítima porque se permite la evasión bajo la

ley pero no es intencional porque no fue la intención del gobierno permitirla; el contribuyente toma ventaja de una falla legal.

Por ejemplo, si la ley dice que se debe pagar un impuesto y para ello se requiere de infraestructuras complejas, muchas veces su no operación eficiente genera demoras en el pago, como es el caso del pago del impuesto predial, cuando los formularios para su liquidación no están disponibles en los plazos establecidos, lo que causa demoras o ineficiencias en el recaudo.

### ***c. Forma ilegítima***

La evasión ilegítima consiste en la omisión del contribuyente al no cumplir las disposiciones legales. Esto podría ser explicado mediante ejemplos: el individuo que recurre a prácticas ilegales de tal manera que logra esquivar los impuestos o simplemente es un tramposo; y el productor que evade los impuestos al reducir la calidad o tamaño de la mercancía deteriorando el proceso productivo; la subfacturación hace que la persona contribuya en una menor proporción por cada mercancía transada.

## **2. El hogar frente a la evasión**

En la teoría de la evasión existen unos modelos estándares de evasión de impuestos, que buscan calcular cual es el mayor bienestar posible después de pagar impuestos y posibles sanciones si se evade y es detectado. Este mayor bienestar posible se refiere a las preferencias del individuo en cuanto a trabajo, ocio, consumo e inversión. Únicamente es él quien puede decidir que hacer con su ingreso: pagar o no los impuestos correspondientes.

El enfoque del mayor bienestar posible (o la maximización de la utilidad esperada), parte del supuesto que la declaración de impuestos es una decisión incierta. Es decir, que el individuo tiene dos estrategias posibles, las cuales dependen únicamente de la utilidad o bienestar que ellas le proporcionen. Esto es que puede declarar su ingreso actual, pagando así el total del impuesto correspondiente; o declarar menos de su ingreso actual, lo que se traduce en un menor pago de la totalidad del impuesto. Con esta última estrategia el individuo corre el riesgo de ser detectado y por lo tanto penalizado.

El ingreso futuro esperado está en función de la probabilidad de ser detectado, el pago de impuestos basado en el ingreso verdadero, en el tamaño de la evasión y de la multa que esta relacionada con ésta. Se puede concluir de este enfoque que si la probabilidad de ser detectado es alta, el evasor prefiere no evadir mucho, pero si ésta probabilidad es baja la evasión es mayor.

Cuando la probabilidad de ser hallado evadiendo aumenta, el evasor prefiere evadir menos de tal manera que no sea sancionado. También es el caso si la sanción es muy grande, la persona si es racional se da cuenta que es menos

costoso pagar el impuesto que pagar parte de este más una multa. Sin embargo si el ingreso de la persona es alto y la sanción no es proporcional a este, la evasión será mayor pues no tiene ningún problema en pagar la sanción impuesta.

Por otro lado tenemos que la mentalidad del evasor varía según sus costumbres, cultura, preferencias o región, lo cual explica por que en países como Suiza, puede no existir la evasión, ya que la sanción social es muy importante e influye más en las decisiones de las personas que el tener que pagar por evadir. Mientras que en Colombia, por ejemplo, no haya esa sanción social, poco le importa al evasor, por ser este un comportamiento tolerado por los colombianos.

### **3. El gobierno frente a la evasión**

Los hogares no son únicamente los que toman decisiones acerca de los impuestos, también el gobierno tiene que desarrollar una estrategia para cobrar los impuestos.

¿Cuales son los factores que un gobierno toma en cuenta cuando introduce impuestos?

Básicamente el gobierno debe tratar de establecer un sistema tributario que sea eficiente y creíble. Un sistema de tributación es eficiente (desde el punto de vista del gobierno) si el costo de recaudación no es más alto que los ingresos que se reciben por ello. En la práctica esto requiere que el gobierno enfoque sus esfuerzos en la vigilancia y el control de los grandes contribuyentes y que ponga relativamente poca atención a los contribuyentes más pobres. Es muy probable que el costo de la detección de evasores sea creciente; es decir que el costo de detección aumenta más rápidamente que lo que crece la probabilidad de ser detectados. Algunos impuestos son más económicos y más fáciles de administrar, mientras que hay otros que requieren mucha supervisión y son muy difíciles de cobrar. Por ejemplo, muchos países pobres utilizan impuestos sobre las importaciones y las exportaciones porque son relativamente fáciles de administrar (solamente requiere supervisión de los puertos de entrada en el país). Un impuesto sobre el ingreso, en cambio, requiere un sector formal de trabajo, estándares de contabilidad y otras condiciones que no existen en muchos países.

El sistema es creíble si la gente cree que funciona según las leyes para los que fue hecho, para lo cual se necesita que los funcionarios trabajen honestamente para el gobierno y de esa manera las multas sean aplicadas transparentemente. De lo contrario se tendrá un sistema que trabaja bajo los diferentes objetivos de los burócratas, no habrá el cumplimiento de las leyes y finalmente no se recaudarán los recursos necesarios para los programas del gobierno.

#### **4. Consecuencias de la Evasión**

Teniendo en cuenta los propósitos del gobierno, los objetivos sociales o los programas de éste, se puede decir que la evasión principalmente crea distorsiones afectando este tipo de objetivos. Esto significa que si el gobierno recibe menos recursos de los que esperaba recaudar, entonces no podrá realizar todas las actividades prometidas.

La evasión fiscal no permite que se cumplan los objetivos de un sistema tributario, por que el gobierno recibe menos recursos para proveer los bienes públicos y redistribuir el ingreso. En consecuencia los más perjudicados son aquellos a los que se enfocan los programas del gobierno. Esto es que si el gobierno pretende recaudar cierta cantidad para hacer gasto social y en realidad reciben menos por la evasión, entonces sus programas tendrán que ser reducidos y no toda la población podrá disfrutar de esos beneficios.

Por otro lado, la evasión aumenta la diferencia entre las clases sociales, en razón a que existe la posibilidad de que la clase media/baja no evada o evada en menor proporción que la clase alta. Esto se da debido a que estos últimos tienen mayores facilidades y recursos para evadir. Por ejemplo, contratar asesores para que les ayuden con la declaración de impuestos, mientras que las personas de menores recursos (en capacidad de pagar los respectivos impuestos) pueden no evadir por temor a la sanción y además no deben tener el mismo acceso a la información. En otras palabras, los "pobres" serán más pobres pues cumplen con sus obligaciones tributarias (y para ellos no hay redistribución del ingreso) y los "ricos" que tienen los recursos no aportan contribuyendo a la desigualdad, siendo finalmente otros los que se benefician de los recursos evadidos por los contribuyentes.

Para concluir, se vive en una sociedad que está buscando la igualdad y equidad social, se tiene un gobierno con programas y objetivos de carácter social, pero parece que la evasión se ha convertido en una enfermedad sin curación, ya que se tratan de encontrar soluciones para disminuirla y parece que las personas, a veces, tienen otros intereses que contribuir a un mejor futuro para todos. Por consiguiente al no existir los recursos suficientes o necesarios la universalidad en la cobertura de servicios públicos se ve amenazada. La evasión nos llena de injusticia social, la moral deja de existir y la solidaridad es olvidada en los papeles, todos queremos ayudar pero no hacemos nada para mejorar debido a la desconfianza creada por la falta de compromiso de los agentes recaudadores. Los individuos dejan de colaborar al no ver los resultados esperados con los recursos recaudados.



## E. LOS MÉTODOS PARA MEDIR LA EVASIÓN

En la literatura se habla de tres métodos distintos para medir el nivel de la evasión de impuestos. Los métodos son agrupados de la siguiente manera: métodos directos, métodos indirectos y métodos econométricos (DIAN, Universidad Nacional, 1994).

El método directo hace referencia a los controles oficiales que realiza la entidad fiscalizadora sobre los contribuyentes. Estos controles directos se realizan a través de encuestas o auditorías pero tienen la desventaja que no pueden utilizarse para conocer la magnitud, estructura y dinámica del fraude debido a que la selección de los contribuyentes no responde a un diseño muestral. Se puede complementar este método con una encuesta o auditorías a una muestra representativa.

Los métodos indirectos se basan en el aprovechamiento de las señales que deja la economía oculta (se refiere a los impuestos no pagados o a la subestimación de los impuestos en la Cuentas Nacionales) en su superficie para deducir la extensión de lo que va más allá de los agregados estadísticos. Este método es útil tanto para calcular el tamaño de la evasión en un país como para diseñar estrategias para incorporar al sistema tributario<sup>11</sup> a la población que trabaja en el sector informal. Dentro de los métodos más utilizados se encuentran los de contraste contable (comparación de una base tributaria estimada a partir de las Cuentas Nacionales respecto a las estadísticas de las autoridades tributarias); discrepancias entre ingresos y gastos o encuestas nacionales de hogares; mercado laboral (compara el empleo no medido con la tasa probable de participación de la población en ciertas edades y clases), agregados monetarios y análisis de insumos físicos.

El último método usa técnicas econométricas para identificar los factores que explican la evasión con base en la teoría económica. Esto requiere una encuesta representativa de la población y la definición de algunas variables dependientes, como la probabilidad de evadir impuestos, las sanciones establecidas por la ley y la cantidad de los impuestos no pagados. Se revisa también el comportamiento de algunas variables independientes como la tasa de impuestos y el ingreso entre otros.

De acuerdo con estudios empíricos, la propensión a la evasión no depende únicamente de la aversión o gusto por el riesgo, o por una expectativa de maximizar utilidades en general. La evasión también varía según sectores económicos, la organización de la producción o el tipo de declarante (asalariado,

---

<sup>11</sup> La evasión de los impuestos es solamente una característica del sector informal. También es común el no participar con las regulaciones laborales (salario mínimo, restricciones a la despedida de empleados, etc.) y sanitarias.

independiente o dueños de capital). La evidencia empírica también demuestra que el comportamiento de la evasión varía considerablemente según tipos de ingresos y grupos poblacionales.

Vale la pena anotar que en Colombia no existe tradición en materia de análisis económico de la tributación y menos aun de medición de fenómenos como la evasión, por lo tanto este ejercicio es un adelanto para el sector de la salud.

### III. APLICACIÓN DE LOS CONCEPTOS BÁSICOS DE TRIBUTACIÓN AL CASO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD EN COLOMBIA

#### A. RESUMEN DE LA HISTORIA TRIBUTARIA EN COLOMBIA

La administración de los impuestos nunca ha sido tarea fácil. Colombia ha progresado mucho en los últimos años al establecer una estrategia práctica para hacer frente a la evasión fiscal sin embargo, esto no quiere decir que el problema de la evasión se haya solucionado por completo. La base tributaria, desde años atrás, sigue teniendo deficiencias notables. Las sociedades y personas naturales no resisten más impuestos y los no asalariados, la cual es una íntima minoría la que paga impuestos, es la que más mecanismos de evasión posee. A continuación se presenta un breve resumen del recaudo histórico en Colombia. Vale la pena recordar que en Colombia quien evade impuestos se le cobra una multa mientras que al gran jefe de la mafia norteamericana, Al Capone, solo lo pudieron detener y meter en la cárcel por evadirle impuestos a la nación y esto se demostró al comparar su consumo con los ingresos que declaraba .

Para dar una idea de lo que ha sido la evasión históricamente en Colombia, en 1984 el país tenía aproximadamente 1,8 millones de declarantes como personas naturales y 80,000 declarantes como personas jurídicas. Los primeros aportaban 49% de los recaudos y los jurídicos el 51%. Esta proporción se mantuvo más o menos igual durante los años ochenta. Adicionalmente, los estudios realizados antes de la reforma tributaria de 1983 demuestran que entre las 80,000 sociedades existentes en el país en ese entonces, existía una grande concentración económica, es decir de todas ellas aproximadamente 5% o 4,000 pagaban más de 90% de los tributos del sector. La concentración de la riqueza en las llamadas **personas naturales** se puede observar en las declaraciones de renta en donde los no asalariados, el 20% no pagó nada en impuestos, el 45% abonó entre uno y 20,00 pesos, el 27% pagó entre 20,000 y 100,000 pesos y sólo el 1% de esas personas tributó más de 600,000 pesos. En el caso de los **asalariados**, el 55% no cancelo nada y el 30% entre uno y 2,000 pesos. El 13% tributó entre 2,001 y 50,000 y sólo el 1% de los asalariados tuvo impuestos a su cargo entre 50,001 y 100,000 pesos. De ahí en adelante pocos pagan impuestos: de cada 1,000 asalariados abonaron entre 100,001 y 200,000 y nueve personas de cada 10,000 pagaron entre 200,001 y 500,000. Según el mismo estudio, el pago de impuestos de renta no sólo está concentrado en unas pocas personas y sociedades sino en unas cuantas regiones. De los cerca de nueve millones que conformaban la población económicamente empleada (PEA), sólo el 20% presenta declaración de renta y no todos tributan. En cuanto a las regiones unas siete administraciones locales contribuyen con más del 90% del total del país. El recaudo está concentrado en Bogotá (más de la mitad),

Medellín, Cali, Bucaramanga, Manizales y Pereira, entre ellos aportan más del 90% (Negocios Año 2 No. 14 1984).

En un estudio hecho por la DIAN y la Universidad Nacional hacia finales de los años ochenta, los resultados permitieron hacer una primera estimación estructural del fenómeno de la evasión en Colombia. Según dicho estudio, globalmente la evasión se estimó alrededor de 2.9% del PIB. La principal pérdida de recaudo correspondió a la evasión por utilidades explicando el 39% del fenómeno (25.8% las personas jurídicas y 13.8% personas naturales). La segunda fuente de pérdida de recaudo corresponde a evasión en IVA, la cual explica el 30.7% de la evasión total. La evasión del impuesto a los salarios explica el 29.9% restante (26.9% la evasión por honorarios y comisiones y el 3% por salarios netos). En términos relativos este fenómeno se ha mantenido alrededor del 31% del recaudo potencial del impuesto de renta con una participación en el PIB de 2.45%. En materia del IVA la evasión alcanzó el 34.27% en 1993.

Por lo tanto, según estas cifras muy pocos realmente pagan impuestos y peor aún es que cuantificar la evasión no es muy fácil por vacíos estadísticos en la información que se obtiene.

A pesar de lo anterior, parece que en los años noventa la situación de recaudo puede estar mejorando. En el proyecto tributario de 1995 quedaron doce artículos dedicados al Plan de Choque Contra la Evasión, este plan premia los programas de gestión, en especial, los que controlan a quienes no facturan o no declarantes. A raíz de este programa el recaudo de impuestos subió 26% en los primero ocho meses de 1996. Además del incremento en los pagos, los ciudadanos se han vuelto más cumplidos en el pago de sus obligaciones tributarias, esto obedece a las medidas de control adoptadas por la DIAN que incluyen visitas a establecimientos e inspección de las cuentas relacionadas con la captación del IVA y el respectivo traslado al fisco nacional.

Esta avenida recaudadora puede ser una opción para el cobro de los aportes a la seguridad social. A medida que se fortalezca administrativamente la entidad más importante de recaudación de impuestos en el país, puede llevar a la simplificación administrativa en cambio de tener varios entes recaudando impuestos de diferentes fuentes como intentan hacer actualmente las EPS. Al poder hacer esto, se disminuye la brecha de la inequidad pues en la medida que todos los usuarios paguen cumplidamente lo que les corresponde se reducen las presiones coercitivas y la posibilidad de tener que crear nuevos impuestos. Una opción según la DIAN, es por medio de las retenciones en donde se logra recaudar más o menos 30% de todo lo que recibe la nación por tributos de renta. Esto hace parte de la filosofía de llegar a los contribuyentes de una manera directa lo cual hace que administrativamente sea más fácil manejar esos recaudos y evita que se escondan las rentas. Adicionalmente hay dos razones

para mantener y fortificar sistemas como el de retención: ampliar el número de sujetos tributarios y lograr que paguen los impuestos en el mismo momento en que se causen, porque esto le permite mayor agilidad a los gastos del gobierno y además sirve como mecanismo especial contra todos los sistemas de evasión que se han especializado con los años.

Es notable, según un estudio realizado por Fedesarrollo en 1993, que las reformas tributarias de la última década fueron motivadas por modificaciones estructurales de la economía, de eficiencia y de simplificación administrativa que por razones fiscales o de estabilización. Conforme a dicho estudio el único campo en la cuál las reformas se pueden considerar como indiscutiblemente exitosas ha sido a nivel administrativo ya que se disminuyó el costo de los recaudos y la evasión (Coyuntura Económica, Marzo 1994)).

En los siguientes párrafos de esta sección se describe cual ha sido la experiencia en el recaudo de impuestos y evasión de otros países Latino Americanos y países desarrollados.

## **B. LAS EXPERIENCIAS SOBRE LA PRÁCTICA TRIBUTARIA EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO. EL PROBLEMA DE LA EVASIÓN**

La evasión, o el no registro de la contribución en el sistema, y mora, o el atraso en el pago de la contribución o transferencia son problemas graves en los países Latino Americanos. A mediados de la década de los ochenta se calculaban, *grosso modo*, las siguientes proporciones de evasión en los sistemas de seguridad social en diversos países: la Argentina, 23% de evasión; el Brasil, 60% combinando evasión y mora; Chile, 30% de mora; el Perú, 33% de evasión, y el Uruguay, 27% de evasión. En 1985, la empresa privada en Colombia debía al seguro social 135 millones de dólares es decir el valor de la evasión y mora se calcula en 305 millones de dólares. Las causas de las altas tasas de evasión son múltiples y muchos países en la región comparten la misma base. Por ejemplo, el sistema de registro de empleadores y aseguradores así como el procesamiento de pagos son muy deficientes; no existe una identificación única para empleadores y aseguradores; los pagos se procesan manualmente; el número de empresas pequeñas, difíciles de detectar y controlar, es muy grande y el costo de identificar, cobrar y controlar a las empresas pequeñas es enorme. A raíz de este problema en particular, a medida que crecen las empresas que evaden también aumenta la "informalización" (Mesa-Lago 1992).

A continuación se presenta la situación particular del problema de evasión y recaudo de la seguridad social en diferentes países latinoamericanos.

## Cuba

La responsabilidad de recaudar las contribuciones tributarias en Cuba está a cargo del Banco Nacional, además éste está encargado de las auditorías del sistema. El sistema de seguridad social cubano es el más eficiente, en la región en cuanto a minimización de la evasión y de la demora en los pagos, probablemente debido al fuerte control, a la alta centralización, a la simplificación en el método de contribución y a que hay un único agente recaudador.

Por otro lado se puede suponer que la evasión y la demora en los pagos son de poca importancia en Cuba pues según el censo de 1981, el 93% de la fuerza laboral estaba empleada como trabajadores asalariados en el sector público, únicamente el 0.7% eran asalariados en el sector privado y el 0.9% eran miembros de cooperativas. Aunque en éstos dos últimos parece probable la evasión y la demora en pagos, como son un porcentaje pequeño del censo de 1981, se puede decir que no hay evasión o demoras en pagos en Cuba. (Mesa-Lago, 1989)

## Chile

La existencia de un impuesto legalmente establecido y de un control eficiente sobre la recaudación no son suficientes para minimizar la evasión. La falta de credibilidad en las medidas y sanciones que puede que puede aplicar la autoridad hacen inefectiva tanto la ley como los métodos de fiscalización efectivos. Algunas de las medidas para ganar credibilidad son: i) La simplificación de la estructura tributaria - la existencia de un sistema tributario simple y homogéneo es un requisito indispensable para facilitar el control y la fiscalización de la evasión. En general los sistemas tributarios deben ser simples, fáciles de entender, de administrar y de fiscalizar; ii) Aumentar las multas y sanciones; iii) Establecer un sistema de información único y métodos claros de fiscalización; iv) Organizar el servicio de impuestos internos - la organización interna de las instituciones encargadas de la fiscalización; v) Informar y motivar al contribuyente.

La evasión puede ser reducida siempre y cuando exista la voluntad política y un sistema tributario simple y homogéneo, cumpliéndose así algunas de las características deseables de un sistema tributario. Para este caso, la reducción de la evasión se logró por medio de un programa basado fundamentalmente en el aumento de las sanciones, el uso de sistemas de información modernos y la flexibilización de la organización interna del Servicio de Impuestos Internos. Sin embargo, la existencia de regímenes tributarios especiales para los sectores seguridad social, agrícola, recursos naturales y transporte, permiten espacios legales y administrativos que facilitan la evasión. Además el control de la evasión y la demora en los pagos es complicada porque existe una diversidad de agencias recaudadores - fondos de pensiones, las ISAPRES y el sistema bancario. (Fuentealba, S., Marshall, J., 1990)

## **Argentina**

Usualmente la evasión de impuestos se origina por las altas tasas de tributación, haciendo que las personas tengan incentivos para evadir en lugar de contribuir. La evasión de impuestos en Argentina se debió principalmente a las políticas industriales y económicas que dieron lugar a expulsiones de mano de obra hacia los sectores de servicios.

Actualmente el sistema de seguridad social está estructurado en base a un sistema unificado que está compuesto por: el Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, las Asignaciones Familiares, el Sistema Nacional del Seguro de Salud y el Fondo Nacional de Empleo.

Los patronos, con trabajadores a cargo mayores de 16 años, están obligados a actuar como agentes de retención de sus empleados para contribuir al régimen general. La imposición está compuesta por un aporte del patrono del 16% y del empleado del 10%, para la obra social el empleador contribuye con el 6% y el trabajador con un 3%, para el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados el patrono aporta un 2% y el trabajador un 3%, y para las Asignaciones Familiares el empleador aporta el 9% y el empleado no aporta. Esto nos da un total de 33% para el patrono y 16% para el trabajador.

Los trabajadores independientes, que desarrollen una actividad lucrativa, también están obligados. El pago de la obligación previsional es afectada a través de aportes fijos basados éstos en una escala de categorías ocupacionales y la tasa de imposición es del 26%.

Para este caso, parece ser conveniente hacer una revisión integral al sistema debido a que la magnitud de las tasas de imposición son compatibles con una evasión positiva (la magnitud de la evasión se determinó por medio de: estimaciones de la recaudación teórica del sistema a partir de datos oficiales, datos del censo de población e ingresos medios estimados; métodos econométricos sencillos para estimar los parámetros de la función de recaudación). El gobierno propone hacer una reforma la cual pretende sustituir el régimen de reparto por uno mixto. Este régimen mixto estaría compuesto por una prestación básica universal y un régimen privado de capitalización, lo cual estaría acompañado por un aumento en la edad jubilatoria en 5 años y la tasa de imposición en un punto. (Durán, V., 1993)

## **Uruguay**

Históricamente, Uruguay ha tenido una elevada tasa de evasión porque siempre ha existido una cotización alta para los trabajadores y debido a la inflación siempre ha habido demora en los pagos.

Se unificaron la mayoría de los diferentes fondos dentro del sistema de seguridad social con el fin de centralizar la información y controlar la evasión. Se simplificó el sistema tributario a través de la sustitución del IVA por parte de la contribución del patrono.

Luego estandarizaron el sistema de declaración de impuestos a la seguridad social y el recaudo se comenzó a controlar vía computadora. (Mesa-Lago, 1989)

### **Costa Rica**

En Costa Rica se han creado dos regímenes para el manejo de la seguridad social comprendidos por el Seguro de Enfermedad y Maternidad y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. Estos regímenes son manejados por la Caja Costarricense de Seguro Social y se busca principalmente garantizar la universalidad del sistema de seguridad social. La universalidad se refiere a una cobertura poblacional y a la extensión de las prestaciones, lográndose un universo comprendido por el conjunto de necesidades por satisfacer o los riesgos por cubrir, para un grupo dado.

El Seguro de Enfermedad y Maternidad está regulado por el sistema de contribución obligatoria para los trabajadores asalariados, para los patronos y para el Estado, mientras que para los trabajadores independientes la contribución es voluntaria. Además, en la actualidad existe población no asegurada que son personas con capacidad contributiva que no acceden al aseguramiento voluntario (trabajadores no asalariados) o evaden sus obligaciones tributarias (trabajadores asalariados). El esquema tripartito está compuesto por el aporte patronal de 9.25%, el aporte del trabajador de 5.5% y el aporte del Estado de 0.25%, del total de salarios. Los trabajadores independientes cotizan un porcentaje de su ingreso presuntivo declarado que varía entre 4.5% y 6.75% de acuerdo con el monto del ingreso. El financiamiento de éste régimen para las personas indigentes está a cargo del Estado.

El régimen de Jubilaciones y Pensiones (el seguro para invalidez, vejez y muerte) también está regulado por el sistema de contribución forzosa de los patronos, asegurados y Estado, es decir que tanto para trabajadores dependientes como independientes es obligatoria. Las contribuciones están compuestas por un aporte patronal de 4.75%, un aporte del trabajador de 2.5% y el aporte del Estado de 0.25%. Los trabajadores independientes cotizan un porcentaje de su ingreso presuntivo declarado que varía entre 4.5% y 7.25% de acuerdo con el monto del ingreso.

Para cuantificar la evasión se utilizaron cifras que se limitan a la población económicamente activa ocupada asalariada del sector privado, por considerar que son el grupo que no se asegura o si lo hace es por medios indebidos que no implican contribución, esta categoría es llamada Población Asalariada del Sector Privado Sujeta a Evasión. Los resultados sobre la estimación de la cantidad de evasión para el año 1991 asciende a 6.063 millones de colones para el primer régimen, y a 3.018 millones de colones para el segundo régimen, para un monto total de evasión de 9.054 millones de colones. (Brenes, J. R., 1994)



## Perú

Las causas de la evasión y la demora en los pagos en Perú son diversas: falta de información sobre el número de afiliados y trabajadores porque no existe un sistema de registro; falta de balances; el mal ejemplo del Estado que es el principal deudor; la inflación que hace que los pagos se demoren; el sistema de inspección es muy débil y hay corrupción.

Antes de la crisis económica se estimaba la evasión en el sistema de Seguridad Social entre el 35-40%. A raíz de este problema se introdujo un sistema único de registro computarizado con el fin de facilitar y simplificar el recaudo de los impuestos. (Mesa-Lago, 1989)

## Brasil

En un estudio realizado en 1993 para este país, buscando cuantificar la magnitud de la evasión de los recursos aportados para la seguridad social por los empleadores y empleados, se encontró que el gobierno aumentó la carga impositiva en lugar de mejorar el sistema de recaudo y fiscalización. Además se logró una estimación de los vacíos existentes en el sistema y se pudo establecer un indicador que mide la grave distorsión económica existente.

La estructura de financiamiento de la seguridad social se basa en las contribuciones de los empresarios y trabajadores que corresponden a porcentajes específicos sobre el salario, lo cual varía dependiendo del tipo de trabajador; existen contribuciones por parte del patrón - empresas generales e instituciones financieras.

Las estimaciones realizadas con base en valores de la masa salarial confirman las expectativas de evasión debidas a las cargas impositivas. La evasión de las contribuciones en 1988 alcanzó a ser un 30% debido a la alta carga social; entre los métodos para calcular la evasión se podían utilizar técnicas econométricas o métodos contables, ambos mostraron la evidencia de una evasión creciente.

Entre las principales causas de evasión en la seguridad social se encontró la deficiencia en el sistema de recaudo - dadas las fallas en el registro de las empresas contribuyentes - y del sistema de fiscalización y cobranza de deudas, y sobre todo el elevado nivel de sobrecarga a los salarios por las contribuciones sociales (para las empresas este costo representa más del 60%). Estas causas se traducen en estímulos para la informalización del mercado laboral y en un aumento gradual del nivel de evasión. (Almeida, S., 1993)

## **La Seguridad Social en México**

México, como Colombia antes de la reforma, tiene un sistema de seguridad social que cubre las pensiones y los servicios de salud de los empleados en el sector formal y sus familias. México ha instituido una reforma importante en el financiamiento de los servicios, sin cambiar la organización del sistema.

Como en Colombia, el patrón paga su cotización directamente al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS). El derechohabiente se identifica con un número que es distinto al que paga sus impuestos sobre la renta y sobre el valor agregado. Así la coordinación entre las autoridades fiscales y las del IMSS es mínima. La afiliación en el sistema es obligatorio para empleados en el sector formal pero voluntario para la población independientes, pensionistas, y la población rural no formal.

Antes de la reforma, el trabajador contribuía un total de 12.5% de salario, con contribución del patrón (70%), del obrero (25%), y del gobierno nacional (5%), hasta un máximo de 25 veces al salario mínimo nacional. A partir de enero de 1997, el sistema de financiación se cambia totalmente. En el nuevo sistema, cada patrón contribuye una cantidad fija para el seguro de salud. Además, el gobierno contribuye, en el nombre de asegurado, la misma cantidad. Los empleados que tienen que ganar también pagan un impuesto adicional compartido por el patrón y el obrero. Este impuesto va a reducir al 3% en el año 2007, el último año de la reforma.

El cambio del sistema de tributación para el seguro de salud de la seguridad social reconoce que un impuesto fijo es más eficiente que un impuesto sobre el ingreso. Los planeadores de política también esperan incentivar a la población independiente afiliarse al IMSS con una cuota razonable, sencilla, y unitaria. El riesgo para el sistema es que una cuota así atraerá solamente los usuarios que más necesitan servicios y que son más costosos de cubrir. Existe incentivos para los patrones de empleados de bajo ingresos de registrar sus empleados en el sistema, pues como porcentaje de ingreso la cuota fija es más alta que el 12.5% que existía antes de la reforma. Igualmente hay el riesgo que al cambiar la estructura del financiamiento habrá menos recaudación.

### **C. LA FINANCIACIÓN Y OPERACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL COLOMBIANA**

Colombia ha tenido tres modelos de servicios de salud: el sistema de seguridad social para los trabajadores en el sector formal; el sistema de asistencia pública para la población pobre; y el sector privado de salud para la población dispuesta a pagar por sus servicios. No ha existido mucha coordinación entre estos tres sistemas y el financiamiento para los servicios de salud ha sido una combinación de cotizaciones para la seguridad social, subsidios del gobierno central, seguros privados, y pagos directos del bolsillo. Los servicios de salud en Colombia se han caracterizado por la inequidad entre los usuarios y la ineficiencia en el financiamiento y la prestación de servicios.

La nueva Constitución Política del país, aprobada en 1991, eleva la seguridad social a la categoría de “servicio público obligatorio” y de “derecho irrenunciable” de todos los colombianos. La ley 100 de 1993 que pretende su desarrollo, modifica la seguridad social al establecer cambios fundamentales al Sistema Nacional de Salud, reemplazado entre otras cosas en su concepción de “asistencia pública” que se le daba a los servicios de salud, por el del aseguramiento universal bajo el nuevo esquema. La ley tiene como objetivo fundamental lograr la cobertura universal a través de la eficiencia y la calidad. La universalidad depende en parte de la disponibilidad de recursos suficientes. Esta función de aseguramiento recae en las denominadas Entidades Promotoras de Salud -EPS.

En este nuevo esquema desaparecen los antiguos subsectores de la Seguridad Social - Público y el Privado- para dar paso a los regímenes Contributivo y Subsidiado y temporalmente al de los Vinculados Transitorios, creado para atender durante el ajuste del sistema a quienes aún no se hubieran afiliado en alguno de los dos regímenes principales. Con ello se pretende la verdadera integración que se requería y se buscan eliminar así las duplicidades e ineficiencias existentes.

De la misma manera también desaparecen los diferentes niveles de cotización y planes de beneficios. Se incrementa el monto de los aportes que pasan del 8% al 12% aplicados sobre los ingresos laborales de todos los trabajadores colombianos. Se hace obligatoria la afiliación y se amplía la cobertura con servicios de salud integrales a la familia del trabajador. Se establece un Plan Obligatorio de Salud y una Unidad de Pago por Capitación ajustada por riesgo, en ambos casos iguales para todos.

Desaparece el papel monopólico del estado y los antiguos entes de seguridad social en la administración y prestación de servicios, al crearse las Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Servicios, las que

pueden ser de naturaleza pública, privada o mixta quienes deberán competir entre sí para conseguir afiliados y subsistir.

Se crea el Fondo de Solidaridad y Garantía, ente encargado de la administración de los recursos del Sistema, que encarna la responsabilidad del estado en la financiación y organización del seguro social universal, quien además delega en las EPS el recaudo y manejo de los recursos, los que por ley son propiedad del Sistema. Este Fondo se encuentra subdividido en cuatro subcuentas a saber: i) Compensación, ii) Solidaridad, iii) Promoción y Prevención, y iv) Accidentes de Tránsito, Atentados Terroristas y Catástrofes Naturales, encargadas del manejo de los recursos específicos en cada uno de los rubros señalados.

Adicionalmente con la reforma se reorganiza el Sistema de Protección contra los riesgos laborales creando las Administradoras de Riesgos Profesionales A.R.P. y de paso eliminando el monopolio que en ese campo tenía el Instituto de los Seguros Sociales. Este sistema está dirigido exclusivamente a los trabajadores del sector formal de la economía, financiado por aportes hechos en su totalidad por el patrón.

Por último se define un Plan de Atención Básica financiado con recursos estatales, gratuito para toda la población, que tiene como finalidad cubrir las actividades de salud pública y de interés comunitario en la promoción de la salud y el control y la prevención de las enfermedades.

A pesar del gran esfuerzo de la reforma por integrar todos los sectores bajo el mismo esquema de seguridad social, los miembros de las fuerzas armadas, los educadores y los trabajadores de la empresa estatal de petróleos, que en conjunto con sus familias alcanzan a ser cerca de un millón de personas, por presiones sindicales logran quedar excluidos del nuevo régimen propuesto por la ley 100, en cuyo caso seguirían siendo cubiertos por los esquemas con que venían siendo atendidos antes de la reforma.

#### **D. LOS MECANISMOS DE AFILIACIÓN, PAGO Y RECAUDO DE APORTES OBLIGATORIOS EN EL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO. SUS IMPLICACIONES EN LA EVASIÓN.**

La operación del régimen contributivo presenta varios inconvenientes que muy seguramente afectaran su normal desempeño. El primero de ellos está relacionado con el problema de la evasión de aportes obligatorios al sistema por parte de los empleadores y los trabajadores, que coloca en peligro la meta de cobertura universal del sistema y aun el de su equilibrio financiero, dificultades

que tienen origen en buena parte en los mecanismos que fueron diseñados en la reforma para la afiliación, pago y recaudo de los aportes.

La afiliación obligatoria al sistema persigue en esencia dos objetivos distintos, el primero es el de lograr que todos los colombianos estén cubiertos con un seguro social de salud y, el segundo, garantizar su financiación mediante el pago de la cotización aplicada a los ingresos de los trabajadores.

Hacer efectiva la obligatoriedad de la afiliación a más de la mitad de los trabajadores colombianos que pertenecen al sector informal de la economía (cerca de 12 millones de ciudadanos), se convierte en una meta bien difícil, por no decir que imposible de lograr en las actuales circunstancias. La inmensa mayoría de estos trabajadores no están ligados formalmente a la economía; algunos no tienen un patrono, otros derivan sus ingresos de ventas o prestación de servicios que hacen a personas individualmente; la estacionalidad de ingresos laborales y en ciertos casos estos trabajadores informales nunca han pagado impuestos. Estas circunstancias generan inequidades y claros estímulos a evadir la afiliación y el pago de los aportes. Probablemente muchos de ellos pagan servicios públicos, tienen licencia de conducir o sus hijos asisten a establecimientos educativos, con lo que podría pensarse que sería factible exigirles la afiliación a la seguridad social previa a la ejecución de los trámites mencionados. Para el trabajador independiente la afiliación resulta más honerosa al tener que pagar él solo la totalidad del aporte y al no beneficiarse de otros programas como la protección a los riesgos laborales. Esto adicionalmente hace que las EPSs los rechacen como afiliados potenciales, para quienes por las razones expuestas resulta más costosa y riesgosa su afiliación.

El segundo gran objetivo de la obligatoriedad en la afiliación, es el de obtener los recursos suficientes que requiere la operación del sistema, especialmente los que son necesarios para financiar la UPC de los más pobres y de aquellos a quienes su propio aporte no alcanza a cubrir el valor de su prima de seguros, para quienes el costo de los servicios sería un obstáculo importante para acceder a la atención en salud. Esto en esencia es un claro objetivo de redistribución de ingresos inherente a la naturaleza de algunos tipos de impuestos. Sin embargo, si en el fondo esto es lo que se persigue, la obligatoriedad solo debería estar dirigida a quienes están en capacidad de pagar un impuesto que sería utilizado para hacer redistribución entre pobres y ricos, mecanismos conocidos en el sistema como la solidaridad y la compensación.

Para quienes no pagarían el impuesto por las razones expuestas en el párrafo anterior, el problema por resolver es cómo lograr que los trabajadores independientes se afilien al sistema. La obligatoriedad como está concebida actualmente, carece de mecanismos efectivos para que se cumpla la afiliación por lo tanto, probablemente no produzca mayores resultados. El prestigio que

gane el sistema a medida que se aumenten las coberturas en el aseguramiento y el acceso a los servicios quizás sea de mucha más utilidad en este caso.

La solidaridad y la compensación son mecanismos deseables para hacer más equitativo el sistema. Sin embargo, son muy pocos ciudadanos los que no se sienten molestos cuando tienen que pagar un impuesto, máxime cuando éste es considerado excesivo con relación a lo que se obtiene de él. Podría decirse que esto sucede en el actual sistema de salud por el hecho que un aportante de altos ingresos estaría pagando al sistema unas veinte veces lo que valen los beneficios obtenidos. Igual podría decirse del trabajador de más bajos ingresos para quien ni siquiera su aporte le alcanza para cubrir el valor de los beneficios recibidos, pero paradójicamente debe ser solidario con los pobres. Esta situación induce a subdeclarar los ingresos (elusión) sobre los que se debe aportar y aun más a no pagarlos (evasión) en su totalidad.

Lo anterior muestra como, con el aporte obligatorio de salud, se financian dos cosas con objetivos distintos: la UPC que se destina al pago del seguro de salud de cada individuo y su familia, la que es subsidiada total o parcialmente en algunos casos, y el impuesto para hacer redistribución de ingresos hacia los más pobres. Este debería ser pagado por los trabajadores de mayores ingresos, para quienes en promedio sus aportes obligatorios, una vez restadas las UPCs, generan excedentes, nivel denominado el Ingreso Promedio de Equilibrio IPE. El recaudo de éste impuesto podría hacerse mediante otros mecanismos como el de retención automática sobre los ingresos pagados a los trabajadores, conocido en Colombia como la retención en la fuente, y no recaudado a través de las EPS como se hace actualmente, para quienes su recaudo no sólo no les aporta ningún beneficio sino que representa un costo no compensado.

En este orden de ideas, para el sector informal de la economía y la pequeña empresa, los aportes a la seguridad social que son del 12% a salud, 13,5% a pensiones, los aportes parafiscales (SENA, ICBF, Cajas de Compensación) que representan otro 9%, los que sumados con los demás costos laborales (cesantías, primas legales, subsidio de transporte, bonificaciones, etc.) se constituyen en una severa carga que incentiva la evasión y desincentiva el empleo formal. Una reciente investigación que da una idea muy parcial del problema, muestra como la subdeclaración de ingresos en el ISS es mayor en los deciles más ricos de la población representando para 1992 una cifra aproximada de 100 millones de dólares anuales.

El mecanismo diseñado para el recaudo de los aportes, parece no ser el más adecuado. Son las EPS quienes deben afiliar y cobrar los aportes, de los cuales ellas mismas extraen el valor de la prima ajustada (UPC) correspondiente al número de afiliados, de donde pueden generarse excedentes que deben ser enviados al Fondo de Solidaridad y Garantía, o déficit, en cuyo caso estos siempre serán cubiertos por el mismo Fondo. Esto indica claramente que el nivel

de ingresos de las EPS no depende de los recaudos que ella haga por concepto de aportes obligatorios, además de que esto tiene un costo que no se vería compensado por mayores recaudos. Esta circunstancia no crea incentivos para ser estrictos y eficientes en el control de la evasión además de que las EPS no poseen las herramientas legales para aplicar las sanciones necesarias. Si además las EPS están compitiendo por obtener y conservar los afiliados, sería poco creíble que estuvieran dispuestas a denunciarlos por evasores.

A lo anterior se suma la dispersión en cuanto a las funciones e instituciones que deben encargarse de ejercer la vigilancia, el control y la sanción sobre el proceso de declaración de ingresos y recaudo de aportes obligatorios para la seguridad social.

Existen varias superintendencias que vigilan diversas ramas de la seguridad social como la de Salud, del Subsidio Familiar, la Bancaria y la de Sociedades. Existen varias entidades que afectan los ingresos laborales para financiar programas de seguridad social como lo son las mismas EPS<sup>12</sup>, las Administradoras de Riesgos Profesionales ARP, las Administradoras de Pensiones y Cesantías AFP, las Cajas de Compensación Familiar, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Hasta la fecha no existe entre ellas procesos o mecanismos claros de trabajo conjunto que permitan la utilización de la información básica, que es la misma para todos, que permita hacer más eficiente y creíble las labores de vigilancia y control sobre la afiliación y el pago de los aportes, con el agravante de que al utilizar mecanismos y canales diferentes, se tornan más honoreros en su manejo tanto para el trabajador como para el patrón y el mismo sistema.

Esta situación sin duda introduce ineficiencia en el recaudo que se expresa en los altos costos operativos y la dispersión restándole credibilidad al sistema y por lo tanto mayor facilidad para la evasión. Por lo tanto mientras existan tantas entidades que manejan sistemas de recaudo y control separadas siempre será más fácil evadir la afiliación o pago al sistema de seguridad social. Si a esta situación se le añade el hecho que para cada uno de los sistemas de recaudo existe su propia entidad de vigilancia y control que operan de forma independiente, descoordinadas y a veces superpuestas haciendo su función igualmente ineficiente y débil. Esto hace que los individuos que evaden no sientan temor ante la probabilidad de ser detectados o sancionados, lo que sería mucho menor si existiera una sola entidad eficiente. Al no recaudar los aportes de los trabajadores independientes y del sector informal de la economía se pone en peligro el no poder cumplir con la meta de la universalidad en la cobertura o de llevar el sistema a la quiebra al no lograr los recaudos necesarios para equilibrar financieramente el sistema.

---

<sup>12</sup>

Las EPS no solamente recaudan impuesto sino también compiten entre ellas para afiliarse más usuarios, esto crea un incentivo que no existe para las otras entidades recaudadoras.

Por consiguiente, una de las características deseables de un sistema tributario es la simplicidad administrativa, la cual no se puede cumplir eficientemente para la seguridad social bajo el esquema actual. Pues las instituciones que recaudan y afilian son varias y lo mismo ocurre con las instituciones que controlan. Consecuentemente, algunas medidas administrativas elementales podrían mejorar el grado de cumplimiento dificultando más la evasión.

#### **E. Manejo Administrativo en el Recaudo de los Impuestos de las Diferentes Entidades Recaudadoras**

Se realizó una entrevista con el con el ex-director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) con el objetivo de conocer el funcionamiento y la administración del sistema de recaudo de la DIAN. Con esto, se exploró la posibilidad de que dicha entidad se encargue de recaudar las contribuciones de la seguridad social en salud. También se busco conocer en más detalle el funcionamiento administradora de otras entes recaudadoras como el ICBF, el SENA y las Cajas de Compensación.

#### **La Administración y el Funcionamiento del Sistema de Recaudo**

La DIAN recauda impuestos por medio de la retención en la fuente que hacen las empresas, la declaración de renta de éstas y la declaración de renta de un universo reducido conformado por personas con un patrimonio superior a 70'000.000 de pesos o ingresos superiores a 30'000.000 de pesos.

El sistema de recaudo funciona por medio de las autodeclaraciones voluntarias y para saber quien es declarante y quien no es controlado con el registro de personas llamado registro único tributario (NIT), el cual es requerido para todo tipo de operación comercial que quiera hacer la persona con el sistema financiero. Para las personas naturales el registro es el número de la cédula y para las personas jurídicas es un número asignado por la DIAN.

El registro se utiliza para saber cual es universo de personas que deberían estar declarando y no lo hacen. Además es empleado para determinar periódicamente quienes declararon en el periodo anterior y en el siguiente no, de tal forma que se pueda notificar la falta de pago de impuestos.

El número único es necesario tanto para las personas naturales como para las empresas ya que sin éste no podrían abrir cuentas corrientes y en general realizar cualquier tipo de transacción con el sistema financiero. Por lo tanto es un elemento de la administración del sistema de recaudo que indica principalmente quienes pagan o no los impuestos.



Por otro lado, la DIAN tiene un convenio con el sistema financiero, lo que significa que todos los pagos de los impuestos se pueden efectuar en los bancos y en algunas de las corporaciones de ahorro y vivienda. Esto demuestra que el sistema de recaudo ha sido simplificado para que el individuo no tenga tantas dificultades y obstáculos para pagar los impuestos, pues encuentra en los bancos los formularios y consigna en estos lo que les corresponde. El sistema financiero digita los formularios y transmite la información, de las consignaciones recibidas, magnética y física a la administración de la DIAN. Por esta prestación de servicios la DIAN permite que esos recaudos permanezcan un número de días en el sistema financiero, los cuales dependen de una calificación de la calidad de la información enviada a la DIAN. En tal caso la DIAN esta incentivando la depuración de la información y el banco retiene los intereses ganados en esos días de permanencia.

Por lo tanto, la administración del sistema, de quienes están pagando, está basada en la información proveniente de los bancos y la relación o comunicación entre los bancos y la tesorería, al enviarle documentos físicos o información a la DIAN (copias de las declaraciones y los balances). De esta manera la DIAN está monitoreando el comportamiento de las agencias recaudadoras.

Anteriormente, había un gran volumen de información pues muchas personas tenían que hacer las declaraciones de renta, pero para simplificar y disminuir los costos de la administración de los impuestos se modificó el sistema para agilizar los recaudos utilizando la retención en la fuente para la mayoría de ciudadanos.

### **Métodos de control**

Básicamente hay tres formas de controlar el pago de los impuestos: primero, los códigos de identificación únicos ayudan a determinar el universo de personas que deben estar dentro o fuera del sistema, pues éstos códigos son necesarios para las operaciones comerciales y así se obtiene la cantidad de personas que deberían estar declarando, y además la clasificación de personas que obliga a éstas a estar presentando las declaraciones cada cierto tiempo. Esto se debe a las empresas que entran y salen del mercado rápidamente, quedándose esa información que no sirve en el sistema. Con los inscritos se hacen distintas formas de fiscalización basada en los indicadores de comportamiento al agrupar las empresas o ciudadanos por tipos de actividades económicas y compararlos con una media de los distintos factores que pueden indicar que una persona no esta declarando adecuadamente.

Segundo, el control se lleva acabo por medio de información exógena que está basada por un lado en las transacciones que se hacen con el sistema financiero,

por ejemplo los movimientos de las cuentas corrientes los envían a la DIAN y así se crean indicadores de cuanto deben estar declarando las empresas; y por el otro lado los grandes contribuyentes deben hacer un listado detallado de a quienes les están pagando ellos, quienes son sus proveedores y cuanto les pagan o quienes son sus accionistas y cuanto les pagaron en dividendos, así se puede controlar aquellos a los que se les giraron recursos. La información se compara con los que dieron y los que recibieron recursos para determinar si declararon adecuadamente. Tercero, existe la posibilidad de cruzar todo tipo de declaraciones que presentan los contribuyentes.

### **Relación entre DIAN, ICBF, ISS y SENA**

Existe entre estos entes una relación legal lo cual implica que la DIAN tiene el derecho de pedirle información al SENA, ISS e ICBF cuando lo crea conveniente o necesario. Estos entes están en la obligación de proveer a la DIAN cualquier tipo de información, como por ejemplo el número de afiliados de una empresa para comparar con la información de la DIAN, sin embargo ésta no lo ha hecho por problemas de sistematización (falta de unificación de códigos en el sistema).

### **Relación entre la DIAN y los entes recaudadores de la Seguridad Social**

La DIAN tiene una relación directa con los fondos de pensiones, pues aquellos que contribuyan a éstos están excluidos del pago de impuestos o retención en la fuente, lo que se puede entender como ventajas tributarias. Mientras que al contribuir a la seguridad social en salud no existen las ventajas tributarias. Podemos deducir de lo anterior que los individuos tienen incentivos claros y mayores para contribuir a los fondos de pensiones que a la salud, ya que además de estar haciendo un ahorro para el futuro el individuo está pagando menos impuestos. Al no tener la seguridad social en salud estos beneficios los individuos no tienen incentivos para pagar el 12% de su salario sin tener ese tipo de descuentos o reducción de las cargas tributarias.

### **Razones para saber quien debe recaudar los aportes de seguridad social en salud**

La DIAN es un ente con experiencia para recaudar los recursos provenientes de los impuestos, por esta razón se podría pensar que debería ser ésta la que recaudara los aportes de seguridad social en salud. Sin embargo, existe la desconfianza en la DIAN pues la evasión ha sido elevada. Es por esto que se elaboró el plan de choque contra la evasión el cual está principalmente orientado a controlar el impuesto al valor agregado revisando las facturaciones de los almacenes. En la última reforma tributaria se aprobaron una serie de amnistías que hicieron que la DIAN no pudiera revisar las declaraciones de

renta de 1993 y 1994 por eso el plan de choque solo está siendo aplicado al IVA.

No existe una relación directa con el individuo ya que la DIAN está interesada en la información general, de forma agregada, que le proporcionan los grandes contribuyentes por consiguiente no tiene el registro de persona por persona que tiene que tener la entidad recaudadora de los aportes a la seguridad social en salud. Es por esta razón que las EPSs son las encargadas de recaudar los aportes a la seguridad social en salud, ya que es una relación con el individuo directamente.

La teoría de la tributación indica que debe existir la simplicidad administrativa, esto se puede entender como que es más eficiente si hay un solo ente recaudador en vez de varios. Sin embargo, en este caso la DIAN no es el único que recauda los impuestos (ver tabla No.1) y esto puede llevar a que haya un espacio para la evasión, aunque se estén haciendo reformas como la reducción de los formularios y las facilidades de pago. El problema radica en que la DIAN parece no estar interesado en la información detallada, conocer cuanto aporta cada individuo. Por su lado las EPSs conocen este tipo de información pues cada persona (en capacidad de pago) tiene que contribuir, pero no están interesadas en capturar más contribuyentes pues el superávit es enviado al FOSYGA. Se puede concluir que no hay forma de comprobar que las personas que están contribuyendo a las EPSs no estén subdeclarando, pues la DIAN no tiene la información detallada de cada persona.

**Tabla No.1**  
**Impuestos a la Nómina del Sistema Tributario Colombiano**

<b>Impuesto</b>	<b>Naturaleza del Impuesto</b>	<b>Tasa</b>
ICBF	Los recaudos se utilizan para programas de educación y nutrición de los empleados del ICBF.	La Tasa es el 3% de la nómina mensual.
SENA	Los recaudos son utilizados para la capacitación y práctica laboral.	La tasa es el 2% de la nómina mensual.
Cajas de Compensación Familiar	El recaudo se utiliza como subsidio familiar y también para proveer un mercado para los empleados.	La tasa es el 4% de la nómina mensual.

Se puede concluir que para la DIAN tener más información para administrar nuevos dineros es demasiado costoso, aunque sí estaría en capacidad de hacerlo a nivel de agrupaciones. Si la DIAN recauda los aportes de seguridad

social significa demasiadas modificaciones y problemas de tipo legal, operacional e institucional y estaría controlando a los bancos necesariamente y no a los individuos.

#### **IV. EL TAMAÑO DE LA EVASIÓN EN COLOMBIA**

En esta sección se estima el tamaño y el peso de la evasión en el Sistema de Seguridad Social en Salud. El análisis tiene como propósito fundamental mostrar la magnitud y las características de la evasión de impuestos a la seguridad social en salud en Colombia y de compararla con la que se presenta en otros sistemas de tributación, para lo cual la experiencia tributaria colombiana puede ser de utilidad.

En las secciones anteriores se hizo una discusión en torno a la teoría tributaria y, en particular, sobre los factores que determinan e incentivan la evasión. También se presentó un resumen de la historia tributaria en el país para entender mejor los antecedentes y problemas que se han tenido con la tributación en general. Por lo tanto, las estimaciones de la evasión hechas a la luz de lo anterior, permitirán entender mejor las causas de la evasión al sistema de seguridad social en salud y encontrar soluciones que sean factibles de aplicar.

Es importante señalar que Colombia no cuenta con evaluaciones precisas sobre el tamaño de la evasión al sistema de seguridad social en salud. Los estudios empíricos que se han hecho sobre el tema de evasión general, se basan en estimaciones crudas, usando para ello cuentas nacionales u otros datos a un nivel muy agregado.

Para efectos de este estudio, se utilizan la Encuesta de Clasificación Socioeconómica (CASEN) realizada en 1993, algunos informes sobre afiliación y recaudo de aportes en el actual sistema de salud provenientes del Ministerio de Salud y de la Superintendencia de Salud y algunos datos sobre retención en la fuente y declaraciones de renta obtenidos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

A continuación se explica con mas detalle la metodología que se usa para estimar el tamaño de la evasión del sistema de seguridad social en salud en el régimen anterior y bajo el actual creado por la ley 100 de 1993. Se pretende calcular la cantidad de recursos que la población debería haber pagado y compararlo con las cantidades que efectivamente se recaudaron.

##### **A. LA BASE DE DATOS**

La base de datos principal en este estudio proviene de la encuesta CASEN de 1993, la cual mide el bienestar de la población colombiana y la cobertura de los servicios sociales en el país. Así mismo puede obtenerse información acerca del

monto y fuente de los ingresos de las personas, el tamaño de los núcleos familiares, el sector (informal, trabajador independientes, trabajador del gobierno, y trabajador del sector privado) y el tamaño de las empresas en las que trabajan los ocupados ( informal, trabajador independiente, trabajador del gobierno y trabajador del sector privado) y la rama de actividad económica.

La encuesta cuenta con datos de 43,729 personas ocupadas en 10,299 hogares<sup>13</sup>. Esta es representativa estadísticamente a nivel nacional y departamental, lo cual significa que si se volviera a realizar es muy probable que los resultados serían bastante similares.

Sin embargo, la encuesta CASEN, como cualquier encuesta de este tipo, tiene problemas que pueden causar un sesgo en la estimación de la evasión. Primero, un problema común en todas las encuestas de ingresos de hogares, es que la población tiene la tendencia a no reportar honestamente sus ingresos a los encuestadores, muchas veces por la natural desconfianza de suministrar estos datos a personas extrañas. Este es un problema generalmente más serio para la población rica que para la pobre. Puede afirmarse que existe una tendencia general a subdeclarar los ingresos. Esto llevaría a una subestimación de los niveles de evasión.

Segundo, la encuesta categoriza el trabajo en ciertos rubros muy específicos sin mucha flexibilidad. Por ejemplo, un trabajador que se considera del sector informal puede recibir parte de sus ingresos como trabajador del sector formal. Además no hay información acerca del tipo de vínculo laboral del ocupado y es difícil saber si el trabajador dispone de un contrato laboral formal o de un contrato de prestación de servicios. Esto es importante en el contexto de la estimación de la población objetivo de seguridad social antes de la implementación de la ley 100, donde sólo las personas con un contrato laboral formal tenían que estar afiliado obligatoriamente al sistema de seguridad social.

Tercero, existe el problema de informaciones atípicas (“outliers”), con ciertos trabajadores que reportan ingresos muy altos en la encuesta<sup>14</sup>, que pueden ser ingresos temporales (es decir, el ingreso el próximo mes será mucho más bajo) o pueden haber errores en la recopilación de los datos. Si la encuesta es estadísticamente representativa probablemente esto no es un gran problema. Puede haber problemas con el periodo en que se realizó la encuesta, por razones no previstas como cosechas bastantes buenas o una serie de desastres naturales.

---

<sup>13</sup> Se refiere a la definición estándar colombiana de hogar en el cual un grupo de personas comparten la vivienda y la comida. El sistema de seguridad social utiliza una definición de familia más restringida, limitándose al ocupado y a las personas que dependen económicamente de él.

<sup>14</sup> Por ejemplo, el ingreso más alto en la encuesta es de aproximadamente \$ 17.000.000 por mes.

Cuarto, la encuesta CASEN fue diseñada para capturar el ingreso real y no el ingreso gravable, es decir que no incluye ciertas deducciones de los reglamentos tributarios para los conceptos de vivienda, salud y educación, además no hay datos sobre el tamaño de estas deducciones.

Finalmente, como la información incluye el ingreso declarado en el periodo, no se tiene información sobre el pago de primas, bonos, cesantías u otras fuentes importantes del ingreso. Tampoco se puede identificar quien recibe un salario integral y quien recibe un salario normal. Estos factores pueden afectar el ingreso gravable.

Otra fuente de información utilizada en el estudio es el informe anual de 1993 del Instituto de Seguros Sociales (ISS), el cual dispone de información que incluye el número de cotizantes y la distribución de sus ingresos. También el ISS reportó su presupuesto y recaudación para el servicio de salud para el mismo año.

Hay que mencionar que al comparar los datos del ISS para 1993 y la encuesta CASEN, se presenta una gran inconsistencia en el número de afiliados a dicha institución. En efecto, de acuerdo a la encuesta CASEN había, en 1993, 2.7 millones de cotizantes al ISS, mientras que dicha institución reportaba para el mismo año 3.4 millones. Esto se puede intentar de explicar con varias hipótesis. Primero, considerar un error en la encuesta CASEN lo cual es poco probable teniendo en cuenta su representatividad. Hay que anotar que en la encuesta CASEN no existen incentivos claros de ocultar la afiliación aparte de los ya mencionados. Segundo, del inadecuado conteo de los cotizantes realizado en el ISS posiblemente por la lenta e incorrecta depuración de sus bases de datos de afiliados. Esto puede ocurrir debido a que es muy probable que se cuenten como afiliados activos, personas ya fallecidas o inexistentes, situación que ha sido demostrada y en la que es frecuente el fraude. Finalmente, existe la llamada "giratoria" la cual consiste en que una misma persona se afilia y desafilia varias veces en el año con la finalidad de pagar menos meses de afiliación y quedar cubierta con los servicios en virtud al período de protección laboral que para ese año era de tres meses. Esto significa que un trabajador con sólo pagar cuatro meses quedaba cubierto en salud por todo el año, circunstancia que lo hacía aparecer varias veces como un afiliado nuevo, sin que en realidad lo fuera. Según la encuesta CASEN, la población potencial del ISS<sup>15</sup> en 1993, era 3.5 millones versus la población real de 2.7 millones. Es decir que 23% de la población que debía haber estado en el ISS no se registró. En la sección 2 se discute más detalladamente el problema de la información en el ISS.

---

<sup>15</sup> Básicamente que todos los empleados privados en el sector formal debieron estar afiliados al ISS. Los empleados públicos tuvieron sus propios sistemas de seguridad social en 1993.

Otra fuente de datos proviene de la Superintendencia Nacional de Salud la cual tiene información de las EPSs privadas sobre el número e ingresos de afiliados en 1995 que se usa como base de datos, basándose esa información en las declaraciones de ingresos autoreportadas a las EPSs. Además se encuentra que también hay mucha diferencia entre la distribución de ingresos reportada en la encuesta CASEN y la que las EPSs reportan. También, la Superintendencia Nacional de Salud tiene datos para el primer semestre de 1996 sobre las contribuciones de las EPSs (incluyendo el ISS, la EPS más grande en el país) a la Subcuenta de Solidaridad del Régimen Subsidiado del Fondo de Solidaridad y Garantía. Por ley, todas las EPSs en el país deben transferir el uno por ciento del aporte de cada contribuyente al Fondo para financiar el régimen subsidiado. El total de este aporte da una idea de la cantidad de ingreso declarado a las EPSs en el país.

Finalmente se contó con información obtenida de la DIAN sobre la retención en la fuente practicada por conceptos como salarios honorarios y comisiones en los años 1992, 1993 y 1994; las tablas resumen de las declaraciones de renta de personas naturales y jurídicas para los mismos años, que contienen los montos totales pagados por salarios, honorarios y comisiones conjuntamente con el número de declaraciones recibidas.

## **B. LA EVASIÓN DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN 1993**

### **1. Población objetivo del ISS antes de la ley 100**

Anteriormente, el ISS ofrecía servicios de salud a la población obrera del sector privado, los cuales eran financiados con una cuota del 8% pagada conjuntamente por el obrero y el patrono. Según la ley vigente, en teoría todos los patronos tenían la obligación de afiliar sus trabajadores con vínculos permanentes al ISS tanto como firmar un contrato de trabajo con ellos.

Ahora bien esta definición es muy fácil de entender a nivel teórico pero para fines de estimación empírica, presenta varios problemas. La realidad colombiana hace que la gran mayoría de los trabajadores en el país no gozen ni de contrato laboral ni de afiliación al seguro social. Una pregunta importante para la elaboración de la estimación empírica de la evasión es identificar la población relevante, que debía haber aprotado al ISS en 1993. Una primera aproximación consiste en limitar la población objetivo del ISS a los ocupados del sector formal. Este está constituido por los trabajadores de empresas de 10 trabajadores o más y, los que de acuerdo a la CASEN, sumaban en 1993, 3.5 millones de trabajadores cotizantes devengando 1 o más salarios mínimos. A primera vista



puede parecer una definición razonable de la población objetivo del ISS sobre todo si se considera que difícilmente el ISS podía entrar en el sector informal.

Sin embargo, a la luz de las estadísticas del ISS, aparece que el 24% de sus afiliados pertenecían, en el año de referencia, a empresas de menos de 10 trabajadores y que el 15% de sus afiliados laboraba en empresas de menos de 5 trabajadores. Aunque estos porcentajes resultan bajos comparados con la distribución de la población ocupada colombiana por tamaño de la empresa, significa sin embargo, que el ISS incursionó bastante en lo que tradicionalmente se ha considerado el sector informal y que la primera aproximación no es del todo correcta.

Teniendo esa situación en mente, en el cuadro 1 se presentan dos escenarios adicionales de población objetivo, incluyéndose en el primer caso todos los ocupados trabajando en empresas de 2 o más trabajadores (6.3 millones ocupados) y en el segundo, solamente la población ocupada perteneciente a empresas de 6 o más trabajadores (4 millones de ocupados). Ninguna de estas estimaciones es totalmente correcta pero quizás, desde un punto de vista legal, la que más se acercaría, sería aquella definición que incluye la mayoría de los obreros colombianos trabajando en empresas de 2 o más trabajadores. Como se verá a continuación, el análisis de la evasión al ISS varía substancialmente de acuerdo a la estimación de la población objetiva.

Cuadro 1: La Población objetivo del ISS, 1993

Población Objetivo	Cantidad
Población Real Afiliada	2,659,609
Afiliados Potenciales del Sector Formal e Informal con empresas de más de 2 trabajadores	6,369,190
Afiliados Potenciales del Sector Formal e Informal con empresas de más de 6 trabajadores	4,042,242
Afiliados Estimados del Sector Formal con empresas de más de 10 trabajadores	3,503,137

Fuente: Encuesta CASEN, 1993

Cálculos: Autores

## 2. Estimaciones de la evasión en el ISS según la CASEN

En 1993, el recaudo potencial era del 8% de la cantidad total del ingreso laboral de la población objetivo, la cual estaba compuesta por las personas que obligatoriamente debieron haber contribuido al ISS para los servicios de salud. En teoría todos los empleados en el país debieron aportar al ISS, con la excepción de patronos, trabajadores independientes, y empleados en pequeñas empresas familiares. La diferencia entre el 8% del ingreso (recaudo potencial) y lo que el ISS realmente recaudó en 1993 es **la evasión total**. Se puede dividir la evasión total en dos componentes: 1) **la evasión por no afiliación**, las

personas que legalmente deben cotizar y realmente no lo hacen; 2) **la evasión por subdeclaración**, ocurre cuando el cotizante no declara totalmente su ingreso. Existe también la posibilidad de elusión, o aprovechamiento de las fallas en la estructura tributaria, pero tal vez esto no era un factor muy importante para el ISS porque había muy pocas excepciones legales.

Como se mostró en el cuadro 1, si solamente se cuenta la población en el sector formal como la población objetivo<sup>16</sup>, según la CASEN 3,503,137 de personas debieron estar afiliadas al ISS en 1993 y el recaudo potencial de esas personas debía haber sido \$664,065 millones de pesos de 1993 al aplicar el 8% sobre los ingresos laborales reportados en dicha encuesta. Sin embargo, la encuesta CASEN encontró que solamente había 2,650,609 de personas que estaban afiliadas al ISS. De esta población, el recaudo del ISS debía haber sido \$539,812 millones de pesos tomando el mismo 8% de los ingresos laborales reportados en la encuesta. El cuadro 2 muestra las cifras que se debieron recaudar al aplicar el 8% de impuesto a los ingresos laborales recopilados en la encuesta CASEN.

Cuadro 2: La Evasión Total, por subdeclaración y por no afiliación en 1993

	Cantidad	Evasión	Porcentaje de la evasión total
Recaudo Potencial	\$664,065	\$139,773	
Recaudo por subdeclaración	\$539,812	\$15,520	11%
Recaudo por no afiliación	\$124,253	\$124,253	89%

(Millones de pesos de 1993)

Fuente: Encuesta CASEN, 1993; Informe Anual del Instituto de Seguros Sociales, 1993

Cálculos: Autores

El informe anual del ISS reportó que el recaudo por la cuota del 8% en 1993 fue de \$524,292 millones de pesos, lo que significa que la evasión total fue del 21% dado el recaudo potencial de la CASEN. Es decir, que el seguro social perdió la cantidad de \$139,773 millones de pesos por evasión pues no se recogió la totalidad de ese recaudo. Además, la diferencia entre el recaudo por subdeclaración y la cantidad que realmente se recaudó fue de \$15,520 millones de pesos e indica que la evasión por subdeclaración fue solamente el 2% del recaudo potencial, que realmente es una cantidad pequeña. En cambio, la evasión por no afiliación fue un problema más grave para el ISS, pues en el mismo año llegó a \$124,253 millones de pesos. En otras palabras se puede atribuir el 89% de la evasión total a la no afiliación y el 11% a la subdeclaración.

<sup>16</sup> Según el DANE el sector formal está compuesto por empresas con diez o más empleados. Para la DIAN, la definición depende de los ingresos brutos.

En el cuadro 2, se usa solamente datos de trabajadores en el sector formal para calcular la evasión. Pero como se mostró en la sección anterior, el ISS sí logró cubrir parte de la población en empresas pequeñas. El cuadro 3 presenta algunas estimaciones del número de empleados en el sector informal que contribuyen y la cantidad de la contribución potencial de los trabajadores, usando las dos definiciones de sector informal (en el Cuadro 1): primero, todos los trabajadores que trabajan en empresas que tiene más de un empleado y menos de diez empleados. Segundo, muchas empresas de dos a cinco empleados son empresas familiares (incluyendo fincas) y son extentos legalmente de la afiliación de sus empleados al sistema. El segundo caso toma solamente empleados en empresas de 6 a 9 empleados. El cuadro 3 muestra los trabajadores adicionales y el recaudo adicional que el ISS debía haber recaudado de esta población. Por ejemplo, si se contaran los empleados de todas las empresas de 2 a 9 empleados, la población objetivo del ISS se aumentaría en 2,866,053 de personas y el recaudo en \$612,530 millones de pesos.

Cuadro 3: El Recaudo Potencial del Sector Informal

Tamaño de Empresa	Empleados	Recaudo Potencial
Empresas de 2 a 9 Empleados	2,866,053	\$612,530
Empresas de 6 a 9 Empleados	539,105	\$95,446

(Millones de pesos de 1993)

Fuente: Encuesta CASEN, 1993

Cálculos: Autores

En el cuadro 3, se puede apreciar el tamaño de la población en el sector informal. Aunque el ISS sí cubrió parte de esta población, la cobertura no fue muy significativa. También es importante anotar la cantidad de dinero que no fue recaudada de esta población. Aunque se sugiera que la mayoría de la población rica en el país está en el sector formal y que el ingreso en el país está muy concentrado en ésta población, parece que también hay ingresos significativos para los trabajadores en el sector informal, en parte por que son tantos.

### 3. Estimación de la evasión según los datos del ISS

Una herramienta muy importante para la medición y detección de la evasión es una base de datos confiable de los cotizantes. ¿Qué tan confiables son los datos del ISS? Como se discutió en la sección A éstos datos tienen algunos problemas que hacen dudar de su confiabilidad.

El cuadro 4 presenta estimaciones de la evasión usando algunos de los datos del ISS. La estimación se calcula en dos formas: primero, se utiliza el número de afiliados que reportó la encuesta CASEN con la distribución de ingresos que el

ISS indicó que sus afiliados tuvieron. En esta simulación, se asume que el ISS sí sabe la distribución de ingresos de sus cotizantes pero no sabe exactamente el número de cotizantes. En este primer caso, el ISS debió haber recaudado \$398,187 millones de pesos, lo cual es significativamente menor de lo que realmente recaudó en el año de 1993, es decir, los cotizantes hicieron una sobre contribución igual al 32%. En el segundo caso, usamos los datos del ISS tal como se presentan<sup>17</sup> para calcular el recaudo potencial del sistema. Según el ISS, solamente se debieron haber recaudado \$516,019 millones de pesos, es decir, la sobre contribución fue solamente del 2%. De todos modos parecen muy poco confiables los datos del ISS sobre sus cotizantes.

Cuadro 4: La Evasión del ISS según sus propios datos

	Recaudación según los datos	obrer recaudación
Escenario 1: Afiliados según CASEN	\$398,187	32%
Escenario 2: Afiliados según ISS	\$516,019	2%

(Millones de pesos de 1993)

Fuente: Encuesta CASEN, 1993; Informe Anual del Instituto de Seguros Sociales, 1993

Cálculos: Autores

#### 4. Conclusiones

El nuevo sistema de salud tiene antecedentes significativos basados en el antiguo sistema de seguridad social y de tributación. Se puede aprender mucho del sistema anterior para entender los problemas más comunes en el sistema actual, pues esos antecedentes condujeron a diferentes problemas que pueden persistir en el presente sistema.

Primero, antes de la reforma la no afiliación fue un problema grande; a pesar de que el ISS si logró recaudar los aportes de los afiliados, la afiliación de personas que tenían que estar en el sistema legalmente fue complicado. El problema tal vez no era la sub-declaración por parte de las grandes empresas, sino la no afiliación de empleados de medianas y pequeñas empresas que si tenían el incentivo de no afiliar a sus empleados por disminuir las cargas prestacionales. Es muy probable que cuando aumentaron el impuesto del 8% al 12% los incentivos para no afiliarse aumentaron también.

Segundo, el sistema de información del ISS realmente no recogió información precisa o útil. Es probable que la situación se haya vuelto aún peor debido a la introducción de las nuevas EPSs y la facilidad para que las personas cambien entre las EPSs.

<sup>17</sup> El ISS presenta los datos en términos de rangos de salarios mínimos (por ejemplo, entre 1 y 2 salarios mínimos, 2 y 3 salarios mínimos, etc.). Se usaron los datos de la CASEN para convertir estos rangos en una masa salarial, utilizando los promedios de salarios según la CASEN.

Tercero, probablemente el ISS no tenía el número de afiliados que dijo tener en 1993, ya explicado por los problemas de depuración y doble conteo en las bases de datos de afiliados. Igualmente la distribución que decía tener el ISS en 1993 de los cotizantes por rangos de ingresos y por ende de sus ingresos promedios es dudosa.

Finalmente, las anteriores consideraciones plantean la gran necesidad de poder contar con una base de datos confiable de las EPS. Cualquier cálculo sobre el equilibrio financiero del sistema se vuelve un ejercicio estéril e hipotético si no se puede empezar a contar con bases de datos de gran precisión.

### **C. LA EVASIÓN EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN 1996**

Los cálculos de evasión del actual sistema de seguridad social se hacen con base en los ingresos recibidos por el Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA por concepto del punto de solidaridad de los doce que cada cotizante debe aportar obligatoriamente al sistema sobre la base de sus ingresos declarados con el fin de financiar la afiliación de la población más necesitada al régimen subsidiado. En el primer semestre de 1996, la subcuenta de solidaridad del FOSYGA recaudó un total de \$ 78,042 millones de pesos por este concepto, lo cual es suficiente para cubrir los POS-S de 1,642,000 personas <sup>18</sup>.

Si hubiera datos sobre los ingresos de hogares de 1996, sería posible comparar el uno por ciento del ingreso de la población con lo que la Subcuenta de Solidaridad recaudó en el mismo periodo del año. Como no hay datos disponibles de 1996, se usa la distribución de ingresos de 1993 de la encuesta CASEN. Así se hace un ajuste por inflación entre 1993 y 1996, suponiendo que la distribución de ingresos no ha cambiado mucho entre estos dos años y que los sueldos han crecido con la inflación. Sin embargo hay que tener en cuenta que la situación económica desfavorable durante 1996 puede haber afectado la distribución de los ingresos y la proporción de la población vinculada al sector formal del empleo.

#### **1. Evasión global en el sistema de salud**

En el cuadro 5, se presentan datos sobre el recaudo potencial del uno por ciento de solidaridad. Como la afiliación al sistema de salud es obligatoria, se calcula el recaudo potencial para varias poblaciones en los primeros seis meses de 1996. Primero, para toda población legal que consiste de todos los trabajadores en el

---

<sup>18</sup> Hay añadir los recursos del gobierno destinados al régimen subsidiado y los impuestos especiales para financiar salud en el país.

sector formal e informal que gana más de un salario mínimo y los trabajadores independientes e informales que ganan más de dos salarios mínimos. En este caso, el sistema debía haber recaudado en el primer semestre del año la cantidad \$224,345 millones de pesos, 189% más de lo que realmente recaudó. Segundo se considera los trabajadores (asalariados e independientes) del sector formal y los empleados del sector informal que trabajan en áreas urbanas. Para este caso se reconoce que sería muy difícil recaudar los ingresos de trabajadores rurales pero a lo mejor sí sería posible en el medio urbano con retención en la fuente para trabajadores formales, independientes y de servicios. De este grupo se debía haber recaudado la cantidad de \$180,010 millones de pesos, es decir más de \$100,000 millones de lo que realmente recaudó. Finalmente, se consideran los empleados del sector formal y los trabajadores independientes. Este grupo es tal vez el más fácil de controlar bajo el reglamento existente de retención en la fuente. Para estos, el sistema debía haber recaudado \$115,339 millones de pesos, que representa una pérdida de aproximadamente \$40,000 millones de pesos que se evadieron por subdeclaración.

Cuadro 5: Recaudo Potencial del 1% de Solidaridad

	Cantidad potencial de recaudo	Porcentaje de cantidad recauda
Toda la población legal	\$224,617	189%
El sector formal y el sector informal urbano	\$180,010	131%
El sector formal: asalariados e independientes	\$115,339	48%

(Millones de pesos de 1996)

Fuente: Encuesta CASEN, 1993; Supersalud, 1996

Cálculos: Autores

## 2. Evasión de los trabajadores independientes

Para trabajadores asalariados, los patronos retienen directamente el impuesto para las EPSs, y como se mostró anteriormente, por lo general la subdeclaración no es un problema serio en el sector formal. En cambio, para trabajadores independientes en el sector formal no hay retención en la fuente para seguridad social y el trabajador tiene que aportar directamente a la EPS. Como el beneficio no varía con el tamaño del aporte, hay un incentivo muy grande para subdeclarar o evadir el ingreso. La EPS tampoco tiene muchos incentivos de averiguar el ingreso real de los independientes, una vez que cubre los costos del plan obligatorio de salud establecidos por la ley equivalente al valor de una unidad de pago por capitación (UPC).

Por ley, las EPS tienen que reportar los ingresos de los cotizantes a la Superintendencia Nacional de Salud. El cuadro 6 muestra la distribución de ingresos de los trabajadores independientes en el segundo semestre de 1995, según la Superintendencia Nacional de Salud y la compara con la distribución reportada en la encuesta CASEN. Debido a que son los profesionales los que más se afilian a una EPS, solamente tomamos los independientes profesionales de la encuesta CASEN. Desafortunadamente, el ISS no reporta el ingreso de sus contribuyentes. No se sabe qué porcentaje de los independientes se afiliaron al ISS pero se puede suponer que tal vez no es muy alto porque estos trabajadores no se afiliaron al ISS antes de la reforma. Según la Superintendencia Nacional de Salud, había 43,028 independientes en el sistema mientras la encuesta CASEN reporta que había 276,443 personas en 1993. Esta diferencia refleja en parte los independientes que se afiliaron al ISS pero se debe más que todo a la no afiliación por la evasión. Se debe mencionar que según la Ley 100, cada independiente tiene que declarar un ingreso de dos salarios mínimos o más.

Cuadro 6: Distribución de Ingresos de los Trabajadores Independientes, 1995

	Distribución: SuperSalud	Distribución: CASEN.
Dos salarios mínimos o menos	68.2%	0%
Dos salarios mínimos a tres	12.4%	22.2%
Tres salarios mínimos a cuatro	5.4%	15.2%
Cuatro salarios mínimos a cinco	0.9%	6.0%
Cinco salarios mínimos a seis	12.2%	11.9%
Seis salarios mínimos a diez	0.8%	21.7%
Más de diez salarios mínimos	0.2%	23.0%

(Millones de pesos de 1996)

Fuente: Encuesta CASEN, 1993; Supersalud, 1996

Cálculos: Autores

El cuadro 6 muestra que hay una gran diferencia entre los ingresos que los trabajadores independientes reportan a las EPSs según la Superintendencia Nacional de Salud y la distribución de ingresos de los independientes según la encuesta CASEN. Los datos de las EPSs muestran que casi ningún independiente declara un sueldo por encima de seis salarios mínimos en 1995, mientras la encuesta muestra que aproximadamente 45% de los independientes ganan seis salarios mínimos o más. En cambio, casi un 70% de los independientes declararon un sueldo de dos salarios mínimos, la base mínima para la afiliación al sistema para los trabajadores independientes.

Esta subdeclaración de ingresos de independientes tiene dos consecuencias importantes para el sistema. Primero, crea distorsiones porque es más fácil para los independientes subdeclarar que para los asalariados, lo cual implica que los empleados tendrán la tendencia de convertirse en independientes, más que todo

en rangos salariales más altos. Segundo, el sistema recauda menos de lo que debe, lo cual implica menos dinero para el régimen subsidiado y reduce los recursos necesarios de compensación para financiar los seguros de salud de asalariados pobres. Como se explicó antes, esta evasión se puede dividir en dos partes: evasión por subdeclaración y evasión por no afiliación. Bajo el supuesto razonable que la gran mayoría de los independientes que se afiliaron, se afiliaron a una EPS privada y no al ISS, se puede estimar los dos tipos de evasión usando la información de la encuesta CASEN de 1993 para definir la población y la información financiera de la Superintendencia Nacional de Salud de 1995.

El cuadro 7 estima los ingresos del uno por ciento de solidaridad de los trabajadores independientes y estima la cantidad perdida por la subdeclaración y por la no afiliación al sistema. El cálculo se hace con la distribución de ingresos de los trabajadores independientes en la encuesta CASEN y los datos de la Superintendencia Nacional de Salud sobre la afiliación de los trabajadores independientes. Se toma el número de independientes en 1993 como punto de referencia y se compara con el número de cotizantes independientes según la Superintendencia. Estos son los que sí se afiliaron y tal vez subdeclararon su ingreso. Se compara la distribución de los ingresos de los trabajadores (en el cuadro 5) con la distribución declarada y la diferencia entre lo que se debía haber recaudado y lo que se recaudó es la subdeclaración. Luego para la proporción de la población que no se afilió se asigna la misma distribución de la encuesta CASEN y la cantidad que ellos debían haber pagado es la evasión por no afiliación. Así el supuesto clave es que la distribución de los afiliados y los no afiliados es igual, el cual puede ser un supuesto fuerte.

Cuadro 7: Evasión del uno por ciento, Trabajadores Independientes, 1995

	Cantidad	Evasión
Recaudo potencial: todos los independientes	\$33,170	\$30,255
Recaudo por subdeclaración	\$1,915	\$3,248
Recaudo por no afiliación	\$28,007	\$28,007

(Millones de pesos de 1993)

Fuente: Encuesta CASEN, 1993; Supersalud, 1996

Cálculos: Autores

### 3. La Evasión por parte de los Contribuyentes de mayores ingresos

En 1993 el ISS contaba con 3,091 personas que devengaban más de 18 salarios mínimos legales, se puede suponer que es la misma situación para 1996 debido a que el ISS no dispone de esta información para este año. Para junio de 1996 las EPSs, distintas al ISS, reportaron 1,293 personas que devengaban más de 20 salarios mínimos legales, las que sumadas a las del ISS



suman 4,384 personas. De acuerdo a la encuesta CASEN, en 1993, 70,155 personas dijeron ganarse más de 20 salarios mínimos legales. Esto quiere decir que aproximadamente el 6% de la personas que la encuesta CASEN reporta con ingresos superiores a los 20 salarios mínimos, están declarando sus ingresos reales al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Lo anterior significa, que la cotización del 1% sobre los 20 salarios mínimos equivale a \$28,200 pesos mensuales, o a \$338,400 pesos anuales, lo que multiplicado por las 70,155 personas que reporta la CASEN significaría un recaudo de \$23,740 millones de pesos, cifra que contrasta con los \$1,483 millones de pesos equivalente al 6%.

Si se tiene en cuenta que lo que el sistema debió haber recaudado efectivamente por el punto de solidaridad fueron \$224,345 millones de pesos y que el recaudo efectivo fue de \$78,042 millones de pesos. Los datos anteriores muestran como del cálculo del monto total evadido al sistema el 15% se encuentra entre las personas que devengan más de 20 salarios mínimos legales. Con los datos que se poseen sería muy difícil saber cuantos de los 70,155 están evadiendo totalmente al sistema de salud, cuantos están subdeclarando y cuanto es en realidad el salario que están declarando.

#### **4. Conclusiones**

Aunque no hay mucha información sobre la afiliación al sistema de salud bajo el nuevo régimen, la evidencia presentada sobre la evasión en 1993 y 1996 sugiere los siguientes puntos.

En el sector formal, la evidencia sugiere que el cumplimiento con la ley es alto, con los grandes empleadores aportando lo que deben aportar al sistema. Los trabajadores independientes no están cumpliendo con la Ley. Aunque ellos están en el sector formal, no se les retiene de su ingreso y la afiliación es, en la práctica, voluntaria. Hay tasas muy altas de no afiliación y de subdeclaración de los ingresos. Este grupo, los trabajadores independientes del sector formal, por lo general gana bien pero es relativamente pequeño, aproximadamente son 275,000 trabajadores en 1993 según la encuesta CASEN, así la cantidad que se pudiera recaudar del grupo es limitada.

Hay una gran parte de población en el sector informal que tal vez tampoco está cotizando. El dinero que se pierde de este grupo es significativo pero distribuido entre muchas empresas pequeñas y familiares, lo cual hace difícil imponer la Ley.

Parece que hay altas tasas de evasión para las personas de mayores ingresos en el país, pero hay que tener en cuenta que la evasión de éstas solamente es una pequeña parte de la evasión total. A pesar de eso esta evasión es

significativa por que son ellos los que aportan a la parte de compensación para los trabajadores más pobres.

#### **D. LA DIAN COMO RECAUDADORA: LECCIONES PARA EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Hasta el momento, solamente se ha considerado la evasión del sistema seguridad social en salud, a raíz de la ley 100 de 1993. Como se explicó anteriormente, la DIAN enfoca su esfuerzo en los grandes contribuyentes, con un sistema que recauda a nivel agregado (las empresas) y no a las personas, en la mayoría de los casos. La filosofía central de la DIAN parece preferir ser prácticos. Es un interrogante importante si la DIAN, tal como está organizada sería capaz de recaudar los impuestos para el sistema de seguridad social en salud.

En 1993, año en que se efectuó la Encuesta CASEN, había varios tipos de impuestos sobre la nómina y los ingresos que la DIAN impuso. El tipo de impuesto varía con el ingreso del trabajador y su categoría. En el cuadro 8, se estima el recaudo potencial y la evasión de estos impuestos. Dado las exenciones y deducciones permitidas por la ley tributaria, es bien difícil identificar la parte que corresponde a la evasión ilegal y la evasión legal intencional.

En 1993, todos los asalariados estaban sujetos a retención en la fuente, a partir de un ingreso mensual de \$390,000 pesos. Había una exención (reducción del ingreso) para los trabajadores con sueldo integral. Los trabajadores independientes tenían que pagar el 10% sobre sus honorarios y comisiones, mientras que a los trabajadores de servicios, se les retenían el 4% pero solamente si el trabajo valía más de \$17,000 pesos. Además ciertos trabajadores independientes, de servicios, y asalariados tenían que declarar impuestos, lo cual podía implicar el pago de más impuestos de lo que se les retuvo o al contrario, la devolución de parte de la cantidad retenida. Así se puede ver la dificultad de cuantificar la evasión. La información disponible de la Encuesta CASEN no indica el patrimonio, información esencial para la declaración de impuestos.

El cuadro 8 reporta la estimación del tamaño de evasión a la DIAN en el país en 1993. Para efectuar el cálculo se hicieron varios supuestos, que realmente tienen muy poco soporte empírico pero que parecen ser razonables. Los supuestos que se usan para este ejercicio son:

1. Para los asalariados, se les retiene según el cuadro de retención en la fuente de 1993, sin dar el descuento de 30% para los salarios integrales ni la

deducción para los conceptos de educación salud, o vivienda. Aunque estas exenciones y deducciones pueden reducir el monto del dinero recaudado, a lo mejor el efecto no es muy grande para la mayoría de los asalariados. Además de los anteriores se suman la retención en la fuente de los empleados en las ramas financieras, electricidad, e industriales del sector informal.

2. Para los trabajadores independientes, se retiene el 10% del ingreso, sin exención o deducción. Eso no tiene en cuenta la posibilidad que algunos trabajadores independientes reciba parte de sus ingresos como asalariados.
3. A los trabajadores en el sector de servicios, comercio, hoteles y restaurantes en el sector informal (es decir, no viculados a una empresa grande) se les retiene un 4% pero solamente sobre el 50% de sus ingresos hasta \$170,000 pesos (igual a diez veces la exención de \$17,000). Luego se cobra el 4% sobre todo el ingreso. Eso trata de tener en cuenta la exención de \$17,000 pesos para trabajadores de servicios.

Cuadro 8: Estimación de Evasión de Impuestos de la DIAN, 1993

Tipo de Impuesto	Recaudo Potencial	Recaudo Actual	Evasión
Retención en la Fuente: Régimen Laboral	\$466,659	\$173,635	63%
Retención en la fuente: trabajadores independientes.	\$142,879	\$143,476.	0%
Retención en la fuente: trabajadores en servicios.	\$294,610	\$132,764	55%

Millones de pesos de 1993

Fuente: Encuesta CASEN, 1993

Cálculos: Autores

Como se puede apreciar en el cuadro 8, parece que si hay evasión de impuestos pero el nivel depende en los supuestos que se hagan. Parece que hay un nivel muy significativo de evasión para los asalariados. El nivel de evasión puede ser mucho menos, dependiendo del nivel de deducciones. Para trabajadores independientes parece que casi no hay evasión. Eso, en parte refleja la "formalidad" de estos trabajadores que son, más que todo, profesionales, y tal vez que algunos trabajadores asalariados reciben ingresos de honorarios también y así parece como salarios o ingresos por servicios. También se puede notar que hay evasión para los trabajadores de servicios.

Aunque la estimación es muy cruda, es notable que hay mucha evasión tributaria en el país. Visto por el lado optimista, la DIAN ha tenido éxito, hasta en el sector de servicios, el cual es difícil de tributar en países como Colombia. La

DIAN se considera, a nivel mundial, como una agencia recaudadora de mucho éxito (FMI, 1995) para un país con el nivel de desarrollo de Colombia. Del lado más pesimista, el nivel de evasión pone en duda la habilidad de autoridades tributarias para recaudar los recursos requeridos para mantener el equilibrio financiero.

## **V. Conclusiones y Recomendaciones**

Habiendo descrito el trabajo realizado en las anteriores secciones, a continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio llevado a cabo. Vale la pena mencionar que estas recomendaciones se ponen a consideración del sector salud para generar una discusión amplia sobre la problemática y la posibilidad de modificar el actual sistema.

El reto crucial, de acuerdo con nuestras recomendaciones, consiste en cómo hacer que se cumpla la ley 100 para lograr la universalidad de la cobertura y la solidaridad de la mayoría de los trabajadores independientes que no están afiliados actualmente al sistema. Es indispensable por lo tanto, solucionar los dos problemas: de afiliación y de recaudación. El recaudo de las cotizaciones obligatorias es de vital importancia para el balance financiero del régimen contributivo y para cumplir el objetivo de solidaridad con los más pobres, pues este depende del incremento de la afiliación y de la recaudación. Sin embargo existen ciertas evidencias sobre la evasión de estas cotizaciones por parte de los trabajadores independientes y las desventajas que presentan las EPS al ser las instituciones recaudadoras de dicho impuesto.

Se puede concluir que el diseño de recolección y afiliación al régimen contributivo por parte de las EPS no ha sido tan efectivo como se concibió en la ley 100. Después de un largo periodo de transición y solo un año completo de funcionamiento se observa que las EPS no poseen incentivos adecuados para recaudar el impuesto total sobre la renta, no tienen el poder para que se cumpla con la recolección y no tienen acceso a la información apropiada para verificar los ingresos declarados por los inscritos. A través del análisis hecho en la sección anterior se puede inferir igualmente que un alto porcentaje de personas con ingresos superiores que pagan impuestos sobre la renta, no están afiliados o están presentando una subdeclaración de sus ingresos. Por esta razón, es importante presentar varias opciones para reducir la evasión y la elusión al sistema, y cambiar los incentivos que hacen que la inscripción de los independientes sea menos atractiva para las EPS, e incentivar a los contribuyentes para que se afilien.

### **Recomendaciones**

Se presentarán dos escenarios alternos con sus respectivas ventajas y desventajas para aumentar tanto la recaudación de los impuestos como la afiliación al sistema de salud reformado. La primera recomendación se basa en el fortalecimiento del sistema vigente que no requiere modificar la ley y, para la segunda recomendación, se puede concluir que a raíz de las observaciones hechas en las anteriores secciones, sería necesario modificar algunos aspectos

específicos de la ley. Los cambios inevitables son aspectos estructurales y serían necesarios para conservar los principios fundamentales de la ley.

La primera opción es probablemente más atractiva para los actores políticos del sistema porque no requiere cambios legislativos profundos ni cambios estructurales del sistema actual. Colombia tiene una historia de seis reformas tributarias desde 1968 y simultáneamente reformas en otros sectores de la economía. La ley 100 de 1993 es reciente e inmadura y requiere tiempo de implementación, su modificación implicaría más tiempo en hacer los cambios legislativos necesarios frenando todo un proceso que viene desde tres años atrás. La desventaja de no cambiar la ley consiste en seguir con un sistema ineficiente como se ha demostrado hasta el momento. Las EPS no tienen el incentivo ni el poder para afiliar a la población ni para invertir en la infraestructura que permite cumplir fácilmente con sus obligaciones tributarias, pues dicha inversión es muy costosa para la mayoría de ellas. Para lograr esto las EPS necesitan la posibilidad de cumplir con sus responsabilidades al menor costo administrativo, en una infraestructura adecuada, y recibir la información tributaria esencial para realizar los pagos. Existen ciertas medidas para que esto sea posible y para que se fortalezca el sistema actual de recaudación. Sin embargo, la inversión en dichas medidas representa altos costos de inversión para las EPS e impone cambios institucionales que no son los más realistas para las entidades.

#### **A. Propuesta para fortalecer el recaudo del sistema actual.**

##### **1. Implantar sistemas de información adecuados.**

Los sistemas de información pueden ser la clave para actuar en forma preventiva contra la evasión o la elusión, mantener las cuentas actualizadas y producir la información necesaria para que las administradoras de los impuestos puedan realizar un control más efectivo.

##### **2. Introducir un sistema único de identificación para empleadores, empleados y trabajadores independientes a través del N.I.T. o cédulas de ciudadanía.**

En la eventualidad de que se establezca un sistema interactivo entre el sistema bancario, la DIAN y las EPS con un registro único de contribuyentes, será más probable lograr una base central de datos. Así, el riesgo de incumplir obligaciones o evadir y ser sancionado aumenta para el contribuyente si se sabe que pertenece a un sistema interactivo que ayuda a disuadir conductas incumplidoras.

**3. Establecer formularios unificados para el buen funcionamiento de las EPS.**

El control y la auditoría fiscal de los contribuyentes por parte de las EPS depende de la posibilidad de obtener la información necesaria a tiempo y en forma conveniente. Los formularios deben ser diseñados bajo un concepto moderno, de estructura simple y fácil de ser llenados; no requieren ser acompañados por otra documentación externa y de una sola página.

**4. Generar un alto riesgo de detección.**

Establecer procedimientos que prevean la aplicación de sanciones para cada uno de los agentes que participan en la no declaración y pago de los tributos correspondientes. Como se mencionó en la sección sobre la teoría del riesgo y la evasión, el cumplimiento voluntario suele estar vinculado al riesgo que se logre crear al contribuyente, en cuanto a que exista una alta probabilidad en que se detecten los incumplimientos y que éstos sean efectivamente sancionados.

**5. Desarrollar campañas publicitarias para solucionar los aspectos relativos a la difusión.**

Este punto requiere la participación de todo el sistema de salud (Ministerio de Salud, Superintendencia de Salud, EPS) pero es necesario que las EPS en particular sean capaces de generar información publicitaria en tres aspectos básicos : (i) motivacionales - por qué se deben pagar los impuestos ; (ii) informativos - dónde y cómo se deben pagar los impuestos y ; (iii) coercitivos - qué pasa si no se pagan los impuestos. Esto permite detectar los puntos más vulnerables de su sistema de recaudación y en consecuencia establecer los mecanismos para su detección sistemática y oportuna.

**6. Fortalecer la Vigilancia y Control del Sistema de Salud.**

La responsabilidad de vigilar y controlar el sistema de recaudo y la distribución de los recursos le corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud, sin embargo existe una gran variedad de instituciones gubernamentales centrales que regulan el sector de la salud, incluyendo los Ministerios de Salud, Trabajo y Seguridad Social, Hacienda, Educación, el Departamento Nacional de Planeación, la Contraloría y Procuraduría al igual que una serie de Superintendencias Nacionales (Bancaria, Salud, Subsidios). Para efectos de asegurar el recaudo de las cotizaciones es fundamental fortalecer el rol de la Superintendencia Nacional de Salud como supervisor único del sistema, sin la intervención de otras entidades gubernamentales. En tal caso, la Superintendencia de Salud se comportaría en forma similar a la DIAN, en cuanto al control y vigilancia de los impuestos para la seguridad social. La DIAN es una

institución con muchos años de experiencia en la función fiscalizadora para disminuir significativamente el índice de evasión. La entidad cuenta con una estructura bien organizada en áreas operativas, fiscalizadoras, jurídicas, cobranzas, recaudación, informática y administrativa que sería de mucha utilidad en la organización de lo que se denominaría la Superintendencia de la Seguridad Social.

## **B. PROPUESTA PARA REFORMAR EL SISTEMA DE RECAUDO.**

El segundo escenario recomienda estudiar la viabilidad legal de modificar el mecanismo de recaudar la cotización a la seguridad social. Las diferentes modalidades se proponen a continuación.

### **1. Autoretención**

#### **A. EL RECAUDO POR MEDIO DE LA RETENCIÓN EN LA FUENTE POR PARTE DEL PATRÓN O DE LA DIAN DIRECTAMENTE.**

Esto implica no cambiar la cantidad recaudada necesariamente pero sí implica cambiar al encargado de recaudar el impuesto. En este caso, se propone la autoretención del impuesto por parte de los pagadores (empresas, etc.) y enviarlo directamente al Fondo de Solidaridad y Garantía (FSyG). Este proceso es semejante a lo que hacen las empresas actualmente, giran lo retenido en la fuente a la DIAN. Una vez el FSyG reciba las cotizaciones del 12% le gira a las EPS el valor de la UPC por el número de personas necesarias y la diferencia entre los ingresos cotizados y la UPC se gira a la subcuenta de compensación. Sería necesario elaborar un formulario sencillo separado para que las empresas pudieran incluir la información explícita sobre la seguridad social. Al mismo tiempo sería necesario entregar a los empleados un certificado de retención en la fuente con el fin de verificar su aporte al FSyG y presentarlo ante la EPS correspondiente para su afiliación.

La ventaja de utilizar este método es que el sistema de recaudo o cobranza de los tributos se realiza en la misma fuente que está efectuando la imputación. Así, se evita que sean las EPS quienes tengan la doble responsabilidad de afiliar y recaudar, minimizando el número de transacciones innecesarias para las empresas y los trabajadores y simplificando el proceso administrativo. También es importante considerar que se estaría cumpliendo con la universalidad (afiliación) y la solidaridad (pago de impuesto) en el sistema. Si esta modalidad resulta no ser lo suficientemente estricto en el recaudo se utilizaría a la DIAN para hacer el control.



El uso de la DIAN implicaría el aumento del cumplimiento de pago de impuestos por parte de las compañías pequeñas y los trabajadores independientes que no están cotizando en el momento. Vale la pena anotar que aunque las medidas puestas en práctica por la DIAN en los últimos años han dado pasos concretos y efectivos que apuntan a la disminución de la brecha causada por la evasión y el incumplimiento tributario no implica que sea la ideal para el recaudo del impuesto de la seguridad social en salud. Para la DIAN el ejercicio de capturar los trabajadores independientes en el sistema tributario es complicado y costoso, por eso dedica gran parte de sus esfuerzos a recaudar impuestos de los grandes contribuyentes del sistema. Se recomienda no encargarla de recaudar directamente los impuestos de la seguridad social para no entorpecer la simplicidad administrativa del sistema tributario actual. Este método puede resultar más complicado por que requiere transacciones adicionales. La DIAN utiliza el sistema bancario como intermediario para recaudar impuestos lo que adicionaría un proceso, atentando contra el objetivo de lograr la simplicidad administrativa para el sistema de salud.

El significado de este mecanismo es que la ley 100 en su artículo 178 numeral 1<sup>19</sup> le delega la responsabilidad de recaudar a las EPS, por lo tanto sería necesario un decreto expedido por el Ministerio de Salud y aprobado por otra instancia superior, autorizando este cambio al método de recaudo. Otro inconveniente es el tiempo que se demore este proceso, pues al no darle un trámite expedito, se corre el riesgo de que la modificación se archive o se retire.

En el caso que algunos contribuyentes aportan más de lo establecido por la ley (actualmente 20 salarios mínimos) se tendrá que establecer un mecanismo para la devolución de los aportes adicionales a los contribuyentes. Dicha devolución se facilitaría si la DIAN retendría los aportes en la fuente por su sistema establecido. Vale la pena anotar que esta es una población reducida de los cuales tienen más de un empleo.

## **2. Cambiar la fuente de retención y el impuesto de aporte**

### **A. IMPONER UNA TASA ÚNICA DEL 4% EN LA RETENCIÓN DE LA FUENTE PARA TODOS LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES, GRANDES Y PEQUEÑAS EMPRESAS.**

---

<sup>19</sup> Las Entidades Promotoras de Salud tendrán las siguientes funciones: 1. Ser delegatarias del Fondo de Solidaridad y Garantía para la *captación* de los aportes de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Esta modalidad del 4% se puede diseñar de la siguiente manera:

<b>Impuesto Retenido</b>	
<b>1%</b>	<b>Solidaridad</b>
	<b>Tasa única que se transfiere directamente al FSyG</b> <b>No implica una carga muy pesada para el trabajador</b>
<b>3%</b>	<b>Compensación</b>

Hemos propuesto varios esquemas para combatir la subdeclaración pero siempre existe el riesgo de incentivar la desafiliación. En lugar de tratar de obtener más recursos de manera improductiva de una población limitada, una solución alternativa puede ser expandir la base de cobertura para incorporar más personas al régimen de salud. Antes de la reforma de 1993 el trabajador independiente no estaba obligado a pagar un aporte a la seguridad social. A partir de 1994, el trabajador independiente se encuentra con un impuesto adicional del 12% el cuál no está muy dispuesto a pagar. Por consiguiente esta recomendación propone subsanar dicho 12%, pues ir de cero aporte a un 12% es un choque para los trabajadores independientes en cambio modificar ese impuesto a un 4% se convierte no solo en una opción más razonable sino más tolerable.

Hay que reconocer que la subdeclaración es un problema para los trabajadores mejor remunerados (independientes, comerciantes, etc.) y actualmente dicha población no está pagando el 12%. Por lo tanto, sería difícil imponer, por razones políticas, la tasa del 12% sobre los ingresos que para estos trabajadores sería un impuesto adicional. En cambio si no se toma alguna medida se pierde el 1% de solidaridad y la posibilidad de compensación de los trabajadores más pobres.

Para los trabajadores independientes la retención será del 4% que se gira directamente al FSyG; el 3% o el IPE de este monto se gira directamente a la subcuenta de compensación y será limitado a 20 salarios mínimos. El 1% se gira directamente a la subcuenta de solidaridad y se retiene de todos los ingresos. Las empresas de los trabajadores asalariados girarán el 1% también directamente a la subcuenta de solidaridad. El 1% se retendría igualmente de las comisiones, dividendos, intereses e ingresos de otras fuentes (que se puede capturar en la declaración de renta). Para los trabajadores asalariados o dependientes se puede mantener el esquema del 11% y ellos se afilien independientemente con las EPS.

Actualmente la ley requiere que la población se afilie a una EPS, lo cual no se está cumpliendo en el momento, un problema que comparten la mayoría de los colombianos que no pertenecen al sector formal ni al régimen subsidiado. Al eliminar el 12% a esta población, la afiliación se puede convertir en una opción más atractiva. Los recursos adicionales que se recaudan con el 1% obligatoria y el 3% adicional para los trabajadores independientes sería suficiente para aumentar los subsidios para la compra del POS. A lo mejor se podría ofrecer un subsidio a la población de estratos 3 y 4 con estos recursos adicionales.

Al parecer esta modalidad sacrifica el concepto de la universalidad al costo de la solidaridad. En realidad no existe la universalidad bajo el sistema actual pero lo que si hará esta recomendación es hacer más transparente el precio de la afiliación para la gran mayoría de la población que no están en el sector formal como asalariados. Este precio puede tener un subsidio implícito que incorporar el concepto de la solidaridad.

El sistema actual tiene un buen desempeño en países industrializados tales como Estados Unidos y Holanda donde la mayoría de la población está empleada formalmente y las autoridades fiscales mantienen un control estricto sobre la economía. Este no es el caso en Colombia y no tiende a serlo por muchos años. Por esta razón es más lógico incorporar al sector formal de la población en un sistema de “competencia regulada” y organizar subsidios para integrar a la población sin trabajo fijo. El sistema propuesto podría generar recursos y permitir que los costos fijos subsidiados quedaran integrados al sistema para aquellas personas que no tienen trabajos formales. La reforma seguiría permitiendo la competencia entre las EPS con énfasis en el subsidio a la demanda y no a la oferta.

## **B. ESTABLECER UNA TASA VARIABLE PARA LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES.**

Esta recomendación propone fijar una tasa variable para los trabajadores independientes con ingresos por encima del Ingreso Promedio de Equilibrio<sup>20</sup> (IPE). Dicha tasa se calcularía de acuerdo con el rango de ingresos y sobre el equilibrio entre el trabajador dependiente e independiente o simplemente se define de acuerdo con el equilibrio financiero del sistema.

Quiénes pagan ?:

1. Trabajadores independientes
2. Ingresos mayores de ? (se calcula de acuerdo al equilibrio financiero del sistema)
3. Ingreso Básico de Cotización: Se puede establecer por ejemplo, de acuerdo a lo establecido por la DIAN, el 70% de

---

<sup>20</sup> El IPE se define como el nivel de ingresos de tal forma que su 10.7% es igual a la UPC multiplicado por el tamaño promedio del hogar:  $10.7\% X = UPC * n$ ; n = número promedio de miembros del hogar, X= IPE.

los pagos gravables efectuados al trabajador en cuanto excedan de \$710.000

4. Establecer Rangos de Aporte por Niveles Salariales.

#### **C. ESQUEMA PARA LOS QUE NO TIENEN PATRÓN O CONTRATO LABORAL FORMAL.**

A través de esta modalidad se busca que los trabajadores independientes de más bajos ingresos (estrato 3 específicamente) aporten también a la seguridad social. Se cobraría una cuota fija anual, única e igual para todos. No tendrían que pagar la UPC pero si tendrían que pagar copagos que se tendrían que definir. Los trabajadores independientes de los estratos 1 y 2 incluso deberían pagar una cuota fija, también por definir. Lo que se recaude por el impuesto de 3% de compensación se podría utilizar para complementar los subsidios necesarios a esta población, los recursos se solicitarían al FSyG con el fin de complementar la diferencia absoluta.

#### **D. ESTABLECER UN SISTEMA MIXTO DE RECAUDAR LAS PRIMAS DE SALUD.**

Otra sugerencia es la que se basa en la recomendación del Grupo de Apoyo del Ministerio de Salud (el grupo Harvard) para reducir el tamaño de la evasión. La idea es que la DIAN o el FOSYGA debe recaudar directamente las primas asociadas con el sistema de salud a los individuos de altos ingresos para asegurar que contribuyen. Los trabajadores de ingresos medios y bajos cotizarán directamente a las EPSs.

Para efectuar esta reforma a lo establecido por ley, hay que calcular el valor del ingreso donde la contribución al sistema se convierte en impuesto. El informe del Grupo Harvard denomina esto el Ingreso de Equilibrio Promedio (IPE). Es decir, cuando el trabajador gana más que dicho ingreso, su contribución debe ir para la compensación de trabajadores más pobres. En cambio para un empleado que gana menos que este ingreso, su contribución no es suficiente para comprar el valor de una UPC para una familia promedio. Bajo esta propuesta, las autoridades se concentrarán en las personas que ganan más que del IPE.

En la versión más sencilla de la propuesta, la DIAN o otra agencia recaudadora recaudará el 12% de todo del ingreso que es superior al IPE. Es decir si el ingreso es \$1,300,000 por mes y el IPE es \$300,000, el contribuyente tendrá que pagar el 12% de \$1,000,000 ( $\$1,300,000 - \$300,000$ ) o \$120,000 al mes directamente al FOSYGA. Las personas que ganan menos que del IPE pagan sus contribuciones directamente a las EPS, o directamente o con el aporte de los empleados. Se puede mantener este pago del 12%, que sería consistente

con el sistema actual o el contribuyente puede pagar el valor de una UPC directamente a la EPS para comprar su POS. En el último caso, el sistema tendrá que subsidiar el pago de los empleados de ingreso bajo y medio.

Esta propuesta es atractiva porque garantiza que los que ganan ingresos altos hacen una contribución directamente al FOSYGA para que este tenga recursos suficientes para ofrecer subsidios a los pobres. Pero la propuesta también tiene sus desventajas. Primero, aunque la DIAN puede ser la agencia más apropiada para el recaudo de recursos, puede haber problemas legales usando la DIAN dado que los recursos de la DIAN entran directamente a la tesorería nacional y se pueden gastar en programas ajenos a la salud. Segundo, la propuesta trata de arreglar la evasión de los trabajadores mejor remunerados sin introducir incentivos claros para los evasores más pobres, que realmente son los beneficiarios de la Ley 100. El Grupo Harvard propone un subsidio suficiente para ayudar comprar las UPCs para el hogar pobre, dado que ellos contribuyen el 12% de su ingreso. Para muchas familias pobres, este 12% puede ser muy alto por que tiene otras obligaciones igualmente insatisfechas.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Almeida, S. "Evasão das Contribuições de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social no Brasil", Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1993, Serie de Política Fiscal No. 51.

Auerbach, A. y Feldstein, M. "Handbook of Public Economics", Elsevier Science Publisher, 1985, volumen I.

Brenes, J.R. "Cobertura Contributiva y Estimación de la Evasión de Contribuciones a la Seguridad Social en Costa Rica", Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994, Serie de Política Fiscal No. 52

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, Universidad Nacional de Colombia, "Metodologías Aplicadas en la Determinación de los Márgenes de Evasión. Estimaciones Globales y Por Sectores Económicos", Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID, 1994.

Durán, V. "La Evasión en el Sistema de Seguridad Social Argentino", Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1993, Serie de Política Fiscal No. 50.

Fuentealba, S. y Marshall, J. "Políticas de Reducción de la Evasión Tributaria: la Experiencia Chilena, 1976-1986", Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1990, Serie de Política Fiscal No. 5

Instituto de Seguros Sociales "Informe Anual", 1993.

Mesa-Lago, C. "Ascent to Bankruptcy, Financing Social Security in Latin America", University of Pittsburgh Press, 1989.

Musgrave, R.A. y Shoup, C.S. "Ensayos sobre Economía Impositiva", Fondo de la Cultura Económica, 1964, capítulo XII.

Negocios (Revista) "Muy Pocos Pagan Impuestos", Año 2 No.14, 1984.

Newbery, D. y Stern, N. "The Theory of Taxation for Developing Countries", World Bank Research Publication, 1987, capítulo 2.

Proyecto de la Reforma del Sector Salud en Colombia "La Reforma de Salud en Colombia y el Plan Maestro de Implementación", Escuela de Salud Pública Universidad de Harvard, 1996.

Richupan, S. "Determinants of Income Tax Evasion: Role of Tax Rates, Shape of Tax Schedules, and Other Factors" en "Supply Side Tax Policy. Its Relevance to Developing Countries" Gandhi, V. Fondo Monetario Internacional, 1987.

Tanzi, V. y Shome, P. "Tax Evasion: Causes, Estimation Methods, and Penalties a focus on Latin America", Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1993, Serie de Política Fiscal No. 38.

Uribe, J.C. "Proporcionalidad y Equidad Tributaria: Sinónimos?", Revista Indetec, No.86, enero-febrero, 1994.

Velez, C.E. "Gasto Social y Desigualdad - Logros y Extravíos", Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, 1996.

## Apéndice A

1. La teoría moderna parte de los dos teoremas básicos de la economía del bienestar: (1) un equilibrio competitivo Pareto-eficiente, y (2) una asignación Pareto eficiente, que puede lograr ser un equilibrio competitivo, si los precios son fijados apropiadamente y los ingresos de suma fija son distribuidos de tal manera que cada individuo puede comprar los bienes de consumo dados en la asignación donde prevalecen los precios.

Para el primer teorema se debe suponer que no hay externalidades y la existencia de mercados completos. Para el segundo necesitamos además, que los productores privados presenten rendimientos decrecientes en los insumos y retornos constantes a escala; que los consumidores tengan tasas marginales de sustitución decrecientes y para el gobierno, la capacidad para concretar transferencias de suma fija e impuestos.

Esa asignación Pareto eficiente es conocida como el "First Best" y se dice que los supuestos y las políticas del segundo teorema nos permite alcanzar "The First Best". (Newbery, D., Stern, N., 1987)

2. Enfoque de la maximización del ingreso esperado (Gandhi, V. P., 1987)

Este enfoque trata de maximizar el ingreso esperado después de impuestos y penalización.

$$A[Y] = \Pi[y - T(y) - \lambda P(y)] + (1 - \Pi)(y - T(1 - \lambda)y)$$

donde,

$A[Y]$  es el valor esperado del ingreso,

$y$  es el ingreso verdadero,

$T(y)$  es el pago de impuestos basado en el ingreso verdadero  $\lambda$  es la proporción del ingreso que se evade,

$\lambda$  es el tamaño de la evasión,

$P(\lambda)$  es la multa que depende del tamaño de la evasión,

$\Pi$  es la probabilidad de ser cogido.

Las multas son crecientes a medida que se evade,  $P(\lambda) > 0$ , esto es que para cualquier grado de evasión hay multa; son una función creciente y convexa de la proporción del ingreso.

$T(y)$  es positivo porque para cada nivel de ingreso se tiene que pagar un volumen positivo de impuesto, su primera derivada esta entre 0 y 1 mostrando un sistema tributario progresivo, es decir que los impuestos son una función creciente y convexa del ingreso (aumenta la tasa marginal de tributación a medida que el ingreso aumenta).



Expresemos lo anterior en un ejemplo numérico:

$$A[Y] = \Pi[y - T(y) - \lambda P(y)] + (1 - \Pi)(y - T(1 - \lambda)y)$$

Las condiciones para  $P(\lambda)$  son las siguientes:

$$P(\lambda) = \lambda^2$$

$$P(\lambda) > 0$$

$$P'(\lambda) > 0$$

$$P''(\lambda) > 0$$

Las condiciones para  $T(y)$  son las siguientes:

$$T(y) = t y$$

$$T' = t$$

$$T'' = 0$$

$$0 < T'(y) < 1$$

$$T''(y) \geq 0$$

Las condiciones de primer orden con respecto a  $\lambda$  son:

$$\frac{\partial A[Y]}{\partial \lambda} = \Pi[yP(\lambda) + \lambda y P'(\lambda)] + (1 - \Pi)\left(-T \frac{\partial y}{\partial \lambda}\right) \quad (1)$$

donde  $\frac{\partial y}{\partial \lambda} > 0$  y lo llamaremos  $c$ .

Si  $\frac{\partial A[Y]}{\partial \lambda} = 0$  y reemplazamos en la ecuación (1) las derivadas de las funciones, entonces tenemos:

$$\Pi(y\lambda^2 + \lambda y 2\lambda) + (1 - \Pi)(-tc) = 0$$

$$3\Pi y \lambda^2 - (1 - \Pi)tc = 0$$

$$\lambda = \sqrt{\frac{(1 - \Pi)tc}{3\Pi y}}$$

$\Pi$  es la probabilidad de ser detectado

$t$  es la tasa impositiva

$y$  es el ingreso verdadero

$\lambda$  es el tamaño de la evasión

$c$  significa que lo que es evadido se transfiere en igual cantidad al ingreso por esa razón es igual a 1.

1.  $\Pi = 0.9$

$$t = 0.3$$

$$c = 1$$

$$y = 1000$$

$$\lambda = 0.003$$

2.  $\Pi = 0.1$

$$t = 0.3$$

$$c = 1$$

$$y = 1000$$

$$\lambda = 0.03$$

Para estos dos casos, si la probabilidad de ser detectado es muy bajita la evasión es diez veces mayor.



# FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.