

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**ESPECIALIZACION EN SEGURIDAD SOCIAL**

**LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN EN LOS PAGOS AL SISTEMA DE SEGURIDAD  
SOCIAL EN COLOMBIA: CAUSAS Y ACCIONES DE INTERVENCIÓN**

**Preparada por:**

**NELSON PENAGOS CORTES**

**MANIZALES, COLOMBIA**

**AÑO 2017**

## Contenido

	Pág.
<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1. Estructura del Sistema General de la Seguridad Integral</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Sistema de Pensiones</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Sistema de Salud</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Sistema de Riesgos Laborales</b>	<b>12</b>
<b>2. La evasión como fenómeno presente en los pagos al sistema de seguridad social</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Definición de conceptos</b>	<b>17</b>
<b>2.2 Algunos indicadores de la evasión tributaria en el SSSI</b>	<b>17</b>
<b>2.3 Acercamientos a las causas de la evasión tributaria</b>	<b>19</b>
<b>2.4 Consideraciones a los efectos de procesos de evasión contributiva</b>	<b>24</b>
<b>2.5 Acciones de gobierno para controlar la evasión</b>	<b>25</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>28</b>
<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>29</b>
<b>Lista de Figuras</b>	
<b>Imagen 1.</b> Compendio de los sistemas de pensión y salud vigentes en Colombia	<b>11</b>
<b>Lista de Tablas</b>	
<b>Tabla 1.</b> Deberes y derechos de las A.R.L. bajo el esquema del Sistema General de Riesgos Laborales.	<b>13</b>

## **LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN EN LOS PAGOS AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA: CAUSAS Y ACCIONES DE INTERVENCIÓN**

### **RESUMEN**

El sistema de seguridad social integral en Colombia está integrado por el sistema de salud, pensiones y riesgos laborales, con una estructura participativa tanto de organizaciones de origen privado como estatales y donde las aportaciones al sistema pueden identificarse dentro del modelo de Bismarck, basado en contribuciones individuales (propios del sistema de pensiones y riesgos laborales), y otro, (propio del sistema de salud) resultante de una mixtura entre teoría de Beveridge (financiación a través de rentas estatales) y Bismarck; situación ésta que configura una gran dependencia financiera del sistema a las contribuciones o aportaciones del mercado laboral formal, creando gran sensibilidad a la aparición de fenómenos de evasión contributiva.

De otro lado la cada vez más creciente aparición de empleos y economías informales, son fundamento para la prácticas de acciones evasivas y elusivas frente al pago de aportaciones al sistema de seguridad social integral; dichas prácticas, que en algunas ocasiones son en acuerdo entre empleadores y empleados generando la colusión, impactan negativamente los procesos de financiamiento de todo el sistema, obligando al Estado a buscar fuentes de ingresos que reemplacen las evadidas, y que generalmente resultan en aumento de cargas tributarias que limitan el poder adquisitivo de la población y hacen menos favorable el panorama para la generación de empleo e inversión.

La parte final del documento expone de manera muy resumida las principales acciones que el gobierno ha adelantado para hacerle frente a la evasión en el sistema de seguridad social, acciones contenidas en la ley 828 de 2003, donde en esencia se extreman los mecanismos de control a los procedimientos de pagos, afiliación y reporte de información.

**Palabras Claves:** evasión, elusión, colusión, empleo informal, economía informal,

## Abstract

The comprehensive social security system in Colombia consists of the health, pensions and occupational risks system, with a participatory structure of both private and state organizations, and where contributions to the system can be identified within the Bismarck model, based on contributions (Own of the pension system and occupational risks), and another, (health system) resulting from a mixture between Beveridge's theory (financing through state revenues) and Bismarck; This situation configures a large financial dependence of the system on the contributions or contributions of the formal labor market, creating great sensitivity to the emergence of tax evasion phenomena.

On the other hand, the increasing appearance of jobs and informal economies are the basis for the practice of evasive and elusive actions against the payment of contributions to the integral social security system; These practices, which in some cases are agreed between employers and employees generating collusion, negatively impact the financing processes of the entire system, forcing the State to seek sources of income to replace evaders, and which generally result in increased charges Tributaries that limit the purchasing power of the population and make the scenario for employment and investment less favorable.

The final part of the document sets out in a very brief way the main actions that the government has taken to deal with evasion in the social security system, actions contained in Law 828 of 2003, where in essence the control mechanisms are The procedures of payment, affiliation and reporting of information.

**Keywords:** Evasion, circumvention, collusion, informal employment, informal economy

## Introducción

El sistema de seguridad social en Colombia ha experimentado una gran serie de ajustes a través de los últimos años, tomando solo como punto de partida la famosa ley 100 de 1993, que en su momento significó todo un cambio para cada uno de los componentes del sistema, surgen los fondos de pensiones privados, de igual forma la posibilidad que particulares exploten el sistema de salud a través de entidades promotoras de salud e instituciones prestadoras del servicio de salud, las reformas a las condiciones para el que la población vinculada pueda aspirar a una pensión, desde las tarifas, las edades, sistemas de transición, todo este entramado normativo y procedimental ha generado grandes confusiones a los participantes del sistema de seguridad social, llámense estos sector empresarial, empleados, operadores del sistema que puede verse reflejado en el aumento paulatino de comportamientos de no cotización a los sistemas de seguridad social integral, o cotización ineficiente bajo bases salariales inferiores.

Bajo este panorama aparecen los fenómenos de la evasión y elusión como práctica cada día más recurrente, que en definitiva impacta de manera negativa a todo el sistema, obligando a nuevas reformas al sistema de salud, y aumento de las acciones de fiscalización y control sobre los procesos de cotización. Para dar un abordaje teórico a estas prácticas, el presente documento parte de un acercamiento muy puntual sobre la estructura general del sistema de salud integral, seguidamente se analizarán las bases conceptuales y algunas realidades de los procesos de evasión y elusión y concluye con análisis sobre los efectos y las estrategias que el gobierno ha diseñado a efectos de combatir la evasión y elusión.

## **1. Estructura del Sistema General de la Seguridad Integral**

La ley 100 de 1993, entendida como aquella que le da la estructura legal al sistema de seguridad social integral en Colombia, promulga en su preámbulo:

El sistema de seguridad social integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.

Este preámbulo pone de manifiesto la preocupación del estado, por lo menos en su intencionalidad, por garantizar condiciones integrales de seguridad a los ciudadanos en general, en este sentido se estructura un sistema de seguridad integrado (en adelante SSSI), el cual se compone básicamente de tres sistemas, cada uno con objetivos y misiones diferentes, pero que en complementariedad pretenden brindar condiciones de seguridad pensional, en salud y en riesgos laborales a toda la comunidad, cumpliendo para ello ciertos parámetros puntuales para cada sistema. En tal sentido el objetivo fundamental de esta primera parte del documento es exponer las principales características de cada componente del SSSI, a efectos de conocer las bases de su operatividad y generar un marco de referencia que permita entender los fenómenos de evasión y elusión que pueden presentarse al momento de hacer los respectivos aportes a cada uno de los sistemas; queda clara esta intención del documento y en consecuencia no se pretende analizar variables de eficiencia del servicio, cobertura o las anomalías propias de la operatividad de cada sistema considerado desde su particularidad o su integralidad.

## 1.1 Sistema de Pensiones

El sistema de pensiones tiene sus orígenes en la década de los años 40, cuando se dio creación a CAJANAL, (caja nacional de previsión social) cuyo cubrimiento poblacional eran los trabajadores estatales, y el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, con cubrimiento en el sector privado. Como consecuencia del incremento normal de la población y la disminución de los niveles de cobertura, se genera una crisis financiera en este sistema cuyo resultado fue la promulgación de la ley 100 de 1993 que se configura como la principal iniciativa reformadora de todo el sistema. Una descripción de la estructura actual del sistema de pensiones es hecha por Rofman, (como se citó en Gómez, Cetrángolo & Román, 2014)

De este modo, el sistema quedó conformado por un Régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS) provisto a través de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y el Régimen de Prima Media (RPM) administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS) como un régimen de reparto tradicional con prestación definida. En ambos casos los trabajadores tienen derecho al beneficio de carácter básico equivalente al salario mínimo de la economía en caso de contar con el mínimo de semanas de aportes. (p.46)

Ahora, frente al sistema de financiación vale la pena destacar que sucesivas reformas pensionales han variado las condiciones para que los aportantes a este sistema puedan disfrutar de este beneficio. En primer lugar, Santa María, (como se citó en Gómez et al. 2014), analiza el tema de porcentajes de aportes:

Los afiliados al RAIS obtienen una pensión que surge de la capitalización de los aportes realizados. Del total de aportes equivalentes al 16% del salario (12% de empleador y 4% de empleados), sólo 11,5 puntos porcentuales se destinan a financiar la pensión. Alrededor de 1,4 puntos se destinan a seguros previsionales y 1,6 puntos a gastos administrativos. El resto está destinado a financiar el Fondo de Garantía Pensión Mínima (1,5 puntos) y el Fondo de Solidaridad Previsional (entre 1 y 2 puntos para trabajadores que devengan 4 o más salarios mínimos). Este se destina a subsidiar las contribuciones de los trabajadores que no alcanzan a realizar los aportes por el equivalente a un salario

mínimo para ambos regímenes. El Fondo de Garantía de Pensión Mínima asegura a los afiliados que cumplan ciertos requisitos una pensión que no puede ser inferior al salario mínimo. (p.46).

De forma complementaria Barón Leguizamón, (como se citó en Gómez et.al.2014), analiza el de manera muy puntual el condicionamiento de edad para acceder a los beneficios de una pensión:

Desde la sanción de la Ley 100 se determinó que las edades de jubilación serían de 55 años para las mujeres y de 60 para los hombres, las cuales se mantendrían hasta el año 2014, a partir del cual dichas edades subirían a 57 y 62 años respectivamente; y adicionalmente, se estableció el requisito de 1250 semanas de cotización para tener derecho a recibir pensión del Seguro Social, cuando en las condiciones anteriores a la Ley 100 se podía obtener una pensión con 500 semanas continuas de cotización. (p.47)

Como parte de las dinámicas del sistema de pensiones, en el año 2012 el antiguo seguro social, en el modelo de pensiones, pasó a ser administrado por Colpensiones, empresa pública y organizada como entidad financiera de carácter financiero. De manera general el actual sistema de pensiones presenta las siguientes características:

- Posibilidad que los trabajadores, en el caso de no reunir los requisitos para acceder a la pensión por alguno de los dos sistemas (RAIS o RPM), pueda recibir los aportes realizados.
- Sistema flexible de protección para la vejez, personas que no cuentan con los recursos necesarios para cumplir con sus aportes, reciben un subsidio gubernamental del 20%, estos fondos son administrados por Colpensiones.
- Incorporación de la figura de cotización retroactiva, situación en la cual la persona que cumpliendo la edad pero no las semanas cotizadas, pueden recibir su pensión pero seguir aportando de forma retroactiva hasta completar las semanas requeridas.
- Posibilidad de acceder a la pensión por parte de la pareja de manera conjunta, esto a través de la sumatoria de semanas de la pareja hasta completar el tiempo requerido.

- Estrategia Colombia Mayor, este programa pretende cubrir a los adultos mayores de escasos recursos, brindándoles una alternativa para perciban un subsidio como ingreso mínimo y evitando que vivan en condiciones de indigencia. Colpensiones y Colombia mayor administran conjuntamente este programa, el cual es financiado por los aportes de los contribuyentes al sistema general de pensiones con salarios superiores y fondos provenientes del presupuesto Nacional.

Una conclusión general de esta estructura es entregada por Gómez et.al. (2014)

Si bien el sistema contributivo muestra un reducido nivel de cobertura, que responde a la informalidad laboral que no permite que los trabajadores cumplan con los requisitos parapensionarse, la introducción del programa Colombia Mayor ha incrementado la proporción de población adulta mayor con algún ingreso asegurado. En relación con la cobertura contributiva, desde la introducción de la Ley 100 el porcentaje de la PEA que realiza contribuciones regularmente ronda el 25%, con una tendencia a mejorar en los últimos años a partir de la incorporación de distintas componentes destinadas a alcanzar a la población de menores ingresos o informal. (p.47).

## **1.2 Sistema de salud**

La ley 100 de 1993 impulsó un sistema de competencia regulada donde, bajo la regulación del Estado, se garantiza la participación de entidades pública y privadas en la prestación del servicio; estas EPS (entidades promotoras de salud) cumplen funciones de afiliación, registro y recaudo de cotizaciones de la población afiliada. El sistema general de seguridad social en salud, está compuesto por los siguientes tres regímenes, y la afiliación a alguno de ellos depende en esencia de la capacidad de pago y situación de laboralidad de cada persona:

- Régimen Contributivo: afiliación de todas las personas dependientes de los sectores tanto públicos como privados, y aquellos independientes que demuestren capacidad de pago. La

financiación de este régimen proviene de aportes entre patrono y empleado equivalente al 12,5% sobre el salario, en tanto que para el independiente el 100% de la cotización es responsabilidad de él mismo.

- Régimen Subsidiado: afiliación de la población más pobre y vulnerable que cumpla con los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. La financiación de este régimen proviene de recursos estatales, y subsidios del régimen contributivo (1,5% a través del impuesto al salario).
- Régimen especial: se incluye a aquella población cubierta por regímenes de carácter especial tales como: Fondo nacional de prestaciones del magisterio, dirección de sanidad de las fuerzas armadas y servicio de salud de Ecopetrol.

Una consideración final de gran interés es dada por Barón, citado por Gómez et.al. (2014), en el sentido de la gran dependencia de la financiación del sistema de salud recae sobre el régimen contributivo, puede ser causal de las ineficiencias e inequidades en la prestación del servicio de salud:

Bajo esta configuración resulta evidente que el financiamiento del sistema depende de manera crítica de los aportes al régimen contributivo, lo que representa una limitante para garantizar el derecho a un seguro de salud a toda la población. Así, más allá de la reforma, persisten en el país condiciones de inequidad en el acceso y calidad de los servicios de salud. (p.49).

La imagen 1 muestra un cuadro resumen de la estructura de los sistemas de pensiones y salud en Colombia.

**Imagen 1.** Compendio de los sistemas de pensión y salud vigentes en Colombia.

Previsión social			
Régimen	Población beneficiaria	Financiamiento	Prestaciones
Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad	Trabajadores con ingresos por encima de 2 salarios mínimos.	Aportes y contribuciones de trabajador (4%) y empleador (12%) y financiamiento público.	Está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y de sus respectivos rendimientos financieros y la garantía de la pensión mínima.
Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida	Trabajadores con ingresos por encima de 2 salarios mínimos.	Aportes y contribuciones de trabajador (4%) y empleador (12%) y financiamiento público.	Fondo común de reparto y naturaleza pública, que garantiza el pago a los beneficiarios de las pensiones.
Regímenes especiales	Miembros de las fuerzas militares y de la policía nacional, afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del magisterio, personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990 y los miembros no remunerados de las corporaciones públicas.	Aportes y contribuciones de trabajador y empleador.	Cuenta con normas especiales de liquidación y cálculo de las pensiones, diferentes a las normas del Sistema General de Pensiones.
Seguros de salud			
Régimen	Población beneficiaria	Financiamiento	Prestaciones
Régimen contributivo	Trabajadores del sector formal y su grupo familiar, y trabajadores independientes.	Aportes y contribuciones salariales (empleador 8,5% y trabajador 4,0%) destinados al FOSYGA.	Plan Obligatorio de Salud (POS).
Régimen subsidiado	Trabajadores de menores ingresos y del sector informal.	Recursos fiscales del gobierno central, departamental y municipal y recursos del FOSYGA (1,5%).	Plan Obligatorio de Salud (POS).
Regímenes especiales	Miembros de las fuerzas militares y de la policía nacional, afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del magisterio, personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990 y los miembros no remunerados de las corporaciones públicas, como ECOPETROL.	Aportes y contribuciones de trabajador y empleador.	Planes de salud diferenciados según la institución.

**Fuente:** Gómez et.al. (2014) La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Disponible en:

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37017/S1420447\\_es.pdf;jsessionid=F85FD4DCCEEEAA20B995F6FA485F6DE6?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37017/S1420447_es.pdf;jsessionid=F85FD4DCCEEEAA20B995F6FA485F6DE6?sequence=1)

### 1.3 Sistema de riesgos laborales

Si bien es cierto la ley 100 de 1993 dio origen al sistema de riesgos profesionales, las dinámicas propias del sector laboral en Colombia, han propiciado una serie de reformas y ajustes que culminan con la ley 1562 de 2012, en ella se actualizan ciertas bases conceptuales, de manera especial identifica un sistema de riesgos laborales, el cual es definido en el artículo 1 de la ley 1562 de 2012 en los siguientes términos:

**Sistema General de Riesgos Laborales:** Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

Las disposiciones vigentes de salud ocupacional relacionadas con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, hacen parte integrante del Sistema General de Riesgos Laborales.

La estructura del sistema general de riesgos laborales empieza a entregarle mayor grado de responsabilidad a las ARL (administradora de riesgos laborales) en el sentido que además de cumplir con un proceso de afiliación y recaudo de cotizaciones, provenientes, por un lado, de entidades públicas y privadas por cada uno de sus empleados dependientes, y de otro lado de trabajadores independientes, también cumplen con funciones de asesoría, acompañamiento, pago de indemnizaciones entre otros deberes. La tabla 1 resume los derechos de las ARL frente a sus afiliados.

**Tabla 1.** Deberes y derechos de las A.R.L. bajo el esquema del sistema general de riesgos laborales.

<b>Administradoras de Riesgos Laborales</b>	
<b>Derechos</b>	<b>Deberes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratar o conformar equipos de prevención de riesgos laborales.</li> <li>• Contratación de personas naturales o jurídicas debidamente licenciadas por las Direcciones Departamentales o Locales de Salud, para la prestación de servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo a terceros.</li> <li>• Adquirir, fabricar o arrendar los equipos y materiales para el control de factores de riesgo en la fuente y en el medio laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar programas, campañas y acciones de educación y prevención dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas, conozcan, cumplan las normas y reglamentos técnicos en salud ocupacional, expedidos por el Ministerio del Trabajo.</li> <li>• Asesoría básica para las empresas en el diseño del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.</li> <li>• Capacitación básica para el montaje de brigada de emergencias, primeros auxilios y sistema de calidad en seguridad y salud en el trabajo.</li> <li>• Brindar capacitación al Vigía y/o Comité Paritario de Seguridad y Salud en el Trabajo de las empresas afiliadas.</li> <li>• Realizar acciones para el fomento de estilos de vida y trabajo saludables.</li> <li>• Realizar las investigaciones de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales que presenten los trabajadores afiliados.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos laborales y de rehabilitación integral.</li><li>• Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas para el control de los riesgos laborales, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas.</li><li>• Desarrollo de acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas en caso de incapacidad permanente parcial e invalidez, para lograr la rehabilitación integral, procesos de readaptación y reubicación laboral.</li><li>• Diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo, máquinas, equipos y herramientas para los procesos de reinserción laboral, con el objeto de intervenir y evitar los accidentes de trabajo y enfermedades laborales.</li><li>• Asesoría Técnica para la realización de estudios evaluativos de higiene ocupacional o industrial, diseño e instalación de métodos de control de ingeniería, según el grado de riesgo, para reducir la exposición de los trabajadores a niveles permisibles.</li></ul>
--	---

**Fuente:** Ministerio de trabajo. Cartilla de riesgos laborales (2014)

El sistema tiene definidos, por un lado, una serie de procedimientos de afiliación y cotización de acuerdo al tipo de vinculación (dependiente, independiente o voluntario) y a la calificación del riesgo de acuerdo al tipo de tarea o cargo que se desempeña, y de otro lado, prestación de servicios en protección, indemnizaciones económicas, entre otros tipos de cobertura y asistencia frente a la ocurrencia de alguna novedad laboral. La financiación se basa en las cotizaciones a las diferentes A.R.L a las cuales se encuentran vinculados los trabajadores, y son de responsabilidad única y exclusiva del patrono (para los dependientes) o de manera individual y particular (para el caso de los independientes o voluntarios).

## **2. La evasión como fenómeno presente en los pagos al sistema de seguridad social.**

Dados los avances en las posibilidades de acceso a información en la actualidad es posible identificar, gracias a estrategias como la información exógena solicitada por la DIAN, a posibles ciudadanos con la obligación de realizar aportes al sistema de seguridad social, y este ejercicio de identificación es factible establecer como en Colombia los casos de evasión y elusión cada día son de una mayor magnitud, complejidad y tamaño, que en definitiva golpea de una manera muy fuerte no solo al sistema de seguridad social, sino a todo el sistema económico de la nación. Esta última afirmación es argumentada por ministerio de hacienda de Colombia en su informe de seguimiento fiscal No 4 de abril de 2016

La evasión de las contribuciones obligatorias al Sistema de Seguridad Social genera numerosos costos económicos. Además de la pérdida de ingresos para el Sistema (que deben ser recuperados a través de mecanismos fiscales menos eficientes), la evasión de los aportes causa una mayor carga para los contribuyentes que cumplen correctamente con sus aportes pues lleva a que las tasas necesarias para la financiación del Sistema sean más altas de lo que serían en ausencia de evasión. (p.9)

Esta primera argumentación genera un acercamiento a una variable que sustentaría las frecuentes apuestas por realizar reformas en el sistema de seguridad, donde se busca aumentar los porcentajes de cotización, ello gracias a que los procesos de evasión golpean fuertemente la financiación del SSSI y de allí la necesidad de encontrar fuentes alternativas de ingresos para sustentar el sistema. Para una mejor comprensión de esta afirmación vale la pena recordar los modelos de financiación del sistema: en primer lugar gran parte del SSSI se financia bajo un fuerte enfoque del modelo de Bismarck (financiamiento en gran medida con base a contribuciones individuales, modelo identificable en especial para los sistema de pensiones y riesgos laborales), en tanto que para el modelo de salud se puede identificar una mixtura en el modelo Bedverige (financiación a través de impuestos generales) y el de Bismarck. En consecuencia a mayores niveles de evasión en cotizaciones mayores necesidades de identificar

nuevas fuentes de financiamiento, y de allí surgen alternativas como reformas en el SSSI, y algunas las normas dictadas por el gobierno para el control de la evasión, tal es el caso de la ley 828 de 2003, ley que será abordada en un capítulo posterior de este documento.

## **2.1. Definición de conceptos:**

Algunas consideraciones teóricas fundamentan que el no pago o el pago inadecuado de tarifas criterio para acceder a determinados beneficios, puede definirse como evasión tributaria, en esta medida es pertinente agrupar el término “evasión tributaria” a la no cancelación en lo que respecta a los sistemas de seguridad social. Camero (2003) lo define así:

Evasión tributaria: es el incumplimiento total o parcial por parte de los contribuyentes en la declaración y pago de sus obligaciones tributarias legales con el fisco, y como tal es susceptible de recibir las sanciones previstas en la ley, en caso de ser detectada. En consecuencia, se entiende como evasor tributario a aquella persona que no realiza la cotización estando obligadas a hacerlo.

Elusión tributaria: La elusión tributaria es la conducta que lleva a evitar la declaración y pago de impuestos, usando espacios o vacíos que deja la ley, sin que ello constituya delito o infracción a ninguna norma legal, y por tanto, no es susceptible de ser sancionada. Una definición complementaria lleva a contemplar a los evasores inexactos, quienes realizan su cotización al Sistema por menor valor al que deberían, dado su nivel de ingresos. (p.10)

## **2.2. Algunos indicadores de la evasión tributaria en el SSSI**

El ministerio de hacienda y crédito y público, presentó el año 2016 el informe de seguimiento fiscal no 4, en el cual se analiza el tema de la evasión tributaria para el SSSI, algunas cifras de interés se presentan a continuación:

En Colombia la evasión total en el sistema de seguridad social para el 2012 asciende a 14.25 billones.

Para el sistema de protección social, para el mismo año, la cifra es de 14.6 billones.

En resumen cerca del 27% del total de cotizaciones (UGPP 2013).

La evasión en el SSSI representa el 80% del total de ingresos del régimen contributivo del sistema general de seguridad en salud, y esto de igual forma es equivalente a la suma del presupuesto para el año 2015 para los sectores vivienda, minas y energía, agropecuario y rama judicial.

Más del 94% de los independientes que declaran renta ante la DIAN (y que por tanto pertenecen al decil más alto de ingresos en el país) son evasores de sus cotizaciones al Sistema de Seguridad Social, y que, pese a que representan únicamente el 1,5% de la población económicamente activa (PEA) del país, explican más del 18% de la evasión a nivel nacional, alcanzando una evasión de por lo menos \$3.0 billones anuales en pesos de 2016.

Más del 97% de los individuos con edad de pensión, incluidos en el grupo anterior, son omisos o inexactos y que su evasión alcanza mínimo \$0.38 billones anuales.

Las cifras anteriores dan una visión mucho más clara de la magnitud de los problemas fiscales que están ocasionando las prácticas evasivas en la cancelación de obligaciones para el SSSI, problemas que en definitiva se reflejan en la necesidad de plantear reformas, tanto tributarias como de orden pensional, tendientes a corregir las diferencias entre los fondos susceptibles de recaudar (dada la estructura y tendencias del mercado laboral) y las cotizaciones reales. El hecho de que gran parte de la financiación del sistema se sustente en modelos como el Bismarck y Bedverige, hace que el mismo sistema sea muy sensible ante la presencia de evasiones tributarias. El déficit generado aparte de ocasionar dificultades presupuestales del orden nacional, refleja deficiencias en la prestación de los servicios de cada sistema componente del SSSI.

Ahora, dado que una de las principales misiones de un estado es brindar condiciones equitativas en los diferentes esquemas diseñados para satisfacer las necesidades de los habitantes, la presencia de procesos de evasión tributaria exige al mismo gobierno realizar mayores esfuerzos fiscales con el ánimo de cubrir la mayor proporción posible de ciudadanos bajos los sistemas de protección social, no importando para ello sus condiciones de empleabilidad. Esta perspectiva de afectación de la evasión tributaria al SSSI es fundamentada por Gómez et.al (2014):

Bajo esa perspectiva, el incumplimiento en los esquemas contributivos afecta su sostenibilidad financiera ya que los individuos no comprendidos en los sistemas de protección social requerirán de mayores esfuerzos económicos del Estado (o tasas de imposición más elevadas que las óptimas) para implementar otros esquemas, complementarios y no contributivos, que permitan brindar las prestaciones básicas en materia de pensiones y salud a una porción mayoritaria de la población. Algo similar podría argumentarse sobre las bajas tasas de reemplazo de las cuentas individuales de pensiones y la mala o volátil inserción laboral en mercados con altos niveles de informalidad, pues así aumenta la cantidad de personas que caen bajo esquemas no contributivos con financiamiento fiscal incrementándose las presiones fiscales sobre los gobiernos. (p. 21).

### **2.3. Acercamientos a las causas de la evasión tributaria.**

Algunos referentes explicativos de las causas o motivaciones para la evasión en el pago de aportes al SSSI consideran variables como la aversión al riesgo, la expectativa del aportante sobre el disfrute de servicios, y la estructura del mercado laboral con altos índices de empleo informal. Baummanet, al., (como se citó en Gómez et.al. 2014) resume de una forma muy clara estas primeras causas

A diferencia de los impuestos tradicionales, el pago de contribuciones de seguridad social genera un derecho para el aportante a recibir algún tipo de contraprestación en el presente o en el futuro y que este factor, junto con la aversión al riesgo del individuo, tiene

incidencia directa sobre la decisión efectiva de incumplir con las obligaciones formales que impone la legislación laboral. Adicionalmente debe notarse que las carencias en materia de pensiones o los beneficios de salud precarios tienen externalidades negativas que no crean los incentivos adecuados para fortalecer los mercados laborales. (p.21)

Ahora frente a la informalidad laboral como variable motivante de la evasión tributaria, Gómez & Morán (2016), argumentan que este es uno de los componentes del mercado laboral que en mayor grado lo afectan, en especial por la configuración de las siguientes situaciones:

1. Pobre protección legal de los trabajadores.
2. Obstáculos para el desarrollo profesional.
3. Distorsiones en el mercado de trabajo formal y en los esquemas de financiamiento del SSSI.
4. Generación de “incentivos perversos” para el cumplimiento de las obligaciones previsionales, en la medida que los beneficios para permanecer en la informalidad sean percibidos como mayores a los costos que origina la misma.

En este punto vale la pena realizar un acercamiento conceptual entre empleo informal y economía informal, esto a efectos de contextualizar de mejor forma una de las variables que motivan los procesos de evasión tributaria en cotizaciones al sistema de seguridad social. En primera instancia frente al empleo informal “se considera que los asalariados son informales cuando su vínculo laboral no está sujeto a la legislación laboral, fiscal y de la seguridad social” Conferencia Internacional de Estadísticos de Trabajo (CIET) (como se citó en Gómez & Morán, 2016, p.11). Ahora respecto a la economía informal “para el caso de los patrones, cuenta propia y trabajadores de cooperativas se definen como informales cuando se desempeñan en el denominado sector informal de la economía. Hussmanns (como se citó en Gómez & Morán, 2016, p. 11).

Para finalizar esta contextualización es de gran utilidad recurrir a Gómez y Morán (2016) quienes resumen los componentes del empleo informal:

Trabajadores por cuenta propia y empleadores dueños de su propia empresa en el sector informal.

Trabajadores familiares: el carácter informal de su puesto de trabajo se debe al hecho de que no suelen tener contratos escritos y explícitos de empleo, y que por lo general su empleo no está sujeto a la legislación laboral, seguridad social, reglamento, convenios colectivos, etc.

Empleados de cualquier empresa y trabajadores domésticos cuya relación de trabajo, por ley o en la práctica, no esté sujeta a la legislación laboral nacional, al pago de impuestos sobre las ganancias, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo.

Miembros de cooperativas de productores que no cotizan a la seguridad social.

Trabajadores por cuenta propia dedicados a la producción de bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar. (p.12).

Al realizar un breve análisis de los componentes del empleo informal es posible identificar que gran parte de la fuerza laboral de un país como Colombia está conformada por personas pertenecientes a la informalidad, un sector que fruto de las desigualdades y brechas de orden social y económico ha visto limitada su posibilidad de acceso a los sistemas de seguridad social, ya sea esto por las dinámicas propias del sistema o por la tendencia hacia la evasión, situación que finalmente impacta los procesos de recaudación de ingresos para financiar el sistema de seguridad social y de otro lado a profundizar las problemáticas de cobertura a la población.

Ahora explicar la formación de economías informales puede ser objeto de múltiples acercamientos, sin embargo quizás una de las mayores causas son las altas cargas, tanto de orden tributario como aportaciones a los sistemas de salud, las que llevan a influir en la decisión tanto de empleadores como de empleados de pertenecer al sector formal de la economía, las decisiones de informalidad necesariamente han de afectar las fuentes de financiamiento del sistema de seguridad social.

De manera práctica son varias las “estrategias” que pueden ser puestas en funcionamiento por parte de los empleadores al momento de no cumplir con las obligaciones contributivas frente al sistema de seguridad social, dentro de ellas se pueden considerar:

No registro formal de todos sus empleados.

Contratación informal sin el cumplimiento de los requisitos legales.

Pago de contribuciones menores a través de subdeclaraciones de ingresos de sus trabajadores.

No reporte o pago de las contribuciones al sistema, aún después de hacer las respectivas retenciones a sus empleados.

La figura de “elusión contributiva” puede ponerse de manifiesto al implementar las siguientes estrategias:

Los empleados desarrollan, bajo su consentimiento y aceptación, labores que no se encuentren cubiertas por algún esquema de protección social.

Los empleadores hacen uso de figuras legales para que algunos de sus empleados no figure como trabajador formal (modificación de remuneración, formas de contratación)

Dada la magnitud en los índices de evasión contributiva Gillion (como se citó en Gómez et.al, 2016, p.22), propone algunas motivaciones de los trabajadores para evadir los pagos al sistema de seguridad social:

Miopía temporal o incapacidad de ahorro para el momento de retiro por vejez.

Nivel de las tasas de contribución aplicadas.

Situación socioeconómica y urgencias financieras.

Baja expectativa del beneficio a recibir en el futuro.

Baja ponderación económica del beneficio a recibir.

Elevada inflación (en la medida que pueda posponerse el pago de contribuciones).

Costos de cumplimiento y complejidad del sistema.

Grado de bancarización, mecanismos de retención y control de los ingresos pagados.

Administración laxa de las regulaciones de calificación para recibir los beneficios.

Legitimidad y percepción social de la “justicia” del sistema.

Mecanismos inadecuados o insuficientes de fiscalización y penalización.

Baja condena social frente a las maniobras evasivas en general.

Facilidad de acceso y ventajas del sector informal.

Importancia y ventajas relativas del autoempleo en la economía.

Como ha quedado claro, la evasión contributiva puede darse tanto desde los motivos del empleado como desde las justificaciones del empleador, frente a este último las razones, además de las anteriores, tienen que ver con consideraciones de orden un poco más empresariales, entre ellas se pueden enumerar:

Ahorro de costos laborales y priorización de otros gastos alternativos.

Fraude (ya sea mediante el retraso de transferencia o la apropiación de contribuciones de seguridad social retenidas de las remuneraciones de sus empleados).

Corrupción (bajo costo de soborno a los inspectores oficiales).

Bajo costo de reputación (en caso de ser descubierto).

Producción de pequeña escala con alto grado de movilidad.

Debilidad en los registros de las empresas y bajas exigencias de información contable.

Debilidades del sistema legal y de la normativa laboral. (Gómez et.al, 2016, p. 22).

En resumen hasta el momento, la evasión y la elusión en contribuciones al sistema de seguridad social, son acciones que pueden ser desempeñadas tanto por el empleado como el

empleador, ya sea de manera individual o de forma conjunta y acordada, situación que de presentarse configura un hecho de “colusión”, que significaría una ventaja competitiva para aquellos empleadores que recurran a esta práctica, esto en el sentido que al disminuir de alguna forma sus costos laborales los empleadores podrían ofrecer mejores reconocimientos salariales a sus empleados en comparación con aquellas empresas que cumplen estricta y legalmente con sus obligaciones laborales. Surgiría entonces un juicio de valor, de carácter ético frente al desarrollo de procesos de evasión en contribuciones, juicio que no es objetivo de este artículo pero al menos queda en el tintero como pretexto para otro documento ¿es justificable la evasión cuándo con ella se mejoran los ingresos salariales de un determinado sector de la población trabajadora?

Gillion (como se citó en Gómez et.al, 2016, p.23), condensa las situaciones que han de presentarse para que exista la evasión contributiva:

Los empleados deben preferir el no pago de las contribuciones (a pesar de los beneficios que dejan de recibir), deben mostrarse reacios a informar situaciones de incumplimiento a las autoridades del Estado o bien, de manera involuntaria, deben ignorar que sus empleadores incurrir en esa evasión cuando reciben información falsa, incompleta o confusa mediante sistemas de pago;

Los empleadores o patrones deben tener la motivación necesaria para evadir o menospreciar el pago de contribuciones de la seguridad social en relación a otros gastos y costos.

El control por parte del gobierno debe tolerar dichas modalidades de evasión, o bien ser inadecuado para prevenirlas, identificarlas y castigarlas respectivamente.

#### **2.4. Consideraciones a los efectos de procesos de evasión contributiva.**

Frente a las consecuencias que para el sistema de protección y para el Estado en general, genera el incurrir en prácticas evasivas por parte del mercado laboral, es necesario fundamentarlas en los efectos de orden financiero, toda vez que el sistema Colombiano (como se mencionó anteriormente) basa la financiación en modelos de contribuciones individuales y

cargas tributarias y ante esto la disminución de ingresos al sistema necesariamente éste se ve afectado, máxime cuando bajos los actuales esquemas de protección social se le exige al estado brindar condiciones de cobertura a toda la población, incluyendo trabajadores formales e informales, la atención de estos últimos (no cotizantes en su gran mayoría), obviamente demandará del estado un mayor esfuerzo de orden fiscal para garantizar de alguna manera la financiación de todo el sistema, tales esfuerzos estatales se verán reflejados en la búsqueda de recursos a través de figuras impositivas, y afectando de manera general todo el aparato productivo. En síntesis de esta primera consideración, mayores niveles de evasión, mayores esfuerzos fiscales para brindar condiciones de protección en seguridad social a toda la población (aportantes y no aportantes), mayores ajustes tributarios para acceder a recursos para la sustentabilidad del sistema.

Otra consideración gira alrededor del aumento del empleo informal, mayores niveles de evasión demuestran incrementos en la informalidad laboral, fenómeno de cada día mayor notoriedad en la estructura del mercado laboral; las principales consecuencias son presentadas por Gómez et.al (2016)

La pobre protección social de los trabajadores.

Obstáculos para el desarrollo profesional.

Distorsiones que produce en el mercado de trabajo formal y en los esquemas de financiamiento de la seguridad social.

Generación de “incentivos perversos” para el cumplimiento de las obligaciones previsionales, en la medida que los beneficios para permanecer en la informalidad sean percibidos como mayores a los costos que origina la misma. El paso de los trabajadores a la economía informal afecta negativamente el crecimiento de la actividad económica y reduce, en última instancia, la base imponible de los principales tributos aplicados. (p.24)

## **2.5. Acciones de gobierno para controlar la evasión**

Conocidas las cifras que dan cuenta de la evasión contributiva en Colombia, y los efectos anteriormente considerados, el estado Colombiano ha adoptado una serie de medidas y

estrategias de orden social orientadas, por un lado a disponer de mejores mecanismos para aumentar el universo de personas empleadas bajo esquemas de informalidad con el fin que entren a formar parte del esquema contributivo en seguridad social; y de otro lado extremar las medidas de fiscalización y control tanto a empleadores como a empleados a efectos de reducir los indicadores de evasión contributiva. La ley 828 de 2003 "por la cual se expiden normas para el Control a la Evasión del Sistema de Seguridad Social", se ha convertido en una herramienta de intervención que pretende mejorar las condiciones de sustentabilidad financiera del sistema; los acciones más relevantes contenidas en esta ley son:

Obligatoriedad de los contratistas estatales de cumplir con sus obligaciones frente al sistema de seguridad social integral y entidades parafiscales.

Implementación de un sistema de validador de afiliaciones al sistema de seguridad social integral.

Control por parte del Ministerio de Protección Social para que las empresas de servicios temporales cumplan con todas sus obligaciones contributivas.

Establecimiento del deber de informar al Ministerio de protección social sobre actuaciones de evasión y elusión de contribuciones al sistema, y la facultad del mismo ministerio para imponer sanciones por pagos extemporáneos.

Calificación como conducta punible el hecho que el empleador haga los descuentos con destino al sistema de seguridad social y no los remita a las entidades respectivas, en tal caso se hará traslado de esta conducta a la jurisdicción correspondiente.

Facultad de las entidades participantes del sistema integral de seguridad social, para solicitar a los empleados y empleadores de la documentación que soporte la veracidad de sus aportes.

Posibilidad para que los empleados y empleadores acuerden con las entidades participantes del sistema integral de seguridad social, los procedimientos para el pago de sus obligaciones a través de medios electrónicos.

Es claro entonces que las medidas aquí condensadas se orientan a aumentar y hacer más eficientes los procesos de fiscalización sobre los aportes al sistema de seguridad social integral, y con ello intentar disminuir los indicadores de evasión contributiva; fenómeno que en definitiva es una realidad que si bien puede catalogarse de origen social, sus consecuencias bien podrían verse reflejadas en la estabilidad financiera de todo el sistema, razón de peso para la preocupación y la intervención estatal.

## Conclusiones

La informalidad laboral puede catalogarse como una de las principales causas que originan el ejercicio de prácticas de evasión contributiva, esto en esencia a las pocas oportunidades de acceder a fuentes de empleo formal con las que cuenta un gran número de la población económicamente activa, que ante situaciones de desempleo ven en el ejercicio de empleos informales la más cercana posibilidad de contar con algún ingreso salarial. Si bien es cierto las necesidades puntuales de la población motivan prácticas laborales informales, también es cierto que desde una óptica eminentemente financiera se generan desbalances que en últimas terminan en reformas ya de orden tributario o pensional que hacen cada vez más lejana la posibilidad de acceder a una pensión, o desde la salud, la precariedad en los prestación de este servicio. Entonces vale la pena la reflexión frente a como un beneficio de orden económico representado en menos contribuciones, puede afectar a toda una sociedad y porque no, poner en riesgo la misma estabilidad del estado. No es cuestión de alarmismos sino de entender una realidad y unas posibles consecuencias a futuro.

Otra visión del efecto de la evasión contributiva puede darse desde la creación de empresa o los ambientes competitivos empresariales. El impacto negativo puede evidenciarse en el hecho de la competencia desleal, atribuible a una reducción de costos salariales vía evasión, tal situación desestimula la inversión y la creación de fuentes de empleo formales, una señal negativa de la fortaleza de la estructura productiva de la nación; de ahí la intervención del estado al momento de extremar los mecanismos de control sobre el sistema de seguridad integral.

## Referencias Bibliográficas

Camero. C. (2003). Seminario De Investigación. “Evasión, Elusión De Parafiscales Icbf Norte De Santander”. Escuela Superior De Administración Pública E. S. A. P. Regional Cúcuta – Arauca. Recuperado de:

[http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/evasi%C3%B3n,%20elusi%C3%B3n%20de%20parafiscales%20icbf%20norte%20de%20santander%20-%20seminario%20de%20investigaci%C3%B3n\(68%20p%C3%A1g%20-%20168%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/evasi%C3%B3n,%20elusi%C3%B3n%20de%20parafiscales%20icbf%20norte%20de%20santander%20-%20seminario%20de%20investigaci%C3%B3n(68%20p%C3%A1g%20-%20168%20kb).pdf)

Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 828. Por la cual se expiden normas para el Control a la Evasión del Sistema de Seguridad Social. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0828\\_2003.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0828_2003.html)

Gómez. J. y Morán. D. (2016). Evasión tributaria en América Latina. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39902/S1600017\\_es.pdf;jsessionid=D6ED39E20D2328A60E5777769EE822F1?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39902/S1600017_es.pdf;jsessionid=D6ED39E20D2328A60E5777769EE822F1?sequence=1)

Gómez. J., Morán. D. y Cetrángolo. O. (2014). La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Recuperado de:

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37017/S1420447\\_es.pdf;jsessionid=F85FD4DCCEEEAA20B995F6FA485F6DE6?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37017/S1420447_es.pdf;jsessionid=F85FD4DCCEEEAA20B995F6FA485F6DE6?sequence=1)

Ministerio de Hacienda. República de Colombia. (2016). Informe de seguimiento fiscal. EVASIÓN DE APORTES EN EL SISTEMA COLOMBIANO DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL: INDEPENDIENTES DECLARANTES DE RENTA. Recuperado de:

[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=uDH3vqsnHKIoRw9sm8iEelf1AmSXGbYKNNjr07z8LgWahKERqIKb!203701145?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-040947%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=uDH3vqsnHKIoRw9sm8iEelf1AmSXGbYKNNjr07z8LgWahKERqIKb!203701145?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-040947%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)