

INFORME DE SEGUIMIENTO FISCAL

**EVASIÓN DE APORTES EN EL
SISTEMA COLOMBIANO DE
SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL:
INDEPENDIENTES DECLARANTES
DE RENTA**

ABRIL DE 2016

INFORME #

04



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

AVISO LEGAL

Los puntos de vista y las opiniones que se expresan son los del autor, y no representan necesariamente los del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La serie de Informes de Seguimiento Fiscal es un medio de divulgación de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, no es un instrumento de divulgación oficial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mauricio Cárdenas Santa María
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Ximena Cadena Ordoñez
Viceministro General

Andrés Escobar Arango
Viceministro Técnico

Claudia Isabel González Sánchez
Secretaría General

Informe de Seguimiento Fiscal n°. 4

Autor
Germán Darío Machado R.

Edición y redacción
Camilo Vargas Aguirre

Diseño y Diagramación
Felipe Flórez Murillo

Además del apoyo de Raúl Castro y Mauricio Santa María en una versión previa de este documento, para el desarrollo de esta investigación y la disponibilidad de información ha sido invaluable la colaboración de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del respaldo, los comentarios y las sugerencias de Jorge Campillo, Iván Quasth y Jaime Eduardo Cardona. En cualquier caso, todos los errores y omisiones son responsabilidad del autor. Correo de contacto: gmachado@minhacienda.gov.co

Edición
Abril de 2016
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Oficina de Prensa y Comunicaciones

Contenido

9	I	Evasión: concepto y consecuencias
11	II	Sistema General de Seguridad Social Integral
13	III	Evidencia internacional sobre evasión en seguridad social
15	IV	Análisis descriptivo: independientes cotizantes e independientes declarantes de renta
19	V	Estimación de evasión por parte de independientes declarantes de renta
24	VI	Modelo econométrico: características socioeconómicas asociadas a la probabilidad de evadir
26	VII	Resultados: características individuales asociadas con la probabilidad de ser evasor omiso
28	VIII	Resultados: características individuales asociadas con la probabilidad de ser evasor inexacto
31	IX	Conclusiones
33	X	Recomendaciones de política

Resumen ejecutivo

La evasión de las contribuciones obligatorias al Sistema de Seguridad Social genera numerosos costos económicos. Además de la pérdida de ingresos para el Sistema, causa una mayor carga para los contribuyentes que cumplen correctamente con sus aportes.

La evasión también genera un gasto adicional de recursos por parte de los evasores para no ser detectados y por parte de la autoridad para identificarlos. Así mismo, trae consigo una serie de inequidades entre los contribuyentes y los evasores.

Finalmente, la evasión causa distorsiones en la actividad del mercado laboral, conlleva pérdidas de calidad de vida en la población, y va de la mano con cambios en el comportamiento de los trabajadores que estimulan el sector informal y reducen el crecimiento y el desarrollo económico.

En Colombia la evasión total en el Sistema de Seguridad Social y en el Sistema de Protección Social se ha calculado para 2012 en \$14,25 billones y en \$14,6 billones respectivamente. Esto equivale a la suma destinada a los sectores de Vivienda, Minas y Energía, Agropecuario, y Rama Judicial en el Presupuesto General de la Nación del 2015.

Con el objetivo de establecer un diagnóstico de evasión en el país e identificar elementos que permitan reducir la evasión, robustecer el control y la fiscalización de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), este informe realiza una serie de recomendaciones de política a partir de las siguientes preguntas:

1. ¿En cuánto se estima la evasión de los trabajadores independientes que declaran renta ante la DIAN?
2. ¿Qué características individuales (económicas y demográficas) están asociadas a una mayor probabilidad de evadir por omisión (quienes no han realizado aportes al SSSI) y por inexactitud (quienes han realizado aportes por un ingreso base de cotización [IBC] menor al correcto)?

Estimación de la magnitud de la evasión

Frente a la primera interrogante, dos hallazgos centrales de esta investigación se derivan de la estimación de evasión para los trabajadores independientes declarantes de renta ante la DIAN.

El primero es que 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 en 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.

El segundo resultado es el hecho de que 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.

Características individuales asociadas con la probabilidad de ser evasor omiso

Frente a la segunda interrogante sobre las características económicas y demográficas individuales que están asociadas a una mayor probabilidad de evadir, la investigación encontró los siguientes resultados para cada uno de las categorías de evasión.

Evasores omisos

La probabilidad de ser evasor omiso es 3,2% mayor si el individuo es declarante de renta ante la DIAN únicamente por ingresos y 1,1% si es hombre. La actividad económica que desempeñe puede tener gran incidencia. En particular, las actividades económicas que en mayor medida aumentan la probabilidad de ser evasor omiso son las propias del sector doméstico (con un incremento superior al 20%), las relacionadas con hoteles y restaurantes (que aumentan la probabilidad en 12%) y el sector educación.

En contraste, ser declarante de renta únicamente por patrimonio, tener mayor edad, ser rentista de capital, o desempeñarse en actividades de los sectores construcción, agricultura, salud o comercio son algunos de los elementos que reducen esa probabilidad.

Evasores inexactos

La probabilidad de ser evasor inexacto aumenta cerca de 1,4% cuando el declarante es rentista de capital o hasta un 2,5% cuando sus actividades están relacionadas con los sectores comercio, construcción, agrícola o el independiente desempeña labores en la industria manufacturera. Además, la probabilidad de ser evasor inexacto aumenta un 3,4% cuando el individuo es declarante de renta ante la DIAN únicamente por patrimonio, pese a que ese hecho disminuye la probabilidad de que el individuo sea un evasor omiso.

En contraste, el hecho de ser hombre reduce la probabilidad de ser evasor inexacto cerca de 3%. Asimismo, desempeñarse, en servicios sociales y de salud, actividades inmobiliarias, de intermediación financiera, o en el sector educación, entre otros, reduce esa misma probabilidad hasta en 17,5%.

Recomendaciones de política

Esta investigación ha encontrado que aproximadamente el 60% de la evasión de este subgrupo de independientes declarantes de renta se debe a evasores omisos, por lo que la mayor parte de los esfuerzos gubernamentales deben dedicarse a este segmento. Se sugiere concentrar esfuerzos en los individuos que siendo independientes declaran renta ante la DIAN únicamente por ingresos cuyas actividades económicas sean propias del sector doméstico o tengan relación con hoteles y restaurantes y el sector educación, y considerar con especial atención el caso de los Departamentos de Casanare, Caquetá, Putumayo y Vichada en los que se encuentra mayor propensión a ser evasor omiso.

De manera complementaria deben destinarse esfuerzos contra los evasores inexactos, quienes explican el 40% de la evasión de los declarantes de renta (\$1.2 billones anuales en pesos 2016). En este caso, se sugiere que el énfasis más fuerte esté geográficamente en los Departamentos de Amazonas, Cesar y Cundinamarca, Sucre y Vichada y que se planteen estrategias diseñadas para que coticen adecuadamente los individuos que siendo independientes declaran renta ante la DIAN por patrimonio y cuyas actividades económicas son como rentista de capital, desempeñando servicios comunitarios, sociales y personales, o en los sectores comercio, agricultura, construcción e industria manufacturera.

Asimismo, la prioridad debe ser la fiscalización de los cotizantes que reportan un IBC de 1 salario mínimo legal mensual vigente, los cuales son un 32% de los independientes declarantes de renta y explican el 77% de la evasión total del subgrupo de evasores inexactos.

A partir de los anteriores resultados se propone que para reducir la evasión al Sistema de Seguridad Social colombiano resulta necesario actuar sobre tres dimensiones: estructural, comportamental y de control cultural, que se detallan al final de este informe.

Evasión: concepto y consecuencias

La evasión¹ 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.

De igual manera, genera un gasto adicional de recursos por parte de los evasores para no ser detectados y por parte de la autoridad para identificarlos y trae consigo una serie de inequidades entre los contribuyentes y los evasores (Feinstein, 1991) que pueden incrementar la desigualdad de la distribución del ingreso entre trabajadores similares (Bailey y Turner, 2001). Finalmente, la evasión en el Sistema de Seguridad Social causa distorsiones en la actividad del mercado laboral, conlleva pérdidas de bienestar, y va de la mano con cambios en el comportamiento de los trabajadores que estimulan el sector informal y reducen el crecimiento y el desarrollo económico (Bailey y Turner, 2001; La Porta y Shleifer, 2008; Levy, 2008).

En Colombia la evasión total en el Sistema de Seguridad Social y en el Sistema de Protección Social se ha calculado para 2012 en \$14,25 billones y en \$14,6 billones respectivamente, es decir, cerca del 27% del monto total de cotizaciones (UGPP,

¹ Como evasores se entienden aquellas personas que no realizan cotizaciones estando obligadas a hacerlo y aquellas que realizan su cotización al Sistema por menor valor al que deberían, dado su nivel de ingresos. La primera subcategoría se denomina de evasores omisos; la segunda, de evasores inexactos.

2013), lo cual resulta de gran importancia pues un Sistema de Seguridad Social sólo puede funcionar con el apoyo de sus contribuyentes. De esta forma, la evasión en el SSSI es una cifra que representa un 80% de total de ingresos del Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que es equivalente a la suma del Presupuesto total del año 2015 de los sectores Vivienda, Minas y Energía, Agropecuario, y Rama Judicial (MHCP, 2015a).

En este contexto, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), entre otras misiones, adelanta seguimiento a las cotizaciones en el Sistema de Protección Social y desarrolla acciones persuasivas y de fiscalización para reducir la evasión de las contribuciones a la seguridad social. De esta forma, con el objetivo de establecer un diagnóstico de evasión en el país e identificar elementos que permitan reducir la evasión, robustecer el control y la fiscalización de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, este informe realiza una serie de recomendaciones de política a partir de las siguientes preguntas: (i) ¿en cuánto se estima la evasión de los trabajadores independientes que declaran renta ante la DIAN? y (ii) ¿qué características individuales (económicas y demográficas) están asociadas a una mayor probabilidad de evadir por omisión y por inexactitud?

Por lo anterior, este documento comprende diez secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección se explica brevemente el Sistema General de Seguridad Social Integral y quiénes son los individuos obligados a cotizar al Sistema. En la tercera, se presenta la evidencia empírica disponible a nivel nacional e internacional. La cuarta sección describe las principales estadísticas que caracterizan a los independientes declarantes de renta. En la quinta se calcula el monto estimado de evasión anual de ese subgrupo poblacional, y la sexta presenta el modelo econométrico utilizado para estimar la probabilidad de evasión. La séptima y la octava sección exponen los resultados de las estimaciones de los modelos de probabilidad para los evasores omisos e inexactos. Finalmente, en las últimas dos secciones se concluye y se presentan algunas sugerencias de política.



Sistema General de Seguridad Social Integral

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia garantiza el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. La Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) como un servicio público obligatorio cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado, compuesto por «el conjunto de instituciones, normas y procedimientos» que proporcionan, a los residentes del país, cobertura ante las contingencias y «especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica».

Así, el SSSI está compuesto por el Sistema General de Pensiones, el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) y una serie de servicios sociales complementarios. Esta organización permite que, si bien cada uno de los Subsistemas del SSSI tiene un esquema particular de financiación, en general se trate de un arreglo mixto entre el modelo de tipo Beveridge y el modelo de tipo Bismarck¹, con énfasis en éste último. De hecho, una parte de los beneficios del SSSI (como por ejemplo el derecho a acceder a una pensión de vejez, a las prestaciones económicas de las incapacidades o al reconocimiento de licencias de maternidad) se encuentra condicionada a que el individuo realice aportes a la seguridad social.

Sin embargo, no todos los individuos están obligados a cotizar, por lo que la financiación es mixta. En particular, el Sistema General de Pensiones y el SGRL tienen

¹ En general, en un Sistema de Seguridad Social de tipo Beveridge la financiación proviene principalmente de los impuestos generales, mientras que un Sistema de tipo Bismarck se financia principalmente a través de las contribuciones individuales a la Seguridad Social.

como fuente de ingresos principal las contribuciones individuales, mientras que el SGSSS se financia actualmente, en el Régimen Contributivo, con las cotizaciones de los individuos² y, en el Régimen Subsidiado, principalmente con solidaridad del Régimen Contributivo, con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), recursos propios de las Entidades Territoriales y del Presupuesto General de la Nación.

En la medida en que no todos los individuos están obligados a realizar aportes a seguridad social, en Colombia, únicamente cerca de 11 millones de personas (aproximadamente un 24% de los ciudadanos) son cotizantes. En particular, el marco normativo colombiano establece que al SSSI únicamente deben cotizar de forma obligatoria los individuos que poseen capacidad de pago, es decir, ingresos iguales o superiores a 1 SMLMV, sean trabajadores dependientes o independientes, en los términos de la Ley 100 de 1993. Por tanto, las personas sin ingresos o con ingresos menores a 1 SMLMV no están obligadas a cotizar al Sistema de Seguridad Social, y, al ser protegidas, pueden hacer parte del Régimen Subsidiado de Salud, de acuerdo con su puntaje Sisben.

Adicionalmente, dentro de los individuos obligados a cotizar, el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 señala explícitamente que «se presumen con capacidad de pago» y, en consecuencia, están obligadas a realizar aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, entre otras, «las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios». Por tal razón y al ser también el grupo poblacional para el que se dispone de mejor información exógena, este informe analiza el caso de individuos que, dada su autodeclaración de renta ante la DIAN, son obligados a cotizar al Sistema de Seguridad Social Integral con el fin de comprobar si en el subgrupo de trabajadores independientes declarantes de renta ante la DIAN existe evasión de aportes a la seguridad social, su magnitud y algunos de sus determinantes principales.

² Las personas que devenguen ingresos deben cotizar al Sistema de Seguridad Social Integral sobre el valor de su Ingreso Base de Cotización (IBC), que en ningún caso puede ser inferior a 1 SMLMV. En caso de un trabajador independiente, el IBC es mínimo el 40% del ingreso, mientras para un trabajador dependiente, el IBC es el 100% del salario. En general las tasas de cotización son 16% al Sistema General de Pensiones, 12,5% al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y un porcentaje variable (entre 0,35% y 8,7%) en función del riesgo de la actividad económica al Sistema de Riesgos Laborales.



Evidencia internacional sobre evasión en seguridad social

A través de la política pública es posible influenciar la tasa de evasión y el cumplimiento de los aportes al Sistema de Seguridad Social. En la medida en que la evasión de contribuciones al Sistema de Seguridad Social es un comportamiento en contra de la Ley, y que los individuos buscan maximizar su función de utilidad, un individuo decide cometer un acto contrario a la ley si la utilidad esperada de hacerlo excede la utilidad que podría alcanzar usando su tiempo y sus recursos en otras actividades.

$$[U] = (1-p) U(W-dX) + p U[W-dX-m(W-X)]$$

donde p es la probabilidad de detección, W es el ingreso real, d es la tasa de impuesto o de cotización, X es el ingreso declarado, y m es la sanción por declarar un ingreso diferente al real, que es proporcional al monto no declarado.

De esa forma, el individuo decidiría, en un escenario de incertidumbre, el número de acciones contra la Ley que comete (en este caso, si evade sus cotizaciones) maximizando su utilidad esperada, sujeta entre otros elementos a la probabilidad de detección, a las sanciones y a los beneficios que puede alcanzar al no cumplir la Ley. Por ejemplo, en el Sistema colombiano, un individuo con capacidad de pago al Sistema podría estar clasificado con un bajo puntaje Sisben y, en consecuencia, en función de los puntos de corte establecidos, podría ser beneficiario de múltiples programas sociales. Si este individuo decide no cotizar, podría, por ejemplo, estar indebidamente protegido en el Régimen Subsidiado de Salud y recibiendo subsidios del Gobierno Nacional. En contraste, tomar la decisión de cumplir la Ley y cotizar al Sistema, lo transferiría al Régimen Contributivo y podría llevarlo a perder el acceso

a algunos programas sociales. En este marco, un aumento en la probabilidad de detección o en el tamaño de la sanción reduciría la utilidad esperada de la acción contra la ley al aumentar su costo y debería disminuir la evasión (Becker; 1968, Allingham y Sandmo, 1972).

Así, si bien la aversión al riesgo del individuo podría determinar qué elemento de política es más efectivo para disminuir la evasión (Becker, 1968)¹, algunos autores encuentran que efectivamente la evasión podría verse reducida tanto por aumentos en la probabilidad de detección (Cowell, 1990) como por incrementos en la sanción (Tversky y Kahneman, 1974, 1975; Friedland, Maital y Rutenberg 1978).

Por otra parte, la literatura sugiere que, en función de sus características socioeconómicas, los individuos modifican sus actitudes ante la evasión (Enrick, 1963; Vogel, 1974; Spicer y Lundstedt, 1976). Así, existen hallazgos que sugieren que las características individuales están fuertemente ligadas a una mayor probabilidad de evadir las cotizaciones obligatorias al SSSI. Dentro de ellas se incluye el hecho de ser trabajador independiente (Feinstein, 1991; McGillivray, 2001), de ser trabajador del sector agrícola (Feinstein, 1991) y de estar casado (Feinstein, 1991; Clotfelter, 1993; Andreoni, Erad y Feinstein, 1998; Schuetze, 2006). En la misma dirección, Baldry (1987) sugiere que los hombres tienen mayor probabilidad de evadir que las mujeres y McGillivray (2001) encuentra que la evasión también aumenta en los trabajadores domésticos, en los de tiempo parcial y en los individuos jóvenes.

Estos resultados son hipótesis puestas a prueba para el caso del Sistema de Seguridad Social de Colombia a través de la estimación de modelos de probabilidad que permiten concluir qué variables se asocian con mayor probabilidad de ser un evasor omiso o un evasor inexacto a partir de la información observada en el año 2012².

¹ De acuerdo con Becker (1968), una mayor sanción disuade mejor que una mayor probabilidad de detección si el individuo es averso al riesgo, pero un incremento en la probabilidad tiene mayor éxito que un aumento en el castigo en caso contrario.

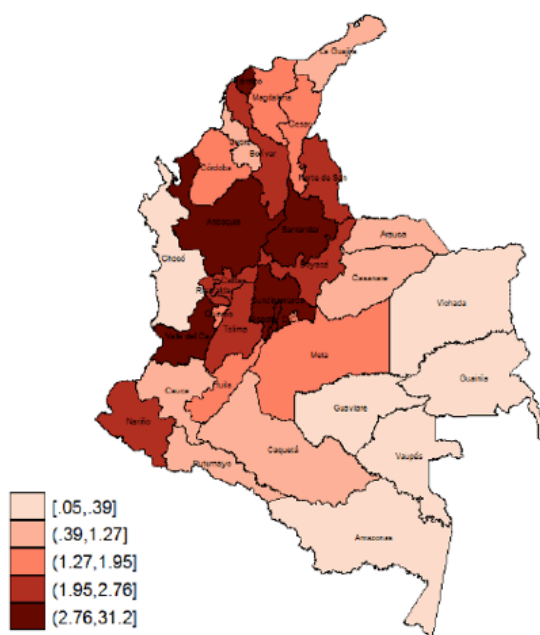
² Se utiliza la información del año 2012 (i) para garantizar que los resultados sean comparables con la estimación de evasión en seguridad social realizada por la UGPP con cifras 2012, y (ii) porque el punto de corte para ser declarante de renta ante la DIAN ha experimentado modificaciones y los resultados intertemporales podrían no ser comparables. Una próxima versión incluirá en el análisis las cifras del año 2013 que recientemente ha sido consolidada.

IV

Análisis descriptivo: independientes cotizantes e independientes declarantes de renta

De acuerdo con los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2012, en el país había 8.8 millones de trabajadores por cuenta propia en ese año. De estos, el 30% reportó ingresos iguales o superiores a 1 SMLMV, lo que indicaría que al menos 2.5 millones de independientes cuentan con capacidad de pago para cotizar al Sistema de Seguridad Social. Sin embargo, al verificar la información en el Sistema de la PILA, el número de cotizantes independientes en 2012 fue de 1.2 millones, que se concentra en los Departamentos con grandes ciudades, como se observa en el gráfico 1¹, por lo que menos del 50% de quienes reportan ingresos iguales o mayores al salario mínimo realiza aportes al Sistema de Seguridad Social.

¹ En Bogotá se encuentra el 31,2% de los cotizantes independientes, y entre Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca concentran el 52%.

Gráfico 1. Distribución geográfica de los cotizantes independientes

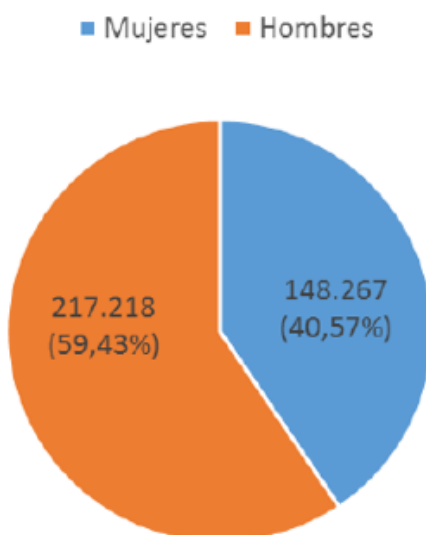
Fuente: Elaboración propia con información PILA, 2012.

En ese contexto, del grupo de trabajadores independientes, esta investigación toma el subgrupo de independientes declarantes de renta para el año 2012, con el fin de contrastar sus declaraciones de renta ante la DIAN con sus aportes obligatorios a la Seguridad Social en la PILA, teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, como se ha dicho, las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios se presumen con capacidad de pago y, en consecuencia, están obligados a cotizar al Sistema.

Una vez contruidos por la UGPP los cruces entre la información de la PILA y la información administrada por la DIAN, y realizados los controles de calidad respectivos, se cuenta con un universo de 365.485 trabajadores independientes que en el año 2012 fueron declarantes de renta ante la DIAN.

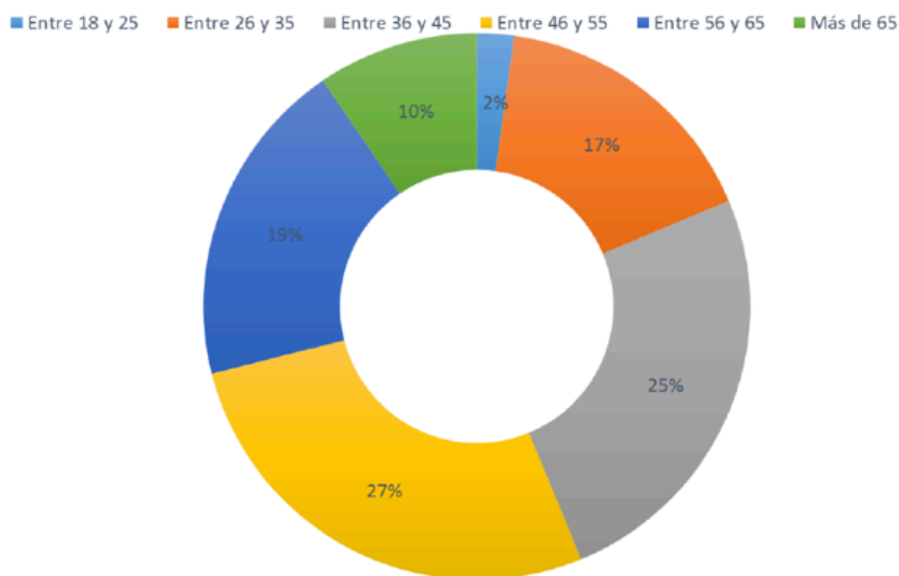
Al analizar este grupo de los independientes que son declarantes de renta para 2012, se encuentra que el 24,6% supera la edad de pensión de ese momento (60 años para los hombres y 55 para las mujeres) y que el perfil más común es un hombre de 48 años que declara tanto por ingresos como por patrimonio y que se dedica a actividades empresariales en Bogotá.

Gráfico 2. Distribución por sexo del universo de declarantes
Frecuencias y porcentajes (%) sobre el total de independientes declarantes



Fuente: Elaboración propia, con información DIAN.

Gráfico 3. Distribución por grupos de edad del universo de declarantes
Porcentajes (%) sobre el total de independientes declarantes

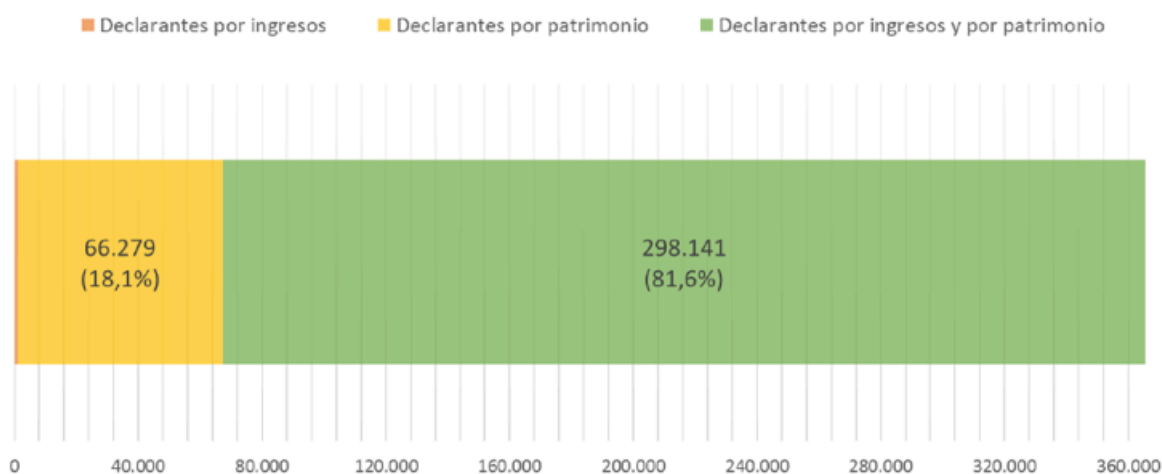


Fuente: Elaboración propia, con información DIAN.

Adicionalmente, un análisis descriptivo de las variables indica que de los independientes declarantes de renta ante la DIAN para el año 2012, el 18,1% (66.279 personas) fue declarante por patrimonio, apenas el 0,3% (1.065 personas) fue declarante por ingresos; y el 81,6% (298.141 personas) declaró renta ante la DIAN tanto por patrimonio como por ingresos, como se observa en el gráfico 4.

De igual manera, el 56,3% de los declarantes se puede encontrar en 4 actividades económicas: el 20,3% se dedica a actividades empresariales, profesionales, científicas y técnicas; el 21,9% a otras actividades empresariales; el 7,4% a servicios comunitarios, sociales y personales; y un 6,7% es rentista de capital. Finalmente, se observa que el 36,3% de los declarantes se encuentra en Bogotá, seguido de Antioquia con el 12,5% y Valle del Cauca con el 8,41%.

Gráfico 4. Distribución por motivo de declaración de renta
Frecuencias y porcentajes sobre el total de independientes declarantes



Fuente: Elaboración propia, con información DIAN.



Estimación de la evasión de los independientes declarantes de renta

Teniendo en cuenta que el conjunto de individuos obligados a cotizar al SSSI de acuerdo con la Ley 100 de 1993 está compuesto por los individuos con capacidad de pago, se cumple, siguiendo la Ley 1438 de 2011, que todo trabajador independiente declarante de renta ante la DIAN está obligado a realizar aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.

Por tanto, con el fin de detectar a los individuos que, estando obligados a ello, no realizaron sus aportes a la Seguridad Social de manera correcta, se identifica para cada uno de los declarantes si realizó aportes al Sistema, y en caso de haberlo hecho, cuál fue su ingreso base de cotización (IBC) declarado. Así, para cada individuo se contrasta el 40% del valor mensualizado del ingreso de su declaración de renta ante la DIAN con el ingreso base de cotización (IBC) declarado en la PILA, con el fin de comprobar si son iguales, tal como debería ser de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007.

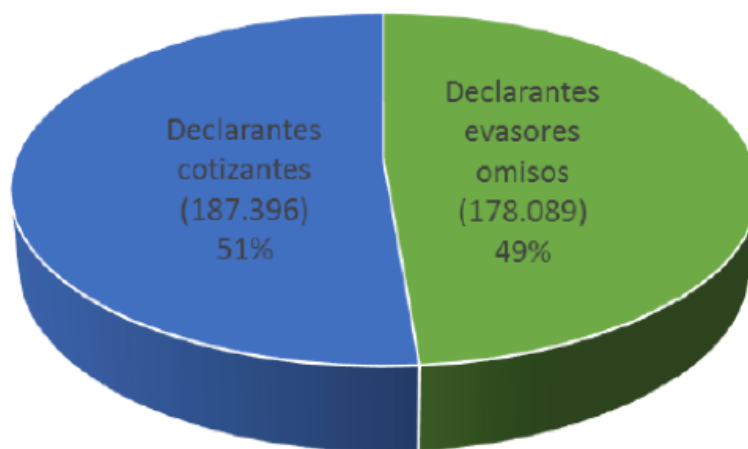
Partiendo de que para el año 2012, las personas obligadas a declarar renta por ingresos fueron aquellas con ingresos de al menos 3.300 UVT equivalentes a \$85.962.000 anuales, un declarante de renta de ese año fue un individuo con ingresos promedio mensuales iguales o superiores a \$7.163.500. Por tanto, al calcular el 40% de ese valor mensualizado de los ingresos, como indica la Ley 1122 de 2007, se obtiene que el mínimo IBC correcto mensual para el grupo de independientes declarantes es de \$2.865.400 (5.05 SMLMV de 2012).

Teniendo en cuenta que como evasores omisos se entienden aquellas personas que no realizan cotizaciones estando obligadas a hacerlo, y que como evasores inexactos se entienden aquellas personas que realizan su cotización al Sistema con un IBC menor al que deberían (dado su nivel de ingresos), en primer lugar se verifica para todo individuo que exista en la PILA un registro de sus cotizaciones, y en segundo lugar, que, en caso de haberlos realizado, se hayan hecho por un IBC correcto, no inferior a 5.05 SMLMV.

Como resultado, dentro del subgrupo de declarantes de renta ante la DIAN por ingresos, que pertenecen al conjunto de obligados a cotizar en el SSSI, los individuos se clasifican en tres categorías: (i) en caso de que no hayan realizado ningún pago al Sistema, se considerarán evasores omisos, (ii) en caso que hayan hecho aportes al Sistema, pero estos se hayan hecho con un IBC menor al correcto, se considerarán evasores inexactos, y (iii) en caso que hayan realizado aportes al Sistema con un IBC de al menos 5.05 SMLMV, se considerarán declarantes cotizantes no evasores¹.

Con este mecanismo se encontró que únicamente el 51,3% de los independientes declarantes de renta cotizó al Sistema de Protección Social en el periodo analizado, por lo que el 48,7% de ellos son evasores omisos de sus aportes a la seguridad social para ese año, como se observa en el gráfico 5.

Gráfico 5. Proporción de independientes declarantes de renta ante la DIAN (2012) que cotizaron y evadieron sus aportes al Sistema de Seguridad Social.

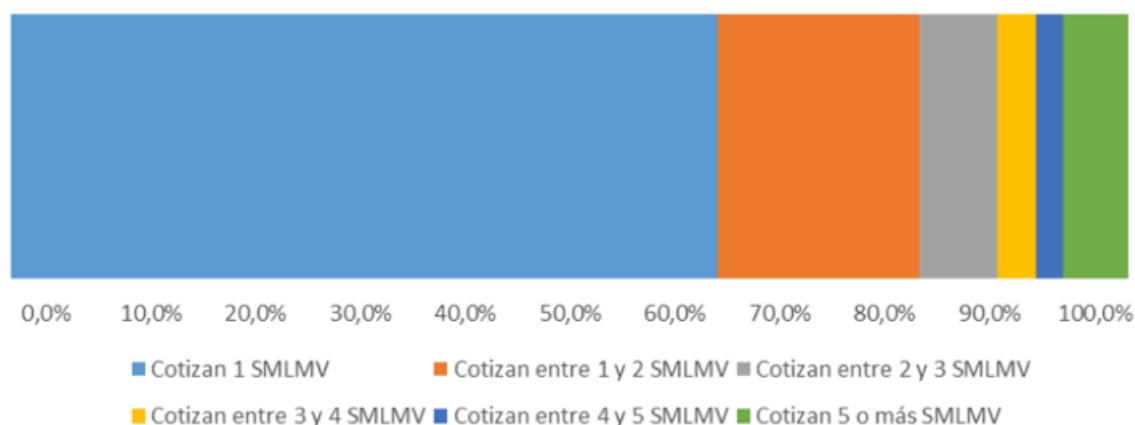


Fuente: Elaboración propia con información DIAN y PILA, 2012.

¹ En sentido estricto, no es posible asegurar que los independientes declarantes de renta que cotizan por un IBC de al menos 5.05 SMLMV no sean evasores inexactos, en tanto su nivel de ingresos podría llevarlos, legalmente, a cotizar sobre un IBC aún mayor. Adicionalmente, no considera la existencia de evasión en la declaración de renta. Sin embargo, debido a que por reserva legal de la información de la DIAN para este informe no ha sido posible hacer uso del valor de ingresos y de patrimonio declarado por cada individuo, el supuesto utilizado de que todo declarante que realiza aportes a la seguridad social con un IBC de al menos 5.05 SMLMV cotiza correctamente resulta ser la mejor aproximación posible.

Adicionalmente, se encuentra que, aunque se observan valores de IBC entre \$566.700 (el SMLMV de 2012) y \$14.167.500 (el límite máximo legal de 25 SMLMV de 2012 siguiendo la Ley 797 de 2003), el IBC promedio de los declarantes cotizantes fue de \$1.047.996 (1,85 SMLMV de ese año). Este hecho indica que, a pesar de que para ser declarante de renta ante la DIAN por ingresos en el año 2012 se requería un ingreso mínimo promedio mensual de \$7.163.500, se identifica una alta concentración en los IBC bajos. De hecho, el 81,5% de los cotizantes se encuentra ubicado con un IBC menor o igual a 2 SMLMV (\$1.133.400) y solamente 11.028 personas (equivalentes al 5,9% de los independientes declarantes que cotizan) realizaron aportes con IBC de al menos 5 SMLMV, como indica el gráfico 6.

Gráfico 6. Distribución del IBC de cotización en el subgrupo de independientes declarantes de renta ante la DIAN que cotizaron, 2012.



Fuente: Elaboración propia con información PILA y DIAN, 2012.

Por tanto, teniendo en cuenta que cerca del 49% de los independientes declarantes de renta no realizó aportes, la distribución total del IBC de cotización del 2012 en el universo de independientes declarantes de renta es la que se muestra en el gráfico 7. De esta forma, dentro de ese subgrupo se puede categorizar el 48,7% como evasores omisos, el 48,2% como evasores inexactos y únicamente el 3,1% como no evasores, a partir de la metodología establecida en esta sección.

Así, con este hecho, se estima el escenario en que todos los independientes declarantes de renta ante la DIAN cotizan por al menos 5.05 SMLMV, tal que no pueda señalarse la existencia de evasores omisos ni de inexactos en este subgrupo poblacional. Para esto, se simula la cotización correcta para cada individuo y se calcula la diferencia con los aportes realizados, teniendo en cuenta que 24,6% de los independientes declarantes (43.000 hombres y 46.952 mujeres) superan la edad de pensión y por lo tanto no tienen la obligación de realizar aportes al Sistema General de Pensiones.

Asimismo, se ha tenido en cuenta la distribución del IBC de cada individuo que supera la edad de pensión, encontrando que el 45,12% de los independientes declarantes en edad de pensión son omisos y que 52,23% de ellos son evasores inexactos, esto es, que el 97,35% de los independientes declarantes de renta en edad de pensión son evasores, en tanto el IBC declarado en PILA por este subgrupo se comporta como se indica en la tabla 1.

Tabla 1. Distribución del IBC de cotización en el subgrupo de independientes declarantes de renta ante la DIAN con edad de pensión, 2012.

	Hombres	Mujeres	Total	Proporción en subgrupo	Proporción en total independientes declarantes
Sin cotización	19.894	20.696	40.590	45,1%	11,1%
1 SMLMV	14.598	19.139	33.737	37,5%	9,2%
1-2 SMLMV	4.850	4.023	8.873	9,9%	2,4%
2-3 SMLMV	1.239	1.100	2.339	2,6%	0,6%
3-4 SMLMV	682	575	1.257	1,4%	0,3%
4-5 SMLMV	426	348	774	0,9%	0,2%
Superior a 5 SMLMV	1.311	1.071	2.382	2,6%	0,7%
Total	43.000	46.952	89.952	100,0%	24,6%

Fuente: Elaboración propia con información PILA y DIAN, 2012

A partir de lo anterior, el monto individual de la evasión en el subgrupo de independientes declarantes de renta es función de la diferencia entre su IBC declarado y el mínimo IBC correcto (\$2.865.400). El resultado, como se observa en la tabla 2, es que, al realizar el cálculo para cada individuo, la cotización de los independientes declarantes evasores omisos habría representado ingresos por cerca de \$1.55 billones y que la cotización con un IBC de al menos 5.05 SMLMV por parte de los independientes declarantes evasores inexactos habría implicado mayores aportes al Sistema por cerca de \$1.04 billones.

En consecuencia, la evasión en el Sistema General de Seguridad Social Integral de los independientes declarantes de renta omisos e inexactos se puede estimar, como mínimo, en \$2.60 billones para el año 2012, que en pesos del 2016 son aproximadamente \$3.0 billones. Por lo tanto, este grupo poblacional que representaba el 1,5% de la población económicamente activa del país² explicó al menos el 18,25% de la evasión de las cotizaciones a la seguridad social del país.

² De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para diciembre de 2012 la Población Económicamente Activa (PEA) de Colombia alcanzaba 23.262.117 personas.

Tabla 2. Evasión al Sistema de Seguridad Social Integral por parte de los Declarantes de Renta ante la DIAN para el año 2012.

Evasores omisos									
	Número de personas	IBC Declarado	Diferencia con el IBC correcto (1)	Cotización anual a salud (2)	Cotización anual a pensiones (3)	Cotización anual a riesgos (4)	Cotización anual individual al SGSSI (5)	Total evasión del subgrupo (6)	Proporción sobre la evasión al sistema (7)
Sin edad de pensión	137.499	-	\$ 2.865.400	\$ 4.298.100	\$ 5.501.568	\$ 179.489	\$ 9.979.157	\$ 1.372.124.061.043	9,6%
Con edad de pensión	40.590	-	\$ 2.865.400	\$ 4.298.100	-	\$ 179.489	\$ 4.477.589	\$ 181.745.323.547	1,3%
Total omisos								\$ 1.553.869.384	10,9%
Evasores inexactos									
	Número de personas	IBC Declarado	Diferencia con el IBC correcto (1)	Cotización anual a salud (2)	Cotización anual a pensiones (3)	Cotización anual a riesgos (4)	Cotización anual individual al SGSSI (5)	Total evasión del subgrupo (6)	Proporción sobre la evasión al sistema (7)
1 SMLMV	85.091	\$ 567.000	\$ 2.298.400	\$ 3.447.600	\$ 4.412.928	\$ 143.972	\$ 8.004.500	\$ 681.110.890.440	4,8%
1-2 SMLMV	26.165	\$ 1.134.000	\$ 1.731.400	\$ 2.597.100	\$ 3.324.288	\$ 108.455	\$ 6.029.843	\$ 157.770.839.374	1,1%
2-3 SMLMV	9.739	\$ 1.701.000	\$ 1.164.400	\$ 1.746.600	\$ 2.235.648	\$ 72.938	\$ 4.055.186	\$ 39.493.456.610	0,3%
3-4 SMLMV	5.332	\$ 2.268.000	\$ 597.400	\$ 896.100	\$ 1.147.008	\$ 37.421	\$ 2.080.529	\$ 11.093.381.353	0,1%
4-5 SMLMV	3.080	\$ 2.835.000	\$ 30.400	\$ 45.600	\$ 58.368	\$ 1.904	\$ 105.872	\$ 326.086.548	0,0%
Con edad de pensión	Número de personas	IBC Declarado	Diferencia con el IBC correcto (1)	Cotización anual a salud (2)	Cotización anual a pensiones (3)	Cotización anual a riesgos (4)	Cotización anual individual al SGSSI (5)	Total evasión del subgrupo (6)	Proporción sobre la evasión al sistema (7)
1 SMLMV	33.737	\$ 567.000	\$ 2.298.400	\$ 3.447.600	-	\$ 143.972	\$ 3.591.572	\$ 121.168.857.007	0,9%
1-2 SMLMV	8.873	\$ 1.134.000	\$ 1.731.400	\$ 2.597.100	-	\$ 108.455	\$ 2.705.555	\$ 24.006.388.592	0,2%
2-3 SMLMV	2.339	\$ 1.701.000	\$ 1.164.400	\$ 1.746.600	-	\$ 72.938	\$ 1.819.538	\$ 4.255.899.419	0,0%
3-4 SMLMV	1.257	\$ 2.268.000	\$ 597.400	\$ 896.100	-	\$ 37.421	\$ 933.521	\$ 1.173.436.068	0,0%
4-5 SMLMV	774	\$ 2.835.000	\$ 30.400	\$ 45.600	-	\$ 1.904	\$ 47.504	\$ 36.768.294	0,0%
Total inexactos								\$ 1.040.436.003.706	7,3%
Total omisos e inexactos								\$ 2.594.305.388.296	18,2%

Fuente: Elaboración propia con información DIAN y PILA, 2012.

VI

Modelo econométrico: Características socioeconómicas asociadas a la probabilidad de evadir

A partir de variables extraídas de la información de 2012 de la PILA, de características individuales autoreportadas por los cotizantes independientes en ese año y las declaraciones de renta ante la DIAN 2012, se estima la probabilidad de que un individuo sea evasor omiso ($Y_i = 1$) y evasor inexacto ($Y_i = 1$) tal que

$P(Y=1 | X_1, \dots, X_n) = G(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_n X_n)$, de forma que $Y = G(X\beta)$, donde G es una función $0 < G(z) < 1$, $\forall z$. Como $P_i = E(Y=1 | X_1, \dots, X_n) = 1 / (1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_n X_n)})$, tomando $Z_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n$, entonces se obtiene $P_i = 1 / (1 + e^{-Z_i}) = e^{Z_i} / (1 + e^{Z_i})$, que es la función de la distribución logística acumulada, en la cual se cumple que $Z_i \in (-\infty, \infty)$, $P_i \in [0, 1]$, y además P_i está relacionada no linealmente con Z_i (es decir, con X_i) y con los coeficientes β . A partir de esto, si $P_i = e^{Z_i} / (1 + e^{Z_i})$, entonces $1 - P_i = 1 / (1 + e^{Z_i})$. Por lo tanto, $P_i / (1 - P_i) = 1 + e^{Z_i} / 1 + e^{-Z_i} = e^{Z_i}$. Así, al aplicar el logaritmo natural se obtiene que $L_i = \ln P_i / (1 - P_i) = \ln e^{Z_i} = Z_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_n X_n$, que es el modelo logit estimado.

Para este informe, el modelo se estima haciendo uso de las siguientes variables: de la PILA, a través de la planilla específica para trabajadores independientes, se obtiene información del municipio, sexo, actividad económica, edad e IBC mientras que de la información de la DIAN se conoce si el declarante de renta presentó su declaración por ingresos, patrimonio o por las dos razones simultáneamente.

De esta manera, formalmente, el modelo logit se estima con la siguiente especificación:

$$P_i = E(Y=1) | \text{Declarante de renta sólo por patrimonio, Declarante de renta sólo por ingresos, Edad, Hombre, Actividad Económica, Efectos Fijos Departamentales} = \beta_0 + \beta_1 \text{Declarante sólo por Patrimonio} + \beta_2 \text{Declarante sólo por ingresos} + \beta_3 \text{Edad} + \beta_4 \text{Edad}^2 + \beta_5 \text{Hombre} + \beta_6 \text{Rentista de Capital} + \beta_7 \text{Sector Agrícola} + \beta_8 \text{Sector Energético} + \beta_9 \text{Industria Manufacturera} + \beta_{10} \text{Construcción} + \beta_{11} \text{Comercio} + \beta_{12} \text{Hoteles y Restaurantes} + \beta_{13} \text{Transporte, almacenamiento y comunicaciones} + \beta_{14} \text{Intermediación Financiera} + \beta_{15} \text{Actividades Inmobiliarias} + \beta_{16} \text{Actividades empresariales de personal} + \beta_{17} \text{Otras Actividades Empresariales} + \beta_{18} \text{Sector Educación} + \beta_{19} \text{Servicios Sociales y de Salud} + \beta_{20} \text{Servicios Comunitarios, Sociales y Personales} + \beta_{21} \text{Empleador en el Sector Doméstico} + \beta_{22} \text{Administración Pública, Defensa y Organizaciones Extraterritoriales} + \beta_{23} \text{Sin Actividad Económica Única} + \text{Efectos Fijos Departamentales} + U_i$$

VII

Resultados: características individuales asociadas con la probabilidad de ser evasor omiso

Al estimar el anterior modelo econométrico y obtener sus efectos marginales se encuentra, como recoge la tabla 3, que la probabilidad de ser evasor omiso es 3,2% mayor si el individuo es declarante de renta ante la DIAN únicamente por ingresos, 1,1% si es hombre, y que la actividad económica que desempeñe puede tener gran incidencia. En particular, las actividades económicas que en mayor medida aumentan la probabilidad de ser evasor omiso son las propias del sector doméstico (con un incremento superior al 20%), las relacionadas con hoteles y restaurantes (que aumentan la probabilidad en 12%) y el sector educación.

En contraste, ser declarante de renta únicamente por patrimonio, tener mayor edad, ser rentista de capital, o desempeñarse en actividades de los sectores construcción, agricultura, salud o comercio son algunos de los elementos que reducen esa probabilidad. Por ejemplo, los rentistas de capital y los individuos dedicados a servicios sociales y de salud o a actividades comerciales tienen, respectivamente, aproximadamente 18,5%, 14,6% y 12,7% menos probabilidad de ser omisos.

Tabla 3. Características asociadas con la probabilidad de ser evasor omiso

Características asociadas con la probabilidad de ser evasor omiso			
Aumenta la probabilidad	Efecto	Disminuye la probabilidad	Efecto
Declaran ante la DIAN únicamente por ingresos	3,2%	Declarar ante la DIAN únicamente por patrimonio	-10,7%
Ser hombre	1,1%	Tener mayor edad (Efecto aproximado para 10 años)	-5,0%
Desarrolla ractividades en el sector doméstico	20,3%	Ser rentista de capital	-18,5%
Desarrollar actividades económicas relacionadas con hoteles y restaurantes	12,0%	Desarrollar actividades económicas en servicios sociales y de salud	-14,6%
Desarrollar actividades económicas en el sector educación	3,1%	Desarrollar actividades económicas en el sector comercio	-12,7%
Desarrollar actividades económicas en otras actividades empresariales	2,0%	Desarrollar actividades empresariales de personal, limpieza industrial y fotografía	-9,9%
		Desarrollar actividades en administración pública, defensa u organizaciones extraterritoriales	-8,4%
		Desarrollar actividades en agricultura, ganadería, pesca y servivultura e industria e industria manufacturera	-7,2%
		Desarrollar actividades en el sector construcción	-6,0%
		Desarrollar actividades inmobiliarias y de alquiler	-5,7%
		Desarrollar actividades en el sector transporte, almacenamiento y comunicaciones	-5,6%
		Desarrollar actividades de intermediación financiera	-3,2%
		Desarrollar actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	-2,1%
		NO tener una actividad económica única	-1,1%

Fuente: Elaboración propia.

VIII

Resultados: características individuales asociadas con la probabilidad de ser evasor inexacto

De manera análoga al caso anterior, los resultados del modelo de probabilidad estimado para el hecho de ser un evasor inexacto indican, como se observa en la tabla 4, que esa probabilidad aumenta cerca de 1,4% cuando el declarante es rentista de capital o hasta un 2,5% cuando sus actividades están relacionadas con los sectores comercio, construcción, agrícola o el independiente desempeña labores en la industria manufacturera. Además, la probabilidad de ser evasor inexacto aumenta un 3,4% cuando el individuo es declarante de renta ante la DIAN únicamente por patrimonio, pese a que ese hecho disminuye la probabilidad de que el individuo sea un evasor omiso.

Por otra parte, se encuentra que el hecho de ser hombre reduce la probabilidad de ser evasor inexacto cerca de 3% aunque aumenta la probabilidad de ser evasor omiso. Por otra parte, se encuentra que en este caso la edad es una variable que en un horizonte de 10 años podría disminuir la probabilidad de ser evasor inexacto aproximadamente 9% dentro del subgrupo de independientes declarantes de renta. Asimismo, desempeñarse, entre otros, en servicios sociales y de salud, actividades inmobiliarias, de intermediación financiera, o en el sector educación reduce esa misma probabilidad hasta en 17,5%.

Tabla 4. Características asociadas con la probabilidad de ser evasor inexacto

Características asociadas con la probabilidad de ser evasor omiso			
Aumenta la probabilidad	Efecto	Disminuye la probabilidad	Efecto
Declaran ante la DIAN únicamente por patrimonio	3,4%	Tener mayor edad (efecto aproximado para 10 años)	-9,0%
Desarrolla ractividades económicas en el sector comercio	2,5%	Ser hombre	-3,1%
Desarrollar actividades en el sector construcción	1,8%	Desarrolla ractividades económicas en servicios sociales y de salud	-17,5%
Desarrollar actividades en agricultura, ganadería, pesca y silvicultura e industria manufacturera	1,7%	Desarrolla ractividades inmobiliarias y de alquiler	-7,5%
Ser rentista de capital	1,4%	Desarrolla ractividades de intermediación financiera	-5,4%
Desarrollar actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	0,6%	Desarrolla ractividades en el sector doméstico	-3,7%
		Desarrolla ractividades económicas en el sector educación	-2,7%
		Desarrolla ractividades en administración pública, defensa u organizaciones extraterritoriales	-2,6%
		Desarrolla ractividades empresariales de personal, limpieza industrial y fotografía	-1,4%
		Desarrolla ractividades económicas en otras actividades empresariales	-0,8%

Fuente: Elaboración propia.

La explicación de los anteriores resultados puede estar asociada con elementos de control institucional, con el nivel de conocimiento sobre el Sistema y con aspectos propios de las actividades económicas de los individuos. En primer lugar, el hecho de ser declarante de renta por patrimonio implica tener registradas a nombre propio ciertas propiedades que representan un control adicional, por lo cual los declarantes de renta por patrimonio podrían identificar que tienen mayor probabilidad de ser detectados si deciden ser evasores omisos. Por esa razón, podrían decidir realizar cotizaciones al Sistema, sin importar que sean por el menor IBC posible, en contraste con los declarantes de renta únicamente por ingresos, quienes al no tener registros de propiedad asociados con sus ingresos, podrían elegir ser evasores omisos al considerar que la probabilidad de detección que enfrentan es menor.

Por otra parte, en un elemento que podría estar relacionado con un mayor grado de aversión al riesgo por parte de las mujeres¹ y con la existencia de beneficios diferenciales como la licencia de maternidad, se encuentra que los hombres tienen mayor probabilidad de no cotizar al Sistema, pero que en caso de que coticen, la probabilidad de pagar correctamente es mayor a la de las mujeres. En el sentido inverso, aunque es más probable que ellas sí coticen, también lo es que lo hagan de forma inexacta. Adicionalmente, los resultados indican que la edad tiene un efecto importante que disminuye la probabilidad de ser evasor omiso y de ser evasor inexacto. Este hecho puede sugerir que con los años es mayor la importancia que se le da a los mecanismos de protección ante las enfermedades y la vejez, por lo que ante alguna contingencia, con la edad, se percibe como mejor opción estar cotizando al Sistema. De igual forma, la explicación puede estar asociada con el hecho de que a mayor edad también aumenta la probabilidad de ser averso al riesgo (Ruiz-Tagle y Tapia, 2012)

Finalmente, sobre los resultados de evasión también existen explicaciones sobre el marco cultural en el que se configuran algunas actividades económicas. Por ejemplo, no sorprende que desempeñarse como empleador del sector doméstico aumente la probabilidad de ser evasor omiso, en tanto en general se trata de oficios de tiempo parcial y en un contexto de acuerdos verbales. Mientras tanto, en sentido inverso, los individuos que tienen como actividad económica principal ser rentistas de capital tienen un grado de sofisticación financiera mayor al promedio de la población y una participación más alta en transacciones bancarias, por lo que culturalmente podrían estar más dispuestos a cotizar sus aportes obligatorios o simplemente experimentan una probabilidad de detección más alta, por lo que su probabilidad de ser evasores omisos disminuye sensiblemente.

¹ Al respecto puede verse Levin et al. (1989), Barsky et al. (1997), Schubert et al. (1999), Holt y Laury (2002), Ruiz-Tagle y Tapia (2002), y Croson y Gneezy (2009), entre otros.

IX

Conclusiones

Dos de los hallazgos centrales de esta investigación se derivan de la estimación de evasión para el subgrupo de los independientes declarantes de renta ante la DIAN. El primero de ellos es que, como indica la Tabla 2, 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 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. El segundo resultado es el hecho de que 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.

Los anteriores hechos tienen implicaciones en varios frentes, generando un círculo vicioso. En particular, la alta evasión representa significativos menores ingresos para el SSSI. Por tanto, en primer lugar, las tasas de cotización son más altas de lo que podrían ser en ausencia de evasión, generando costos adicionales a la formalización laboral, que se traducen en una menor cobertura a riesgos, mayores pérdidas sociales y económicas por accidentes y enfermedades laborales que impactan la productividad y el crecimiento. Además, en tanto la tasa de cotización funciona en la práctica como un impuesto que reduce el ingreso disponible de los trabajadores no evasores, afecta el consumo, y, dado que gran parte de la evasión se concentra en los individuos con más altos ingresos en el país, impacta la distribución del ingreso y fortalece los incentivos para evadir los aportes al SSSI.

Por otra parte, la evasión tiene un impacto fiscal importante en al menos dos dimensiones que generan consecuencias sociales a corto y largo plazo. De hecho, la Nación, como es el caso para el Régimen Subsidiado de Salud, debe llevar a cabo anualmente un esfuerzo adicional para dirigir parte del Presupuesto General a compensar los ingresos no recibidos por el SSSI por cuenta de la evasión, y además destinar los recursos necesarios para el funcionamiento de las políticas antievasión. Asimismo, la evasión de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Riesgos Laborales implica mayor riesgo ante contingencias laborales y una menor protección a la vejez, aumentando sensiblemente la vulnerabilidad física y económica del individuo evasor, pudiendo impactar en el SGSSS y, a través de una reducción del ingreso futuro, en los indicadores de pobreza.

Con este panorama, la gran magnitud de la evasión de este reducido grupo de personas pone nuevamente de manifiesto la necesidad de focalizar esfuerzos en este grupo poblacional para reducir sensiblemente la evasión, reconociendo que estos individuos tienen capacidad de pago suficiente, probada y autodeclarada para realizar aportes al Sistema, de acuerdo con la Ley 1438 de 2011. Además, este elemento sugiere la existencia estructural de incentivos a la evasión en un Sistema de Seguridad Social en el que únicamente los beneficios del Sistema de Pensiones están atados directamente a la cotización, generando desincentivos a que las personas renuncien a una fracción mensual de sus ahorros, consumo e inversión para destinarlos a la posibilidad incierta de obtener una pensión.



Recomendaciones de política

Es fundamental reconocer que aproximadamente el 60% de la evasión de este subgrupo de independientes declarantes de renta (\$1.79 billones anuales en pesos 2016) se debe a evasores omisos, por lo que la mayor parte de los esfuerzos gubernamentales deben dedicarse a este segmento. En particular, se sugiere concentrarse en los individuos que siendo independientes declaran renta ante la DIAN únicamente por ingresos cuyas actividades económicas sean propias del sector doméstico o tengan relación con hoteles y restaurantes y el sector educación, y considerar con especial atención el caso de los Departamentos de Casanare, Caquetá, Putumayo y Vichada en los que se encuentra mayor propensión a ser evasor omiso.

De manera complementaria deben destinarse esfuerzos contra los evasores inexactos, quienes explican el 40% de la evasión de los declarantes de renta (\$1.2 billones anuales en pesos 2016). En este caso, se sugiere que el énfasis más fuerte esté geográficamente en los Departamentos de Amazonas, Cesar y Cundinamarca, Sucre y Vichada y que se planteen estrategias diseñadas para que coticen adecuadamente los individuos que siendo independientes declaran renta ante la DIAN por patrimonio y cuyas actividades económicas son como rentista de capital, desempeñando servicios comunitarios, sociales y personales, o en los sectores comercio, agricultura, construcción e industria manufacturera. Asimismo, la prioridad debe ser la fiscalización de los cotizantes que reportan un IBC de 1 salario mínimo legal mensual vigente, los cuales son un 32% de los independientes declarantes de renta y explican el 77% de la evasión total del subgrupo de evasores inexactos.

A partir de los anteriores resultados se propone que para reducir la evasión al Sistema de Seguridad Social colombiano resulta necesario actuar sobre tres dimensiones: estructural, comportamental y de control cultural.

De esta manera, en primer lugar, la evasión puede ser reducida con cambios en los incentivos inherentes al diseño del sistema en tanto una de las razones para evadir puede estar en las grandes cargas de la cotización en casos puntuales. De hecho, esto podría explicar parcialmente que cerca de la mitad de los trabajadores independientes declarantes de renta sea un evasor omiso, bien sea por decisión o por desconocimiento. Por esto, es fundamental repasar la regulación de manera que cada vez sea más fácil cumplir en el Sistema, establecer con claridad reglas de deducción de expensas para que los aportes se realicen sobre el ingreso neto de los individuos y analizar las tasas de cotización al Sistema de manera que disminuyan los desincentivos a cotizar. Asimismo, debe replantearse el hecho de que los beneficios estén atados a las cotizaciones de solamente unos años (como ocurre en el Sistema General de Pensiones en la Administradora pública), dado que elimina los incentivos para que las personas coticen correctamente en años anteriores. Esta modificación, por ejemplo ampliando el rango de la vida laboral que se tiene en cuenta para la liquidación de la base de pensión, podría contribuir a reducir la evasión al generar una relación más directa entre los beneficios y las contribuciones al Sistema.

En segundo lugar, los resultados indican que el 48,3% de los trabajadores independientes declarantes de renta cotizan de manera incorrecta y que el 94% de los independientes declarantes de renta ante la DIAN son evasores. En línea del hallazgo de que a mayor edad la probabilidad de ser evasor disminuye, este hecho sugiere que puede resultar relevante dar a conocer de manera más decidida los beneficios sociales y la protección a la que se accede al cotizar al Sistema de Seguridad Social (como los mecanismos de protección a la vejez y el derecho a prestaciones económicas), así como los costos individuales de evadir los aportes, fortaleciendo iniciativas existentes.

En tercer lugar, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe continuar la reglamentación del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, establecer la forma en que los contratantes deberán efectuar directamente la retención de la cotización de sus contratistas, determinar la nueva metodología de presunción de ingresos para los trabajadores independientes y articular en el sistema de cotización de manera directa la información declarada ante la DIAN con la PILA, de tal forma que existan alertas en el Sistema que aumentando la probabilidad de detección ex ante dificulten la decisión de evadir por parte de los cotizantes.

Finalmente, en tanto los evasores están desfinanciando parcialmente el Sistema de Seguridad Social Integral, también debe fortalecerse la dimensión de control, otorgando un papel protagónico a la UGPP, pues a través de esta Entidad puede darse dinamismo a las acciones que estimulen el pago voluntario de las cotizaciones, así como generar una mayor percepción de probabilidad de detección y de sanción. De esta manera, el mensaje contundente debe ser que no cumplir es inaceptable, contrarrestando el factor cultural que parece subyacer a algunas actividades económicas en las cuales no se rechaza la evasión. Por esta razón, se debe robustecer la estrategia comunicacional de la UGPP y publicitar en mayor medida sus esfuerzos y resultados para estimular el cumplimiento voluntario y aumentar el costo reputacional de la evasión. Además, se debe fortalecer el programa de acciones persuasivas que durante el año 2015 recuperó cotizaciones de forma directa e indirecta por más de \$185.000 millones, mostrando una variación positiva de gestión de más del 300%.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia
Línea Nacional: 01 8000 910071
Teléfono en Bogotá: (57 1) 381 1700 - (57 1) 602 1270
Fax: (57 1) 381 2183
Código Postal: 111711
NIT: 899.999.090-2

www.minhacienda.gov.co