

Las finanzas de la seguridad social y la modernización del recaudo

El Ministerio de la Protección Social logró implementar un proyecto de recaudo electrónico e integrado de aportes a la Seguridad Social.

Por:

Paula López V. y Edgar Velandia Bacca

Cámara Técnica de Riesgos Profesionales
FASECOLDA

Después de varios esfuerzos de concertación liderados por el Gobierno Nacional, basado en la hipótesis de que un recaudo unificado permitiría disminuir la evasión y la elusión¹, en este artículo realizamos un análisis que aborda el fenómeno de este último.

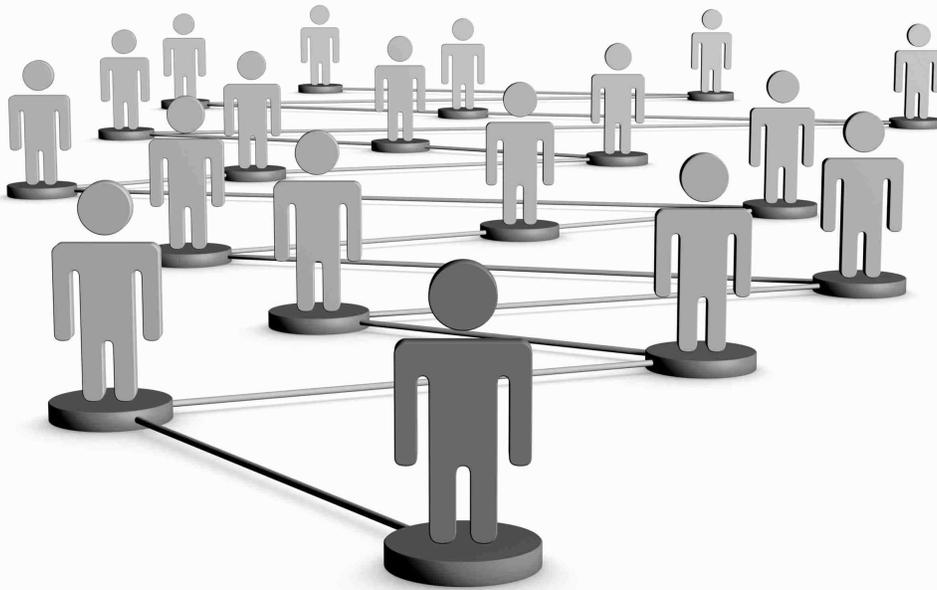
Incentivos teóricos que influyen en la distorsión de las bases de cotización

El diseño legal de nuestro Sistema General de Seguridad Social implica la existencia de algunos incentivos para la elusión, más fuertes para unos sistemas que para otros. En el sistema de pensiones, por ejemplo, el valor de la pensión dependerá directamente de los esfuerzos de cotización que realicen tanto el empleador como el trabajador. No obstante, al no ser el empleador el beneficiario de la pensión podría darse un incentivo a cotizar por un menor valor al efectivamente percibido

por el trabajador. Pero a su vez, como el trabajador será el beneficiario de la pensión, es el más interesado en que la base de cotización sea la real o incluso mayor.

Para el Régimen de Ahorro con Solidaridad², el monto de la pensión dependerá del total de los aportes hechos a nombre del trabajador más el rendimiento financiero de los mismos, por eso, el incentivo a cotizar lo más alto posible es permanente. En el Régimen de Prima con Prestación Definida³ el monto de la pensión dependerá de la base de cotización de los últimos 10 años, por lo que el afiliado podría cotizar sobre la mínima base posible durante los primeros años y sólo en los últimos 10 aumentarla.

En el sistema de salud ocurre exactamente lo contrario. Salvo la incapacidad temporal que sí depende de



los ingresos declarados, en los servicios de salud existiría el incentivo perverso de cotizar sobre bases bajas, pues el bien recibido será el mismo, independientemente del nivel de ingreso declarado. Adicionalmente, las cuotas moderadoras se fijan en proporción a dicho ingreso, lo cual constituye otro factor que incentivaría el subreporte de ingresos, pues a menor ingreso declarado, menor será el pago a cargo de la canasta familiar.

Para el Sistema de Riesgos Profesionales existen distorsiones en ambos sentidos. Este sistema cubre tanto prestaciones de salud como económicas para los trabajadores, que sufran un accidente de trabajo o una enfermedad profesional. Los niveles de ambas prestaciones son superiores a los que otorgan los sistemas de salud y de pensiones. Así, además, de la distorsión obvia de pretender figurar como profesional algo que sea de origen común (por el hecho de ser superiores las prestaciones), existen varios incentivos perversos, adicionales a los ya mencionados para los sistemas de salud y pensiones.

Las prestaciones de salud que reconoce el Sistema de Riesgos Profesionales no están relacionadas con el estado de salud previo a la vinculación del trabajador ni con sus ingresos, por consiguiente,

habría incentivo a subvalorar la base de cotización. Las prestaciones económicas sí dependen de la base declarada, lo cual sería un incentivo positivo para cotizar por el ingreso real o el más alto posible. De otra parte, quien recibe las prestaciones es el trabajador, pero la cotización (a diferencia de los otros dos sistemas) la paga en su totalidad el empleador. Así, el trabajador que es quien mejor podría vigilar la exactitud del pago, en la mayoría de los casos, ni siquiera se entera de si los pagos están al día, menos aún del monto de ingresos declarados. Esta situación se agrava con el sistema de tarificación, pues existen cinco tarifas para cinco diferentes niveles de riesgo pero, independientemente por cuál tarifa se pague, las prestaciones (tanto económicas como asistenciales) son las mismas. Esto crea un incentivo a cotizar por la menor clase de riesgo posible (porque le corresponde la mínima tarifa).

¿Qué se ha hecho para contrarrestar estos incentivos?

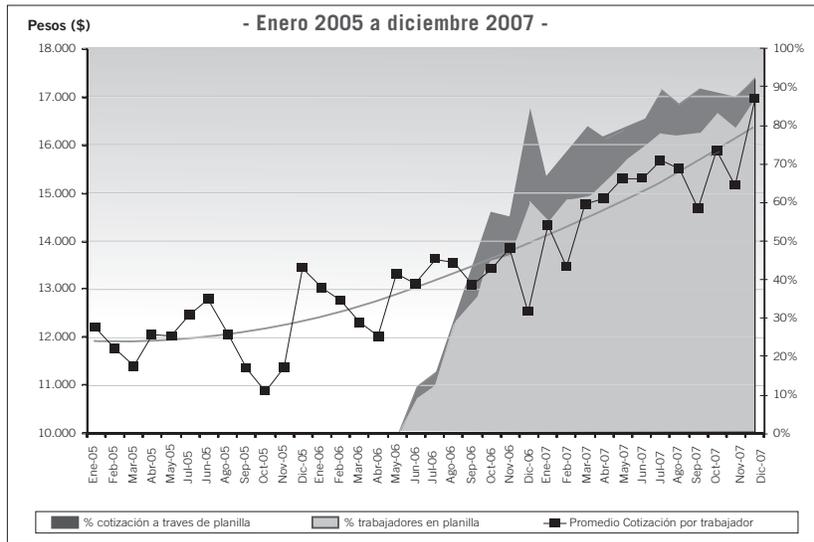
El diseño legal del Sistema de Seguridad Social en Colombia atiende, entre otros, a dos objetivos muy importantes que no se pueden sacrificar. En el sistema de pensiones se pretende incentivar el ahorro individual y la previsión de la vejez y la invalidez. En los sistemas

¹ Evasión es omitir por completo la obligación de cotizar a la Seguridad Social y elusión es hacerlo por montos menores a lo debido.

² Administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones –AFP–.

³ Administrado por el ISS y cajas de previsión.

Incremento del promedio mensual de cotización frente al uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) Administradoras de Riesgos Profesionales



» La planilla de pagos integrados parte de la obligatoriedad de todos los aportantes de pagar los aportes a los tres sistemas en el mismo momento y sobre las mismas bases de cotización.

de salud y en el de riesgos profesionales el reconocimiento de prestaciones idénticas, a pesar de las diferencias de ingresos y demandas de servicios, atiende al objetivo de equidad. Por tanto, ¿cómo atenuar los incentivos al fraude sin sacrificar la solidaridad ni el esfuerzo de ahorro para la vejez?

De los varios proyectos y reformas legales que se han propuesto son dos los que, a juicio de FASECOLDA, han sido los más efectivos. El primero de ellos es la consagración en la Ley 797 de 2003 de la disposición que condiciona la base de liquidación de la pensión a la base de cotización declarada para el sistema de salud. Los efectos positivos de esta norma se pueden medir para el Sistema de Ahorro Individual con Solidaridad, con la modificación de las bases de cotización de salud desde la expedición de esta disposición. Para el Sistema de Prima Media sería necesario analizar si se incrementan las bases de cotización a salud para las personas que estén a 10 o menos años de pensionarse.

El segundo intento de contrarrestar los incentivos a la elusión implícitos en el diseño del sistema es la puesta en funcionamiento de la Planilla de Pagos Integrados. El diseño de este modelo parte de un

elemento muy sencillo: la obligatoriedad de todos los aportantes de pagar los aportes a los tres sistemas en el mismo momento y sobre las mismas bases de cotización.

Este sistema entró legalmente en funcionamiento a partir del año 2006, en línea con el Decreto 1465 de 2005. Dada la complejidad del cambio para los empleadores, se dispuso su implementación en forma gradual, comenzando por los más grandes hasta las empresas más pequeñas y trabajadores independientes, quienes deberán entrar en este esquema de pagos a más tardar en marzo del presente año.

Los resultados en términos de la disminución de la elusión a la seguridad social se correlacionan con el inicio del uso de la planilla, al menos para el Sistema de Riesgos Profesionales, objetivo del presente análisis.

A partir de junio de 2006, a medida que un mayor número de empleadores realizaron el pago bajo este esquema, los recaudos del Sistema de Riesgos Profesionales han venido incrementándose de manera más que proporcional frente al incremento en el número de trabajadores. Desde el 1 de enero de 2007 hasta el último día de ese año, el crecimiento de trabajadores fue de 7.8%, tasa muy por encima del crecimiento que reporta el DANE para la población formal durante este mismo periodo.

Suponiendo que la composición salarial, la distribución por clases de riesgo y la variación de los salarios con la tasa de crecimiento del salario mínimo se mantengan constantes, se esperaría un crecimiento del recaudo en el año 2007 de 14.1% (6.3% de incremento de salario mínimo más 7.8% de crecimiento en el número de trabajadores). No obstante, el crecimiento del recaudo en el Sistema de Riesgos Profesionales en ese año fue de 22%.

Si analizamos la base de cotización mensual promedio por trabajador para el Sistema de Riesgos Profesionales, se observa claramente un incremento paulatino a partir del inicio del uso de la planilla en junio de 2006, mucho más evidente en 2007 cuando el incremento fue de 16%. En la siguiente gráfica se muestra, en las áreas sombreadas, el incremento progresivo en el número de trabajadores y en el monto de las cotizaciones realizadas a través de la planilla integrada (llegan a superar el 90% de los pagos con información de 87% de los trabajadores). En la misma gráfica, en la línea punteada, se describe el comportamiento del promedio de cotización mensual por trabajador (monto total del recaudo/no. total de trabajadores afiliados) y claramente se ve cómo, a partir de junio de 2006 cuando se inicia el uso de esta planilla de pago, se incrementa dicho promedio. Esta tendencia se hace más evidente durante 2007, a medida que ingresan recursos por más trabajadores.

Independiente de los inconvenientes de tipo operativo que la puesta en marcha de este proyecto haya generado, los registros de recaudo para el sistema de riesgos profesionales evidencian su éxito ante el objetivo de disminución de la elusión.

Asuntos pendientes

Si bien ha disminuido la elusión a través del mecanismo mencionado, no podemos determinar con certeza si los pagos corresponden a su nivel adecuado. Hipotéticamente, se podría ser “congruentemente elusor”, al cotizar por una misma base para los tres sistemas, así ésta sea inferior a la real. Para evitar esta situación, habría que contrastar los pagos hechos a través de

la planilla con los ingresos reales de los afiliados. Para estimar estos ingresos reales, se podría acudir a otras fuentes de información, como las bases declaradas a la DIAN, los ingresos reportados al sistema financiero, algunos promedios de bases históricas declaradas a otros sistemas de información con fines distintos a la cotización para la seguridad entre otros, los cuales deberían certificarse con la supervisión directa a las empresas mediante inspecciones a las nóminas y pagos, efectuados a la seguridad social y demás parafiscales.

Algunas ideas para mejorar este proceso pueden ser el rediseño del sistema de inspección y vigilancia de las relaciones laborales mediante procesos más modernos y, mediante indicadores de alerta antes que programar visitas, cruces de bases de datos diferentes, organización de campañas por sectores y controles posteriores. De otra parte, se pueden crear incentivos legales para aumentar las bases de cotización.

Podría estudiarse, por ejemplo, la posibilidad de crear una exención total de los aportes hechos a la seguridad social de la base de declaración de renta de las personas naturales, mejores tarifas en servicios públicos como gastos en educación, costos de tramitación de pase, licencia, libreta militar, tránsito, creación de empresa, etc., inversamente proporcionales a los aportes a la Seguridad Social. En fin, se trata de crear esquemas en los cuales los esfuerzos hechos ante la Seguridad Social afecten en forma positiva los pagos presentes y los ingresos futuros del grupo familiar.

» El diseño legal de nuestro Sistema General de Seguridad Social implica la existencia de algunos incentivos para la elusión, más fuertes para unos sistemas que para otros.